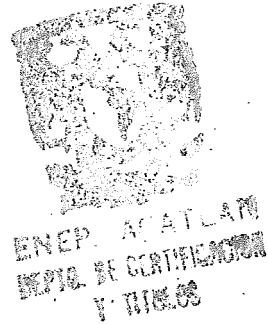


UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES "ACATLAN"



LOS NUEVOS CENTROS DE POBLACION EJIDAL
EN LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA

M-0030172

T E S I S

Que para obtener el título de

LICENCIADO EN DERECHO

p r e s e n t a :

LAURA ALANIS MONROY

México, D.F.

1 9 8 2



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Con profunda veneración y respeto
dedico este trabajo a mis padres
los señores FERNANDO ALANIS SERRA-
NO Y MARIA DE LA LUZ MONROY ALANIS
a quienes agradezco su amor y com-
prensión.

Con cordial admiración, a mi herma
no el Dr. Luis Andrés Alanis Monroy
como testimonio de reconocimiento a
su perseverancia y dedicación.

A mis hermanos: Jerónimo, Virginia,
Carmela, Fernando, Lidia, María Eu
genia, Gustavo, Alvaro y Ana Luz
con inmenso cariño y emocionada gra
titud al apoyo y estímulo que siem
pre me han brindado.

Con infinita gratitud, al señor Li
cenciado JESUS WILFRIDO LAZARO JIMENEZ, distinguido maestro, a quien
debo el tesoro de la enseñanza.

A Guillermo Ayala López, entrañable
amigo e insuperable compañero, en
reconocimiento a su comprensión so-
lidaria.

Con especial gratitud a la señora
María Eugenia Espinosa Sánchez -
sin cuya valiosa colaboración no
hubiera sido posible la presenta-
ción de este trabajo. .

INTRODUCCION

La acción correspondiente a la fundación de nuevos centros de población ejidal fue creada para resolver el problema de los campesinos sin tierra, cuando las necesidades agrarias de éstos no pueden ser satisfechas por las acciones de dotación, ampliación y restitución, o cuando no es posible el abrir tierra al cultivo o el acomodo de campesinos con derechos a salvo en sus poblados de origen o en las parcelas vacantes de ejidos vecinos.

La Ley Federal de Reforma Agraria declara de interés público la elaboración y ejecución de planes regionales para la creación de nuevos centros de población ejidal.

Este interés público se ha declarado en vista de que -- nuestro país tiene zonas de alto congestionamiento de población, en donde sobran campesinos y faltan tierras; y otras des pobladas en donde la proporción tierra-hombres, se invierte, es decir, donde faltan hombres y sobran tierras.

La acción de creación de nuevos centros de población, -- tal y como es concebida por la actual legislación, tiene los siguientes objetivos fundamentales:

- Distribución de la población en áreas con potencial productivo y escasos habitantes.
- Crear nuevas oportunidades de empleo de mano de obra rural y mayores posibilidades de ingreso.
- Aprovechar racional e íntegramente los recursos naturales escasamente utilizados o en grave proceso de perturbación, ocasionado por un mal aprovechamiento.
- Disminuir la migración campo-ciudad.
- Incrementar la producción de productos agropecuarios mediante la incorporación de nuevas áreas de cultivo.

Lo anterior refleja la especial importancia que tienen los nuevos centros de población ejidal dentro del proceso de Reforma Agraria como medio redistributivo de la tierra. Esta fue la razón que me indujo a estudiar y analizar este complejo sujeto de Derecho Agrario.

En este sentido, el presente trabajo se inicia con el estudio de los antecedentes histórico-legislativos de los -- nuevos centros de población; enséguida se hace referencia al

procedimiento que los crea; después, se examina la personalidad jurídica de los mismos, inmediatamente, se analiza su estructura patrimonial y el régimen de propiedad de los bienes que poseen, y finalmente, se estudian sus autoridades y órganos de gobierno interno.

CAPITULO I

ANTECEDENTES HISTORICOS

ESTRUCTURA AGRARIA EN EL PUEBLO AZTECA

Para poder comprender la estructura jurídica actual de los nuevos centros de población ejidal es indispensable atender a la estructura agraria del pueblo azteca como un antecedente histórico de ésta.

Del estudio de la bibliografía existente sobre los antecedentes históricos de la estructura agraria mexicana(1), resultó que no existe, en la época prehispánica, un antecedente directo de los nuevos centros de población ejidal como una forma de distribución de la tierra, toda vez que éstos surgen propiamente en una etapa posterior con el objeto de dar solución a las necesidades agrarias existentes - en nuestro país. Sin embargo, pareciera razonable considerar que el sistema del calpulli constituye el precedente directo de la figura agraria en estudio.

Cuando llegaron los españoles, los pueblos indígenas que habitaban nuestro país ya tenían una economía basada - en una agricultura sedentaria y un régimen colectivo de la propiedad de la tierra.

En la medida en que los aztecas se establecieron adoptando la vida sedentaria iniciaron y desarrollaron la apropiación territorial y la división de clases.

En el pueblo azteca, la distribución de la tierra se llevó a cabo en base a las clases sociales existentes; éstas estaban representadas por el rey, los sacerdotes, los guerreros y la gente del pueblo.

A los reyes les pertenecían las tierras descubiertas, por efecto del derecho de conquista, en consecuencia, era la única persona facultada para transmitir el dominio de ésta.

Respecto a las tierras y bienes pertenecientes a los pueblos indígenas, debían de respetar su derecho de propiedad; y sólo tenían facultad para convertirlos a su religión.

Los repartos los hacían en la forma que más creía conveniente; en favor de sí mismos, del gremio sacerdotal, de los nobles y de los que se habían distinguido en los hechos de las armas; los vencidos continuaban en posesión de sus tierras, pero pagando un tributo doble: a sus propios

superiores y al rey vencedor. A este respecto cabe hacer notar que las conquistas aztecas no tuvieron como objeto la colonización, sino más bien, fueron consideradas como medios de obtener tributos. Los núcleos de población tomaban para sí cierta y determinada extensión de terreno, dividiéndose los pueblos en barrios.

En este sentido se puede concluir que los tipos de propiedad que en su conjunto formaron la estructura agraria azteca fueron los siguientes:

PRIMER GRUPO: Tierras del rey, Tzin, las tierras que el rey se reservaba para su uso directo se denominaban Tla tocalalli, sobre de ellas ejercía un dominio directo. Reservaba un conjunto de tierras denominadas Tecpanatlalli, que las entregaba en usufructo a los tecpanpouhque o gente de palacio, que servían en él, sus productos se destinaban a sufragar los gastos del gobierno, conservación, funcionamiento y cuidado de los palacios.

SEGUNDO GRUPO: Tierras de los nobles, dentro de esta clase social estaban los Pipiltzin o nobles de alto rango, los Tequihua o Guerreros y los empleados públicos. A estos grupos sociales se les entregaba el usufructo de las tierras denominadas Pillalli, para su sostenimiento. El usufructo de las tierras por parte de los nobles revestía ciertas modalidades, a saber: los titulares tenían la obligación de transmitir las a sus hijos, con lo cual se formaron verdaderos mayorazgos; rendían vasallaje al rey, le prestaban servicios particulares y cuidaban de sus jardines y de sus palacios; al extinguirse la familia en línea directa o al abandonar el servicio del rey por cualquier causa, volvían las tierras a la corona y eran susceptibles de nuevo reparto. Cuando el rey donaba alguna propiedad a un noble en recompensa de servicios no imponía la obligación de transmitir las a sus descendientes, éste podía enajenarlas o donarlas, su derecho de propiedad no encontraba otro límite que la prohibición de transmitir las a plebeyos.

