

# Los sistemas de tenencia de la tierra en México. Transiciones y rupturas. Fuentes para su estudio\*

Arnulfo Embriz Osorio\*\*

Teresa Rojas Rabiela\*\*\*

EL PRESENTE trabajo es el resultado de los estudios que se realizan en el Proyecto Archivos Agrarios, gracias al convenio entre el Registro Agrario Nacional y el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.

La nación mexicana en las últimas ocho décadas cambió de rostro agrario, de ser una nación de latifundios, haciendas y comunidades pasó a ser una de pequeñas propiedades, ejidos y comunidades. Esta gran transformación agraria no fue realizada en un tiempo corto, ni fue una decisión coyuntural, fue producto del esfuerzo y del sacrificio de muchos campesinos, propietarios y funcionarios agrarios y se cumplió también gracias a la voluntad del Estado mexicano.

Ninguna demanda de la población mexicana ha tenido tantos estudios, tantos mártires y ha originado tal cantidad de movilizaciones y movimientos sociales.

Las luchas agrarias de este siglo se ampararon en ideas de justicia que fueron desde el mejoramiento de la vida de los campesinos y que se traducían en dotarles de un pedazo de tierra para que continuaran vivos, hasta repartir en partes iguales la superficie total de la nación mexicana.

La frase célebre “la tierra es de quien la trabaja”, fue el lema de muchas movilizaciones sociales. Tener tierra para trabajarla fue la consigna de muchas organizaciones sociales que se crearon para obtenerla y exigirla como pago de un esfuerzo de los mexicanos que habían participado en la revolución. Otro tipo de organizaciones sociales de propietarios de tierras argumentaron que ellos también trabajaban las tierras y que generaban empleos y recursos que engrandecían a la nación y que el producto de sus esfuerzos eran

---

\* Ponencia presentada en el Taller Internacional Transiciones en Materia de Tenencia de la Tierra y Cambio Social. Sesión Historia y actualidad de las reformas en la tenencia de la tierra en México, CIESAS-*Institut de Recherche pour le Développement*, Casa Chata, México, D.F., 9 de marzo de 1999.

\*\* Antropólogo, Coordinador de archivística del Proyecto RAN-CIESAS

\*\*\* Doctora en Ciencias Sociales, Investigadora del CIESAS y Coordinadora general del Proyecto Archivos Agrarios RAN-CIESAS

las fincas y plantaciones que poseían y que también era justo que continuaran en sus manos.

La que sigue es una presentación sucinta sobre los principales cambios jurídicos de los sistemas de tenencia de la tierra desde 1856 hasta 1990. Se recorren así revisando las transiciones y las rupturas a partir de las leyes de colonización y deslindes de terrenos baldíos y las leyes agrarias de la Revolución mexicana. Y sobre todo pensando en lo que fue necesario recorrer, para los hombres del campo y las instituciones agrarias.

#### LAS LEYES DE DESAMORTIZACIÓN Y DE COLONIZACIÓN Y DESLINDES

En el siglo XIX los liberales identificaron a los grandes latifundios y a las propiedades en manos muertas de las corporaciones como los mayores obstáculos para el progreso de la nueva nación mexicana. En 1856 Miguel Lerdo de Tejada promovió la Ley de desamortización de bienes de las corporaciones civiles y eclesiásticas, también conocida como Ley Lerdo. Con ella los pueblos y las comunidades indígenas, corporaciones al fin, perdieron la capacidad jurídica para poseer y administrar bienes raíces.

La ley sobre ocupación y enajenación de terrenos baldíos, decretada por el presidente Benito Juárez pocos años después, en 1863, estableció que todos los habitantes de la República tenían derecho a denunciar hasta 2,500 hectáreas de terrenos baldíos, con la excepción de aquellos que vivieran en las fronteras. Los nuevos dueños de esos terrenos baldíos se obligaban a mantener durante 10 años a un mínimo de un habitante por cada 200 hectáreas adjudicadas.

Los denuncios de terrenos baldíos se hicieron ante el juez de primera instancia y la posesión se llevó a cabo por medio de un decreto judicial aprobado por el Secretario de Fomento. El presidente de la República era el único que podía celebrar esta clase de contratos de terrenos baldíos.

Veinte años después, en diciembre de 1883, el presidente Manuel González emitió el Decreto sobre colonización y compañías deslindadoras, por el cual la ahora Secretaría de Estado y del despacho de Fomento, Colonización, Industria y Comercio, estaba facultada para conseguir los terrenos para el establecimiento de colonos, por lo que debía mandar deslindar, medir, fraccionar y valorar los terrenos baldíos o de propiedad nacional. Los terrenos así deslindados, medidos, fraccionados y valuados serían cedidos a inmigrantes extranjeros y a los habitantes de la República que desearan establecerse como colonos. La adjudicación a un individuo no sería mayor a las 2500 hectáreas.

Esa misma ley facultó al presidente de la República para autorizar a compañías privadas para que se encargaran de habilitar los terrenos baldíos con la medición, deslinde, fraccionamiento en lotes, avalúos y el establecimiento de los colonos en los terrenos. En compensación de los gastos hechos por estas compañías, el ejecutivo podía concederles hasta la tercera parte de los terrenos que habilitaban o su valor. Los terrenos así deslindados (con excepción de los cedidos a las compañías deslindadoras) eran cedidos a los colonos o quedaban reservados a la nación.<sup>1</sup>

El presidente Porfirio Díaz emitió, en marzo de 1894, la Ley sobre ocupación y enajenación de terrenos baldíos. Esta ley autorizó que todo habitante de la República, mayor

de edad y con capacidad para contratar tenía derecho a denunciar terrenos baldíos, demasías y excedencias en cualquier parte del territorio nacional y sin limitación de extensión, salvo la puesta a los extranjeros. Cancelló la obligación previamente establecida a los propietarios y poseedores de terrenos baldíos, de tener poblados, acotados y cultivados; modificó las formas de adquisición, que ahora se harían por denuncia y también que los terrenos nacionales sólo podían ser enajenados por la Secretaría de Fomento. Las playas del mar, la zona marítima, las riberas de ríos navegables y los terrenos con ruinas monumentales no podían enajenarse por ningún título, ni estaban sujetos a prescripción, sino que permanecerían siempre dentro del dominio de la federación.

