

Analizar estadísticamente el reparto agrario en sus distintas etapas y conocer las acciones agrarias que históricamente se han realizado en el país, permite precisar el universo de núcleos y superficie reales, así como clasificar los tipos de acciones que conforman la estructura agraria de la propiedad social del campo mexicano.

Exposición de motivos

La propiedad social como uno de los tres tipos de tenencia de la tierra reconocidos constitucionalmente y por ende el reparto agrario en el país, nacen cuando se crea el primer núcleo agrario llamado Iztapalapa, ubicado en la delegación política del mismo nombre, Distrito Federal, a través de una Resolución Presidencial de Restitución, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de noviembre de 1916.

A lo largo de casi 90 años de reparto agrario surgieron varios mitos sobre la superficie que compone la propiedad social, como aquel de que la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA) había repartido más de dos veces el territorio nacional.

A través del Programa de Catastro Rural y Regularización de la Tenencia de la Tierra, desarrollado en el periodo 1983-1988 y cuyo objetivo principal fue levantar el inventario de los predios rurales en el país, correlacionándolos con sus propietarios y poseedores o usufructuarios, se generó por primera vez como un producto la Estructura de la tenencia de la tierra que contenía, entre otros aspectos, el rubro de propiedad social en número de ejidos, comunidades, super-

* Actualmente se desempeña como Directora de Normas y Procedimientos en la Dirección General de Apoyo al Ordenamiento de la Propiedad Rural de la Procuraduría Agraria.

** Este trabajo concursó en el VII Certamen Investigación Agraria "Dr. Arturo Warman Gryj" 2004, habiendo recomendado el Jurado su publicación.

ficie y beneficiarios, información que de acuerdo con la Ley Agraria está a cargo del Registro Agrario Nacional.

Este órgano desconcentrado tomó como base dicha información para proyectar el universo de trabajo del PROCEDE. Sin embargo, este producto no estaba siendo actualizado por las delegaciones del RAN, a pesar de que se encontraba en marcha el Programa de Actualización del Catastro Rural, debido a que no existía una metodología que dictara el procedimiento para realizarlo. Por su parte, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), reflejaba como universo de trabajo el registrado en sus censos y, finalmente, la Procuraduría Agraria manejaba como universo de trabajo el proporcionado por la SRA.

A partir de 1994 se iniciaron los trabajos de validación del Historial Agrario a nivel nacional y se retomó la Estructura agraria, considerando los resultados del primero para retroalimentar a esta última por entidad federativa, en cuanto a propiedad social se refiere, obteniendo así el número de ejidos y comunidades, superficie y beneficiados con respaldo documental basado en las resoluciones presidenciales; sentencias de tribunales agrarios; constitución de ejidos, a través de la compra de tierras por la SRA; creación de ejidos por división por acuerdo de Asamblea; decretos expropiatorios y avances del PROCEDE, además de capacitar a los encargados en cada delegación estatal del RAN para que se actualizara diariamente esta información y se enviara mensualmente a oficinas centrales, a fin de elaborar la concentración de datos a nivel nacional.

En 1996, las instituciones involucradas en el PROCEDE tuvieron la necesidad de unificar los universos de trabajo y crearon un sistema paralelo al Historial agrario, denominándolo “Sistema Interinstitucional de Catálogos Agrarios”, mismo que para su elaboración consignó los universos de cada una de las instituciones, las que tomaron el acuerdo de manejar un universo de 29,942 ejidos y comunidades.

Además de lo anterior, se creó el Sistema Interinstitucional de Seguimiento, Evaluación y Control (SISEC), cuyo objetivo principal era,

y sigue siendo, llevar un seguimiento puntual de los avances del PROCEDE en cada uno de los núcleos agrarios. No está por demás señalar que este documento refleja los 29,942 ejidos y comunidades, y su actualización está a cargo del Comité Operativo Estatal del PROCEDE, integrado por el Representante estatal de la SRA, los delegados del RAN y la Procuraduría Agraria y por el Coordinador estatal del INEGI. Cabe aclarar que el universo de núcleos agrarios registrado en este Sistema no es coincidente con las cifras a nivel nacional manejadas en la Estructura agraria del RAN.

Independientemente de que el Sector Agrario dispone del Historial agrario con un soporte y referencia documental que es actualizado mensualmente y cuyos resultados a nivel estatal se reflejan en la Estructura Agraria Nacional del RAN, en la que se señala por entidad federativa el número de ejidos y comunidades; si cuentan o no con ejecución; la superficie que los conforma, así como el número de beneficiados, al menos en las acciones creadoras de núcleo, y después de más de diez años de estar operando el PROCEDE, a la fecha este último sigue manejando el mismo universo de trabajo, sin tomar en cuenta la creación de núcleos agrarios a través de sentencias de tribunales agrarios y constitución de ejidos mediante la compra de tierras por la SRA, lo que obviamente representa un aumento en la superficie de la propiedad social, además de los núcleos agrarios creados por divisiones, aun cuando en este caso no se tiene repercusión en la superficie del rubro que se está manejando en el presente estudio, pero sí en el número de ejidos.

Ahora bien, si en el PROCEDE se maneja un universo de trabajo de 29,942 núcleos agrarios con una superficie de 103.5 millones de hectáreas, esto significa que el número de núcleos es tomado del SISEC y la superficie de la Estructura agraria, criterio que es incongruente a todas luces, razón por la cual el presente trabajo de investigación pretende clarificar las cifras del reparto agrario, el número de núcleos agrarios que lo constituyen y, en consecuencia, determinar el universo de trabajo real del PROCEDE.

Objetivos

- Analizar estadísticamente el reparto agrario, tanto en núcleos agrarios como en superficie.
- Conocer la diferencia entre el universo de núcleos agrarios real y el universo manejado por el PROCEDE.
- Determinar las cargas de trabajo de la SRA, en cuanto a ejecución de resoluciones presidenciales y decretos expropiatorios, por cada una de las acciones agrarias.
- Señalar la diferencia entre la superficie resuelta a través de resoluciones presidenciales, sentencias de tribunales agrarios y constituciones de núcleos agrarios por compra de tierras, contra la superficie ejecutada.
- Determinar el número de núcleos agrarios existentes hasta el mes de diciembre de 2002.

Presentación

La tierra es como un ente sensible y cambiante para los hombres del campo, es el vivo reflejo de sus anhelos y aspiraciones; en ella nacen y por ella mueren, estableciéndose a través del tiempo una clara interrelación que evoluciona constantemente y que ha sido matizada invariablemente por los acontecimientos históricos de nuestro país.

