

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO AGRARIO**

**“LOS EFECTOS DEL REZAGO AGRARIO Y SU
INSTRUMENTACIÓN, A RAÍZ DE LAS REFORMAS AGRARIAS DE
1992”**

T E S I S P R O F E S I O N A L

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADA EN DERECHO
P R E S E N T A**

FELIPE EDGARDO CANSECO RUIZ

ASESOR: ANTONIO ALFREDO SALEME JALILI

CIUDAD UNIVERSITARIA

MÉXICO, D. F. SEPTIEMBRE. 2006



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

EL PRESENTE TRABAJO DE TESIS, FUE ELABORADO EN EL SEMINARIO DE DERECHO AGRARIO, SIENDO DIRECTOR DEL MISMO EL LICENCIADO ANTONIO A. SALEME JALILI Y BAJO LA ASESORÍA DEL LICENCIADO ANTONIO A. SALEME JALILI

DEDICATORIAS:

A mi madre, Gudelia Ruiz Rojas, con el amor y la admiración que formó en mi a través de su vida de esfuerzo cotidiano, entrega y preocupación por sus hijos.

A mi padre, Constantino Canseco Cora, quien se adelantó en el camino que todos habremos de seguir algún día, añorando sus sabios consejos y agradeciéndole siempre que nos haya inculcado el amor al estudio.

A mis hijos, Alejandra y Felipe, orgulloso de su apoyo en todo momento, agradeciendo su comprensión por el tiempo que les escatimé a ellos para dedicarlo a las varias actividades de mi vida y a este trabajo.

A mis hermanos y hermanas, por su invaluable apoyo en los momentos más difíciles de mi vida, sin ellos no habría podido alcanzar esta cima, con el deseo de que la fraternidad triunfe sobre las dificultades y avatares.

A Verónica, con amor, por atreverse a compartir su vida conmigo, agradeciéndole la sabiduría con la que aportó a que este trabajo se hiciera realidad.

Al pueblo pobre de México y principalmente a las comunidades indígenas que me han permitido defenderlas y confrontar la academia con la realidad viva que nos exige un país nuevo.

A los compañeros con los que compartí más de 7 años de prisión política y con quienes

siguiera compartiendo ideales,
esfuerzos y esperanzas.

Particularmente quiero expresar mi agradecimiento al licenciado Antonio A. Saleme Jalili, mi asesor de tesis y director del Seminario de Derecho Agrario, quien no sólo me orientó en el proceso de elaboración, sino me dio una lección constante de entereza y dignidad.

A la Universidad Nacional Autónoma de México y su Facultad de Derecho, por la oportunidad que me brindaron y el orgullo de ser egresado de sus aulas.

**LOS EFECTOS DEL REZAGO AGRARIO Y SU
INSTRUMENTACIÓN, A RAÍZ DE LAS REFORMAS AGRARIAS DE
1992**

ÍNDICE.....	I
INTRODUCCIÓN.....	VIII
CAPÍTULO PRIMERO: LAS ACCIONES DEL REPARTO AGRARIO...	1
I.1. El reparto agrario.....	1
I.1.1. La dotación.....	3
I.1.2. La ampliación de ejidos.....	4
I.1.3. La creación de nuevos centros de población agrícola.....	5
I. 2. Los antecedentes del reparto agrario en México.....	6
I. 2.1. Diversos ideólogos del reparto agrario en México.....	13
I. 2.1.1. Las ideas de Don Miguel Hidalgo y Costilla.....	14
I.2.1.2. El pensamiento del Generalísimo José María Morelos y Pavón....	17
I.2.1.3. Los hermanos Ricardo y Enrique Flores Magón	

y el programa del Partido Liberal Mexicano.....	23
I.2.1.4. Don Francisco I. Madero y el Plan de San Luis Potosí.....	25
I.2.1.5. El General Emiliano Zapata y el Plan de Ayala.....	29
I.2.1.6. El pensamiento de Don Luis Cabrera	37
I. 2.1.7. Las ideas del General Venustiano Carranza.....	38
I.2.1.8. Las adiciones al Plan de Guadalupe.....	43
 CAPÍTULO SEGUNDO : LEGISLACIÓN QUE REGULÓ EL REPARTO AGRARIO.....	 45
II.1. La Ley preconstitucional del 6 de enero de 1915.....	45
II.2. El artículo 27 de la Constitución de 1917.....	55
II.3. La Ley de Ejidos de 1920.....	67
II.4. La Ley del 22 de noviembre de 1921.....	68
II.5. La Ley Reglamentaria Sobre Repartición de Tierras Ejidales y Constitución del Patrimonio Parcelario Ejidal.....	70
II.6. La Ley de Restitución y Dotación de Tierras y Aguas de 1927.....	71
II.7. El Código Agrario de 1934.....	73

II.8. El Código Agrario de 1940.....	75
II.9. El Código Agrario de 1942.....	76
II.10. El Programa Nacional Agrario de 1964 a 1970.....	78
II.11. La Ley Federal de la Reforma Agraria de 1971.....	79
II.12. Reformas a la Ley Federal de la Reforma Agraria de 1984.....	81
 CAPÍTULO TERCERO : LOS PROCEDIMIENTOS DEL REPARTO Y DEL RECONOCIMIENTO DE DERECHOS AGRARIOS EN MÉXICO DESDE 1915.....	 84
III.1. Formas del reparto agrario.....	84
III.1.1. La dotación de tierras, aguas y bosques.....	85
III.1.2. La ampliación de ejidos.....	88
III.1.3. La creación de nuevos centros de población agrícola.....	90
III.2. Formas de titulación y reconocimiento.....	91
III.2.1. El reconocimiento de bienes comunales.....	93
III.2.2. La titulación de bienes comunales.....	95
III.2.3. La restitución de bienes comunales y ejidales.....	98

III.3. Autoridades agrarias que intervinieron en el reparto y en el reconocimiento de los derechos agrarios desde 1915 hasta 1991...	101
III.3.1. En la Ley del 6 de enero de 1915.....	103
III.3.1.1 La Comisión Nacional Agraria.....	104
III.3.1.2. Comisiones Locales Agrarias.....	107
III.3.1.3. Comité Particular Ejecutivo.....	110
III.3.2. En el Código Agrario de 1934.....	111
III.3.2.1. El Departamento Agrario.....	112
III.3.2.2. Las Comisiones Agrarias Mixtas.....	114
III.3.2.3. Los Comités Ejecutivos Agrarios.....	115
III.3.2.4. Los Comisariados Ejidales.....	116
III.3.3. En el Código Agrario de 1940.....	118
III.3.3.1. El Jefe del Departamento Agrario.....	120
III.3.3.2. La Secretaría de Agricultura y Fomento.....	122
III.3.3.3. El Jefe del Departamento de Asuntos Indígenas.....	123
III.3.3.4. Los Ejecutores de las Resoluciones Agrarias.....	124

III.3.3.5. Los Comités Ejecutivos Agrarios.....	125
III.3.3.6. Los Comisariados Ejidales y los de Bienes Comunales.....	125
III.3.4. En la Ley Federal de la Reforma Agraria de 1971 y las reformas de 1984.....	127
III.3.4.1. El Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, posteriormente Secretaría de la Reforma Agraria.....	128
III.3.4.2. Las Comisiones Agrarias Mixtas.....	130
III.3.4.3. El Cuerpo Consultivo Agrario.....	131
III.3.5. Los Gobernadores de las entidades federativas.....	133
III.3.6. El Presidente de la República como máxima autoridad agraria....	135
CAPÍTULO CUARTO : LA TERMINACIÓN DEL REPARTO AGRARIO EN MÉXICO.....	137
IV.1. La exposición de motivos y objetivos de la reforma en materia agraria de 1992.....	137
IV.2. Las reformas al artículo 27 Constitucional de 1992.....	142
IV.2.1. Derogación de la fracción X del señalado precepto.....	148
IV.2.2. Derogación de la fracción XI del mencionado artículo	

Constitucional.....	149
IV.2.3. Derogación de las fracciones XII y XIII de dicho precepto Constitucional.....	151
IV.3. El artículo tercero transitorio del decreto de reformas al artículo 27 Constitucional de 1992.....	153
CAPÍTULO QUINTO : EL REZAGO AGRARIO EN MÉXICO HASTA 1992.....	157
V.1. Concepto de “rezago agrario” en México.....	157
V.2. Estadísticas del rezago agrario hasta 1992.....	161
V.3. Solución del rezago agrario en nuestro país.....	163
V.4. Creación de los Tribunales Agrarios.....	168
V.5. La Dirección General de Procedimientos para la Conclusión del Rezago Agrario de la Secretaría de la Reforma Agraria.....	172
V.6. Delimitación de la competencia de los diversos órganos para la solución del rezago agrario.....	175
V.7. Efectos de la creación de los Tribunales Agrarios para el abatimiento del rezago agrario.....	178

CAPÍTULO SEXTO : DIFICULTADES MÁS FRECUENTES EN LA

SOLUCIÓN DEL REZAGO AGRARIO EN MÉXICO.....	180
VI.1. Las Resoluciones Presidenciales afectadas por ejecutorias de Amparo.....	180
VI.2. La frecuente incongruencia entre las Resoluciones Presidenciales y las diligencias de Ejecución de las mismas.....	185
VI.3. Las Resoluciones Presidenciales sobrepuestas en el terreno.....	186
VI.4. Los conflictos por límites.....	188
VI.5. Los latifundios simulados.....	194
VI.6. La definición de “focos rojos” y “focos amarillos” por la Secretaría de la Reforma Agraria.....	198
VI.7. El estado y las cifras estadísticas del rezago agrario hasta agosto de dos mil cinco.....	202
VI.8. Críticas y propuestas para la liquidación del rezago agrario.....	204
CONCLUSIONES.....	213
BIBLIOGRAFÍA.....	224

INTRODUCCIÓN

El denominado *rezago agrario*, sus causas y sus efectos, es uno de los tópicos del derecho agrario que me llama la atención en forma importante y lo elegí como tema de tesis porque considero que refleja fielmente la historia de la cuestión agraria en México y la realidad que se sigue viviendo en el campo mexicano.

Como abogado de comunidades indígenas en el Estado de Oaxaca y de ejidos en el Estado de Hidalgo, me he encontrado frecuentemente con que los asuntos que me han planteado y que he asesorado están relacionados directa o indirectamente con el *rezago agrario* y me ha correspondido participar en la solución de expedientes que forman parte de dicho rezago y constatar que algunos otros que se consideran oficialmente resueltos, en realidad siguen pendientes de encontrar una solución que satisfaga a alguna de las partes y han tenido o volverán a tener manifestaciones que echen abajo las declaraciones gubernamentales.

Aunado a lo anterior, en esta tesis me propuse relacionar con el tema del mencionado *rezago*, las reformas que en materia agraria se llevaron a cabo en 1992, durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, tanto al artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como a la legislación secundaria en esta materia. Percibía que la terminación del reparto agrario dejaba pendiente y sin saldar una deuda histórica del país con nuestros campesinos sin tierra, con los trabajadores agrícolas y con los millones de mexicanos que se han visto obligados a emigrar del país en busca de ingresos que les permitan vivir en mejores condiciones.

El estudio y la profundización de los dos temas esbozados en las líneas anteriores me permitieron exponer dos conceptos del *rezago agrario*. Denominé al primero el *rezago agrario tangible*, tomando la definición enunciada por el doctor Sergio García Ramírez, al referirse a todos los expedientes iniciados durante la vigencia de la legislación agraria anterior a 1992, en relación a la dotación o ampliación de ejidos, creación de nuevos centros de población agrícola; restitución de

bienes ejidales o comunales; reconocimiento y titulación de bienes comunales y conflictos por límites entre núcleos agrarios.

En segundo término consideré necesario definir al *rezago agrario intangible*, como el integrado por todos los expedientes relacionados con el reparto y el reconocimiento de derechos agrarios que no fueron iniciados, a pesar de que sus promotores eran sujetos de derechos agrarios y de que existían tierras susceptibles de ser afectadas y dotadas a dichos núcleos, agregando a estos casos, los expedientes que tuvieron resoluciones negativas injustamente, ya sea porque los representantes de los núcleos de solicitantes fueron asesinados, encarcelados o perseguidos, o bien, porque los campesinos que pidieron una dotación agraria fueron obligados a dispersarse por los dueños del poder económico local, o desistieron de su solicitud cansados de esperar decenas de años.

Desde luego que consideré necesario hacer un recorrido por la legislación en materia agraria y los procedimientos que llevaron a cabo las diferentes instituciones que estuvieron a cargo de substanciar las acciones del reparto y del reconocimiento de derechos agrarios.

Del trabajo realizado con la orientación invaluable del licenciado Antonio A. Saleme Jalili, extrajé diversas conclusiones y esboqué algunas propuestas en relación a los efectos del rezago agrario, su instrumentación y las perspectivas de su liquidación definitiva, pues sin duda sigue pendiente esa gran deuda con los campesinos pobres que aún no cuentan con un pedazo de tierra y con las condiciones necesarias para hacerla producir en forma rentable.

Pongo este trabajo a su disposición y espero que aporte a la discusión y a la búsqueda de soluciones a los graves problemas que se viven en el campo mexicano.

Felipe Edgardo Canseco Ruiz

Septiembre de 2006.

CAPÍTULO PRIMERO: LAS ACCIONES DEL REPARTO AGRARIO

I.1. El reparto agrario

Para hablar del reparto agrario en México, me referiré, en primer término, al periodo histórico del derecho castellano que se impuso en las tierras recién descubiertas a partir de las bulas emitidas por el Papa Alejandro VI en 1493; mismas que legitimaron como propietarios de las tierras americanas, por derecho de descubrimiento, conquista y colonización a los Reyes de Castilla y de León y a sus sucesores.

Paradójicamente, los dueños originarios de las tierras recién descubiertas, en virtud de su derrota, perdieron los derechos que les habían sido heredados por sus ancestros sobre su territorio. Sin embargo los indígenas eran mano de obra necesaria para hacer producir las tierras que se entregaban a través de las mercedes reales, y, desde luego, se tornaba imposible someter y pacificar a los pueblos recién conquistados sólo a través de la violencia. Fue necesario para la corona española apoyarse en cacicazgos aborígenes, respetar la existencia de comunidades aguerridas y emitir leyes que protegieran a los naturales americanos, para preservar la fuerza de trabajo indispensable para el funcionamiento de las minas, haciendas y talleres.

Podemos hablar entonces, durante el periodo de la *Nueva España*, de que la legalidad que impusieron los conquistadores, se tradujo, entre otras muchas cosas, en que a diversas comunidades indígenas la corona española les reconociera en propiedad los llamados fundos legales, que eran una extensión de 600 varas a la redonda, destinada a los pueblos originarios para vivir y cultivar lo necesario para su manutención¹. En la Real Cédula de fecha 19 de diciembre de

¹ Chávez Padrón, Martha, *El derecho agrario en México*, Décimosexta edición, Editorial Porrúa, México, 2004, pp. 168-169

1573, el rey Felipe II dispuso la concesión de los que fueron llamados ejidos, que eran:

*“...los sitios en que se han de formar los Pueblos y Reducciones tengan comodidad de aguas, tierras y montes, entradas y salidas y labranzas y un ejido de una legua de largo, donde los indios pudieran tener sus ganados, sin que se revuelvan con otros de españoles...”*²

Luego entonces, las primeras formas y antecedentes del reparto agrario los encontramos en el periodo histórico conocido como la colonia, y en virtud de dicho reparto o reconocimiento de propiedad, los reyes de España otorgaron a comunidades y pueblos autóctonos diversas superficies de tierras y ordenaron, además, que las tierras ocupadas y trabajadas por los indígenas de ninguna manera les fueran despojadas e inclusive que no pudieran ser compradas o heredadas por españoles.

Desde luego, posteriormente al despojo mayor que significó la conquista de América, los pueblos indígenas continuaron siendo víctimas de despojos por parte de los conquistadores, en contravención con la voluntad expresada en diversas leyes por los reyes de España.

En segundo término mencionaremos las diversas leyes de reparto y colonización que fueron expedidas a lo largo del México independiente; desde la promulgada por el emperador Agustín de Iturbide el 19 de julio de 1823, que otorgó tierras en recompensa a los militares que participaron en la gesta independentista; hasta las diversas leyes de colonización, deslinde y tierras baldías previas a la gesta revolucionaria iniciada en 1910, mismas que tuvieron

² Mendieta y Núñez, Lucio, *El problema agrario de México y la Ley Federal de Reforma Agraria*, Vigésimasegunda edición, Editorial Porrúa, México, 1989, p. 72

como resultado la concentración de la propiedad de las tierras en unas pocas manos.

En tercer lugar nos referiremos al reparto agrario surgido de la Revolución Mexicana iniciada en 1910, el que llevaron a cabo de hecho varios de los caudillos revolucionarios y que se institucionalizó, gracias al ideario de Don Luis Cabrera, a partir de la Ley Agraria del 6 de enero de 1915; dando lugar a la dotación de tierras y a las acciones de restitución, en un primer momento, y, con la legislación que se derivó posteriormente de dicho instrumento jurídico, a la ampliación de ejidos y a la creación de nuevos centros de población agrícola.

I.1.1. La dotación

Por dotación de tierras, se entiende el otorgamiento, por el Estado Mexicano, por vía de expropiación, de la cantidad necesaria de superficies cultivables, en beneficio de los núcleos campesinos que carecieran de terrenos para asegurar su subsistencia. Dicho otorgamiento de tierras desde luego afectó a las haciendas colindantes con dichos núcleos sociales y permitió a los pueblos que carecían de dichas tierras y se veían obligados a alquilar su mano de obra por jornales miserables y aún a los peones acasillados, que pudieran emanciparse y dedicarse a trabajar sus propios terrenos recién dotados.

La dotación de tierras, surge a la vida jurídica, a partir de la Ley del 6 de enero de 1915, misma que cumple las promesas de Venustiano Carranza del 12 de diciembre de 1914 en las adiciones al Plan de Guadalupe, en pleno periodo revolucionario, bajo el empuje de las aspiraciones y los combates protagonizados por los ejércitos revolucionarios de los generales Emiliano Zapata y Francisco Villa. El artículo Tercero de dicho precepto legal reconoció la necesidad de dotar

de tierras, montes y aguas a los pueblos y núcleos campesinos que los necesitaran en los siguientes términos:

“Art 3º.- Los pueblos que, necesitándolos, carezcan de ejidos, o que no pudieran lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos o porque legalmente hubieren sido enajenados, podrán obtener que se les dote de terreno suficiente para reconstruirlos conforme a las necesidades de su población, expropiándose por cuenta del Gobierno nacional el terreno indispensable para ese efecto, del que se encuentre inmediatamente colindante con los pueblos interesados.”³

I.1.2. La ampliación de ejidos

La dotación y el reparto de tierras y aguas que se realizaron a favor de diversos núcleos campesinos e indígenas, les permitió a los beneficiados resolver sus más urgentes necesidades de sobrevivencia y de espacio de trabajo.

Sin embargo, el natural y explosivo crecimiento demográfico ocasionó que en pocos años las superficies de tierras dotadas fueran insuficientes para las familias que se desdoblaban a partir de los nuevos matrimonios que exigían sus propios espacios para el trabajo y la subsistencia. Desde luego que un titular de derechos ejidales que procreaba 8 o 10 hijos, de acuerdo a las costumbres de principios del siglo XX en nuestro país, no podía con su parcela satisfacer las necesidades de sus vástagos.

Además, el ejidatario sólo podía designar como sucesor de sus derechos agrarios a uno de sus descendientes, con el objeto de no atomizar una superficie

³ Córdova, Arnaldo, *La ideología de la Revolución Mexicana, La formación del nuevo régimen*, décimosexta reimpresión, 1991, Ediciones Era, S. A. de C. V. e Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, p. 455

que siendo única podía satisfacer las necesidades elementales de una familia, pero que partida en pedazos no sería suficiente para ninguno de quienes hipotéticamente se hicieran de una de sus partes.

Lo anterior representó una nueva forma de presión en la tenencia de la tierra con fines agrícolas y dio origen a que el día 26 de abril de 1927, el general Plutarco Elías Calles emitiera la *Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas*. En dicho ordenamiento se incluyó en el capítulo Décimo Cuarto, un título denominado “*DE LAS AMPLIACIONES*” y dentro de dicho título los artículos 191 y 192 fracciones I y II, mismos que establecieron el derecho de los ejidos que hubieran obtenido sus tierras mediante dotación, para que diez años después de haber sido dotados pudieran solicitar una nueva dotación, siempre y cuando en el censo de nuevos beneficiarios no estuviera incluido ninguno de los que ya habían recibido tierras y que los terrenos de los que fueran dotados, se destinaran a crear nuevas parcelas y no a ensanchar las ya existentes.

I.1.3. La creación de nuevos centros de población agrícola

Los nuevos centros de población agrícola, otra de las figuras del reparto agrario, surgen a la vida jurídica de nuestro país en el Código Agrario promulgado por el Presidente de la República, Abelardo L. Rodríguez, el 9 de abril de 1934. Sin duda son el resultado del avance en el reparto agrario y denotan la insuficiencia de tierras para dotación en los lugares próximos a la residencia de los solicitantes.

En las cinco fracciones del artículo 99 del referido Código se contemplan diversas variantes que dieron origen a los nuevos centros de población agrícola. En la primer fracción se establece el caso de que las tierras restituidas a un núcleo de población no sean suficientes para todos los individuos comprendidos en el censo agrario y no se pueda dotar complementariamente dentro de un radio

de siete kilómetros, a partir del lugar habitado más importante del núcleo de población solicitante⁴.

La segunda fracción del artículo 99 del Código Agrario de 1934, contempla el caso de que las tierras afectables conforme al artículo 34 del mismo ordenamiento, no sean bastantes para dotar a todos los individuos de un núcleo de población.

La tercera fracción del artículo 99 del Código Agrario de 1934, se refiere a los supuestos en que siendo procedente la ampliación de un ejido, según el artículo 83 de la misma legislación, no hubiera tierras afectables de buena calidad en las inmediaciones del asentamiento del núcleo de población solicitante.

En tanto que la fracción cuarta del artículo que estamos comentando, estableció la variante de que no pudieran satisfacerse las necesidades de tierras y aguas de los peones acasillados, quienes tenían derecho a ser dotados de tierras y a emanciparse de sus explotadores.

Por último, la fracción quinta del artículo 99 del mencionado Código Agrario, estableció la situación de que las fincas que estuvieran en el radio de afectación se encontraran en los supuestos que establecía la fracción tercera del artículo 51 del mismo Código; es decir se tratara de fincas de hasta 300 hectáreas ocupadas con plantaciones ordenadas de plátano, café, cacao, árboles frutales o henequén, en cuyo caso se declaraban inafectables.

El mínimo de solicitantes para poder crear un nuevo centro de población agrícola, se estableció en veinte individuos que reunieran las mismas características que se exigían para la dotación de ejidos. Dichas personas debían manifestar su disposición para desplazarse y arraigarse en el lugar en donde se

⁴ Fabila, Manuel, Cinco Siglos de Legislación Agraria 1493-1940. SRA-CEHAM, edición especial, México 1981, p.590

ubicaran tierras propicias para la agricultura. Asimismo el régimen de organización y explotación de dichos nuevos centros de población agrícola, fue el mismo que se estableció para los ejidos.

I.2. Los antecedentes del reparto agrario en México

Una vez establecido México como nación independiente nos remontaremos, para los efectos de los antecedentes del reparto agrario, al Decreto del Congreso Mexicano de fecha 19 de julio de 1823, concediendo premios y acción a tierras baldías a los patriotas que prestaron sus servicios para la lucha por la independencia y la libertad; es decir el gobierno triunfante y recién establecido otorgó diversas cantidades de terrenos a quienes reclamaron haber tenido méritos suficientes en el curso de la gesta de independencia.

Sin embargo ello no resolvió el problema que se venía acumulando a través de tres siglos: el despojo de los pueblos y comunidades indígenas a manos de los españoles y criollos, a pesar de las Leyes de Indias que protegían a los habitantes autóctonos. La gesta independentista, había arrojado al concierto internacional a una nueva nación, pero de ninguna manera resolvió el problema de la concentración de la riqueza en unas pocas manos. Los peones, casi esclavizados en la Nueva España dependiente de la Corona, siguieron siendo los parias en el México formalmente independiente.

Sólo excepcionalmente algunos gobernantes se preocuparon y trataron de remediar, parcialmente, esa injusta concentración de la propiedad de la tierra, entre ellos tenemos a don Lorenzo de Zavala, quien como gobernador del Estado de México ordenó el reparto y distribución de tierras entre los campesinos, estableciendo en los artículos 3º y 4º de su Plan Agrario lo siguiente:

“Art. 3º Se dan libres las tierras y aguas a los hijos del país, pues a éstos les pertenecen por derecho.

*Art. 4º Todo haber que pertenezca a las haciendas será tomado para repartir a los hijos del país ”.*⁵

Ciertamente, el 29 de marzo de 1833, Lorenzo de Zavala promulgó una ley, decretando la nacionalización de grandes latifundios en el Estado de México, ordenando su fragmentación en extensiones suficientes para mantener una familia y entregarlas en arrendamiento perpetuo a los campesinos pobres.

José María Luis Mora, liberal connotado y precursor de la Reforma en México, criticó fuertemente el latifundismo laico y eclesiástico y definió que dicho fenómeno perjudicaba a la nación Mexicana

Ponciano Arriaga en los debates del Constituyente de 1857 propuso, en un voto particular, la dotación de tierras a comunidades y rancherías, apoyado por José María Castillo Velasco e Isidoro Olvera, diputados constituyentes, también, y precursores de la legislación agraria en nuestro país; el primero de los mencionados en este párrafo expresó:

“...Mientras que pocos individuos están en posesión de inmensos e incultos terrenos que podrían dar subsistencia para muchos millones de hombres, un pueblo numeroso, crecida mayoría de ciudadanos, gime en la más horrenda pobreza, sin propiedad, sin hogar, sin industria ni trabajo.

Ese pueblo no puede ser libre ni republicano y mucho menos venturoso, por más que 100 constituciones y millares de leyes proclamen derechos abstractos, teorías bellísimas, pero

⁵ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, *Derechos del pueblo mexicano, México a través de sus constituciones*, Sexta coedición, LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión y Editorial Porrúa, México, 2003, p. 278

impracticables, en consecuencia del absurdo sistema económico de la sociedad...⁶

Ponciano Arriaga planteó la necesidad de que se expidiera una Ley Agraria que fijara los límites máximos a la propiedad privada de la tierra, una legislación que contemplara la dotación a pueblos y rancherías mediante la expropiación de las tierras acaparadas.

Uno de los antecedentes más relevantes de las condiciones que prefiguraron el reparto agrario, fue la expedición por el Presidente de la República, Ignacio Comonfort, de la *Ley de Desamortización de Bienes de Manos Muertas*, promulgada el 25 de junio de 1856.

En efecto, dicha Ley permitió que las inmensas propiedades en manos de la iglesia mexicana, fueran confiscadas por el Estado y vendidas a quienes las denunciaban o las tenían en arrendamiento o usufructo, lo que si bien incorporó algunas extensiones de tierras a la producción, tampoco resolvió el problema de la concentración de la tierra en unas pocas manos.

La nueva legislación tuvo un gran contenido revolucionario, al iniciar el derrumbe del mayor obstáculo para el desarrollo de las fuerzas productivas y el surgimiento de la burguesía, premisas fundamentales para avanzar en la consolidación del Estado nacional. La nueva Ley otorgó grandes bienes de la iglesia como propiedad a sus usufructuarios y los incorporó a las obligaciones fiscales. Tan sólo en el segundo semestre de 1856 se desamortizaron inmuebles urbanos por un valor de 23 millones de pesos⁷, bajo el amparo de la Ley Lerdo. Desde luego, los nuevos dueños de los bienes capitales fueron una élite de burgueses que habían dado un paso importante en su camino para situarse como

⁶ Ibidem, p. 280

⁷ San Juan Victoria, Carlos y Salvador Velázquez Ramírez, *La formación del Estado y las políticas económicas (1821-1880)*. P. 78. En *México en el siglo XIX (1821-1910), Historia económica y de la estructura social*. Ciro Cardoso (coordinador). Quinta edición. Editorial Nueva Imagen, 1984

la fracción dominante de su clase.

Además, un manejo torcido de dicha Ley y de la interpretación de lo que fue el artículo 27 de la *Constitución de 1857*, se tradujo en mayores despojos contra pueblos y comunidades indígenas por parte de latifundistas y hacendados, lo que avivó el ansia de los campesinos mexicanos por remediar los agravios que en su propiedad sufrieron, creó las condiciones para el estallido revolucionario que se anunciaría en los primeros años del siglo XX y explica el contenido del artículo primero de la Ley del 6 de enero de 1915, el cual se encuentra vigente en nuestra Constitución a pesar de las reformas de 1992.

Paradójicamente, durante la invasión francesa y el espurio gobierno imperial del archiduque Maximiliano de Austria, dicho miembro ilustrado de la realeza europea, emitió diversas leyes y decretos en un infructuoso intento por ganar la simpatía de los campesinos e indígenas mexicanos. Dentro de dichas legislaciones destacan la *Ley para determinar las diferencias sobre tierras y aguas entre los pueblos*, de fecha primero de noviembre de 1865, misma que es un antecedente claro que crea la acción de restitución, y la *Ley sobre terrenos de comunidad y de repartimiento*, de 26 de junio de 1866, que establece acciones de reparto de tierras a los pueblos indígenas que carecieran de ellas; posteriormente en la *Ley agraria del Imperio que concede fundo legal y ejido a los pueblos que carezcan de él*; el espurio emperador dispuso que se concedieran a las poblaciones con más de 400 habitantes “una extensión de terreno útil y productivo igual al fundo legal determinado por la ley...”⁸; en tanto que a las poblaciones con más de 2000 habitantes se pretendió establecer que: “...se les conceda además del fundo legal un espacio de terreno bastante y productivo para ejido y tierras de labor...”⁹

⁸ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, *Derechos del pueblo mexicano, México a través de sus constituciones*, Sexta coedición, LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión y Editorial Porrúa, México, 2003, p. 309

⁹ Ibidem

Sin duda, otro antecedente relevante que debemos considerar, es que durante el gobierno títere de Manuel González, quien en realidad fue un parapeto del general Porfirio Díaz, se emitió la *Ley sobre colonización y compañías deslindadoras*, del 15 de diciembre de 1883; en tanto que el 26 de marzo de 1894 el dictador promulgó la *Ley de ocupación de terrenos baldíos*. Dichos instrumentos jurídicos permitieron que compañías deslindadoras, latifundistas y extranjeros, durante el periodo comprendido entre 1883 y 1910, deslindaran sesenta y tres millones de hectáreas, de las cuales dichas compañías se adjudicaron en recompensa veintiún millones y el resto de tierras quedaron en manos de los grandes latifundistas.

Toda la injusticia acumulada desde la conquista del territorio americano, fundamentalmente el despojo de sus tierras que había sufrido la población indígena, se tradujo en la concentración de la mayor parte de la tierra mexicana en manos de unas cuantas familias y en la miseria de la mayoría de campesinos e indígenas que se veían obligados a servir como peones acasillados, registrándose los escandalosos casos de las plantaciones y haciendas de Valle Nacional, Oaxaca, donde se sometía a la esclavitud y el exterminio a quienes tenían el infortunio de languidecer en esos lugares.

Ante ello, de 1868 a 1880 se sucedieron varios movimientos campesinos de inconformidad, entre los que destacaron por su plataforma abiertamente socialista, el dirigido por Julio López Chávez¹⁰, en Chalco, estado de México, y el encabezado por Diego Hernández¹¹, en la Sierra Gorda de Querétaro. Además, hubo otras sublevaciones como la de los mayas en el estado de Chiapas, acaudillada por Pedro Díaz Cuzcat; o la de Juan Santiago, en la Huasteca; el alzamiento de Alberto Santa Fe, en el Valle de San Martín Texmelucan, Puebla; y una pequeña insurrección en San Luis Potosí hacia 1870.

¹⁰ García Cantú, Gastón. *El socialismo en México*. Rebeliones campesinas, serie el hombre y su tiempo. Cuarta edición. Editorial Era, 1984

¹¹ *Ibidem*

Precisamente, la política liberal, al tratar de suprimir la propiedad comunal de la tierra y fomentar el latifundio y el parvifundismo, fue uno de los motivos de la inconformidad de los pueblos indígenas y campesinos; al respecto reproducimos un fragmento del texto mediante el cual 19 representantes de varios pueblos se dirigieron al Congreso de la Unión en octubre de 1878:

*“...haciéndoles ver la situación que guardan todos los pueblos, en razón a que a éstos, en general, les tienen usurpados sus terrenos los dueños de las haciendas, con lo que se han engrandecido, y al mismo tiempo teniéndolos de esclavos por un miserable jornal, en los trabajos del campo que malamente les suministran de manera que ellos quieren, sabiendo claramente que esta desgraciada clase indígena, es la que con frecuencia sufre todas las vicisitudes de la vida; es la que cuando todos los gobiernos por sus diferentes cambios echan mano de ellos para ponerlos en los campos de batalla, a que se batan como unas fieras con sus hermanos...”*¹²

Respecto a la grave situación que se vivía en el campo mexicano, uno de los luchadores sociales de la época, Julio Chávez López, en un fragmento del *Manifiesto a todos los Oprimidos y Pobres de México y del Universo*. Difundido el 20 de abril de 1869, manifestaba:

“...Los hacendados han sido los hombres fuertes, que validos del ejército que ellos mismos sostienen para asegurar sus propiedades, han señalado sus posesiones en los lugares que han deseado, sin que el pueblo proteste.

¹² García Cantú, Gastón. *El socialismo en México*. Rebeliones campesinas, Serie El hombre y su tiempo. Cuarta edición. Editorial Era, 1984, p. 73

Habíamos creído que el triunfo de la república sería el verdadero triunfo del pueblo, ya que todos los hacendados se habían refugiado en los faldones del imperio; pero con suma tristeza hemos visto, que estos mismos hacendados han tenido refugio en los faldones republicanos, lastimándose así los intereses que deberían ser inviolables: los de los pobres. Esto indica que es menester emprender una lucha más justa y más racional, que venga a asegurar lo que nosotros queremos.”¹³

Nuestro país, en el periodo anterior al estallido revolucionario que iniciara don Francisco I. Madero, seguía siendo eminentemente agrícola. Según el censo de 1910 que cuantificó una población de 15 millones 160 mil 369 personas, el 80% del total de la población dependía del trabajo rural y dentro del campo el contraste social era enorme, pues sólo se registraban 840 grandes hacendados (uno sólo de ellos era dueño de medio estado de Chihuahua), 475 mil 545 pequeños y medianos propietarios (8.50%)¹⁴; el resto eran comunidades campesinas y peones agrícolas, o sea 3 millones 122 mil 956 (55.84%)¹⁵. El 82% de las comunidades estaba incorporado a las haciendas y aproximadamente el 40% conservaba algunas tierras que representaban en total el 2% de la superficie cultivada de la república¹⁶.

En el curso de la gesta revolucionaria que iniciara Don Francisco I. Madero, la primera dotación de tierras, propiamente dicha, la realizó el general Lucio

¹³ Ibidem

¹⁴ Todos los porcentajes que se encuentran entre paréntesis son en relación a la población económicamente activa.

¹⁵ Hermosillo Adams, Francisco G., *México en el siglo XIX (1821-1910), Historia económica y de la estructura social*. Ciro Cardoso (coordinador). Capítulo XVI, *Estructura y movimientos sociales*, Quinta edición. Editorial Nueva Imagen, 1984, p. 468

¹⁶ Carbó, Margarita en colaboración con Andrea Sánchez., *México, un pueblo en la Historia*. Enrique Semo, coordinador. Volumen 3, *La oligarquía*, Alianza Editorial Mexicana. 1988

Blanco, en 1913, en Matamoros, Tamaulipas; lo mismo realizarían de hecho los generales Emiliano Zapata en el estado de Morelos y Francisco Villa en Chihuahua.

I.2.1. Diversos ideólogos del reparto agrario en México

En las distintas etapas de la historia de nuestra república, encontramos el pensamiento de los hombres que encarnaron la causa de los oprimidos y, principalmente, de los campesinos e indígenas, que siempre han sido los más pobres entre los parias, las víctimas de los abusos y de la marginación económica, social, cultural y aún racial. Desde la independencia de México, iniciada en 1810, hasta el final jurídico del reparto agrario, en 1992, algunas de las mejores páginas de la historia del país fueron escritas por quienes se preocuparon de que la justicia y la igualdad llegaran al campo y a los campesinos.

Esas son las características del pensamiento desde que nacieran a la vida pública el *Padre de la Patria*, don Miguel Hidalgo y Costilla; el cura de Carécuaro, José María Morelos y Pavón; Lorenzo de Zavala, Ponciano Arriaga, liberales del México independiente; los precursores de la Revolución Mexicana, Ricardo y Enrique Flores Magón; los caudillos Emiliano Zapata y Francisco Villa; o bien los hombres que llegaron a ocupar cargos en las instituciones como Francisco I. Madero, Venustiano Carranza y Luis Cabrera, entre muchos otros. De ellos citaremos el pensamiento de los que considero más representativos en relación al reparto agrario en México.

I.2.1.1. Las ideas de Don Miguel Hidalgo y Costilla

Para ilustrar el pensamiento de Don Miguel Hidalgo y Costilla citaremos el decreto que expidió el 5 de diciembre de 1810, ordenando la devolución de tierras a los pueblos indígenas, mismo que dice:

“Don Miguel Hidalgo y Costilla, Generalísimo de América, etc.

Por el presente mando a los jueces y justicias del distrito de esta capital, que inmediatamente procedan a la recaudación de las rentas vencidas hasta el día, por los arrendatarios de las tierras pertenecientes a las comunidades de los naturales, para que entregándolas en la Caja Nacional se entreguen a los referidos naturales las tierras para su cultivo, sin que para lo sucesivo puedan arrendarse, pues es mi voluntad que su goce sea únicamente de los naturales en sus respectivos pueblos.

Dado en mi Cuartel General de Guadalajara, a 5 de diciembre de 1810.

Miguel Hidalgo, Generalísimo de América.

Por mandato de su Alteza.

Lic. Ignacio Rayón, Secretario.”¹⁷

El contexto interno, muy general, en el que se encontraba la Nueva España antes del inicio de la Guerra de Independencia y que nos sirve para ubicar las ideas del Padre de la Patria es el siguiente:

A principios del siglo XIX la población total ascendía a unos 6 millones de habitantes. De ellos, el grupo mayoritario eran los indios, unos tres millones y

¹⁷ Mendieta y Núñez, Lucio, *El problema agrario de México y la Ley Federal de Reforma Agraria*, Vigésimasegunda edición, Editorial Porrúa, México, 1989, p. 171

medio (el 58%); le seguían los mestizos, mulatos, zambos y todas las mezclas raciales derivadas de ellos, los cuales contabilizaban un millón y medio (25%); el tercer grupo en importancia numérica eran los criollos, un millón de personas de raza blanca (poco más del 15%), descendientes de europeos nacidos en América, circunstancia que los separaba del último grupo: el de los españoles peninsulares, los nacidos en Europa y llegados al continente, la pequeñísima élite que poseía el control de las principales posiciones económicas, políticas y sociales del nuevo mundo, los que garantizaban los intereses de la monarquía española y que no llegaban a ser 20 mil (menos del 0.5%) en toda la Nueva España.

El gobierno político lo ejercía un virrey, designado por el rey de España, éste encabezaba un Consejo Real o Audiencia. A su vez el virrey nombraba como representante a un intendente en cada una de las intendencias o provincias de la colonia, y, dependiendo de la época, en las ciudades de importancia se nombraba un ayuntamiento, el cual desempeñaba funciones administrativas.

La Nueva España producía en rentas 20 millones de pesos en el año de 1808; diez y medio los consumía en su gasto interno; seis millones entregaba a España como renta líquida y tres millones y medio los destinaba a Cuba, Puerto Rico, Santo Domingo, Las Filipinas y otras posesiones españolas en América y Asia.

El comercio se desarrollaba a través del puerto de Veracruz, con España y de Acapulco, con Las Filipinas y Asia¹⁸. A pesar de las reformas borbónicas siguió dominado por los consulados comerciales, los que constituían verdaderos monopolios que concentraban los beneficios de ese sector de la actividad económica.

¹⁸ Riva Palacio, Vicente y otros. *México a través de los siglos*, tomo III, libro primero, capítulo I, p 22. A su vez Riva Palacio remite su fuente a Humboldt, *Ensayo político sobre Nueva España*, tomo IV, libro VI, capítulo XIV, p. 275

En el mes de agosto de 1810, un dependiente de la oficina de correos de la ciudad de Querétaro delató la conspiración que preparaba el inicio de la gesta libertaria. Como consecuencia de ese hecho, en la madrugada del 16 de septiembre fueron encarcelados Miguel Domínguez, corregidor de Querétaro y su esposa, doña Josefa Ortíz de Domínguez, quien inscribió en forma destacada la participación de la mujer mexicana en esos capítulos de nuestra historia.

La lealtad a la causa de la independencia y el ingenio de doña Josefa, hicieron posible que un mensajero avisara a los insurgentes del descubrimiento de la conspiración, y ese oportuno aviso llegó al capitán del Regimiento de Dragones de la Reyna, Ignacio Aldama, quien a su vez lo hizo llegar al cura Miguel Hidalgo y al capitán Ignacio Allende. Así, en la madrugada del 16 de septiembre de 1810, en el curato de Dolores, Guanajuato, 15 hombres iniciaron la rebelión contra el gobierno virreinal, tocando a rebato las campanas para reunir a la población y liberaron a los presos comunes. Miguel Hidalgo y Costilla arengó a la multitud dando el grito de independencia.

La inconformidad acumulada era tal, que en unas cuantas horas eran ya más de 600 los hombres que estaban aglutinados y marcharon hacia San Miguel, bajo el grito de ¡Viva Fernando VII! y con el estandarte de la virgen de Guadalupe como emblema.

Después de diversos triunfos y derrotas, en febrero de 1811, el ejército insurgente encabezado por el Cura Hidalgo, partió hacia Saltillo, con el objetivo de tener un terreno propicio para reorganizarse, y a principios de marzo los jefes insurgentes decidieron partir a los Estados Unidos de Norteamérica. Esta pretensión de llegar al vecino país del Norte fue frustrada por la perfidia de un traidor, un hombre resentido que se había pronunciado por la independencia y que no había obtenido el grado militar que pretendía.

El traidor Ignacio Elizondo, preparó una trampa a la columna que encabezaban Hidalgo, Allende, Jiménez, Aldama y Abasolo, capturándolos el 21 de marzo de 1811 en Acatita de Baján. En Chihuahua fueron fusilados, el 26 de junio de 1811, Ignacio Allende, Mariano Jiménez, Manuel Santa María y Juan Aldama.

El 30 de julio de 1811, también en Chihuahua, fue fusilado Miguel Hidalgo y Costilla. Las cabezas de los jefes insurgentes fueron llevadas a Guanajuato y colocadas en las cuatro esquinas de la Alhóndiga de Granaditas, para escarmiento de la rebeldía popular. En ese lugar permanecerían hasta 1821.

I.2.1.2 El pensamiento del Generalísimo José María Morelos y Pavón

Indudablemente que el personaje principal del segundo periodo de lucha por la independencia de México, fue el cura don José María Morelos y Pavón, quien llegaría más alto en cuanto al pensamiento social y político insurgente y asimismo lograría los mayores triunfos y hazañas militares en el curso de toda la guerra.

Morelos, a partir de cero relativo, construyó un ejército. Al despedirse del cura Hidalgo y marchar a cumplir la misión encomendada reunió a un puñado de hombres en Michoacán, ingresó a lo que hoy es el estado de Guerrero y ocupó Petatlán, sin combatir. Ahí se le unieron más de 200 hombres y consiguió algunas armas. El 7 de noviembre de 1810 ocupó Tecpan, también sin disparar un sólo tiro. En Tecpan se le unió Hermenegildo Galeana y más adelante Juan y Fermín Galeana con 700 hombres. El cura de Carácuaro aprovechaba la experiencia acumulada en sus años como arriero de ganado, en su nueva faceta de guerrero,

y a partir de su fuerte personalidad, de sus relaciones y de un magnífico conocimiento del terreno, vencía todas las dificultades que entrañaban los primeros momentos de la formación de una fuerza armada.

José María Morelos y Pavón mediante decreto de fecha 17 de noviembre de 1810 ordenó la devolución de las tierras de que hubieran sido despojados los indígenas, el documento dice:

“El bachiller Don José María Morelos, Cura y juez Eclesiástico de Carrasquaro, Teniente del Exmo. Sr. Dn. Miguel Hidalgo y Capitán Gral. De la América, etc.

Por el presente y a nombre de S. E. hago público y notorio a todos los moradores de esta América el establecimiento del nuevo gobierno por el cual a excepción de los Europeos todos los demás avisamos, no se nombran en calidades de indios, Mulatos, ni Castas, sino todos generalmente Americanos. Nadie pagará tributo, no habrá esclavos en lo sucesivo, y todos los que los tengan, sus amos serán castigados. No hay cajas de Comunidad y los Indios percibirán las rentas de sus tierras como suyas propias en lo que son las tierras. Todo americano que deba cualquier cantidad a los Europeos no está obligado a pagársela; pero si al contrario debe el Europeo, pagará con todo rigor lo que deba al Americano. Todo reo se pondrá en libertad con apercibimiento que el que delinquire en el mismo delito, o en otro cualquiera que desdiga a la honradez de un hombre, será castigado. La pólvora no es contrabando y podrá labrarla el que quiera. El estanco del tabaco y alcabalas seguirá por ahora para sostener tropas y otras muchas gracias que considera S. E. y concede para descanso de los Americanos. Que las Plazas y Empleos están entre nosotros, y no los pueden obtener los ultramarinos aunque estén indultados.

Cuartel General de Aguacatillo, 17 de noviembre de 1810. José Ma. Morelos.

*Nota: tomado de la recopilación de Dublán y Lozano*¹⁹

Morelos, quien había acrecentado su prestigio y autoridad por los triunfos militares obtenidos y representaba la vertiente popular de la gesta independentista, habría de ser el eje político que sostuviera la endeble unidad del movimiento insurgente durante todo un periodo. Así, en abril de 1813 tomó Acapulco y mantuvo durante cuatro meses un sitio sobre el castillo de ese puerto, hasta que logró ocuparlo. Posteriormente citó a un congreso de las fuerzas insurgentes en Chilpancingo, en un afán por conciliar las divergencias existentes entre los numerosos jefes rebeldes.

El 15 de septiembre de 1813 se reunió el que fue llamado Congreso Nacional, en este evento se dio a conocer el documento “*Sentimientos de la Nación*”, donde se proclamó la independencia, se estableció que la soberanía reside en el pueblo y que su representación debe dividirse en las ramas legislativa, ejecutiva y judicial; se mandata el que sean los americanos quienes ocupen los cargos públicos; se abolieron las castas sociales; se prohíben los monopolios y se establecen las garantías individuales: la prohibición de la tortura y la inviolabilidad del domicilio. Me permitiré transcribir los aspectos que considero esenciales de dicho documento:

*“12. Que como la buena ley es superior a todo hombre, las que dicte nuestro Congreso deben ser tales que obliguen a la constancia y patriotismo, **moderen la opulencia y la indigencia**, y de tal suerte se*

¹⁹ Díaz de León Marco Antonio, *Historia del derecho agrario mexicano*, Editorial Porrúa, México, 2002, p. 83

aumente el jornal del pobre, que mejore sus costumbres, aleje la ignorancia, la rapiña y el hurto.

15. Que la esclavitud se proscriba para siempre, y lo mismo la distinción de castas, quedando todos iguales, y sólo distinguirá a un americano de otro, el vicio y la virtud.”²⁰

En síntesis, este documento constituyó una plataforma republicana y expresó el pensamiento más avanzado de la época, enarbolado por los insurgentes en armas. La pluma y la espada, estrechamente unidas, se plantearon la construcción de una nación donde la libertad, la igualdad, la justicia y la democracia fueran los pilares del desarrollo social.