Resultado de esta política agraria de la segunda mitad del siglo XIX y hasta 1919 fue la siguiente distribución de la propiedad de la tierra:

TIPO DE PROPIEDADES SEGÚN SU SUPERFICIE EN HECTÁREAS, ANTES DE LA REFORMA AGRARIA, 1910

<i>Propietarios</i>	<i>Número</i>	<i>Superficie en has.</i>	<i>%</i>
Hacendados	8,431	113'800,000	57.9
Rancheros	48,633	9'700,000	4.9
Pequeños propietarios	109,378	1'399,000	0.7
Comuneros	150,000	17'173,119	8.7
Terrenos nacionales		54'385,874	27.7
Total	Nacional	196'651,650	100.0

Una de las principales causas de la Revolución mexicana fue sin duda la desigualdad en la distribución de la propiedad de la tierra, contra la que se alzaron varios de los grupos revolucionarios. Las demandas a favor de un reparto equitativo se concretaron en planes y leyes que se iniciaron con el Plan de San Luis, continuaron con el Plan de Ayala de Emiliano Zapata, las propuestas de Francisco Villa y sobre todo la Ley del 6 de enero de

1915, propuesta e instrumentada por el grupo constitucionalista y ratificada en el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en 1917.

Estas dos últimas leyes permitieron que la nación continuara con la propiedad de los terrenos nacionales y con los procesos de colonización.

## TERRENOS NACIONALES Y COLONIAS

Ley del 6 de enero de 1915 dio inicio al proceso de la más grande transformación agraria de México. En su texto se reconoció:

Que una de las causas más generales del malestar y el descontento de las poblaciones agrícolas de este país ha sido el despojo de los terrenos de la propiedad comunal o de repartimiento, que les habían sido concedidos por el gobierno

colonial... Que en la misma situación se encuentran las congregaciones, comunidades o rancherías y que fueron despojados por la aplicación incorrecta de la ley de 25 de junio de 1856 y por las leyes de deslindes de terrenos baldíos.

Asimismo, era necesario devolver a los pueblos los terrenos de que habían sido despojados, como un acto de elemental justicia

y como la única forma efectiva de asegurar la paz y de promover el bienestar y el mejoramiento de las clases pobres, que en los casos que no se pueda realizar la restitución se den tierras suficientes a los pueblos que carecieran de ellas.

Los mayores cambios en la estructura de la propiedad de la tierra durante el siglo xx tuvieron este origen. La Ley de 1915 se plasmó en el artículo 27 de la Constitución de la manera siguiente:

La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar su conservación. 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 puede sufrir en perjuicio de la sociedad. Los pueblos, rancherías y comunidades que carezcan de tierras y aguas, o no las tengan en cantidades suficientes 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 lo tanto *se confirman las dotaciones de terrenos* que se hayan hecho hasta ahora, de conformidad con el decreto de 6 de enero de 1915.

Esta disposición constitucional permitió a la nación expedir los títulos de colonias y de terrenos nacionales y tener en propiedad los terrenos baldíos, nacionales y demasías. En abril de 1926 se promulgó una nueva Ley de Colonización, que derogó la del 15 de diciembre de 1883 y declaró colonizables los terrenos nacionales. Esta ley dio preferencia para la adquisición de éstos a los arrendatarios o usufructuarios del predio (antes que a los agricultores locales, los repatriados y agricultores de otros lugares). Todos los interesados en ocupar terrenos nacionales, mexicanos o extranjeros, debían demostrar claramente su experiencia en la agricultura.

Los poseedores de extensiones rurales situadas en terrenos nacionales y que tienen el uso y usufructo de los mismos son conocidos como nacionaleros. En 1946 se creó la Comisión Nacional de Colonización, adscrita a la Secretaría de Agricultura. La ley que la creó declaró de utilidad pública la colonización, pero la prohibió en zonas forestales protegidas, en propiedades particulares trabajadas adecuadamente y en la pequeña propiedad inafectable.

Diez años después, en 1956, entró en vigor la Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías expedida por el presidente Miguel Alemán. En ésta se estableció que los propietarios de latifundios afectables podían acogerse a la colonización voluntaria de sus pertenencias, por lo cual la Comisión Nacional de Colonización decretaría la inafectabilidad del predio.

En diciembre de 1958, el presidente Adolfo López Mateos modificó la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado y dispuso que el Departamento Agrario tuviera el control de los terrenos nacionales, la función colonizadora y el fomento agrícola ejidal que venía ejer-

ciendo la Secretaría de Agricultura, por lo cual el Departamento Agrario cambió de nombre por el de Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización. Con el decreto del 30 de diciembre de 1958 se transfirió a la Dirección de Terrenos Nacionales, de la Secretaría de Agricultura al nuevo Departamento.

En el mes de diciembre de 1962 se modificó el Código Agrario de 1942 que estableció que los terrenos nacionales y en general los terrenos rústicos pertenecientes a la Federación, estarían destinados a constituir y ampliar ejidos o a establecer nuevos centros de población ejidal, por lo cual las solicitudes individuales de adquisición ya no procedían.

## LOS BIENES COMUNALES

La Ley del 6 de enero de 1915 no tuvo capacidad para reconocer o confirmar los bienes comunales, pues todavía estaba vigente la incapacidad legal de las comunidades indígenas para poseer y administrar bienes raíces, de las que fueron privadas (como se dijo al principio) por la ley de desamortización de bienes de manos muertas de 1865.