Los empleados públicos usufructaban estas tierras durante el tiempo que duraran en su empleo. Cuando el usufructuario legal dejaba el cargo por cualquier causa, el goce de las tierras asignadas pasaba a quien lo sustituía en el desempeño de sus funciones. La transmisión del usufructo de estas tierras tenía como objetivo el de estimular a los funcionarios para que sostuvieran su cargo con lucimiento, dignidad e independencia.

A los guerreros se les transmitía el usufructo de estas tierras en recompensa por actos de valor en el campo de batalla y por otra clase de servicios prestados a la tribu. Cuando el objeto del usufructo eran tierras obteni

das por conquista, este se transmitía sin condición alguna, en caso contrario, revestía la usual de transmitir las a sus descendientes.

Estas tierras eran trabajadas por los Macehuales que eran campesinos sin tierra; si las tierras provenían de alguna conquista, eran trabajadas por los Mayeques o habitantes del pueblo conquistado.

TERCER GRUPO: Tierras de los dioses, denominadas Teotlalpan, eran usufructuadas por la clase sacerdotal y trabajadas por los Macehuales y Aparceros, los productos se destinaban a sufragar los gastos del culto.

CUARTO GRUPO: Tierras del ejército denominadas Milchimalli obviamente eran usufructuadas por el ejército y trabajadas por los Macehuales y Mayeques, sus productos se destinaban al mantenimiento de los integrantes del ejército y a sufragar los gastos de la guerra.

En resumen, podemos decir, que la explotación de estas tierras estaba a cargo de tres clases de trabajadores: los aparceros, los mayeques y los macehuales, siendo diferente su condición económica. El aparcerero o arrendatario se encontraba en mejores circunstancias, porque aún cuando sobre él recaía todo el peso del trabajo, era un coparticipante en la producción y gozaba de la situación de hombre libre. El mayeque tenía derecho sobre la tierra explotada, pero, privado de libertad, tenía que contribuir al sostenimiento del reino vencedor y al que pertenecía. Por último, el macehual, que se encontraba en el orden más bajo de los trabajadores rurales; no tenía patrimonio, lo único que poseía era su fuerza de trabajo, trabajaba en las tierras de los grandes propietarios, o bien, en las tierras de los aparceros o de los mayeques, a cambio de un jornal que debió haber sido apenas el indispensable para el sostenimiento material de su vida.

QUINTO GRUPO: Tierras de los pueblos denominadas Calpullis, cuyo significado es "barrios". Etimológicamente Calpulli significa: "es todo uno, quiere decir barrio de gente conocida o linaje antiguo, que tiene de muy antiguo sus tierras y términos conocidos, que son de aquella cepa, barrio o linaje " (2).

El calpulli era ante todo una comunidad de personas que vivían juntas y podía incluir a todos los habitantes de un pueblo o a una parte de ellos. No existía, una repartición periódica de las parcelas, sino que su usufructo se heredaba de padre a hijo; de esto se desprende que era una organización gentilicia, basada en lazos familiares.

Las tierras de éstos se llamaban Calpullalli que comprendían: a). Tlalmillis o lotes, eran usufructuadas por las familias y trabajadas por los jefes de éstas; sus productos se destinaban al sostenimiento de los usufructuarios. Tal usufructo revestía ciertas modalidades, a saber: se dividían con cercas, no podían gravarse, ni enajenarse, se transmitían por herencia, si el poseedor moría sin sucesión, la parcela volvía a la corporación; no se otorgaban a personas ajenas al Calpulli; no se permitía el acaparamiento de éstas; no se daban en arrendamiento y los poseedores tenían la obligación de trabajarla personalmente, -- sin embargo, conforme a los usos y costumbres del pueblo azteca, era permitido que en casos de excepción un barrio diera en arrendamiento parte de sus tierras a otro, destinándose el producto del arrendamiento a gastos comunales del calpulli. El titular de la parcela no podía ser desposeído de ella, sino por causa justificada, estas causas -- eran: 1.- Si no la cultivaba durante dos años consecutivos era amonestado y requerido para que la cultivase el -- año siguiente y si no lo hacía perdía sus tierras que revertían al calpulli. Se estimaban motivos justificados para no cultivar las tierras, la minoría de edad, la orfandad, la enfermedad y la vejez.

"La institución del Calpulli es el antecedente -- más antiguo y genérico del ejido y de los nuevos centros de población ejidal, porque cada calpulli tenía sus propias tierras independientemente de los demás, el beneficio de las tierras sólo -- les correspondía a los que trabajaban. La cédula económica y social de los aztecas era el calpulli, se tenía que trabajar y permanecer en él" (3).

b). Altepetlalli, éstas tierras no se cercaban y -- eran de goce general, los jefes de familia, en horas determinadas, las trabajaban; sus productos se destinaban a cubrir los gastos de interés colectivo, el pago de tributos y a la realización de obras de servicio público.

Las tierras que se obtenían por la conquista de un -- reino se denominaban YAHUTLALLI que estaban a la disposición de las autoridades a las cuales les fijaban un destino específico.

Lo antes expuesto permite entender que el altepetlalli y el calpulli fueron formas de propiedad comunal pertenecientes a los pueblos y configuraron unidades en las que coexistieron bienes de uso común y explotación colectiva -- destinados a los gastos de su administración y un conjunto de tierras de disfrute individual. De esta manera se puede concluir que los aztecas conocieron la propiedad comu--

nal y la explotación colectiva, no así a la propiedad privada con sus características de uso, disfrute y disposición.

"No existió entre los aztecas el concepto de la propiedad privada, tal como lo concebían los españoles, la tierra pertenecía a la comunidad, al Calpulli, el individuo sólo tenía el usufructo, siempre que cumpliera con las condiciones que la comunidad le imponía y en la extensión necesaria para obtener el sustento de su familia; por lo que la propiedad y su concepto impuesto por los españoles fue para ellos algo inexplicable e injusto, fue sinónimo de conquista y despojo" (4).

LA ESTRUCTURA AGRARIA EN LA COLONIA

Es de conocimiento general que la época colonial se inicia con la conquista y la colonización de México por los españoles.

Es en esta época en la que se encuentran los antecedentes directos de los nuevos centros de población, concretamente en la colonización llevada a cabo en las tierras des pobladas y en la fundación de pueblos españoles e indígenas.

Los españoles para legalizar el apoderamiento de las tierras mexicanas invocaron la Bula de Alejandro VI que establecía: "todas las tierras descubiertas o por descubrirse más allá de 100 leguas, al Occidente de las Islas Azores y del Cabo Verde", "por la autoridad del Omnipotente Dios, a Nos en San Pedro concedida, y del Vicariato de Jesús Cristo, que exercemos en las tierras, con todos los Señoríos de ellas, Ciudades, Fuerzas, Lugares, Villas, Derechos, Jurisdicciones y todas sus pertenencias, por el tenor de las presentes, las damos, concedemos y asignamos a Vos, Reyes de Castilla y de León Vuestros herederos y sucesores... con libre, lleno y absoluto poder, autoridad y jurisdicción" (5).

Esta donación de algo que no era ni de Alejandro VI ni de los Reyes de España, fue el ropaje legal de lo que la corona española detentaría gracias, no a la Bula, sino al poder de conquista. Y es en virtud de la conquista, en que la propiedad de las tierras ocupadas por los mexicanos pasó a la corona española.