Posteriormente, el 13 de noviembre de 1813, el *Generalísimo* que pidió ser llamado *Siervo de la Nación*, dio a conocer el *Proyecto de confiscación de intereses de europeos y americanos adictos al gobierno*, documento donde expuso su concepción sobre el problema agrario de la siguiente manera:

“...Séptima: deben también mutilarse todas las haciendas grandes, cuyos terrenos laboríos pasen de dos leguas cuando mucho, porque el beneficio positivo de la agricultura consiste en que muchos se dediquen con separación a beneficiar un corto terreno que puedan asisitir con su trabajo e industria, y no en que un solo particular tenga mucha extensión de tierras infructíferas, esclavizando millares de gentes para que las cultiven por fuerza en la clase de gañanes o esclavos, cuando pueden hacerlo como propietarios de un terreno

²⁰ Ibidem, p. 85

limitado con libertad y beneficio suyo y del público...”.²¹

A pesar de diversos acontecimientos militares adversos, el Congreso Nacional, eje de la causa insurgente, firmó en Apatzingán, Michoacán, el denominado: *Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana*, el 22 de octubre de 1814 y lo publicó dos días después. Dicho documento fue firmado por José María Liceaga, José Sixto Berdusco, José María Morelos Y Pavón, José Manuel de Herrera y José María Coss, entre otros, registrándose la ausencia de varios integrantes del Congreso por diversos motivos.. En este evento fueron elegidos para ejercer el poder ejecutivo: Morelos, Liceaga y Coss.

La Constitución de Apatzingán, proclamada por el Congreso, no pudo entrar en vigor, porque para ello era condición imprescindible la derrota de las fuerzas realistas y la toma del poder militar y político por las fuerzas insurgentes. Pese a ello, es un documento de avanzada. Debemos señalar que en la Constitución de Apatzingán ya no se hace mención a la moderación entre la opulencia y la indigencia, como lo había propuesto Morelos en Chilpancingo, al presentar el documento *Sentimientos de la Nación*. Esto es un hecho indicativo de las diferencias de posición al seno de los insurgentes.

El principal jefe militar de la gesta insurgente fue apresado y encadenado el 15 de noviembre de 1815, cerca del poblado de Tesmalaca, cuando al frente de un reducido número de insurgentes cubría la retirada a los integrantes del Congreso, y en esa condición lo condujeron a Tlalpan, donde lo exhibieron el 21 de noviembre. En la madrugada del día 22 lo recluyeron en las mazmorras secretas de la Santa Inquisición.

²¹ Secretaría de la Reforma Agraria, *La transformación agraria: origen, evolución, datos, testimonios*. Segunda edición corregida y aumentada, primera reimpresión, México, 1998

Después de una farsa de juicio, en la que no contó con posibilidades reales de defensa, Morelos fue fusilado el 22 de diciembre de 1815 en San Cristóbal Ecatepec, estado de México. Fue el guerrero de mayor dimensión, el genio militar de la independencia, el insurgente de las más profundas ideas, el representante de los intereses de las masas oprimidas y su muerte marcó el final de la segunda etapa de la Guerra de Independencia.

En relación al ideario del cura de Carácuaro, nos dice el Dr. *Marco Antonio Díaz de León*:

“Más aún, Morelos denunció en su ‘Proyecto para la Confiscación de Intereses Europeos adictos al gobierno Español’, la mala fe de los Tribunales de la colonia y los califica como el instrumento de que valían los grandes propietarios para hacer el despojo de la tierra. Estas ideas vertidas en el Proyecto que se emitió en Tlacosautlán, Jal., el 2 de noviembre de 1813 son en el mismo sentido de las que posteriormente se emitieron en contra de los Tribunales de derecho privado que se convirtieron, claro que con honrosas excepciones, en instrumento de los latifundistas y grandes propietarios para legitimar los títulos que amparaban sus grandes posesiones. Estos son los antecedentes remotos del reclamo de Tribunales Agrarios que refrendó Zapata en su Plan de Ayala, y que vinieron a implementarse hasta el año de 1992 con la nueva Ley Agraria expedida el mismo año”²²

Pero, la ideología de los próceres de la gesta de independencia no se reflejó en la agitada vida de la nación que emergía con un perfil propio al concierto internacional de los pueblos. Los grandes intereses económicos, las inercias de 300 años de despojo y coloniaje no fueron frenados y mucho menos revertidos en

²² Ibidem, p. 86

los primeros años de la existencia de México como país formalmente independiente.

I.2.1.3. Los hermanos Ricardo y Enrique Flores Magón y el programa del Partido Liberal Mexicano

Al iniciarse el siglo XX la inconformidad en contra de la dictadura del general Porfirio Díaz se manifestó con mayor envergadura. Los estudiantes protagonizaron diversas protestas callejeras y asaltos a las galerías de la Cámara de Diputados, pero sin duda, la oposición más seria la encabezaron los hermanos Ricardo y Enrique Flores Magón, quienes con una ideología socialista libertaria, primero, y posteriormente anarquista, pero siempre teniendo como sustento las tradiciones y costumbres de los pueblos indígenas del país, lucharon por un nuevo México, padecieron persecución y cárcel, empeñando sus esfuerzos en la organización de los mexicanos.

Como expresión del pensamiento que encabezaron los hermanos Flores Magón, citaremos algunas partes del programa del Partido Liberal Mexicano, proclamado en julio de 1906 en San Luis Missouri:

“...La restitución de ejidos a los pueblos que han sido despojados de ellos es de clara justicia. La dictadura ha procurado la despoblación de México. Por millares, nuestros conciudadanos han tenido que traspasar las fronteras de la patria, huyendo del despojo y la tiranía. Tan grave mal debe remediarse, y lo conseguirá el gobierno que brinde a los mexicanos expatriados las facilidades de volver a su suelo natal, para trabajar tranquilamente, colaborando con todos a la prosperidad y engrandecimiento de la nación...”

“Llegamos a la última parte del programa, en la que resalta la declaración de que se confiscarán los bienes de los funcionarios enriquecidos en la presente época de tiranía. Esta medida es de la más estricta justicia. No se puede ni se debe de reconocer derecho de legítima propiedad sobre los bienes que disfrutaban individuos que se han apoderado de esos bienes abusando de la fuerza de su autoridad, despojando a los legítimos dueños y aún asesinandolos muchas veces para evitar toda reclamación...”

*“La protección a la raza indígena que, educada y dignificada, podrá contribuir poderosamente al fortalecimiento de nuestra nacionalidad, es un punto de necesidad indiscutible. En el establecimiento de firmes lazos de unión entre los países latinoamericanos, podrán encontrar estos países -entre ellos México- una garantía para la conservación de su integridad, haciéndose respetables por la fuerza de su unión ante otros poderes que pretendieran abusar de la debilidad de alguna nación latinoamericana. En general, y aún en el orden económico, la unión de estas naciones les beneficiaría a todas y a cada una de ellas: proponer y procurar esa unión es, por tanto, obra honrada y patriótica”.*²³

I.2.1.4. Don Francisco I. Madero y el Plan de San Luis Potosí

El modelo económico que caracterizó a la administración de Porfirio Díaz, hizo posible el desarrollo del capitalismo en nuestro país, pero dicho desarrollo se dio de una manera sumamente conservadora, desde la cúpula del poder y sin que

²³ Córdova, Arnaldo, *La ideología de la Revolución Mexicana, La formación del nuevo régimen, décimosexta* reimpresión, 1991, Ediciones Era, S. A. de C. V. e Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 405 a 427

empujaran esos cambios las masas campesinas y de trabajadores. Los beneficiarios de la evolución económica fueron los capitalistas extranjeros y una élite reducida de burgueses mexicanos vinculados a los inversionistas foráneos, los que se conocían como el grupo de *los científicos*. El capitalismo nacional, atrasado y dependiente no afectaba a los lastres feudales y semif feudales que prevalecían principalmente en el campo.

Las grandes haciendas seguían siendo el eje del desarrollo agrícola; persistían la excesiva concentración de la propiedad de la tierra en manos de un puñado de familias, el regalo de grandes extensiones de terrenos a compañías extranjeras, el atraso en las formas de producción agrícola, los enormes latifundios ociosos e improductivos; y junto a todo esto, la explotación de los peones agrícolas, la servidumbre, el maltrato y las tiendas de raya.

La masa campesina acumulaba la cólera derivada del despojo de sus tierras comunales. Sumaba uno a uno los agravios recibidos en las haciendas; sufrían los efectos de las tiendas de raya, el maltrato de amos y capataces; añoraban sus tradiciones comunitarias y las preservaban y trasmitían por generaciones. Entre 1876 y 1910, el precio del maíz aumentó 108%, el del frijol 163% y el del chile 147%; los salarios aumentaron en 60%. El poder adquisitivo real se desplomó en 57%.²⁴

Todas las demandas confluían en una gran bandera política: el establecimiento de una verdadera democracia, la no reelección y el sufragio efectivo. El inicio de esa meta era, lógicamente, la salida de don Porfirio de la presidencia.

²⁴ Silva Herzog, Jesús, *Breve historia*. Citado en :James D. Cockcroft, *Precursores intelectuales de la revolución mexicana, 1900/1913*, Siglo XXI editores, México, 1997 p. 47

Francisco I. Madero, nació el 30 de octubre de 1873, en Parras de la Fuente, estado de Coahuila; miembro de una familia de la burguesía agroindustrial, fue quien encabezó la planilla del partido antirreeleccionista que le disputó la presidencia de la República a Porfirio Díaz. Sin embargo, la campaña antirreeleccionista que desarrollaron, Francisco y Emilio Vázquez Gómez, Filomeno Mata, Luis Cabrera, José Vasconcelos y José María Pino Suárez, entre otros, tuvo como desenlace el encarcelamiento de Madero en San Luis Potosí, desde donde se enteró del triunfo electoral del dictador. Claro, que al mismo tiempo que Madero, miles de antirreeleccionistas fueron apresados, su periódico ya había sido clausurado, y, una vez más, Porfirio Díaz había engañado al pueblo mexicano y al mundo.

Madero había prometido que en caso de ser burlada la voluntad popular y desarrollarse un fraude apoyado por la fuerza, el pueblo recurriría a la misma fuerza para hacer respetar su soberanía. El candidato presidencial del partido antirreeleccionista cumplió su palabra: en la prisión de San Luis Potosí, redactó el plan que le serviría como plataforma para una sublevación. En octubre de 1910, logró escapar y se refugió en San Antonio, Texas. Ahí proclamó el Plan de San Luis, el 5 de octubre de 1910, mediante el cual declaró nulas las elecciones, desconoció al gobierno de Porfirio Díaz, se proclamó como presidente provisional, se comprometió a convocar a nuevas elecciones y se comprometió a la restitución de las tierras de las que habían sido despojados los pueblos y comunidades, una vez alcanzado el triunfo de la rebelión. Sufragio Efectivo y no Reelección, fue el lema del inicio de la revolución. Madero y los antirreeleccionistas que lo apoyaron, como Roque Estrada, Federico González Garza y Juan Sánchez Azcona, llamaron al levantamiento armado, fijando como fecha el 20 de noviembre, a las seis de la tarde.

El 25 de mayo, el hombre que se levantó en armas con el Plan de la Noria y fue derrotado por Juárez, el obcecado oaxaqueño que volvió a levantarse con el

Plan de Tuxtepec y derrocó a Sebastián Lerdo de Tejada, el que en los dos levantamientos enarboló como principal bandera el “Sufragio Efectivo y la No Reelección”, el que se mantuvo en el poder a sangre y fuego por más de 30 años, el héroe convertido en tirano, presentó su renuncia, y el vigor que le nacía del ejercicio del poder, casi absoluto, se derrumbó, situación que lo hizo caer en cama, atenazado más por el dolor del alma que del cuerpo. El 31 de mayo de 1911, quien rigió el destino de los mexicanos, abandonó el país a bordo del *Ipiranga*²⁵, rumbo a su exilio europeo.

Los Convenios de Ciudad Juárez fueron una traición a las demandas populares y con ellos Madero traicionó el Plan de San Luis, mismo que había utilizado para ganar el apoyo de la principal fuerza de combate de la revolución: los campesinos. El Artículo Tercero de ese plan fue sepultado; Madero aceptó como presidente provisional a Francisco León de la Barra, un ministro del gabinete de Porfirio Díaz; se estipuló el licenciamiento del ejército revolucionario cuando aún no se conseguían las demandas y los cambios a los que el pueblo aspiraba. Para Francisco I. Madero la revolución debía concluir con la renuncia de Díaz y con su entrada triunfal a la ciudad de México, el 7 de junio de 1911. Sus compromisos de clase se impusieron, y el pueblo, las masas de campesinos y trabajadores, ya le habían servido para presionar la renuncia del dictador y ya no las necesitaba, ahora les temía y trataba de conjurar su ímpetu revolucionario con la disolución de los ejércitos rebeldes. El aparato estatal del porfirismo estaba intacto y la fracción de la burguesía a la que representaba Madero no veía la necesidad de derrumbarlo, había sido el sostén del gobierno dictatorial y consideraron que podía ser la base del nuevo gobierno, sus intereses no eran antagónicos.

Pero leamos la opinión de Ricardo Flores Magón al respecto:

²⁵ Nombre del buque en el que se embarcó Porfirio Díaz en el puerto de Veracruz.

“...Una revolución que no garantice al pueblo el derecho de vivir, es una revuelta de políticos a quienes debemos dar la espalda los desheredados. Necesitamos los pobres una revolución social y no una revolución política, esto es, necesitamos una revolución que ponga en las manos de todos, hombres y mujeres, la tierra que hasta hoy ha sido el patrimonio exclusivo de unos cuantos mimados de la fortuna.

“...No esperemos, pues, nada bueno del gobierno que llegue a implantarse después de esta Revolución. Si queremos libertarnos, obremos por nuestra cuenta tomando posesión de la tierra para trabajarla en común, y armémonos todos para que si alguna tiranía quiera arrebatar nos nuestra dicha, estemos prontos a defenderla.”²⁶

En el punto tercero del Plan de San Luis, Madero planteó que en virtud del abuso cometido por la aplicación de la Ley de Terrenos Baldíos de 1856 se había despojado mayoritariamente a los pueblos indígenas de sus tierras, por lo cual se sujetaría a revisión tales disposiciones y fallos.

El artículo tercero de dicho Plan dice en la parte conducente :

“...Abusando de la Ley de Terrenos Baldíos, numerosos pequeños propietarios, en su mayoría indígenas, han sido despojados de sus terrenos, ya por acuerdo de la Secretaría de Fomento o por fallo de los Tribunales de la República, siendo de toda justicia restituir a sus antiguos poseedores los terrenos de los que se les despojó de un modo tan arbitrario, se declaran sujetas a revisión tales disposiciones y fallos y se exigirá a los que adquirieron de un modo tan inmoral, o a sus herederos que los restituyan a sus primitivos propietarios, a quienes pagarán también la indemnización por los perjuicios sufridos.

²⁶ Periódico *Regeneración*, de fecha 11 de febrero de 1911

*Sólo en el caso que los terrenos hayan pasado a tercera persona antes de la promulgación de este Plan, los antiguos propietarios recibirán indemnización de aquellos en cuyo beneficio se verificó el despojo.*²⁷

I.2.1.5. El General Emiliano Zapata y el Plan de Ayala

A la par que en Chihuahua se finiquitaban los Convenios de Ciudad Juárez; en el estado de Morelos, el Ejército Libertador del Sur, bajo el liderazgo de Emiliano Zapata, ocupó la ciudad de Cuautla, el 20 de mayo, y Cuernavaca, al día siguiente. La mayoría de los sublevados de ninguna manera estaban de acuerdo con entregar las armas y desmovilizarse sin que se hubieran conseguido los objetivos por los que ellos se levantaron, y en el caso de los combatientes de origen campesino, no estarían conformes hasta ver solucionado el problema de la tierra. Ese fue el motivo que hizo que Emiliano Zapata se negara a entregar las armas y a desmovilizar a sus tropas. Ese fue el origen de la ruptura entre la fracción de la burguesía que representaba Madero y las masas de campesinos revolucionarios. El caudillo que representó más fielmente la intransigencia campesina al no ver solucionados sus problemas, fue, sin duda, el general Zapata.

En Morelos, Emiliano Zapata reclamaba el cumplimiento del Artículo Tercero del Plan de San Luis, por el que se habían levantado todos los campesinos del país, mientras que los hacendados demandaban al gobierno que aplastara a los zapatistas para poder recuperar sus haciendas y detener las invasiones que se sucedían; en Yucatán fueron invadidas muchas propiedades y saqueadas las tiendas de raya; los yaquis demandaban el retorno de sus hermanos de raza que habían sido desterrados por Porfirio Díaz para castigar su

²⁷ Córdova, Arnaldo, *La ideología de la Revolución Mexicana, La formación del nuevo régimen*, Décimosexta reimpresión, 1991, Ediciones Era, S. A. de C. V. e Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 428-434

rebeldía.

El 28 de noviembre de 1911, Zapata proclamó el Plan de Ayala, el programa que mayor trascendencia tendría para el movimiento campesino, fuerza principal de la revolución iniciada un año antes. En dicho Plan se ofreció la jefatura del movimiento al general Pascual Orozco, en virtud de que él había encabezado el levantamiento nacional a favor del Plan de San Luis Potosí y sólo en el caso de que no aceptara dicho general, se postulaba como jefe a Emiliano Zapata Salazar.

En los aspectos que considero medulares para el tema del reparto agrario, el *Plan de Ayala* estableció:

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

7. En virtud de que la inmensa mayoría de los pueblos y ciudadanos mexicanos, que no son más dueños que del terreno que pisan, sufriendo los horrores de la miseria sin poder mejorar su situación y condición social ni poder dedicarse a la industria o a la agricultura por estar monopolizadas en unas cuantas manos las tierras, montes y

aguas; por esta causa se expropiarán previa indemnización de la tercera parte de esos monopolios, a los poderosos propietarios de ellas, a fin de que los pueblos y ciudadanos de México, obtengan ejidos, colonias, fundos legales para pueblos, o cambios de sembradura y de labor y se mejore en todo y para todo la falta de prosperidad y bienestar de los mexicanos.

*8. Los hacendados, científicos o caciques que se opongan directa o indirectamente al presente Plan, se nacionalizarán sus bienes y las dos terceras partes que a ellos corresponda, se destinarán para indemnizaciones de guerra, pensiones de viudas y huérfanos de las víctimas que sucumban en la lucha del presente Plan...*²⁸

El Ejército Libertador del Sur no formó parte del constitucionalismo en ningún momento, su composición popular y el carácter de su programa, lo confrontaban de principio con las concepciones y los intereses que representaba Venustiano Carranza. En la lucha contra el usurpador sus fuerzas contribuyeron configurando otro frente al que debía combatir el viejo ejército de la dictadura. Pero ellos no reconocieron a Carranza, ni cuando se pronunció con el Plan de Guadalupe, ni después de la toma de la capital por Obregón y el desfile militar que encabezó el primer jefe constitucionalista.

La huida y renuncia de Victoriano Huerta no significó un hecho trascendental para los integrantes del Ejército Libertador del Sur, ellos no tenían preferencia por alguna de las facciones de la burguesía, sino que necesitaban la solución al problema de la tierra y, bajo esa base, el cumplimiento del Plan de Ayala. El 19 de julio de 1914, los zapatistas proclamaron el Acta de Ratificación

²⁸ Córdova, Arnaldo, *La ideología de la Revolución Mexicana, La formación del nuevo régimen*, décimosexta reimpresión, 1991, Ediciones Era, S. A. de C. V. e Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 431-443

del Plan de Ayala, documento en el cual confirmaron como jefe nacional de su movimiento revolucionario al general Emiliano Zapata y lanzaron las directrices de que su lucha contemplaba la elevación a rango constitucional de los principios del Plan y el establecimiento de un gobierno de acuerdo con su ideario y que llevara a la práctica inmediatamente el reparto agrario.

A la postura de Zapata se vino a sumar la ruptura franca de Francisco Villa con Carranza. En una época de caudillos, los intereses que estos representaban, matizados por sus distintas personalidades, se expresaban en rivalidades que sólo en apariencia eran entre individuos, pero que en realidad tenían un profundo fondo social.

Francisco Villa y Emiliano Zapata representaban aspiraciones campesinas y populares. Las circunstancias sociales en las que nacieron y se desarrollaron hasta su incorporación a la lucha armada los marcaron profundamente, a pesar de su escasa formación cultural. Si bien se incorporaron a sus filas hombres cultos, sería ilusorio considerar que sus consejeros tenían el peso fundamental de las decisiones políticas y militares. Los dos caudillos populares mantuvieron la independencia de su criterio, y si bien escuchaban las ideas de los hombres que los rodearon, siempre se reservaron la última palabra en todos los terrenos.

El 24 de mayo de 1915, Francisco Villa promulgó en Chihuahua una Ley Agraria, donde contempló la expropiación de haciendas y latifundios a favor de las comunidades y pueblos.

Entre septiembre y octubre de 1915, los zapatistas realizaron varios ataques sobre la capital del país y se apoderaron, aunque por poco tiempo, de la planta de energía eléctrica de Necaxa. Incursionaron desde el estado de Hidalgo hasta el de Oaxaca, pero su accionar no tuvo mayor significado en el teatro militar de operaciones. En cambio tuvo gran trascendencia la promulgación de la *Ley Agraria*, que reglamentó el *Plan de Ayala* y consolidó legalmente su aplicación de

hecho. También emitieron un *Manifiesto* que de hecho fue la introducción al *Programa de Reformas Económicas y Sociales de la Revolución*.

El primero de septiembre de 1917, Emiliano Zapata publicó un *Manifiesto a la Nación* contra Carranza, contra los latifundistas y sosteniendo el *Plan de Ayala*. En todo el periodo histórico que estamos comentando, una preocupación fundamental del general suriano fue tratar de lograr la unidad de los revolucionarios que continuaban levantados en armas en distintos puntos de la República.

El empuje del zapatismo logró que en el estado de Morelos fueran confiscadas prácticamente todas las haciendas y sus tierras pasaran al dominio de las comunidades campesinas, en un fenómeno de hecho que rebasó los postulados del *Plan de Ayala* y del *Programa de la Revolución Mexicana* que el Caudillo del Sur dio a conocer el 10 de febrero de 1919.

El empuje del Ejército Libertador de la República Mexicana, los ideales agrarios del zapatismo y la intransigencia de su caudillo, fueron una influencia determinante para la redacción del artículo 27 por el Constituyente de Querétaro, de la misma manera que las huelgas obreras de 1915 y 1916, constituyeron la fuerza de presión que desembocó en la creación del artículo 123, en contra de los proyectos de Carranza.

En marzo de 1919 los carrancistas no habían conseguido la rendición o captura de uno sólo de los principales jefes zapatistas y el general Emiliano Zapata mantenía la dirección de sus tropas y las acciones de hostigamiento. Pero ya estaba en marcha la estrategia ordenada por Venustiano Carranza, tendida por Pablo González y ejecutada por el coronel Jesús Guajardo. Conociendo de la

difícil situación por la que atravesaban los zapatistas, Guajardo simuló un distanciamiento con su jefe e hizo que esa falsa diferencia llegara a los oídos del general suriano. Así se inició el intercambio epistolar entre el Caudillo del Sur y el coronel traidor. Finalmente, el combatiente de infinidad de batallas, el desconfiado y sagaz general Zapata, aceptó acudir al encuentro con Jesús Guajardo, acompañado de una reducida escolta, en total desventaja estratégica y táctica. Se considera que la necesidad de armas y municiones y el afán de fortalecer sus filas fueron los factores que hicieron que el general Zapata acudiera a esa cita con su destino. El 10 de abril de 1919, en la trampa tendida por el coronel Guajardo, en la Hacienda de Chinameca, fue acibillado arteralmente el jefe del Ejército Libertador de la República Mexicana²⁹.

En una época de caudillos, donde estos expresaban los distintos intereses de los grupos sociales, el papel que desempeñaron fue sumamente importante. El general Emiliano Zapata, con su personalidad indómita, fue la cabeza de la vertiente campesino-popular más radical de la revolución, su asesinato representó un golpe estratégico para el Ejército Libertador de la República Mexicana y, por su trascendencia, desde mi punto de vista, marcó el verdadero final de la revolución armada iniciada en 1910.

Desde el punto de vista de los oprimidos, que no puede, de ninguna manera, ser imparcial en el análisis de los acontecimientos históricos, la verdadera fecha que marcó el fin del movimiento revolucionario que se inició en 1910, es la del asesinato del general Emiliano Zapata³⁰.

²⁹ Un año después Jesús Guajardo sería fusilado por tropas leales al general Alvaro Obregón, en lo que se considera un gesto de ese general para acabar de ganar el apoyo de los zapatistas.

³⁰ Entre los autores que cuestionan que el final de la revolución iniciada en 1910 sea marcada con la fecha de la promulgación de la Constitución de 1917, se encuentran: Adolfo Gilly, en *La revolución mexicana*. Volumen III de *México, un pueblo en la Historia*. Obra coordinada por Enrique Semo. También Alvaro Matute, autor de los tomos 7 y 8 de la *Historia de la revolución mexicana*, obra editada por El Colegio de México. Así

Concluimos este numeral con la reproducción de un fragmento del manifiesto que los principales jefes zapatistas emitieron el 15 de abril de 1919, y mediante el cual dieron a conocer el asesinato del Caudillo del Sur:

“República Mexicana

Ejército Libertador.

AL PUEBLO MEXICANO

“El caudillo de la Revolución del Sur, el ardoroso apóstol del agrarismo, el abnegado redentor de la raza indígena, el hombre enérgicamente representativo del alma mexicana; pletórica de virilidad y de rebeldía; el glorioso predestinado cuya misión era imponer a todas las conciencias, con la sugestión del vidente, la clara idea de la justicia que asiste a los eternamente despojados del derecho, a las irredentas víctimas de la civilización; Zapata, ese hombre todo corazón y todo carácter, ha sucumbido bajo el golpe de la más artera alevosía, ha muerto en su puesto de luchador inconmovible, immaculado, inquebrantable.

...Zapata ha muerto, pero nos queda su obra, nos queda su ejemplo; esa obra de emancipación, de enaltecimiento del mexicano, de glorificación del trabajador, de consagración plena y absoluta a la causa del pueblo; ese ejemplo de hombría, de noble altivez, de pureza

mismo James D. Cockcroft en *Precursores intelectuales de la revolución mexicana, 1900/1913*, Siglo XXI

editores, México, 1997, p. 124, señala: “...los redactores de la Constitución de 1917, por medio de la mayoría

‘jacobina’, radicalizaron deliberadamente sus proposiciones para satisfacer las demandas de un campesinado

y de una clase obrera que, habiendo hecho la revolución armada, seguía en pié de lucha.”

sin mancilla, de gallardo impulso para todo lo bueno, de odio justiciero y vengador contra todo lo bajo y contra todo lo protervo.

...Tenemos una triple tarea: consumir la obra del reformador, vengar la sangre del mártir, seguir el ejemplo del héroe...

...No es la primera vez en nuestra historia que, bajo el golpe de la maldad o bajo las balas de la traición, cae la cabeza de un gran apóstol.

...Hoy de igual modo , difundida ya la idea agraria en todas las conciencias, despertada a nueva vida el alma nacional por el ardoroso y arrollador llamamiento de Emiliano Zapata, el apóstol y el vidente; dispuestas en toda la República las multitudes oprimidas a hacer triunfar con las armas, el principio salvador del reparto de tierras; consumada así por su triunfo sobre las inteligencias y sobre las almas, la labor gigantesca del libertador suriano, tiene que ser sólo cuestión de tiempo, la victoria de los ideales que el sustentó, de las aspiraciones que él hizo surgir en el corazón de todos los mexicanos, para convertirlos, de esclavos en rebeldes y de parias deformados por servidumbres seculares, en hombres libres, dignos del respeto de la historia.

...Nuestro lema es y ha sido siempre: 'Hasta Vencer o Morir'. Los surianos comprenderemos nuestro deber; SABREMOS SER DIGNOS DE NUESTRO GLORIOSO JEFE.

REFORMA, LIBERTAD, JUSTICIA Y LEY.

Campamento revolucionario en el estado de Morelos, a 15 de abril de 1919.

Generales: *Francisco Mendoza.- Genovevo de la O.- Everardo González.- Jesús Capistrán.- Pedro Saavedra.- Fortino Ayaquica.- Maurilio Mejía.- Valentín N. Reyes.- Adrián Castrejón.- Melesio Cavanzo.- Gildardo Magaña.- Zeferino Castillo.- Prudencio Casals R.- Arturo Camarillo.- Sabino R. Burgos.- Timoteo Sánchez.- Tomás García.- Antonio Beltrán.- Rafael Cal y Mayor.- Guillermo Rodríguez.- Gabriel Mariaca.- (siguen otros).- **Licenciados:** Antonio Díaz Soto y Gama.- Arnilgo Santos Jr.- y Francisco de la Torre.- **Doctores:** José Parres y G. Fortunato.- I. Macías y Alfredo Ortega.³¹”*

I.2.1.6. El pensamiento de Don Luis Cabrera

Debemos señalar que un antecedente de las propuestas que formuló Luis Cabrera, lo constituye la amplia obra que produjo Andrés Molina Enríquez, misma en la cual estudió la problemática de la tierra y del despojo de la que fueron víctimas las comunidades y pueblos indígenas, a través de sus textos: *La revolución agraria en México*, *Los grandes problemas de México*, y el *Plan de Texcoco*, lanzado a la luz pública el 23 de agosto de 1922.

Don Luis Vicente Cabrera Lobato nació en Zacatlán de las Manzanas, estado de Puebla y provenía de una familia humilde, lo que sin duda marcó su compromiso con los campesinos y las clases desposeídas, el cual se puede conocer a través del discurso que pronunció el 3 de diciembre de 1912, ante la

³¹ Espejel, Laura, Alicia Olivera y Salvador Rueda. *Emiliano Zapata, Antología*. Editorial Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, México, 1988

Cámara de Diputados, en el cual planteó la necesidad de reconstituir los ejidos de los pueblos como medio para suprimir la esclavitud del jornalero mexicano, la necesidad de que dichos ejidos fueran declarados inalienables y de que la tierra que fuera necesaria para los campesinos se comprara o se expropiara a las grandes haciendas.

Para ilustrar el pensamiento de Luis Cabrera, citaré algunos fragmentos del discurso del 3 de diciembre de 1912:

“...(la) presión económica de la competencia ventajosa que la gran propiedad rural ejerce sobre la pequeña, a la sombra de la desigualdad en el impuesto, y de una multitud de privilegios de que goza aquélla en lo económico y lo político, y que produce la constante absorción de la pequeña propiedad agraria por la grande, debe combatirse por las medidas que tiendan a igualar la grande y la pequeña propiedad ante el impuesto, pues una vez igualadas ambas propiedades, la división de la grande se efectuará por sí sola. Estimo que el gobierno debe hacer esfuerzo para fomentar la creación de la pequeña propiedad agraria.. .

Pero antes que la protección a la pequeña propiedad rural, es necesario resolver otro problema agrario de mucha mayor importancia, que consiste en liberar a los pueblos de la presión económica y política que sobre ellos ejercen las haciendas entre cuyos linderos se encuentran como prisioneros los poblados de propietarios.

Poco a poco va precisándose, entre tanto, el otro problema, el verdadero agrario, el que consiste en dar tierras a cientos de miles de parias que no las tienen...Dos factores hay que tener en consideración: la tierra y el hombre; la tierra de cuya posesión vamos a tratar, y los

*hombres a quienes debemos procurar dar tierras...tomar la tierra en donde la haya para reconstruir los ejidos de los pueblos”.*³²

El pensamiento de don Luis Cabrera fue el soporte del pensamiento agrario del movimiento constitucionalista, en realidad el fue el creador y artífice que dejó su huella en las *Adiciones al Plan de Guadalupe*, y desde luego en la *Ley del 6 de enero de 1915*, misma con la que el General Venustiano Carranza dio cumplimiento a dichas *Adiciones* y tangencialmente su pensamiento agrario se reflejó en el texto original del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, redactado por Pastor Rouaix y Andrés Molina Enríquez.

I.2.1.7. Las ideas del General Venustiano Carranza

Venustiano Carranza, nacido en Cuatro Ciénegas, estado de Coahuila, era un burgués terrateniente, viejo integrante del aparato porfirista³³; esto se reflejó en su pensamiento y en su acción. Igual que Madero, consideró concluida la revolución en 1911, con los *Convenios de Ciudad Juárez* y la renuncia del dictador Díaz. Cuando asesinaron a Madero y a Pino Suárez, don Venustiano se levantó bajo el postulado de la restauración del orden constitucional, enarbolando el *Plan de Guadalupe*, en el cual no incluyó aspectos económico-sociales, lo que indicó, desde entonces, que no pretendía la transformación de la sociedad mexicana, sino la derrota del gobierno golpista de Huerta y el establecimiento de un régimen que respetara los mecanismos constitucionales de 1857.

³² Chávez Padrón, Martha, *El derecho agrario en México*, Décimosexta edición, Editorial Porrúa, México, 2004,

pp. 266-268

³³ Don Venustiano Carranza fue diputado suplente, diputado, senador suplente, senador en sucesivas legislaturas

y finalmente gobernador durante la dictadura de Porfirio Díaz. A unos meses de que Francisco I. Madero se

levantara en armas escribió a Porfirio Díaz ratificándole su lealtad

Ante la enorme presión social de los campesinos insurrectos que fortalecían los ejércitos de Emiliano Zapata y Francisco Villa, el 12 de diciembre de 1914, don Venustiano proclamó las adiciones al *Plan de Guadalupe*, cuya autoría correspondió a don Luis Cabrera en lo que se refiere a los aspectos agrarios, y donde se prometió la desaparición de los latifundios y la restitución de tierras a las comunidades.

En cumplimiento de las adiciones al Plan de Guadalupe, en plena efervescencia revolucionaria, el astuto caudillo proclamó la *Ley Agraria del 6 de enero de 1915*, elaborada sin duda por don Luis Cabrera, misma que alentó la esperanza de millones de campesinos de que el problema de la tierra se solucionaría en caso de que triunfaran los constitucionalistas, al abordar los siguientes aspectos:

1. Cumplió la promesa de dar leyes agrarias en un plazo inmediato, antes de un mes de haber sido publicadas las *Adiciones al Plan de Guadalupe*.
2. Ordenó la restitución de tierras a los pueblos despojados, demanda que en todos los programas agrarios, tanto del Partido Liberal Mexicano, el Plan de San Luis Potosí y el Plan de Ayala, principalmente, estaba consignada, pero no las institucionalizaron.
3. Decretó la disolución de los latifundios, que era un principio necesario para establecer un equilibrio de la propiedad rural, el cual estuvo vigente hasta 1991, pero que se reafirmó en las reformas de 1992 al artículo 27 constitucional en su fracción XV, la cual a la fecha dice:

“...En los Estados Unidos Mexicanos están prohibidos los

latifundios...”

4. Como consecuencia de la disolución de los latifundios, se reconoce el nacimiento de la pequeña propiedad, principio que reconoce la existencia de la propiedad privada, rural, limitada por la legislación agraria para evitar la subsistencia de latifundios.

5. La expropiación de tierras a los latifundistas por causa de utilidad pública y mediante indemnización por parte del gobierno federal, figura que continúa inserta en el párrafo segundo del artículo 27 de la Constitución mexicana, aunque a raíz de la terminación del reparto agrario, con las reformas constitucionales de 1992, ya no es aplicable para los casos de reparto.

6. El reparto de tierras a los campesinos que no las tuvieron o que no las tuvieron en cantidades suficientes, lo cual se realizaba con la institución de la expropiación por causa de utilidad pública y mediante indemnización. Actualmente y a raíz de las reformas constitucionales de 1992 y de la abrogación de la Ley Federal de la Reforma Agraria de 1971, ya no existe reparto agrario, y por tanto, no existe creación de nuevos ejidos producto de la expropiación, pues su fundamento, que eran las fracciones X, XI, XII y XIII del artículo 27 constitucional, fueron derogadas íntegramente.

Pero la realidad fue que una vez que don Venustiano se sintió fuerte al haber derrotado a las fuerzas de Francisco Villa, el 19 de septiembre de 1916, decretó la convocatoria a un Congreso Constituyente, modificando los artículos 7 a 9 de la Ley del 6 de Enero de 1915. Ese decreto desembocó en las elecciones del 22 de octubre, mediante las cuales la ciudadanía debía elegir a los diputados para el Constituyente de 1916-17. Desde luego, se estableció la prohibición de que todo mexicano que hubiera participado en la División del Norte o en el Ejército

Libertador del Sur participara en las elecciones al Congreso Constituyente. La guerra no había concluido.

En el Congreso y con el apoyo de Carranza se aprobaron las credenciales de 22 diputados que habían sido parte de la anterior legislatura y que algunos habían aprobado la renuncia de Madero y continuado en el cargo después de la Decena Trágica. El primero de diciembre de 1916, Venustiano Carranza inauguró las sesiones del Congreso Constituyente y presentó su proyecto de Constitución, el cual aunque tenía como base la Carta Magna de 1857 e incluía algunas reformas, era sumamente reaccionario para las circunstancias de la época. De hecho, fue una propuesta neoporfirista y restauradora.

En una definición más de los intereses que representaba, don Venustiano no incluyó en su proyecto los postulados de la *Ley Agraria del 6 de Enero de 1915*, ni le dio importancia particular a la situación de los obreros. Se polarizaron las posturas de los constituyentes y un bloque burgués progresista, sensible a la presión social que originó al movimiento revolucionario y en oposición al pensamiento de don Venustiano, hizo que se incluyeran y aprobaran los artículos que le dieron singularidad a la Carta Magna de 1917: el artículo 27, referente al problema agrario y el 123 que consagró en un capítulo especial los derechos de los trabajadores y el 130 que mantuvo y profundizó la actitud anticlerical del Estado. Además fue modificado sustancialmente el proyecto carrancista de artículo Tercero, referente a la educación, y en contrario a la propuesta del primer jefe constitucionalista se estableció la prohibición de que corporaciones religiosas o ministros de algún culto pudieran establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria, y también la obligatoriedad de que en las escuelas particulares la enseñanza fuera laica, en todos los niveles.

Carranza y los constitucionalistas representaron el proyecto burgués más definido a lo largo de la gesta revolucionaria. Tenían claridad de los objetivos que

se plantearon y de los medios que necesitaron para llevarlos a cabo. A esa claridad de objetivos y medios obedeció la convocatoria para el Constituyente de 1916-1917. El primer jefe constitucionalista, siempre preocupado por dar un manto de legalidad a sus actos, quiso dar un marco jurídico a los intereses de los que ya se anunciaban como vencedores.

La visión reaccionaria que caracterizó la propuesta de Constitución carrancista fue enmendada por la participación del bloque obregonista, el que representó los intereses de los sectores burgueses progresistas. A diferencia de la visión aristocrática de Carranza, los obregonistas tenían totalmente claro que debían de plasmar las demandas campesinas y obreras en el nuevo texto constitucional. Sabían perfectamente, a través del contacto cotidiano con las mismas tropas constitucionalistas, que esas demandas habían llevado a las amplias masas oprimidas a engrosar los distintos ejércitos de la gesta revolucionaria. Sabían también que villistas y zapatistas no estaban totalmente derrotados y que era necesario neutralizar a sus seguidores con la promesa jurídica de que podrían satisfacer sus demandas en el nuevo marco de derecho.

I.2.1.8 Las adiciones al Plan de Guadalupe

El general Venustiano Carranza, El 12 de diciembre de 1914, cuando ya lo combatían la División del Norte y el Ejército Libertador del Sur y esas fuerzas populares dominaban la ciudad de México y la mayor parte del territorio nacional, se vio obligado a promulgar las *Adiciones al Plan de Guadalupe*, en las que prometió que expediría y pondría en vigor leyes agrarias para disolver los latifundios y restituir a los pueblos las tierras que les despojaron.

En efecto, el artículo segundo de las mencionadas adiciones dice, entre otras cosas:

“Art. 2º El Primer Jefe de la Revolución y Encargado del Poder Ejecutivo expedirá y pondrá en vigor, durante la lucha, todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país, efectuando las reformas que la opinión pública exige como indispensables para restablecer el régimen que garantice la igualdad de los mexicanos entre sí; leyes agrarias que favorezcan la formación de la pequeña propiedad, disolviendo los latifundios y restituyendo a los pueblos las tierras de que fueron injustamente privados...”

Más adelante se refiere al peón rural, al decir:

“...legislación para mejorar la condición del peón rural...”

Posteriormente, las mencionadas Adiciones al Plan de Guadalupe, se refieren a la institución más relevante que se da en nuestro país en materia agraria hasta 1991, que es el reparto agrario a los campesinos que necesitaran tierras, para tal efecto en el artículo Tercero se estableció:

“...El Jefe de la Revolución, queda expresamente autorizado para...hacer las expropiaciones por causa de utilidad pública, que sean necesarias para el reparto de tierras...”³⁴

Me atrevo a decir, que dichas adiciones fueron promulgadas en contrario de la visión del Varón de Cuatro Ciénegas, ante la necesidad de mediatizar la rebeldía de los ejércitos campesinos y bajo la influencia de Luis Cabrera. Sin

³⁴ Fabila, Manuel, Cinco Siglos de Legislación Agraria 1493-1940. SRA-CEHAM, edición especial, México 1981, pp. 254 a 259

embargo son importantes porque constituyen el antecedente inmediato de la Ley del 6 de enero de 1915, misma que dio cumplimiento a las mencionadas adiciones.

CAPÍTULO SEGUNDO: LEGISLACIÓN QUE REGULÓ EL REPARTO AGRARIO

II.1. La Ley preconstitucional del 6 de enero de 1915

Como vimos en el capítulo anterior, el 6 de enero de 1915 el Varón de Cuatro Ciénegas emitió la ley agraria más radical del constitucionalismo, evidentemente con el propósito de restar fuerza a los ejércitos campesinos de Villa y Zapata, en el momento en que el general Alvaro Obregón desarrollaba su avance sobre Puebla.

La importancia de esta ley es que fue la primera que reguló el reparto agrario y que entró realmente en vigor en la República Mexicana, en virtud de la correlación de fuerzas que favoreció a los constitucionalistas. Esta legislación declaró nulos los actos que se realizaron de acuerdo con diversas leyes que desde 1856 y hasta la promulgación de la Ley del 6 de enero de 1915, se aplicaron indebidamente en perjuicio de las comunidades y de varias formas de organización campesina y creó la figura de la dotación de tierras a los pueblos que las necesitaran para su sobrevivencia.

Dicha Ley constó de doce artículos y fue firmada por Don Venustiano Carranza, Jefe del Ejército Constitucionalista y en ese momento encargado del Poder Ejecutivo y por Pastor Rouaix, entonces Subsecretario encargado del despacho de la Secretaría de Fomento, Colonización e Industria y quien llegaría a ser el primer Presidente de la Comisión Nacional Agraria.¹

Los aspectos sustanciales de la Ley del 6 de enero fueron:

“Art. 1º. Se declaran nulas:

¹ Fabila, Manuel, Cinco Siglos de Legislación Agraria 1493-1940. SRA-CEHAM, edición especial, México 1981, pp. 270 a 274

I. Todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, hechas por los Jefes políticos, Gobernadores de los Estados o cualesquiera otra autoridad local, en contravención a lo dispuesto en la ley de 25 de junio de 1856 y demás leyes y disposiciones relativas.

II. Todas las concesiones, composiciones o ventas de tierras, aguas y montes, hechas por las Secretarías de Fomento, Hacienda o cualesquiera otra autoridad federal, desde el día 1º de diciembre de 1876 hasta la fecha, con las cuales se hayan invadido y ocupado ilegalmente los ejidos, terrenos de repartimiento o de cualquiera otra clase, pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades y

III. Todas las diligencias de apeo, o deslinde, practicadas durante el periodo de tiempo a que se refiere la fracción anterior, por compañías, jueces u otras autoridades, de los Estados o de la Federación, con las cuales se hayan invadido y ocupado ilegalmente, tierras, aguas y montes de los ejidos, terrenos de repartimiento o cualquiera otra clase, pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades.²

Dichas nulidades, que fueron producto de los despojos efectuados sobre las organizaciones campesinas marginadas por virtud de leyes que se promulgaron desde 1856 hasta 1894, relativas a: desamortización de los bienes eclesiásticos, de colonización, sobre terrenos baldíos, de colonización sobre las compañías deslindadoras y de baldíos, demasías, excedencias y nacionales, no dejándose de regular hasta la fecha la aplicación de dichas nulidades, ya que al abrogarse la Ley del 6 de enero de 1915, dicho principio se trasladó a la Constitución de la

² Ibidem

República de 1917, en el año de 1934, habiendo quedado integrado a la Carta Magna como fracción VIII del mencionado artículo. A la fecha si comprobamos dicho texto, es de lo poco que el Presidente Carlos Salinas de Gortari, en las reformas de 1992, no se atrevió a tocar y consecuentemente está vigente en la Constitución de la República, aunque parece incongruente, pues después de 150 años difícilmente vivirá alguno de los despojados.

Continúa la Ley del 6 de enero de 1915:

“Art. 2º. La división o reparto que se hubiera hecho legítimamente entre los vecinos de un pueblo, ranchería, congregación o comunidad, y en las que haya habido algún vicio, solamente podrá ser nulificada cuando así lo soliciten las dos terceras partes de aquellos vecinos o de sus causahabientes.”

Este principio estuvo vigente en la Constitución de la República como fracción IX del artículo 27 Constitucional y con las reformas de 1992 a la Constitución sí se modificó parcialmente el contenido de esta fracción, aunque subsiste en la legislación agraria vigente en lo concerniente al funcionamiento de la asamblea ejidal.

“Art. 3º. Los pueblos que, necesítándolos, carezcan de ejidos, o que no pudieran lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos o porque legalmente hubieren sido enajenados, podrán obtener que se les dote de terreno suficiente para reconstruirlos conforme a las necesidades de su población, expropiándose por cuenta del Gobierno Nacional el terreno indispensable para ese efecto, del que se encuentre inmediatamente colindante con los pueblos interesados.”

En esta fundamentación para repartir tierras a quienes carecieran de ellas, por vía de la expropiación por causa de utilidad pública y mediante indemnización que deberá hacer el gobierno federal, es importante señalar que este principio del reparto de tierras mencionado pasó textualmente a la Constitución en el año de 1934 en que se abrogó la Ley Agraria de 1915, colocándola como fracción X de dicho precepto constitucional, el cual estuvo vigente hasta 1991 en que se deroga dicha fracción X del artículo 27 constitucional en virtud de que se concluye con el reparto agrario en México, lo cual representó la muerte de una de las instituciones más importantes de la Revolución Mexicana de 1910 y del derecho social en nuestro país; también por ese mismo motivo se derogaron las fracciones XI, XII y XIII, ya que al no existir procedimiento dotatorio las autoridades agrarias ahí estipuladas, desaparecieron por falta de objeto o de materia, pues ya no hay procedimiento administrativo de reparto y las formas en la que intervenían en las diversas etapas procesales administrativas también concluyeron; por otra parte subsiste el párrafo II del artículo 27 constitucional, el cual se refiere a que las expropiaciones que hagan los gobiernos federales o estatales deberán ser por causa de utilidad pública y mediante indemnización, pero como de acuerdo con la ley de expropiaciones, la misma señalaba dos causas de utilidad pública para la expropiación: la de cumplir el gobierno con un servicio público para la población, la cual todavía subsiste; pero la expropiación para cumplir con un fin social desapareció en virtud de que ya no hay reparto agrario, y por ello ya no es aplicable en la materia agraria de reparto, lo que motivó que se reformara la Ley de Expropiaciones, reglamentaria del párrafo II del artículo 27 constitucional, quitando la utilidad pública para cumplir con un fin social; y ahora en caso de que existan excedentes de tierras, ya no se aplica el mencionado párrafo II del artículo 27 constitucional, sino que se aplica un procedimiento menos drástico que se contiene en la fracción XVII del multicitado artículo 27 de nuestra carta magna.

“Art. 4º. *Para los efectos de esta ley y demás leyes agrarias que se expidieran, de acuerdo con el programa político de la Revolución, se crearán:*

I. Una comisión nacional agraria, compuesta de nueve personas y que, presidida por el Secretario de Fomento, tendrá las funciones que esta ley y las sucesivas le señalen;

II. Una comisión local agraria, compuesta de cinco personas, por cada Estado o Territorio de la República, y con las atribuciones que las leyes determinen;

III. Los comités particulares ejecutivos que en cada Estado se necesiten, los que se compondrán de tres personas cada uno, con las atribuciones que se les señalen.