Fue el artículo 27 de la Constitución de 1917 el que reintegró la personalidad jurídica a los núcleos de población que de hecho o por derecho guardaban estado comunal, para poseer y administrar bienes raíces. Pero fue hasta 1940 cuando el Código Agrario consideró dos situaciones diferentes sobre este tipo de propiedad. La primera establecía que el gobierno de la Colonia había expedido títulos que amparaban los bienes de que disfrutaban las comunidades hasta esa fecha. La segunda situación era aquella en que las comunidades no alcanzaron a ser titulados por el gobierno virreinal, pero que, y a pesar de la

ley de 1856, conservaban sus bienes comunales.

Así cuando las comunidades tuvieran la posesión de sus tierras y estuvieran en conflicto por límites con un particular, el camino que se abrió fue la restitución, pero si el conflicto era entre pueblos, comunidades o núcleos de población, se abrió el procedimiento de conflicto por límites. Este procedimiento de conflictos por límites era una controversia existente entre dos o más núcleos de población por los linderos de las superficies poseídas, de tal forma que ambos disputan determinadas áreas que se superponen en los linderos. Los terrenos confirmados tenían las mismas limitaciones y modalidades establecidas en el Código Agrario para los terrenos ejidales.

## RESTITUCIÓN DE TIERRAS

La varias veces mencionada Ley de 1915, estableció que los pueblos que carecieran de ejidos y que los necesitaran podían solicitarlos por la acción agraria llamada restitución de tierras.

La restitución fue la acción agraria por la cual los pueblos y los núcleos de población que hubieran sido privados de sus tierras, bosques o aguas en los términos del artículo 27 constitucional tendrían derecho a que se les restituyeran, cuando se comprobara que eran los propietarios de las tierras, bosques o aguas solicitadas y que hubieran sido despojados por cualquiera de los siguientes actos:

- a) Enajenaciones hechas por los jefes políticos, gobernadores de los estados o cualquier otra autoridad local en contravención a lo dispuesto en la Ley de 25 de junio de 1856 y demás leyes y disposiciones relativas.

- b) Concesiones, composiciones o ventas hechas por la Secretaría de Fomento, Hacienda o cualquiera otra autoridad federal, desde el 1o. de diciembre de 1876 hasta el 6 de enero de 1915, por las cuales se hubieran invadido u ocupado ilegalmente los bienes objeto de la restitución.
- c) Diligencias de apeo o deslinde, transacciones, enajenaciones o remates practicados durante el periodo antes mencionado, por compañías, jueces u otras autoridades de los estados o de la federación, con los cuales se hubieran invadido u ocupado ilegalmente.

Cuando se concedía una restitución las tierras y aguas tituladas en los repartimientos hechos conforme a la ley del 25 de junio de 1856 se debían respetar. Los procedimientos de restitución se iniciaban en los estados, con la solicitud ante los gobernadores, quienes tenían la obligación de publicarla en el diario oficial de su estado. Si la restitución no era procedente entonces ésta se continuaba por la vía de la dotación.

Cabe mencionar las enormes dificultades por las que pasaron los núcleos agrarios que solicitaron la restitución de tierras, entre otras, para lograr demostrar la propiedad de ellas y comprobar que fueron despojados de las mismas entre 1856 y 1915, o bien por particulares en forma ilícita después de este periodo.

Para demostrar que las tierras eran suyas debían presentar los títulos de propiedad, asunto casi siempre complicado. Muchos campesinos y los funcionarios de la institución agraria buscaron estos documentos en el Archivo General de la Nación o en los archivos de los estados y otros más presentaron los títulos que resguardaban desde la época colonial.

## LAS NUEVAS FORMAS DE PROPIEDAD: LA PEQUEÑA PROPIEDAD Y LOS EJIDOS

La Ley del 6 de enero de 1915 no precisó cuáles serían los terrenos a afectar para la dotación de tierras a los pueblos, por lo que la Comisión Nacional Agraria dictó la Circular número 3 en la que dispuso que si dentro de los terrenos que se debían entregar existían pequeñas propiedades, éstas debían respetarse y no incluirse en las dotaciones, siempre que no excedieran de las 40 hectáreas de labor y 60 de agostadero. Con esta circular nació el concepto de inafectabilidad y la primera extensión de terrenos inafectables fue la de 100 hectáreas.

En el artículo 27 de la Constitución de 1917, se dispuso que cada estado de la federación fijaría la extensión máxima que podía poseer una sola persona en propiedad y por lo tanto el tamaño de la propiedad inafectable.

Fue en abril de 1922 cuando el Reglamento Agrario estableció, por primera vez, la inafectabilidad agraria y señaló que serían 150 hectáreas en terrenos de riego, 250 en temporal de buena clase y 500 en tierras de otras calidades si bien agregó que siempre y cuando fueran unidades agrícolas e industriales en explotación. Esta ley fue la primera que definió la inafectabilidad de terrenos agrícolas dedicados a plantaciones de café, cacao, vainilla y hule.

La ley de dotaciones y restituciones de agosto de 1927 fijó como límite de la pequeña propiedad: 150 hectáreas de riego o humedad, 180 de temporal de primera, 300 de

temporal de segunda, 300 de monte alto, 360 de agostadero o monte cultivable, 720 de agostadero para cría de ganado y 1400 de terrenos de otras clases. Dicha ley excluyó de la dotación los terrenos con plantaciones de café, cacao, hule, vainilla, plátano, alfalfa, caña de azúcar y demás cultivos perennes o de vida cíclica superior a dos años. Estas mismas disposiciones se ratificaron en la Ley de 1929.