Los conquistadores repartieron las tierras entre ellos y los financiadores de la empresa, en remuneración de servicios.

Posteriormente, el Estado dueño por definición de todo lo conquistado y creyendo necesario desarrollar la agricultura para el sustento de los vencedores, siguió repartiendo tierras sin más requisito que dejar a los pueblos indígenas los ejidos indispensables conforme a una serie de disposiciones legales.

Al respecto de la legislación colonial en materia de repartición de tierra, señala el Lic. Lucio Mendieta y Núñez que: "las cédulas expedidas durante la época colonial sobre reparto de tierras, eran verdaderas leyes de colonización por medio de las cuales se trataba de lograr el arraigo de los pobladores y el aprovechamiento de las tierras para asegurar el dominio de España" (6).

En este sentido, se puede considerar que el reparto de la tierra en esta época se llevó a cabo a través de la colonización y de la fundación de pueblos. Para ello se legisló profundamente, y así tenemos que "el 18 de junio y el 9 de agosto de 1513, don Fernando V dictó en Valladolid la "Ley para la distribución y arreglo de la propiedad" -- que estableció: "Porque nuestros se alienten al descubrimiento y población de las Indias, y puedan vivir con la comodidad, y conveniencia, que deseamos: Es nuestra voluntad, que se puedan repartir y repartan casas, solares, tierras, caballerías, y peonías a todos los que fueren a poblar tierras nuevas en los pueblos o lugares, que por el Gobernador de la nueva población les fueren señalados, haciendo distinción entre escuderos y peones y los que fueren de menor grado y merecimiento, y los aumenten y mejoren, atenta la calidad de sus servicios, para que cuiden de la labranza y crianza; y habiendo hecho en ellas su morada y labor y residiendo en aquellos pueblos cuatro años, les concedemos facultad para que de ahí adelante los puedan vender y hacer de ellos a su voluntad libremente, como cosa propia, y asimismo conforme su calidad, el Gobernador, o quien tuviere nuestra facultad, les encomiende los indios en el repartimiento que hiciere, para que gocen de sus aprovechamientos y demoras, en conformidad de las tasas y de lo que está ordenado" (7).

La Ley I del Libro IV del Título VII de las Leyes de Indias en 1523 dispuso: "Haviendose hecho el descubrimiento por Mar, ó Tierra, conforme a las leyes y órdenes que de él tratan, y elegida la Provincia y Comarca, que se huviere de poblar, y el sitio de los lugares donde se han de hacer las nuevas poblaciones, y tomando assiento sobre -- ello, los que fueren a su cumplimiento, guarden la forma siguiente: En la Costa del Mar sea el sitio levantado, sano y fuerte, teniendo consideración al abrigo, fondo y defensa del Puerto, y si fuere possible no tenga el Mar al -- Mediodía, ni Poniente: y en estas, y las demás poblaciones la Tierra adentro, elijan el sitio de los que estuvieren vacantes, y por disposición nuestra se pueda ocupar, sin perjuicio de los Indios, y naturales, ó con su libre consentimiento: y quando hagan la planta del Lugar, repartanlo -- por sus plazas, calles y solares á cordél y regla, comenzando desde la plaza mayor, y sacando desde ella las calles á las puertas y caminos principales, y dexando tanto compás abierto, que aunque la población vaya en gran crecimiento, se pueda siempre proseguir y dilatar en la misma -- forma" (8).

La Ley III ordenó que "él terreno y cercanía, que se ha de poblar, se elija en todo lo posible el más fértil, -- abundante de pastos, leña, madera, metales, aguas dulces... --" (9).

Con el fin de incrementar la colonización la Corona - española continuó expidiendo una serie de disposiciones -- que contenían estímulos a los que llevaran a cabo la empresa colonizadora, así como la concesión de ejidos, dehesas, propios, montes, pastos y aguas a las nuevas poblaciones.

Teniendo como fuente los diversos estudios de los autores en la materia, tenemos que la estructura agraria colonial era la siguiente:

1.- Fundación de pueblos españoles: Como se ha señalado, la colonización en la Nueva España se llevó a cabo -- según lo dispuesto en las ordenanzas de población. El título mediante el cual se llevaba a cabo se denominó Capitulación, a sus titulares se les otorgaba graciosamente una extensión de tierra en recompensa de tal tarea.

El pueblo español, una vez constituido comprendía:

a) Fundo Legal, era el terreno donde se establecía la población, el casco del pueblo, en el se encontraban -- los solares dedicados a la construcción de las casas de -- los pobladores, los edificios públicos, como las escuelas, la iglesia y los mercados.

b) Ejido. La palabra ejido deriva de la voz latina "exitus", que significa salida. El ejido español era un solar situado a la salida del pueblo (10), destinado al solaz de la comunidad, y no podía labrarse, venderse ni enajenarse. No se adjudicaba en propiedad privada, en consecuencia era un bien de uso común, no tenía medida precisa en general, sino que en cada caso en particular se fijaba su dimensión. Se reglamentó como una propiedad comunal, -- que no se podía vender, enajenar ni gravar, y solo podía -- usarse para el solaz y recreo de los vecinos de dichas comunidades.

c) Dehesa, era la superficie destinada a la cría -- del ganado, en ella se ubicaba el criadero de ganado mayor (438-90-25 ha.); el sitio de ganado mayor (1755-61-00 ha.); sitio de ganado menor (780-27-11 ha.) y el criadero de ganado menor (95-06-77 ha.) (11).

d) Propios, era la superficie de tierra cuyos productos se destinaban a sufragar los gastos públicos del -- pueblo. Perteneían al Ayuntamiento. No tenían extensión fija.

e) Suertes para los pobladores, eran de usufructo -- individual dedicadas a la agricultura. Era un solar para labranza que se daba a cada uno de los colonos de las tierras de una capitulación, o en simple merced y que "tenía una superficie de 10.69-88 hectáreas". (12)

f) Tierras realengas, eran aquellas que no tenían - un destino específico, equivalían a las Yahutlalli del imperio azteca, eran vendidas a los particulares y a los pueblos.

g) Caballería, era la superficie de tierra entregada a los hombres a caballo, su extensión era de 42,79,53 - ha. eran de usufructo individual.

h) Peonía, era la superficie de tierra entregada a los soldados infantes o peones en usufructo individual.

2.- Propiedad Eclesiástica que comprendía, los solares, iglesias y monasterios. Eran otorgadas a las diversas ordenes religiosas para cumplir su obra misionera y de civilización de los indios; eran trabajados por los propios indios. En la Nueva España, el clero adquirió grandes propiedades, abandonando las metas fijadas y desvinculando sus fines primordiales, no obstante que existía prohibición expresa como la Ley IX expedida por Felipe II en Toledo el 19 de febrero de 1560 que ordenaba que a los indios no se les quitaran sus tierras que antes hubieren tenido; la instrucción para evitar la venta y enajenación de tierras de indios de 23 de febrero de 1781 y las instrucciones para evitar la usurpación de las tierras de indios de 11 de febrero de 1791.

Los medios para adquirir la propiedad en la Nueva España eran:

1) Mercedes Reales: Toda la propiedad tenía que originarse -en última instancia- en la gracia o merced real. A los conquistadores y colonizadores se les concedieron tierras mercedadas para sembrar. La merced se daba en distintas extensiones, según los servicios a la corona, los méritos del solicitante y la calidad de la tierra. Estas mercedes se daban al principio en calidad de provisionales, - mientras el titular cumplía con los requisitos para consolidar la propiedad, de residencia y de labranza y una vez cumplidas estas condiciones, se debían confirmar.