En este contexto, se consideró necesario realizar un “corte” de información al mes de diciembre del año 2002, dado que día con día se modifica la propiedad social a través de la ejecución de acciones agrarias por la SRA y los Tribunales Agrarios, motivo por el cual es imposible concluir un trabajo de investigación actualizado a la fecha de presentación del mismo.

En virtud de que este trabajo está basado en acciones agrarias resueltas a través de resoluciones y decretos presidenciales, sentencias de tribunales agrarios y constituciones de núcleos agrarios por compra de tierras, es imprescindible incorporar algunos conceptos y definiciones que a continuación se señalan.

El Derecho Agrario, considerado como una de las ramas más destacadas del Derecho social mexicano, ha sufrido una constante evolución a través de los casi 90 años que ha tenido aplicación en el medio rural, principalmente en su aspecto procesal.

Las diversas épocas y sus planteamientos de carácter político, a partir de la consumación del movimiento revolucionario, con perfiles eminentemente de carácter agrario, han ido delineando las diversas formas de aplicación de este derecho que es dinámico en esencia, el cual ha tenido que modificar sus procedimientos, conforme a las diversas legislaciones que lo han regido.

El procedimiento agrario tiene una característica muy particular, la cual consiste en que, a pesar de que sus procedimientos deben ajustarse a los sistemas genéricos del Derecho Procesal, también ha creado el suyo propio, debido a su aplicación en un sector específico.

¿Qué es una acción agraria?

El diccionario de *Derecho Agrario Mexicano* define la acción en sí como:

- El acto humano perteneciente al orden jurídico, que consiste en hacer algo real, positivo;
- El derecho legítimo que se tiene de pedir se administre justicia;
- El acto de acudir especialmente como demandante a la autoridad competente, para que se aplique una disposición de orden legal, o al medio otorgado por la ley para ejercitar un derecho;
- La facultad para provocar la actividad de los órganos y autoridades jurisdiccionales con el fin de resolver controversias y problemas jurídicos planteados (Dr. Luis M. Ponce de León Armenta).

Como se puede apreciar, en realidad no existe una auténtica definición de la acción agraria, puesto que la misma únicamente se refiere

a consideraciones estrictamente de carácter procesal genérico y no en forma específica al Sector Agrario.

Además de lo anterior, también se analizaron los tipos de acciones agrarias y se clasificaron de la siguiente manera:

Clasificación de las acciones con relación a su contenido y tipo de actividad que les corresponde regir

Acciones constitutivas. Son aquellas que crean un derecho principalmente para los núcleos solicitantes o particulares, y que asimismo tienen la calidad de verdaderos juicios, en donde confluyen los aspectos de carácter administrativo y jurídico.

- Dotación.
- Restitución.
- Incorporación de tierras al régimen ejidal.
- Ampliación.
- Ampliación automática.
- División y fusión de ejidos (siempre y cuando, creen un núcleo agrario independiente a los ya existentes).
- Nuevo centro de población ejidal, agrícola, ganadero, agropecuario o forestal.
- Colonias agropecuarias.
- Titulación de terrenos nacionales
 - Gratuita
 - Onerosa

Acciones agrarias declarativas. Son aquellas en las cuales de antemano existe un derecho de origen y la autoridad agraria únicamente reconoce la existencia original de ese derecho mediante la declaración respectiva, originando elementos documentales de tal convalidación. El derecho de propiedad es preexistente.

- Restitución de tierras.
- Permuta.
- Reconocimiento y titulación de bienes comunales.
- Declaración de terrenos nacionales.
- Inafectabilidad agrícola o ganadera.
- Señalamiento de pequeña propiedad.
- Conflictos por límites.

Clasificación de las acciones que determina la relación con la existencia de los núcleos agrarios

Acción agraria original. Es aquella que crea un núcleo agrario.

- Dotación.
- Restitución.
- Nuevo centro de población ejidal, agrícola, ganadero, agropecuario o forestal.
- División de ejidos.
- Reconocimiento y titulación de bienes comunales.
- Incorporación de tierras al régimen ejidal.

Acciones agrarias complementarias. Son aquellas acciones agrarias que existiendo un núcleo previamente constituido, únicamente complementan, amplían o reducen la superficie originalmente dotada.

- Ampliación.
- División de ejido.
- Permuta.
- Fusión.
- Incorporación de tierras al régimen ejidal.
- Expropiación.

Clasificación de acciones agrarias con relación a la modificación de superficie con la que cuentan los núcleos agrarios

Acciones agrarias que suman superficie. Ampliación, fusión, permuta recibe, incorporación de tierras al régimen ejidal.

Acciones agrarias que restan superficie. División de ejidos, permuta entrega, expropiación de tierras ejidales y comunales, aportación de tierras a sociedades, titulación de solares urbanos, segregación, titulación PROCEDE, dominio pleno.

Acciones agrarias que se encuentran relacionadas con los derechos individuales de los ejidatarios en los núcleos agrarios a los cuales pertenecen, mismas que no inciden ni en la constitución ni en las superficies de los núcleos

- Juicios de privaciones y nuevas adjudicaciones de derechos.
- Suspensión de derechos agrarios.
- Permuta de parcelas.
- Enajenación de derechos parcelarios y reconocimiento de derechos a solar urbano.
- Conflictos sobre posesión y goce de unidades de dotación.
- Juicios sucesorios.
- Pérdida de derechos del núcleo a las tierras.
- Prescripción.

Acciones agrarias mixtas. Son aquellas en las cuales no existe conflicto entre las partes y únicamente interviene la autoridad administrativa para darle formalidad procedimental, como acto administrativo.

- Expropiación de bienes ejidales y comunales.
- Inafectabilidades agrícolas y ganaderas.
- Decretos concesión de inafectabilidad ganadera.

- Fusión de ejidos.
- División de ejidos.
- Señalamiento de pequeña propiedad.
- Modificación o rectificación de inscripción del Registro Agrario Nacional.

Acciones colaterales. Son aquellas que sin involucrar derechos constitutivos sobre superficies por dotar, se hizo necesario su desahogo como elemento básico de afectación.

- Nulidad de acuerdos presidenciales.
- Cancelación de certificados de inafectabilidad.
- Nulidad de fraccionamientos por actos de simulación.