Art. 5º. *Los comités particulares ejecutivos dependerán en cada estado de la comisión local agraria respectiva, la que a su vez, estará subordinada a la comisión nacional agraria.”*

Como ya mencionamos en el análisis del artículo tercero de la Ley del 6 de enero de 1915, las autoridades agrarias que se crean en la citada Ley, tuvieron el mismo seguimiento procesal-administrativo, aunque en el transcurso de la aplicación y regulación de este procedimiento administrativo fue adaptándose en las diversas legislaciones posteriores a la de 1915, así tenemos que lo que era la Comisión Nacional Agraria, es lo que en la Ley Federal de Reforma Agraria y en la Constitución de la República (fracción XI) se establecía como Cuerpo Consultivo Agrario, cambiando el número de sus integrantes más no la función que siempre tuvieron; lo que eran las comisiones locales agrarias se transformaron en las comisiones agrarias mixtas conservando sus funciones de integración del procedimiento administrativo agrario, aunque ampliándolo a más comisiones

agrarias que las que inicialmente estuvieron establecidas; la Secretaría de Fomento que en su momento histórico cumplió una función no agraria, sino de control industrial, comercial y de las actividades productivas se transformó en un órgano autónomo como fueron en diversos momentos históricos el Departamento Agrario, el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y, a partir de 1975, la Secretaría de la Reforma Agraria, y hasta 1991, los comités particulares ejecutivos, que considero ya no eran autoridades agrarias y que sin embargo se quedaron históricamente como tales, ya que en los inicios del reparto agrario no había autoridad ejecutora que conociera las tierras, luego tenían un doble papel los comités particulares ejecutivos, en primer lugar siempre fueron los representantes de los solicitantes de tierras, desde el inicio de la solicitud hasta que se emitía la resolución presidencial, sin embargo en esta primera época, también fungían como autoridades ejecutoras, ya que eran quienes conocían las tierras que les habían concedido en resolución presidencial y podían cumplir con la entrega de las tierras dotadas.

“Art. 6º. Las solicitudes de restitución de tierras pertenecientes a los pueblos que hubieren sido invadidos u ocupados ilegítimamente, y a que se refiere el artículo 1º de esta ley, se presentarán en los estados directamente ante los gobernadores, y en los territorios y Distrito Federal, ante las autoridades políticas superiores, pero en el caso en que la falta de comunicaciones o el estado de guerra dificultare la acción de los gobiernos locales, las solicitudes podrán también presentarse ante los jefes militares que estén autorizados especialmente para el efecto por el encargado del Poder Ejecutivo; a estas solicitudes se adjuntarán los documentos en que se funden.

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

Art. 7º. *La autoridad respectiva, en vista de las solicitudes, oirá el parecer de la comisión local agraria sobre la justicia de las reivindicaciones y sobre la conveniencia, necesidad y extensión en las concesiones de tierras para dotar de ejidos, y resolverá si procede o no la restitución o concesión que se solicita; en caso afirmativo, pasará el expediente al comité particular ejecutivo que corresponda, a fin de que, identificándose los terrenos, deslindándolos y midiéndolos, proceda a hacer la entrega provisional de ellos a los interesados.”*

Como ya aludimos en párrafos anteriores, anteriormente y hasta 1991, en las fracciones XII y XIII del artículo 27 constitucional, se transmitía el contenido de la Ley del 6 de enero de 1915 en lo que atañe a una síntesis del procedimiento que era aplicable tanto a la restitución de tierras y aguas como a la dotación de éstas, y conviene precisar que actualmente y a raíz de las reformas de 1992, la acción de dotación y el procedimiento correspondiente de tipo administrativo, se terminaron, al igual que concluyeron sus funciones las autoridades agrarias, administrativas que intervenían en el procedimiento agrario; pero en lo referente a la restitución el destino es distinto, ya que la restitución de tierras y aguas sigue vigente como complemento de la fracción VIII del artículo 27 constitucional en lo relativo a las diversas formas de despojo y que también a partir de la constitución de los ejidos desde 1920 con la Ley de Ejidos, le es aplicable a los despojos de tierras y aguas de ejidos, por lo tanto se reubica en la Constitución el procedimiento restitutorio colocándolo en el último párrafo de la fracción VII del artículo 27 constitucional, igualmente se establece la regulación nueva del procedimiento restitutorio ante los tribunales agrarios, para tal efecto establece la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios (artículo 18) dicho procedimiento y por otra parte en el artículo 9 de la misma Ley Orgánica mencionada se establece el recurso de la revisión ante el Tribunal Superior Agrario contra las resoluciones de los Tribunales Unitarios Agrarios respecto a restituciones de tierras y aguas.

“Art. 8º. Las resoluciones de los gobernadores o jefes militares, tendrán el carácter provisional, pero serán ejecutadas en seguida por el comité particular ejecutivo, y el expediente, con todos sus documentos y demás datos que se estimaren necesarios, se remitirá después a la comisión local agraria, la que, a su vez, lo elevará con un informe a la comisión nacional agraria.

Art. 9º. La comisión nacional agraria dictaminará sobre la aprobación, rectificación o modificación, de las resoluciones elevadas a su conocimiento, y en vista del dictamen que rinda el encargado del Poder Ejecutivo de la nación, sancionará las reivindicaciones o dotaciones efectuadas, expidiendo los títulos respectivos.”

Estos procedimientos de la Ley del 6 de enero de 1915, se conservaron en la fracciones XII y XIII del artículo 27 constitucional, sobresaliendo las facultades de los gobernadores de los estados y territorios para instrumentar los registros de la solicitud y la resolución provisional cuando estuvieran ocupadas las tierras por los solicitantes; a la vez habla del Presidente de la República como primer autoridad agraria que resolvía dichas solicitudes y resoluciones.

“Art. 11. Una ley reglamentaria determinará la condición en que han de quedar los terrenos que se devuelvan o adjudiquen a los pueblos y la manera y ocasión de dividirlos entre los vecinos, quienes entretanto los disfrutarán en común”³

Con el objeto de dar cumplimiento a dicho precepto se crean las leyes correspondientes reglamentarias, tanto de la Ley del 6 de enero de 1915, como

³ Ibidem

del artículo 27 constitucional, así tenemos entre otras, la Ley de Ejidos, la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras, la Ley Reglamentaria sobre repartición de tierras ejidales y constitución del patrimonio parcelario ejidal, el artículo 27 de la Constitución de la República de 1917, el Código Agrario de 1934, las reformas y adiciones al artículo 27 constitucional de 1934, el Código Agrario de 1940, el Código Agrario de 1942, la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971 y la Ley Agraria de 1992.

Sin embargo la Comisión Nacional Agraria que debía formarse a partir de la promulgación de la Ley del 6 de enero, no se formó en todo el año de 1915; y aunado a ello, cuando ya se había iniciado la derrota de la División del Norte, en junio de 1915, Carranza limitó la aplicación de la Ley y estableció que no habría confiscaciones y que se respetarían las propiedades adquiridas legalmente, aún y cuando no se revisaran los dudosos mecanismos que utilizaron los latifundistas para dar un manto de legalidad a sus posesiones, después de arrebatárselas a las comunidades. De 348 solicitudes de dotación o de restitución de tierras que hicieron varias comunidades establecidas en los territorios dominados por los carrancistas, los gobernadores sólo resolvieron favorablemente siete.

Por fin, en el mes de enero de 1916 fue creada la Comisión Nacional Agraria por el gobierno constitucionalista; también se dio lugar a la formación de las Comisiones Locales las que se formaron en 26 estados de la República hasta antes de febrero de 1917. Pero, nuevamente se reflejaron las limitaciones en la aplicación práctica de la Ley del 6 de enero de 1915: en casi todas las comisiones, los funcionarios que las integraron estaban imbricados con los poderes locales y representaban los intereses de latifundistas y hacendados, a los que debían afectar.

Además por decreto del 19 de septiembre de 1916, el encargado del Poder Ejecutivo, reformó los artículos 7, 8, y 9 de la Ley del 6 de enero de 1915 y melló sustancialmente su filo ejecutivo y revolucionario, al establecer:

“Art. 7°. La autoridad respectiva, en vista de la solicitud presentada, oirá parecer de la Comisión Local Agraria, sobre la justicia de las reivindicaciones, y sobre la conveniencia, necesidad y extensión de las concesiones de tierra para dotar de ejidos y resolverá si procede o no la restitución o concesión que se solicita.

Art. 8°. La resolución de los Gobernadores o Jefes Militares, ya sea favorable o adversa a la solicitud presentada, tendrá el carácter de provisional y deberá ser revisada por el Encargado del Poder Ejecutivo de la Nación; a cuyo efecto, el expediente pasará a la Comisión Local Agraria, y ésta a su vez lo remitirá íntegro, con todos sus documentos y demás datos que estime necesario, a la Comisión Nacional, dejándose copia completa de él.

Art. 9°. La Comisión Nacional Agraria, recibido el expediente, dictaminará sobre la aprobación, modificación o revocación de las resoluciones elevadas a su conocimiento, y en vista de su dictamen el Encargado del Poder Ejecutivo de la Nación dictará la resolución que proceda de la que se enviará copia debidamente autorizada a la Comisión Local respectiva para su notificación a los interesados y su debido cumplimiento. Si la resolución es favorable, la Comisión Local pasará dicha copia, así como la del expediente, al Comité Particular Ejecutivo, a fin de que deslindando, identificando y midiendo los terrenos, proceda a hacer entrega de ellos a los interesados...”⁴

⁴ Ibidem, pp. 296 y 297

Es decir, el procedimiento de ejecución provisional e inmediata fue derogado y se estableció, en contrario del texto original de la Ley del 6 de enero de 1915, que hasta que concluyera el procedimiento se daría posesión de la tierra al núcleo petionario.

El resultado de esta situación se manifestó el 15 de abril de 1917, cuando Venustiano Carranza informó al pueblo de México, que hasta esa fecha sólo había decretado la resolución definitiva concediéndole tierras a 4 pueblos, lo cual reflejaba no sólo las dificultades de la situación nacional, sino el abuso del recurso de Amparo por parte de los propietarios y en alguna medida el pensamiento de don Venustiano, fiel reflejo de su origen de clase y de los intereses que representó.

II.2. El artículo 27 de la Constitución de 1917

El 5 de febrero de 1917, el Constituyente de Querétaro proclamó la Carta Magna que ha regido la vida jurídica de nuestro país hasta la fecha, misma que como apuntamos en el capítulo anterior fue mucho más allá del pensamiento de don Venustiano Carranza y alcanzó singularidad en el mundo por los aspectos sociales en beneficio de los campesinos y de los trabajadores, plasmados en los artículos 27 y 123.

El artículo 27 elevó a rango constitucional la Ley del 6 de enero de 1915 y proclamó los principios que hasta la actualidad rigen la materia agraria en nuestro país, fue el soporte jurídico de las acciones de restitución y dotación en los gobiernos emanados de la revolución de 1910.

Es importante efectuar un análisis del contenido del precitado artículo 27 Constitucional, que originalmente regulaba la propiedad originaria del Estado, como un principio de orden público, así como diversas actividades de explotación

que tenían como rector al gobierno federal, tal es el caso del petróleo; y por otra parte contemplamos el sustento de algunos principios de la Ley del 6 de enero de 1915, que rigieron paralelamente tanto en la citada Ley, como en el artículo 27 Constitucional originario, veamos:

“Artículo 27. ...

...Con este objeto se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios; para el desarrollo de la pequeña propiedad; para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los pueblos, rancherías y comunidades que carezcan de tierras y aguas, o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad. Por tanto, se confirman las dotaciones de terrenos que se hayan hecho hasta ahora de conformidad con el Decreto de 6 de enero de 1915. La adquisición de las propiedades particulares necesarias para conseguir los objetos antes expresados, se considerará de utilidad pública...

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 se les haya restituido o restituyeren, conforme a la ley de 6 de enero de 1915; entre tanto la ley determina la manera de hacer el repartimiento únicamente de las tierras...”*

En tanto que el párrafo tercero de la fracción VII del artículo 27 Constitucional originario decía:

“Se declaran nulas todas las diligencias, disposiciones, resoluciones y operaciones de deslinde, concesión, composición, sentencia, transacción, enajenación o remate que hayan privado total o parcialmente de sus tierras, bosques y aguas, a los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población, que existan todavía, desde la ley de 25 de junio de 1856; y del mismo modo serán nulas todas las disposiciones, resoluciones y operaciones que tengan lugar en lo sucesivo y que produzcan iguales efectos. En consecuencia, todas las tierras, bosques y aguas de que hayan sido privadas las corporaciones referidas, serán restituidas a éstas con arreglo al Decreto de 6 de enero de 1915, que continuará en vigor como ley constitucional. En el caso de que, con arreglo a dicho decreto, no procediere, por vía de restitución, la adjudicación de tierras que hubiere solicitado alguna de las corporaciones mencionadas, se le dejarán aquellas en calidad de dotación sin que en ningún caso deje de asignársele las que necesitare. Se exceptúan de la nulidad antes referida, únicamente las tierras que hubieren sido tituladas en los repartimientos hechos a virtud de la citada ley de 25 de junio de 1856 o poseídas en nombre propio a título de dominio por más de diez años, cuando su superficie no exceda de cincuenta hectáreas. El exceso sobre esa superficie deber ser vuelto a la comunidad, indemnizando su valor al propietario. Todas las leyes de restitución que por virtud de este precepto se decreten, serán de inmediata ejecución por la autoridad administrativa. Sólo los miembros de la comunidad tendrán derecho a los terrenos de repartimiento y serán inalienables los derechos sobre los mismos terrenos mientras permanezcan indivisos,

así como los de propiedad, cuando se haya hecho el fraccionamiento...”.

Y el párrafo quinto de la misma fracción VII del mencionado artículo 27 Constitucional exponía:

“...Durante el próximo período constitucional, el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, expedirán leyes para llevar a cabo el fraccionamiento de las grandes propiedades...”.

En tanto que el último párrafo de la mencionada fracción VII del artículo constitucional que aludimos concluía:

“Se declaran revisables todos los contratos y concesiones hechos por los Gobiernos anteriores desde el año de 1876, que hayan traído por consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la Nación, por una sola persona o sociedad, y se faculta al Ejecutivo de la Unión, para declararlos nulos, cuando impliquen perjuicios graves para el interés público.”⁵

La promulgación del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, originó diversos acuerdos y leyes, entre los primeros encontramos los acuerdos del 27 de abril de 1917 y del 24 de enero de 1918, los cuales modificaron la composición de la Comisión Nacional Agraria.

Asimismo es necesario señalar que por decreto del 30 de diciembre de 1933, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de enero de 1934, se abrogó la Ley del 6 de enero de 1915 y todos sus principios y su texto se

⁵ Fabila, Manuel, Cinco Siglos de Legislación Agraria 1493-1940. SRA-CEHAM, edición especial, México 1981, pp. 307 a 311

insertaron en el artículo 27 constitucional, el que se reformó y se le adicionaron las siguientes fracciones:

“Artículo 27. ...

VIII. Se declaran nulas:

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

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

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

Quedan exceptuadas de la nulidad anterior, únicamente las tierras que hubieren sido tituladas en los repartimientos hechos con apego a la Ley

de 25 de junio de 1856 y poseídas en nombre propio a título de dominio por más de diez años cuando su superficie no exceda de cincuenta hectáreas.

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

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

XI. *Para los efectos de las disposiciones contenidas en este artículo y de las leyes reglamentarias que se expidan, se crean:*

a) *Una dependencia directa del Ejecutivo Federal encargada de la aplicación de las leyes agrarias y de su ejecución.*

b) *Un cuerpo consultivo compuesto de cinco personas que serán designadas por el Presidente de la República y que tendrá las funciones que las leyes orgánicas reglamentarias le fijen.*

c) Una Comisión Mixta compuesta de representantes iguales de la Federación, de los Gobiernos locales, y de un representante de los campesinos, cuya designación se hará en los términos que prevenga la ley reglamentaria respectiva, que funcionará en cada Estado, Territorio y Distrito Federal, con las atribuciones que las mismas leyes orgánicas y reglamentarias determinen.

d) Comités particulares ejecutivos para cada uno de los núcleos de población que tramiten expedientes agrarios.

e) Comisariados ejidales para cada uno de los núcleos de población que posean ejidos.

XII. *Las solicitudes de restitución o dotación de tierras o aguas se presentarán en los Estados y Territorios directamente ante los Gobernadores.*

Los Gobernadores turnarán las solicitudes a las Comisiones Mixtas, las que substanciarán los expedientes en plazo perentorio y emitirán dictamen: Los Gobernadores de los Estados aprobarán o modificarán el dictamen de las Comisiones Mixtas y ordenarán que se dé posesión inmediata de las superficies que en su concepto procedan. Los expedientes pasarán entonces al Ejecutivo Federal para su resolución.

Cuando los Gobernadores no cumplan con lo ordenado en el párrafo anterior, dentro del plazo perentorio que fije la ley, se considerara desaprobado el dictamen de las Comisiones Mixtas y se turnará el expediente inmediatamente al Ejecutivo Federal.

Inversamente, cuando las Comisiones Mixtas no formulen dictamen en plazo perentorio, los Gobernadores tendrán facultad para conceder posesiones en la extensión que juzguen procedente.

XIII. *La dependencia del Ejecutivo y el Cuerpo Consultivo Agrario dictaminará sobre la aprobación, rectificación o modificación de los dictámenes formulados por las Comisiones Mixtas, con las modificaciones que hayan introducido los Gobiernos locales, se informará al C. Presidente de la República, para que éste dicte resolución como suprema autoridad agraria.*

XIV. *Los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas, que se hubiesen dictado a favor de los pueblos, o que en lo futuro se dictaren, no tendrán ningún derecho ni recurso legal ordinario, ni podrán promover el juicio de amparo.*

Los afectados con dotación, tendrán solamente el derecho de acudir al Gobierno Federal para que les sea pagada la indemnización correspondiente. Este derecho deberán ejercitarlo los interesados dentro del plazo de un año, a contar desde la fecha en que se publique la resolución respectiva en el Diario Oficial de la Federación. Fenecido este término, ninguna reclamación será admitida.

XV. *Las Comisiones Mixtas, los Gobiernos locales y las demás autoridades encargadas de las tramitaciones agrarias, no podrán afectar, en ningún caso, la pequeña propiedad agrícola en explotación e incurrirán en responsabilidad, por violaciones a la Constitución, en caso de conceder dotaciones que la afecten.*

XVI. Las tierras que deban ser objeto de adjudicación individual, deberán fraccionarse precisamente en el momento de ejecutar las resoluciones presidenciales, conforme a las leyes reglamentarias.

XVII. El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, expedirán leyes para fijar la extensión máxima de la propiedad rural; y para llevar a cabo el fraccionamiento de los excedentes, de acuerdo con las siguientes bases:

a) En cada Estado, Territorio y Distrito Federal, se fijará la extensión máxima de tierra de que pueda ser dueño un solo individuo o sociedad legalmente constituida.

b) El excedente de la extensión fijada deber ser fraccionado por el propietario en el plazo que señalen las leyes locales, y las fracciones serán puestas a la venta en las condiciones que aprueben los Gobiernos de acuerdo con las mismas leyes.

c) Si el propietario se opusiere al fraccionamiento, se llevará éste a cabo por el Gobierno local, mediante la expropiación.

d) El valor de las fracciones será pagado por anualidades que amorticen capital y rédito, a un tipo de interés que no exceda de 3% anual.

e). Los propietarios estarán obligados a recibir bonos de la Deuda Agraria local para garantizar el pago de la propiedad expropiada. Con este objeto, el Congreso de la Unión expedir una ley facultando a los Estados para crear su Deuda Agraria.

f). Ningún fraccionamiento podrá sancionarse sin que hayan quedado satisfechas las necesidades agrarias de los poblados inmediatos. Cuando existan proyectos de fraccionamiento por ejecutar, los expedientes agrarios serán tramitados de oficio en plazo perentorio.

g). Las leyes locales organizarán el patrimonio de familia, determinando los bienes que deben constituirlo, sobre la base de que ser inalienable y no estar sujeto a embargo ni a gravamen ninguno.

XVIII. Se declaran revisables todos los contratos y concesiones hechas por los Gobiernos anteriores desde el año de 1876, que hayan traído por consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la Nación, por una sola persona o sociedad, y se faculta al Ejecutivo de la Unión para declararlos nulos cuando impliquen perjuicios graves para el interés público.”⁶

Como podemos ver, en el texto del artículo 27 Constitucional reformado en 1934, en lo esencial se conservaron los principios originales y se adicionaron los preceptos de la abrogada Ley del 6 de enero de 1915. La innovación que considero necesario destacar es la que estableció la fracción XIV del mencionado artículo, negando la posibilidad de recurrir al juicio de amparo a los propietarios de las tierras susceptibles de expropiarse para instrumentar el reparto agrario. Desde luego que cabe señalar que a partir de las reformas de 1992 impulsadas por Carlos Salinas de Gortari, las fracciones X, XI, XII, XIII, XIV y XVI fueron derogadas.

El 20 de octubre de 1936, el senador por el estado de Oaxaca, C. Wilfredo C. Cruz, presentó una iniciativa de reforma al artículo 27 Constitucional, misma que fue modificada y aprobada por el H. Congreso de la Unión y por las

⁶ Fabila, Manuel, Cinco Siglos de Legislación Agraria 1493-1940. SRA-CEHAM, edición especial, México 1981, pp. 547 a 555

legislaturas de todos los estados de la República, siendo publicada, finalmente, en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre de 1937, quedando adicionada la fracción VII del mencionado artículo constitucional para establecer el procedimiento para dirimir los conflictos por límites entre comunidades y reservándolos a la jurisdicción federal.

El 5 de diciembre de 1946, el entonces Presidente de la República Mexicana, C. Miguel Alemán, envió a la H. Cámara de Diputados la iniciativa de la que fue la quinta reforma al artículo 27 constitucional, misma que fue promulgada el 12 de febrero de 1947 y la cual nos interesa para el tema que nos ocupa por haber modificado las fracciones X, XIV y XV en el siguiente sentido:

A la fracción X se le adicionó el siguiente párrafo:

“La superficie o unidad individual de dotación no deberá ser en lo sucesivo menor de diez hectáreas de terrenos de riego o humedad o, a falta de ellos, de sus equivalentes en otras clases de tierras, en los términos del párrafo tercero de la fracción XV de este artículo.”

A la fracción XIV se le agregó lo siguiente:

“Los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos a los que se haya expedido, o en lo futuro se expida, certificados de inafectabilidad, podrán promover el juicio de amparo contra la privación o afectación agraria ilegales de sus tierras o aguas.”

En tanto que la fracción XV del mencionado artículo 27 constitucional quedó así:

“Se considerará pequeña propiedad agrícola en explotación la que no exceda de cien hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras

Para los efectos de la equivalencia se computará una hectárea de riego por dos de temporal; por cuatro de agostadero de buena calidad y por ocho de monte o de agostadero en terrenos áridos...”

Como vemos se estableció por primera vez en esta fracción XV del artículo 27 Constitucional las cuatro clases de tierras con las cuales se determina la extensión de la pequeña propiedad agrícola hasta la fecha, y es oportuno mencionar que en las reformas realizadas en 1992 por impulso de Carlos Salinas de Gortari no hubo modificación en cuanto a las clases de tierras, las equivalencias y el máximo de pequeña propiedad en tierras de riego o humedad de primera.

“...Se considerará, asimismo, como pequeña propiedad, las superficies que no excedan de doscientas hectáreas en terrenos de temporal o de agostadero susceptibles de cultivo; de ciento cincuenta cuando las tierras se dediquen al cultivo del algodón, si reciben riego de avenida fluvial o por bombeo; de 300 cuando se destinen al cultivo de plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, cacao, o árboles frutales...”

Este párrafo de la fracción XV del multicitado precepto constitucional se modificó sólo en algunos tipos de producción mínimos, quedando el de 150 hectáreas de tierras de riego cuando se dediquen al cultivo del algodón y respecto a los 12 productos que se beneficiaron con una extensión de 300 hectáreas, sin importar la clase de tierra, cuando se dediquen al cultivo de los dichos 12 productos que se establecieron en la reforma de 1946, los cambios de estos productos fueron: se eliminó el cocotero que era un fruto y lo sustituye por la

palma, que es un producto genérico, no un fruto, y adicionó dos productos que en México tienen gran arraigo, como son el nopal y el agave; por otra parte se agregó dentro de la última clase de tierras, la pequeña propiedad forestal, incluida en las posteriores reformas de 1992 y que la equipara a una forma de producción, pero que en la realidad es una forma de explotación maderable que no produce fruto.

“...Se considerará pequeña propiedad ganadera la que no exceda de la superficie necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, en los términos que fije la ley, de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos...”

En este párrafo de la fracción XV del precepto constitucional que analizamos, se reconoce por primera vez la pequeña propiedad ganadera, la cual se determinó de acuerdo con un peritaje de un técnico sobre el tipo de pastizal y extensión necesaria para el mantenimiento del ganado mayor o bien del ganado menor; este principio no fue modificado en la Constitución con las reformas de 1992 al artículo 27 de la misma.

“...Cuando debido a obras de riego, drenaje, o cualesquiera otras ejecutadas por los dueños o poseedores de una pequeña propiedad a la que se haya expedido certificado de inafectabilidad, se mejore la calidad de sus tierras para la explotación agrícola o ganadera de que se trate, tal propiedad no podrá ser objeto de afectaciones agrarias aún cuando, en virtud de la mejora obtenida se rebasen los máximos señalados por esta fracción, siempre que se reúnan los requisitos que señala la ley.”

Desde luego que sólo me he referido a las reformas al artículo 27 de nuestra Carta Magna que tienen relación con el tema que nos ocupa.

II.3. La Ley de Ejidos de 1920

El 28 de diciembre de 1920⁷, por iniciativa del General Alvaro Obregón se promulgó la Ley de Ejidos. Esta Ley refrendó las reformas hechas a la Ley del 6 de enero de 1915, maniatando las posibilidades reales del reparto agrario, pues estableció que los pueblos y núcleos solicitantes sólo podían tener la posesión definitiva de las tierras que reclamaban hasta que el titular del Poder Ejecutivo revisara y aprobara las resoluciones dictadas por los gobernadores de los estados.

La Ley de Ejidos constó de 42 artículos y 9 transitorios, siendo en la práctica inoperante en virtud de diversos conceptos que impedían que se cumpliera con el sentido y espíritu del Constituyente de 1917. Entre las dificultades que señala Mendieta y Nuñez, este instrumento legal dispuso que los sujetos colectivos con capacidad jurídica para recibir dotaciones u obtener restituciones fueran los pueblos, rancherías, congregaciones y comunidades, las que habrían de recibir tierras de acuerdo a su categoría política y no a sus necesidades y derechos.

El artículo 13 de la mencionada Ley, definió al ejido genéricamente, por primera vez en el México post revolucionario, como “*la tierra dotada a los pueblos.*” Esta legislación estableció en forma sumamente vaga la extensión mínima de tierra que debía disfrutar cada jefe de familia, la que debería ser suficiente para permitirle producir una utilidad diaria equivalente al “duplo del jornal mínimo en la localidad”, lo cual sin duda se prestó a interpretaciones subjetivas para la determinación de dicho “duplo”.

II.4. La Ley del 22 de noviembre de 1921

⁷ Fabila, Manuel, Cinco Siglos de Legislación Agraria 1493-1940. SRA-CEHAM, edición especial, México 1981, p., pp. 346 a 361

Esta Ley, expedida durante el periodo presidencial del general Alvaro Obregón, derogó la anterior Ley de Ejidos de 1920 que ya hemos reseñado y una de sus principales virtudes es haber aclarado que el artículo 27 de la Constitución derogó las reformas de 1916 a los artículos 7, 8 y 9 de la Ley del 6 de enero de 1915, devolviendo con esa declaración el vigor original a esa ley preconstitucional.

8

Entre otros de los aspectos importantes de esta legislación encontramos lo establecido en el artículo tercero, el cual por primera vez faculta al titular del Poder Ejecutivo para emitir todas las disposiciones reglamentarias que permitan el cumplimiento de esta ley y de toda la legislación en la materia.

Se estableció asimismo la jerarquización de los órganos que se crearon a partir de la Ley del 6 de enero de 1915 y se fijaron plazos para que cada uno de dichos órganos emitiera sus resoluciones o diera posesión de las tierras a los pueblos solicitantes, ordenando que dichos términos fueran improrrogables. Asimismo incorporó la figura jurídica de la responsabilidad oficial de los gobernadores de las entidades federativas, de las comisiones locales agrarias y de los comités particulares ejecutivos en caso de que no cumplieran puntualmente con los términos que señaló esta ley.

En complemento de lo que ya hemos expuesto, el decreto del 22 de noviembre de 1921 en su artículo cuarto, creó la *Procuraduría de Pueblos*, organismo que gratuitamente daría asesoría a los pueblos que la solicitaran en cuanto a sus trámites de dotación, o restitución de ejidos. Esta instancia, que al momento de su formación dependió de la Comisión Nacional Agraria, es sin duda el antecedente de la actual Procuraduría Agraria.

Derivada de la Ley Agraria del 22 de noviembre de 1921 y en ejercicio de la facultad reglamentaria, el general Alvaro Obregón expidió el reglamento agrario

⁸ Ibidem, pp. 362 a 364

correspondiente, con fecha 10 de abril de 1922⁹, lo cual sin duda agilizó el procedimiento del reparto agrario; además amplió las categorías políticas de los núcleos de población que podían ser sujetos jurídicos para obtener tierras, incluyendo a los núcleos de población existentes en haciendas que hubieran sido abandonadas y que necesitaran trabajar esas tierras para sobrevivir y adicionando también a los pobladores de las ciudades y villas cuya población hubiera disminuido considerablemente, o que hubieran perdido la mayor parte de sus fuentes de riqueza, así como su carácter de centros industriales, comerciales o mineros.¹⁰

El reglamento del 10 de abril de 1922 tuvo una vigencia de 5 años, sin embargo considero pertinente señalar que dentro de las diversas modificaciones de que fue objeto, hubo una que revistió particular importancia. En efecto, por decreto del 28 de julio de 1924 se creó la tercera acción agraria, la ampliación de ejidos y se determinó la forma en que se tramitaría dicha ampliación lo cual fue incorporado al reglamento agrario que hemos estado citando en este apartado.

II.5. La Ley Reglamentaria Sobre Repartición de Tierras Ejidales y Constitución del Patrimonio Parcelario Ejidal

El 19 de diciembre de 1925 el general Plutarco Elías Calles, Presidente de la República expidió la *Ley Reglamentaria sobre Repartición de Tierras Ejidales y Constitución del Patrimonio Parcelario Ejidal*. Consideramos pertinente citar este ordenamiento porque estableció algunos aspectos importantes que tuvieron repercusión sobre los procedimientos del reparto agrario y la naturaleza de la propiedad agraria ejidal y comunal.

⁹ Fabila, Manuel, *Cinco Siglos de Legislación Agraria 1493-1940*. SRA-CEHAM, edición especial, México 1981, p.383 a 389

¹⁰ Mendieta y Núñez, Lucio, *El problema agrario de México y la Ley Federal de Reforma Agraria*, Vigésimasegunda edición, Editorial Porrúa, México, 1989, p. 213

Ciertamente, esta ley reglamentaria que fue integrada por veinticinco artículos y cuatro transitorios¹¹, enriqueció la materia agraria al establecer, entre otras disposiciones, las siguientes:

Los artículos 4º y 5º dieron origen a la figura de los comisariados ejidales, como órganos de administración y de representación del ejido, los cuales deberían ser electos por las juntas generales de ejidatarios, y sustituyeron a los comités particulares administrativos.

En tanto que el artículo 11 estableció la naturaleza inalienable, imprescriptible, inembargable e inajenable de las tierras ejidales, lo cual protegió al ejido de despojos y preservó una de las formas de propiedad colectiva de la tierra emanadas de la revolución de 1910. Desde luego que esta ley declaró nulas todas las operaciones, actos o contratos que se hicieran en contravención a la naturaleza del carácter de que se dotó a la propiedad ejidal.

Posteriormente y como complemento a esta ley, el titular del Poder Ejecutivo expidió el Reglamento del Registro del Patrimonio Parcelario Ejidal, con fecha 10 de mayo de 1926, mismo que citamos porque creó la que se llamó sección del Registro Agrario, dependiente de la Comisión Nacional Agraria y antecedente de lo que hasta hoy conocemos como el Registro Agrario Nacional.

II.6. La Ley de Restitución y Dotación de Tierras y Aguas de 1927

El 23 de abril de 1927 el Presidente Plutarco Elías Calles promulgó la Ley de Dotación y Restitución de Tierras y Aguas, la cual reviste importancia porque fue un intento por sistematizar toda la legislación en la materia agraria existente hasta ese momento a la luz de las experiencias derivadas de su aplicación.

¹¹ Chávez Padrón, Martha, *El derecho agrario en México*, Décimosexta edición, Editorial Porrúa, México, 2004, pp. 333 a 336

Esta ley, en cuya elaboración tuvo un papel sumamente importante don Narciso Bassols, conservó las figuras básicas del reparto agrario: la restitución, el reconocimiento y titulación, la dotación, y la ampliación de ejidos, pero a ésta última figura, contemplada en el artículo 191, incorporó la especificación de que deberían pasar por lo menos 10 años a partir de la dotación que hubiera dado surgimiento a un ejido para que dicho núcleo pudiera solicitar su ampliación.

El artículo primero de este ordenamiento jurídico rompió con el anterior esquema de encasillar a los sujetos jurídicos susceptibles de obtener tierras en categorías políticas que obstaculizaron durante años el derecho a la tierra. De una manera clara y sencilla el legislador estableció:

*“...todo poblado que carezca de tierras o de aguas, o que no tenga ambos elementos en cantidad bastante para las necesidades agrícolas de su población, tienen derecho a que se les dote de ellos, en la cantidad y con los requisitos que expresa esta ley”.*¹²

Uno de los propósitos esenciales de esta legislación fue reglamentar los procedimientos del reparto agrario cumpliendo con las garantías contenidas en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues por las lagunas jurídicas y el desorden que prevalecieron en la etapa post revolucionaria se daba lugar a que los antiguos propietarios recurrieran al juicio de amparo en contra de las resoluciones que afectaban sus tierras, obteniendo la protección constitucional en la mayoría de las veces, a partir de las imperfecciones en los procedimientos mediante los cuales habían sido afectados.

Otro de los aspectos que aportó la ley que estamos reseñando es señalar los requisitos para poder ser incluido como sujeto individual de derechos agrarios; asimismo fijó la extensión de la parcela ejidal en una cantidad de 2 a 3 hectáreas de tierras de riego o de primera calidad, o bien sus equivalentes en otro tipo de

¹² Ibidem, p. 338

terrenos. También estableció los procedimientos para la dotación y restitución de aguas, situación esencial para la producción agrícola y fijó los límites de la pequeña propiedad.

La Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas del 23 de abril de 1927, también conocida como Ley Bassols, sufrió diversas modificaciones desde su promulgación y hasta la expedición del primer Código Agrario, en 1934; sin embargo consideramos que conservó sus lineamientos generales en relación a las figuras del reparto agrario que nos ocupan.

Sin embargo debemos destacar que mediante un decreto con fecha 26 de diciembre de 1930, trece años después de la promulgación de la Constitución de 1917, se hizo justicia a los peones acasillados, considerándolos por primera vez sujetos de derecho agrario, es decir con capacidad para recibir tierras en dotación.

Por su importancia haré referencia al decreto del 23 de diciembre de 1931, expedido por el Presidente Pascual Ortiz Rubio, el cual reformó indirectamente el artículo 27 constitucional, al modificar el artículo 10 de la Ley del 6 de enero de 1915, negando cualquier recurso en contra de las resoluciones agrarias que afectaran a los propietarios, disposición que complementó los propósitos de la Ley Bassols.

II.7. El Código Agrario de 1934

El 22 de marzo de 1934 el general Abelardo L. Rodríguez, titular del Poder Ejecutivo, promulgó el primer Código Agrario en nuestro país, el cual reviste de particular importancia porque recopiló y sistematizó toda la dispersa legislación que en esta materia se había producido y sustituyó definitivamente a la recién

abrogada Ley del 6 de enero de 1915. Se colocó así uno de los pilares para la autonomía del derecho agrario y su separación del derecho administrativo.

En este Código Agrario se contemplaron seis acciones para el reparto de la tierra: la restitución, el reconocimiento y titulación de bienes comunales, la dotación de tierras y aguas, la ampliación de ejidos, el acomodo y la creación de nuevos centros de población agrícola. El Código de 1934 constó de 10 títulos, 178 artículos y 7 transitorios.¹³

Cabe destacar que los nuevos centros de población agrícola fueron considerados como figura jurídica desde la promulgación de la Constitución del 5 de febrero de 1917, ordenamiento que en su párrafo tercero contempló la creación de dichos centros de población agrícola, sin que hasta el Código Agrario de 1934, ninguna ley reglamentaria los instrumentara jurídicamente.

Otro aspecto sumamente importante que recogió el Código de 1934 es otorgar plena capacidad a los peones acasillados para beneficiarse del reparto agrario, es decir considerarlos sujetos del derecho agrario, recogiendo ese importante avance decretado en 1930.

Se aumentó el tamaño de la parcela individual a 4 hectáreas de tierra de riego o de primera calidad y sus equivalentes en otros tipos de terrenos; se derogó el término de 10 años para poder solicitar la ampliación de ejidos, se instituyó la dotación complementaria para el caso de que las tierras restituidas a una comunidad no les fueran suficientes y se instituyó la acción agraria de acomodo, haciéndola consistir en la elaboración de un padrón de campesinos beneficiados por una dotación y a los que no le alcanzaran las tierras dotadas al ejido, los que podrían ser ubicados en otro ejido donde hubiera terrenos suficientes para otorgar parcela a los enlistados en el padrón al que hacemos referencia.

¹³ Fabila, Manuel, Cinco Siglos de Legislación Agraria 1493-1940. SRA-CEHAM, edición especial, México 1981, pp. 566 a 614

En relación a los procedimientos agrarios, en este Código se mantuvo la preocupación de la Ley Bassols de apegarse a las garantías establecidas en los artículos 14 y 16 constitucionales para la afectación de las tierras que se dotaban o restituían. Además se contempló la doble vía ejidal, es decir que de oficio las autoridades agrarias proseguirían por la vía de la dotación un expediente iniciado solicitando restitución, en el caso de que no hubiera prosperado dicha acción o viceversa, con el objetivo de que por ningún motivo se quedaran sin tierras los solicitantes.

Se mantuvo la figura jurídica de la inafectabilidad de predios agrícolas dedicados a determinados cultivos, lo cual si bien tuvo como propósito incentivar la productividad y proteger a los pequeños productores emprendedores, se significó por el abuso de dicha figura que sirvió para mantener fuera del reparto agrario a verdaderos latifundios.

Con posterioridad, el primero de marzo de 1937, el general Lázaro Cárdenas del Río, como Titular del Poder Ejecutivo, adicionó este Código creando los certificados de inafectabilidad ganadera, los cuales llegarían a proteger del reparto agrario a extensiones de tierras fijadas entre las 300 a 50 000 hectáreas, dependiendo de que los terrenos fueran de primera calidad o desérticos. Este es el antecedente primario de lo que fue después la pequeña propiedad ganadera.

Durante la vigencia del Código Agrario de 1934, el Presidente Lázaro Cárdenas repartió 17.889,701/78-78 hectáreas¹⁴, la segunda mayor cantidad de tierras que se haya entregado a los campesinos en todo el periodo post revolucionario.

¹⁴ Chávez Padrón, Martha, *El derecho agrario en México*, Décimosexta edición, Editorial Porrúa, México, 2004, p. 351

II.8. El Código Agrario de 1940

EL 23 de septiembre de 1940, el general Lázaro Cárdenas promulgó el segundo Código Agrario en la vida moderna del país, el cual constó de siete libros, 334 artículos y 6 transitorios.¹⁵ Esta legislación da continuidad al Código que derogó y su importancia radica en el perfeccionamiento técnico jurídico con el fin de acelerar el reparto agrario y elevar la productividad en el campo mexicano.

Por primera vez se distingue entre autoridades y órganos agrarios delimitando sus funciones y dando la segunda denominación a los que no tenían capacidad y funciones para ejecutar las resoluciones agrarias, tales como el Cuerpo Consultivo Agrario, las Comisiones Agrarias Mixtas, las asambleas generales de ejidatarios, los consejos de vigilancia ejidales y de bienes comunales, el Banco Nacional de Crédito Ejidal y los delegados agrarios designados en cada entidad federativa, entre otros.

Por primera vez los campesinos tuvieron representación en el Cuerpo Consultivo Agrario, a través de la recién creada Confederación Nacional Campesina (CNC); se sustituyó el término *parcela* por el de *unidad individual de dotación*; se sancionó con la pérdida de derechos agrarios a quienes dejaran ociosa su unidad individual de dotación durante dos años consecutivos y se protegieron los derechos de los poseedores de solares urbanos, los cuales se sujetaron a un régimen distinto al de las *unidades individuales de dotación*.

Por primera vez se estableció como requisito para ser sujeto de derecho agrario con capacidad para acceder al reparto agrario, el tener la nacionalidad mexicana por nacimiento; la figura de la inafectabilidad ganadera creada en 1937 se incorporó en este Código y se otorgó a las comunidades que hubieran obtenido la restitución de sus tierras la posibilidad de convertirse al régimen ejidal.

¹⁵ Fabila, Manuel, Cinco Siglos de Legislación Agraria 1493-1940. SRA-CEHAM, edición especial, México 1981, pp. 696 a 776

Se les dio diversas denominaciones a los ejidos, de acuerdo a la naturaleza de la explotación, lo que se tradujo en la distinción entre ejidos agrícolas, ganaderos, forestales, comerciales e industriales.

II.9. El Código Agrario de 1942

El 30 de diciembre de 1942 el general Manuel Ávila Camacho, Presidente de la República expidió el tercer Código Agrario, el cual tuvo la mayor duración en la historia del país, pues su vigencia se prolongó hasta 1971, fecha en que fue derogado por la Ley Federal de la Reforma Agraria. Este Código Agrario constó de 362 artículos y cinco transitorios y fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de marzo de 1943.¹⁶

En cuanto al reparto agrario se mantuvieron las figuras jurídicas de las que hemos hablado en líneas anteriores, es decir la restitución, reconocimiento y titulación de bienes comunales, dotación, ampliación, acomodo y creación de nuevos centros de población agrícola, perfeccionando los procedimientos para llevar a cabo el reparto agrario y la afectación de las propiedades. Durante la vigencia de este Código, el Presidente Miguel Alemán Valdez, reformó el artículo 27 constitucional y otorgó nuevamente a los propietarios que contaran con certificados de inafectabilidad la posibilidad de recurrir al juicio de amparo.

Durante su vigencia, este Código Agrario sufrió múltiples modificaciones y fue complementado con leyes y reglamentos que permitieron dar mayor certidumbre y amplitud a los procedimientos del reparto agrario; entre la legislación complementaria más importante en materia agraria producida con posterioridad a la entrada en vigor de este ordenamiento jurídico en materia

¹⁶ Díaz de León Marco Antonio, *Historia del derecho agrario mexicano*, Editorial Porrúa, México, 2002, pp. 720 a 779

agraria tenemos que el 23 de septiembre de 1948 se expidió el *Reglamento de Inafectabilidades Agrícolas y Ganaderas*, que prácticamente protegió del reparto agrario a múltiples propiedades a cambio de que sus dueños las mantuvieran productivas, lo cual muy frecuentemente no sucedía, pero servía para salvar propiedades ociosas en virtud de la falta de rectitud de muchos empleados en la instancias oficiales agrarias. También los procedimientos de titulación y deslinde de bienes comunales fueron reglamentados mediante Decreto del 6 de enero de 1958.

También destaca por su importancia el Decreto del 30 de diciembre de 1958 que otorgó al entonces Departamento Agrario, facultades de colonización, cambiando su denominación desde entonces al de Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.

Durante la vigencia de este Código Agrario, las cifras del reparto agrario fueron las siguientes: en el sexenio del general Manuel Ávila Camacho se repartieron 5,518,970/17-30 hectáreas; en el periodo presidencial del licenciado Miguel Alemán Valdez, se distribuyeron 3,844,74/96-9 hectáreas; bajo la presidencia del licenciado Adolfo Ruiz Cortines se entregaron 3,198,700/95-82 hectáreas; en el sexenio del licenciado Adolfo López Mateos fueron 16,004,170 hectáreas las que se repartieron y finalmente en el periodo presidencial que encabezó el licenciado Gustavo Díaz Ordaz fueron 25,000,000 hectáreas las que pasaron a manos de campesinos con capacidad agraria.¹⁷

Reviste suma importancia mencionar que el 10 de noviembre de 1948 se promulgó la Ley que dio origen al Instituto Nacional Indigenista, entidad pública que desarrolló una labor sumamente importante en relación a las acciones del reparto agrario, pues la opinión de dicho Instituto llegaría a ser fundamental para los casos de restitución, reconocimiento y titulación de bienes comunales.

¹⁷ Chávez Padrón, Martha, *El derecho agrario en México*, Décimosexta edición, Editorial Porrúa, México, 2004, pp. 360 a 362

II.10. El Programa Nacional Agrario de 1964 a 1970

El primero de diciembre de 1964 tomó posesión como Presidente de la República Gustavo Díaz Ordaz, personaje que en materia agraria adquiere relevancia en virtud de que en su periodo de gobierno se elaboró y ejecutó un *Programa Nacional Agrario* que arrojó dos resultados importantes. En primer término se avanzó en la planeación para la instrumentación de la acción agraria de dotación de tierras y aguas, al dividir el país en seis zonas con el propósito de medir y conocer la superficie de predios afectables que constituían los excedentes susceptibles de repartirse entre los sujetos de derecho agrario. En segundo lugar, las políticas de reparto y la importante decisión del Presidente Díaz Ordaz de no renovar los certificados de inafectabilidad ganadera, se tradujeron en que durante su sexenio se repartieron 25,000,000 hectáreas de tierras, la mayor cantidad en todo el periodo posterior a la revolución de 1910.

Por primera vez en la historia moderna de nuestro país, al informar que ya sólo existían 25,000,000 hectáreas susceptibles de ser afectadas y repartidas, mismas que beneficiarían a 30,000 jefes de familia¹⁸, el titular del Poder Ejecutivo anunció que el reparto agrario habría de concluir debido a que la cantidad de tierras disponibles se estaba agotando y la presión demográfica se había incrementado de tal manera que sería imposible dotar de tierras a todos los sujetos con capacidad agraria.

Debo mencionar que un hombre que influyó decisivamente en la política de reparto agrario llevada a cabo por Gustavo Díaz Ordaz, fue quien fungió en su sexenio como Jefe del Departamento Agrario, Norberto Aguirre Palancares, quien el hablar sobre la política agraria que iba a instrumentar, dijo:

¹⁸ Manzanilla Schaffer Víctor, *El drama de la tierra en México, del siglo XVI al siglo XXI*. Coeditores: H. Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Secretaría de la Reforma Agraria, Universidad Nacional Autónoma de México, Miguel Angel Porrúa, primera edición, México 2004, p. 725

“...dar la tierra donde está el campesino y llevar al campesino donde está la tierra, pero de una manera planificada, dividiendo al país por regiones...Nos proponemos afectar a la mayor brevedad posible las tierras aún disponibles acelerando los procedimientos ya existentes o creando aquellos que sean necesarios para ampliar estos propósitos...Buscaremos acomodo a los campesinos sin tierra...A los que no alcancen tierra, así se les dirá; de suerte que puedan orientar sus vidas por otros caminos...”¹⁹

II.11. La Ley Federal de la Reforma Agraria de 1971

El 16 de abril de 1971 el Diario Oficial de la Federación publicó el decreto de fecha 16 de marzo de 1971, mismo que derogó el Código Agrario de 1942 y lo sustituyó por la Ley Federal de Reforma Agraria, la cual con diversas modificaciones estuvo en vigor hasta la promulgación de la Ley Agraria de 1992. La legislación instituida en 1971 constó de 7 libros, 480 artículos y 8 transitorios.

Desde luego que la Ley Federal que comentamos mantuvo las acciones básicas del reparto agrario y en ella los legisladores y el titular del Poder Ejecutivo trataron de incorporar toda la experiencia derivada de la aplicación práctica de la legislación en materia agraria en México.

Una adición importante es la señalada en el artículo 51 de la recién creada Ley, pues a diferencia del anterior Código Agrario, estableció que los núcleos de población serían propietarios de tierras y bienes a partir de la fecha de publicación de la Resolución Presidencial que los dote o restituya. Es decir se les otorgaron mayores garantías y seguridad a los beneficiarios del reparto agrario, pues en la anterior legislación se decía que los núcleos de población adquirirían la propiedad a partir de la ejecución de la Resolución Presidencial que los hubiera dotado o

¹⁹ Ibidem, p. 732

reconocido, siendo común que las diligencias de ejecución se postergaran por años o no se realizaran debido a las presiones económico-políticas y a los recursos que la ley permitía a los propietarios pudientes.