En el año siguiente (1930) se reformó la ley de 1929 y aunque mantuvo la extensión y calidad de tierras inafectables, dispuso que en el caso de plantaciones cuyos productos agrícolas fueran beneficiados por medio de plantas industrializadoras se excluyeran de las dotaciones de tierras y que la Comisión Nacional Agraria determinaría técnicamente la capacidad de la industria. Lo mismo sucedió en el caso de alfalfares para la industria lechera y ganadera.

El Código Agrario de 1934 y reglamentario de la reforma constitucional dispuso que la propiedad inafectable sería de 150 hectáreas de riego o humedad o 300 de temporal o sus equivalentes; aclaró que en el caso de terrenos destinados al cultivo de caña de azúcar, debía ser la superficie necesaria para abastecer a un ingenio por cinco años, asimismo, limitó a 300 hectáreas las ocupadas por cultivos de plantaciones de plátano, café, cacao y árboles frutales; excluyó a los terrenos que estaban en procesos de reforestación y dio derecho a los propietarios de escoger la localización de los campos inafectables.

En 1937 se agregó al Código Agrario un artículo con el que las inafectabilidades podían tener una duración de 25 años en los predios menores de 300 hectáreas en terrenos de alta calidad, y de 50,000 en las desérticas dedicadas a la ganadería. Para este efecto,

y con el fin de fomentar la ganadería, estableció otorgar decretos de concesión de inafectabilidad ganadera. También se adicionó, para el caso de cultivos perennes, 150 hectáreas en el caso de henequén, maguey y demás agaves industriales. La reforma constitucional del artículo 27 de 1946, no incluyó la inafectabilidad ganadera.

La Ley Federal de Reforma Agraria de 1971 se ajustó al mandato constitucional de 1946, suprimió la concesión de inafectabilidad ganadera y creó la inafectabilidad agropecuaria.

## DOTACIÓN DE TIERRAS

La dotación de tierras es la acción que consideró la legislación agraria para dotar a los núcleos de población que carecían de ejidos con tierras suficientes para constituirlos, las cuales se expropiarían a cuenta de la nación. Los terrenos se tomaron en la mayoría de los casos de los que se encontraban dentro de un radio legal de 7 kilómetros del núcleo de población.

La dotación *ordinaria* fue aquella promovida por los pueblos que no tenían ejidos y que nunca los habían tenido. La dotación *provisional* fue la que los gobernadores de los estados otorgaron a los núcleos de población y que estaba sujeta a la confirmación del ejecutivo federal. La dotación *definitiva* era la que el Presidente de la República concede a los núcleos de población.

La tramitación de la dotación de tierras se iniciaba con la solicitud de dotación al gobernador o a la Comisión Agraria Mixta y su publicación en el diario oficial del estado. Posteriormente se hacían el censo agrario y el recuento pecuario, y se ordenaban los traba-

jos técnicos a efecto de levantar el plano del radio de afectación y se elaboraba un informe escrito que daba cuenta de la extensión y calidad de las tierras, cultivos y producción, condiciones agronómicas, climatológicas y económicas de la localidad. Teniendo en cuenta estos documentos y analizados todos sus datos, la Comisión Agraria Mixta o las comisiones locales emitían un dictamen que se sometía a la consideración del gobernador, quien dictaba su mandamiento o resolución provisional. La ejecución del mandamiento del gobernador se hacía citando a todos los interesados, a los que se les daba a conocer el contenido del mandamiento, se deslindaban los terrenos y se nombraba al comisariado ejidal.

Para lograr la dotación en segunda instancia, el expediente se enviaba al Departamento Agrario, quien lo revisaba y posteriormente lo enviaba al Cuerpo Consultivo Agrario, el cual emitía un dictamen o acuerdo para completar el expediente. De acuerdo con el dictamen, el cca formulaba el proyecto de resolución y lo ponía a consideración del Presidente de la República, quien finalmente daba una resolución definitiva.

Las resoluciones presidenciales, los planos respectivos y las listas de beneficiarios se remitían a las delegaciones para su ejecución y se publicaban en el *Diario Oficial de la Federación* y en los respectivos de los estados.

La ejecución de las resoluciones presidenciales que concedían tierras por restitución, dotación, ampliación o creación de un nuevo centro de población agrícola, comprendía las notificaciones de las autoridades del ejido y a los propietarios afectados y colindantes; el acta de apeo y deslinde de las tierras concedidas, la posesión definitiva, así como la determinación y localización de las tierras no

laborables y laborables y las que las leyes vigentes planteaban como la parcela escolar y la unidad agrícola industrial para la mujer; las zonas de urbanización, así como la determinación de los volúmenes de agua que se hubieran concedido.

Las resoluciones presidenciales se tenían por ejecutadas al recibir los campesinos las tierras, bosques o aguas. Este hecho se hacía constar mediante un acta de posesión y deslinde. En todos los casos debía levantarse el plano de ejecución.

Los núcleos de población, conformados por el conjunto de tierras, bosques y aguas objeto de una dotación o ampliación, así como el grupo de individuos titulares de derechos agrarios, se conocen como ejidos.

## AMPLIACIÓN DE EJIDOS

La ampliación fue la acción y el procedimiento que la legislación agraria instrumentó para satisfacer las necesidades de crecimiento de los ejidos o las comunidades que ya habían sido dotadas o restituidas con tierras, bosques y aguas.

El presidente Álvaro Obregón consideró la necesidad de conceder la ampliación de manera automática en la ley de agosto de 1924. Dicha ampliación consistía en el aumento de la superficie ejidal destinada a los cultivos, cuando al hacerse el parcelamiento los terrenos no fueran suficientes para sostener a una familia.

La Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas de 1927, canceló lo anterior y estableció claramente que sólo pasados 10 años de la fecha de dotación se podrían solicitar ampliaciones de los ejidos. En diciembre de 1931 el presidente Abelardo Rodríguez

realizó nuevas reformas a la ley, en las que dispuso que la Comisión Nacional Agraria tramitara de oficio, en una sola instancia, la ampliación de ejidos cuando al hacerse el fraccionamiento se encontrara que había personas que no habían alcanzado parcelas. En 1937 el presidente Cárdenas reformó las disposiciones anteriores del Código Agrario y estableció que la ampliación procedería siempre que las necesidades de los núcleos no hubieran quedado satisfechas al concederse la dotación o restitución de ejidos. Este procedimiento se anuló en 1942, alegando que la ampliación automática era innecesaria, quedando desde entonces como ampliación ordinaria de ejidos.

Una de las demandas más fuertes del movimiento campesino fue ampliación de ejidos. La respuesta de las instituciones agrarias ha sido más que heterogénea ya que algunos ejidos recibieron una, dos o más ampliaciones, que iban demandando según sus necesidades.

La Ley Federal de Reforma Agraria reiteró que el requisito para ampliar un núcleo de población era comprobar el aprovechamiento de los bienes que le habían sido concedidos y contar con más de 10 sujetos capaces de unidad de dotación.

### NUEVOS CENTROS DE POBLACIÓN EJIDAL

Cuando en un ejido no había tierras de labor suficientes para satisfacer a todos los individuos con derechos, a través de la dotación, restitución, ampliación o bien, que tampoco se les pudo acomodar en ejidos de la región, la reforma agraria buscó constituirlos como ejido en otros estados de la República, en don-

de existían tierras que por sus rendimientos aseguraban satisfacer las necesidades de sus integrantes. La creación de nuevos centros de población ejidal se consideraba de interés público, por lo que se promovieron planes regionales en los que las dependencias públicas colaboraban para que los nuevos centros de población pudieran contar con obras de infraestructura económica y social y con la asistencia técnica para su mejor desarrollo. La colonización de la Selva Lacandona en Chiapas, los Chimalapas en Oaxaca y de grandes porciones de Quintana Roo, fueron ejemplos de esta acción agraria.

En los años iniciales de la reforma agraria no fue necesario crear nuevos centros de población agrícola y llevar a los campesinos a otros lugares diferentes de su lugar de residencia habitual, pues la mayoría de los peticionarios vivían en lugares en donde existían propiedades afectables. Con el paso del tiempo, las tierras afectables cercanas a los pueblos eran cada vez más escasas, por lo que la institución agraria, para dar respuesta a los que no habían sido beneficiados con la dotación de tierras, aplicó la Constitución e intensificó este tipo de acción agraria. Pero tuvo que dotarlos de tierra en lugares distintos al de residencia y en los estados de la federación donde existían terrenos afectables.

La creación de nuevos centros de población ejidal se sustentó en el artículo 99 del Código Agrario de 1934, como centros de población agrícola; sin embargo no fue muy utilizada esta acción agraria pero empezó a incrementarse a partir de los años cuarenta. A partir de 1963, fue vista como parte de los procesos de colonización y de utilización de los terrenos nacionales y baldíos por parte de campesinos sin tierra y sin recursos que se pudieran convertir en agricultores.

En los casos en los que un núcleo agrario hubiera solicitado dotación y la resolución presidencial resultó negativa y resolvió iniciar el proceso de creación de nuevo centro de población ejidal, éste se hacía de manera automática, siempre y cuando se contara con la conformidad de los peticionarios de trasladarse al lugar donde existieran tierras disponibles y el compromiso de arraigarse en ese lugar.

Las acciones agrarias de restitución de tierras a las comunidades, la dotación de tierras a los pueblos y núcleos agrarios y la ampliación de ejidos fueron las acciones agrarias que permitieron la creación de un nuevo tipo de propiedad en este siglo xx: el ejido. Las políticas de colonización y la titulación de terrenos nacionales, y la afectación de la gran propiedad consolidaron la actual pequeña propiedad y todo esto, junto con el reconocimiento y la titulación de los bienes comunales dieron la moderna estructura agraria de México en el ya casi siglo xxi.

La situación actual de la propiedad en México es la siguiente: los ejidos ocupan el 44.2 por ciento de la superficie de la nación, las comunidades casi el 9 por ciento, la propiedad privada el 34.2 por ciento, las colo-

nias el 2 por ciento y la nación mexicana es la propietaria de poco más de la décima parte de todo el territorio.

El artículo 27 constitucional reformado en 1992 reconoció la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales y la protección a su propiedad sobre la tierra, tanto para el asentamiento humano como para las actividades productivas.

La pequeña propiedad agrícola se volvió a definir como aquella superficie que no exceda por individuo de 100 hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierra, o la superficie que no exceda por individuo de 150 hectáreas cuando las tierras se dediquen al cultivo de algodón, si reciben riego; y de 300 cuando se destinen al cultivo de plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, palma, vid, olivo, quina, vainilla, cacao, agave, nopal o árboles frutales. Considera pequeña propiedad ganadera la que no exceda por individuo la superficie necesaria para mantener hasta 500 cabezas de ganado mayor o su equivalente en menor... de acuerdo con la capacidad forrajera del terreno. Igualmente ratificó que en México están prohibidos los latifundios.