Acciones accesorias. Se refiere a las que sin estar en las clasificaciones expuestas, incidían en la creación de derechos colectivos o individuales de los núcleos agrarios o en su vida interna, tales como:

- Dotación o acceso de aguas.
- Ampliación de aguas.
- Pérdida del derecho del núcleo a las tierras concedidas y acomodo de campesinos.
- Nulidad de actos y documentos que contravengan las leyes agrarias.
- Nulidad de fraccionamientos ejidales.
- Parcelamiento ejidal.
- Segregación de zona urbana.

Acciones agrarias en lo individual, considerando su clasificación como su origen y respetando el criterio original planteado

Dotación de tierras. Es la acción agraria mediante la cual se conceden tierras a los núcleos de población que carezcan de ella, a través de una resolución presidencial o de una sentencia del Tribunal Superior Agrario.

Dotación complementaria. Es la acción agraria que resulta de un juicio de amparo sobre una parte de la superficie otorgada por dotación a un núcleo agrario.

Restitución de tierras. Es el procedimiento que se sigue para efectuar la devolución de tierras a los núcleos de población que hayan sido objeto de despojo en violación a los preceptos del Artículo 27 constitucional, siempre y cuando comprueben la fecha y forma de despojo y el origen de su propiedad.

Ampliación de ejidos. Es el procedimiento estructurado para proporcionar superficies de tierras a ejidos que han sido dotados anteriormente, pero que las tierras entregadas originalmente son insuficientes para los integrantes del núcleo.

Dotación de aguas. Es la acción encaminada a proporcionar volúmenes de agua a núcleos de población, para riego de terrenos ejidales o comunales, las cuales no fueron concedidas como de esta calidad por una resolución presidencial dotatoria o confirmatoria de tierras.

Ampliación de aguas. El procedimiento para proporcionar volúmenes de agua a poblados que ya han sido dotados del líquido anteriormente, pudiendo considerarse como una dotación complementaria.

Accesión de aguas. Es la acción que consiste en fijar los volúmenes de agua para riego que corresponden a la superficie que de esta calidad conceden las resoluciones presidenciales dotatorias, restitutorias o ampliatorias, las cuales forzosamente constituirán el origen de esta acción.

Expropiación de bienes ejidales y comunales. Es la acción mediante la cual se expropián terrenos de un núcleo ejidal o comunal por causa de utilidad pública que con toda evidencia, sea superior a la utilidad social de la propiedad ejidal o comunal.

Parcelamiento ejidal. Es la acción por la cual se fija la superficie de la parcela o unidad individual de dotación de tierras, cuando la resolución presidencial correspondiente establece un régimen de explotación individual sobre terrenos de cultivo.

Permuta de bienes ejidales. Es el procedimiento por medio del cual ejidos o ejidatarios intercambian sus bienes y derechos, parcial o totalmente.

Inafectabilidad agraria. Es el procedimiento indicado por la ley, que establece la forma en que los pequeños propietarios, dueños de terrenos agrícolas o ganaderos en explotación, promueven la expedición de certificados de inafectabilidad que garantizan la salvaguarda de sus propiedades contra posibles afectaciones.

Conflicto por límites de bienes comunales. Son las controversias por linderos que se suscitan entre una comunidad y uno o más núcleos agrarios o con particulares, por bienes comunales.

Suspensión de derechos agrarios. Es la instancia jurídica procedimental administrativa establecida en la ley, para que los derechos sobre los bienes de los ejidatarios queden suspendidos temporalmente, cuando haya causas que lo ameriten.

Privación de derechos agrarios y nuevas adjudicaciones. Es el conjunto de diligencias jurídico-administrativas para privar definitivamente de todos los derechos agrarios que tenga un ejidatario en un núcleo de población ejidal o comunal determinado, y adjudicarlos a otro.

Zonas urbanas ejidales. Son los trámites y actuaciones para la localización del área destinada al caserío de los ejidatarios, las cuales se previenen en las resoluciones presidenciales que se ubicarían preferentemente en las tierras del ejido que no son de labor.

Nuevo centro de población ejidal. Es el procedimiento previsto por la ley, mediante el cual un grupo de campesinos que no haya sido posible beneficiar por cualquier otra acción agraria se les dote en otra parte, ya sea en su estado o en cualquier otra parte de la República, dado que en el radio de siete kilómetros circundante de su poblado de origen no existen superficies afectables para satisfacer sus necesidades agrarias.

Incorporación de tierras al régimen ejidal. Los núcleos de población que por alguna de las formas legales adquieran terrenos

sujetos al régimen de propiedad privada, podrán solicitar a la autoridad agraria su incorporación al régimen ejidal.

Fusión. Es el procedimiento que consiste en la unión de los bienes y derechos de dos o más ejidos, por la conveniencia de llevar a cabo tareas de desarrollo benéfico para la economía interna.

División de ejido. Es la separación de los bienes de un ejido que por razones topográficas o económicas, mantiene una explotación fraccionada que le es perjudicial.

Reconocimiento y titulación de bienes comunales. Es el procedimiento mediante el cual un núcleo de población que posee títulos auténticos pero no primordiales de sus tierras, o que está en posesión de las mismas y no tiene conflictos de linderos con otras comunidades, ejidos o con particulares, puede solicitar que se le confirme dicha posesión comprobada como calificada y se le titule o reconozcan sus títulos y sus bienes comunales.

Metodología

La base de este trabajo está integrada por las publicaciones de las resoluciones y decretos presidenciales; sentencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de Tribunales Agrarios, acuerdos de Inejecutabilidad emitidos por la Dirección General de la Tenencia de la Tierra, Dirección General para el Abatimiento del Rezago Agrario, Cuerpo Consultivo Agrario y, actualmente, por la Unidad Técnica Operativa de la SRA, además de los Expedientes en Resguardo del Archivo General Agrario y Carpetas Básicas en poder de los ejidos y comunidades.

Así, se realizó el inventario de las publicaciones en el DOF, alimentando la información con la contenida en los expedientes en resguardo del Archivo General Agrario, a través del Sistema de Control del Archivo General Agrario y la consulta del Historial Agrario, ambos documentos a disposición del público en la sala de consulta de dicho Archivo.

Cabe señalar que se hará referencia única y exclusivamente a las acciones agrarias de tierras, para estar en posibilidades de cumplir con los objetivos que se han planteado, por lo que, además de lo anterior, es necesario plantear el significado de las acciones agrarias, según su estatus procedimental, mismas que se describen a continuación:

Acciones agrarias resueltas. En este caso se tomaron en consideración las que se publicaron en el DOF y que fueron resueltas por Resolución Presidencial o Sentencia de Tribunal Agrario, además de las resueltas a través de la compra de tierras por la SRA.