2) Confirmación: Era un procedimiento mediante el cual el gobierno español confirmaba la tenencia de tierras en favor de alguien que, o carecía de títulos sobre ellas, o le habían sido tituladas en forma indebida.

3) Prescripción: La prescripción positiva de las - tierras, en favor de alguien, normalmente se hacía sobre - tierras realengas y el término variaba de acuerdo con la - buena o mala fe del poseedor.

4) Composición: Era la acción mediante la cual los individuos o pueblos que poseían excedencias en forma irregular, legalizaban la tenencia de éstos sobrantes.

5) Encomienda: "Llamaron encomienda a estos repartimientos, según juzga Solorzano en su Política Indiana, - porque al entregarse a los españoles los indios destinados a servirles, se encomendaban á tributarles, se encomendaban á su amparo y protección, tanto para el buen tratamiento de sus personas (?) como para que recibiesen la fe cristiana, (?) y también porque quedaban los indios repartidos en poder del encomendero en calidad de guarda ó depósito" (13).

De esta manera la encomienda viene a ser el medio de penetración ideológica y de apropiación material de las -- tierras para lograr la explotación de la mano de obra del indígena, estableciéndose así la relación entre explotador y explotado.

6) Capitulaciones: Para que los españoles residieran en la Nueva España, se ordenó que se fundaran pueblos, a los cuales se les dieron tierras de uso individual y tierras de uso colectivo. La capitulación se le asignaba a una persona que se comprometía a colonizar un pueblo y en pago se le daba determinada cantidad de tierras.

7) Compraventa: Las tierras de la Nueva España pasaron también a poder de los particulares a través de la simple compraventa.

Por otra parte, la corona española ordenó la fundación de pueblos indígenas, que se denominaron Reducciones, éstas debían tener fundo legal, ejido, propios y tierras de común repartimiento. El usufructo de las tierras que en su conjunto configuraban la reducción se otorgaba a los habitantes con carácter hereditario e inalienable. Las reducciones tuvieron como propósito el de lograr el asentamiento de los indios procurándoles paz y armonía, además de que tenían otros fines de seguridad y de control y de evangelización de los nativos. Las disposiciones que regularan esta figura fueron la Ley I expedida por Felipe II el 19 de febrero de 1560 que ordenaba que los indios sean reducidos a poblaciones y la Real Cédula de 19 de febrero de 1570 previniendo se procure que los indios formen pueblos.

El fundo legal de estos pueblos era el casco del pueblo, el terreno donde se asentaba la población con su iglesia, plazas, mercados, rastro, escuela, edificios públicos, solares y cementerios. Mediante cédula real de 12 de julio de 1695 (14), se dispuso que las 600 varas a los cua--

tro vientos que delimitaban el fundo, se contaran desde la iglesia del centro del pueblo.

Por lo que respecta al ejido, en las primeras Leyes de Indias se ordenó que cuando se fundaran poblaciones se señalaran "exido competente para el pueblo y dehesas para tierras y propios" (15).

La Ley XIII, dictada en 1523, establece que "Los exidos sean en tan competente distancia, que si creciere la población, siempre quede bastante espacio para que la gente se pueda recrear y salir los ganados sin hacer daño" -- (16).

A su vez la Ley XIV, también de 1523, ordena que: "Ha viendo señalado competente cantidad de tierra para exido de la población, y su crecimiento, en conformidad con lo proveído, señalen lo que tuvieren la facultad para hacer el descubrimiento y nuevas poblaciones dehesas, que confinen con los exidos en que pastar los bueyes de labor, cavalllos, ganados..." (17).

En la Nueva España, las disposiciones relativas a dehesas y ejidos españoles rigieron inicialmente, pero nos dice Martha Chávez (18), que por la dinámica social de la Colonia, los españoles, preocupados por adquirir enormes propiedades individuales, concedieron poca importancia a las propiedades de sus pueblos, lo que ocasionó que en la legislación posterior dejara de hablarse de dehesa, y el ejido se convirtió, de lugar para solaz y divertimento, en lugar para que pastaran los ganados.

En efecto, la Ley VIII, Título III, Libro IV de las Leyes de Indias, dictada el 1º de diciembre de 1523 por Felipe II, reiterada por Felipe III el 10 de octubre de 1618, estableció que "los sitios en que se han de formar los pueblos y reducciones tengan comodidades de aguas, tierras y montes y salidas y labranzas, y un exido de una legua de largo, donde los indios puedan tener sus ganados sin que se revuelvan con otros de españoles" (19).

Los propios eran figuras semejantes al altepetlalli azteca, porque los productos que se obtenían de las tierras que lo formaban se destinaban a cubrir los gastos públicos. Las tierras que formaban el propio, eran también inajenables y se cultivaban colectivamente, como el altepetlalli en la época prehispánica, a diferencia de España, en donde el Ayuntamiento daba el propio en censo o en arrendamiento.

Las tierras de común repartimiento estaban repartidas en lotes a las familias indígenas y usufructuadas en forma permanente. Su régimen era similar al de los calpullis, -

los usufructuarios las perdían si se iban definitivamente del pueblo o si dejaban de cultivarlas durante dos años consecutivos. Eran de propiedad comunal, pero su disfrute era individual. Se consideraba que estaban formadas por extensiones de una suerte, las cuales se sorteaban por el Ayuntamiento entre los habitantes del pueblo para que las cultivaran.

De acuerdo con la cédula expedida en 1523, los montes, pastos y aguas los disfrutaban en común los españoles e indígenas. Esta disposición se reiteró en la Ley V, Título VII, Libro IV, los días 15 de abril y 18 de octubre de 1541 que a la letra dice: "Mandamos que el uso de todos los pastos, montes y aguas de las provincias de las Indias sea en común a todos los vecinos de ellos" (20).

En los diversos tipos de tenencia de la tierra se apreciaba la notable desproporción en relación a la que debían tener los españoles y a la que debían disfrutar los indígenas, ya que las mejores tierras en calidad y en cantidad, eran para aquellos.

La colonia, además de desorganizar las formas económicas del indígena, no la sustituyó por otras más avanzadas ni de mayores rendimientos, en consecuencia, los indígenas apremiados por su precaria situación económica, se vieron precisados a prestar su fuerza de trabajo, en la explotación de la agricultura, creándose así las siguientes instituciones:

a). Explotación agrícola de libre concierto: en este tipo de trabajo los indios eran contratados esporádicamente, sólo en las épocas de recoger las cosechas, se le llamaba trabajo de libre concierto porque era el peón quien libremente consideraba el lugar al que iba a trabajar.

b). La esclavitud. La calidad de esclavo la adquiría aquel que se oponía al nuevo orden institucional implantado.

c). La encomienda. La explotación agrícola de todas las tierras repartidas en la Nueva España se realizó por medio de los indios encomendados.

De todo lo expuesto se puede deducir que la formación de las grandes propiedades durante esta época se realizó a costa de los despojos ejecutados en contra de bienes que originalmente eran poseídos por los indígenas.

Ante la gran acumulación de la propiedad rústica y el despojo de los bienes de los indios, la corona española se

vió obligada a dictar una serie de medidas legales tendientes a proteger la propiedad de éstos últimos, entre las -- cuales se destacan las "leyes de indias" cuyo contenido limitaba los derechos de los colonizadores y reconocía las - tradiciones comunales de la población indígena, así como, - garantizaba el usufructo pacífico de las tierras que po-- seían.