TIPO DE PROPIEDADES SEGÚN SU SUPERFICIE EN HECTÁREAS, ANTES Y DESPUÉS DE LA REFORMA AGRARIA, 1910-1988

Tipo	1910		Tipo	1988	
	Superficie	%		Superficie	%
Haciendas	113'800,000	57.9	Hacienda		
Pequeña propiedad	11'099,000	5.6	Pequeña propiedad	67'300,845	34.2
Comunidades	17'173,119	8.7	Comunidades	17'173,119	8.7
Nacionales	54'385,874	27.7	Colonias	3'336,247	
			Nacionales	21'829,419	12.8
Ejidos				87'012,026	44.2
México	196'651,650	100.0			100.0

## MÉXICO 1988

## ESTRUCTURA AGRARIA DE MÉXICO POR ENTIDAD FEDERATIVA SEGÚN EL TIPO DE PROPIEDAD

Estado	Total	Ejidos	(%)	Comunidades	(%)	Colonias	(%)	Privada	(%)	Terrenos nacionales*	(%)
Total	196'651,650	87'012,020	44.2	17'173,119	8.7	3'336,247	1.7	67'300,845	34.2	21'829,419	11.1
Ags.	558,900	272,153	48.7	8,378	1.5	3,913	0.7	261,087	46.7	13,369	2.4
B.Cal.	7'011,300	5'620,159	80.2	222,472	3.2	80,369	1.1	235,940	3.4	852,360	12.2
B.C.S.	7'367,700	5'403,916	73.3			143,620	1.9	829,302	11.3	990,962	13.5
Camp.	5'183,000	3'294,677	63.6			44,872	0.9	889,830	17.2	953,621	18.4
Coah.	15'157,100	7'365,533	48.6	29,680	0.2	232,162	1.5	7'142,831	47.1	396,894	2.6
Colima	545,500	319,899	58.6	5,950	1.1			189,190	34.7	30,461	5.6
Chis.	7'389,000	3'566,087	48.3	936,038	12.7	68,445	0.9	1'993,077	27.0	825,353	11.2
Chih.	24'798,700	9'543,815	38.5	558,712	2.3	1'170,052	4.7	12'395,650	50.0	1'040,471	4.2
D.F.	149,990	13,877	9.3	62,267	41.5			17,367	11.6	56,479	37.7
Dgo.	11'965,000	5'824,290	48.7	2'574,685	21.5			1'404,354	11.7	2'161,671	18.1
Gro.	3'059,000	1'509,136	49.3	5,076	0.2	469		1'554,319	50.8		
Gro.	6'379,000	3'333,477	52.3	1'701,438	26.7	4,000	0.1	1'134,899	17.8	205,186	3.2
Hgo.	2'099,000	970,706	46.2	111,546	5.3	11,562	0.6	880,862	42.0	124,324	5.9
Jal.	8'914,000	2'623,969	29.4	873,972	9.8			4'001,114	44.9	514,945	5.8
Mex.	2'146,000	933,212	43.5	284,532	13.3	3,650	0.2	479,353	22.3	445,253	20.7
Mich.	5'986,000	2'410,930	40.3	467,875	7.8	2,486		2'928,723	48.9	175,986	2.9
Mor.	494,100	307,988	62.3	82,887	16.8	1,480	0.3	57,775	11.7	43,970	8.9
Nay.	2'762,100	1'174,326	42.5	1'037,807	37.6			465,019	16.8	84,948	3.1
N.L.	6'455,500	1'885,967	29.2	195,698	3.0	106,011	1.6	4'118,359	63.8	149,465	2.3
Oax.	9'536,000	1'466,027	15.4	4'980,744	52.2	78,842	0.8	241,651	2.5	2'768,736	29.0
Pue.	3'392,000	1'309,868	38.6	273,453	8.1	1,978	0.1	1'531,306	45.1	275,395	8.1
Qro.	1'176,900	527,487	44.8	63,201	5.4	10,652	0.9	521,880	44.3	53,680	4.6
Q.Roo.	5'035,000	2'828,329	56.2					149,984	3.0	2'056,687	40.8
S.L.P.	6'284,800	3'821,266	60.8	176,400	2.8	112,870	1.8	1'523,418	24.2	650,846	10.4
Sin.	5'742,360	3'555,921	61.9	762,576	13.3	25,956	0.5	1'084,179	18.9	313,728	5.5
Son.	18'493,400	4'462,140	24.1	1'345,169	7.3	292,461	1.6	8'672,167	46.9	3'721,463	20.1
Tab.	2'466,000	1'071,593	43.5	6,011	0.2	189,778	7.7	827,918	33.6	370,700	15.0
Tamps.	7'982,900	2'315,075	29.0	171,645	2.2	240,472	3.0	4'322,216	54.1	933,492	11.7
Tlax.	391,400	213,737	54.6	8,263	2.1			138,502	35.4	30,898	7.9
Ver.	7'282,000	2'867,995	39.4	134,275	1.8	476,671	6.5	3'226,946	44.3	578,113	7.9
Yuc.	3'934,000	2'376,271	60.4	3,134	0.1			1'272,540	32.3	282,055	7.2
Zac.	7'504,000	3'822,294	50.9	89,235	1.2	35,476	0.5	2'819,087	37.6	737,908	9.8

Fuente: Secretaría de la Reforma Agraria, Dirección General de la Unidad de Documentación e Información Agraria, septiembre de 1988.

\* En terrenos nacionales se comprenden también urbanos, federales y otros. Tomado de Víctor Manuel Barceló, *La reforma agraria y la crisis*, CEHAM, México, 1988.

## LAS FUENTES PARA EL CONOCIMIENTO DEL PROCESO AGRARIO

Para documentar estos procesos de transformación agraria en México, existen muchas fuentes, pero sin dudas la más importantes son las que se encuentran en el Archivo General Agrario. Que concentra más de 50 grupos documentales de 25 acciones agrarias distintas que realizaron las diferentes instituciones encargadas de la gran transformación de la propiedad en México aquí reseñada.

El Archivo General Agrario es una fuente de conocimiento de los procesos agrarios y de las luchas campesinas por la tierra, así como de los ritmos de la reforma agraria. Con sus acervos se puede documentar la historia agraria y sus aspectos demográficos, sociales, políticos y militares, así como conocer los grupos de poder, la producción, la calidad de la tierra, los usos comunes, las servidumbres colectivas y los recursos naturales, entre otros muchos temas, que podrán ser ampliamente estudiados, con fundamento en los más de *un millón de expedientes*, que miden más de 15.000 metros lineales.