Acciones agrarias ejecutadas. Son todas las resueltas por Resolución Presidencial o Sentencia de Tribunal Agrario pero que además la tierra fue entregada al ejido o comunidad a través de un acta de ejecución, posesión, deslinde y/o posesión y deslinde, elaborándose un plano proyecto para las resoluciones presidenciales emitidas antes de 1942, así como un plano definitivo para las ejecuciones a partir de 1943.

Dentro de esta clasificación, también fueron consideradas todas las divisiones de ejidos aprobadas por Asamblea y las constituciones de núcleos mediante la compra de tierras por la SRA, e inscritas en el RAN.

Acción agraria sin antecedentes de ejecución. Se refiere a las que fueron resueltas por resolución presidencial, cuyos expedientes de ejecución no fueron localizados y los núcleos agrarios no cuentan con la carpeta básica correspondiente.

Acciones agrarias pendientes de ejecución por tribunales agrarios. Considera las que fueron resueltas por sentencia, ya sea del Tribunal Unitario o Superior Agrario y que a la fecha no han sido ejecutadas por este órgano colegiado.

Acción agraria con acuerdo de inejecutabilidad. Posterior a la publicación de las resoluciones presidenciales y/o sentencias de Tribunales Agrarios, se hicieron intentos por entregar la tierra a los beneficiarios pero por negativa de los mismos a recibirla debido a

cuestiones materiales y/o legales, no fue posible cumplir con dicho mandato. Posterior a un análisis técnico-jurídico de los expedientes, la Secretaría de la Reforma Agraria, a través de sus extintas delegaciones, Dirección General de Tenencia de la Tierra, Dirección General para el Abatimiento del Rezago Agrario, actualmente Unidad Técnica Operativa y el Cuerpo Consultivo Agrario, emiten o emitieron opiniones, acuerdos y dictámenes de inejecutabilidad, sin un sustento jurídico que los respaldara.

Acciones agrarias con resolución o sentencia de insubsistencia o improcedencia. En este caso se están incluyendo las acciones agrarias que como resultado de un juicio de amparo dieron protección a los pequeños propietarios, dejando sin efecto la resolución o sentencia emitida.

Acción agraria para investigación. Aquí se relacionaron a todas aquellas en las cuales no se encontraron los suficientes elementos para determinar su clasificación, cuyo estudio requiere, sobre todo, de mayor tiempo para poder determinar en qué clasificación quedarían.

Acciones agrarias con reversión. Se trata de los decretos de expropiación en los cuales el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal interpuso un juicio de reversión ante Tribunales Agrarios porque el beneficiario destinó los bienes total o parcialmente, a un fin distinto al señalado en el decreto respectivo, o que transcurridos cinco años no se satisfizo la causa de utilidad pública, o cuando se presentó alguno de los casos relacionados en el artículo 98 del Reglamento de la Ley Agraria en materia de ordenamiento de la propiedad rural.

Planteamiento del problema

- A pesar de haberse iniciado el reparto agrario en 1916, con la Resolución Presidencial de Restitución para beneficiar al poblado de Iztapalapa, a la fecha no se sabe con exactitud el total de núcleos agrarios creados por las diferentes vías;

cuántas acciones agrarias se han resuelto y de éstas cuáles siguen vigentes, así como la superficie que se ha otorgado en cada uno de los conceptos, además de la superficie total que se ha desincorporado de la propiedad social, por diferentes conceptos.

- A más de diez años de estar operando el PROCEDE, aún persiste como universo de trabajo del mismo 29,942 ejidos y comunidades a certificar, aun cuando de acuerdo con la Estructura Agraria del mes de diciembre del 2002, el total de núcleos agrarios ejecutados es de 30,207, de los cuales 28,036 son ejidos y 2,171 comunidades y que potencialmente son susceptibles de atención por el PROCEDE.
- Actualmente se afirma que existen muchos ejidos y comunidades sin tierra en posesión, pero nadie sabe a ciencia cierta, cuántos y cuáles son, en donde están ubicados y, lo que es más importante, por qué no cuentan con superficie.
- El sentir generalizado de los funcionarios del Sector Agrario hace referencia a la necesidad de contar con fuentes de información confiables que permitan planear los programas de trabajo anuales o trabajos de investigación con una base sólida. Sin embargo, las fuentes de información que existen actualmente con estas características no son usadas por desconocimiento, principalmente.
- En el caso de los núcleos que no tienen antecedentes de ejecución, se desconoce realmente cuántos, cuáles y en dónde están ubicados aquellos que tienen posibilidades de incorporarse al PROCEDE.
- Indefinición de la superficie de propiedad social real, en virtud de que una es la resuelta a través de las diferentes vías, otra la ejecutada y, finalmente, la que tienen en posesión los núcleos agrarios amparada con sus carpetas básicas.

Situación del ordenamiento de la propiedad social, como consecuencia del reparto agrario, de noviembre de 1916 a diciembre de 2002

Acciones agrarias resueltas y la superficie que involucran

En este caso, se relacionaron todas aquellas que de acuerdo con los resultados de la investigación y tomando en consideración las bases de clasificación de acciones agrarias descritas en el presente documento, se refieren a las solicitudes de tierras que fueron resueltas a través de resolución presidencial o sentencia de tribunal, además de las aprobadas en acuerdo de asamblea por división de ejido o cambio de régimen y las creadas a través de la compra de tierras, incluyendo también las acciones agrarias que restan superficie y las compensatorias, por lo que se puede afirmar que las acciones que se han resuelto por las diferentes vías desde el mes de noviembre de 1916 hasta el mes de diciembre de 2002, fecha de “corte” de información para el presente trabajo, asciende a un total de **55,011** que amparan una superficie de **113,479,147.393574** hectáreas (ver Cuadro 1).