Sin embargo, dada la codicia y ambición de los españo les, la propiedad indígena se fué desquebrajando a pesar - de estas disposiciones.

LA COLONIZACION COMO POLITICA AGRARIA

El estudio de la colonización en México, tiene trascendental importancia por cuanto representó por mucho tiempo, una acción relevante en el proceso distributivo de la tierra. Las políticas que al efecto se manejaron, propiciaron la ocupación y aprovechamiento de las regiones deshabitadas a través de elementos humanos extranjeros y nacionales, a quienes se les adjudicaron importantes superficies, hecho que de un modo u otro, tuvo incidencias en nuestra integridad territorial (como fue el caso de Texas) y repercusiones negativas en el sector agrario del país.

En razón de lo anterior, resulta de interés el análisis de las leyes que se dictaron en la materia desde su inicio hasta el establecimiento de las nuevas políticas de colonización ejidal, para así poder conocer y evaluar los resultados y efectos de estas.

A la colonización la podemos considerar como una institución utilizada por el Estado desde el México independiente hasta nuestros días con la finalidad de resolver el problema que representa la demanda de tierras interpuesta por miles de campesinos.

El inicio de la colonización en el México Independiente, no tuvo un fin propiamente agrario, es decir no respondió a una política encaminada a resolver necesidades agrarias de núcleos campesinos sin tierra o de restituir a los pueblos indígenas en los terrenos de que fueron despojados por la colonia española. Podemos decir que esa acción se caracteriza en sus primeras etapas por lograr el traslado de colonos hacia regiones deshabitadas, particularmente a la zona norte y fronterizas del país, con el propósito de poblarlas y tratar de ponerlas en explotación, utilizando para ello los medios e incentivos necesarios como las concesiones, donaciones, habilitación de avíos y otorgamiento de recursos para su movilización y radicación.

Es obvio entender que esta política obedecía al hecho de que en aquella época se consideraba que no existía mala distribución de la tierra sino que estaba mal distribuida la población, por lo que se estimó conveniente poblar y ocupar superficies deshabitadas e improductivas, situación esta que por otra parte, no dejaba de provocar ocupaciones ilegales de personas y grupos extranjeros.

El primer acto de colonización emanado de un mandamiento de autoridad en nuestra vida independiente, lo encontramos propiamente en el acuerdo del 28 de septiembre -

de 1822, por el cual los Síndicos Procuradores del Real de San Antonio de Baja California otorgan validez a las concesiones de terrenos baldíos que el Ayuntamiento había hecho en favor de sus pobladores. De manera más específica, -- Agustín de Iturbide expidió el 4 de enero de 1823 un decreto por el cual fomentó la colonización de nuestro territorio con familias extranjeras.

El 11 de abril de 1823, el supremo poder ejecutivo, -- expidió un mandamiento por el cual se instruyó al gobierno de Texas suspender hasta nueva orden la aplicación de acce- der a la solicitud de Esteban Austin de confirmarle la con- cesión para establecer familias en aquella zona, circunstán- cia que más tarde vendría a originar la pérdida de casi la mitad del territorio.

Orden de 5 de Mayo de 1823 del Supremo Poder Ejecutivo por el cual se ordena repartir tierras a militares. El 14 de octubre de 1823 se dictó el Decreto que creó la pro- nencia del Istmo de Tehuantepec para colonizarla. El 18 - de Agosto de 1824 el Supremo Poder Ejecutivo dictó una ley mediante la cual concedió facultad a los Congresos de los Estados para que dictaran leyes o reglamentos de coloniza- ción en su jurisdicción.

En el período de 1830 a 1930 se dictaron diversos or- denamientos relativos a la colonización en tierras baldías, pero la multiplicidad de éstos sólo provocó desorientación sin ningún resultado práctico. Tales fuerón:

Ley de Colonización de 6 de abril de 1830 que promo- vió la colonización en las zonas fronterizas (Texas) con - nacionales y extranjeros, dando facilidades para su trasla- do, establecimiento y adquisición de instrumentos de la--- branza. Por otra parte, y en base a esta ley, se dictaron diversos acuerdos y circulares fomentando y regulando la - colonización en estas zonas; todos ellos adolecían de gran- des defectos, pues se facultaba al gobierno para nombrar - comisionados que fueran a contratar con los poderes de los Estados fronterizos, la compra de terrenos a favor de la - Federación que permitieran el establecimiento de colonias de mexicanos y extranjeros. Sin embargo, las normas que - permitieron esta colonización fueron transgredidas y provo- caron la separación de Texas. Acontecido esto, Santa Anna expidió, a manera de justificación, un decreto en 1842, en esencia estableció nuevas condiciones a los extranjeros pa- ra poder ser colonos, entre las cuales se destacó la de su - jetarse estrictamente a las leyes de la República, y, tra- tándose de terrenos fronterizos, solo podrían adquirirlos con autorización expresa del gobierno y a una distancia de 5 leguas de las costas.

En 1846 se expidió el Decreto por el cual se creó la primera Dirección de Colonización que dependería del Ministerio de Relaciones, para su funcionamiento, en esa misma fecha, se expidió el Reglamento respectivo, en el que se previno la necesidad de levantar los planos de la República donde existieran terrenos baldíos susceptibles de colonizar mediante ventas de remate al mejor postor.

Y en 1848 se expidió el Decreto que ordenaba el establecimiento de colonias militares en los límites con E.U. A., con el propósito de proteger nuestras fronteras y evitar un nuevo desmembramiento.

Durante este período el problema agrario continuó desarrollándose gravemente, la única medida adoptada para resolverlo fue la colonización de las zonas fronterizas y deshabitadas, nunca se pensó en distribuir la tierra sino se optó por distribuir la población. La amortización de la tierra seguía vigente y el Clero continuaba siendo el gran terrateniente.

En 1854, se dictó un decreto que proseguía con la colonización extranjera, particularmente con inmigrantes europeos, y al efecto ordenó nombrar en Europa agentes que la promovieran.

En 1857, la República se consolidó como federalista, después de largas y sangrientas luchas, a pesar de ello, en materia de distribución de la tierra se siguieron sosteniendo las mismas políticas de colonización, pues tanto la Constitución de 1857 como las demás leyes que se dictaron al respecto siguieron propiciando esas acciones colonizadoras.

Por otra parte, se imprimió un mayor impulso a la colonización extranjera a través de las concesiones a las llamadas compañías deslindadoras y colonizadoras, las que en el régimen porfirista, llegaron a tener un mayor auge y consolidación, a la vez que serias y fatales consecuencias para el país, pues no sólo se generaron especulaciones, acaparamientos y despojos de tierras por dichas empresas, sino que se puso incluso en peligro una vez más el desmembramiento de otra parte del territorio como lo fué el caso de la Península de Baja California.

La Constitución de 1857, reflejó y enmarcó las luchas de las corrientes que después de la independencia se escenificaron para estructurar y consolidar la forma de Estado y control del poder, por lo tanto, poco se ocupó del problema agrario.

El artículo 27 de la citada constitución sólo declaró

y definió a la propiedad como garantía individual, sosteniendo el principio de la desamortización en contra de las corporaciones civiles y del clero que había consignado la Ley de 1856. En la fracción XXI otorgó al congreso facultades para que dictara leyes sobre colonización.