En relación a la acción de ampliación de ejidos, el artículo 197 de la Ley Federal de Reforma Agraria redujo de 20 a 10 el número de individuos con capacidad agraria, como requisito para proceder a la instauración de su respectivo expediente de ampliación. Y en cuanto a la creación de nuevos centros de población, en el artículo 248 se les dio la denominación de nuevos centros de población ejidal y se establecieron planes regionales para su creación.

La mayor trascendencia en relación a las acciones del reparto agrario la tuvieron los artículos contenidos en el libro cuarto de esta legislación federal, los que establecieron la nulidad de la división y fraccionamiento de predios afectables en diversas hipótesis, haciendo extensiva dicha nulidad en los casos en que dicha división se hubiera hecho con posterioridad a la publicación de la solicitud de la creación de un nuevo centro de población agrícola, lo que con anterioridad sólo beneficiaba a las acciones de dotación y restitución.

En tanto que el artículo 251 de la nueva Ley Federal de Reforma Agraria, trató de poner un límite al abuso en la obtención de certificados de inafectabilidad agrícola y ganadera, los cuales dejaron de surtir efectos en los casos en que por dos años consecutivos se dejaran sin producir las tierras beneficiadas con dicha figura jurídica, situación que favoreció enormemente al reparto agrario, pues los núcleos campesinos tenían la facultad de denunciar los predios que se mantenían ociosos y protegidos por algún certificado de inafectabilidad, para que dichas tierras fueran susceptibles de ser repartidas a los sujetos agrarios que las necesitaran.

En contrapartida con lo establecido en el párrafo anterior la nueva Ley Federal de Reforma Agraria instituyó un nuevo tipo de certificados de

inafectabilidad, los llamados agropecuarios, que beneficiaron a quienes en sus predios combinaban la agricultura forrajera con la ganadería, lo cual se constituyó en otro resquicio legal para amparar a verdaderos latifundios.

Uno de los aspectos a los que la recién creada legislación dio gran importancia es al fomento y a la organización para la producción en ejidos y comunidades a través del financiamiento, de la asistencia técnica, el derecho a la capacitación y a la obtención de insumos y maquinarias, participación en la comercialización y la facilitación de trámites para obtener permisos de transporte o para la formación de industrias rurales y, entre otras cosas la obtención de energéticos a precios preferenciales.

En cuanto a las modificaciones que sufrió la Ley Federal de Reforma Agraria, mencionaremos que mediante decreto del 30 de diciembre de 1975, publicado en el Diario Oficial de la Federación al día siguiente, se cambió el nombre de la cabeza del sector, convirtiéndose el hasta entonces Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización en la actual Secretaría de la Reforma Agraria.

II.12. Reformas a la Ley Federal de la Reforma Agraria de 1984

Las reformas de mayor trascendencia a la Ley Federal de la Reforma Agraria, fueron las derivadas del Decreto de 30 de diciembre de 1983, publicado en el Diario Oficial de la Federación con fecha 17 de enero de 1984, mismo que reformó y/o adicionó 70 artículos de la ley que comentamos.

Varias de las adiciones a la ley que analizamos consistieron en hacer extensivas a las comunidades, las características que se habían especificado anteriormente sólo para los ejidos y que generaban una laguna técnico-jurídica en relación a los núcleos comunales. Asimismo se adecua en el texto de este

ordenamiento el nombre de la que fuera Secretaría de Agricultura y Ganadería, misma que se había convertido en la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. También se acusa el cambio de denominación del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización que se transformó en Secretaría de la Reforma Agraria.

Pero sin duda la reforma a los artículos 356 y 366 de la Ley Federal de la Reforma Agraria, tuvo una enorme relevancia en relación con el rezago agrario, pues el texto que se reformó del artículo 356 establecía que de oficio o a petición de parte la Delegación Agraria iniciará los procedimientos para reconocer o titular los derechos sobre terrenos comunales “*cuando no haya conflictos de linderos*”, lo cual en la práctica se traducía en que por la existencia de un conflicto por límites en cualquier parte de la superficie de una comunidad agraria, se suspendía todo el procedimiento de titulación, aún y cuando no hubiera conflictos por límites en la mayor parte de la superficie comunal. Esta situación conducía a que muchas comunidades ingresaran a una especie de limbo jurídico y les fuera imposible continuar con la titulación de los terrenos comunales exentos de conflictos, lo que derivaba con el paso del tiempo en el surgimiento de nuevos conflictos y la inseguridad jurídica en la tenencia de las tierras comunales. Por ello fue muy importante la reforma realizada en 1984 a los artículos 356 y 366 del ordenamiento jurídico que estamos comentando, pues a diferencia del texto original establecido en 1971, el nuevo texto estableció que la Delegación Agraria de oficio o a petición de parte, iniciará los procedimientos para reconocer o titular los derechos relativos a bienes comunales “*sobre la superficie que no presente conflictos de linderos*”, lo cual permitió que mientras se dirimía un conflicto por límites, se titulara el resto de la superficie comunal y se evitara el surgimiento de conflictos posteriores a partir de la certeza jurídica derivada de la titulación.

También se acortó de 90 a 30 días el plazo que otorgaba el artículo 359 a la autoridad agraria para realizar los trabajos técnicos informativos para proceder a la afectación de tierras a favor de los núcleos de solicitantes.

CAPÍTULO TERCERO: LOS PROCEDIMIENTOS DEL REPARTO Y DEL RECONOCIMIENTO DE DERECHOS AGRARIOS EN MÉXICO DESDE 1915

III.1. Formas del reparto agrario

Como vimos en el capítulo anterior, las acciones agrarias posteriores a la revolución iniciada en 1910 fueron a partir de la Ley del 6 de enero de 1915, la restitución y la dotación de tierras, que sin duda pretendían resolver el problema más urgente que alimentó la gesta armada.

Por las necesidades de los núcleos campesinos y en consecuencia del crecimiento de la población y del mismo avance en el reparto agrario, se crearon nuevas acciones, tales como la ampliación de ejidos, decretada por primera vez el 28 de julio de 1924; en tanto que el acomodo y la creación de nuevos centros de población agrícola vieron la luz jurídica hasta el Código Agrario de 1934.

Aún sin ser figuras típicas del reparto agrario, pues no se puede repartir lo que históricamente ha pertenecido a los núcleos comunales o ejidales, mencionaremos en este capítulo los procedimientos para el reconocimiento y titulación de bienes comunales, y la restitución de bienes ejidales y comunales, pues estas acciones agrarias han legitimado jurídicamente lo que de hecho ha existido en nuestro país y tienen gran importancia para los efectos del rezago agrario.

Considero que del acomodo, que es la única forma de solución individual de la necesidad de tierras, hemos hablado suficiente en el capítulo segundo de este trabajo, por lo cual en las líneas posteriores me centraré en analizar los procedimientos que se utilizaron o se utilizan para llevar a cabo las cinco figuras jurídicas restantes, es decir: la dotación de tierras, aguas y bosques, la ampliación

de ejidos, la creación de nuevos centros de población agrícola, el reconocimiento y titulación de bienes comunales y la restitución de bienes comunales o ejidales.

III.1.1. La dotación de tierras, aguas y bosques

Como vimos en el capítulo primero, por dotación de tierras se entiende el otorgamiento, por el Estado Mexicano, por vía de expropiación, de la cantidad necesaria de superficies cultivables, en beneficio de los núcleos campesinos que carecieran de terrenos para asegurar su subsistencia y las solicitaran.

En la Ley del 6 de enero de 1915 se hablaba únicamente de la dotación y restitución de tierras, pero con posterioridad, en la circular número 23 emitida por Pastor Rouaix, Presidente de la Comisión Nacional Agraria, el primero de junio de 1917, se estableció el procedimiento para la tramitación de expedientes sobre restitución de aguas y bosques, lo cual complementó las posibilidades de las formas de organización campesina para hacer sus tierras productivas.

El procedimiento para la dotación de tierras, aguas y bosques tenía como requisito previo que existiera un grupo de por lo menos veinte campesinos con capacidad agraria que solicitaran la dotación de tierras y debían de elegir de entre ellos a los integrantes de un comité particular ejecutivo, que habría de ser su representante, a la vez que, durante el primer periodo de aplicación de la Ley del 6 de enero de 1915, el ejecutor de la resolución provisional y/o definitiva que dotaba de tierras al núcleo.

La llamada capacidad agraria se fue modificando a lo largo de los distintos reglamentos y leyes agrarias, pero en general se traducía en ser ciudadanos mexicanos, mayores de dieciocho años o menores de edad que estuvieran casados o fueran jefes de familia, o bien ser mujeres solteras o viudas que tuvieran familia a la cual sostener; carecer de tierras para trabajarlas, no tener

capacidad económica, no ser profesionistas, no haber sido condenado por sembrar marihuana, amapola o cualquier otro estupefaciente, trabajar personalmente la tierra como ocupación habitual y tener determinada antigüedad como vecinos del poblado solicitante.

La solicitud de dotación de tierras, aguas o bosques se dirigía directamente a los gobernadores de los estados o territorios de la República o al Jefe del Departamento del Distrito Federal, o bien a las autoridades políticas superiores. En los momentos de la expedición de la Ley del 6 de enero de 1915, para la entrega de las solicitudes el artículo 6º de la misma contempló también a los jefes militares que estuvieran autorizados especialmente para tal efecto por el encargado del Poder Ejecutivo, debido al estado de guerra que prevalecía en varias entidades federativas.¹

Una vez que los gobernadores, autoridades políticas o jefes militares recibían la solicitud de dotación, el artículo 7º de la misma Ley disponía que debían de consultar con la comisión local agraria respectiva, sobre la justicia de las reivindicaciones y sobre la conveniencia, necesidad y extensión en las concesiones de tierras para dotar de ejidos, y debían de resolver si procedía o no la restitución o concesión que se solicitaba; en caso afirmativo, tenían que pasar el expediente al comité particular ejecutivo que correspondiera, para que identificara los terrenos, los deslindara y midiera para de inmediato hacer la entrega provisional de dichos terrenos a los interesados,² la que en realidad se convertía en una entrega definitiva, pues ningún núcleo de campesinos que hubiera sido dotado provisionalmente se salía de la tierra en caso de una resolución definitiva adversa, sino que el artículo 10º de la propia Ley del 6 de enero de 1915, establecía que en todo caso los antiguos propietarios serían indemnizados por el Estado.³

¹ Fabila, Manuel, Cinco Siglos de Legislación Agraria 1493-1940. SRA-CEHAM, edición especial, México 1981, p. 273

² Ibidem

³ Ibidem, p 274

Ya en posesión “provisional” los campesinos de las tierras dotadas en primera instancia, los gobernadores o sus equivalentes hacían llegar el expediente respectivo a la comisión local agraria que correspondiera, misma entidad que tenía que elaborar un informe y a su vez enviar todo el legajo a la Comisión Nacional Agraria. Esta última dictaminaba sobre la aprobación, rectificación o modificación de las resoluciones elevadas a su conocimiento y en vista de su dictamen el encargado del Poder Ejecutivo de la Nación, sancionaba las dotaciones efectuadas y ordenaba la expedición de los títulos respectivos, de acuerdo al artículo 9º de la misma Ley.⁴

A medida que se perfeccionó el procedimiento se establecieron plazos y términos a las distintas autoridades agrarias para evitar la dilación de los procedimientos, que en materia agraria ha prevalecido hasta nuestros días en virtud de los intereses económicos de los terratenientes; sin embargo a pesar de los plazos y términos fijados, los que han variado en mayor o menor medida, los mismos casi nunca se respetaron, contribuyendo dicho fenómeno de manera importante a la existencia del rezago agrario que aún existe en nuestro país, a pesar de las periódicas declaraciones gubernamentales que lo han dado por concluido y resuelto una y otra vez, sin que la realidad corresponda con ello.

Sin embargo, durante la vigencia del reparto agrario, infinidad de solicitantes no lograron la creación de los ejidos respectivos en virtud del enorme poder e influencia de los caciques y terratenientes que se valieron de todos los medios para evitar la afectación de sus latifundios, simulados o no, o de sus propiedades afectables. Así, la historia de los trámites agrarios para obtener un pedazo de tierra registra desde la dilación en los procedimientos y la corrupción de los funcionarios que debían de localizar los predios idóneos dentro del radio de afectación, hasta el asesinato de los representantes campesinos y la disolución violenta de los grupos

⁴ Ibidem

de solicitantes, situaciones que hasta hoy no se contemplan en las declaraciones oficiales de lo que se considera como el rezago agrario y que constituyen parte de una enorme deuda del país con nuestros campesinos, que aún durante la vigencia jurídica del reparto agrario se vieron obligados a emigrar de sus poblados de origen ante la imposibilidad para acceder a un pedazo de tierra que les permitiera sostener a sus familias.

Desde luego que a lo largo de la legislación agraria, el procedimiento para la dotación de tierras, aguas y bosques se fue modificando pero no significativamente y se consolidó la doble vía ejidal que mencionamos en el capítulo anterior, hasta que se decretó la conclusión del reparto agrario con las reformas llevadas a cabo por Carlos Salinas de Gortari en 1992, sin que la justicia en el campo se hubiera ni se haya hecho realidad.

III.1.2. La ampliación de ejidos

Hemos visto en el capítulo anterior, que el natural y explosivo crecimiento demográfico ocasionó que en pocos años las superficies de tierras dotadas fueran insuficientes para las familias que se desdoblaban a partir de los nuevos matrimonios que exigían sus propios espacios para el trabajo y la subsistencia. Y que ello dio origen a la ampliación del Reglamento Agrario del 17 de abril de 1922, mediante el decreto de 28 de julio de 1924, emitido por el general Alvaro Obregón, mismo que, en su artículo primero,⁵ normó por primera vez la tramitación de los expedientes para las ampliaciones de ejidos, reservando dicho procedimiento para ser resuelto exclusivamente por el Presidente de la República, estableciendo asimismo como condiciones para que pudiera prosperar una solicitud de ampliación que los solicitantes demostraran tener en total explotación agrícola las tierras que por concepto de ejidos les hubieran sido dotadas; también tenían que demostrar que dichas tierras dotadas eran insuficientes para el desarrollo colectivo

⁵ Ibidem, p. 407

de su población y por último deberían probar que disponían de las condiciones indispensables para cultivar la ampliación que solicitaban.⁶ Asimismo en dicha disposición reglamentaria se estableció que los beneficiados debían de cubrir el valor que arrojará la ampliación, en un término de 10 años.⁷

Fue hasta el día 26 de abril de 1927, que el general Plutarco Elías Calles elevó a Ley la figura jurídica que vio la luz en la ampliación al Reglamento Agrario ya referida, al emitir la *Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas*, ordenamiento donde se incluyó en el capítulo Décimo Cuarto, un título denominado “*DE LAS AMPLIACIONES*” y dentro de dicho título los artículos 191 y 192 fracciones I y II, mismos que establecieron el derecho de los ejidos que hubieran obtenido sus tierras mediante dotación, para que diez años después de haber sido dotados pudieran solicitar una nueva dotación, siempre y cuando en el censo de nuevos beneficiarios no estuviera incluido ninguno de los que ya habían recibido tierras y que los terrenos de los que fueran dotados, se destinaran a crear nuevas parcelas y no a ensanchar las ya existentes.⁸

Desde luego que lo señalado anteriormente estableció una característica esencial de la ampliación de ejidos, consistiendo ésta en que al tramitarse dicha ampliación con los procedimientos de una nueva dotación, de acuerdo al inciso b) del artículo 50 de la *Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas*, las tierras afectables deberían encontrarse dentro de una zona de 5 kilómetros a la redonda, por lo menos, del poblado de residencia de los ejidatarios solicitantes,⁹ lo que constituyó el rasgo distintivo con lo que posteriormente fue la creación de los nuevos centros de población agrícola.

El procedimiento para la ampliación de ejidos, desde que entró en vigor la *Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas*, hasta que oficialmente

⁶ Ibidem

⁷ Ibidem

⁸ Ibidem, p. 474

⁹ Ibidem, p. 455 y 456

concluyó el reparto agrario, se desarrolló en forma similar y por las mismas autoridades que resolvían los expedientes de dotación de tierras, aguas y bosques, salvo que el radio de afectación para las nuevas dotaciones se elevó a 7 kilómetros en el Decreto de fecha 17 de agosto de 1927¹⁰ que reformó la misma Ley que hemos aludido y que se mantuvo hasta que se declaró formalmente concluido el reparto agrario.

III.1.3. La creación de nuevos centros de población agrícola

Como vimos en el capítulo anterior, en el Código Agrario promulgado el 9 de abril de 1934 surgieron a la vida jurídica los nuevos centros de población agrícola, otra de las figuras del reparto agrario, mismos que trataron de resolver el problema de la insuficiencia de tierras para dotación en los lugares próximos a la residencia de los solicitantes.

Hemos mencionado también en el capítulo segundo de esta tesis, las cinco variantes que estableció el artículo 99 del Código Agrario de 1934 para dar lugar a la creación de los nuevos centros de población agrícola.

Para poder crear un nuevo centro de población agrícola, en el artículo 100 del Código referido se exigían los mismos requisitos establecidos para la dotación de ejidos y en general se seguían similares procedimientos y los expedientes eran resueltos por las mismas autoridades agrarias, con la salvedad de que los solicitantes debían manifestar su disposición para desplazarse y arraigarse en el lugar en donde se ubicaran tierras propicias para la agricultura.¹¹ Asimismo el artículo 107 del mismo Código dispuso que el régimen de organización y explotación de dichos nuevos centros de población agrícola, fuera el mismo que se estableció para los ejidos.¹²

¹⁰ Ibidem, pp. 481, 488 y 489

¹¹ Ibidem, p. 590

¹² Ibidem, p. 592

Sin embargo se establecieron condicionantes tales como que sólo se crearían nuevos centros de población en tierras de riego o en tierras de temporal, cuando el cultivo de ellas no fuera aleatorio,¹³ se redujo el requisito de la edad para ser sujeto de derechos agrarios, a 16 años en caso de ser solteros o cualquier edad en caso de ser jefes de familia.

En cuanto al procedimiento, el artículo 102 del ordenamiento jurídico agrario de 1934, estableció que los expedientes relativos a nuevos centros de población agrícola se iniciarían a moción de las autoridades agrarias respectivas o bien a solicitud de los interesados.¹⁴

III.2. Formas de titulación y reconocimiento

En la Constitución del 5 de febrero de 1917, la fracción VI del artículo 27 reconoció que:

*“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 se les haya restituido o restituyeren conforme a la Ley del 6 de enero de 1915...”*¹⁵

Es decir reconoció legalmente la capacidad jurídica de goce de derechos agrarios a los núcleos de comuneros, figura que fue el soporte del procedimiento de reconocimiento y titulación de bienes comunales. Sin embargo los ordenamientos agrarios subsecuentes sólo se refirieron a la restitución de bienes ejidales o comunales y al procedimiento respectivo para llevarla a cabo,

¹³ Ibidem, p. 590

¹⁴ Ibidem, p. 591

¹⁵ Ibidem, p. 309

haciendo caso omiso del procedimiento para dotar de certeza y seguridad jurídica a las comunidades indígenas propietarias de tierras, aguas y bosques, lo cual tuvo severas repercusiones, pues a través de siglos, estas comunidades fueron despojadas por caciques y latifundistas amparados por quienes detentaban el poder económico y político.

Fue hasta que se promulgó el Código Agrario de 1940, que en su Capítulo Cuarto, se contempló por primera vez en una ley reglamentaria, no sólo la figura jurídica de la titulación de bienes comunales, sino la existencia misma de dichos núcleos que guardaban el estado comunal y mantenían la posesión a título de dueños de la totalidad o una parte de sus tierras.¹⁶

Consecuentemente, el artículo 35 de dicho código estableció como una de las facultades del Presidente de la República la emisión de resoluciones definitivas en relación al reconocimiento de propiedades de comunidades indígenas. En tanto que el artículo 55 del mismo código señaló que la competencia para el reconocimiento y titulación de la propiedad comunal de los pueblos, así como para la resolución de los conflictos por límites entre ellos, correspondía al Ejecutivo Federal por conducto del Departamento Agrario y del Departamento de Asuntos Indígenas.

Por primera vez, una ley agraria hizo referencia a los comisariados, los consejos de vigilancia y las asambleas generales de los núcleos de población propietarios de bienes comunales, señalando que tendrían las mismas atribuciones que se contemplaban para los núcleos de ejidatarios.¹⁷ Cabe mencionar que en este ordenamiento jurídico aún se contempló como autoridades agrarias, a las categorías que hemos mencionado.

¹⁶ Ibidem, pp. 721 y 722

¹⁷ Ibidem, pp. 702 y 709

Posteriormente, en 1942, el nuevo Código Agrario, en su artículo 40, introdujo como atribución del Jefe del Departamento de Asuntos Indígenas tanto ejecutar las resoluciones presidenciales por las que se reconociera la propiedad de bienes comunales, así como emitir opinión en los casos de restitución, titulación y deslinde de los mismos.

En este Código ya no se contempló como autoridades agrarias generales a los comisariados, consejos de vigilancia y asambleas generales de ejidatarios o comuneros, sino que el artículo 4º del mismo, los acotó como “*autoridades de los núcleos de población ejidal y de las comunidades que posean tierras*”.¹⁸

III.2.1. El reconocimiento de bienes comunales

Con anterioridad a la vigencia del Código Agrario de 1940, se registraron múltiples solicitudes de comunidades indígenas para que les fueran reconocidas legalmente sus propiedades ancestrales sobre tierras, aguas y bosques, sin embargo la laguna jurídica existente hacía que las autoridades agrarias trataran estos asuntos como si se tratara de expedientes de dotación, en los casos en que los núcleos comunales mantenían la posesión sobre sus bienes, o bien por la vía de la restitución en el caso en que hubieran sido despojados de los mismos.

Esa laguna jurídica se constituyó en uno de los factores importantes que incidieron sobre lo que posteriormente y hasta hoy conocemos como el rezago agrario. Las comunidades indígenas acudían una y otra vez a las instancias agrarias correspondientes y no encontraban respuesta a sus solicitudes de obtener títulos de propiedad, a pesar de que guardaban el estado comunal de hecho y lo preservaban en contra de toda influencia externa. No estaba reglamentado el

¹⁸ Díaz de León Marco Antonio, *Historia del derecho agrario mexicano*, Editorial Porrúa, México, 2002, p.720

mecanismo jurídico necesario para el reconocimiento y la titulación de los bienes comunales y eso generó una enorme inseguridad jurídica.

En efecto, carentes de títulos legitimados por el régimen post revolucionario, las comunidades indígenas se aferraban a sus títulos primordiales, expedidos en la época colonial, los que guardaban y conservaban como verdaderos tesoros, pero de los que muchas veces fueron despojados, como preámbulo para despojarlos de sus tierras, aguas y bosques.

Aunado a ello, muchos de los llamados títulos primordiales, se referían a las extensiones de tierras que los reyes de España habían reconocido a las comunidades originarias o que las comunidades habían adquirido por compras o donaciones, en forma sumamente vaga, sin precisar sobre sus extensiones y ubicación exactas, o utilizando referencias geográficas percederas y con el paso del tiempo imposibles de localizar en el terreno.

Paradójicamente, lo que la corona española había reconocido a los indios sobrevivientes originarios de la tierra conquistada: la propiedad de diversas extensiones de tierras, aguas y bosques, les fue escamoteado por los gobiernos emanados del México independiente. Los nuevos dueños del poder económico, político, religioso y militar, no escatimaron esfuerzos para despojar de sus propiedades y posesiones a las comunidades indígenas originarias y que mejor para ello que mantenerlas en la inseguridad jurídica, sin títulos de propiedad eficaces y precisos.

Y como si no bastara lo anterior, a la ausencia de mecanismos legales para el reconocimiento de los bienes comunales por los gobiernos emanados de la gesta insurgente de 1810-1821, se agregó la mala interpretación o el franco abuso en la aplicación de leyes, cuyo mayor ejemplo es la interpretación torcida que los poderosos y muchos gobernantes hicieron de las leyes del 25 de junio de 1856, del 1º de diciembre de 1876 y de las de colonización y compañías deslindadoras,

despojando de una manera ruin a cientos de comunidades indígenas de sus bienes comunales.

III.2.2. La titulación de bienes comunales

Por fin, el *Código Agrario de 1940*, estableció en su *Libro Quinto*, el *Procedimiento para la titulación, deslindes y conflictos de los bienes comunales*. Concretamente el *Capítulo Primero* se refirió a la *Titulación de bienes comunales* en seis artículos.¹⁹

El artículo 272 estableció que de oficio o a petición de parte el Departamento Agrario debería iniciar los procedimientos para titular correctamente las propiedades que no tuvieran conflictos de linderos. Es decir estableció dos aspectos sumamente positivos, por una parte definir la competencia de una dependencia específica de gobierno, el Departamento Agrario y por otra parte ordenó que dicha dependencia de oficio o a petición de parte iniciara los procedimientos para titular a los núcleos comunales, es decir a las comunidades indígenas originarias.

Pero este primer artículo nació con un aspecto negativo, condicionar el inicio de los procedimientos de titulación de bienes comunales a que los núcleos interesados no tuvieran conflictos de linderos, situación prácticamente imposible después de siglos de indefinición jurídica y abusos. Es decir bajo esa óptica fueron contadas las comunidades indígenas que pudieron ser beneficiadas.

Ese terrible candado que prolongó el limbo jurídico de cientos o miles de núcleos comunales prevaleció en el Código Agrario de 1942 y aún en la Ley Federal de la Reforma Agraria de 1971 y fue corregido hasta que en 1984 las

¹⁹ Fabila, Manuel, *Cinco Siglos de Legislación Agraria 1493-1940*. SRA-CEHAM, edición especial, México 1981, pp. 764 y 765

reformas al artículo 366 de este último ordenamiento abrieron la posibilidad de que se pudiera continuar el procedimiento de titulación de bienes comunales en relación a la extensión de tierras que no enfrentaban conflicto, en tanto que en paralelo se instauraba el procedimiento para dirimir el conflicto por límites.²⁰

El artículo 273 del Código Agrario de 1940, estableció la necesidad de que el núcleo comunal nombrara dos representantes, un propietario y un suplente, con el objeto de que lo representara durante la tramitación del expediente respectivo y que deberían de aportar los títulos de propiedad de la comunidad y los documentos que estimaran pertinentes y que demostraran la calidad de comunidad propietaria de tierras, aguas y bosques.

El artículo 274 facultó al Departamento Agrario para recabar la información necesaria para comprobar la exactitud de los títulos que determinaran la localización de las tierras y la precisión del área correspondiente y en caso de cumplir esos extremos procedía a inscribir dichos títulos en el Registro Agrario Nacional y en el Público de la Propiedad de la localidad. Pero como en la mayoría de los casos la inexistencia o la deficiencia de los títulos impedía precisar las extensiones de tierras e inclusive su ubicación exacta, el Departamento Agrario ordenaba la intervención de personal técnico que debía recabar los datos necesarios para la planificación de la superficie a titular, los que ponían a la vista de los interesados y del Departamento de Asuntos Indígenas por diez días para que manifestaran lo que a su interés conviniera. En el caso de que no hubiera objeciones, o existiéndolas y habiendo sido tomadas en cuenta (Artículo 276), el Cuerpo Consultivo Agrario dictaminaba para formular el proyecto de reconocimiento de derechos al poblado gestor y lo llevaba al acuerdo del Presidente de la República para la emisión de la Resolución correspondiente.

El artículo 275 ordenaba al Departamento Agrario realizar diversos estudios en relación a los bienes comunales, uno económico social, sobre conflictos de

²⁰ Diario Oficial de la Federación, 17 de enero de 1984, Segunda Sección, p. 10

límites que existieran, sobre procedencia de dotaciones complementarias o adquisición de bienes que satisficieran las necesidades de las comunidades y sobre fundos legales y zonas de urbanización.

Finalmente el artículo 277 mandataba que en caso de surgir un conflicto por límites se suspendiera el procedimiento de titulación y si la controversia fuera con otro núcleo agrario se iniciaba el procedimiento administrativo para dirimir el conflicto por límites y si fuera con particulares el diferendo, el expediente se continuaría por la vía de la restitución.

El Código Agrario de 1942 en su Título Quinto, Capítulo Primero denominado Titulación de bienes comunales, recogió los aspectos esenciales del Código de 1940 que hemos analizado y únicamente introdujo en el artículo 311 que la ejecución de las resoluciones presidenciales por las que se reconocía la propiedad de comunidades, se efectuaría por el Departamento de Asuntos Indígenas, haciéndose la designación de comisariado y de consejo de bienes comunales, en caso de que éstos no existieran.²¹

La Ley Federal de Reforma Agraria de 1971, estableció en el Título Cuarto, Capítulo Primero, el procedimiento que denominó: *Reconocimiento y titulación de bienes comunales*, del artículo 356 al 366, donde lo que cambió fue la denominación del Departamento Agrario por el de Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, se introdujo la obligación de que la solicitud o el acuerdo de iniciación del expediente respectivo debería de publicarse en el *Diario Oficial de la Federación* y en el periódico oficial de la entidad donde se encontraran los bienes que señalaran las comunidades, como mecanismo para dotar de plena legalidad el procedimiento y dar la garantía de audiencia a los que resultaren afectados y que por no haber sido notificados lograban que prosperaran los juicios de amparo, echando abajo las resoluciones de reconocimiento y titulación de

²¹ Díaz de León Marco Antonio, *Historia del derecho agrario mexicano*, Editorial Porrúa, México, 2002, pp. 771 y 772

bienes comunales y constituyéndose en uno de los factores de origen del rezago que en materia agraria se fue acumulando en nuestro país.²²

En cuanto a la ejecución de las resoluciones presidenciales de reconocimiento y titulación de bienes comunales, la misma se encomendó a la delegación agraria correspondiente. En todo lo demás se mantuvieron los planteamientos de los anteriores códigos agrarios.

III.2.3. La restitución de bienes comunales y ejidales

Desde la Ley del 6 de enero de 1915 se estableció el procedimiento para la restitución de bienes comunales y ejidales, en efecto el artículo sexto estableció que:

“Las solicitudes de restitución de tierras pertenecientes a los pueblos que hubieren sido invadidos u ocupados ilegítimamente, y a que se refiere el artículo 1º de esta ley, se presentarán en los estados directamente ante los gobernadores, y en los territorios y Distrito Federal, ante las autoridades políticas superiores, pero en el caso en que la falta de comunicaciones o el estado de guerra dificultare la acción de los gobiernos locales, las solicitudes podrán también presentarse ante los jefes militares que estén autorizados especialmente para el efecto por el encargado del Poder Ejecutivo; a estas solicitudes se adjuntarán los documentos en que se funden...”²³

En tanto que el artículo séptimo de la Ley del 6 de enero de 1915 estableció que:

²² Diario Oficial de la Federación, 16 de abril de 1971, pp. 37 y 38

²³ Fabila, Manuel, Cinco Siglos de Legislación Agraria 1493-1940. SRA-CEHAM, edición especial, México 1981, p. 273

“La autoridad respectiva, en vista de las solicitudes, oirá el parecer de la comisión local agraria sobre la justicia de las reivindicaciones...y resolverá si procede o no la restitución o concesión que se solicita; en caso afirmativo, pasará el expediente al comité particular ejecutivo que corresponda, a fin de que, identificándose los terrenos, deslindándolos y midiéndolos, proceda a hacer la entrega provisional de ellos a los interesados...”²⁴

A partir de este ordenamiento, la restitución de tierras comunales fue considerada en el texto original del Artículo 27 de nuestra Carta Magna, en las fracciones VI y VII, mismas que hemos analizado en el capítulo anterior y fueron el soporte constitucional de los ordenamientos secundarios en materia de restitución de tierras. A partir de las reformas a la Constitución de 10 de enero de 1934, la restitución de bienes comunales tuvo su fundamento constitucional en las fracciones VII, VIII, X, XI, XII, XIII, XIV y XVIII del mismo artículo 27.

Sin embargo el procedimiento de restitución se enfrentó a lo largo de toda su historia a múltiples obstáculos derivados de los intereses económicos y políticos existentes, los que se tradujeron en actitudes de diversas autoridades para encubrir y proteger a los latifundistas que habían despojado a los núcleos comunales. Como ejemplo de estos conflictos de intereses existe la circular de 21 de mayo de 1920, expedida por el gobernador interino del estado de Durango, general Enrique Nájera, quien ordenó que se diera posesión inmediata de la tierra a diversos pueblos, oponiéndose a las reformas a la Ley del 6 de enero de 1915 realizadas por decreto de don Venustiano Carranza de fecha 19 de septiembre de 1916, a las que hicimos alusión en el capítulo segundo de esta tesis y criticando las circulares emitidas por la Comisión Nacional Agraria al señalar que *“de hecho nulifican la acción y el espíritu de la Ley del 6 de enero de 1915”*.²⁵

²⁴ Ibidem

²⁵ Ibidem, p. 344

En la *Ley de Ejidos* de 1920, en el Capítulo Primero, se reglamentaron juntas las dotaciones y restituciones, manteniendo el procedimiento señalado en la Ley del 6 de enero de 1915, pero señalando como condiciones para que procediera una restitución que el demandante probara los requisitos contenidos en cualquiera de las siguientes fracciones del artículo noveno:

“I. Que tales tierras pertenecen al pueblo, ranchería, congregación o comunidad de que se trate; que las disfrutaron en comunidad antes del 25 de junio de 1856; que fueron enajenadas por los jefes políticos, por los gobernadores de los Estados o por cualquiera otra autoridad local;

II. Que las tierras cuya restitución solicita el pueblo, ranchería, condueñazgo, congregación, tribu o núcleo de población de cualquier otro nombre, estuvieron poseídas por el poblado reclamante antes del 25 de junio de 1856; y que fueron invadidas, total o parcialmente, a resultas de cualquier diligencia de composición, sentencia, transacción, enajenación o remate;

III. Que las tierras cuya restitución solicita estaban poseídas por el pueblo, ranchería, congregación o comunidad de que se trate; antes del 1º de diciembre de 1876; que eran ejidos, tierras de repartimiento o de cualquiera otra clase pertenecientes al pueblo; que fueron ocupadas como consecuencia de concesiones, composiciones o ventas hechas por las Secretarías de Fomento, Hacienda o cualquiera otra autoridad federal; y que tal ocupación fue ilegal;

IV. Que las tierras cuya restitución solicita estaban poseídas por el pueblo, congregación o comunidad de que se trate; antes del 1º de diciembre de 1876; que eran de ejidos o tierras de repartimiento o de cualquiera otra clase pertenecientes al poblado de que se trate; y que fueron invadidas y ocupadas como consecuencia de diligencias de

*apeo o deslinde practicadas por compañías, jueces o cualesquiera otras autoridades de los Estados o de la Federación.”*²⁶

Sin embargo en el artículo 10 del mismo ordenamiento se negaba la procedencia de la restitución de tierras en caso que el poseedor actual hubiera sido titulado en los repartimientos hechos conforme a la Ley del 25 de junio de 1856, ignorando los enormes abusos en la interpretación de dicha ley; asimismo se exceptuó la restitución en los casos de que las tierras despojadas no excedieran de 50 hectáreas poseídas por un particular en nombre propio, y a título de dominio por más de 10 años.²⁷

La Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas de 1927, estableció prácticamente el mismo procedimiento que mencionamos en líneas anteriores para la titulación de bienes comunales y no se apartó de los requisitos y excepciones que ya apuntamos en este numeral.

En el Código Agrario de 1934, la Comisión Nacional Agraria fue substituida por el Departamento Agrario y el Consejo Consultivo Agrario; las comisiones locales agrarias por las comisiones agrarias mixtas y los cuatro requisitos que debían probar los solicitantes, así como los casos de excepción para proceder a la restitución, establecidos desde la Ley de Ejidos de 1920 fueron derogados en este Código y nuevamente fueron implantados en el Código Agrario de 1940, que de hecho fue el único cambio que introdujo y que se mantuvo tanto en el Código Agrario de 1942, como en la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971.

III.3. Autoridades agrarias que intervinieron en el reparto y en el reconocimiento de los derechos agrarios desde 1915 hasta 1991

²⁶ Fabila, Manuel, *Cinco Siglos de Legislación Agraria 1493-1940*. SRA-CEHAM, edición especial, México 1981, p. 349

²⁷ Ibidem

En las diferentes legislaciones, a partir de la Ley del 6 de enero de 1915, el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 y las subsecuentes circulares, leyes y códigos en materia agraria, se establecieron las autoridades que habrían de aplicar y que aplicaron la legislación que rigió a las acciones agrarias.

Así tenemos que desde 1915 hasta 1991, el encargado del Poder Ejecutivo o el Presidente de la República fue la suprema autoridad agraria en México. La dependencia del Ejecutivo que fue la autoridad agraria cabeza del sector fue en un principio la Secretaría de Fomento que cambió su denominación por la de Secretaría de Agricultura y Fomento, posteriormente por el de Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, hasta que sus funciones fueron absorbidas por la que se denominó Secretaría de la Reforma Agraria. Consecuentemente el Departamento Agrario devino en Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización hasta 1975, en que se creó la ya mencionada Secretaría de la Reforma Agraria, la cual absorbió todas sus funciones.

En tanto que la que originalmente se denominó Comisión Nacional Agraria modificó su nombre por el de Cuerpo Consultivo Agrario, a partir de la entrada en vigor del Código Agrario de 1934, manteniendo básicamente las mismas funciones, aunque compartiéndolas con el Departamento Agrario; asimismo, las que se denominaron comisiones locales agrarias, devinieron en el Código de 1934, en comisiones agrarias mixtas, conservando también las mismas funciones; los comités particulares ejecutivos, llamados de 1934 hasta 1971, comités ejecutivos agrarios, y retomando su nombre original de 1971 hasta 1992, en un principio fueron considerados autoridades agrarias que ejecutaban las resoluciones provisionales en materia de dotación y restitución de tierras, bosques y aguas, hasta que en el Código Agrario de 1942 perdieron dicho carácter, para quedar como órganos de representación de los núcleos de solicitantes, diferenciándose claramente en los artículos primero y segundo de este Código, las autoridades

agrarias, los órganos agrarios y las autoridades internas de los ejidos y comunidades.

Asimismo hubo entidades que tuvieron una función importante en los procedimientos agrarios tales como el Departamento de Asuntos Indígenas, cuyo jefe fue considerado autoridad agraria en el Código Agrario de 1942; también el hoy desaparecido Instituto Nacional Indigenista fue una entidad coadyuvante en los procedimientos donde estaban involucradas comunidades indígenas.

III.3.1. En la Ley del 6 de enero de 1915

En la substanciación de las acciones agrarias intervenían, en primer término, los gobernadores o los jefes militares de los estados y territorios de la República y del Distrito Federal, en cuyas oficinas los núcleos campesinos entregaban sus solicitudes de dotación o de restitución de tierras, bosques y aguas. Estos titulares del poder ejecutivo local eran quienes dictaban las resoluciones provisionales, una vez que habían tomado su opinión a la comisión local agraria respectiva y ordenaban la ejecución de la resolución provisional que dotaba o restituía tierras, satisfaciendo y mediatizando el descontento de los hombres del campo que eran la fuerza principal de los ejércitos revolucionarios.

Las comisiones locales agrarias que finalmente se formaron en cada uno de las entidades federativas, territorios de la República Mexicana y el Distrito Federal desempeñaron un papel sumamente importante, pues en la mayoría de las ocasiones de su opinión dependía la emisión de la resolución provisional que entregaba la tierra a los solicitantes y además estaba a su cargo la primera parte del procedimiento, es decir la formación del expediente respectivo, la realización de los trabajos técnicos pertinentes, el acopio de la información que consideraran necesaria, hasta entregar el expediente a punto de resolución a la Comisión Nacional Agraria.

La Comisión Nacional Agraria, estaba obligada a revisar los expedientes que les hacían llegar las comisiones locales agrarias y debían analizar la documentación y el informe que los constituían, para en su caso dictaminar y proponer al Presidente de la República, el sentido de la resolución que la máxima autoridad agraria habría de suscribir.

Los comités particulares ejecutivos eran electos por los núcleos solicitantes de tierras para que los representaran, realizaran todas las gestiones necesarias tendientes a obtener las tierras que requerían y durante el vigor de la Ley del 6 de enero de 1915, fueron quienes se encargaron de medir, deslindar y hacer entrega de los terrenos dotados o restituidos, es decir, ejecutar las resoluciones provisionales emitidas por los titulares del poder ejecutivo local.

Finalmente la suprema autoridad agraria durante la vigencia de la Ley que estamos comentando y hasta 1991, fue el encargado del poder ejecutivo, en un primer momento, posteriormente el presidente de la República, quien desde luego emitía resoluciones presidenciales que eran los títulos definitivos que reconocían la propiedad a los núcleos agrarios que resultaron favorecidos.

III.3.1.1. La Comisión Nacional Agraria

En virtud del primer acuerdo emitido por el general Venustiano Carranza, de fecha 19 de enero de 1916, se estableció que la Comisión Nacional Agraria se constituiría con 9 miembros, quienes serían:

“El C. Secretario de Fomento, como Presidente nato.

Un representante de la Secretaría de Gobernación.

Un representante de la Secretaría de Justicia.

Un representante de la Secretaría de Hacienda.

El Jefe de la Dirección Agraria de la Secretaría de Fomento.

El Jefe de la Dirección de Agricultura de la Secretaría de Fomento.

El Jefe de la Dirección de Aguas de la Secretaría de Fomento.

El Jefe de la Dirección de Bosques de la Secretaría de Fomento.

El Jefe de la Dirección Jurídica de la Secretaría de Fomento.”²⁸

Los anteriormente mencionados fueron los encargados de revisar y analizar los expedientes que les remitieron las distintas comisiones locales agrarias y finalmente dictaminarlos y ponerlos a consideración del encargado del poder ejecutivo o del presidente de la República, para la emisión de la resolución que procediera.

El mismo día 19 de enero de 1916, el entonces encargado del poder ejecutivo, general Venustiano Carranza emitió un segundo acuerdo puntualizando que la materia agraria era de carácter federal y algunos lineamientos generales para el funcionamiento de la Comisión Nacional Agraria y la aplicación de la ley del 6 de enero de 1915.

Del 24 de marzo de 1916 al 11 de octubre de 1922, la Comisión Nacional Agraria emitió 51 circulares dirigidas principalmente a las comisiones locales agrarias dando lineamientos e interpretaciones de la Ley del 6 de enero de 1915 y de sus reformas del 19 de septiembre de 1916, y prácticamente tratando de limar el filo revolucionario de dicha ley, en un claro reflejo de los intereses que representaban la mayoría de sus integrantes, hombres reaccionarios vinculados al poder económico de los terratenientes.²⁹

²⁸ Ibidem, pp. 282 y 283

²⁹ Ibidem, pp. 285 a 399

El 27 de abril de 1917, todavía como encargado del poder ejecutivo, el varón de cuatro ciénegas modificó la composición de la Comisión Nacional Agraria, adecuándola a la:

“...nueva organización de las Secretarías de Estado de la Federación...”.³⁰

La nueva composición únicamente cambió al Secretario de Fomento por el Secretario de Estado y del Despacho de Fomento, como presidente nato; modificó la nomenclatura de la Secretaría de Gobernación por la de Secretaría de Estado y también cambió la denominación de la Secretaría de Justicia por la de Procuraduría General de la República; y finalmente acusó el cambio de la Dirección de Bosques de la Secretaría de Fomento por la Dirección Forestal y de Caza y Pesca.³¹

Mediante acuerdo de fecha 24 de enero de 1918, se ajustó nuevamente la composición de la Comisión Nacional Agraria quedando como presidente nato de la misma el Secretario de Agricultura y Fomento, y se retornó a la denominación de la Secretaría de Gobernación.³²

Posteriormente, mediante acuerdo de fecha 9 de diciembre de 1924, el Presidente Plutarco Elías Calles, derogó los acuerdos de fechas 19 de enero de 1916, 27 de abril de 1917 y 24 de enero de 1918 y delegó en el Secretario de Agricultura y Fomento el nombramiento de los restantes nueve elementos que integrarían la Comisión Nacional Agraria a partir de la entrada en vigor de dicho decreto. En el mismo texto se suprimió como integrantes de dicha Comisión a los representantes de las Secretarías de Gobernación, Hacienda y Crédito Público y de la Procuraduría General de la República, pues como acertadamente se señaló:

³⁰ Ibidem, pp. 321 y 322

³¹ Ibidem

³² Ibidem, p. 336

*“...desempeñan funciones totalmente ajenas al problema agrario...”*³³

Sin embargo, fue hasta el 26 de febrero de 1926, que el Presidente de la Comisión Nacional Agraria, ingeniero Luis L. León, expidió el reglamento interior de dicha autoridad agraria, el cual vino a clarificar y sistematizar el funcionamiento de sus diversas áreas.

En dicho reglamento interior se estableció que la Comisión debería contar, bajo la inmediata dependencia del oficial mayor, con un departamento administrativo, un departamento técnico, un departamento de aguas, un departamento jurídico, una inspección de procuraduría y el archivo de la Comisión.

A su vez el departamento administrativo tuvo a su cargo las secciones de personal, oficialía de partes, contabilidad y glosa, y proveeduría y almacén. El departamento técnico contó con sus respectivas delegaciones, secciones de campo y gabinete, cartografía, estadística, resoluciones presidenciales, publicaciones, paleografía y de registro agrario. El departamento de aguas tuvo las secciones de irrigación y de dotación y restitución. Por último la inspección de procuraduría contó con la sección de quejas y las procuradurías de pueblos existentes en la diversas delegaciones.

En el instrumento que estamos reseñando se establecieron las funciones de cada uno de los integrantes de la Comisión Nacional Agraria y de cada uno de sus órganos internos, dando mayor certeza y orden a los procedimientos agrarios; también se señalaron los derechos y obligaciones de los empleados de la Comisión.³⁴

³³ Ibidem, pp. 408 y 409

³⁴ Ibidem pp. 422 a 436

Así funcionó la Comisión Nacional Agraria hasta que por la entrada en vigor del Código Agrario de 1934 fue sustituida por el Departamento Agrario, mismo que de hecho desempeñó las mismas funciones.

III.3.1.2. Comisiones Locales Agrarias

Las comisiones locales agrarias se formaron en cada una de las entidades federativas, territorios de la República Mexicana y el Distrito Federal de acuerdo a lo que establecía el artículo 4º fracción II de la Ley del 6 de enero de 1915, con 5 elementos que fueron designados por los gobernadores o jefes militares. Pero sin duda su composición fue determinada en la mayoría de los casos por los dueños del poder económico local y protegieron abiertamente los intereses de los latifundistas.

No sólo de su opinión preliminar dependía la emisión de la resolución provisional que entregaba la tierra a los solicitantes sino que además estaba a su cargo una parte esencial del procedimiento de dotación o restitución, o sea la formación del expediente respectivo, la realización de los trabajos técnicos y el acopio de la información que consideraran necesaria, hasta poder entregar el expediente a punto de resolución a la Comisión Nacional Agraria. De lo que hicieran, bien o mal, dependía el sentido que habrían de tener las resoluciones.

Así el segundo acuerdo del 19 de enero de 1916 estableció en su sexta disposición que:

“Las Comisiones Locales deberán remitir a la Nacional Agraria, una vez cerrada la investigación, los datos, expedientitaciones(sic) y demás detalles relativos a cada asunto referente a reivindicación de terrenos pertenecientes a ejidos, dotación de éstos a los que carezcan de ellos

*o en general las diligencias que se practiquen con aplicación del Decreto de 6 de enero de 1915, para que ésta dictamine...”*³⁵

En el artículo 25³⁶ de la *Ley de Ejidos* de 1920, se estableció que las comisiones locales agrarias se integrarían con un presidente, un secretario y 3 vocales, nombrados por elección en el seno de la misma comisión. Y el artículo 28 de la *Ley de Ejidos* estableció como objeto de las mencionadas comisiones el siguiente:

“I. Recoger y ordenar todos los elementos necesarios de prueba en los expedientes de dotación y restitución de tierras solicitadas por los pueblos, rancherías, congregaciones y comunidades...”