CUADRO 1

Acción agraria	Publicadas en DOF	
	Número	Superficie
Acomodo que crea núcleo agrario	3	5,569.801800
Acomodo que suma superficie	2	350.214050
Cambio de régimen	11	72,443.858432
Cesión que suma superficie	14	1,642.977320
Cesión que resta superficie	9	989.500000
Compensación	14	21,402.650500
Constitución	582	171,201.906594
División que crea núcleo agrario	983	1,418,445.926849
División que suma superficie	35	48,448.070006
División que resta superficie	711	1,331,920.002435
Donación que suma superficie	2	5,217.703300
Dotación por compensación	4	255.000000
Dotación complementaria	69	57,663.479849
Donación que crea núcleo agrario	24,570	51'817,299.771937
Dotación suma	61	72,365.643161
Relocalización	2	1,575.900000
Exclusión	42	3,519.235488
Expropiación	9,219	902,241.428918
Fusión que crea núcleo agrario	7	589,799.960000
Fusión que suma superficie	18	144,351.888813
Fusión que resta superficie	71	171,191.605213
Incorporación de tierras al régimen ejidal que crea núcleo agrario	51	134,701.272347
Incorporación de tierras al régimen ejidal que suma superficie	260	239,705.150624
Ampliación	12,604	22'593,517.647021
Ampliación complementaria	5	3,828.389805
Nuevo centro de población	2,527	13'262,604.971611
Nuevo centro de población complementaria	9	5,894.646500
Reacomodo que crea núcleo agrario	2	2,018.000000
Reacomodo que suma superficie	2	2,018.000000
Restitución que crea núcleo agrario	176	2'783,815.049273
Restitución complementaria	0	0.000000
Restitución que suma superficie	22	30,562.306730
Restitución que resta superficie	2	59.942800
Restitución y dotación que crea núcleo agrario	18	67,603.254100
Reconocimiento y titulación de bienes comunales	2,487	17'100,084.359239
Reconocimiento y titulación de bienes comunales complementaria	54	222,046.888008
Permuta entrega	354	68,795.57069
Permuta recibe	354	119,409.5856
Permuta que crea núcleo agrario	9	4,585.8346
Total	55,011	113'479,147.393574

Acciones agrarias y superficie consideradas como reparto agrario

En este caso se consideraron las que fueron resueltas por las diferentes vías, con la característica de las que suman superficie al reparto agrario, sin considerar las acciones compensatorias y las que restan superficie, lo que da un total de **43,515** acciones con **108,570,010.417418** hectáreas.

CUADRO 2

Acción agraria	Publicadas en DOF	
	Número	Superficie
Cesión que suma superficie	14	1,642.977320
Constitución	582	171,201.906594
Donación que suma superficie	2	5,217.703300
Dotación por compensación	4	255.000000
Dotación complementaria	69	57,663.479849
Dotación que crea núcleo agrario	24,570	51'817,299.771937
Dotación suma	61	72,365.643161
Incorporación de tierras al régimen ejidal que crea núcleo agrario	51	134,701.272347
Incorporación de tierras al régimen ejidal que suma superficie	260	239,705.150624
Ampliación	12,604	22'593,517.647021
Ampliación complementaria	5	3,828.389805
Nuevo centro de población	2,527	13'262,604.971611
Nuevo centro de población complementaria	9	5,894.646500
Restitución que crea núcleo agrario	176	2'783,815.049273
Restitución complementaria	0	0.000000
Restitución que suma superficie	22	30,562.306730
Restitución y dotación que crea núcleo agrario	18	67,603.254100
Reconocimiento y titulación de bienes comunales	2,487	17'100,084.359239
Reconocimiento y titulación de bienes comunales complementaria	54	222,046.888008
Total	43,515	108'570,010.417418

Acciones agrarias que crean núcleos agrarios

Como su nombre lo indica, se trata de aquellas que crean un ejido o comunidad y que, al igual que las anteriores, fueron resueltas por

resolución presidencial o sentencia de Tribunal Agrario, además de las constituciones por compra de tierra y las divisiones aprobadas en Asamblea, las cuales ascienden a **31,426** con una superficie de **87,430,173.966781** hectáreas. Esta clasificación es fundamental para conocer el total de núcleos agrarios creados hasta diciembre de 2002 y que cuentan con un soporte jurídico-documental.

CUADRO 3

Acción agraria	Publicadas en DOF	
	Número	Superficie
Acomodo que crea núcleo agrario	3	5,569.801800
Cambio de régimen	11	72,443.858432
Constitución	582	171,201.906594
División que crea núcleo agrario	983	1'418,445.926849
Dotación que crea núcleo agrario	24,570	51'817,299.771937
Fusión que crea núcleo agrario	7	589,799.960000
Incorporación de tierras al régimen ejidal que crea núcleo agrario	51	134,701.272347
Nuevo centro de población	2,527	13'262,604.971611
Reacomodo que crea núcleo agrario	2	2,018.000000
Restitución que crea núcleo agrario	176	2'783,815.049273
Restitución y dotación que crea núcleo agrario	18	67,603.254100
Reconocimiento y titulación de bienes comunales	2,487	17'100,084.359239
Permuta que crea núcleo agrario	9	4585.8346
Total	31,426	87'430,173.966781

Una vez definido el universo de núcleos agrarios, como siguiente paso del análisis corresponde definir qué superficie tienen en posesión, por lo que a continuación se presentan los resultados obtenidos en cuanto a superficie para estar en posibilidades de determinar la de propiedad social debidamente documentada.

Acciones agrarias y superficie ejecutada

En este apartado se darán a conocer los resultados de la superficie que se ha ejecutado en cada una de las acciones agrarias; vale la pena aclarar que no siempre la superficie que se resuelve o publica

es la que se ejecuta, esta última puede ser igual, menor y en muy raras ocasiones superior a la primera.

Además, en este caso, no se van a separar las acciones creadoras de núcleos agrarios que suman o restan superficie o compensadas, puesto que aquí se están considerando los trabajos realizados por la Secretaría de la Reforma Agraria en este rubro, el cual asciende a: **50,207** acciones que amparan una superficie de **106,398,356.080247** hectáreas.