Con apoyo en esta fracción, se dictaron una serie de disposiciones que vinieron a expandir en mayor grado las acciones de colonización, particularmente a través de las nefastas concesiones a las compañías deslindadoras.

El 20 de julio de 1863 se expidió la Ley sobre ocupación y enajenación de terrenos baldíos la que por primera vez definió legalmente los terrenos baldíos en sentido de considerar como tales "Todos los terrenos de la República que no hayan sido destinados a un uso público por la autoridad facultada para ello por la ley, ni cedidos por la misma a título oneroso o lucrativo, a individuo o corporación autorizada para adquirirlos" (21). Concedió a todos los habitantes del país el derecho a denunciar y adquirir una extensión de tierra hasta de 2,500 hectáreas como máximo. Otorgó grandes facilidades de pago a los adjudicatarios con el fin de crear la pequeña y mediana propiedad.

Sin embargo, dada la agitación política y social que vivía el país en aquella época la ley en cuestión no tuvo efectos positivos, y al respecto, señala la Dra. Martha --Chávez P. que "no obstante los vigorosos esfuerzos que se hicieron para habilitar baldíos, no se logró realizar ni la inmigración, ni la colonización nacional en dichos terrenos" (22).

La más importante de estas disposiciones fué el decreto del 31 de mayo de 1875, llamado también ley provisional. El objeto de su expedición fué el de establecer las bases de la colonización, autorizando al ejecutivo para que las hiciera valer mientras se dictaba la ley definitiva, la colonización se llevaría a cabo por medio de contratos por empresas particulares. Es este artículo el que origina -- las compañías deslindadoras. A éstas se les entregaba -- "una subvención por familia establecida o desembarcada en un puerto; las empresas nombraron y pusieron en acción comisiones exploradoras para obtener terrenos colonizables -- con los requisitos que debían de tener de medición, deslinde, avalúo y descripción; y cuando habilitaron un terreno baldío obtuvieron en pago la tercera parte de dicho terreno o su valor. En cuanto a los colonos, la ley dispuso -- que se les otorgara suplementos de transporte y de subsistencia hasta un año después de establecidos, de útiles de labranza y de materiales de construcción para sus habitantes; adquisición en venta a bajo precio pagadero a largo -- plazo por abonos anuales, comenzando a serlo desde que ter

mine el segundo año de establecidos, de una extensión determinada de terreno para cultivo y para casa" (23).

Sin embargo, y como se señaló anteriormente, la actividad de estas compañías consistió principalmente en monopolizar la tierra contribuyendo a agravar el problema agrario que padecía el país.

La ley de colonización de 1883 difirió muy poco de la ley provisional de 1875, pues en su esencia, se consignaron las mismas disposiciones y modalidades.

"Autorizaba al ejecutivo para nombrar las comisiones de ingenieros que considerara necesarios y el artículo 18 con toda claridad estableció -- que "el ejecutivo podrá autorizar a compañías para la habitación de terrenos baldíos con las condiciones de medición, deslinde, fraccionamientos en lotes, avalúo y descripción y para el transporte de colonos y su establecimiento en los mismos terrenos". El artículo 21 señaló que "en compensación de los gastos que hagan las compañías, en habilitación de terrenos baldíos, el ejecutivo podrá concederles hasta la tercera parte de los terrenos que habiliten, o de su valor; pero con las condiciones precisas de que no han de enajenar los terrenos a extranjeros no autorizados para adquirirlos, ni extensiones mayores de 2,500 hectáreas" (24).

El 26 de marzo de 1894 se expidió la Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos que consideró que los terrenos de la Nación deberían dividirse en baldíos, demasías, excedencias y terrenos nacionales y otorgó, sin limitación alguna, el derecho, a todo habitante de la República mayor de edad y con capacidad legal, a denunciar los terrenos baldíos, demasías y excedencias en cualquier parte del Territorio y sin limitación de extensión.

Sin embargo, ninguna de estas disposiciones se cumplieron a favor del país, por el contrario, en perjuicio, pues estas compañías ni pusieron en marcha las inmigraciones ni la colonización, se dedicaron únicamente a medir y deslindar los terrenos susceptibles de colonizar y a cobrar la tercera parte que les correspondía. Otros de los resultados negativos que tuvo este tipo de colonización -- fue en contra de los pequeños propietarios y de las comunidades indígenas, pues conforme al artículo 9º. de la Ley de Terrenos Baldíos de 1894, las compañías estaban facultadas para medir y deslindar los terrenos baldíos de la Nación y nadie podía oponerse a ello, por lo que exigían la presentación de títulos primordiales, y si tales títulos -

presentaban algún defecto o las medidas del terreno estuviesen mal, se aprovechaban de esta situación para despojarlos de sus bienes; en esta forma acapararon y monopolizaron la tierra.

Período de 1910 a 1962.

Llegando este período, el problema agrario que padecía el país se agudizaba, la concentración de la tierra en pocas manos, los despojos suscitados por la aplicación de las Leyes de Desamortización, de Colonización y de Terrenos Baldíos, provocaron inconformidades campesinas que se tradujeron en el movimiento revolucionario de 1910. Este movimiento representó y marcó una nueva concepción en la estructura política social de México, particularmente en lo concerniente a la problemática agraria, de la que en -- planes y proclamas de los caudillos se sustentó la tesis -- de distribuir en forma justa y equitativa la tierra, tesis que a triunfo de la revolución se plasmó en las diferentes leyes que al efecto se dictaron (estas se tratarán con mayor detalle en el siguiente capítulo); sin embargo, no sólo se conservaron las leyes de colonización del régimen -- porfirista, sino que se siguieron expidiendo una serie de ordenamientos para proseguir, aunque en menor grado, la política de colonización.

"Por acuerdo de 1921, el ejecutivo federal autorizó a la Secretaría de Agricultura y Fomento para que siguiera promoviendo y subvencionando la colonización de extranjeros en la República, con el importe íntegro de su pasaje y el pago del -- 50% del transporte de sus pertenencias" (25).

Con fecha 2 de mayo de 1921, se dictó el reglamento -- provisional para la concesión de franquicias de los colonos en apoyo a la Ley de Colonización de 1883.

En 1925, se derogó el acuerdo de 1921, pues se consideró que la colonización debería efectuarse con elementos humanos nacionales.

En 1926, surgió la ley de colonización bajo el contexto de la Constitución de 1917, introduce nuevas modalidades en la concepción de la colonización. Entre las innovaciones más importantes tenemos: declaró de utilidad pública -- la colonización de propiedades agrícolas particulares; los terrenos propiedad de la Nación y los que ésta adquiriera a través de la Ley de Irrigación o por otro título, así como los que adquiriera el Banco Nacional de Crédito Agrícola; serían materia de colonización; los terrenos que se --

declarasen susceptibles de colonización, deberían previamente ser acondicionados con obras de infraestructura e introducción de riego, fraccionando sus lotes que de acuerdo a sus calidades, serían de 5 a 150 hectáreas de riego, de 15 a 250 hectáreas de temporal de buena calidad, de 20 a 500 hectáreas de temporal de otras clases y de 50 a 5000 hectáreas de agostadero. Para ser colono se estableció un orden de preferencia: aparceros del predio a colonizar, agricultores vecindados, agricultores expatriados que quisieran volver, agricultores en general y particulares no agricultores; los extranjeros se sujetarían a los requisitos de inmigración a través del consul respectivo y depositarían por familia \$ 1,000.00 M.N., la colonización de propiedades particulares, se podría llevar a cabo únicamente por el gobierno, por éste y el propietario, ó directamente por éste último, previa autorización del ejecutivo federal a través de la dependencia encargada de la colonización; ningún colono podía enajenar, hipotecar o gravar su lote, mientras no lo hubiera pagado íntegramente, con la condición además de que sería privado de sus derechos si no cumpliera con sus pagos en los plazos señalados. Por último, diremos que esta ley autorizaba al gobierno federal para administrar las colonias mientras los colonos cubrían sus adeudos.