La oportunidad de realizar investigaciones tanto en el terreno académico como en el de la archivística en el Archivo General Agrario, el más importante repositorio de documentos relacionados con la historia de la tenencia de la tierra y el cambio social de la historia moderna y contemporánea de México, se abrió recientemente gracias a una coincidencia afortunada. Me refiero en primer término al anhelo de un grupo de académicos por trabajar en forma sistemática los acervos del viejo Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización (de la moderna Secretaría de la Reforma Agraria), con objeto de hacer-

los una opción plenamente pública para la investigación, y por realizar los catálogos, guías y bases de datos necesarios para una consulta accesible y rápida de su inmensa y rica documentación. Me refiero en segundo término al interés de las actuales autoridades agrarias, en especial de la Directora en Jefe del Registro Agrario Nacional, licenciada María Antonieta Gallart, bajo cuyo resguardo se encuentra desde 1995 el Archivo General Agrario, así como al doctor Arturo Warman, Secretario de la Reforma Agraria y especialista en la materia, por el proyecto que les planteamos en 1996. En tercer lugar y no menos importante fue la buena recepción que la iniciativa tuvo en el CIESAS, cuyo director general, doctor Rafael Loyola, nos apoyó plenamente. Gracias a esta feliz coincidencia como ya dije, el proyecto pudo iniciarse en 1997 y estamos ya en el tercer año de labores, lo cual ha permitido un avance considerable en los tres terrenos que nos propusimos trabajar, el de la archivística propiamente dicho, el de formación de recursos humanos a través de un programa de becarios mediante la edición de un Boletín, de varias guías y catálogos del Archivo General Agrario y de obras históricas poco conocidas sobre legislación agraria así como del apoyo a investigadores

### ANEXO I

Principales leyes y reglamentos en la transformación de la propiedad en México.

1856 Ley de Desamortización de Bienes Civiles y Eclesiásticos (25 de junio).

1857 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

1863 Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos (20 de julio).

- 1863 Decreto que reformó el artículo 8 de Ley de 20 de julio.
- 1883 Decreto sobre Colonización y Compañías Deslindadoras (15 de diciembre).
- 1894 Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos (26 de marzo).
- 1915 Decreto del 6 de enero declarando nulas todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, otorgadas en contravención a lo dispuesto en la Ley de 25 de junio de 1856.
- 1916 Circular número 11 de la Comisión Nacional Agraria en la que se resuelve que las demasías que resulten al restituir ejidos, de acuerdo con los títulos primordiales, no son objeto de la Ley Agraria de 1915, sino de la Ley de Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos (26 de noviembre).
- 1917 Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 1920 Ley de Ejidos (diciembre).
- 1922 Reglamento Agrario.
- 1926 Ley de Colonización (derogó la de 1883).
- 1927 Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas (abril).
- 1930 Decreto del 26 de diciembre de 1930 que modificó la Ley de Dotaciones y restituciones de tierras y aguas (abril de 1927).
- 1934 Código Agrario.
- 1937 Decreto del 6 de diciembre mediante el cual se reforma la Constitución de 1917 en su fracción VII y en donde se considera de jurisdicción federal todas las cuestiones por límites de terrenos comunales.
- 1940 Código Agrario.
- 1942 Código Agrario.
- 1946 Ley Federal de Colonización.
- 1946 Decreto del 30 de diciembre mediante el cual se crea la Comisión Nacional de Irrigación.
- 1948 Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera (octubre).
- 1950 Ley de Terrenos Nacionales y Demasías (30 de diciembre).
- 1951 Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías (febrero).
- 1958 Reglamento para la tramitación de los expedientes de confirmación y titulación de bienes comunales (DOF, 15 de enero).
- 1958 Decreto del 30 de diciembre que ordenó la creación del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.
- 1962 Ley agraria emitida el 31 de diciembre en la que se reformó el artículo 58 del Código Agrario.
- 1963 Reglamento interior del DAAC (DOF, 26 de noviembre).
- 1963 Ley General de Bienes Nacionales.
- 1971 Ley Federal de Reforma Agraria.
- 1973 Reglamento para la Expedición de Certificados de Inafectabilidad Agropecuaria (DOF, 21 de septiembre).
- 1978 Reglamento para la Determinación de los Coeficientes de Agostadero.
- 1980 Decreto del 31 de marzo mediante el cual se establecen los derechos por expedición de certificados de inafectabilidad.
- 1980 Reglamento General de Colonias Agrícolas y Ganaderas (DOF, 25 de abril).
- 1983 Decreto del 30 de diciembre que modificó los artículos 356, 358, 359, 362 y 366 de la Ley Federal de Reforma Agraria.
- 1992 Ley Agraria 1992.

## ANEXO 2

FUENTES para la historia de la transformación agrarias en México, 1823-1990

A continuación se presentan los acervos o grupos documentales con que cuenta el Archivo General Agrario y la Secretaría de la Reforma Agraria

### GRUPOS DOCUMENTALES

Terrenos Nacionales (Histórico)

*Periodo:* 1823 a 1926

*Número de expedientes:* 43,000 (276 metros lineales) y *Descripción informativa:*

Los asuntos en los que están ordenados los expedientes son:

Arrendamientos

Baldíos

Cesión gratuita de terrenos nacionales

Colonias

Colonización

Comisiones deslindadoras

Composiciones

Contratos originales

Declaraciones

Deslinde de baldíos

Diversos

Ejidos

Islas

Permisos cedidos a extranjeros

Permisos para cultivo

Reconocimientos

Terrenos nacionales en compra

TERRENOS NACIONALES (CONTEMPORÁNEO)

*Periodo:* 1927 a la fecha

*Número de expedientes:* 150,000 (906 metros lineales)

*Descripción informativa:* Los expedientes de este grupo documental contienen un solo legajo y en ellos podemos encontrar los documentos siguientes:

Solicitud de compra (contiene la siguiente información)