CUADRO - 4

Acción agraria	Ejecutadas	
	Número	Superficie
Acomodo que crea núcleo agrario	3	5,569.801800
Acomodo que suma superficie	1	124.214050
Cambio de régimen	11	72,443.858432
Cesión que suma superficie	14	1,650.580000
Cesión que resta superficie	9	955.500000
Compensación	14	31,667.083022
Constitución	582	171,958.090081
División que crea núcleo agrario	944	1'369,895.502197
División que suma superficie	34	46,998.570093
División que resta superficie	676	1'265,962.575090
Donación que suma superficie	2	5,217.703300
Dotación por compensación	4	861.870000
Dotación complementaria	54	241,941.096764
Dotación que crea núcleo agrario	24,102	49'852,508.472814
Dotación suma	39	40,161.324297
Relocalización	2	1,575.900000
Exclusión	41	3,781.141288
Expropiación	6,481	647,189.974535
Fusión que crea núcleo agrario	7	593,979.386200
Fusión que suma superficie	15	128,109.058813
Fusión que resta superficie	64	121,372.772165
Incorporación de tierras al régimen ejidal que crea núcleo agrario	34	30,841.508809
Incorporación de tierras al régimen ejidal que suma superficie	230	224,582.068651
Ampliación	11,812	21'195,843.632710
Ampliación complementaria	4	171,751.227794
Nuevo centro de población	2,288	9'700,321.737743
Nuevo centro de población complementaria	9	1'475,537.460219
Reacomodo que crea núcleo agrario	2	2,338.740931
Reacomodo que suma superficie	2	2,338.740931
Restitución que crea núcleo agrario	166	2'444,067.132537
Restitución complementaria		37,520.108400
Restitución que suma superficie	13	27,057.457200
Restitución que resta superficie	1	1,335.264000
Restitución y dotación que crea núcleo agrario	18	67,117.462800
Reconocimiento y titulación de bienes comunales	2,198	16'115,998.667856
Reconocimiento y titulación de bienes comunales complementaria	35	150,479.787932
Permuta entrega	287	66,138.80696
Permuta recibe	287	76,590.32703
Permuta que crea núcleo agrario	9	4571.4728
Total	50,207	106'398,356.080247

Acciones agrarias de reparto agrario ejecutadas

Una vez obtenido el resultado anterior, sigue por aclararse la siguiente incógnita. ¿A cuánto asciende la superficie de propiedad social?

Tomando en consideración que la superficie de propiedad social resulta de sumar las acciones agrarias ejecutadas que están clasificadas como de reparto agrario, más las que suman y menos las que restan superficie a las ya creadas, sin incluir las acciones agrarias de acomodo, relocalización y reacomodo, se tendría lo siguiente:

CUADRO 5

Acción agraria	Ejecutadas	
	Número	Superficie
Cesión que suma superficie	14	1,650.580000
Constitución	582	171,958.090081
Donación que suma superficie	2	5,217.703300
Dotación por compensación	7	861.870000
Dotación complementaria	430	241,941.096764
Dotación que crea núcleo agrario	24,102	49,852,508.472814
Dotación suma	39	40,161.324297
Incorporación de tierras al régimen ejidal que crea núcleo agrario	34	30,841.508809
Incorporación de tierras al régimen ejidal que suma superficie	230	224,582.068651
Ampliación	11,812	21,195,843.632710
Ampliación complementaria	184	171,751.227794
Nuevo centro de población	2,288	9,700,321.737743
Nuevo centro de población complementaria	108	1,475,537.460219
Restitución que crea núcleo agrario	166	2,444,067.132537
Restitución complementaria	1	37,520.108400
Restitución que suma superficie	14	27,057.457200
Restitución y dotación que crea núcleo agrario	18	67,117.462800
Reconocimiento y titulación de bienes comunales	2,198	16,115,998.667856
Reconocimiento y titulación de bienes comunales complementaria	40	150,479.787932
Total	42,269	101'955,417.389905

CUADRO 6
Acciones agrarias compensadas que restan superficie

Acción agraria	Ejecutadas	
	Número	Superficie
Cesión que resta superficie	9	955.500000
División que resta superficie	676	1'265,962.575090
Exclusión	41	3,781.141288
Expropiación	6,481	647,189.974535
Fusión que resta superficie	64	121,372.772165
Restitución que resta superficie	1	1,335.264000
Permuta entrega	287	66138.80696
Total	7,559	2'106,736.034042

CUADRO 7
Acciones agrarias que suman superficie

Acción agraria	Ejecutadas	
	Número	Superficie
Acomodo que crea núcleo agrario	3	5,569.801800
Cambio de régimen	11	72,443.858432
Compensación	14	31,667.083022
División que crea núcleo agrario	944	1'369,895.502197
División que suma superficie	34	46,998.570093
Fusión que crea núcleo agrario	7	593,979.386200
Fusión que suma superficie	15	128,109.058813
Permuta recibe	287	76,590.327030
Permuta que crea núcleo agrario	9	4,571.472800
Total	1,324	2'329,825.060453

El número de núcleos agrarios de propiedad social asciende a **31,426**, según lo demuestra el Cuadro 3, como resultado de sumar las acciones agrarias identificadas como creadoras de ejidos y comunidades, cuya superficie asciende a **102'178,506.416326** hectáreas.

CUADRO 8
Acciones agrarias y superficie de propiedad social

Acción agraria	Ejecutadas	
	Número	Superficie
Total de reparto agrario	42,269	101,955,417.389905
Total de acciones que suman superficie	1,324	2,329,825.060453
Total de acciones que restan superficie	7,559	2,106,736.034042
Total de superficie de propiedad social	50,859	102'178,506.416326

Parte importante de este trabajo de investigación se relaciona con la diferencia que resulta entre la superficie y acciones agrarias resueltas (Cuadro 1) contra las acciones agrarias y superficies ejecutadas (Cuadro 4).

CUADRO 9
Acciones agrarias y superficie no ejecutadas

Acción agraria	Ejecutadas	
	Número	Superficie
Total de acciones agrarias y superficie resueltas	55,011	113,479,147.393574
Total de acciones agrarias y superficie ejecutadas	50,207	106,398,356.080247
Diferencia	4,804	7'080,791.313327

Lo anterior indica que existen **4,804** acciones agrarias en total no ejecutadas que amparan una superficie de **7'080,791.313327** hectáreas, por lo que con tal de clarificar qué ha pasado con este universo, también se realizó una investigación, obteniendo los siguientes resultados:

Universo de trabajo de ejecución de la Secretaría de la Reforma Agraria

Acciones agrarias resueltas por resolución presidencial en el periodo 1916-1992, además de los decretos de expropiación en el periodo 1935-2002, en las cuales no se localizaron antecedentes de ejecución; por lo que se presume que no se ha realizado la entrega física de las tierras a los beneficiarios.