Como se advierte, la política trazada por esta ley -- consistió en que el gobierno interviniera más directamente en el proceso de colonización y de que se tratara de crear colonias con obras de infraestructura previas, es decir, -- que tuviera la colonización una función social.

Para regular todas las acciones de la colonización, -- el 6 de enero de 1927, se expidió el reglamento correspondiente a la ley que se comenta, mismo que instrumentó todos los pasos y requisitos a que debería sujetarse tanto -- los colonizadores como los colonos.

Por acuerdo del 6 de junio de 1941, se dispuso nuevamente la creación de las colonias militares para beneficiar a los componentes del ejército y la armada nacionales en situación de retiro o retirados. Los terrenos señalados para ese fin, serían los siguientes en orden preferente: nacionales, excedencias o disponibles de los distritos de riego y de propiedad particular; por otra parte, la Comisión Nacional de Irrigación procedería a localizar y delimitar terrenos de los distritos de riego que pasarían a poder de la Nación, de los cuales el 50% se destinaría -- al acomodo de agricultores de la región, el 25% para compensaciones a particulares o para colonos civiles de otras regiones y 25% para colonización militar. Las colonias militares podían ser agrícolas, ganaderas o mixtas; la unidad del lote sería de una superficie de 6 a 100 hectáreas

de riego, de 12 a 200 hectáreas de temporal y de 1000 a 5000 hectáreas de agostadero; para la distribución y adjudicación de los lotes, se tomaría en cuenta el grado militar de los aspirantes, siguiendo el orden conforme a la relación que estableció el artículo 14 de dicho acuerdo.

En 1951, se derogó este acuerdo; el nuevo ordenamiento contenía las normas que regularon la formación y funcionamiento de las colonias militares, las que por circunstancias diferentes, no llegaron tampoco a cumplirse con el fin para el que fueron creadas y en cambio se abandonaron y se especuló con los terrenos.

Por decreto presidencial del 30 de diciembre de 1946, se derogó la ley de 1926 y se expidió una nueva que vino a ser la última que se creara sobre esta materia, tuvo vigencia hasta el 31 de diciembre de 1962. Esta ley aunque siguió declarando de utilidad pública la colonización de la propiedad nacional y privada, estableció sin embargo, la excepción de los terrenos que tuvieran el carácter de reserva o zonas protectoras forestales, o bien, que estuvieran destinadas a un fin específico de acuerdo con la ley; se respetarían igualmente las propiedades particulares que estuvieran debidamente explotadas o que fueran inafectables con la salvedad de que si aquellos propietarios solicitaban o convenían que se colonizaran sus terrenos, podrían ser motivo de colonización. Para que se colonizaran los terrenos señalados, debería previamente publicarse la declaratoria de utilidad pública en la que se indicaba que dichos terrenos eran estrictamente inafectables por un plazo de 5 años, para lo cual se recababa del Departamento Agrario el informe de que estuvieran satisfechas las necesidades agrarias de las zonas donde se fuera a colonizar. Cuando la declaratoria de colonización se refería a propiedades particulares, se concedía a los propietarios un plazo de 30 días a partir de la notificación, para que compareciera a manifestar su conformidad o inconvencimiento, nombrándose peritos para que en éste último caso determinarían la procedencia o improcedencia de la colonización. Por otra parte, se siguió autorizando la colonización en terrenos nacionales por parte de individuos o sociedades, con la circunstancia de que de no cumplir con las estipulaciones y requisitos de la ley y su reglamento, se dictaría la declaratoria de caducidad y los terrenos volverían a su estado de origen.

Para los efectos de observancia y cumplimiento de la Ley de Colonización que se comenta, se expidió en la misma fecha que ésta, la Ley que creó la Comisión Nacional de Colonización, órgano técnico y administrativo encargado de dirigir la colonización conforme a las estipulaciones legales correspondientes. En los proyectos de colonización y

con la intervención de la Comisión deberían previamente acondicionarse los terrenos motivo de la misma, estableciéndose los servicios y obras de infraestructura necesarias para el mejor aprovechamiento de los terrenos, de igual manera, los precios que deberían pagar los colonos por éstos, ya fuera el gobierno o a los particulares según la colonización de que se tratara, estos pagos serían fijados de acuerdo con la Comisión Nacional de Colonización o de avalúos en caso de inconformidades.

La Ley Federal de Colonización de 1946 introdujo cambios importantes para una mejor distribución de la tierra, como lo fueron el de aceptar en mínima parte a los extranjeros y dar preferencia a los campesinos o agricultores más necesitados; de fijar la extensión de los lotes para que no excedieran los límites de la pequeña propiedad ni fuera menor que la parcela ejidal; se estableció un mayor número de requisitos para poder ser colonos y conservar los lotes.

A pesar de todas estas disposiciones, se siguió generando el fenómeno de acaparamiento y la especulación de lotes en colonias.

En términos generales, se puede concluir que todas estas políticas agrarias respondieron a su momento histórico y que tal vez se buscaba con ello la formación de un nuevo tipo de agricultor, pero el tiempo demostró la equivocación del camino, ya que al igual que otras prácticas viciadas, la colonización de entonces se tradujo en una desviación del proceso agrario del país, que se manifestó en la especulación y acumulación de las mejores tierras por los agricultores, lo cual vino a limitar durante varias décadas la posibilidad de satisfacer demandas auténticamente campesinas.

Advertido el fracaso de la colonización a título de propietario y afloradas las necesidades agrarias a grado crítico por las numerosas demandas de campesinos sin tierras, se tomó la decisión de cambiar el rumbo de la política agraria en el renglón de aquella colonización. Para unificar aquellas políticas de control y regularización en la tenencia de la tierra que permitieran más adelante consolidar acciones auténticamente agrarias, el ejecutivo federal tomó la determinación de derogar la Ley de Colonización y la Ley que creó la Comisión Nacional de Colonización expedida el 30 de diciembre de 1946, medida que se tomó a través del decreto presidencial del 31 de diciembre de 1962. Se precisó que en adelante la colonización se llevaría a cabo únicamente por la vía de creación de nuevos centros de población ejidal, adicionándose el artículo 58 del Código Agrario de 1942 y el Departamento de Asuntos

y Colonización determinaría para el tratamiento que debía darseles en lo sucesivo a las colonias legalmente constituidas y en vías de regularización y vigilaría, en adelante, el buen funcionamiento de las colonias ya existentes.

Como se advierte, la colonización como política agraria, no tuvo ningún efecto positivo, ni para los campesinos ni para el país. El problema agrario existente desde la época colonial se agravó y creció aún más con la aplicación de la legislación colonizadora; ésta sólo provocó desorientación, pues, la mayor parte de ella fue casuística, no ostentó nunca las características que toda legislación debe tener, la generalidad y sistematización.