II. Admitir y tramitar todas las informaciones que sen útiles para obtener un pleno conocimiento acerca de la necesidad o conveniencia de dotación de tierras y acerca de los derechos a la restitución solicitada, así como de la naturaleza, condición, descripción, producción, etc., de las tierras de que se trate e historia de la propiedad de cada región y de cada lugar;

III. Consultar a la Comisión Nacional Agraria, a instancia de los interesados, la admisión y tramitación de las informaciones de que habla la fracción anterior, cuando a juicio de la Comisión Local no fueren útiles para el objeto que la misma fracción indica;

IV. Formular un dictamen completo, detallado y preciso, sobre la necesidad y conveniencia de la dotación pedida, o sobre el derecho de restitución solicitado, así como sobre la extensión de los terrenos que deben concederse o restituirse. De este dictamen se enviará copia al

³⁵ Ibidem, pp. 283 y 284

³⁶ Ibidem, p. 353

Gobierno del Estado y el expediente se remitirá a la Comisión Nacional Agraria...

V. Vigilar los trabajos de los Comités Particulares Ejecutivos.”³⁷

El Reglamento Agrario de 10 de abril de 1922, en su artículo 25, avanzó en cuanto a ordenar que dentro de los integrantes de las comisiones locales agrarias estuvieran un agrónomo, un ingeniero y tres particulares, todos de reconocida honorabilidad y sin intereses de tierras.

Las comisiones locales agrarias funcionaron hasta que entró en vigor el Código Agrario de 1934, promulgado por el presidente Abelardo L. Rodríguez, donde se modificó su nombre por el de comisiones agrarias mixtas, las que desempeñaron las mismas funciones que sus antecesoras, pero bajo la dependencia del Departamento Agrario.

III.3.1.3. Comité Particular Ejecutivo

Los comités particulares ejecutivos que surgieron del artículo 4º fracción III de la Ley del 6 de enero de 1915, fueron integrados por 3 elementos, un presidente, un secretario y un vocal, bajo la dependencia directa de las comisiones locales agrarias, según ordenó el artículo 5º de la misma Ley del 6 de enero.

Posteriormente en el artículo 33 de la *Ley de Ejidos* de 1920 se fue más específico al señalar como funciones de dichos comités las siguientes:

“I. Ejecutar, en sus términos, las resoluciones definitivas dictadas por el Ejecutivo Federal, respecto de las restituciones o dotaciones;

³⁷ Ibidem, p. 354

II. Levantar acta pormenorizada de las diligencias relativas en todo acto en que intervengan, y remitirla con un informe a la Comisión Local respectiva;

III. Ministrarle a la Comisión Local Agraria correspondiente todos los datos que ésta solicite, únicamente sobre hechos relativos a los terrenos solicitados en dotación o restitución.

IV. Informar a los interesados acerca de la tramitación de los expedientes agrarios.”³⁸

Inicialmente los miembros de los comités particulares ejecutivos fueron designados por las comisiones locales agrarias, pero la *Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas* del 23 de abril de 1927, en su artículo 14 dispuso que dichos nombramientos fueran realizados directamente por:

“El Gobernador del Estado dentro de cuya jurisdicción se encuentra el núcleo de población que haya de recibir las tierras del Comité.”³⁹

A los comités particulares ejecutivos se les cambió la denominación durante la vigencia de los Códigos Agrarios de 1934, 1940 y 1942, retomando su denominación original hasta que entró en vigor la *Ley Federal de Reforma Agraria* de 1971.

III.3.2. En el Código Agrario de 1934

³⁸ Ibidem, pp. 354 y 355

³⁹ Ibidem, p. 452

El artículo 1º del Código Agrario firmado el 22 de marzo de 1934 por el Presidente Abelardo L. Rodríguez, estableció como autoridades agrarias a:

“I. El Presidente de la República:

II. El Departamento Agrario:

III. Los Gobernadores de las entidades federativas:

IV. Las Comisiones Agrarias Mixtas:

V. Los Comités Ejecutivos Agrarios, y:

*VI. Los Comisariados Ejidales.”*⁴⁰

Una vez que en los dos últimos numerales de este capítulo nos referiremos al presidente de la República y a los gobernadores de los estados o territorios, en este apartado hablaremos lo pertinente en relación a las nuevas figuras jurídicas introducidas en la materia agraria, es decir, el recién creado Departamento Agrario, las comisiones agrarias mixtas, los comités ejecutivos agrarios y los comisariados ejidales.

III.3.2.1. El Departamento Agrario

El Departamento Agrario que se creó a partir del primer Código Agrario, de hecho vino a sustituir, junto con el Cuerpo Consultivo Agrario, a la hasta entonces llamada Comisión Nacional Agraria y asumió algunas de sus funciones. En efecto, el artículo 3º del Código Agrario de 1934 estableció que:

⁴⁰ Ibidem p. 567

*“El Departamento Agrario será el órgano superior encargado de la aplicación de este Código, y en todo caso dependerá directamente del Presidente de la República.”*⁴¹

En tanto que el artículo 4º del Código ya referido normó la composición del Departamento Agrario, integrándolo con una delegación en cada estado de la República, un Registro Agrario Nacional, mismo que se ha mantenido hasta la fecha, aunque ahora como órgano desconcentrado de la Secretaría de la Reforma Agraria, y oficinas de tierras, de aguas, de fraccionamientos y las demás dependencias que fueran necesarias.⁴²

Desde luego que este ordenamiento legal estableció que el Jefe del Departamento Agrario sería nombrado y removido por el presidente de la República, quien tendría que designar a una persona que no poseyera tierras en una extensión mayor a la de la pequeña propiedad agrícola en explotación, cuyos límites se establecieron en las fracciones I y II del artículo 51 del mismo Código.⁴³

El artículo 6º del Código Agrario de 1934 fijó las atribuciones del Jefe del Departamento Agrario de la siguiente manera:

*“a) Tener informado al Presidente de la República de los casos en que procedan las consignaciones de que trata el artículo 158;”*⁴⁴

b) Llevar al acuerdo y resolución del Presidente de la República todos los asuntos agrarios;

⁴¹ Ibidem, p. 567

⁴² Ibidem

⁴³ Ibidem

⁴⁴ Se refiere a las causales por las cuales los gobernadores de los estados incurrían en responsabilidad y serían consignados a las autoridades competentes

c) *Ejecutar, bajo su responsabilidad personal, dichos acuerdos o resoluciones;*

d) *Proponer a las personas que deban integrar el Cuerpo Consultivo Agrario;*

e) *Todas las demás que señale este Código.*⁴⁵

Las delegaciones del Departamento Agrario en los Estados de la República absorbieron una parte de las funciones que anteriormente se habían encomendado a las comisiones locales agrarias, mismas funciones que se distribuyeron entre las comisiones agrarias mixtas y las delegaciones del Departamento Agrario.

El *Reglamento del Registro del Patrimonio Parcelario Ejidal*, emitido con fecha 10 de mayo de 1926, creó la que se llamó Sección del Registro Agrario, dependiente de la Comisión Nacional Agraria y antecedente de lo que el Código Agrario de 1934 instituyó como el Registro Agrario Nacional. La importancia del perfeccionamiento de esta dependencia del Departamento Agrario es singular pues conserva la memoria agraria de nuestro país, una vez que en el mismo están inscritos los títulos de propiedad de tierras, bosques y aguas, así como los cambios que hubieran sufrido, lo que ha contribuido a dar certeza jurídica en el campo y ha sido un instrumento fundamental para avanzar en la solución del rezago agrario.

III.3.2.2. Las Comisiones Agrarias Mixtas

Las comisiones agrarias mixtas se formaron en cada una de las entidades federativas, eran el órgano local para la aplicación del Código Agrario de 1934⁴⁶ y estaban integradas por cinco miembros, dos de los cuales representaban a la

⁴⁵ Fabila, Manuel, *Cinco Siglos de Legislación Agraria 1493-1940*. SRA-CEHAM, edición especial, México 1981, pp. 567 y 568

⁴⁶ *Ibidem*, p. 569

Federación, dos al gobierno local y uno a los campesinos. Se dispuso que cuando menos uno de los representantes de la Federación y uno del gobierno local fueran agrónomos titulados y el representante de los campesinos tenía que ser ejidatario.⁴⁷

Para ser miembro de las comisiones agrarias mixtas, en términos del artículo 13 del Código Agrario de 1934, se requería ser de “*reconocida honorabilidad*” y con práctica en materia agraria; ninguno de los representantes gubernamentales podían ser propietarios de una extensión de tierra mayor de la fijada para la pequeña propiedad agrícola en explotación.⁴⁸

El Delegado del Departamento Agrario fungía como presidente de la respectiva comisión y uno de los representantes del gobierno local se desempeñaba como secretario, en tanto que los tres elementos restantes eran los vocales de la misma.⁴⁹

El artículo 15 del Código al que hemos venido haciendo referencia estableció la forma de elección del representante de los campesinos ante la comisión agraria mixta respectiva. El mismo se elegía cada dos años, a partir de una convocatoria que con treinta días de anticipación emitía el Delegado del Departamento Agrario para que en cada uno de los núcleos ejidales se celebraran asambleas generales con la asistencia de cuando menos el sesenta por ciento de los ejidatarios, los que elegían a un representante propietario y un suplente. Las actas derivadas de cada una de las asambleas mencionadas se remitían al Departamento Agrario a través de sus delegaciones y realizado el cómputo total de la elección, el presidente de la República declaraba quienes habían sido electos. El salario de los representantes electos en cada entidad federativa lo pagaban en partes iguales la Federación y el gobierno local respectivo.⁵⁰

⁴⁷ Ibidem

⁴⁸ Ibidem

⁴⁹ Ibidem

⁵⁰ Ibidem, pp. 569 y 570

Las comisiones agrarias mixtas se encargaban de substanciar todo el procedimiento agrario, de dotación o restitución de tierras, bosques y aguas, en coordinación con el Departamento Agrario y los gobernadores de los estados y se encargaban de llevar a cabo la doble vía ejidal.

III.3.2.3. Los Comités Ejecutivos Agrarios

En el Código Agrario de 1934, los comités particulares ejecutivos cambiaron su denominación a la de comités ejecutivos agrarios, desempeñando las mismas funciones anteriores, pero agregando en el inciso a) del artículo 17 como atribución, la de representar legalmente, en materia agraria, a los solicitantes. En tanto que se especificó en el artículo 14 que sus integrantes deberían de ser nombrados por los gobernadores de entre los solicitantes agrarios, lo cual fue una especificación sumamente positiva, pues no había personas más interesadas en la agilidad de los trámites de dotación o restitución que los mismos solicitantes.

También se estableció en el artículo 18 del Código que comentamos, que era facultad de los gobernadores de los Estados remover a los miembros de los comités ejecutivos agrarios en caso de que no cumplieran con las obligaciones que les impusieron las fracciones a) y b) del artículo 17 y cuando observaran mala conducta, si así lo solicitara la asamblea de ejidatarios.⁵¹

Finalmente, el artículo 19 del mismo Código dispuso que los comités ejecutivos agrarios cesaran automáticamente en sus funciones, al ejecutarse los mandamientos de posesión; es decir al recibir los solicitantes las tierras dotadas o restituidas, se extinguía la vida de éstos órganos agrarios.⁵²

⁵¹ Ibidem, p. 570

⁵² Ibidem

III.3.2.4. Los Comisariados Ejidales

El Código Agrario de 1934 incluyó el *Capítulo II*, titulado *De los Comisariados y Consejos de Vigilancia Ejidales*, donde de los artículos 119 al 131, se normó lo referente a estos órganos de representación y administración del ejido, los cuales aún fueron considerados autoridades agrarias en el artículo 1º de dicho Código.

En realidad, en el artículo 119 se estableció que los comisariados ejidales eran órganos de administración y de representación jurídica del núcleo de población correspondiente, los cuales deberían de integrarse por tres miembros propietarios y tres suplentes, los cuales ocupaban los cargos de presidente, secretario y tesorero.⁵³

Para ser miembros del comisariado ejidal se requería ser ejidatario del núcleo de población correspondiente en goce efectivo de sus derechos y tener por lo menos una residencia de seis meses inmediatamente anteriores a la fecha de su elección; asimismo ser de buena conducta; y en el caso del tesorero tenía que caucionar su manejo a satisfacción del Departamento Agrario.⁵⁴

Los miembros del comisariado ejidal deberían de ser electos por mayoría de votos en junta general de ejidatarios y tenían las siguientes atribuciones:

“I. Representar al núcleo de población ante las autoridades administrativas y judiciales, con las facultades de un mandatario general.

⁵³ Ibidem, p. 594

⁵⁴ Ibidem

II. Administrar la explotación de los bienes comunales del ejido, de acuerdo con las leyes y disposiciones relativas, y vigilar que las explotaciones individuales se ajusten a las disposiciones legales.

III. Promover y fomentar, en beneficio de la colectividad, mejoras de todo orden.

IV. Convocar a los ejidatarios a junta general cuando lo soliciten: el Consejo de Vigilancia, el Departamento Agrario, o el veinticinco por ciento de los ejidatarios.

V. Cumplir y hacer cumplir los acuerdos de la junta general de ejidatarios, y las disposiciones del Departamento Agrario, de sus Delegados y demás representantes, o del Banco Nacional de Crédito Agrícola en las zonas donde opere, de conformidad con los preceptos de este Código.”⁵⁵

Al lado de los comisariados ejidales, el primer Código Agrario normó la existencia de los consejos de vigilancia que serían electos de la misma manera que los primeros y que son, desde entonces, un órgano interno de vigilancia de la actuación de los comisariados y del cumplimiento de la leyes y reglamentos locales o federales que se refieran a actividades ejidales.⁵⁶

Tanto los comisariados como los consejos de vigilancia ejidales duraban en su cargo dos años por disposición del artículo 125 del Código de 1934.⁵⁷

III.3.3. En el Código Agrario de 1940

⁵⁵ Ibidem, pp. 594 y 595

⁵⁶ Ibidem, p. 595

⁵⁷ Ibidem

El artículo 1º del referido Código estableció como autoridades agrarias a las siguientes:

“I. El Presidente de la República;

II. Los Gobernadores de los Estados y Territorios Federales y el Jefe del Departamento del Distrito Federal;

III. El Jefe del Departamento Agrario;

IV. La Secretaría de Agricultura y Fomento;

V. El Jefe del Departamento de Asuntos Indígenas;

VI. Los ejecutores de las resoluciones agrarias;

VII. Los Comités Ejecutivos Agrarios; y

*VIII. Los Comisariados Ejidales y los de Bienes Comunales.”*⁵⁸

Y por primera vez en la legislación agraria de nuestro país se hizo la diferenciación entre autoridades y órganos agrarios, señalando el artículo 2º del Código Agrario de 1940 como órganos agrarios a los siguientes:

“I. El Departamento Agrario del que dependerán:

a) El Cuerpo Consultivo Agrario.

⁵⁸ Ibidem, pp. 696 y 697

b) El Secretario General y Oficial Mayor.

c) Un Delegado, cuando menos, en cada Entidad Federativa.

d) Las dependencias necesarias que complementen y completen el funcionamiento de las anteriores.

II. Las Comisiones Agrarias Mixtas, una por cada Entidad Federativa.

III. Las Asambleas Generales de Ejidatarios y de miembros de núcleos de población, dueños de bienes ejidales.

IV. Los Consejos de Vigilancia Ejidales y de bienes comunales.

V. El Banco Nacional de Crédito Ejidal y demás instituciones similares que se funden.”⁵⁹

En este apartado nos concretaremos a detallar las funciones de las autoridades agrarias, que intervenían en los procedimientos para llevar a cabo las acciones agrarias a las que nos hemos venido refiriendo a lo largo de esta tesis y que tienen una relación directa con la formación de lo que llevaría el nombre de rezago agrario.

Desde luego que la composición y funciones de órganos importantes para la tramitación de las acciones agraria, como fueron las comisiones agrarias mixtas, ya las hemos esbozado en líneas anteriores. En tanto que las funciones del recién creado Consejo Consultivo Agrario, las abordaremos cuando analicemos la *Ley Federal de Reforma Agraria* de 1971.

⁵⁹ Ibidem, p. 697

III.3.3.1. El Jefe del Departamento Agrario

El Jefe del Departamento Agrario era nombrado y removido por el Presidente de la República (artículo 3º del Código Agrario de 1940)⁶⁰, en tanto que sus atribuciones fueron normadas por el artículo 37 del mismo ordenamiento, el que estableció las siguientes:

I. Acordar con el Presidente de la República;

II. Ejecutar bajo su responsabilidad las resoluciones y acuerdos que el Presidente de la República dicte en materia agraria, firmándolas juntamente con el Jefe del Poder Ejecutivo Federal;

III. Resolver los conflictos que se susciten en los ejidos con motivo del deslinde, fijación de zonas de protección y los demás que señala este Código;

IV. Informar al Presidente de la República de los casos en que proceden las consignaciones de que trata el artículo 312;

V. Proponer al Presidente de la República las personas que han de integrar el Cuerpo Consultivo Agrario;

VI. Nombrar y remover libremente:

a) A los Delegados Agrarios.

b) Al Vocal Federal de las Comisiones Agrarias Mixtas.

⁶⁰ Ibidem

c) Al personal técnico y administrativo del Departamento Agrario, de acuerdo con las leyes de la materia;

VII. Asignar a cada Consejero los Estados y Territorios que deben atender, oyendo las sugerencias del Cuerpo Consultivo Agrario;

VIII. Presidir las sesiones del Cuerpo Consultivo Agrario;

IX. Designar a los miembros de la Comisión Coordinadora o de Programa;

X. Tener la representación del Presidente de la República en todos los actos del Departamento que tiendan a la formación, reconocimiento, modificación y otorgamiento de cualquier derecho, en cumplimiento de la Legislación Agraria;

XI. Marcar los lineamientos generales de acuerdo con las facultades que le sean concedidas por el Presidente de la República en las actividades del Departamento; y

XII. Tendrá la responsabilidad política, técnica y administrativa del Departamento ante el Ejecutivo Federal.”⁶¹

Como podemos ver, al Jefe del Departamento Agrario, el segundo Código en la materia, le otorgó una autoridad y un poder enormes, delegando prácticamente el presidente de la República en dicho funcionario, la conducción y ejecución de la política agraria y de las leyes correspondientes.

⁶¹ Ibidem, pp. 703 y 704

III.3.3.2. La Secretaría de Agricultura y Fomento

A esta dependencia del gobierno federal, el Código Agrario de 1940 en su artículo 149, le otorgó la competencia para la organización general y particular de los ejidos, nuevos centros de población agrícola, regiones ejidales y comunales, y se estableció como el órgano coordinador con las secretarías y departamentos de Estado, instituciones gubernamentales y organismos descentralizados del Estado, con quienes debería elaborar los programas reglamentarios e instructivos necesarios para realizar el plan general de organización.⁶²

En realidad las actividades de esta Secretaría de Agricultura y Fomento, se relacionaban exclusivamente con el proceso de organización para la producción agrícola y ganadera en los núcleos agrarios y no intervenían en la substanciación de las acciones agrarias.

III.3.3.3. El Jefe del Departamento de Asuntos Indígenas

El artículo 55 del Código Agrario de 1940 estableció como competencia del Jefe del Departamento de Asuntos Indígenas, conjuntamente con el Departamento Agrario y el Ejecutivo Federal, participar en el reconocimiento y titulación de la propiedad comunal de los pueblos, así como en la resolución de todas las cuestiones que por límites de terrenos comunales se hallaran pendientes o se suscitaran entre dos o más núcleos de población.⁶³

El artículo 274 del mismo ordenamiento legal, estableció que en caso de que una comunidad indígena no contara con sus títulos de propiedad, o bien de que dichos títulos no determinaran el área o localización de la propiedad, el Departamento Agrario, por medio de su personal técnico, tenía que recabar los

⁶² Ibidem, p. 734

⁶³ Ibidem p. 709

datos necesarios para la planificación correspondiente e informes, para que puestos a la vista de los interesados y del Departamento de Asuntos Indígenas, expresaran en un plazo de diez días lo que a sus intereses conviniera. Si en el plazo referido no se presentaban objeciones, el Cuerpo Consultivo Agrario dictaminaba para la formulación del proyecto de reconocimiento de derechos a la comunidad gestora y se llevaba al acuerdo del presidente de la República para la emisión de la resolución presidencial respectiva.⁶⁴

Debo de señalar en este punto, que el análisis de la política agraria de los distintos gobiernos posteriores al movimiento revolucionario de 1910-1919, arroja como una conclusión, que dichas autoridades fueron deliberadamente omisas en relación al inicio o la diligenciación misma de los procedimientos de reconocimiento y titulación de bienes comunales –recordemos que hasta 1940 se incluyó esta figura jurídica en la legislación agraria-, pues aunque el artículo 272 del Código que estamos comentando estableció que “*de oficio o a petición de parte*”⁶⁵ se debían de iniciar los procedimientos para titular a las comunidades que no tuvieran conflictos de linderos, la realidad es que transcurrieron decenios para que se iniciaran muchos de los expedientes de reconocimiento y titulación de bienes comunales, y una gran parte de los que se iniciaron transcurrieron también lapsos de tiempo similares para ser resueltos y aún tenemos constancia de casos específicos que seguían sin resolverse en definitiva en el año 2003, incidiendo este fenómeno en lo que actualmente conocemos como el rezago agrario.

En el caso de los conflictos por límites entre comunidades agrarias, el artículo 281 del referido Código, estableció que el Departamento de Asuntos Indígenas debía de emitir su opinión, en un lapso de cinco días, en torno al proyecto de resolución definitiva que elaboraba el Departamento Agrario previo dictamen del Cuerpo Consultivo Agrario y que se ponía a su consideración.⁶⁶

⁶⁴ Ibidem, p. 764 y 765

⁶⁵ Ibidem, p. 764

⁶⁶ ibidem, p. 766

Los artículos 284, 285 y 286 del segundo Código Agrario dispuso que fuera el Departamento de Asuntos Indígenas, a través de un ejecutor, quien debía de ejecutar las resoluciones presidenciales que ponían fin a un conflicto por límites y dar posesión jurídica de las tierras que eran reconocidas y tituladas a las que habían sido comunidades contendientes.⁶⁷

III.3.3.4. Los Ejecutores de las resoluciones agrarias

Aunque el Código Agrario de 1942 señaló en su artículo 1º a los *Ejecutores de las resoluciones agrarias*, como autoridades, en el cuerpo de dicha Ley no se especificó una especificidad peculiar para los mismos y en realidad quienes ejecutaban dichas resoluciones eran los comités ejecutivos agrarios, de los que ya hemos hablado en líneas anteriores y los ejecutores del Departamento de Asuntos Indígenas, a los que nos referimos en el numeral anterior y de los que abundaremos en el numeral siguiente.

III.3.3.5. Los Comité Ejecutivos Agrarios

Además de las funciones que cumplieron los comités ejecutivos agrarios y a las que hicimos alusión al analizar el Código Agrario de 1934, en el segundo Código Agrario se agregaron como requisitos para la integración de dichos comités, que por lo menos uno de su miembros supiera leer y escribir, lo que entrañaba una enorme dificultad dado el atraso educativo y cultural que prevalecía en nuestro país en esa época. La anterior disposición nos ilustra sobre los verdaderos escollos que enfrentaban los campesinos solicitantes para poder salvaguardar sus derechos, pues si con dificultad encontraban de entre ellos mismos a alguien que supiera leer y escribir (lo que hacía que en la práctica muchas veces no se cumpliera dicho requisito), no es difícil imaginar la facilidad

⁶⁷ Ibidem

con la que los malos funcionarios agrarios dilataban los procedimientos, amañaban los informes y proyectos de resoluciones y escamoteaban el derecho de los campesinos a contar con un pedazo de tierra para sostener a su familia.

Otros requisitos que el artículo 5º del Código de 1940 estableció para ser miembro de los comités ejecutivos agrarios, fueron: estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos, no haber sido condenado por delito alguno, no desempeñar cargo alguno de elección popular, ser miembro del núcleo de población solicitante y no tener propiedades agrícolas que excedieran de la unidad normal de dotación.⁶⁸

III.3.3.6. Los Comisariados Ejidales y los de Bienes Comunales

Por primera vez en la legislación agraria en México, el segundo Código en sus artículos 1º y 2º, reconoció como autoridad agraria a los comisariados de bienes comunales, al lado de los comisariados ejidales y como órganos agrarios a los consejos de vigilancia de bienes comunales, junto a sus similares ejidales.

Sin embargo, el tratamiento de segunda que a lo largo de la historia moderna de nuestro país se ha dado a las comunidades indígenas, se reflejó nuevamente en el capítulo segundo del referido Código, donde se habla con todo detalle de los requisitos, procedimientos y funciones de los comisariados, consejos de vigilancia y asambleas ejidales, y sólo en el artículo 34 se señala que:

“La administración de los bienes comunales y la vigilancia de su aprovechamiento, estarán a cargo de Comisariados de Bienes Comunales, de Consejos de Vigilancia de Bienes Comunales y de Asambleas Generales de núcleos de población propietarios de bienes comunales, que tendrán los mismos orígenes y funcionarán con las

⁶⁸ Ibidem, p. 697

mismas reglas establecidas para las autoridades ejidales de igual designación".⁶⁹

A diferencia del Código de 1934, el de 1940 estableció como periodo de duración de la gestión de los comisariados y consejos de vigilancia, tres años, salvo que existiera alguna causa de remoción anticipada.

Por lo demás, no hubo diferencias significativas en relación al primer Código Agrario, es decir, se mantuvieron los procedimientos y requisitos de elección, funciones, causales de remoción, plazos para las convocatorias a asambleas generales y número de participantes para declarar el quórum legal.⁷⁰

El Código Agrario de 1940 sólo tuvo una vigencia de dos años, siendo derogado por el que entró en vigor en 1942, que mantuvo los mismos principios básicos y perfeccionó algunos procedimientos. Este último fue el de más larga duración en la historia moderna de México.

III.3.4. En la Ley Federal de la Reforma Agraria de 1971 y las reformas de 1984

La Ley Federal de Reforma Agraria (LFRA), redujo el número de autoridades agrarias, al señalar en su artículo 2º que la aplicación de dicha Ley estaba encomendada a:

"I. El Presidente de la República;

⁶⁹ Ibidem, pp. 698 a 702

⁷⁰ Ibidem

II. Los Gobernadores de los Estados y Territorios Federales y el Jefe del Departamento del Distrito Federal;

III. El Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización;

IV. La Secretaría de Agricultura y Ganadería; y

V. Las Comisiones Agrarias Mixtas.”⁷¹

Es decir, en relación al Código Agrario de 1942, se suprimió como autoridad agraria al Jefe del Departamento de Asuntos Indígenas (entidad que había sido sustituida por el Instituto Nacional Indigenista), y en cambio se incluyó nuevamente a las comisiones agrarias mixtas.

Por otra parte se instituyó como órganos de representación y autoridades internas de los núcleos agrarios al comité particular ejecutivo, que retomó su nombre original, en los casos de núcleos de solicitantes; y a las asambleas generales, comisariados ejidales y de bienes comunales y consejos de vigilancia, en el caso de los núcleos ya constituidos y titulados.

En este apartado nos referiremos únicamente a las autoridades agrarias señaladas en los numerales III, IV y V del artículo 2º de la Ley Federal de Reforma Agraria, una vez que al final de este capítulo hablaremos del presidente de la República y los titulares del poder ejecutivo en las entidades federativas.

III.3.4.1. El Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, posteriormente Secretaría de la Reforma Agraria

El artículo 3º de la LFRA estableció:

⁷¹ Diario Oficial de la Federación de 16 de abril de 1971

“El Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización es la dependencia del Ejecutivo Federal encargada de aplicar ésta y las demás leyes agrarias, en cuanto las mismas no atribuyan expresamente competencia a otras autoridades. Su titular será nombrado y removido libremente por el Presidente de la República.”

Es decir se mantuvo la misma función que se especificó desde el Código Agrario de 1934 para el entonces Departamento Agrario; y las facultades del Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, de hecho fueron las mismas que se establecieron para el Jefe del Departamento Agrario desde los Códigos de 1940 y 1942.

En realidad esta dependencia, a través de su metamorfosis, pues nació como Comisión Nacional Agraria, se mutó en Departamento Agrario, Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y finalmente Secretaría de la Reforma Agraria, tuvo una enorme carga de responsabilidad en todo lo referente al procedimiento para substanciar las acciones agrarias de dotación de ejidos, restitución de ejidos y comunidades, ampliación de ejidos, creación de nuevos centros de población agrícola y reconocimiento y titulación de bienes comunales, que son los renglones donde se registró una dilación enorme en la solución de los expedientes, misma que tuvo que ser reconocida como un lastre que actualmente conocemos como rezago agrario.

En efecto, el poder del Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y sus equivalentes era absoluto en la materia, pues nombraba y removía a los integrantes del Cuerpo Consultivo Agrario y designaba a dos representantes ante las comisiones agrarias mixtas; en sus dependencias se realizaban los inicios de expedientes a petición de parte y debían de iniciarse de oficio los de reconocimiento y titulación y de conflictos por límites de bienes comunales, lo que de hecho no sucedía.

También en las oficinas bajo su dirección, pues los delegados del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización presidían las comisiones agrarias mixtas, se realizaban los trabajos técnicos informativos, que eran una piedra angular para la resolución de los expedientes agrarios y los profesionistas adscritos a las mismas elaboraban los planos proyectos y los planos definitivos de los nuevos centros de población agrícola, de reconocimiento y titulación y de conflictos por límites, dando lugar a resoluciones contradictorias, planos sobrepuestos, peritajes amañados y torcidos, muchas veces vendidos al mejor postor.

Sin duda que el rezago agrario dependió de la ineficiencia, ineficacia y corrupción, en la mayoría de los casos, de funcionarios adscritos al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y a las comisiones agrarias mixtas. Los hombres rectos, honrados, fueron casos de excepción en dichas oficinas y vivieron sus funciones aislados y acotados por una burocracia corrupta que hizo de las necesidades de los hombres del campo y de los intereses de los latifundistas y terratenientes, un instrumento para amasar grandes fortunas.

III.3.4.2. Las Comisiones Agrarias Mixtas

El artículo 12 de la Ley Federal de Reforma Agraria fijó como atribuciones de la comisiones agrarias mixtas, las siguientes:

“I. Substanciar los expedientes de restitución, dotación y ampliación de tierras, bosques y aguas;

II. Dictaminar en los expedientes de restitución, dotación y ampliación de tierras, bosques y aguas que deban ser resueltos por mandamientos del Ejecutivo local;

III. Opinar sobre la creación de nuevos centros de población y acerca de la expropiación de tierras, bosques y aguas ejidales, así como en los expedientes de inafectabilidad;

IV. Resolver las controversias sobre bienes y derechos agrarios que les sean planteados en los términos de esta Ley, e intervenir en las demás cuyo conocimiento les esté atribuido; y

V. Las demás que esta Ley y otras leyes y reglamentos les señalen.”⁷²

Lo que hemos dicho con relación al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, es una responsabilidad compartida con las comisiones agrarias mixtas, cuyos integrantes, desde sus antecedente en las comisiones locales agrarias, fueron personajes ligados al poder económico de latifundistas y terratenientes, lo cual originó que dilataran deliberadamente los plazos y términos en los procedimientos, deliberadamente realizaran mal los trabajos técnicos informativos o dictaminaran en sentido negativo en relación a solicitudes de dotación o de ampliación de ejidos.

De tal manera que se llegó al extremo de que el artículo 294 de la Ley Federal de Reforma Agraria estableció en relación a las solicitudes de dotación:

“Si la Comisión Agraria Mixta no dictamina dentro del plazo legal, el Ejecutivo local recogerá desde luego el expediente, dictará dentro del

⁷² Ibidem, p. 3

término de cinco días el mandamiento que juzgue procedente y ordenará su ejecución.”⁷³

El problema mayúsculo es que en numerosos casos, ni la comisión agraria mixta dictaminaba en los términos de Ley, ni los gobernadores recogían los expedientes y mucho menos dictaban los mandamientos que dieran satisfacción a las necesidades de los campesinos solicitantes.

Por lo demás, las cuotas de participación del Gobierno Federal, los gobiernos locales y los representantes campesinos se mantuvieron en la misma proporción que se estableció desde los Códigos Agrarios anteriores.

III.3.4.3. El Cuerpo Consultivo Agrario

El Cuerpo Consultivo Agrario fue creado a partir de las reformas al artículo 27 constitucional de 1934, que en su nueva fracción XI, inciso b) dispuso la creación de este Cuerpo Consultivo, situándolo en paralelo al Departamento Agrario y en dependencia directa del Presidente de la República. El Código Agrario de 1934 no lo ubicó como autoridad agraria, pero dispuso que sus integrantes fueran propuestos por el Jefe del Departamento Agrario; en cambio los Códigos de 1940 y 1942 lo señalaron como uno de los órganos agrarios, colocándolo bajo la dependencia del Departamento Agrario. Aunque no fue señalado como autoridad agraria en el artículo 2º de la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971, desde mi punto de vista desempeñó un papel relevante en la planeación y toma de decisiones en materia agraria hasta que las reformas constitucionales en materia agraria de 1992, decretaron su extinción.

El Cuerpo Consultivo Agrario se integró con cinco titulares y el número de supernumerarios que el titular del Ejecutivo Federal considerara necesario, era

⁷³ Ibidem, p. 31

presidido por el Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, quien además tenía voto de calidad y proponía al Presidente de la República el nombramiento y la remoción de sus integrantes. Dos de sus miembros titulares debían de actuar como representantes de los campesinos.⁷⁴

El artículo 15 de la Ley Federal de Reforma Agraria dispuso como requisitos para ser miembro del Cuerpo Consultivo Agrario, ser de reconocida honorabilidad, titulados en una profesión relacionada con las cuestiones agrarias y contar con una experiencia suficiente, a juicio del presidente de la República. Además no debían de poseer predios rústicos cuya extensión excediera de la superficie asignada a las propiedades inafectables y, finalmente, no podían desempeñar cargo alguno de elección popular.⁷⁵

Las atribuciones que se fijaron en el artículo 16 de la Ley de 1971 a este Cuerpo Consultivo fueron:

“I. Dictaminar sobre los expedientes que deban ser resueltos por el Presidente de la República, cuando su trámite haya concluido;

II. Revisar y autorizar los planos proyectos correspondientes a los dictámenes que apruebe;

III. Opinar sobre los conflictos que se susciten con motivo y ejecución de las resoluciones presidenciales a que se refiere la fracción I, cuando haya inconformidad de los núcleos agrarios, procurando un acuerdo previo entre las partes;

IV. Emitir opinión, cuando el Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización lo solicite, acerca de las Iniciativas de Ley o los

⁷⁴ Ibidem, p. 4

⁷⁵ Ibidem

Proyectos de Reglamentos que en materia agraria formule el Ejecutivo Federal, así como sobre todos los problemas que expresamente le sean planteados por aquel; y

V. Las demás que esta Ley y otras leyes y reglamentos le señalen.”⁷⁶

Desde luego que este Cuerpo Consultivo comparte, a partir de su creación, la responsabilidad en los factores que dieron origen al rezago agrario, pues dentro de sus facultades se encontraba tanto revisar y autorizar los planes proyecto como dictaminar sobre los expedientes que debían de ser resueltos por el presidente de la República una vez que hubiera concluido su trámite.

III.3.5. Los Gobernadores de las entidades federativas

Los gobernadores de las entidades federativas fueron autoridades agrarias desde la promulgación de la Ley del 6 de enero de 1915, hasta la derogación de la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971, al entrar en vigor las reformas en materia agraria que impulsó Carlos Salinas de Gortari.

Así, el artículo 6º de la Ley del 6 de enero estableció que las solicitudes de dotación o restitución de tierras debían de ser presentadas por los núcleos de solicitantes directamente en las oficinas de los gobernadores de los Estados o sus equivalentes; en tanto que la LFRA de 1971 dispuso como atribuciones de los gobernadores de los Estados y Territorios Federales y del Jefe del Departamento del Distrito Federal, las siguientes:

“I. Dictar mandamiento para resolver en primera instancia los expedientes relativos a restitución y a dotación de tierras y aguas, inclusive dotación complementaria y ampliación de ejidos;

⁷⁶ Ibidem, p. 4

II. Emitir opinión en los expedientes sobre creación de nuevos centros de población y en los de expropiación de tierras, bosques y aguas ejidales y comunales;

III. Proveer, en lo administrativo, cuanto fuera necesario para la substanciación de los expedientes y ejecución de los mandamientos, en cumplimiento de las leyes locales, o de las obligaciones derivadas de los convenios que celebren con el Ejecutivo Federal;

IV. Nombrar y remover libremente a sus representantes en las Comisiones Agrarias Mixtas;

V. Expedir los nombramientos a los miembros de los Comités Particulares Ejecutivos que elijan los grupos solicitantes;

VI. poner en conocimiento del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización las irregularidades en que incurran los funcionarios y empleados dependientes de esta; y

VII. Las demás que esta Ley y otras leyes y reglamentos les señalen.”⁷⁷

Desde luego que las atribuciones a los gobernadores de las entidades federativas explican por sí solas muchas de las deficiencias para la substanciación de los procedimientos agrarios, pues es conocido por todos que la mayoría de quienes han ocupado la titularidad de los poderes ejecutivos locales en México, son hombres vinculados a los grupos de poder económico y parte de la élite que ha gobernado nuestro país. Ello explica el entorpecimiento de infinidad de trámites

⁷⁷ Ibidem, p. 2

de los campesinos que no veían prosperar sus gestiones y porfiaban a través de años o decenios para poder obtener una resolución dotatoria, restitutoria o de reconocimiento y titulación de bienes comunales.

III.3.6. El Presidente de la República como máxima autoridad agraria

El presidente de la República fue la suprema autoridad agraria en nuestro país, desde que así lo dispusieron la Ley del 6 de enero de 1915 y el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, aún y cuando la primera se refiere al “*Encargado del Poder Ejecutivo*”, que es su equivalente.

III.3.6. El Presidente de la República como máxima autoridad agraria

El presidente de la República fue la suprema autoridad agraria en nuestro país, desde que así lo dispusieron la Ley del 6 de enero de 1915 y el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, aún y cuando la primera se refiere al “*Encargado del Poder Ejecutivo*”, que es su equivalente.

El jefe del poder ejecutivo nombraba y removía a los titulares de la Comisión Nacional Agraria, del Departamento Agrario, del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, del Cuerpo Consultivo Agrario y dictaba las resoluciones definitivas en materia de dotación y ampliación de ejidos, restitución de terrenos ejidales y comunales, creación de nuevos centros de población, reconocimiento y titulación de bienes comunales y expropiación de bienes ejidales y comunales.⁷⁸

Desde luego que el presidente de la República delegaba en las dependencias competentes que se crearon a lo largo de los años, el ejercicio de sus funciones, reservándose la última palabra y la firma de todos los títulos

⁷⁸ Ibidem,

derivados de los procedimientos agrarios colectivos que hemos venido analizando a lo largo de esta tesis.

Su función como suprema autoridad agraria cesó al entrar en vigor las reformas al artículo 27 Constitucional de 1992 y la nueva Ley Agraria que derogó la de 1971. A partir de entonces la máxima autoridad agraria en nuestro país es el Tribunal Superior Agrario, del cual dependen los Tribunales Unitarios Agrarios y que fueron quienes se hicieron cargo de todo lo que estaba inconcluso en materia de procedimientos para substanciar las acciones agrarias que hemos venido enumerando.

CAPÍTULO CUARTO: LA TERMINACIÓN DEL REPARTO AGRARIO EN MÉXICO

IV.1. La exposición de motivos y objetivos de la reforma en materia agraria de 1992

En 1991, setenta y seis años después de la promulgación de la Ley del 6 de enero de 1915, se intensificó la discusión de los sectores sociales interesados en el campo mexicano, en relación a la pertinencia o no de continuar con las acciones del reparto agrario. A lo largo de todos estos años se habían acumulado miles de expedientes agrarios debido a la dilación burocrática, corrupción y principalmente la fuerza de los intereses de terratenientes que se resistieron con éxito a que sus propiedades fueran afectadas. A esos expedientes acumulados se les llamaba ya el *rezago agrario*.

El crecimiento demográfico en México, se tradujo a principios de la última década del siglo veinte, en que casi 25 millones de personas habitaban en el campo mexicano y todo campesino seguía aspirando a tener un pedazo de tierra para trabajar y sostener a su familia. Las estadísticas indicaban que tres y medio millones de campesinos, distribuidos en casi 30,000 ejidos o comunidades, eran propietarios colectivos de 103 millones de hectáreas; en tanto que un millón y medio de pequeños propietarios, eran dueños de 70 millones de hectáreas.¹ Sin embargo dichas cifras, además de no indicar la situación precisa de 27 millones de hectáreas, tampoco indicaban la realidad de los latifundios simulados, ni de los llamados terrenos nacionales.

El mandato del artículo 27 constitucional expresado en su fracción X, alentaba a los núcleos de solicitantes, que contra todo discurso oficial

¹ García Ramírez Sergio, *Origen, fundación y perspectivas de los Tribunales Agrarios*, internet página: <http://www.tribunales agrarios.gob.mx/notas/Origen.html>

ambicionaban la afectación de verdaderos latifundios simulados con los que tenían vecindad. A esos campesinos sin tierra, muchas veces peones acasillados, aún en las postrimerías del siglo XX, nadie les podía decir que las tierras que ambicionaban eran pequeñas propiedades, pues a ellos les constaba que varias “pequeñas propiedades” desde el punto de vista jurídico, eran en realidad latifundios donde seguía mandando un solo propietario que había contratado abogados chicaneros y sobornado funcionarios, para fraccionarlos y hacerlos aparecer como “pequeñas propiedades” a nombre de hijos, sobrinos, nietos menores de edad, administradores, caballerangos y aún peones que aparecían como “pequeños propietarios”, y en algunos casos ni ellos mismos sabían que jurídicamente eran “dueños” de una finca que en realidad era parte de la propiedad del patrón.

Estas situaciones habían originado graves conflictos e inestabilidad social en el campo, al grado de que en estados como Chiapas, Oaxaca, Hidalgo, y Veracruz, entre otros, se sucedían las invasiones campesinas a fincas o haciendas afectables, a lo que los terratenientes respondían con asesinatos, cárcel, torturas y persecuciones y que obligó a los gobiernos estatales y federal, a intervenir para negociar soluciones y expropiar forzosamente dichas propiedades a beneficio de los solicitantes, indemnizando a los propietarios afectados.

Otra parte de la realidad que se registraba al inicio de los años noventas, era la terrible herencia que dejaron la corrupción e ineficiencia de las dependencias encargadas de substanciar los procedimientos para el reparto agrario, pues los peritos topógrafos produjeron resoluciones presidenciales con planos que en el terreno estaban sobrepuestos unos a otros, originando conflictos encarnizados entre comunidades, ejidos y propietarios. En otros casos habían calculado mal la superficie a dotar y la realmente existente en el terreno era menor a la señalada en los documentos, lo que originó reclamos de los ejidos o comunidades para que se les dotara de la parte faltante, en perjuicio de sus colindantes.

Pero sin duda, uno de los factores de mayores problemas, fueron las “ejecuciones virtuales” de las superficies a dotar, pues si las comunidades o ejidos no conocían a cabalidad sus linderos, menos podían hacer sus callejones y amojonamientos, lo cual dejaba sembrados los conflictos posteriores y un nivel enorme de inseguridad jurídica en la tenencia de la tierra que repercutió sin duda en el fenómeno del *rezago agrario*.

Desde luego que una de las mayores preocupaciones de los gobiernos emanados de la gesta revolucionaria de 1910-1919, había sido que la presión demográfica en el campo y la lucha por poseer una parcela, constituían un factor de inestabilidad y de rebelión social. Sin duda que ello fue una de las causas para que la administración de Carlos Salinas de Gortari, llevara a cabo una campaña para realizar reformas estructurales al artículo 27 Constitucional, mellando su filo justiciero y quebrantando su esencia social, al dar por concluido el reparto agrario, sin que se hayan cumplido los fines del mismo. El objetivo, desde mi punto de vista, fue el de pretender amortiguar o mediatizar la lucha de los hombres del campo por poseer un pedazo de tierra para sostener a sus familias.

La visión gubernamental está sintetizada en las palabras del doctor Sergio García Ramírez, quien fue el primer Presidente del Tribunal Superior Agrario en México y quien afirmó:

*“...El 55% de la población rural se debate en la pobreza; en el campo vive alrededor de 70% de quienes sufren pobreza extrema. Ahí se encuentran, por lo tanto, amplios espacios para la geografía de la miseria, que constituye una injusticia, sin duda, pero también un peligro...”*²

Un factor esencial que determinó la reforma al artículo 27 constitucional de 1992, fue la presión de los organismos financieros internacionales, que

² Ibidem

sistemáticamente han obligado a los países dependientes y con menor desarrollo económico a liberalizar el mercado y a demoler las barreras para la entrada de los capitales trasnacionales a todos los ámbitos de las economías nacionales. Lo anterior dentro del proceso de desmantelamiento de los estados nacionales y la constitución de la “aldea global”, o el avance de la globalización económica que implica el barrer con los conceptos de soberanía e independencia nacionales.

En este sentido los capitales trasnacionales y sus socios mexicanos, exigían constantemente a los gobiernos mexicanos, que llevaran a cabo las reformas jurídicas necesarias para acceder a las tierras que habían sido protegidas por el artículo 27 constitucional, al declarar a las formas colectivas de propiedad de las mismas, el ejido y la comunidad, como inalienables, inembargables e imprescriptibles.

Sin embargo la exposición de motivos que acompañó a la iniciativa de reformas en materia agraria que estamos comentando, no mencionó los aspectos que me he permitido esbozar en este apartado. El entonces presidente de la República, Carlos Salinas de Gortari, expuso la necesidad de la “modernización” y aún cuando reconoció “*el sello agrario de la Revolución*” e hizo una recapitulación somera de la historia agraria del país, no tuvo empacho en mencionar:

*“...pretender en las circunstancias actuales que el camino nacionalista debe seguir siendo el mismo de ayer, el del reparto agrario, pone en riesgo los objetivos mismos que persiguió la reforma agraria y la Revolución mexicana...La presente iniciativa está inscrita en la gran corriente histórica de nuestra reforma agraria...Cumple con el mandato de los constituyentes, recoge el sacrificio y la visión de quienes nos precedieron, responde a las demandas de los campesinos de hoy y a las exigencias de una sociedad fortalecida...”*³

³ Díaz de León Marco Antonio, *Historia del derecho agrario mexicano*, Editorial Porrúa, México, 2002, p. 923

En dicha exposición de motivos se hace una crítica severa al minifundismo representado por el parcelamiento ejidal, diciendo que presenta estancamiento y deterioro técnico que se traducen en:

“...producción insuficiente, baja productividad, relaciones de intercambio desfavorables y niveles de vida inaceptables...”⁴

Las alternativas que propuso la iniciativa de reformas al artículo 27 constitucional en cuanto a la terminación del reparto agrario, fueron, consecuentemente, la derogación de las fracciones X, XI, XII, XIII, en su totalidad, es decir eliminó los numerales que establecían la obligación del Estado mexicano de continuar con el reparto agrario, a las instancias encargadas de dicho reparto y sus procedimientos, dándolo por concluido.

Otras modificaciones en materia agraria en esta reforma, fueron la derogación total de las fracciones XIV y XVI y la adición y modificación de la fracción XV, vinculadas con la pequeña propiedad. Asimismo, la reforma de las fracciones IV y VI, eliminando las prohibiciones a las sociedades mercantiles para comprar tierras o asociarse con ejidos y comunidades y suprimiendo la prohibición a las corporaciones civiles para poseer, tener en propiedad o administrar bienes raíces.

Además se modificó totalmente la fracción VII, estableciendo la regulación de los derechos de ejidos y comunidades e introduciendo, en esencia, la posibilidad de ejidatarios y comuneros de asociarse con terceros y otorgar el uso de sus tierras, y en el caso de ejidatarios, transmitir sus derechos parcelarios a otros ejidatarios, asumir el dominio pleno de sus parcelas y venderlas.

⁴ Ibidem

Demagógicamente, la exposición de motivos, planteó que las reformas se proponían:

*“...reafirmar las formas de tenencia de la tierra derivadas de la gesta agraria de los mexicanos y adecuarlas a las nuevas realidades del país...Por ello se elevan a nivel constitucional el reconocimiento y la protección al ejido y la comunidad. Confirmamos sin ambigüedad al ejido y la comunidad como formas de vida comunitaria...”*⁵

Como lo veremos en éste y los capítulos siguientes, en realidad las reformas que analizamos apuntaron a intentar la desaparición de las formas colectivas de propiedad de la tierra y arrojar las tierras al mercado voraz del capitalismo salvaje, situación que ya se ha registrado en diversos ejidos que han prácticamente desaparecido, siendo actualmente los ejidatarios nominales (sin parcela por haberla enajenado) peones en las que fueron sus tierras o migrantes indocumentados en los Estados Unidos de Norteamérica.