CUADRO 10

Acción agraria	Sin antecedentes de ejecución SRA	
	Número	Superficie
Acomodo que suma superficie	1	226.000000
División que crea núcleo agrario	15	14,590.538830
División que resta superficie	17	13,545.430181
Dotación complementaria	1	2,000.000000
Dotación que crea núcleo agrario	146	308,316.610400
Expropiación	2,660	238,477.203820
Fusión que suma superficie	3	16,222.000000
Fusión que resta superficie	7	50,885.339400
Incorporación de tierras al régimen ejidal que crea núcleo agrario	16	103,237.739800
Incorporación de tierras al régimen ejidal que suma superficie	20	14,019.214100
Ampliación	255	616,848.774162
Nuevo centro de población	57	278,734.563700
Restitución que crea núcleo agrario	3	49,093.000000
Restitución que suma superficie	3	387.744531
Reconocimiento y titulación de bienes comunales	78	556,638.008766
Reconocimiento y titulación de bienes comunales complementaria	1	11,972.512800
Permuta entrega	60	7286.763224
Permuta recibe	60	12732.94954
Total	3,343	2'295,214.393249

Este resultado indica que la Unidad Técnica Operativa y la Dirección de Expropiaciones de la SRA tienen un universo de trabajo, en cuanto a ejecuciones de resoluciones presidenciales y decretos, de **3,343** acciones con **2'295,214.393249** hectáreas.

Acciones agrarias con opinión, acuerdo, dictamen, resolución o sentencia de inejecutabilidad

También se localizaron antecedentes de opiniones, acuerdos, dictámenes, resoluciones y sentencias de inejecutabilidad en las acciones agrarias (ver Cuadro 11).

CUADRO 11

Acción agraria	Con acuerdo de inejecutabilidad	
	Número	Superficie
División que crea núcleo agrario	1	1,000.000000
División que resta superficie	2	1,653.507500
Dotación complementaria	1	161.546023
Dotación que crea núcleo agrario	58	121,139.314300
Expropiación	2	24.980290
Ampliación	55	61,990.059800
Nuevo centro de población	57	255,468.133800
Reconocimiento y titulación de bienes comunales	14	54,760.886415
Permuta recibe	1	163.5361
Total	191	496,361.964228

Este resultado indica que **191** acciones agrarias que amparan una superficie de **496,361.964228** hectáreas implican el riesgo de que los núcleos agrarios se amparen ante el Tribunal Superior Agrario, puesto que la emisión de un acuerdo de inejecutabilidad no deja insubsistente una resolución presidencial, obligando a la Secretaría de la Reforma Agraria a ejecutar dichas acciones o, en su defecto, hacer el pago correspondiente a los beneficiarios de acuerdo con el valor de la tierra, por no cumplir con un mandato presidencial.

Acciones agrarias insubsistentes o improcedentes

Un resultado más se refiere a las acciones agrarias que quedaron insubsistentes o improcedentes, con la emisión de una resolución presidencial o resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y actualmente por el Tribunal Superior Agrario, como consecuencia de un juicio de amparo interpuesto por los directamente afectados, dueños de las tierras que se destinaron para satisfacer necesidades agrarias (ver Cuadro 12).

CUADRO 12

Acción agraria	Insubsistentes		Improcedentes	
	Número	Superficie	Número	Superficie
División que crea núcleo agrario	9	8,289.053269	1	2,727.000000
División que suma superficie	1	824.000000		
División que resta superficie	13	35,934.583200		
Dotación complementaria	1	762.000000		
Dotación que crea núcleo agrario	95	142,491.075406	5	9,124.603000
Dotación suma	5	10,225.943500		
Expropiación	38	6,502.650720	9	928.539387
Ampliación	96	101,180.287034	20	53,660.989300
Nuevo centro de población	43	496,061.321750	1	95,818.000000
Restitución que crea núcleo agrario	3	29,294.107600	2	78,890.816900
Restitución que suma superficie	2	533.881000		
Reconocimiento y titulación de bienes comunales	54	246,610.913788	4	119,320.911859
Permuta entrega	2	172.6139		
Permuta recibe	2	367.45		
Total	362	1'079,249.881167	42	360,470.860446

Este resultado indica que **404** acciones agrarias con una superficie de **1'439,720.741613** hectáreas han quedado insubsistentes, porque los órganos colegiados han dado la razón a los propietarios de las tierras que fueron utilizadas para satisfacer necesidades agrarias y que interpusieron un juicio de amparo en contra de las resoluciones presidenciales o sentencias de los Tribunales Agrarios.

Acciones agrarias para investigación

Por último, respecto a acciones agrarias resueltas por resoluciones presidenciales sin antecedentes de ejecución, se localizaron expedientes de **108** acciones agrarias con una superficie de **167,570.367016** hectáreas, las cuales no fue posible clasificarlas en ninguno de los rubros descritos anteriormente, en virtud de que los elementos documentales con que se contaba al momento de la investigación, no eran suficientes para clarificar su situación, mismos que se relacionan a continuación.

CUADRO 13

Acción agraria	Para investigación	
	Número	Superficie
División que crea núcleo agrario	13	14,602.967116
División que resta superficie	3	8,639.000000
Dotación complementaria	4	590.1529
Dotación que crea núcleo agrario	16	32,223.521200
Expropiación	29	7,398.793900
Incorporación de tierras al régimen ejidal que suma superficie	1	1,281.333900
Ampliación	14	32,297.783500
Nuevo centro de población	6	22,642.156400
Restitución que crea núcleo agrario	2	3,697.000000
Reconocimiento y titulación de bienes comunales	16	10,285.773300
Permuta entrega	4	57.9424
Permuta recibe	4	33853.9424
Total	108	167,570.367016

Acciones agrarias pendientes de ejecución por Tribunales Agrarios

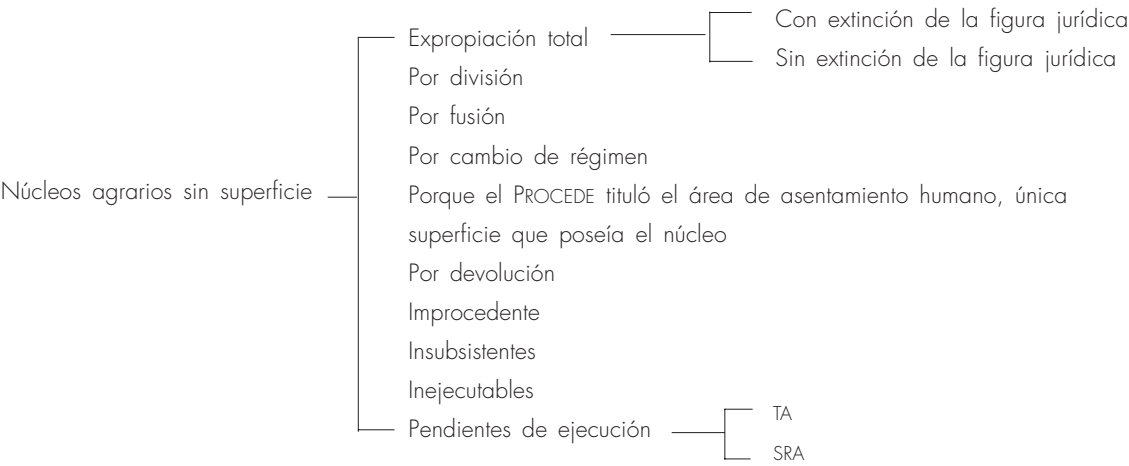
Para finalizar con el estudio de acciones agrarias, se analizaron las que fueron producto de los Tribunales Agrarios, arrojando como resultado que **758** de ellas están pendientes de ejecutar, con una superficie de **1'527,138.520684** hectáreas (ver Cuadro 14).