Opinión del delegado

Inspección, avalúos y pagos

Registro de acuerdo y titulación

Datos técnicos de la superficie afectada

Croquis o plano del terreno nacional

Constancia de posesión y explotación

Plano fotogramétrico

Acta de deslinde y conformidad de colindantes

Título de propiedad

### COLONIAS

*Periodo:* 1920 a la fecha

*Número de expedientes:* 60,000 (1,105 metros lineales)

*Descripción informativa:* Se pueden localizar generalmente los siguientes documentos:

Solicitud de formación de una colonia

Acta de nombramiento del consejo de administración de la colonia

Censo de población de la colonia

Periódico oficial del estado

*Diario Oficial de la Federación*

Notificación a colindantes

Acta de conformidad de colindantes

Informe de trabajos de deslinde

Dictamen técnico

Opinión del delegado agrario

Cartera de campo

Planilla de construcción

Cálculo de orientación astronómica

Actas de nacimiento

Títulos de propiedad

Contratos de compra venta

Plano de la colonia

Plano de lotificación

INALECTABILIDAD AGRÍCOLA

*Periodo:* 1937 a la fecha.

*Número de expedientes:* 440,000. Un expediente contiene información referida a un predio. (350 metros lineales)

*Descripción informativa:* Los expedientes están conformados generalmente por un solo legajo La información que contienen es la siguiente:

Solicitud de inafectabilidad agrícola  
 Aviso de iniciación del expediente solicitud de inafectabilidad agrícola  
 Opinión de la Comisión Agraria Mixta  
 Opinión del gobernador del estado  
 Documentos probatorios de la propiedad  
 Plano del predio  
 Escrituras públicas  
 Opinión del delegado agrario  
 Dictamen del Cuerpo Consultivo Agrario  
 Traslado de dominio agrícola

#### INALECTABILIDAD GANADERA

*Periodo:* 1939 a 1992

*Número de expedientes:* 35,200. Un expediente se refiere a un predio o a una fracción de éste. (235 metros lineales)

*Descripción informativa:* Los expedientes están conformados, en general, por un sólo legajo que contiene los documentos siguientes:

Solicitud de inafectabilidad ganadera  
 Nombre del solicitante  
 Especies y razas de ganado  
 Actividad ganadera  
 Terreno para el que solicita la inafectabilidad  
 Contrato de constitución de asociación ganadera  
 Constancia de fierros  
 Actas de nacimiento  
 Actas de matrimonio  
 Constancia de causante de impuestos  
 Escrituras públicas  
 Informe de estudio de inafectabilidad  
 Extracto de dictamen de inafectabilidad  
 Dictamen  
 Plano de fraccionamiento de lotes  
 Plano de ejecución de la concesión de inafectabilidad ganadera

#### BIENES COMUNALES

*Periodo:* 1915 a la fecha

*Número de expedientes:* 4,046 (590 metros lineales)

*Descripción informativa:*

Toca  
 Trabajos administrativos  
 Trabajos técnicos  
 Trabajos censales  
 Trabajos técnico-informativos  
 Trabajos técnico-informativos complementarios  
 Dictamen paleográfico y copias de títulos de propiedad certificadas por el Archivo General de la Nación  
 Plano proyecto de localización, plano informativo, plano de restitución  
 Inconformidades  
 Pruebas y alegatos  
 Ejecución  
 Títulos  
 Escrituras  
 Testimonios. En este legajo podemos encontrar documentos que atestiguan el proceso de propiedad de los comuneros  
 Certificados de derechos comunales  
 Exclusiones

#### RESTITUCIÓN DE TIERRAS

*Periodo:* 1918 a la fecha

*Número de expedientes:* 875.

*Número de legajos:* 2426.

*Descripción informativa:* Los expedientes de este grupo pueden contener hasta 15 asuntos diferentes

Local  
 Informe reglamentario  
 Trabajos técnicos  
 Dictamen  
 Inconformidad  
 Trabajos técnico informativos  
 Alegatos

Documentación complementaria  
Documentación censal  
Anteproyecto de localización  
Planos  
Ejecución  
Inejecución

#### DOTACIÓN DE TIERRAS

*Número de expedientes:* 33418.

*Número de legajos:* 90721

*Descripción informativa.* Los expedientes de este grupo pueden contener hasta 15 asuntos diferentes.

Local

Informe reglamentario

Trabajos técnicos

Dictamen

Inconformidad

Trabajos técnico-informativo complementarios

Pruebas y alegatos

Documentación censal

Anteproyecto de localización

Planos

Ejecución

Inejecución

#### AMPLIACIÓN DE EJIDOS

*Periodo:* 1925 - 1992

*Número de expedientes:* 14,276.

*Número de legajos:* 65,182

*Descripción informativa:*

Local

Trabajos técnicos

Dictamen

Inconformidad

Trabajos técnico-informativos

Trabajos técnico-informativos complementarios

Pruebas y alegatos  
Documentación complementaria  
Documentación censal  
Anteproyecto de localización  
Planos  
Ejecución  
Inejecución

#### NUEVOS CENTROS DE POBLACIÓN EJIDAL

*Periodo:* 1950 - 1996

*Número de expedientes:* 15,472 (880 metros lineales)

*Descripción informativa:* Los expedientes de este grupo pueden contener un número diverso de legajos y éstos se pueden referir hasta a once asuntos diferentes.

Local

Trabajos técnico-informativos

Trabajos técnico complementarios

Alegatos y pruebas

Dictamen

Ejecución

Documentación censal

Planos

Ejecución de incorporación de tierras al régimen ejidal

*Total de expedientes agrarios en el Archivo*

*General Agrario:* 1'115,000

*Total de metros lineales de documentación en el Archivo General Agrario.* 15 mil metros

#### NOTA

1. Los colonos extranjeros gozaron de otros privilegios y exenciones de impuestos y apoyos. Las islas también se podían colonizar.