Debemos también decir que la exposición de motivos que estamos comentando planteó la necesidad de que la reforma agraria ingresara a “*una nueva etapa*”, y para ello era esencial la superación del *rezago agrario*. En este caso, desde mi punto de vista, la superación del *rezago agrario* no se propuso en función de los intereses de armonía y superación de conflictos añejos entre los campesinos, o entre ellos y los propietarios privados, sino como el requisito indispensable para que pudieran ser enajenadas las parcelas, pues era imposible vender algo que aún estaba en litigio o sin certeza jurídica.

IV.2. Las reformas al artículo 27 Constitucional de 1992

⁵ Ibidem, p. 928

El 6 de enero de 1992 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el decreto de reformas al artículo 27 Constitucional, entrando en vigor al día siguiente. El texto reformado colocó en el párrafo tercero el contenido de lo que fuera la fracción X del citado artículo, pero suprimió la parte referente a la creación de los nuevos centros de población y al derecho de los núcleos de población que carecieran de tierras o que no las tuvieran en cantidad suficiente, a ser dotados de ellas, como consecuencia de la terminación del reparto agrario y sin que se reconociera la existencia de latifundios simulados o de terrenos nacionales susceptibles de ser aprovechados por solicitantes agrarios.

Como se desprende de la reforma a la fracción IV del artículo 27 Constitucional,⁶ ni más ni menos que a partir del 7 de enero de 1992, las sociedades mercantiles pueden ser dueñas del equivalente a 25 veces los límites señalados para las pequeñas propiedades. Lo anterior se traduce en 2,500 hectáreas de tierras de riego o humedad de primera; 5,000, hectáreas de tierras de temporal; 10,000 hectáreas de tierras de agostadero de buena calidad, 20,000 hectáreas de bosque, monte o agostadero en terrenos áridos; 3,750 hectáreas si se trata de tierras de riego dedicadas al cultivo del algodón; 7,500 hectáreas de tierras de riego dedicadas a los cultivos de plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, palma, vid, olivo, quina, vainilla, cacao, agave, nopal, o árboles frutales; en tanto que si se trata de tierras dedicadas a la producción ganadera, la nueva fracción cuarta permite a una sociedad mercantil ser propietaria de los terrenos suficientes para sostener 12,500 cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor.

Es decir, que de acuerdo a los usos y costumbres de los dueños del poder económico en México, basta que uno de esos multimillonarios registre una

⁶ Ibidem, p. 950

sociedad mercantil con sus hijos, parientes políticos y empleados como socios, para que pueda ser propietario de miles de hectáreas de terrenos, consolidándose jurídicamente el camino para una nueva fase de concentración de la propiedad de tierras con fines agropecuarios en unas cuantas manos.

En el nuevo primer párrafo de la fracción sexta del mencionado artículo 27 Constitucional, se suprimió la prohibición a las corporaciones civiles para poseer, tener en propiedad o administrar bienes raíces, como complemento de lo que ya se apuntó en la fracción IV reformada.

En cuanto a la fracción séptima sufre un radical cambio al incluir aspectos diversos de fracciones derogadas y en ella se encuentra una de las partes medulares de la reforma agraria de 1992, pues como podemos observar, establece la posibilidad jurídica de que ejidos y comunidades se asocien con inversionistas privados para hacer producir sus tierras y asimismo contempla la posibilidad de la transmisión de derechos parcelarios entre ejidatarios, con la limitación de que un ejidatario no puede acumular más del 5% del total de la superficie ejidal. También incorpora por primera vez la figura jurídica del otorgamiento del dominio pleno de su parcelas a los ejidatarios y la consecuente autorización legal para venderlas. En esta fracción se incluyó el procedimiento de restitución que anteriormente se encontraba en la fracción X que se derogó.

Es decir, en lugar de que el Estado asumiera su responsabilidad en otorgar financiamiento y asesoría tecnológica, capacitar para la producción e incentivar la explotación colectiva de las tierras ejidales y comunales, situación que rompería las limitaciones del minifundismo, la salida neoliberal fue construir las bases jurídicas para la progresiva extinción de las formas colectivas de propiedad de las tierras, a favor del capitalismo salvaje, a cuyo mercado fueron arrojadas, rompiendo con la tradición del derecho social agrario mexicano.

Frente a la magnitud de esta reforma, es demagógica y discriminatoria la prohibición de que un ejidatario pueda hacerse titular o propietario de más del 5% de la superficie total del ejido, cuando que un inversionista legalmente puede comprar actualmente 100 o 150 hectáreas de terrenos de riego o humedad que pertenezcan a un ejido que haya otorgado el dominio pleno de las parcelas a sus ejidatarios y hay ejidos que fueron dotados con 300 o 400 hectáreas en total, lo cual se traduce en que un particular puede hacerse dueño de todo un ejido completo que haya decidido enajenar sus tierras, siempre y cuando no rebase los límites de la pequeña propiedad, pero un ejidatario no puede ser titular de más del 5% de la superficie total del ejido, lo cual constituye un absurdo y un contrasentido que sólo puede interpretarse como una cortina de humo para disimular el alcance de la reforma salinista a esta fracción del artículo 27 Constitucional.

En cuanto a la derogación de las fracciones X, XI, XII y XIII del mencionado precepto constitucional, las abordaré en líneas posteriores y por separado, en virtud de la trascendencia que tuvieron en la materia y tema que nos ocupa, es decir en relación al reparto agrario y su terminación.

La fracción XIV fue derogada en su totalidad, en virtud de que establecía que los propietarios afectados con resoluciones de dotación o restitución no podían recurrir a ningún recurso legal ni al juicio de amparo para oponerse al decreto expropiatorio, a no ser que contaran con certificados de inafectabilidad agrícola o ganadera. Al desaparecer el reparto agrario esta fracción ya no tuvo razón de ser, y aún los mismos certificados de inafectabilidad perdieron todo sentido, pues a partir de 1992 ninguna propiedad es susceptible de afectación, ni siquiera un latifundio puede ser afectado, sino que se conmina al propietario para que venda el excedente de la propiedad.

De la fracción XV, en primer término se agregó al inicio la prohibición de que existan latifundios y además se suprimió la posibilidad de afectación de la "*pequeña propiedad agrícola en explotación*", pues como hemos venido repitiendo se acabaron las afectaciones y se quitó la característica "*en explotación*" de la

pequeña propiedad agrícola, pues a partir de la reforma, dejó de ser necesario para los pequeños propietarios mantener “*en explotación*” sus tierras para evitar ser afectados, lo cual contrariamente a los propósitos que se dijeron en la exposición de motivos de esta reforma agraria, fomentó la ociosidad e improductividad de las tierras en manos de pequeños propietarios.

La fracción XVI del multimencionado artículo 27 Constitucional ordenaba que las tierras fueran fraccionadas en el momento en que se ejecutaban las resoluciones presidenciales, lo cual ya no tuvo razón de ser pues cesaron las resoluciones presidenciales al dejar de ser el titular del Poder Ejecutivo la suprema autoridad agraria.

En la fracción XVII se estableció que el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados:

“...expedirán leyes que establezcan los procedimientos para el fraccionamiento y enajenación de las extensiones que llegaren a exceder los límites señalados en las fracciones IV y XV de este artículo.

El excedente deberá ser fraccionado y enajenado por el propietario dentro del plazo de un año contado a partir de la notificación correspondiente. Si transcurrido el plazo el excedente no se ha enajenado, la venta deberá hacerse mediante pública almoneda. En igualdad de condiciones, se respetará el derecho de preferencia que prevea la ley reglamentaria...”⁷

O sea, como ya lo mencionamos, ni siquiera los latifundios que fueran descubiertos o denunciados y hubieran sobrevivido los 76 años de reparto agrario pueden ser afectados y dotados a campesinos sin tierra, a partir de enero de 1992, pues contradictoriamente se considera que ya no hay tierras que repartir. Desde luego que esos latifundios cuya posibilidad de existencia contempla el

⁷ Ibidem, p. 953

reformado artículo 27 Constitucional se burlaron y se siguen burlando del reparto agrario, de los campesinos sin tierra y de las estadísticas del rezago agrario que no los incluyen en sus cifras.

La fracción XIX fue adicionada en sus párrafos segundo y tercero, para confirmar y establecer que:

“Son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos ejidales y comunales, cualquiera que sea el origen de éstos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o mas núcleos de población; así como las relacionadas con la tenencia de la tierra de los ejidos y comunidades. Para estos efectos y, en general, para la administración de justicia agraria, la ley instituirá tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción, integrados por magistrados propuestos por el Ejecutivo Federal y designados por la Cámara de Senadores o, en los recesos de esta, por la Comisión Permanente.

*La ley establecerá un órgano para la procuración de justicia agraria, y...”*⁸

Este es el fundamento constitucional que dio origen al Tribunal Superior Agrario y a los Tribunales Unitarios Agrarios, quienes a partir de las reformas que estamos analizando se instituyeron como la máxima autoridad agraria en México, lo cual definitivamente constituyó un avance importante en la procuración y administración de justicia en el campo. Precisamente, uno de los primeros y esenciales retos de estos tribunales agrarios, fue resolver los miles de casos que constituían el *rezago agrario*, mismo que habían dejado acumular las instancias administrativas encargadas de aplicar los ordenamientos agrarios anteriores a la reforma, pero de esta instancia jurisdiccional en materia agraria, hablaremos extensamente en líneas posteriores.

⁸ Ibidem

También observamos que el párrafo tercero de la fracción XIX que comentamos ordenó la creación de la actual Procuraduría Agraria, instancia que de oficio o a petición de parte debe de coadyuvar a resolver los complejos problemas que afectan a ejidatarios, comuneros y campesinos.

IV.2.1. Derogación de la fracción X del señalado precepto

Como señalamos en el capítulo segundo de esta tesis, la fracción X del artículo 27 de nuestra Carta Magna, estableció en 1934:

*“X. Los núcleos de población que carezcan de ejidos o que no puedan lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos o porque legalmente hubieren sido enajenados, serán dotados con bosques, tierras y aguas suficientes para constituirlos, conforme a las necesidades de su población; sin que en ningún caso deje de concedérseles la extensión que necesiten, y al efecto se expropiará por cuenta del Gobierno Federal, el terreno que baste a ese fin, tomándolo del que se encuentre inmediato a los pueblos interesados.”*⁹

Es evidente que esta fracción fue el soporte constitucional del reparto agrario y contiene la esencia del derecho social agrario derivado de la revolución iniciada en 1910 y alimentada con la fuerza y la vida de millones de campesinos mexicanos. Establecía el imperativo para el Estado de dotar de tierras a todos los núcleos de población que carecieran de ella y sin que en ningún caso dejara de proporcionárseles dicha tierra en la extensión que necesitaran.

⁹ Fabila, Manuel, Cinco Siglos de Legislación Agraria 1493-1940. SRA-CEHAM, edición especial, México 1981, pp. 547 a 555

Esta fracción, junto al ya comentado párrafo tercero del artículo 27 Constitucional, constituyeron la base jurídica que permitió que 103 millones de hectáreas fueran repartidas o reconocidas a núcleos de ejidatarios y de comuneros. Sin embargo no tuvieron el vigor necesario para vencer la resistencia y los intereses de poderosos terratenientes, principalmente ganaderos, que pudieron salvar a sus propiedades, latifundios o no, de afectación para ser dotados o restituidos.

Por el contrario, son leyenda ya los grupos de ganaderos y sus guardias blancas oriundos de Playa Vicente, Veracruz, entre otros muchos, que jamás han cesado de despojar a comunidades indígenas chinantecas y mixes de los Estados de Veracruz y Oaxaca, sin que ninguna autoridad intervenga en virtud de un franco contubernio existente entre ganaderos y gobernantes. Hasta nuestros días el saldo de tal situación arroja decenas de dirigentes comunales asesinados con total impunidad.

La mayor parte de los expedientes del que hasta hoy conocemos como el *rezago agrario*, se deriva de la aplicación dilatada o amañada de este precepto constitucional, es decir, se refiere a casos de dotación, de ampliación de ejidos o de creación de nuevos centros de población.

IV.2.2. Derogación de la fracción XI del mencionado artículo Constitucional

Como consecuencia lógica de la declaratoria de terminación del reparto agrario y la consecuente modificación del párrafo tercero y de la fracción X del artículo 27 de nuestra Constitución, se derogó la fracción XI de dicho precepto, pues en el inciso a) de esta fracción se establecía la creación de lo que inicialmente fue el Departamento Agrario, que se mutó en Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y finalmente Secretaría de la Reforma Agraria,

entidad a la que se señaló como “*Una dependencia directa del Ejecutivo Federal encargada de la aplicación de las leyes agrarias y de su ejecución.*”¹⁰

En el inciso b) se dispuso la creación de “*Un cuerpo consultivo compuesto de cinco personas que serán designadas por el Presidente de la República y que tendrá las funciones que las leyes orgánicas reglamentarias le fijen.*”¹¹ En tanto que el inciso c) ordenó la creación de las comisiones agrarias mixtas en cada Estado, Territorio y Distrito Federal y el inciso d) hizo que los comités particulares ejecutivos recuperaran el nombre con el que fueron creados.

De estas cuatro figuras jurídicas se decretó su extinción al derogarse la fracción XI que comentamos, considerando que ya habían cumplido el cometido para el que habían sido creadas, sin que las cifras del *rezago agrario* permitieran afirmar eso y mucho menos el simple conocimiento de la realidad que se vivía y se vive en el campo mexicano.

Sin embargo, a la fecha en que se declaró la terminación del reparto agrario, la Secretaría de la Reforma Agraria, el Cuerpo Consultivo Agrario y las comisiones agrarias mixtas, no habían cumplido aún a cabalidad con las funciones para las que fueron creadas, albergaban en su seno miles de casos de lo que ya se conocía como el “*rezago agrario*”, producto de la ineficiencia, la ineficacia y principalmente el poder de los intereses económicos de terratenientes y ganaderos, además de otros tantos miles de casos en que indebidamente se habían negado las dotaciones, ampliaciones o creación de nuevos centros de población, a pesar de existir latifundios y propiedades ociosas afectables o terrenos nacionales.

En tanto que los comités particulares ejecutivos que ya estaban legalmente constituidos, algunos siguieron haciendo sus gestiones para enfrentarse en el 55%

¹⁰ Ibidem

¹¹ Ibidem

de los casos que fueron resueltos por los recién creados tribunales agrarios¹², a la negativa en sus pretensiones, sin mencionar los numerosos casos en que los grupos de solicitantes fueron disueltos violentamente, mediante el asesinato, el encarcelamiento y la persecución de sus gestores, o los otros tantos en que los campesinos cansados de años de gestiones infructuosas, decidieron engrosar el número de migrantes indocumentados en el vecino país del Norte.

Hasta la fecha existen latifundios, simulados o no, que a partir de la reforma de 1992 son jurídicamente inafectables, y si durante la vigencia del reparto agrario no hubo poder que hiciera que sus tierras fueran dotadas o restituidas, mucho menos existe voluntad o poder que los obligue a vender sus “excedentes” o que los pongan en pública almoneda, como dispone la actual fracción XVII del reformado artículo 27 Constitucional.

Los comisariados ejidales que se mencionaban en el inciso e) de la fracción XI del mencionado artículo 27 de la Constitución, fueron trasladados al penúltimo párrafo de la fracción VII, donde se reconoció igual categoría a los comisariados de bienes comunales.

IV.2.3. Derogación de las fracciones XII y XIII de dicho precepto Constitucional

Las fracciones XII y XIII, eran una consecuencia jurídica natural de las fracciones X y XI. Establecían la parte esencial del procedimiento de dotación y restitución de tierras o aguas, pero una vez cancelado el reparto agrario y habiendo trasladado las reformas de 1992 la competencia para conocer de los juicios de restitución a los tribunales agrarios, carecieron de razón de ser.

¹² García Ramírez Sergio, *Origen, fundación y perspectivas de los Tribunales Agrarios*, internet página: <http://www.tribunales agrarios.gob.mx/notas/Origen.html>

En efecto, los gobernadores de los Estados, a partir de 1992, dejaron de ser autoridades agrarias y cesaron sus anteriores facultades en esa materia, que fue definida como estrictamente federal; el Cuerpo Consultivo Agrario y las comisiones agrarias mixtas a las que se hacía alusión en estas fracciones, dejaron de existir; y como lo hemos venido repitiendo, el Ejecutivo Federal, al que también se hacía referencia, dejó de ser la “*suprema autoridad agraria*”.

No se habían cumplido a cabalidad los procedimientos que establecieron estas fracciones, mucho menos en el “*plazo perentorio*” que ordenaba el párrafo segundo de fracción XII, cuando las reformas que analizamos dieron por concluido el reparto agrario y consecuentemente derogaron y extinguieron los ordenamientos jurídicos y las instituciones que debían instrumentarlo.

Desde mi punto de vista la reforma al párrafo tercero y la derogación de las fracciones X, XI, XII, XIII, XVI, así como las reformas o adiciones a las fracciones IV, VI, VII, XV, XVII y XIX del artículo 27 de nuestra Constitución Política, constituyeron una verdadera contrarrevolución, el aniquilamiento del derecho social agrario en nuestro país, y la sustitución absoluta de lo que había sido la ideología del nacionalismo revolucionario emanado de la gesta de 1910-19, por una ideología neoliberal, expresión moderna del capitalismo salvaje y rapaz, que entrega todo a las fuerzas del mercado libre y hace abdicar al Estado de su función de regulador de la economía y protector de los núcleos sociales más desprotegidos, en este caso, los campesinos; todo esto a cambio de privilegiar y allanar el camino a los grandes capitales transnacionales y sus socios mexicanos, dentro del fenómeno de la globalización.

Cada vez con mayor insistencia, los ideólogos de las políticas neoliberales que han instrumentado los gobiernos de la República a partir del sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado, manifiestan que toca su turno a la desaparición de la Secretaría de la Reforma Agraria, a la cual consideran sin razón para existir, una

vez que consideran que terminado el reparto agrario se ha convertido en un elefante blanco.

IV.3. El artículo tercero transitorio del decreto de reformas al artículo 27 Constitucional de 1992.

Para el tema que nos ocupa, resulta de particular importancia el contenido del artículo tercero transitorio del decreto que reformó al artículo 27 Constitucional en 1992. Lo anterior en virtud de que prolongó la existencia y competencia, en la solución y substanciación de los expedientes agrarios, de las instituciones hasta entonces encargadas de estos asuntos, para tratar de evitar un vacío en el periodo que transcurrió de la fecha de entrada en vigor de las reformas, el siete de enero de 1992 y la fecha en que se constituyeron los tribunales agrarios y estuvieron en posibilidad de recibir, “en estado de resolución”, los miles de expedientes que integraban el rezago agrario.

Al respecto el texto del mencionado artículo tercero transitorio dice así:

“ARTÍCULO TERCERO. La Secretaría de la Reforma Agraria, el Cuerpo Consultivo Agrario, las comisiones agrarias mixtas y las demás autoridades competentes, continuarán desahogando los asuntos que se encuentren actualmente en trámite en materia de ampliación o dotación de tierras, bosques y aguas; creación de nuevos centros de población, y restitución, reconocimiento y titulación de bienes comunales, de conformidad con las disposiciones legales que reglamenten dichas cuestiones y que estén vigentes al momento de entrar en vigor el presente Decreto.

Los expedientes de los asuntos arriba mencionados, sobre los cuales no se haya dictado resolución definitiva al momento de entrar en

funciones los tribunales agrarios, se pondrán en estado de resolución y se turnarán a éstos para que, conforme a su ley orgánica, resuelvan en definitiva de conformidad con las disposiciones legales a que se refiere el párrafo anterior.

Los demás asuntos de naturaleza agraria que se encuentren en trámite o se presenten a partir de la entrada en vigor de este Decreto, y que conforme a la ley que se expida deban pasar a ser competencia de los tribunales agrarios, se turnarán a éstos una vez que entren en funciones para que se resuelvan en definitiva.”¹³

Lo que originó el primer párrafo y la primera parte del segundo párrafo de este transitorio, fue que los terratenientes y ganaderos apuraran a las autoridades agrarias todavía competentes para resolver atropelladamente los asuntos de su interés, urgiendo por dictámenes negativos que se reflejaron posteriormente en resoluciones adversas a las solicitudes de los campesinos

A pesar del esfuerzo y la previsión que intentaron tener los legisladores que aprobaron este decreto y su artículo tercero transitorio, con el objeto de que no se diera un vacío jurídico en el lapso de tiempo que transcurrió del 7 de enero al 1º de julio de 1992, sin duda la falta de conocimiento concreto de los problemas del campo les impidió contemplar de una manera precisa la competencia de los expedientes de conflictos por límites, que no sólo engrosaban el volumen del *rezago agrario*, sino que eran una de las partes más complejas por las implicaciones que para los ejidos o comunidades contendientes tiene el profundo arraigo a la tierra.

Como parte de las reformas en materia agraria, se derogó la Ley Federal de Reforma Agraria, vigente desde 1971 y se aprobó, por decreto del 23 de febrero de 1992, publicado el 26 de febrero del mismo año en el Diario Oficial de la

¹³ Diario Oficial de la Federación del 6 de enero de 1992

Federación, la nueva Ley Agraria, en consonancia con el nuevo texto del artículo 27 Constitucional.

En el decreto que aprobó la nueva Ley Agraria, se incluyó un artículo tercero transitorio con el siguiente texto:

“Artículo Tercero.- La Ley Federal de Reforma Agraria que se deroga se seguirá aplicando respecto de los asuntos que actualmente se encuentran en trámite en materia de ampliación o dotación de tierras, bosques y aguas, creación de nuevos centros de población y restitución, reconocimiento y titulación de bienes comunales.

Por lo que hace a los asuntos relativos a las materias mencionadas en el párrafo anterior, cuyo trámite haya terminado por haberse dictado acuerdo de archivo del expediente como asunto concluido o dictamen negativo, así como los asuntos relativos a dichas materias en los que en el futuro se dicten, se estará a lo dispuesto en el artículo tercero transitorio del Decreto que reformó el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 1992.

Los demás asuntos que corresponda conocer a los Tribunales Agrarios, se turnarán a éstos por la Comisión Agraria Mixta o el Cuerpo Consultivo Agrario, según corresponda, en el estado en que se encuentren, una vez que aquéllos entren en funciones.

*La autoridad agraria deberá prestar a los Tribunales la colaboración que soliciten para la adecuada substanciación de los expedientes a fin de que se encuentren en aptitud de dictar la resolución que corresponda.”*¹⁴

¹⁴ Diario Oficial de la Federación del 26 de febrero de 1992

Desde luego que los acuerdos de envío de expedientes al archivo y los dictámenes negativos se apresuraron bajo la presión de los intereses de los propietarios de las superficies de tierra susceptibles de afectación que estaban denunciadas, lo que se reflejaría estadísticamente al informar el Tribunal Superior Agrario que en el periodo de 1992 a 1993, el 55% de las solicitudes de dotación, ampliación de ejidos o creación de nuevos centros de población habían sido resueltos en un sentido negativo, tendencia que en el periodo de 1993 a 1994, se mantuvo con el 52% de los asuntos resueltos por los tribunales agrarios en sentido negativo hacia los peticionarios.¹⁵

Como podemos observar, el vacío en relación a los expedientes instaurados de conflictos por límites, se repitió en el artículo tercero transitorio del Decreto que promulgó la nueva Ley Agraria, traduciéndose dicha laguna jurídica en que dichos asuntos se siguieron tramitando por la Secretaría de la Reforma Agraria, aún después de la entrada en vigor de la reforma en materia agraria de 1992, apresurándose sectores interesados e influyentes en inclinar la balanza de uno u otro lado de los contendientes, de acuerdo a influencias o factores de corrupción económica.

¹⁵ García Ramírez Sergio, *Origen, fundación y perspectivas de los Tribunales Agrarios*, internet página: <http://www.tribunales agrarios.gob.mx/notas/Origen.html>

CAPÍTULO QUINTO: EL REZAGO AGRARIO EN MÉXICO HASTA 1992

V.1. Concepto de “rezago agrario” en México

Por *rezago agrario*, en sentido estricto, se entiende el conjunto de los expedientes en materia de dotación y ampliación de ejidos, creación de nuevos centros de población agrícola, reconocimiento y titulación de bienes comunales, conflictos por límites y restitución de bienes comunales o ejidales, que se fueron acumulando a partir de la entrada en vigor de la Ley del 6 de enero de 1915 y hasta 1992, año en que oficialmente se declaró terminado el reparto agrario. Esta es la acepción que en su momento emitió el doctor Sergio García Ramírez, primer Presidente del Tribunal Superior Agrario y la cual prevalece hasta la actualidad:

“...Así las cosas, se comprenderá lo que implica relevar a la autoridad que distribuyó tierras a manos llenas y durante décadas, por una autoridad que no tiene esta misma posibilidad y que, no obstante, debe atender la específica y constitucional atribución de resolver los casos pendientes de dotación, ampliación de ejido y nuevos centros de población. Casos que, por millares, integraban el "rezago agrario" fundamental, sin perjuicio de los otros renglones del rezago atribuidos a la competencia de los tribunales unitarios (reconocimiento y titulación de bienes comunales, restitución de bienes comunales o ejidales y conflictos por límites), cuya tarea tampoco era sencilla...”¹*

En un sentido laxo, se incluyen dentro del *rezago agrario* los expedientes de acciones individuales, tales como los de cancelación de derechos agrarios, los recursos de inconformidad que se derivaban de esas resoluciones y los trámites

* Las palabras entre paréntesis son del autor de esta tesis

¹ García Ramírez Sergio, *Origen, fundación y perspectivas de los Tribunales Agrarios*, internet página: <http://www.tribunales agrarios.gob.mx/notas/Origen.html>

para la expedición de certificados de inafectabilidad agrícola o ganadera, entre otros de menor relevancia.

Dada que la definición estricta del concepto de *rezago agrario* es la que atañe a las acciones colectivas vinculadas directamente con el reparto y el reconocimiento de derechos agrarios, es a esa definición a la que me he apegado a lo largo de esta tesis y, sin duda, la que ha tenido un mayor impacto y repercusión social en el campo mexicano.

El rasgo distintivo o característico de estos expedientes, es que a pesar del transcurso de los años (muchos con más de 50 años de antigüedad) no pudieron ser resueltos por las autoridades competentes que se vinieron sucediendo desde 1915 hasta principios de 1992. De tal manera que se llegó al momento de la extinción de varias instancias responsables de la substanciación de los expedientes agrarios (Cuerpo Consultivo Agrario y comisiones agrarias mixtas), del cese absoluto de competencia en materia agraria de algunas autoridades (el Presidente de la República, los Gobernadores de los Estados) y de la creación de la nueva autoridad jurisdiccional en la materia (los tribunales agrarios) y miles (en sentido estricto) o decenas de miles (en sentido laxo) de expedientes engrosaban el *rezago agrario*, es decir, los casos que debieron de resolverse y no fueron resueltos por instancias que ya no podrían reparar sus fallas y omisiones y mucho menos las consecuencias que a través de los años originaron con la ineficacia, ineficiencia y corrupción que las caracterizó.

Para darnos una idea más precisa de lo que significó la dilación de los procedimientos en la substanciación del reparto agrario, nos remitiremos nuevamente a las palabras del doctor Sergio García Ramírez:

“En este orden de consideraciones también conviene aludir al tiempo para que se haga justicia, en otros términos, a la cuestión del plazo razonable para concluir un proceso, que hoy figura en el centro de las

*preocupaciones a propósito del acceso a la justicia. "Justicia retardada es justicia denegada", sostiene un sabido aforismo. Y el artículo 17 de la Constitución General de la República también habla de la pronta administración de justicia. Empero, no siempre había sido pronta. De los expedientes que entonces recibió el Tribunal Superior Agrario, la mayoría llevaba más de tres años en trámite, y los había, en número no deleznable, con entre 20 y 30 años (582, sobre 3755), 30 a 40 (350), 40 a 50 (217) y más de 50 (276). No desconozco las causas -de diverso género- que produjeron semejante demora, pero nuestro primer cuidado debía ser no agravarla, y así ocurrió."*²

Las causas que generaron el voluminoso *rezago agrario* fueron diversas, pero entre las principales podemos citar las siguientes:

1. La existencia de intereses económicos de terratenientes que hicieron sentir su influencia sobre los miembros de las diferentes instancias que se fueron sucediendo para la substanciación del reparto y el reconocimiento de derechos agrarios, o inclusive intervinieron en su designación. Basten como botón de muestra el cacicazgo que ha ejercido la familia Figueroa en el Estado de Guerrero, el cacicazgo que ejercen en el Estado de Hidalgo las familias Rojo Lugo y Lugo Gil o el paso del terrateniente Víctor Bravo Ahuja por la gubernatura del Estado de Oaxaca, para ilustrar nuestra afirmación.
2. El burocratismo y la corrupción, traducidos en ineficacia e ineficiencia de las instancias de gobierno encargadas de la solución a los asuntos agrarios. De tal magnitud ha sido este problema, que en pleno año 2005, la Secretaría de la Reforma Agraria seguía turnando al Tribunal Superior Agrario expedientes del *rezago agrario* que encontraron "perdidos" en sus archivos.

² Ibidem

3. Las lagunas jurídicas que existieron a lo largo de la vigencia del reparto y reconocimiento de derechos agrarios. Las más significativas fueron en relación al reconocimiento y titulación de bienes comunales, figura que se incorporó a la legislación agraria hasta el Código de 1940. Asimismo el candado que estableció la imposibilidad de avanzar en los procedimientos de reconocimiento y titulación de bienes comunales en caso de existir conflictos por límites. Esta última situación fue subsanada hasta que en las reformas de 1984 a la Ley Federal de Reforma Agraria se modificó el artículo 366, permitiendo que se continuara con el reconocimiento y titulación de las tierras que no presentaran conflictos y en paralelo se dilucidara el conflicto de límites en la parte de la superficie comunal afectada por esa circunstancia.

4. El abuso en la utilización del juicio de amparo, por parte de terratenientes y dueños de predios afectados, recurso que dilató los procedimientos y que en distintos momentos estuvo vigente o fue cancelado en relación a la materia que nos ocupa.

5. Las dificultades de comunicación en Estados de la República montañosos y carentes de vías de acceso, tales como Oaxaca, Guerrero, Chiapas, Hidalgo, Veracruz, Nayarit, Chihuahua y Puebla, entre otros, lo cual obstaculizó la ubicación de las superficies afectables.

Pero también debemos de hablar de un *rezago agrario* intangible y mucho más difícil de resolver, el de los expedientes que debieron iniciarse y jamás se iniciaron; de las dotaciones que debieron efectuarse dando lugar a nuevos ejidos, ampliaciones de ejidos o centros de población agrícola, y nunca se realizaron, a pesar del mandato expreso de la Ley. Los expedientes en curso, pendientes de resolverse han tenido una conclusión, en más de la mitad de los casos negativa, y algunos siguen esperando su turno de resolución. Pero los mencionados en la primera parte de este párrafo fueron enviado a un limbo jurídico sin retorno, del

cual hoy no tienen esperanza en ser rescatados, a no ser que cambios profundos en el país repercutan en la materia agraria y puedan dar nuevamente a los campesinos la posibilidad cierta de contar con una parcela de tierra para trabajarla y sostener a sus familias.

V.2. Estadísticas del rezago agrario hasta 1992

Para poder ilustrar el insuficiente conocimiento de las estadísticas del rezago agrario existente hasta principios de 1992, considero necesario citar nuevamente las palabras del primer Magistrado Presidente del Tribunal Superior Agrario:

“...Suponíamos, con buenos motivos para ello, que existía un colosal rezago agrario -¿Decenas de millares de expedientes?- y que en la gran mayoría de los casos, cercana a la totalidad, el dictamen del Cuerpo Consultivo era negativo; o que -¿peor todavía?- aún no se integraban los expedientes pese a los muchos años transcurridos desde la petición agraria.

*La realidad no correspondió estrictamente a tan severas previsiones. Aunque nunca tuvimos conocimiento preciso –y creo que nadie lo tenía- del verdadero alcance numérico del rezago agrario, cuya definición también presentaba algunos problemas técnicos, el flujo de los expedientes turnados al Tribunal Superior funcionó de manera razonable, con la buena disposición de las autoridades de la Secretaría de la Reforma Agraria.”*³

³ Ibidem

Es decir, ni en la Secretaría de la Reforma Agraria y mucho menos en los recién creados tribunales agrarios se tenía una visión precisa de la magnitud del rezago agrario, el cual se fue cuantificando a través de los años.

En 1992 los tribunales mencionados recibieron 1,533, casos; en 1993, 2,130 asuntos; en 1994, 1,598 expedientes; en 1995, 442; en 1996, fueron 807; en 1997, 4,857;⁴ siendo el 21 de agosto de este último año, la fecha en que el entonces Presidente de la República, Ernesto Zedillo, declaró que se había terminado con el *rezago agrario*, echó las campanas al vuelo y manifestó que el campo mexicano se preparaba para una nueva etapa.

En el informe correspondiente al periodo 1992-1994 del funcionamiento de dichos tribunales, el Tribunal Superior Agrario manifestó que recibió 3,755 expedientes del rezago agrario, pero dicha cifra únicamente representó la punta del iceberg, pues el 21 de agosto de 1997, la Secretaría de la Reforma Agraria informó que de 1992 a esa fecha se habían enviado 11,367 expedientes a los tribunales agrarios,⁵ precisamente como soporte estadístico de la ya referida declaratoria de conclusión del *rezago agrario* que emitiera el Presidente Zedillo.

Pero la terca realidad, a prueba de las declaraciones e intenciones de los encargados del gobierno mexicano nos hizo saber que hasta marzo de 2006 los tribunales agrarios han recibido 20,910 expedientes, casi el doble de la cifra que había invocado Ernesto Zedillo en agosto de 1997, y que inclusive en el transcurso del año 2005 se siguieron recibiendo asuntos del rezago agrario, que se encontraban “perdidos” en la maraña burocrática de la Secretaría de la Reforma Agraria.⁶

⁴ Diario Oficial de la Federación, 21 de agosto de 1997

⁵ Salazar Adame, Florencio, Secretario de la Reforma Agraria, *Informe Nacional 1992-2005*, Conferencia Internacional sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural, Porto Alegre, Río Grande del Sur, Brasil, del 6 al 10 de marzo de 2006

⁶ http://www.tribunalesagrarios.gob.mx/Act_juris/jul21-may312005.htm

La mayor parte de los expedientes que forman parte del *rezago agrario*, se refieren a las acciones de dotación, ampliación de ejidos y creación de nuevos centros de población agrícola. Esto se explica en que mientras que existen 28,721 ejidos, sólo se registran 2, 218 comunidades en nuestro país.⁷ Luego entonces la mayor cantidad de acciones agrarias están relacionadas con la creación o ampliación de ejidos o el establecimiento de nuevos centros de población.

V.3. Solución del rezago agrario en nuestro país

La solución del *rezago agrario* ha sido un objetivo constante de los distintos gobiernos de la República, aún antes de las reformas de 1992 en materia agraria, pues constantemente, en el México post revolucionario, se manifiestan los efectos de dicho rezago. En efecto, la tierra ha sido causa central de diversos movimientos de inconformidad campesina y consecuentemente un factor de inestabilidad económica, social y política.

El Gobierno de la República declaró concluido el reparto agrario cuando los expedientes del *rezago agrario tangible* se contaban por miles; y el *rezago agrario intangible*, si bien imposible de cuantificar, generaba protestas, mítines, plantones e invasiones de haciendas en varios Estados de la República.

En medio de ese panorama ominoso, desde el sexenio del Presidente José López Portillo, cobró fuerza la especie de que el Gobierno Federal decretaría el fin del reparto agrario bajo el argumento de que ya no existían más tierras disponibles para los campesinos que las solicitaban. Pero ni el último representante del “nacionalismo revolucionario”, ni Miguel de la Madrid Hurtado, primer Presidente de la República que encarnó la ideología del neoliberalismo, se atrevieron a dar ese paso, acaso alertados por la historia de nuestro país, donde los grandes

⁷ Registro Agrario Nacional, Información Agraria Básica Nacional, diciembre de 2005

movimientos insurgentes o revolucionarios han estado vinculados a la lucha por la tierra.

Fue Carlos Salinas de Gortari, el controvertido personaje que se hizo del poder a través de un fraude que lo obligó a mandar quemar los paquetes que contenían las boletas electorales, quien se atrevió a dar ese paso e hizo aprobar las reformas al artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a la legislación secundaria en materia agraria. Oficialmente se decretó el fin del reparto agrario y se colocó en un primer plano la necesidad de resolver el enorme *rezago agrario* que se había acumulado a lo largo de 77 años.

Sin embargo, durante el sexenio de Salinas de Gortari, los tribunales agrarios sólo recibieron 3,755 expedientes del *rezago agrario* y resultó imposible cuantificar, siquiera aproximadamente, el volumen total de casos que se encontraban extraviados en el laberinto burocrático de las comisiones agrarias mixtas, el Cuerpo Consultivo Agrario, la Secretaría de la Reforma Agraria o las oficinas de la Presidencia de la República.

Con mayor brío, el Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, se propuso como meta de su sexenio abatir la pesada herencia recibida en materia de *rezago agrario* y dio instrucciones para que se substanciaran los procedimientos pendientes, se pusieran en estado de resolución y se enviaran a los tribunales agrarios. Para ello se dispuso la creación de la Dirección General de Procedimientos para la Conclusión del Rezago Agrario, dentro de la estructura de la Secretaría de la Reforma Agraria.⁸

Por fin, el 27 de agosto de 1997, el Presidente Zedillo informó a la Nación que había sido abatido el *rezago agrario* y en un encendido discurso pronunciado en Palacio Nacional dijo:

⁸ Diario Oficial de la Federación, 11 de julio de 1995

“Entre las muchas tareas necesarias para concretar la Reforma Agraria, una especialmente importante ha sido la superación del rezago agrario. Las reformas legales del Artículo 27 Constitucional y la Ley Agraria establecieron la obligación de la Secretaría de la Reforma Agraria de poner en estado de resolución todos los asuntos que se encontraran en trámite de las distintas acciones y procedimientos agrarios previstos en la derogada Ley Federal de Reforma Agraria, sobre los cuales no se hubiere dictado resolución definitiva. Dichos asuntos, conocidos como rezago agrario, debían ser turnados a los Tribunales Agrarios para su conclusión.

Me da, entonces, mucho gusto estar con ustedes en esta ceremonia en que damos por cumplido el compromiso de acabar con el rezago agrario conforme a la definición a la cual me he referido.

El informe que da cuenta de la superación definitiva del rezago agrario en lo que corresponde al Gobierno Federal, aparece publicado hoy en el Diario Oficial de la Federación.

Después de un análisis riguroso, de un trabajo muy cuidadoso de varios años, desde 1992, se han remitido a los Tribunales Agrarios 11,367 expedientes que en 1992 se encontraban en trámite. Con esto ha quedado cumplido el Artículo 27 Constitucional.

La superación del rezago agrario fue posible gracias a una enorme tarea técnica y jurídica, pero sobre todo es un acto de justicia para los hombres y las mujeres del campo mexicano...”⁹

⁹ Zedillo Ponce de León, Ernesto, *Conclusión del rezago agrario, una nueva etapa en la Reforma Agraria*, versión estenográfica, Palacio Nacional, México, 27 de agosto de 1997

Sin embargo, la pretendida conclusión del *rezago agrario* resulto ser una quimera, una buena intención gubernamental, pues después del 27 de agosto de 1997, se descubrieron más y más expedientes rezagados y traspapelados en la Secretaría de la Reforma Agraria, donde por efectos del artículo Cuarto Transitorio del Reglamento Interno que entró en vigor el 12 de julio de 1995, desaparecieron la Dirección General de Procedimientos para la Conclusión del Rezago Agrario y el Cuerpo Consultivo Agrario, añadiendo un ingrediente más a la compleja maraña que ha impedido la solución de los expedientes agrarios que forman parte del *rezago*.

Ante la abrumadora realidad y en contrario de la pretensión gubernamental al declarar concluido el *rezago agrario*, emitida por el Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, años más tarde, en 2002, el Presidente Vicente Fox, afirmó en el Decreto del Programa Sectorial Agrario 2001-2006, lo siguiente:

“Línea de acción 1.b.1. Atender y concluir las tareas jurídicas y administrativas derivadas de la derogada Ley Federal de Reforma Agraria.

Es prioridad de la actual administración concluir las tareas jurídicas y administrativas pendientes en materia agraria, labor que estará a cargo de la Secretaría de la Reforma Agraria, a través de la Subsecretaría de Ordenamiento de la Propiedad Rural.

-Ejecución de resoluciones presidenciales.

La ejecución de resoluciones presidenciales es una de las tareas de mayor complejidad que enfrenta la Secretaría de la Reforma Agraria, en virtud de que se trata de mandamientos que fueron dictados por el

Presidente de la República con el carácter de máxima autoridad agraria.

En el periodo del 2001 al 2006 y conforme a la carga de trabajo detectada a septiembre de 2001, se espera ejecutar 172 resoluciones presidenciales. La responsable del cumplimiento de esta meta es la Subsecretaría de Ordenamiento de la Propiedad Rural.

-Elaboración de planos definitivos

El plano definitivo es un documento básico para ejidos y comunidades, en virtud de ser la expresión gráfica de los terrenos que ampara una resolución presidencial ya ejecutada y un documento de carácter inmodificable.

Durante la gestión que nos ocupa, se estudiarán y revisarán 522 expedientes para la elaboración de los correspondientes planos definitivos. Sin embargo, esta meta podrá incrementarse, entre otros factores, por el cumplimiento de determinaciones jurisdiccionales...”¹⁰

Es decir, que mientras el Presidente Zedillo había proclamado la conclusión del *rezago agrario*, extinguiendo a las instancias encargadas de substanciarlo y ponerlo en estado de resolución, cinco años más tarde, en el inicio del sexenio de Vicente Fox Quezada, aún se encontraban por lo menos 172 resoluciones presidenciales pendientes de ejecutar y 522 expedientes en los que no se habían elaborado los planos definitivos de ejidos o comunidades, ni más ni menos que 694 casos del *rezago agrario* que paulatinamente seguían asomando de los archivos y escritorios de la Secretaría de la Reforma Agraria.

¹⁰ Diario Oficial de la Federación, 4 de febrero de 2002

Pero el transcurso del tiempo habría de deparar más sorpresas en relación con el *rezago agrario* y la pretensión o meta de darlo por concluido. En la página electrónica del Tribunal Superior Agrario, con datos actualizados a marzo de 2006, se informa que de 1992 a la fecha del corte de información, los tribunales agrarios habían recibido 20,910 expedientes del denominado *rezago agrario*,¹¹ o sea que la Secretaría de la Reforma Agraria localizó, substanció y envió a dichos tribunales 9,543 expedientes, después de que se había declarado oficialmente concluido el *rezago agrario*

.V.4. Creación de los Tribunales Agrarios

En cumplimiento del mandato establecido por la fracción XIX del recién reformado artículo 27 Constitucional, el 26 de febrero de 1992 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, ordenamiento mediante el cual fue creado el sistema de tribunales agrarios que hasta hoy existe en nuestro país y que constó de un Tribunal Superior Agrario con residencia en la capital de la República y, en un principio, con 34 tribunales unitarios agrarios distribuidos en las entidades federativas, a los que se describió en el artículo primero de la mencionada Ley Orgánica como:

“...los órganos federales dotados de plena jurisdicción y autonomía para dictar sus fallos, a los que corresponde, en los términos de la fracción XIX del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la administración de justicia agraria en todo el territorio nacional.”¹²

Los hombres del campo habían aspirado a un sistema de justicia agraria expedita, sin los vicios burocráticos que caracterizaron a las instituciones que hasta inicios de 1992 se habían encargado de substanciar y resolver las acciones

¹¹ http://www.tribunalesagrarios.gob.mx/Act_juris/jul21-may312005.htm

¹² Diario Oficial de la Federación del 26 de febrero de 1992

agrarias, pero fue hasta la reforma constitucional a la que hacemos alusión que se concretó la elevación al plano formalmente jurisdiccional de lo que anteriormente se resolvía en forma administrativa y discrecional.

El antecedente inmediato más significativo de los tribunales agrarios, desde mi punto de vista, se encuentra en el pensamiento del general Emiliano Zapata Salazar.

Al respecto nos dice el doctor Sergio García Ramírez:

*“...Un notable precedente de esta pretensión se halla nada menos que en el Plan de Ayala, que previó la existencia de “tribunales especiales que se establezcan al triunfo de la Revolución”, ante los que llevarían sus reclamaciones “los usurpadores que se consideren con derecho” a los bienes inmuebles transmitidos a los campesinos despojados. A partir de ahí con regular frecuencia y acento diverso, hubo planteamientos a favor de los tribunales...”*¹³

Debieron de transcurrir varios meses desde la promulgación de la Ley Orgánica que los creó, hasta el establecimiento material de los tribunales agrarios. En principio, el artículo 2º transitorio de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios señaló que el Tribunal Superior debería quedar constituido dentro de los 30 días hábiles siguientes a la entrada en vigor de este ordenamiento; en tanto que el artículo 3º Transitorio estableció que dentro del término de tres meses posteriores a la constitución del Tribunal Superior Agrario, esta instancia expediría el Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios y se determinarían la cantidad y ubicación de los distritos para la impartición de justicia agraria, lo cual se concretó mediante Acuerdo del Pleno del Tribunal Superior que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación con fecha 16 de junio de 1992.

¹³ García Ramírez Sergio, *Origen, fundación y perspectivas de los Tribunales Agrarios*, internet página: <http://www.tribunales agrarios.gob.mx/notas/Origen.html>

Asimismo, el Pleno del Tribunal Superior Agrario acordó que esta instancia jurisdiccional entrara en funciones formalmente el día 8 de julio de 1992 y a partir de la segunda quincena de julio se inició la apertura gradual de los diferentes tribunales unitarios agrarios, concluyendo dicha apertura a finales del mes de agosto del mismo 1992, fecha en que los 34 tribunales inicialmente constituidos ya estuvieron en funciones.

Los artículos 9º y 18 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios fijaron la competencia del Tribunal Superior y de los tribunales unitarios, respectivamente, quedando el primero establecido como una instancia de alzada con relación a los segundos.

Pero en relación al *rezago agrario* fueron los artículos Cuarto y Quinto transitorios, los que delimitaron dos esferas de competencia de los tribunales recién creados.

En efecto, el texto de dichos transitorios dice:

“ARTÍCULO CUARTO. *En relación a los asuntos a que se refiere el primer párrafo del Artículo Tercero Transitorio del Decreto por el que se reformó el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 1992, que se encuentren actualmente en trámite, pendientes de resolución definitiva, se pondrán en estado de resolución y se turnarán los expedientes debidamente integrados al Tribunal Superior Agrario una vez que éste entre en funciones, para que, a su vez:*

I. Turne a los Tribunales Unitarios para su resolución, según su competencia territorial, los asuntos relativos a restitución, reconocimiento y titulación de bienes comunales, o

II. Resuelva los asuntos relativos a ampliación o dotación de tierras, bosques y aguas, así como creación de nuevos centros de población.

Si a juicio del Tribunal Superior o de los Tribunales Unitarios, en los expedientes que se reciban no se ha observado la garantía de audiencia, se subsanará esta deficiencia ante el propio Tribunal.

ARTÍCULO QUINTO. *Los expedientes de los procedimientos de suspensión, privación de derechos agrarios o de controversias particulares u otras acciones agrarias instauradas que se encuentren actualmente en trámite, se remitirán debidamente integrados al Tribunal Superior Agrario una vez que éste entre en funciones, para que en su oportunidad se turnen para su resolución a los Tribunales Unitarios, de acuerdo con su competencia territorial.”¹⁴*

Esta fue la continuidad del fundamento jurídico que fijó la competencia de los tribunales agrarios para resolver los miles de asuntos derivados del *rezago agrario*, los que se conocieron como de *competencia transitoria*.

Es necesario precisar que la fracción XIX del Artículo 27 Constitucional en relación con el Artículo Primero de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, establecieron la “*plena jurisdicción*” de éstos para que las figuras civiles que se incluyeron en la nueva Ley Agraria fueran conocidas sólo por los tribunales agrarios.

Sin embargo, aunque la creación de las instancias jurisdiccionales en materia agraria fue un indudable acierto en la historia moderna de nuestro país, su decreto de creación adoleció de vicios que atentan contra su plena autonomía y jurisdicción.