CUADRO 14

Acción agraria	Pendiente de ejecución por TA	
	Número	Superficie
Dotación complementaria	8	2,426.733674
Dotación que crea núcleo agrario	148	203,934.189152
Dotación suma	17	16,971.206305
Exclusión	1	305.694200
Incorporación de tierras al régimen ejidal que crea núcleo agrario	1	259.657571
Incorporación de tierras al régimen ejidal que suma superficie	9	1,674.581675
Ampliación	352	320,735.872169
Ampliación complementaria	1	20.000000
Nuevo centro de población	75	159,885.609507
Restitución que suma superficie	4	1,378.539999
Restitución que resta superficie	1	26.588800
Reconocimiento y titulación de bienes comunales	123	780,003.553240
Reconocimiento y titulación de bienes comunales complementaria	18	39,516.294392
Total	758	1,527,138.520684

Núcleos agrarios sin superficie

Finalmente, y para estar en posibilidades de determinar con precisión el universo de PROCEDA en cuanto a núcleos agrarios y superficie se refiere, fue necesario realizar una investigación respecto de los ejidos y comunidades que no cuentan con superficie en posesión, aun cuando fueron creados por resolución presidencial o sentencia de Tribunales Agrarios, situación derivada por diferentes causas desde el punto de vista jurídico-documental, lo cual se expresa en el siguiente esquema.



De acuerdo con este planteamiento se obtuvieron los resultados siguientes:

CUADRO 15

	Concepto	Total de núcleos agrarios
Sin posibilidades de incorporarse al PROCEDE	Expropiación total	109
	Por división	28
	Por fusión	17
	Por devolución de tierras a sus propietarios	3
	Por PROCEDE	2
	Por cambio de régimen	12
	Improcedentes	15
	Insubsistentes	111
	Inejecutables	125
	Subtotal	422
Con posibilidades de incorporarse al PROCEDE	Sin antecedentes de ejecución por SRA	287
	Pendientes de ejecución por tribunales agrarios	359
	Subtotal	646
	Total	1,068

La calificación que se da a los ejidos y comunidades que tienen posibilidades de incorporarse al PROCEDE es coordinando acciones con la Secretaría de la Reforma Agraria y los Tribunales Agrarios, con el fin de que las acciones agrarias que crean a los núcleos agrarios se ejecuten antes de declarar el Cierre Operativo del Programa.

CUADRO 16

Ejidos y comunidades que deben ser considerados como universo de trabajo del PROCEDE

Concepto	Núcleos agrarios
Acciones agrarias que crean núcleo agrario (Cuadro 3)	31,426
Núcleos agrarios sin superficie (Cuadro 15)	1,068
Universo de trabajo de PROCEDE	30,538

Conclusiones

- La República Mexicana no se ha repartido más de dos veces, tal como lo afirma el mito, puesto que un rubro es la superficie de expedientes resueltos y otro el de expedientes ejecutados; no está por demás señalar que no son acumulables entre sí, puesto que del primero se desarticula el segundo.
- De los expedientes resueltos se desagregan las acciones agrarias de reparto agrario, además de que se disocian las acciones agrarias que crean a núcleos agrarios.
- Los expedientes de acciones agrarias resueltos desde noviembre de 1916 a diciembre de 2002 ascienden a **55,011** con **113'479,147.393574** hectáreas.
- El reparto agrario considera **43,515** acciones agrarias con una superficie de **108'570,010.417418** hectáreas.
- Hasta el mes de diciembre de 2002 se han creado por las diferentes vías **31,426** ejidos y comunidades.
- Del total de acciones agrarias, han sido ejecutadas **50,207** con una superficie de **106'398,356.080247** hectáreas.
- A diciembre de 2002, la superficie de propiedad social comprende **102'178,506.416326** hectáreas.
- Aún están pendientes de ejecutar **4,101** acciones agrarias con una superficie de **3'822,352.913933** hectáreas, tanto por la Secretaría de la Reforma Agraria como por los Tribunales Agrarios.
- La Secretaría de la Reforma Agraria, a través de la Unidad Técnica Operativa y la Dirección General de Ordenamiento de la Propiedad Rural, tienen pendientes de ejecución **3,343** accio-

nes agrarias que amparan una superficie de **2'295,214.393249** hectáreas.

- Los Tribunales Agrarios tienen pendientes de ejecución **758** acciones agrarias con una superficie de **1'527,138.520684** hectáreas.
- Partiendo de la base de que los núcleos agrarios pueden incorporarse al PROCEDE una vez que estén ejecutados y cuenten con su documentación agraria básica, el universo de este importante Programa es de **30,538** ejidos y comunidades con una superficie de **102'178,506.416326** hectáreas.
- Los núcleos agrarios que tienen posibilidades de incorporarse al PROCEDE son **646**, una vez que la Secretaría de la Reforma Agraria y los Tribunales Agrarios ejecuten las acciones creadoras de núcleos.

Bibliografía

- *Código Agrario de 1943.*
- *Ley Federal de Reforma Agraria.*
- *Ley Agraria.*
- *Reglamento de la Ley Agraria en materia de ordenamiento de la propiedad rural.*
- *Reglamento de la Ley Agraria en materia de certificación de derechos ejidales y titulación de solares.*
- Estudio de Luis M. Ponce de León Armenta
- *Diccionario Agrario Mexicano.*
- *Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria.*
- *Reglamento Interior del Registro Agrario Nacional.*

FUENTES DE INFORMACIÓN

- *Diario Oficial de la Federación.*
- Sistema de Control del Archivo General Agrario.
- Expedientes en Resguardo del Archivo General Agrario.
- Historial Agrario.
- Estructura Agraria (diciembre de 2002).