¹⁴ Diario Oficial de la Federación del 22 de febrero de 1992

En efecto, los artículos 27 fracción XIX de nuestra Constitución y 15 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, establecieron que los magistrados serían designados por la Cámara de Senadores y, en los recesos de ésta, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, a propuesta del Presidente de la República. Es decir, le dieron un enorme peso al titular del Poder Ejecutivo Federal para la designación de los magistrados de los tribunales en materia agraria, situación que a la postre se ha convertido, desde mi punto de vista, en una fuente de politización de la función jurisdiccional que debía de ser apartidista.

Una expresión reciente de la afirmación expresada en el párrafo anterior lo constituye la pugna que se manifestó entre el actual Magistrado Presidente del Tribunal Superior Agrario, doctor Ricardo García Villalobos (quien fue propuesto por un titular del Poder Ejecutivo proveniente del Partido Revolucionario Institucional) con el presidente de la República, Vicente Fox Quezada (del Partido Acción Nacional), donde el presidente Vicente Fox pretendió imponer como titular del Tribunal Superior Agrario a una persona sin carrera en la jurisdicción agraria y sin la calidad de magistrado, y el doctor García Villalobos defendió la autonomía del órgano jurisdiccional que preside ganando el recurso correspondiente ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Todo esto reflejó la intromisión de los intereses partidistas que deberían estar al margen de la impartición de justicia.

Desde luego que la falta de autonomía plena es un fenómeno que en mayor o menor medida afecta al conjunto del sistema de procuración y administración de justicia de nuestro país.

V.5. La Dirección General de Procedimientos para la Conclusión del Rezago Agrario de la Secretaría de la Reforma Agraria

El mandato de los artículos 3º Transitorio del Decreto de Reformas al Artículo 27 Constitucional y 3º Transitorio de la Ley Agraria, prolongó la existencia, durante algunos años, de las comisiones agrarias mixtas y del Cuerpo Consultivo

Agrario, pero ante la dificultad para localizar, organizar y substanciar los miles de expedientes del *rezago agrario* dispersos y hasta extraviados en las distintas instancias que dejaron de ser competentes en materia agraria, se hizo necesaria la creación de la *Dirección General de Procedimientos para la Conclusión del Rezago Agrario*, nueva instancia que surgió a la vida jurídica del país el 11 de julio de 1995 al publicarse en el Diario Oficial de la Federación el nuevo Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria.

El artículo 13 del mencionado Reglamento Interior estableció:

“Artículo 13. *La Dirección General de Procedimientos para la Conclusión del Rezago Agrario participará en la integración de los expedientes instaurados durante la vigencia de la Ley Federal de Reforma Agraria, de conformidad con los artículos Tercero Transitorio del Decreto que reforma al artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado el 6 de enero de 1992, y de la Ley Agraria, y tendrá sobre los mismos las siguientes atribuciones:*

I. Revisar que los expedientes referentes a dotación, ampliación, restitución de tierras, bosques y aguas, nuevos centros de población ejidal y reconocimiento y titulación de bienes comunales estén debidamente integrados y turnarlos para dictamen al Cuerpo Consultivo Agrario;

II. Continuar los procedimientos relativos a la nulidad de los acuerdos y cancelación de los certificados de inafectabilidad;

III. Sustanciar los expedientes en trámite de restitución, reconocimiento y titulación de bienes comunales y de conflictos por límites de bienes comunales y emitir la opinión correspondiente;

IV. Revisar la integración de los expedientes de división, fusión y permuta de terrenos ejidales y remitirlos para su dictamen al Cuerpo Consultivo Agrario;

V. Conocer los asuntos relacionados con la accesión de aguas, y coordinar la atención de los mismos con la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca;

VI. Continuar los procedimientos de nulidad de fraccionamientos de propiedades afectables por actos de simulación, y remitirlos para su dictamen al Cuerpo Consultivo Agrario;

VII. Solicitar al Registro Agrario Nacional la ejecución de los trabajos técnicos, topográficos y cartográficos que se requieran para la integración de los expedientes relativos a los asuntos materia de su competencia; el que los realizará por sí o a través de terceros, de conformidad con la normatividad y legislación aplicable;

VIII. Vigilar que la ejecución de los servicios técnicos, topográficos y cartográficos, que se requieran para la integración de los expedientes que se someterán a la autorización del Cuerpo Consultivo Agrario, se apeguen a la normatividad y legislación correspondiente;

IX. Solicitar al Registro Agrario Nacional la elaboración de los planos definitivos de las distintas acciones agrarias, a fin de someterlos a la consideración del Secretario;

X. Observar el cumplimiento de la normatividad aplicable en la ejecución de las resoluciones presidenciales de las distintas acciones agrarias y sustanciar las inconformidades derivadas de las mismas;

XI. Llevar a cabo, en términos de la legislación aplicable, todas las acciones que estuvieren pendientes de ejecutar, relacionadas con el cumplimiento de las resoluciones presidenciales emitidas en los

expedientes de dotación, ampliación, creación de nuevos centros de población, restitución, reconocimiento y titulación de bienes comunales, y de conflictos por límites de bienes comunales, y

XII. *Las demás que determine el Secretario o le confieran otras disposiciones legales.”*¹⁵

Es decir, que la *Dirección General de Procedimientos para la Conclusión del Rezago Agrario*, fue un organismo auxiliar de primer orden para el abatimiento y solución de los expedientes que fueron de su competencia.

Lamentablemente su labor fue deficiente, pues fue a partir de la información que generó esta instancia, que el doctor Arturo Warman Gryj, entonces Secretario de la Reforma Agraria, le comunicó al presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, que el *rezago agrario* había sido definitivamente concluido, lo cual a su vez dio lugar a que el 21 de agosto de 1997, en una rimbombante ceremonia oficial en Los Pinos, el titular del Poder Ejecutivo diera a conocer a la nación que en el Diario Oficial de la Federación de esa misma fecha se había publicado el Decreto que dio por concluido el *rezago agrario*.

El Artículo Cuarto Transitorio del Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria al que hicimos alusión en la primera parte de este numeral, había establecido las condiciones para la extinción de la *Dirección General de Procedimientos para la Conclusión del Rezago Agrario* y el *Cuerpo Consultivo Agrario*, y dichas condiciones eran precisamente que se publicara en el Diario Oficial de la Federación el informe de conclusión del *rezago agrario*. Dicha publicación tuvo como consecuencia que ocho meses después, el 24 de abril de 1998, se extinguieran tanto la *Dirección General de Procedimientos para la Conclusión del Rezago Agrario* como el *Cuerpo Consultivo Agrario*, siendo delegadas sus funciones a una recién creada *Unidad Técnica Operativa*,

¹⁵ Diario Oficial de la Federación, 11 de julio de 1995

dependiente de la Subsecretaría de Ordenamiento de la Propiedad Rural de la Secretaría de la Reforma Agraria.¹⁶

V.6. Delimitación de la competencia de los diversos órganos para la solución del rezago agrario

Como se desprende de lo que hemos expuesto en este capítulo, las instancias competentes para substanciar y solucionar el *rezago agrario*, a partir de las reformas al artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la legislación secundaria en materia agraria, fueron:

1. Las comisiones agrarias mixtas, el Cuerpo Consultivo Agrario y la Secretaría de la Reforma Agraria, quienes en forma *transitoria* debieron encargarse de poner en estado de resolución todos los expedientes en trámite en materia de ampliación o dotación de tierras, bosques y aguas; creación de nuevos centros de población, y restitución, reconocimiento y titulación de bienes comunales.

2. A partir del 12 de julio de 1995, se incorporó a las instancias *transitorias*, encargadas de diligenciar y poner en estado de resolución los expedientes mencionados en el punto anterior, la *Dirección General de Procedimientos para la Conclusión del Rezago Agrario*, de la Secretaría de la Reforma Agraria, instancia que funcionó hasta que se le extinguió, al igual que al *Cuerpo Consultivo Agrario*, el 24 de abril de 1998, como efecto de las reformas al Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria publicadas en el Diario Oficial de la Federación de fecha 30 de marzo de 1998.

3. Del 30 de marzo de 1998 y hasta la fecha, la competencia *transitoria* dentro de la Secretaría de la Reforma Agraria, para:

¹⁶ Diario Oficial de la Federación de fecha 30 de marzo de 1998

“...la atención de actuaciones y el cumplimiento de resoluciones derivadas de procedimientos jurisdiccionales o administrativos de las unidades sustantivas que se extinguen...”¹⁷

Es decir para asuntos del *rezago agrario*, al cual se le dejó de llamar por su nombre, correspondió a la *Unidad Técnica Operativa*, dependiente de la Subsecretaría de Ordenamiento de la Propiedad Rural, entidad que inició su funcionamiento el 24 de abril de 1998.

4. Finalmente, la solución de fondo o las resoluciones definitivas que han dado fin jurídico a la mayoría de los expedientes que formaron parte del *rezago agrario tangible*, han sido los tribunales agrarios, mismos que a partir del 7 de enero de 1992, se instituyeron como la máxima autoridad en materia agraria en todo el territorio nacional.

Debemos señalar que la delimitación de competencias de los órganos que hemos apuntado en los cuatro numerales anteriores se estableció en los ya mencionados artículos transitorios tanto del Decreto de reformas al Artículo 27 Constitucional, como de la Ley Agraria y en la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, todos estos ordenamientos jurídicos que entraron en vigor en 1992.

Sin embargo se dieron diversas circunstancias que dificultaron y dificultan la substanciación y solución definitiva del *rezago agrario tangible*. En primer término considero que se dejó una laguna jurídica al no señalarse en los ordenamientos mencionados en el párrafo anterior la competencia y el criterio legal específico en relación a los expedientes de conflictos por límites, los cuales en la mayoría de los casos siguieron siendo substanciados y puestos en estado de resolución por las entidades que se extinguían, de acuerdo a los párrafos primero y segundo del Artículo Tercero Transitorio del Decreto que reformó el Artículo 27 Constitucional; y

¹⁷ Diario Oficial de la Federación de fecha 30 de marzo de 1998, Artículo Cuarto Transitorio del Decreto que reformó el Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria

en otros casos permanecieron en el limbo jurídico hasta ser entregados “...en el estado en que se encuentren...” a los tribunales agrarios, como lo estableció el párrafo tercero del Artículo Tercero Transitorio del Decreto que promulgó la Ley Agraria de 1992, en concordancia con el tercer párrafo del Artículo Tercero Transitorio del Decreto ya mencionado que reformó el Artículo 27 de la Constitución en ese mismo año.

En segundo término, las deficiencias en la substanciación de los expedientes del *rezago agrario* por parte de las entidades que se extinguían, obligaron una y otra vez a los tribunales agrarios a devolver los expedientes, por encontrarlos con serias deficiencias y omisiones, muchas de las cuales sólo podían ser subsanadas parcialmente, pero repercutirían en las resoluciones negativas que a la postre obtuvieron varios miles de estos expedientes.

V.7. Efectos de la creación de los Tribunales Agrarios para el abatimiento del rezago agrario

Definitivamente, la creación de los tribunales agrarios repercutió enormemente en la substanciación y solución de los miles de expedientes del rezago agrario que en nuestro país habían esperado años o decenas de años para ser atendidos y resueltos.

El 12 de julio de 1993, en su primer informe de labores como Presidente del Tribunal Superior Agrario, el doctor Sergio García Ramírez afirmó al hacer alusión a los casos del *rezago agrario*:

“el Tribunal Superior tiene registrados 139 expedientes con menos de 3 años de antigüedad contados a partir de la solicitud respectiva; 554 con antigüedad entre 3 y 10 años; 289, entre 10 y 20 años; 169 entre 20 y 30 años; 114 entre 30 y 40 años; 59 entre 40 y 50 años, y 78 con

*antigüedad de 50 años o más. Que en menos de un año el Tribunal Superior Agrario dictó sentencias en las acciones que le competen, concediendo 557,078 Has., beneficiando a 31,220 campesinos”.*¹⁸

He ahí uno de los principales resultados de la creación de los tribunales especializados en materia agraria: casos que habían esperado decenas de años sin ser atendidos empezaron a ser resueltos. Las anquilosadas estructuras de las comisiones agrarias mixtas, el Cuerpo Consultivo Agrario, la Secretaría de la Reforma Agraria y hasta las oficinas de la presidencia de la República se vieron removidas en la búsqueda de los expedientes que habían dormido el sueño de los justos para infortunio de millares o millones de campesinos sin tierras.

La realidad es que desde su creación en 1992, hasta marzo de 2006, los tribunales agrarios han resuelto 20,797 expedientes del *rezago agrario tangible*, la mitad de ellos en sentido negativo, y tenían en trámite 113 asuntos de la misma materia que estamos analizando, sin que año tras año, a partir de agosto de 1992 y hasta el 2005, dejaran de recibir nuevos asuntos de la Secretaría de la Reforma Agraria, que ha seguido encontrando en sus archivos expedientes traspapelados.

En consonancia con ello, en la Reunión Anual del Subsistema Jurídico de la Universidad Nacional Autónoma de México, correspondiente al año 2005, el actual Presidente del Tribunal Superior Agrario, doctor Ricardo García Villalobos, manifestó :

“...que uno de los principales objetivos de estos Tribunales especializados, es el de terminar con el rezago agrario, atendiendo un cúmulo de expedientes del mismo nombre... En la actualidad, quedan por resolver sólo 17 asuntos de rezago agrario, que no han tenido

¹⁸ García Burgos Enrique, *Cumplimiento por los Tribunales Agrarios, de una deuda histórica con los campesinos (abatimiento del rezago agrario)*, en Diez años de justicia agraria renovada, obra colectiva conmemorativa del X aniversario de los Tribunales Agrarios, coordinador Mag., Lic. Luis Ángel López Escutia, Centro de Estudios de Justicia Agraria “Dr. Sergio García Rámirez”, Tribunal Superior Agrario, México, 2002

solución debido a los amparos agrarios; son litigados regularmente desde 1992 y hasta la fecha no se han resuelto por razones de arraigo histórico profundo, teniendo serias dificultades para llegar a una resolución definitiva.”¹⁹

Más allá de la contradicción estadística entre los 113 casos en trámite del *rezago agrario*, de los cuales informa la página electrónica del Tribunal Superior Agrario, con cierre a marzo de 2006 y los 17 asuntos que mencionó el Presidente de dicho Tribunal, es evidente que los tribunales agrarios han cumplido con resolver la mayor parte de los expedientes que integraron el *rezago agrario tangible*.

¹⁹ <http://www.tribunalesagrarios.gob.mx/notas/notaunam.html>

CAPÍTULO SEXTO: DIFICULTADES MÁS FRECUENTES EN LA SOLUCIÓN DEL REZAGO AGRARIO EN MÉXICO

VI.1. Las Resoluciones Presidenciales afectadas por ejecutorias de Amparo

El artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos promulgada en 1917, introdujo como titulares de garantías agrarias a los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus, comunidades o corporaciones de población, lo cual se tradujo en que dichas personas morales, por primera vez en la historia del país, estuvieron en capacidad jurídica de recurrir al juicio de amparo.

Asimismo, la Ley de Amparo promulgada el 18 de octubre de 1919, permitió que los propietarios afectados por resoluciones dotatorias o restitutorias de tierras y aguas pudieran interponer el juicio de garantías, cumpliendo con los requisitos establecidos para el amparo en materia administrativa.

Desde luego que las categorías de titulares de garantías que he enunciado en los dos párrafos anteriores, utilizaron repetidamente el recurso del juicio de amparo siempre que consideraron afectados sus intereses o pretensiones. Esta es la génesis de una parte importante del *rezago agrario tangible* que se llegó a acumular en México en el lapso comprendido entre los años 1915 a 1992 y al que nos hemos referido a lo largo de esta tesis.

Llegó a tales extremos el abuso en la interposición de juicios de garantías por parte de los propietarios de tierras y aguas afectados por resoluciones dotatorias y restitutorias, que el presidente Pascual Ortiz Rubio se vio obligado a reformar el artículo 10 de la Ley del 6 de enero de 1915, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de enero de 1932, prohibiendo de manera categórica la

posibilidad de que las resoluciones que hemos mencionado pudieran ser impugnadas mediante algún:

“recurso legal ordinario ni el extraordinario de amparo...”.¹

Dicha reforma incluyó en sus artículos transitorios que los juicios de garantías que con anterioridad a la reforma hubieran obtenido sentencia favorable para los propietarios afectados, pero las mismas aún no se hubieran ejecutado, quedarían sin efecto y sólo darían lugar a la indemnización correspondiente a los quejosos. También que los juicios de amparo que estuvieran pendientes de resolverse ante los jueces de distrito o en revisión o que por cualquiera otra circunstancia se hallaran pendientes ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, serían sobreseídos, dando lugar únicamente a la indemnización para los afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias. Finalmente se estableció que los juicios promovidos conforme al artículo 10 de la Ley del 6 de enero que se reformó, que estuviesen en curso, se desecharían y se mandarían al archivo.²

El efecto benéfico para los núcleos de campesinos y comunidades solicitantes de dotaciones, ampliaciones de ejidos, creación de nuevos centros de población y restitución de bienes ejidales o comunales se prolongó hasta que el presidente Miguel Alemán Valdez reformó la fracción XIV del artículo 27 Constitucional, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de febrero de 1947, estableciendo la procedencia del juicio de amparo contra la afectación ilegal de tierras y aguas a los propietarios de predios agrícolas o ganaderos en explotación, a los que se les hubiera expedido o se les expidiera en lo futuro certificados de inafectabilidad.³

Posteriormente, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 2 de noviembre de 1962 y a iniciativa del presidente Adolfo López Mateos se adicionó la fracción II del artículo 107 Constitucional, instituyendo el

¹ Fabila, Manuel, Cinco Siglos de Legislación Agraria 1493-1940. SRA-CEHAM, edición especial, México 1981, pp. 541 a 543

² Ibidem

³ Diario Oficial de la Federación de fecha 12 de febrero de 1947

juicio de amparo en materia agraria, beneficiándose los campesinos de México, ya fueran ejidatarios o comuneros, pues dicho juicio de garantías en materia agraria hasta nuestros días es una institución jurídica que protege a la clase campesina por la facilidad de acceder a ella y por figuras como la suplencia de la queja, la no caducidad de la instancia, la oralidad y la inmediatez.⁴

La reforma constitucional del 2 de noviembre de 1962 tuvo como consecuencia natural las reformas y adiciones a la Ley de Amparo, las cuales fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 4 de febrero de 1963 y concretaron en dicha ley reglamentaria el amparo en materia agraria, que fue un instrumento del que empezaron a hacer uso ejidos y comunidades que eran atropellados por resoluciones administrativas adversas y en la mayoría de las veces ilegales y arbitrarias.⁵ Dicho amparo agrario fue perfeccionado mediante las reformas y adiciones que se hicieron a la Ley de Amparo, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 29 de junio de 1976, mismas reformas que se tradujeron en que la ley reglamentaria a la que hacemos referencia se dividiera en dos libros, dedicando el Libro Segundo exclusivamente al amparo indirecto en materia agraria, pues la máxima autoridad agraria era entonces y hasta 1991, el Presidente de la República.⁶

La evolución jurídica de la procedencia para recurrir al juicio de amparo por parte de los propietarios afectados, en un primer momento, y posteriormente la creación del amparo en materia agraria, permitieron que las Resoluciones Presidenciales vinculadas con las acciones del reparto agrario enfrentaran serios escollos y dilaciones. Al respecto me permito citar al Magistrado Ernesto Jiménez Navarrete:

“...De lo anterior se desprende, que hasta 1991, en relación con la procedencia del amparo en contra de las resoluciones dotatorias o restitutorias de tierras y aguas, se sucedieron tres etapas.

⁴ Diario Oficial de la Federación de 2 de noviembre de 1962

⁵ Diario Oficial de la Federación de 4 de febrero de 1963

⁶ Diario Oficial de la Federación de 29 de junio de 1976

La primera comprendida de 1917 a 1932, en la que los propietarios afectados por resoluciones dotatorias y restitutorias de tierras y aguas, pudieron acudir libremente al amparo. Al respecto podemos comentar que durante esta etapa se entorpeció el avance de la Reforma Agraria, toda vez que todas las resoluciones agrarias, eran motivo de juicio de amparo, por lo que los poblados no podían entrar en posesión de las tierras que les habían sido dotadas o restituidas.

La segunda etapa abarcó de 1932 a 1946, en la que se proscribió de manera absoluta el amparo contra las resoluciones agrarias dotatorias o restitutorias. Al pasar de un extremo a otro, es decir, de la libertad absoluta para promover el amparo a la proscripción del mismo, se originaron graves injusticias ahora en contra de los propietarios o poseedores afectados, lo que provocó además que se emplearan medios no legales para aliviar dicha situación, propiciando además corrupción en el entonces Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.

La Tercera, comprendida entre los años 1947 y 1991, en la que en términos generales subsistió la proscripción del amparo, con excepción de los poseedores o propietarios de predios agrícolas o ganaderos en explotación, a quienes se les hubieran expedido o en el futuro se les expidiera certificados de inafectabilidad. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, amplió esta posibilidad para aquellos propietarios que resultaron favorecidos por reconocimientos y declaratorias de pequeña propiedad inafectable y para los poseedores calificados...”.⁷

A lo citado anteriormente considero pertinente agregar que a partir de la institución del amparo en materia agraria, los ejidos y comunidades utilizaron dicho

⁷ Jiménez Navarrete Ernesto, *Importancia de la interacción de los tribunales agrarios y el Poder Judicial Federal*, en *Diez años de justicia agraria renovada*, obra colectiva conmemorativa del X aniversario de los tribunales agrarios, coordinada por el magistrado Luis Ángel López Escutia, Tribunal Superior Agrario, Centro de Estudios de Justicia Agraria “Dr. Sergio García Ramírez”, México, 2002, pp. 151 a 178

instrumento jurídico no sólo en contra de resoluciones favorables a los propietarios afectados y que consecuentemente les negaban dotaciones o restituciones, sino inclusive, en un gran número de casos, interponían amparos en contra de resoluciones que dotaban, restituían o titulaban tierras a otros ejidos o comunidades, por considerar que tenían un mejor derecho que el que había sido establecido por las Resoluciones Presidenciales recurridas.

De tal manera que las Resoluciones Presidenciales que dotaban, restituían o titulaban bienes, a lo largo de la vigencia del reparto agrario, es decir, de 1915 a 1991, fueron constantemente atacadas mediante el recurso del juicio de amparo, siendo éste uno de los factores preponderantes en la acumulación del *rezago agrario tangible*.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido tesis jurisprudenciales que dilucidan en qué casos son los tribunales agrarios quienes están obligados a dar cumplimiento a las ejecutorias de amparo derivadas del *rezago agrario* y en cuales otros asuntos tal competencia le corresponde a la Secretaría de la Reforma Agraria. En efecto en el primero de los supuestos enunciados en este párrafo se trata de los expedientes instaurados durante la vigencia de la Ley Federal de Reforma Agraria que a la fecha de entrada en vigor de las reformas en materia agraria de 1992, aún no tuvieran una resolución definitiva. En tanto que el segundo de los supuestos se refiere a los asuntos que teniendo ya una Resolución Presidencial, no han sido ejecutados en su totalidad.⁸

VI.2. La frecuente incongruencia entre las Resoluciones Presidenciales y las diligencias de Ejecución de las mismas

⁸ Ibidem, pp. 177 y 178

Otro aspecto que repercutió sensiblemente en la formación del *rezago agrario tangible* fue la frecuente incongruencia entre el contenido de las Resoluciones Presidenciales que dotaban, restituían o titulaban tierras a ejidos o comunidades y las diligencias de ejecución de dichas resoluciones, diligencias que generaban actas en las que no coincidían las medidas de los linderos establecidos en la Resolución Presidencial que les daba origen con las que quedaban fijadas en el terreno.

O bien la Resolución Presidencial establecía determinadas orientaciones astronómicas y los factores de corrupción o las dificultades en el terreno, se traducían en que las orientaciones astronómicas de las líneas de colindancia se hacían variar en mayor o menor medida al ejecutarse dichas resoluciones, generalmente invadiendo a los colindantes que la mayoría de las veces no acudían a las diligencias de ejecución de los terrenos de sus vecinos y únicamente se cumplía con la formalidad de entregarles los citatorios respectivos.

Desde luego que la variación o la alteración en el terreno, tanto de las medidas de las líneas de colindancia, como de los rumbos astronómicos de las mismas, daban como resultado que el bien agrario tutelado en la Resolución Presidencial, no correspondiera con las tierras que recibían formal y materialmente en posesión los ejidos, nuevos centros de población agrícola o comunidades indígenas, sin que ello les importara a los ingenieros topógrafos y funcionarios agrarios que ejecutaban, daban posesión material y elaboraban el acta de ejecución, deslinde y posesión de unas tierras, que en la mayoría de las veces fueron y siguen siendo fuentes de disputas sangrientas entre ejidatarios y comuneros.

Aunado a lo anterior, encontramos que en la mayor parte del lapso de tiempo en que estuvo vigente el reparto agrario, las técnicas de medición y deslinde de tierras no permitían la suficiente precisión y certeza, que por sí mismas conjuraran conflictos posteriores, utilizándose comúnmente la cinta métrica y la brújula para deslindar los terrenos que se estaban ejecutando y entregando. Las variaciones entre norte magnético y norte geográfico y en relación al insuficiente cálculo de la curvatura

de la tierra en distancias largas, incidieron también en la disparidad entre las Resoluciones Presidenciales y las diligencias de ejecución a las que dieron origen y que no se apegaron fielmente al documento madre.

A medida que se introdujo en los procedimientos agrarios de ejecución el uso de la estación total y de los posicionadores satelitales (GPS), se pusieron de manifiesto otra serie de incongruencias en relación con las actas de ejecución, de posesión y deslinde de superficies de tierra que fueron entregadas y que no correspondían con las Resoluciones Presidenciales que las debían de respaldar. Desde luego que en cuanto alguna de las partes afectadas por estas diligencias se percataba de estas incongruencias, daba lugar a uno de los múltiples conflictos agrarios que hasta el día de hoy subsisten, a pesar de los esfuerzos y las declaraciones gubernamentales en contrario.

VI.3. Las Resoluciones Presidenciales sobrepuestas en el terreno

En relación estrecha con los conceptos expuestos en los primeros numerales de este capítulo, nos encontramos con el extremo de sendas Resoluciones Presidenciales que se contrapusieron entre sí y que dotaron de los mismos terrenos o por lo menos de fracciones comunes de tierras a diferentes comunidades o ejidos, generando innumerables conflictos entre ejidatarios y comuneros que se reclamaron (y se reclaman hasta la fecha en algunos casos) como titulares de derechos agrarios con respaldo en Resoluciones Presidenciales diferentes que arrojan superficies que se sobreponen en el terreno.

Esto sucedió en la mayoría de los casos cuando la substanciación de los procedimientos para la dotación o ampliación de ejidos, restitución de bienes ejidales o comunales, o reconocimiento y titulación de bienes comunales, estuvieron a cargo de brigadas técnicas integradas por distintos individuos y que actuaban en el terreno sin tener las referencias de los trabajos realizados por sus homólogos o bien, en

virtud de la enorme corrupción y a sabiendas de los resultados que habrían de tener sus trabajos, torcían el sentido de sus levantamientos topográficos generando los planos-proyecto o inclusive los planos definitivos sobrepuestos en el terreno.

También se daba el caso de que Resoluciones Presidenciales en terrenos colindantes técnicamente correctas, eran torcidas en las diligencias de ejecución por los motivos y con las características que dejamos apuntados en el numeral que antecede.

Las repercusiones de tales situaciones se reflejaron en las dificultades para ejecutar Resoluciones Presidenciales sobrepuestas en el terreno, pues los núcleos campesinos afectados por esta circunstancia no permitían la ejecución de la segunda Resolución, o bien los segundos beneficiados destruían las mojoneras que habían construido los primeros al ejecutar su Resolución Presidencial, siendo estos casos uno de los orígenes de los conflictos por límites que han sembrado la zozobra en el campo mexicano.

Para ilustrar la magnitud de la repercusión de situaciones como las que estamos describiendo, mencionaremos que en 1992, cuando ya el Presidente de la República había dejado de ser autoridad agraria, fueron ejecutadas 234 Resoluciones Presidenciales que no había sido posible resolver durante la vigencia del reparto agrario, en tanto que en 1993, la cantidad fue de 340 Resoluciones, en 1994 fueron 139, en 1995 se redujeron a 66 Resoluciones, en 1996 la cantidad ascendió a 155, en 1997 fueron 64 Resoluciones, en 1998 se trató de 96 Resoluciones, en 1999 de 50 Resoluciones, en 2000 de 27 Resoluciones y en el periodo que abarca de 2001 a 2006, el gobierno de Vicente Fox se propuso ejecutar 172 Resoluciones Presidenciales pendientes.⁹

Es decir, 14 años después de que se declaró como concluido el reparto agrario y se generaron diversas disposiciones para el abatimiento del *rezago agrario* que se

⁹ *Decreto del Programa Sectorial Agrario 2001-2006*, Diario Oficial de la Federación, 4 de febrero de 2002

acumuló durante 77 años, aún no se han ejecutado la totalidad de las Resoluciones Presidenciales.

VI.4. Los conflictos por límites

Por conflictos por límites entendemos las controversias, inicialmente resueltas en forma administrativa y a partir de 1992 por instancias jurisdiccionales, que se suscitaron o surgen entre dos o más núcleos colectivos titulares de derechos agrarios, ya sean ejidos, nuevos centros de población o comunidades indígenas, en relación a las líneas de colindancia que los separan y que se trazan a partir de la ubicación de los puntos de referencia denominados “mojoneras”.

Durante el periodo de tiempo comprendido entre el 6 de enero de 1915 y hasta la entrada en vigor del Código Agrario de 1940, los conflictos por límites que surgieron fueron resueltos por las comisiones agrarias mixtas, el Cuerpo Consultivo Agrario, los gobernadores de los Estados y el Presidente de la República, quien fue la suprema autoridad agraria, hasta 1991.

Sin embargo, en el caso de los ejidos, sus ampliaciones y los nuevos centros de población agrícola, la mayor parte de sus conflictos se suscitaban con los propietarios de las haciendas y predios que fueron afectados a raíz de su creación, siendo en las primeras etapas del reparto agrario, poco frecuentes los conflictos por límites de los ejidos entre sí. Sin embargo, a partir del avance en el reparto agrario y como consecuencia natural de la disminución paulatina de tierras afectables, se presentaron cada vez mayores conflictos por límites, tanto entre ejidos, como de ejidos con las comunidades indígenas que iniciaron sus procedimientos de reconocimiento y titulación de bienes comunales a partir de la vigencia del Código Agrario de 1940, y, desde luego, en esta fecha se establecieron por primera vez los mecanismos para substanciar y resolver los conflictos por límites entre las mismas comunidades que iniciaban sus procedimientos de titulación.

El *Código Agrario de 1940* estableció en su artículo 37 fracción III, como instancia competente para formar y substanciar los expedientes que se iniciaran de conflictos por límites tanto entre ejidos como entre comunidades al Departamento Agrario, quien en relación a los ejidos tenía la atribución de:

*“...Resolver los conflictos que se susciten en los ejidos con motivo del deslinde, fijación de zonas de protección y los demás que señala este Código...”*¹⁰

Debiendo recabar por disposición del artículo 42 fracción VII del mismo ordenamiento legal, la opinión del Cuerpo Consultivo Agrario:

*“...sobre los conflictos ejidales que se presenten...”*¹¹

En su *Libro Quinto*, el ya referido Código Agrario de 1940, introdujo por primera vez en la historia de la legislación agraria del país, el *“Procedimiento para la titulación, deslindes y conflictos de los bienes comunales”*, estableciendo en el artículo 277 que en caso de que en el proceso de titulación surgieran dificultades de linderos con otro núcleo de población distinto, se debería suspender el procedimiento para continuarlo por la vía de conflicto por límites, y reglamentó en los artículos 278 al 286 los mecanismos para substanciar dichos conflictos dando competencia al Departamento Agrario para llevar a cabo un procedimiento formalmente administrativo que incluía la realización de levantamientos topográficos, un periodo de 60 días en que los núcleos de población confrontados podían ofrecer pruebas de su mejor derecho a la tierra en disputa, un lapso de 5 días, contados a partir de que hubiera sido rendida la última prueba ofrecida o de la fecha de expiración del término de prueba para la formulación de un proyecto de resolución definitiva, previo dictamen del Cuerpo Consultivo Agrario y conocimiento del Departamento de Asuntos Indígenas.

¹⁰ Fabila, Manuel, *Cinco Siglos de Legislación Agraria 1493-1940*. SRA-CEHAM, edición especial, México 1981, p. 703

¹¹ *Ibidem*, p. 706

Una vez realizado todo lo anterior el proyecto de resolución definitiva era llevado al acuerdo del Presidente de la República, quien emitía una resolución definitiva en la que determinaba, de acuerdo al artículo 282 del Código de 1940, lo siguiente:

“I. Extensión y localización de las tierras, pastos y montes que pertenezcan a cada uno de los poblados en litigio y superficie, o superficies que correspondan al fundo legal;

II. Volúmenes de aguas que correspondan a cada poblado y forma de aprovecharlos; y

*III. Compensación por decretarse, haciendo constar el consentimiento de los pueblos en litigio.”*¹²

Asimismo, de los artículos 287 al 299 del mismo ordenamiento agrario de 1940, se dispuso la creación de una: “*Segunda instancia para los conflictos por límites*”, instituyendo el juicio de inconformidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, instancia jurisdiccional que resolvía en definitiva los conflictos por límites, con la salvedad de que la complejidad y la naturaleza de los asuntos, hacía que en muchas ocasiones fueran imposibles de ejecutarse materialmente las sentencias definitivas de nuestro máximo tribunal.

Tenemos que insistir y recalcar que una de las vertientes que dio origen al *rezago agrario tangible*, se encuentra en el procedimiento de reconocimiento y titulación de bienes comunales que, con pequeñas modificaciones, estuvo vigente de 1940 a 1983, pues dicho procedimiento sin duda nació con un aspecto negativo. En efecto, el artículo 277 del Código Agrario de 1940, condicionó la continuación de los procedimientos de titulación de bienes comunales a que los núcleos interesados no

¹² Ibidem, p. 766

tuvieran conflictos de linderos, situación prácticamente imposible después de siglos sin certeza jurídica en relación a los bienes comunales y de múltiples despojos que sufrieron las comunidades indígenas.

Ese candado que prolongó la indefinición jurídica de cientos o miles de núcleos comunales prevaleció en el Código Agrario de 1942 y aún en la Ley Federal de la Reforma Agraria de 1971 y fue corregido hasta que en 1984 las reformas al artículo 366 de este último ordenamiento jurídico abrieron la posibilidad de que se pudiera continuar el procedimiento de titulación de bienes comunales en relación a la extensión de tierras que no enfrentaban conflicto, en tanto que en paralelo se instauraba el procedimiento para dirimir el conflicto por límites, pero mientras esto sucedía la indefinición sobre la propiedad ancestral de muchas comunidades propició que propietarios particulares las invadieran y fueran recorriendo sus cercos e inclusive que otras comunidades o ejidos se introdujeran en esas tierras y reclamaran derechos posesorios.¹³

Otro de los factores que incidieron en la formación del *rezago agrario* a partir de los conflictos por límites fue que los plazos y términos fijados en las distintas leyes agrarias que se fueron sucediendo en vigencia, no se respetaban por parte de las autoridades administrativas, e inclusive dejaban de observarse por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que como hemos visto substanciaba y resolvía los juicios de inconformidad en relación a este tipo de conflictos agrarios.

Asimismo fue muy común que los peritos topógrafos que estaban a cargo de los trabajos técnicos informativos que serían una de las bases para resolver los diferendos de linderos, ofrecieran sus servicios al mejor postor, de entre los núcleos campesinos confrontados y produjeran planos informativos incongruentes que daban origen a resoluciones injustas, no apegadas a la verdad material que se encontraba en el terreno y, desde luego, motivaban la justa inconformidad de la comunidad o

¹³ Diario Oficial de la Federación, 17 de enero de 1984

núcleo ejidal afectado, que difícilmente aceptaba una resolución contraria a la realidad que conocían perfectamente.

Para ilustrar la magnitud y las consecuencias que generaron y siguen generando hasta el día de hoy los conflictos por límites en nuestro país me permito citar la siguiente declaración del actual secretario de la Reforma Agraria:

“México, D.F., 4 de agosto (apro).- Abelardo Escobar Prieto, secretario de la Reforma Agraria, afirmó hoy que, antes de que concluya la presente administración, se solucionarían los “focos rojos” detectados por ancestrales conflictos agrarios en el país.

De 14 conflictos de ese tipo a la fecha 11 están totalmente resueltos, mientras dos más están en camino de solución y en el último se avanza mediante el diálogo y la concertación, precisó el funcionario.

Añadió que, de los conflictos pendientes, en las próximas semanas se resolverán el relacionado con la Selva Lacandona, que implicaba 171 asuntos agrarios; y el de la zona de Oaxaca, que lleva un avance de 90 por ciento.

Expuso que, el último de ellos, que implica 58 asuntos agrarios en la meseta Purépecha, lleva un avance en siete de ellos, y se trabaja intensamente en los demás, aunque reconoció lo complicado de solucionar problemas entre dos comunidades.

En conferencia de prensa realizada en la residencia oficial de Los Pinos, Escobar Prieto explicó que esos “14 focos rojos” registrados al inicio de la administración, afectaban a tres entidades del país, 60 municipios y 20 etnias, e involucraban a 115 familias que se disputaban un total de 263 mil hectáreas.

En algunos casos, como en la disputa entre Acatepec y Zapotitlán Tablas, en Guerrero, el conflicto tenía más de 97 años y los enfrentamientos violentos fueron incontables, señaló.

Explicó que se tiene documentado que en esos "focos rojos", que involucran 248 conflictos, cada uno con una problemática particular, ocurrieron 228 enfrentamientos violentos, con un saldo de 786 campesinos muertos, mil 349 heridos y tres desaparecidos.

El titular de la SRA agregó que, en lo que respecta a los "focos amarillos", se detectaron 436, de los que 220 ya están resueltos, y se sigue trabajando en los restantes, que afectan una superficie de 360 mil hectáreas."¹⁴

Desde luego que las cifras que proporciona el secretario de la Reforma Agraria me parecen muy conservadoras y sólo indicativas de la punta del iceberg que constituyen hasta hoy los conflictos por límites, pero de esto abundaremos en líneas posteriores al hablar de los denominados "focos rojos" y "focos amarillos", que son términos que se aplican actualmente a las controversias por linderos.

VI.5. Los latifundios simulados

Por latifundios entendemos las extensiones de tierras que exceden de los límites que la legislación agraria ha establecido para la pequeña propiedad agrícola o ganadera y de las que es titular un solo propietario. Es decir, las haciendas o finca con extensión mayor a 100 hectáreas de terrenos de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras calidades de tierras, o bien las que excedieran de la superficie necesaria para criar 500 cabezas de ganado mayor o sus equivalentes en

¹⁴ Escobar Prieto Abelardo, secretario de la Reforma Agraria, Agencia de noticias de la Revista Proceso, 5 de agosto de 2006, página web: <http://www.proceso.com.mx>

ganado menor, con las excepciones que establece hasta el día de hoy la fracción XV del artículo 27 Constitucional y de las que hablamos en el capítulo segundo de esta tesis.

Desde luego que la Revolución Mexicana de 1910-1919 tuvo como una de sus causas, la concentración de la propiedad de cantidades inmensas de tierras en unas cuantas manos, y acabar con esa injusta situación fue el móvil por el que decenas de miles de campesinos alimentaron los ejércitos revolucionarios. Ello explica la radicalidad de la Ley del 6 de enero de 1915 y del texto original del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ordenamientos que no permitieron la interposición de algún recurso, ni el extraordinario de amparo, a los propietarios afectados por resoluciones dotatorias o restitutorias de tierras y aguas, disponiendo el citado precepto Constitucional:

“...con ese objeto se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios... el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, expedirán leyes para llevar a cabo el fraccionamiento de las grandes propiedades...”¹⁵

En consonancia con ello, la mencionada fracción XV del artículo 27 Constitucional vigente inicia precisamente estableciendo:

“En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los latifundios.”¹⁶

Sin embargo dicha prohibición se ha enfrentado a lo largo de la historia en nuestro país con múltiples maniobras y argucias legales por parte de los latifundistas,

¹⁵ Fabila, Manuel, Cinco Siglos de Legislación Agraria 1493-1940. SRA-CEHAM, edición especial, México 1981, pp. 307 a 311

¹⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigésima sexta edición, editorial Esfinge, México, 2005

en un afán de evadir la afectación de sus propiedades y renuentes a enajenar los excedentes de los límites fijados a la pequeña propiedad.

Dichas triquiñuelas legales dieron origen a los latifundios simulados, es decir a las grandes haciendas o fincas que se fraccionaban utilizando prestanombres y adecuando las partes resultantes a los límites establecidos para la anteriormente llamada pequeña propiedad agrícola o ganadera en explotación, cuando en realidad seguía siendo una sola persona la propietaria de esas grandes extensiones de tierras.

O bien, durante la vigencia del reparto agrario, aprovechaban indebidamente las excepciones que estableció la reforma al Artículo 27 Constitucional de 1946 y simulaban encontrarse dentro de los extremos que estableció la fracción XV para las pequeñas propiedades agrícolas o ganaderas en explotación, sin que en realidad sus predios estuvieran dedicados a esas producciones. Lo anterior les permitía conseguir certificados de inafectabilidad agrícola o ganadera sobornando a las autoridades agrarias encargadas de verificar el uso que se le estaba dando a las tierras que reclamaban las mencionadas excepciones.

Desde luego que los latifundios simulados fueron otro de los factores que entorpecieron o incluso permitieron a muchos propietarios evadir las acciones del reparto agrario e incidieron en la formación tanto del *rezago agrario tangible*, como del *rezago agrario intangible*, que constituye una deuda del país con todos los núcleos de campesinos que recibieron resoluciones negativas a su pretensión de tierras, a pesar de que en realidad nunca dejaron de existir superficies susceptibles de afectación.

Lo anterior explica que el párrafo tercero del actual artículo 27 Constitucional establezca que:

“...En consecuencia se dictarán las medidas necesarias para...el fraccionamiento de los latifundios...”.¹⁷

Y la fracción XVII del mismo precepto de nuestra Constitución Política disponga que:

“El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, expedirán leyes que establezcan los procedimientos para el fraccionamiento y la enajenación de las extensiones que llegaren a exceder los límites señalados en las fracciones IV y XV de este artículo...”.¹⁸

Desde luego que es prácticamente imposible establecer estadísticas en relación a los latifundios simulados y, consecuentemente, la magnitud con la que estas simulaciones incidieron en la formación del *rezago agrario tangible*, pero para darnos una idea de la dimensión del fenómeno al que aludimos me permitiré citar al doctor Pablo González Casanova en su artículo *Causas de la rebelión en Chiapas*:

“...A principios de los ochenta, 400 fincas y latifundios fueron invadidos por los campesinos; 100 mil sobrevivieron como precaristas, 70 mil solicitaron tierras al Departamento Agrario sin que nadie los atendiera.

Las demandas e invasiones continuaron. A principios de los noventa Chiapas tenía sin satisfacer el 27 por ciento de las demandas de tierras de todo el país. De los 10 mil 600 expedientes en trámite, en la Secretaría de la Reforma Agraria, 3 mil eran de Chiapas.

Tras largos y costosos procesos, los campesinos no lograban nada. Cuando había una resolución presidencial en su favor no era ejecutada.

¹⁷ Ibidem

¹⁸ Ibidem

Los sin tierra cobraron cada vez más conciencia de que mientras a ellos los habían empobrecido, marginado y excluido, los grandes propietarios tenían latifundios simulados que ni siquiera explotaban. Como no sólo realizaron movilizaciones de protesta, sino empezaron a ocupar algunas parcelas y a cultivarlas, el carácter violento de la respuesta de los finqueros se volvió sistemático.

El 7 de noviembre de 1991 el Ejecutivo Federal -en cumplimiento de la política neoliberal acordada con el Fondo Monetario Internacional, de las exigencias para el Tratado de Libre Comercio (TLC-NAFTA), y siguiendo los intereses de los grandes latifundistas y políticos mexicanos y extranjeros- envió al Congreso un proyecto de reforma al Artículo 27 Constitucional. El nuevo texto no sólo legalizaba los latifundios simulados y legitimaba las declaraciones de que ya no hay mas tierras que repartir, sino facilitaba la privatización de tierras ejidales y comunales por los latifundistas... Estos se sintieron desde entonces favorecidos por el marco legal...”.¹⁹

VI.6. La definición de “focos rojos” y “focos amarillos” por la Secretaría de la Reforma Agraria

A partir del año 2003, a los conflictos por límites de los que hemos hablado en el punto número 4 de este capítulo, cuando forman parte del *rezago agrario* se les ha llamado “focos rojos” o “focos amarillos”, es decir, se les nombra de esa manera cuando se iniciaron durante la vigencia de la legislación agraria anterior a 1992, dependiendo el color con el que se les denomina del grado de encono del conflicto social al que han dado origen dichos diferendos, sin duda estos son los efectos actuales más visibles del *rezago agrario*.

¹⁹ González Casanova Pablo, *Causas de la Rebelión en Chiapas*, página web: <http://www.insumisos.com/Articulos/Causas%20de%20la%20rebeli%C3%B3n%20en%20Chiapas.pdf>.

Al respecto me permitiré citar la definición de “focos rojos” y sus características, conceptos que ha producido la Secretaría de la Reforma Agraria:

“Los Focos Rojos se caracterizan porque entrelazan varios factores que inhiben el desarrollo económico, atacan al medio ambiente, lastiman el tejido social y afectan la gobernabilidad. Las características comunes son:

- *Antigüedad promedio del conflicto de 40 años*
- *Involucran a ejidos y comunidades con población indígena*
- *Se ubican en micro regiones de las de mayor pobreza y marginación*
- *Afectan una parte importante de la superficie social*
- *Inciden factores sociales, agrarios, políticos, religiosos y económicos*
- *Reportan enfrentamientos violentos con pérdida de vidas humanas*
- *En algunos casos coinciden los conflictos con límites interestatales*
- *Desestabilizan la zona de influencia*
- *Ponen en riesgo el tejido social rural de la región*
- *Tienen presencia frecuente en medios nacionales e internacionales...*

IMPACTO SOCIAL. Su relevancia radica en que:

- *Agreden el Medio Ambiente*
- *Se generan condiciones que favorecen la tala ilegal de bosques y el tráfico clandestino de flora y fauna.*

- *De continuar la deforestación en estas zonas, en sólo una generación se podría acabar con una de las reservas de la biósfera más importantes del mundo.*
- *Lastiman el Desarrollo Social*
 - *Los habitantes de estas regiones están en el grupo con los índices más bajos de alfabetización, salud, nutrición y esperanza de vida.*
- *Inhiben el Desarrollo Económico*
 - *La inversión pública y privada se contrae. Ocho de los catorce focos rojos están localizados en los tres estados más pobres del país: Oaxaca, Chiapas y Guerrero.*
- *Afectan la Gobernabilidad*
 - *La presencia de las instituciones del Estado está disminuida, por lo que los grupos involucrados toman la justicia en sus manos, ignorando los mecanismos institucionales de solución de conflictos.”²⁰*

Es decir, que a 14 años de que entró en vigor la nueva legislación en materia agraria que terminó con el reparto agrario y a 9 años de que el presidente Ernesto Zedillo Ponce de León declaró formalmente concluido el *rezago agrario*, la realidad se sigue asomando en los mismos documentos y declaraciones gubernamentales.

En virtud de la existencia de los conflictos por límites que han producido varios cientos de muertos y heridos, la Secretaría de la Reforma Agraria inició en el año 2003 un programa de atención a focos rojos al que define de la siguiente manera:

“Programa de Atención a Focos Rojos (PAFR)

²⁰ Secretaría de la Reforma Agraria, página web: <http://www.sra.gob.mx/internet/focos/index.htm>

Inició en el año 2003 la SRA con el objetivo de resolver conflictos que tienen como causa principal la disputa por la posesión de tierras. Se caracterizan por su larga duración, en promedio 40 años; han derivado en hechos violentos, afectan el medio ambiente, limitan el desarrollo y amenazan el tejido social.

Los Focos Rojos (FR) se originan generalmente en el proceso de reparto agrario; en ocasiones se entregó la misma tierra a dos o más grupos; las imprecisiones en los trabajos de medición y la corrupción contribuyeron al surgimiento de controversias por la tierra.

Se identificaron 14 FR en el país. Cada uno de estos puede comprender desde un asunto, como es el caso de la Tribu Yaqui en Sonora, hasta 183 asuntos en la Comunidad Zona Lacandona en Chiapas. En síntesis, los 14 FR involucran 288 conflictos.

De los 14 FR, 8 se localizan en los cuatro estados con menor desarrollo: Chiapas, Oaxaca, Guerrero y Veracruz; también están ubicados en 26 microrregiones de alta y muy alta marginación. Un gran número de los asuntos se ubica en tierras comunales y municipios con alta población indígena de 18 grupos étnicos.”²¹

Junto a los “focos rojos”, la misma Secretaría de la Reforma Agraria explicó la existencia de los denominados “focos amarillos”, a los que definió como conflictos que no han podido ser resueltos y que se iniciaron con anterioridad al año de 1992, que involucran derechos colectivos que de no ser atendidos pueden convertirse en focos rojos, es decir, que forman parte del *rezago agrario*, al respecto me parece ilustrativa la declaración que emitió el actual Procurador Agrario en nuestro país, Isaías Rivera Rodríguez:

²¹ Ibidem

“El funcionario indicó que los conflictos agrarios pueden derivar en conflictos sociales y armados, y añadió que en el pasado eso se dio con relativa frecuencia, de modo que cuando Vicente Fox asumió la Presidencia de la República estableció un programa al que llamó “focos rojos y amarillos”; en los primeros ya hubo muertos y heridos, y los segundos están en la antesala de convertirse en rojos.

Rivera Rodríguez puntualizó que se identificaron 450 focos amarillos en todo el país, de los cuales 250 ya están resueltos, y 14 rojos, 12 de ellos ya resueltos, y los restantes, el de la meseta purépecha de Michoacán y la yaqui de Sonora, están en proceso de resolución definitiva; se espera que concluyan antes de que termine la administración foxista.

El procurador indicó que los estados que presentan mayor conflictividad agraria de tipo colectivo, en los que se han identificado focos rojos y amarillos, son Chiapas, Oaxaca, Guerrero y Michoacán, debido a que tienen una alta presencia indígena.

hLa presencia indígena en los conflictos agrarios obliga a las autoridades a remontarse a antecedentes históricos en la posesión de la tierra, lo que hace que a la fecha sea muy difícil resolver esos asuntos de manera definitiva, lo cual genera conflictos entre colectividades”, explicó.”²²

De lo expuesto en este numeral se desprende que las denominaciones de “focos rojos” y “focos amarillos” corresponden a asuntos del *rezago agrario* que hasta la fecha no han podido ser resueltos y que no son sino manifestaciones de los conflictos por límites que han sido los expedientes más complejos de los que constituyeron y constituyen el *rezago agrario tangible*.

²² Periódico *La Jornada*, Sección *Sociedad y Justicia*, 14 de mayo de 2006.

VI.7. El estado y las cifras estadísticas del rezago agrario hasta octubre de dos mil cinco

Como lo dejamos apuntado en el capítulo quinto de esta tesis, en el momento de la entrada en vigor de las reformas al Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la nueva legislación que se derivó de dichas reformas, en realidad nadie sabía la dimensión estadística de los expedientes que integraban el *rezago agrario*. Esa realidad, oculta en archiveros y escritorios de las instancias administrativas que cesaron su competencia para la resolución de las acciones del reparto agrario, fue surgiendo paulatinamente a través de los envíos que la Secretaría de la Reforma Agraria remitió a los tribunales agrarios.

De tal manera que en 1992 los tribunales agrarios recibieron 1,533 casos del *rezago agrario*; en 1993 la cifra se elevó a 2,130 asuntos; en 1994 resultaron 1,598 expedientes; en 1995 fueron sólo 442 casos; en 1996, 807 y en 1997 ascendieron a la cifra récord anual de 4,857.²³ El 21 de agosto de 1997, el entonces Presidente de la República, Ernesto Zedillo Ponce de León declaró que se había concluido con el *rezago agrario* dando como referencia una cifra total de 11,367 expedientes que habían sido recibidos por el Tribunal Superior Agrario.

A la declaración señalada en el párrafo anterior, misma que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación en la misma fecha que se produjo, le siguió un desmentido año tras año, de 1998 al 2005, pues se siguieron encontrando expedientes iniciados bajo la vigencia de la legislación en materia agraria anterior a 1992. Al respecto considero suficiente para ilustrar las estadísticas y el estado del *rezago agrario*, el siguiente cuadro que con cierre al mes de junio de 2005 publicó el Tribunal Superior Agrario:

²³ Diario Oficial de la Federación, 21 de agosto de 1997

TRIBUNAL SUPERIOR AGRARIO²⁴**Síntesis de la Actividad Jurisdiccional****(Situación de los asuntos recibidos)**

Tribunal Superior Agrario								
Competencia Transitoria			Competencia Ordinaria			Totales		
Asuntos recibidos	6,029	100.00	Asuntos recibidos	5,638	100.00	Asuntos recibidos	11,667	100.00
Asuntos concluidos	6,011	99.70	Asuntos concluidos	5,510	97.73	Asuntos concluidos	11,521	98.75
Asuntos en Trámite	18	0.30	Asuntos en Trámite	128	2.27	Asuntos en Trámite	146	1.25
Tribunales Unitarios Agrarios								
Competencia Transitoria			Competencia Ordinaria			Totales		
Asuntos recibidos	14,881	100.00	Asuntos recibidos	330,774	100.00	Asuntos recibidos	345,655	100.00
Asuntos concluidos	14,786	99.36	Asuntos concluidos	305,572	92.38	Asuntos concluidos	320,358	92.68
Asuntos en Trámite	95	0.64	Asuntos en Trámite	25,202	7.62	Asuntos en Trámite	25,297	7.32
Totales Tribunales Agrarios								
Competencia Transitoria			Competencia Ordinaria			Totales		
Asuntos recibidos	20,910	100.00	Asuntos recibidos	336,412	100.00	Asuntos recibidos	357,322	100.00
Asuntos concluidos	20,797	99.46	Asuntos concluidos	311,082	92.47	Asuntos concluidos	331,879	92.88
Asuntos en Trámite	113	0.54	Asuntos en Trámite	25,330	7.53	Asuntos en Trámite	25,443	7.12

FUENTE: Dirección de Estadística S.G.A.

²⁴ Tribunal Superior Agrario, http://www.tribunalesagrarios.gob.mx/Act_juris/jul21-may312005.htm

Es decir, del 21 de agosto de 1997, fecha en que se dio por concluido el *rezago agrario*, a junio de 2005, los tribunales agrarios recibieron aún 9,543 expedientes que formaban parte de ese rubro, haciendo un total de 20,910 asuntos, y de ellos se consideraban totalmente resueltos 20,797 y pendientes de solucionarse 113 casos.

Finalmente, para actualizar aún más los datos de los que estamos hablando, citaré el informe que rindió el Magistrado Presidente del Tribunal Superior Agrario, Ricardo García Villalobos, con un cierre estadístico al 31 de diciembre de 2005:

“En la atención del denominado rezago agrario los Tribunales Unitarios, recibieron durante el año 2005, 2 (dos) expedientes que, sumados a los 104 (ciento cuatro) que se encontraban en trámite al 31 de diciembre de 2004 da un total de 106 (ciento seis). De ellos, en el año que se informa, se resolvieron 16 (dieciséis), quedando en trámite al 31 de diciembre de 2005, 90 (noventa) (anexo 14).”²⁵

VI.8 Críticas y propuestas para la liquidación del rezago agrario

A lo largo de esta tesis me he permitido definir dos categorías de *rezago agrario*. El que he llamado el *rezago agrario tangible*, que es del que nos hablan las estadísticas que en los dos últimos capítulos he citado; y el que he denominado *rezago agrario intangible*, del que no existen estadísticas y que constituye una colosal deuda histórica de nuestro país con los campesinos que jamás pudieron obtener un pedazo de tierra para sostener a sus familias, a pesar de que las leyes vigentes hasta 1991, les daban ese derecho.

²⁵ García Villalobos Ricardo, página web: <http://www.tribunalesagrarios.gob.mx/pdf/INFORME%20DEL%20PRESIDENTE%202005.pdf>

En el capítulo quinto señalé las causas principales que generaron el *rezago agrario*, mismas que en sí mismas constituyen una crítica a las instituciones que le dieron origen, y que son:

1. La existencia de intereses económicos de terratenientes que hicieron sentir su influencia sobre los miembros de las diferentes instancias que se fueron sucediendo para la substanciación del reparto y el reconocimiento de derechos agrarios, o inclusive intervinieron en su designación.
2. El burocratismo y la corrupción, traducidos en ineficacia e ineficiencia de las instancias de gobierno encargadas de la solución a los asuntos agrarios. Un importante papel en este rubro lo desempeñaron los ingenieros topógrafos que hacían los trabajos técnicos informativos vendiendo sus servicios al mejor postor.
3. Las lagunas jurídicas que existieron a lo largo de la vigencia del reparto y reconocimiento de derechos agrarios. Las más significativas fueron en relación al reconocimiento y titulación de bienes comunales, figura que se incorporó a la legislación agraria hasta el Código de 1940 y el candado que estableció la imposibilidad de avanzar en los procedimientos de reconocimiento y titulación de bienes comunales en caso de existir conflictos por límites, situación que fue subsanada hasta 1984 con las reformas a la Ley Federal de Reforma Agraria.
4. El abuso en la utilización del juicio de amparo, por parte de terratenientes y dueños de predios afectados, e inclusive de ejidatarios o comuneros en contra de resoluciones que dotaban a otros núcleos agrarios.
5. Las dificultades de comunicación en Estados de la República montañosos y carentes de vías de acceso, tales como Oaxaca, Guerrero, Chiapas, Hidalgo, Veracruz, Nayarit, Chihuahua y Puebla, entre otros, lo cual obstaculizó la ubicación de las superficies afectables.

Frente a estos fenómenos que lastimaron y lastiman el tejido social de nuestro país, el Estado mexicano abdicó de su responsabilidad de hacer justicia a los campesinos afectados y contrariando el espíritu de la Ley del 6 de enero de 1915 y del texto original del Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, decretó la terminación del reparto agrario, dando muerte a una de las ramas fundamentales del derecho social en México.

Pero no sólo eso, en el afán de dejar atrás, sepultar y colocar la lápida a las acciones del reparto agrario, los gobernantes en turno, a partir de Carlos Salinas de Gortari, se han preocupado no por llevar la justicia al campo mexicano, sino por dar por concluida la substanciación y resolución de los expedientes iniciados durante la vigencia del reparto y reconocimiento de derechos agrarios. Como si el conjurar el fantasma que han representado dichos expedientes se tradujera en la solución a la necesidad de tierra de los hombres del campo. Como si al declarar concluido el *rezago agrario* diera como resultado que los campesinos dejen de aspirar a tener un pedazo de tierra para trabajarla.

Para ilustrar esta crítica, citaré las palabras del presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, al dar por concluido el *rezago agrario*, palabras con las que sin duda alguna hizo el ridículo, pues después de ser pronunciadas el 21 de agosto de 1997 los tribunales agrarios recibieron 9,543 expedientes iniciados durante la vigencia del reparto agrario:

“La superación del rezago agrario permite concentrar recursos y capacidades del Gobierno Federal en este gran esfuerzo de ordenamiento y regularización.

El abatimiento del rezago permite que brindemos mayor atención a los millones de trabajadores del campo que ya cuentan con documentos que acreditan su derecho a la propiedad.

A ellos tenemos que proporcionarles capacitación, información y apoyo para que se organicen como mejor les convenga y ellos lo decidan.

En esta tarea que hemos denominado Desarrollo Agrario, esta tarea tiene prioridad y urgencia.

Con el desarrollo agrario superaremos las limitaciones del minifundio.

Con el desarrollo agrario aprovecharemos de manera más productiva las tierras ejidales y comunales.

Con el desarrollo agrario haremos una distribución más justa y equitativa de los beneficios de una producción creciente.

El desarrollo agrario configura la nueva etapa de la Reforma Agraria mexicana.

Amigas y amigos:

El fin del rezago no suspende la obligación del Estado mexicano y del Gobierno Federal para cumplir con el espíritu del Artículo 27 Constitucional: hacer de la propiedad agraria un factor decisivo para el progreso de nuestra sociedad y para el bienestar de la gente del campo.

El fin de un viejo problema nos permitirá concentrar recursos y experiencias para hacer frente a los retos que prevalecen en nuestro tiempo: la pobreza y el cuidado de nuestros recursos naturales.

El fin del rezago agrario nos proporciona la satisfacción de haber cumplido una etapa, y nos brinda la confianza para enfrentarnos al futuro.”²⁶

El gobierno de Carlos Salinas de Gortari, el de Ernesto Zedillo Ponce de León

²⁶ Zedillo Ponce de León, Ernesto, versión estenográfica de su discurso en el patio central del Palacio Nacional, durante la ceremonia de *Conclusión del Rezago Agrario, Una nueva Etapa en la Reforma Agraria*, 21 de agosto de 1997

y el de Vicente Fox Quezada, consideraron que las reformas que en materia agraria entraron en vigor en 1992, serían el punto de partida de la solución a los problemas del campo, alentados en esa quimera por una visión económica neoliberal. Pero los propósitos que se enuncian en el fragmento del discurso que he citado y que son comunes a los tres últimos presidentes de los Estados Unidos Mexicanos, se han enfrentado a un fracaso estrepitoso. No sólo porque perduran aún algunos casos, numéricamente poco significativos, de expedientes del *rezago agrario tangible* que no han sido resueltos, sino también porque el progreso en el campo no ha llegado 14 años después de la entrada en vigor de las reformas de 1992 en materia agraria, porque la pobreza y la pobreza extrema siguen siendo rasgos característicos de los campesinos e indígenas del país, a los que la Revolución de 1910-1919 no les ha hecho justicia.

Pero para que no se considere que la visión que estoy exponiendo es únicamente una expresión ideológica, me permitiré sustentarla con las palabras de Florencio Salazar Adame, quien fuera secretario de la Reforma Agraria en el gobierno del presidente Vicente Fox Quezada:

“Este Informe da cuenta, de manera sucinta, de los resultados de la situación del campo mexicano en los últimos 14 años...”

En el campo viven 24.7 millones de personas; 12 millones tienen menos de 20 años y sólo 14.6% es mayor de 50; ello indica que existe una proporción significativa de población joven sin acceso a la tierra y cuyas posibilidades de obtenerlas son mínimas...

Pobreza. En el campo viven 24.7 millones de personas, que aportan el 5.1% al Producto Interno Bruto (PIB) nacional. El 49% de los hogares

rurales se encuentran en situación de pobreza, de éstos, el 22% en condición extrema...”²⁷

Pero no sólo fracasó la visión neoliberal al considerar que las reformas en materia agraria de 1992, serían el punto de partida para el desarrollo y para el abatimiento de la pobreza en el campo. También la pretensión de que al decretar la terminación del reparto agrario se dejarían de crear expectativas en los cientos de miles de campesinos que ansiaban y ansían ser titulares de derechos sobre una parcela, se vino abajo.

En efecto, en los años inmediatos posteriores al decreto de terminación del reparto agrario, la presión demográfica sobre la tierra siguió incrementándose, las invasiones de haciendas y fincas fue la vía para forzar el reparto agrario que se disfrazó de “compras de tierras” a partir de “acuerdos agrarios” que signaron grupos y organizaciones campesinas con los gobiernos federal y estatales. .

Llama la atención que 2 años después de la entrada en vigor de las reformas en materia agraria de 1992 se registró el levantamiento armado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, en el Estado de Chiapas, donde, como lo dejamos apuntado en líneas anteriores se concentraba el 27% de la demanda de tierra pendiente de resolver a nivel nacional. Sin duda que este fenómeno ha sido otro de los efectos del *rezago agrario*.

Pero la crítica central en relación a los efectos del *rezago agrario* y la instrumentación de su liquidación, es en cuanto al denominado *rezago agrario intangible*. Es decir se refiere a los millones de campesinos que al decretarse la terminación del reparto agrario se les canceló la posibilidad jurídica de ser titulares de derechos agrarios por la vía de la dotación de tierras. Esos mismos compatriotas, una parte de los cuales han sido los actores de las invasiones de

²⁷ Salazar Adame, Florencio, secretario de la Reforma Agraria, *Informe Nacional 1992-2005, México a la Conferencia Internacional sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural*, llevada a cabo en Porto Alegre, Rio Grande del Sur, Brasil del 6 al 10 de marzo de 2006

haciendas que derivaron en los “acuerdos agrarios”, siguen esperando por la justicia.

Ciertamente, uno de los efectos indeseables y contrarios al espíritu del Constituyente de 1917, de las reformas en materia agraria de 1992, fue exonerar a los latifundios, simulados o no, de toda posibilidad jurídica de ser susceptibles de afectación. Y si no hubo fuerza coercitiva legal que en 77 años fuera capaz de otorgar los excedentes de los límites fijados para la pequeña propiedad, en beneficio de los núcleos de solicitantes, mucho menos habrá la fuerza legal que los obligue a enajenar dichos excedentes, como lo establece actualmente la fracción XVII del Artículo 27 Constitucional.

Y aunado a lo anterior, la reforma de 1992 a la fracción IV del citado Artículo 27 de nuestra Carta Magna, permite que sociedades mercantiles puedan ser dueñas del equivalente a 25 veces los límites señalados para las pequeñas propiedades, lo cual se traduce en 2,500 hectáreas de tierras de riego o humedad de primera; 5,000, hectáreas de tierras de temporal; 10,000 hectáreas de tierras de agostadero, 20,000 hectáreas de bosque, monte o agostadero en terrenos áridos; 3,750 hectáreas si se trata de tierras de riego dedicadas al cultivo del algodón; 7,500 hectáreas de tierras de riego dedicadas a los cultivos de plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, palma, vid, olivo, quina, vainilla, cacao, agave, nopal, o árboles frutales; en tanto que si se trata de tierras dedicadas a la producción ganadera, la fracción IV vigente a partir del 7 de enero de 1992, permite a una sociedad mercantil ser propietaria de los terrenos suficientes para sostener 12,500 cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor.

Es decir, como lo dejamos apuntado en el capítulo cuarto de esta tesis, que de acuerdo a los usos y costumbres de los dueños del poder económico en México, basta que uno de esos multimillonarios registre una sociedad mercantil con sus hijos, parientes políticos y empleados como socios, para que pueda ser propietario de miles de hectáreas de terrenos, consolidándose jurídicamente el

camino para una nueva fase de concentración de la propiedad de tierras con fines agropecuarios en unas cuantas manos.

En consonancia con el antes citado párrafo cuarto, también fue reformado el párrafo VII del mismo precepto Constitucional que estamos invocando, permitiendo a los ejidatarios la posibilidad de adquirir el pleno dominio sobre sus parcelas y enajenarlas a propietarios privados o sociedades mercantiles, echando abajo uno de los candados jurídicos establecidos por el Constituyente de 1917 para proteger las formas de propiedad social de las tierras, registrándose de 1994 al año 2004 la enajenación del 8% del total de las tierras parceladas en los ejidos²⁸, cifra que no es mayor en virtud del acendrado amor a la tierra que caracteriza a nuestros campesinos.

En contrapartida con esa ominosa realidad, durante el sexenio del presidente Vicente Fox Quezada, más de 3 millones de mexicanos han emigrado a los Estados Unidos de Norteamérica en busca de fuentes de trabajo que les permitan sostener a sus familias con mejor decoro.

Desde luego que las mismas estadísticas gubernamentales que he citado nos permiten afirmar, con sustento, que ni el minifundismo ni la miseria en el campo se han abatido a partir de las reformas de 1992 en materia agraria.

Por lo que he expuesto considero que el camino, acorde con el espíritu del Constituyente de 1917, debe ser:

1. Rescatar la protección a las formas sociales de propiedad de la tierra, restituyendo los candados constitucionales para impedir que las parcelas ejidales se sigan enajenando, lo que implica la derogación de las reformas en materia agraria de 1992 en lo que se opongan al espíritu del Constituyente de 1917.

²⁸ Ibidem

2. Establecer la obligación del Estado mexicano de dotar a los campesinos que las necesiten tanto las tierras ociosas, como los latifundios, simulados o no, reanudando el reparto agrario.
3. Otorgar la asesoría tecnológica y los recursos financieros para hacer rentable la producción de las tierras ejidales y comunales, mismas que explotadas en forma colectiva rompen con las limitaciones del minifundismo y pueden acceder a las ventajas de las grandes propiedades, sin que las mismas tengan que ser privadas, sino manteniendo las formas sociales de propiedad de la tierra.
4. Pero también una política con las características que he esbozado en los puntos anteriores, permitiría distender los añejos conflictos actualmente llamados “focos rojos” y “focos amarillos”, muchos de los cuales se consideran resueltos de la misma manera ilusoria con la que Ernesto Zedillo Ponce de León declaró concluido el *rezago agrario*. Y precisamente sería factible resolver esos conflictos que son la parte más “dura” del *rezago agrario tangible*, una vez que los campesinos involucrados en esos diferendos lo que ansían son tierras y la posibilidad de acceder por la vía de la dotación a superficies diferentes a los terrenos en disputa está más de acuerdo con su idiosincrasia que el otorgamiento de recursos económicos que sólo han contribuido a corromper la vida de comunidades y ejidos.

Es decir, las propuestas que me he permitido enunciar vendrían a solucionar tanto el *rezago agrario tangible* como el *rezago agrario intangible* que gravitan en el campo mexicano y, sin duda, son un factor de explosividad latente. Recordemos que en el campo vive aún más del 20% de la población total del país y que los campesinos han sido y siguen siendo uno de los sectores que históricamente han alimentado las filas de los ejércitos insurgentes.

CONCLUSIONES

PRIMERA. El reparto agrario fue producto de la lucha del pueblo mexicano, desde la gesta insurgente de 1810, hasta la Revolución de 1910-1919. Esa lucha es la que dio origen a las acciones agrarias de dotación, ampliación de ejidos, creación de nuevos centros de población agrícola, restitución de bienes ejidales o comunales, y reconocimiento y titulación de bienes comunales.

SEGUNDA. Desde que se inició el reparto agrario y hasta el día de hoy se acumuló en las dependencias de gobierno encargadas de substanciar y resolver las acciones agrarias, tanto un *rezago agrario tangible*, como el que he denominado a lo largo de esta tesis el *rezago agrario intangible*.

El *rezago agrario tangible* se refiere a por lo menos los 20,910 expedientes de dotación o ampliación de ejidos, creación de nuevos centros de población agrícola, restitución de bienes ejidales o comunales, reconocimiento y titulación de bienes comunales y conflictos por límites, iniciados durante la vigencia de la legislación agraria anterior a 1992 y que no habían obtenido una resolución definitiva en el momento de la entrada en vigor de las reformas en materia agraria publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero del año que hemos mencionado.

El *rezago agrario intangible*, comprende miles o decenas de miles de expedientes que no fueron iniciados a pesar de reiteradas solicitudes de núcleos campesinos para ser dotados de tierras o reconocidos en sus propiedades ancestrales y también aquellos casos que se substanciaron y obtuvieron resoluciones definitivas negativas con anterioridad al 7 de enero de 1992, fecha en que entraron en vigor las reformas en materia agraria, a pesar de que existían tierras de las que debieron ser dotados a través de alguna de

las acciones agrarias que formaron parte del reparto y del reconocimiento de derechos agrarios.

Del *rezago agrario intangible* no existen estadísticas y constituye una colosal deuda histórica de nuestro país con los campesinos que jamás pudieron obtener un pedazo de tierra para sostener a sus familias, a pesar de que las leyes vigentes hasta 1991, les daban ese derecho.

TERCERA. Las principales causas que dieron origen al *rezago agrario* fueron:

1. La existencia de intereses económicos de terratenientes que hicieron sentir su influencia sobre las dependencias que se fueron sucediendo para la substanciación del reparto y el reconocimiento de derechos agrarios, o inclusive intervinieron en su designación.
2. El burocratismo y la corrupción, traducidos en ineficacia e ineficiencia de los encargados de la solución a los asuntos agrarios.
3. Las lagunas jurídicas que existieron a lo largo de la vigencia del reparto y reconocimiento de derechos agrarios. Las más significativas fueron en relación al reconocimiento y titulación de bienes comunales, figura que se incorporó a la legislación agraria hasta el Código de 1940 y el candado que estableció la imposibilidad de avanzar en los procedimientos de reconocimiento y titulación de bienes comunales en caso de existir conflictos por límites, situación que fue subsanada hasta 1984 con las reformas a la Ley Federal de Reforma Agraria.
4. El abuso en la utilización del juicio de amparo, por parte de terratenientes y dueños de predios afectados, e inclusive de ejidatarios o comuneros en contra de resoluciones que dotaban a otros núcleos agrarios.

5. Las dificultades de comunicación en Estados de la República montañosos y carentes de vías de acceso, tales como Oaxaca, Guerrero, Chiapas, Hidalgo, Veracruz, Nayarit, Chihuahua y Puebla, entre otros, lo cual obstaculizó la ubicación de las superficies afectables.

CUARTA. Frente a estos fenómenos que lastimaron y lastiman el tejido social de nuestro país, el Estado mexicano abdicó de hecho en la responsabilidad de hacer justicia a los campesinos afectados y, contrariando el espíritu de la Ley del 6 de enero de 1915 y del texto original del Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, decretó la terminación del reparto agrario, dando muerte a una de las ramas fundamentales del derecho social en México.

Sin duda que ello fue una de las causas para que la administración de Carlos Salinas de Gortari, llevara a cabo una campaña para realizar reformas estructurales al artículo 27 Constitucional, mellando su filo justiciero y quebrantando su esencia social, al dar por concluido el reparto agrario, sin que se hayan cumplido los fines del mismo. El objetivo, desde mi punto de vista, fue el de pretender amortiguar o mediatizar la lucha de los hombres del campo por poseer un pedazo de tierra para sostener a sus familias.

Pero no sólo eso, en el afán de dejar atrás, sepultar y colocar la lápida a las acciones del reparto agrario, los gobernantes en turno, a partir de Carlos Salinas de Gortari, no se han preocupado por llevar la justicia al campo mexicano, sino por dar por concluida la substanciación y resolución de los expedientes iniciados durante la vigencia del reparto y reconocimiento de derechos agrarios. Como si el conjurar el fantasma que han representado dichos expedientes se tradujera en la solución a la necesidad de tierra de los hombres del campo. Como si el declarar concluido el *rezago agrario* diera

como resultado que los campesinos dejen de aspirar a tener un pedazo de tierra para trabajarla.

QUINTA. Las reformas y adiciones al Artículo 27 Constitucional, llevadas a cabo en 1992, originaron que los terratenientes y ganaderos apuraran a las autoridades agrarias todavía competentes para resolver atropelladamente los asuntos de su interés, urgiendo por dictámenes negativos que se reflejaron posteriormente en resoluciones adversas a las solicitudes de los campesinos

Desde luego que los acuerdos de envío de expedientes al archivo y los dictámenes negativos se apresuraron bajo la presión de los intereses de los propietarios de las superficies de tierra susceptibles de afectación que estaban denunciadas, lo que se reflejaría estadísticamente al informar el Tribunal Superior Agrario que en el periodo de 1992 a 1993, el 55% de las solicitudes de dotación, ampliación de ejidos o creación de nuevos centros de población habían sido resueltos en un sentido negativo, tendencia que en el periodo de 1993 a 1994, se mantuvo con el 52% de los asuntos resueltos por los tribunales agrarios en sentido negativo hacia los peticionarios.

SEXTA. La delimitación de competencias de los órganos encargados de solucionar el *rezago agrario*, se estableció en los artículos transitorios, tanto del Decreto de reformas al Artículo 27 Constitucional y de la Ley Agraria, así como en la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, todos estos ordenamientos jurídicos que entraron en vigor en 1992. Sin embargo no se señaló la competencia y el criterio legal específico en relación a los expedientes de conflictos por límites, los cuales en la mayoría de los casos siguieron siendo substanciados y puestos en estado de resolución por las entidades que se extinguían, de acuerdo a los párrafos primero y segundo del Artículo Tercero Transitorio del Decreto que reformó el Artículo 27 Constitucional; y en otros casos permanecieron en el limbo jurídico hasta ser entregados “...en el estado

en que se encuentren...” a los tribunales agrarios, como lo estableció el párrafo tercero del Artículo Tercero Transitorio del Decreto que promulgó la Ley Agraria de 1992, en concordancia con el tercer párrafo del Artículo Tercero Transitorio del Decreto ya mencionado que reformó el Artículo 27 de la Constitución en ese mismo año.

SÉPTIMA. Influyeron significativamente en la dilación para la solución del *rezago* agrario las deficiencias en la substanciación de los expedientes por parte de las entidades que se extinguían, lo que obligó a los tribunales agrarios a devolver los expedientes, una y otra vez, por encontrarlos con serias irregularidades y omisiones, muchas de las cuales sólo pudieron ser subsanadas parcialmente. Lo anterior repercutió en las resoluciones negativas que a la postre obtuvieron varios miles de estos expedientes.

OCTAVA. La solución del *rezago agrario* ha sido un objetivo de los distintos gobiernos de la República, aún antes de las reformas de 1992 en materia agraria, pues dicho *rezago* ha sido causa central tanto de diversos movimientos de inconformidad campesina, como de sangrientos conflictos entre ejidos y comunidades y, consecuentemente, un factor de inestabilidad económica, social y política.

A pesar de que el gobierno del presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, publicó en el Diario Oficial de la Federación de fecha 21 de agosto de 1997 un acuerdo en el cual proclamó que se había concluido con el *rezago agrario*, tal proclama se redujo a una buena intención sin sustento en la realidad del país, pues con posterioridad a esa fecha aparecieron paulatinamente de entre escritorios y archiveros de las dependencias agrarias 9,543 expedientes del *rezago agrario tangible*, dos de ellos en pleno año 2005.

NOVENA. Desde que se reconoció la existencia de los expedientes del *rezago* agrario hasta la fecha, las cifras en torno al mismo han sido contradictorias, de manera que según las estadísticas publicadas en la página electrónica del Tribunal Superior Agrario, con fecha de corte a junio de 2005, ya han sido resueltos y concluidos 20,797 casos del *rezago agrario* y sólo restaban por concluir 113 asuntos que seguían en trámite.

En contradicción con las cifras anteriores el magistrado Presidente del Tribunal Superior Agrario, Ricardo García Villalobos, afirmó que al 31 de diciembre de 2004 sólo restaban por resolverse 104 asuntos de *rezago* y que en el año 2005 se recibieron 2 casos recién descubiertos, lo que daba un total de 106 asuntos en trámite, de los que al 31 de diciembre de 2005 sólo restaba por resolver 90 expedientes.

DÉCIMA. En virtud de la naturaleza de los asuntos que forman parte del *rezago agrario*, concluyo que los actuales informes que en relación a que sólo un reducido número de casos faltan por resolverse, se desmoronarán, pues persiste la inconformidad de varios núcleos campesinos por las pretendidas soluciones que se han dado a sus expedientes.

DÉCIMA PRIMERA. Fue fallida la pretensión de que al decretar la terminación del reparto agrario se dejarían de crear expectativas en los cientos de miles de campesinos que ansiaban y ansían ser titulares de derechos sobre una parcela.

En efecto, en los años inmediatos posteriores al decreto de terminación del reparto agrario, la presión demográfica sobre la tierra siguió incrementándose, las invasiones de haciendas y fincas fue la vía para forzar el reparto agrario que se disfrazó de “compras de tierras” a partir de “acuerdos agrarios” que

signaron grupos y organizaciones campesinas con los gobiernos federal y estatales. .

DÉCIMA SEGUNDA. El progreso en el campo no ha llegado 14 años después de la entrada en vigor de las reformas de 1992 en materia agraria, una vez que de acuerdo a las estadísticas oficiales la pobreza y la pobreza extrema siguen siendo rasgos característicos de los campesinos e indígenas del país, a los que la Revolución de 1910-1919 no les ha hecho justicia.

Desde luego que las mismas estadísticas gubernamentales que he citado en el cuerpo de esta tesis, nos permiten afirmar, con sustento, que ni el minifundismo ni la miseria en el campo se han abatido a partir de las reformas de 1992 en materia agraria.

DÉCIMA TERCERA. Uno de los efectos indeseables y contrarios al espíritu del Constituyente de 1917, de las reformas en materia agraria de 1992, fue exonerar a los latifundios, simulados o no, de toda posibilidad jurídica de ser susceptibles de afectación. Y si no hubo fuerza coercitiva legal que en 77 años fuera capaz de otorgar los excedentes de los límites fijados para la pequeña propiedad, en beneficio de los núcleos de solicitantes, mucho menos habrá la fuerza legal que los obligue a enajenar dichos excedentes, como lo establece actualmente la fracción XVII del Artículo 27 Constitucional.

DÉCIMA CUARTA. Las reformas de 1992 a la fracción IV del citado Artículo 27 de nuestra Carta Magna, permite que sociedades mercantiles puedan ser dueñas del equivalente a 25 veces los límites señalados para las pequeñas propiedades, lo cual se traduce en 2,500 hectáreas de tierras de riego o humedad de primera; 5,000, hectáreas de tierras de temporal; 10,000 hectáreas de tierras de agostadero, 20,000 hectáreas de bosque, monte o

agostadero en terrenos áridos; 3,750 hectáreas si se trata de tierras de riego dedicadas al cultivo del algodón; 7,500 hectáreas de tierras de riego dedicadas a los cultivos de plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, palma, vid, olivo, quina, vainilla, cacao, agave, nopal, o árboles frutales; en tanto que si se trata de tierras dedicadas a la producción ganadera, la fracción IV vigente a partir del 7 de enero de 1992, permite a una sociedad mercantil ser propietaria de los terrenos suficientes para sostener 12,500 cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor.

Es decir, como lo dejamos apuntado en el capítulo cuarto de esta tesis, que de acuerdo a los usos y costumbres de los dueños del poder económico en México, basta que uno de esos multimillonarios registre una sociedad mercantil con sus hijos, parientes políticos y empleados como socios, para que pueda ser propietario de miles de hectáreas de terrenos, consolidándose jurídicamente el camino para una nueva fase de concentración de la propiedad de tierras con fines agropecuarios en unas cuantas manos.

DÉCIMA QUINTA. En consonancia con el antes citado párrafo cuarto, también fue reformado el párrafo VII del mismo precepto Constitucional que estamos invocando, permitiendo a los ejidatarios la posibilidad de adquirir el pleno dominio sobre sus parcelas y enajenarlas a propietarios privados o sociedades mercantiles, echando abajo uno de los candados jurídicos establecidos por el Constituyente de 1917 para proteger las formas de propiedad colectiva de las tierras, registrándose de 1994 al año 2004 la enajenación del 8% del total de las tierras parceladas en los ejidos, cifra que no es mayor en virtud del acendrado amor a la tierra que caracteriza a nuestros campesinos.

Es decir, en lugar de que el Estado asumiera su responsabilidad en otorgar financiamiento y asesoría tecnológica, capacitar para la producción e incentivar la explotación colectiva de las tierras ejidales y comunales, situación que rompería las limitaciones del minifundismo, la salida neoliberal fue construir las

bases jurídicas para la progresiva extinción de las formas colectivas de propiedad de las tierras, a favor del capitalismo salvaje, a cuyo mercado fueron arrojadas, rompiendo con la tradición del derecho social agrario mexicano.

DÉCIMA SEXTA. Uno de los efectos más terribles e impactantes del *rezago agrario*, ha sido la persistencia de los conflictos por límites a los que se ha denominado como “focos rojos” y “focos amarillos”. El saldo de estos diferendos ha sido de miles de enfrentamientos, asesinatos e inclusive desapariciones de campesinos en pugna por la tierra.

DÉCIMA SÉPTIMA. Un efecto benéfico para la solución del *rezago agrario*, de las reformas en materia agraria de 1992, fue la creación de los tribunales agrarios, quienes a partir de dichas reformas se instituyeron como la máxima autoridad agraria en México, lo cual definitivamente constituyó un avance importante en la procuración y administración de justicia en el campo. Precisamente, uno de los primeros y esenciales retos de estos tribunales agrarios, ha sido resolver los miles de casos que constituían el *rezago agrario*, mismo que habían dejado acumular las instancias administrativas encargadas de aplicar los ordenamientos agrarios anteriores a la reforma.

DÉCIMA OCTAVA. Desde mi punto de vista es necesario rescatar la protección a las formas sociales de propiedad de la tierra, restituyendo los candados que existían en el artículo 27 Constitucional, es decir el carácter inembargable, imprescriptible e inalienable del ejido y la comunidad, para impedir que las parcelas ejidales se sigan vendiendo a particulares y sociedades mercantiles, lo que implica la derogación de las reformas en materia agraria de 1992, sólo en lo que se opongan al espíritu del Constituyente de 1917.

DÉCIMA NOVENA. Considero necesario restablecer la obligación del Estado mexicano de dotar a los campesinos que las necesiten y que estén dispuestos a trabajarlas, tanto las tierras ociosas, como los latifundios, simulados o no, reanudando el reparto agrario.

VIGÉSIMA. Considero necesario que el Estado mexicano otorgue a los ejidos y comunidades la asesoría tecnológica y los recursos financieros necesarios para hacer rentable la producción de las tierras ejidales y comunales, mismas que explotadas en forma colectiva rompen con las limitaciones del minifundismo y pueden acceder a las ventajas de las grandes propiedades, sin que las mismas tengan que ser privadas, sino manteniendo las formas sociales de propiedad de la tierra.

VIGÉSIMA PRIMERA. Una política con las características que he esbozado en las tres conclusiones anteriores, permitiría distender los añejos conflictos actualmente llamados “focos rojos” y “focos amarillos”, muchos de los cuales se consideran resueltos de la misma manera ilusoria con la que Ernesto Zedillo Ponce de León declaró concluido el *rezago agrario*. Y precisamente sería factible resolver esos conflictos que son la parte más “dura” del *rezago agrario tangible*, una vez que los campesinos involucrados en esos diferendos lo que ansían son tierras, y la posibilidad de acceder por la vía de la dotación a superficies diferentes a los terrenos en disputa está más de acuerdo con su idiosincrasia que el otorgamiento de recursos económicos que sólo han contribuido a corromper la vida de comunidades y ejidos.

VIGÉSIMA SEGUNDA. Como efecto del *rezago agrario* intangible, aunado a otros factores sociales, durante el sexenio del presidente Vicente Fox Quezada, más de 3 millones de mexicanos han emigrado a los Estados Unidos de Norteamérica en busca de fuentes de trabajo que les permitan sostener a sus familias con decoro, ante la imposibilidad de acceder a la tierra o ante la falta

de recursos tecnológicos y económicos para hacerla producir en forma rentable.

VIGÉSIMA TERCERA. Uno más de los efectos del rezago agrario y de las reformas en materia agraria de 1992, aún y cuando no sólo de estos fenómenos, fue que 2 años después de la entrada en vigor de dichas reformas, se registró el levantamiento armado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, en el Estado de Chiapas, donde, como lo dejamos apuntado en líneas anteriores se concentraba el 27% de la demanda de tierra pendiente de resolver a nivel nacional.

BIBLIOGRAFÍA

I. OBRAS

Bárcena Chávez, Hilario, *Derecho agrario y el juicio de amparo*, Primera edición, Editorial McGRAW-HILL/INTERAMERICANA EDITORES, S.A. de C.V., México, 2000

Betanzos, Oscar (coordinador), *Historia de la cuestión agraria mexicana. Tomo 3, Campesinos, terratenientes y revolucionarios, 1910-1920*, Coordinación general de la obra, Carlota Botey y Everardo Escárcega, Siglo Veintiuno Editores y Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México, primera edición, México, 1988

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, *Derechos del pueblo mexicano, México a través de sus constituciones*, Sexta coedición, LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión y Editorial Porrúa, México, 2003

Carbó, Margarita en colaboración con Andrea Sánchez., *México, un pueblo en la Historia*. Enrique Semo, coordinador. Volumen 3, *La oligarquía*, Alianza Editorial Mexicana. 1988

Chávez Padrón, Martha, *El derecho agrario en México*, Décimosexta edición, Editorial Porrúa, México, 2004

Cockcroft, James Donald, *Precursores intelectuales de la revolución mexicana, 1900/1913*, Siglo XXI editores, México, 1997

Córdova, Arnaldo, *La ideología de la Revolución Mexicana, La formación del nuevo régimen*, décimosexta reimpresión, Ediciones Era, S. A. de C. V. e

Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, 1991

De la Peña, Sergio (coordinador), *Historia de la cuestión agraria mexicana. Tomo 6, El agrarismo y la industrialización de México, 1940-1950*, Coordinación general de la obra, Carlota Botey y Everardo Escárcega, Siglo Veintiuno editores y Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México, primera edición, México, 1989

Díaz de León, Marco Antonio, *Historia del derecho agrario mexicano*, Editorial Porrúa, México, 2002

Escárcega López, Everardo (coordinador), *Historia de la cuestión agraria mexicana. Tomo 5, El cardenismo, un parteaguas histórico en el proceso agrario nacional, 1934-1940, Primera parte*, Coordinación general de la obra, Carlota Botey y Everardo Escárcega, Siglo Veintiuno Editores y Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México, primera edición, México, 1988

Espejel, Laura, Alicia Olivera y Salvador Rueda. *Emiliano Zapata, Antología*. Editorial Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1988, México, D.F.

Fabila, Manuel, *Cinco Siglos de Legislación Agraria 1493-1940*. SRA-CEHAM, edición especial, México
1981

García Burgos Enrique, *Cumplimiento por los Tribunales Agrarios, de una deuda histórica con los campesinos (abatimiento del rezago agrario)*, en Diez años de justicia agraria renovada, obra colectiva conmemorativa del X aniversario de los Tribunales Agrarios, coordinador Mag., Lic. Luis Ángel López Escutia, Centro de Estudios de Justicia Agraria "Dr. Sergio García Ramírez", Tribunal Superior Agrario, México, 2002

García Cantú, Gastón. *El socialismo en México. Rebeliones campesinas*, Serie El hombre y su tiempo. Cuarta edición. Editorial Era, 1984

Hermosillo Adams, Francisco G., *México en el siglo XIX (1821-1910), Historia económica y de la estructura social*. Ciro Cardoso (coordinador). Capítulo XVI, *Estructura y movimientos sociales*, Quinta edición. Editorial Nueva Imagen, 1984

Jiménez Navarrete Ernesto, *Importancia de la interacción de los tribunales agrarios y el Poder Judicial Federal*, en *Diez años de justicia agraria renovada*, obra colectiva conmemorativa del X aniversario de los tribunales agrarios, coordinada por el magistrado Luis Ángel López Escutia, Tribunal Superior Agrario, Centro de Estudios de Justicia Agraria "Dr. Sergio García Ramírez", México, 2002

Manzanilla Schaffer Víctor, *El drama de la tierra en México, del siglo XVI al siglo XXI*. Coeditores: H. Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Secretaría de la Reforma Agraria, Universidad Nacional Autónoma de México, Miguel Ángel Porrúa, Primera edición , México 2004

Mendieta y Núñez, Lucio, *El problema agrario de México y la Ley Federal de Reforma Agraria*, Vigésimasegunda edición, Editorial Porrúa, México, 1989

Mendieta y Núñez, Lucio, *El sistema agrario constitucional*, Quinta edición, Editorial Porrúa, México, 1980

Mendieta y Núñez, Lucio, *El problema agrario de México y la Ley Federal de Reforma Agraria*, Vigésimasegunda edición, Editorial Porrúa, México, 1989

Moguel, Julio(coordinador), *Historia de la cuestión agraria mexicana. Tomo 7, La época de oro y el principio de la crisis de la agricultura mexicana, 1950-1970*, Coordinación general de la obra, Carlota Botey y Everardo Escárcega, Siglo Veintiuno Editores y Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México, Primera edición, México, 1988

Moguel, Julio(coordinador), *Historia de la cuestión agraria mexicana. Tomo 8, Política estatal y conflictos agrarios,, 1950-1970*, Coordinación general de la obra, Carlota Botey y Everardo Escárcega, Siglo Veintiuno Editores y Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México, Primera edición, México, 1989

Moguel, Julio(coordinador), *Historia de la cuestión agraria mexicana. Tomo 9, Los tiempos de la crisis, 1970-1982 (Segunda parte)*, Coordinación general de la obra, Carlota Botey y Everardo Escárcega, Siglo Veintiuno Editores y Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México, Primera edición, México, 1990

Montalvo, Enrique (coordinador), *Historia de la cuestión agraria mexicana. Tomo 4, Modernización, lucha agraria y poder político, 1920-1934*, Coordinación general de la obra, Carlota Botey y Everardo Escárcega, Siglo Veintiuno Editores y Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México, Primera edición, México, 1988

Registro Agrario Nacional, *Información Agraria Básica Nacional*, diciembre de 2005

San Juan Victoria, Carlos y Salvador Velázquez Ramírez, *La formación del Estado y las políticas económicas (1821-1880)*. P. 78. En *México en el siglo XIX (1821-1910), Historia económica y de la estructura social*. Ciro Cardoso (coordinador). Quinta edición. Editorial Nueva Imagen, 1984

Salazar Adame, Florencio, Secretario de la Reforma Agraria, *Informe Nacional 1992-2005*, Conferencia Internacional sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural, Porto Alegre, Río Grande del Sur, Brasil, del 6 al 10 de marzo de 2006

Secretaría de la Reforma Agraria, *La transformación agraria: origen, evolución, datos, testimonios*. Segunda edición corregida y aumentada, primera reimpresión, México, 1998

Semo, Enrique (coordinador), *Historia de la cuestión agraria mexicana. Tomo 1, El siglo de la hacienda, 1800-1900*, Coordinación general de la obra, Carlota Botey y Everardo Escárcega, Siglo Veintiuno Editores y Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México, Primera edición, México, 1988

Semo, Enrique (coordinador), *Historia de la cuestión agraria mexicana. Tomo 2, La tierra y el poder, 1800-1910*, Coordinación general de la obra, Carlota Botey y Everardo Escárcega, Siglo Veintiuno Editores y Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México, Primera edición, México, 1988

Zedillo Ponce de León, Ernesto, *Conclusión del rezago agrario, una nueva etapa en la Reforma Agraria*, versión estenográfica de su discurso en el patio central del Palacio Nacional, durante la ceremonia de *Conclusión del Rezago Agrario, Una nueva Etapa en la Reforma Agraria*, 21 de agosto de 1997

II. LEGISLACIÓN CONSULTADA

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, texto original del 5 de febrero de 1917

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, texto en vigor a partir del 6 de enero de 1992

Ley del 6 de enero de 1915

Ley de Ejidos de 1920

Ley del 22 de noviembre de 1921

Ley Reglamentaria Sobre Repartición de Tierras Ejidales y Constitución del Patrimonio Parcelario Ejidal, de 1925

Ley de Restitución y Dotación de Tierras y Aguas de 1927

El Código Agrario de 1934

El Código Agrario de 1940

El Código Agrario de 1942

Ley Federal de la Reforma Agraria de 1971

Ley Federal de la Reforma Agraria de 1984

Ley Agraria de 1992

Programa Nacional Agrario de 1964 a 1970

Reglamento Agrario de 1922

III. REVISTAS, PERIÓDICOS Y BOLETINES

Diario Oficial de la Federación de fecha 12 de febrero de 1947

Diario Oficial de la Federación de 2 de noviembre de 1962

Diario Oficial de la Federación de 4 de febrero de 1963

Diario Oficial de la Federación de 29 de junio de 1976

Diario Oficial de la Federación, 17 de enero de 1984

Diario Oficial de la Federación, 4 de febrero de 2002

Diario Oficial de la Federación del 22 de febrero de 1992

Diario Oficial de la Federación del 26 de febrero de 1992

Diario Oficial de la Federación, 11 de julio de 1995

Diario Oficial de la Federación, 21 de agosto de 1997

Diario Oficial de la Federación, 30 de marzo de 1998

Diario Oficial de la Federación, 4 de febrero de 2002

Periódico *La Jornada*, 14 de mayo de 2006

Revistas Proceso

IV. PÁGINAS ELECTRÓNICAS

http://www.tribunalesagrarios.gob.mx/Act_juris/jul21-may312005.htm

<http://www.tribunalesagrarios.gob.mx/notas/Origen.html>

<http://www.tribunalesagrarios.gob.mx/notas/notaunam.html>

<http://www.proceso.com.mx>

<http://www.insumisos.com/Articulos/Causas%20de%20la%20rebeli%C3%B3n%20en%20Chiapas.pdf>

<http://www.sra.gob.mx/internet/focos/index.htm>

<http://www.tribunalesagrarios.gob.mx/pdf/INFORME%20DEL%20PRESIDENTE%202005.pdf>