EPOCAS REVOLUCIONARIA Y POSTREVOLUCIONARIA

Como se indicó, a la caída del dictador Díaz la concentración de la riqueza y el monopolio de las tierras -- eran los principales males que padecía el pueblo; en cada pueblo, en cada aldea y en cada hacienda había víctimas de la injusticia, gentes a quienes les habían robado sus tierras, pueblos cuyos ejidos habían sido usurpados. De tal manera que el gran problema a la caída del dictador era el agrario; Madero hizo caso omiso a la efervescente realidad campesina, y en cambio prestó atención al problema político. El Plan de San Luis proclamado por él, encuadraba un problema eminentemente político, y, sólo en su artículo 3º tocó el problema agrario, declarando nulas sujetas a revisión las disposiciones y fallos dictados por la Secretaría de Fomento o por los Tribunales de la República a través de los cuales despojaron a los indígenas de sus terrenos y ordenó la restitución de estos.

El presidente Madero no contempló en su Plan el problema de los núcleos de población carentes de tierra, sólo hizo mención a los pueblos despojados de sus bienes agrarios instituyendo para ellos la acción de restitución; de esto se desprende que no tuvo una visión amplia del problema. Consideró que bastaba con crear la pequeña propiedad, dejando a un lado la distribución equitativa de la tierra. Con esto se ganó el enfado de los revolucionarios, principalmente de los zapatistas y el 28 de noviembre de 1911 Zapata suscribe el Plan de Ayala en el que desconoce como -- Jefe de la Revolución y como Presidente de la República a Madero y expresa de manera concreta el pensamiento de los campesinos y los medios por los cuales obtendrán la satisfacción de sus necesidades agrarias.

Estableció el procedimiento de restitución para los pueblos y ciudadanos que hubieran sido despojados de sus terrenos, montes y aguas siempre y cuando presentaran los títulos de propiedad de tales bienes. Asimismo, consideró que la creación de ejidos era necesaria para la satisfacción de las necesidades agrarias de los pueblos y, tanto para la restitución como para la dotación, era imprescindible la destrucción de los latifundios.

Ya para 1912 el ilustre precursor de la Reforma Agraria, Lic. Luis Cabrera propugnaba por la reconstitución de los ejidos, "que consiste en libertar a los pueblos de la presión económica y política que sobre ellos ejercen las haciendas entre cuyos linderos se encuentran como prisioneros los pobladores de proletarios" (26). Para ello consideró que debían de tomarse las tierras que se necesitaran,

de las grandes propiedades circunvecinas, ya fuera por medio de compras o por expropiaciones por causa de utilidad pública con indemnización y que una vez reconstituidos tuvieran el carácter de inalienable.

Como un antecedente jurídico directo de los nuevos -- centros de población tenemos la Ley Agraria expedida por el Ing. Pastor Rouaix, siendo gobernador del estado de Durango, el 3 de octubre de 1913 que establecía la facultad del gobierno del Estado para erigir nuevos pueblos en los lugares del territorio en que juzgara de utilidad crear -- centros habitados por ciudadanos libres, para contrarrestar el peso de los latifundios. Basándose en ese precepto se fundó en la Estación Gabriel un poblado que se denominó "Villa Madero", en tierras adquiridas por compra al propietario, dotándole de ejidos de la hacienda inmediata (27).

Comenta el Ing. Rouaix en su obra que "la rápida prosperidad de esta villa que pronto excedió de un millar de habitantes, demostró la necesidad que había en el Estado de crear poblaciones libres. También se dictó una ley de expropiación por causa de utilidad pública, declarando que se consideraba benéfico para la colectividad, y por lo tanto, materia de esa ley, las obras de irrigación, ejidos para los pueblos, fundación de pueblos y colonias agrícolas, obras de mejoramiento y progreso de los poblados, la construcción de edificios para oficinas y escuelas en los poblados" (28).

De este comentario se desprende que el Ing. Rouaix -- concibió los nuevos centros con la misma idea que el actual legislador los ha descrito.

Con la Ley del 6 de enero de 1915, se inicia formal y materialmente la Reforma Agraria que consideró que además de dotar a los pueblos de tierras, montes y aguas era necesario restituir a las comunidades los bienes que les habían sido despojados, y para tal efecto dictaron nulos todos -- los actos mediante los cuales se efectuó tal despojo.

El principal propósito de esta ley fue proporcionar -- medios de vida a miles de campesinos y con ellos elevar su nivel económico y cultural.

El 19 de septiembre de 1916 Carranza presentó la convocatoria para la reunión de un Congreso Constituyente en la ciudad de Querétaro cuya actividad se concretaría a reformar la Constitución de 1857 en aquellos aspectos que no se ajustarán a los principios revolucionarios. Entregó a este Congreso un proyecto de reformas a dicha Constitución, entre las cuales se destacaba la del artículo 27, pero por no satisfacer completamente los principios por los que se

había venido luchando, fundamentalmente, el de la distribución de la tierra, hubo necesidad de crear otro proyecto de este artículo, el que después de varias discusiones fue aprobado. Del citado artículo, el párrafo que es de interés para el tema es el tercero, que en su versión original expresó:

"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 de 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 pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los pueblos, rancherías y comunidades que carezcan de tierras y aguas, o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote, de ellos. Tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad. Por tanto, se confirman las dotaciones de terrenos que se hayan hecho hasta ahora de conformidad con el decreto de 6 de enero de 1915. La adquisición de las propiedades particulares necesarias para conseguir los objetos antes expresados se consideran de utilidad pública" (29).

De la lectura de este párrafo podemos concluir que los nuevos centros de población ejidal tienen su origen formal y jurídico precisamente en él.

Sabido es que el artículo 27 constitucional ha sido objeto de varias modificaciones, ya por reforma ya por adición; sin embargo, en lo referente a la facultad que la Nación tiene para crear nuevos centros de población como un medio para distribuir la riqueza territorial, ésta no ha sido modificada, es decir, a permanecido inmutable desde 1917.

Desde el texto original del párrafo tercero del artículo 27 constitucional hasta la fecha, el dominio directo de la Nación sobre la propiedad agraria fue regulado de la manera siguiente: que desapareciera la gran propiedad con

el objeto de instituir la pequeña propiedad, y, como novedad, crear nuevos centros de población agrícola y asimismo fuera instituida la propiedad ejidal por medio de restituciones o dotaciones de tierras a los núcleos de población existentes, así como los que se crearan en el futuro.

En el párrafo tercero del artículo constitucional en cuestión se considera que la solución al problema agrario, no sólo se resuelve por las vías de restitución y dotación a los pueblos que había sido considerada, por las anteriores legislaciones, sino que además instituye la creación de la pequeña propiedad, de nuevos centros de población agrícola.

En relación al párrafo tercero del artículo que se comenta, afirma el Lic. Raúl Lemus García que "esta disposición que faculta al Estado para regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y cuidar de su conservación, constituye un derecho de la mayor relevancia, por cuanto permite al Estado orientar su política hacia la plena realización de la justicia social distributiva. Para lograr tal propósito el párrafo que analizamos ordena que se dicten las medidas necesarias para el fraccionamiento de latifundios, para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación, para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les sean indispensables, para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad" (30).

La política de creación de nuevos centros establecida por este párrafo en cuestión significó un proceso más de colonización, pero con una variable; la propiedad de las tierras, bosques y aguas es adjudicada al nuevo centro de población como persona moral y no a los integrantes del mismo en propiedad privada como disponían las Leyes de Colonización, sin embargo y en un sentido negativo se consideró la creación de nuevos centros de población mediante el sistema colonizador.

En realidad, esta acción no fué aplicada, se vió muy limitada porque el párrafo tercero constitucional sólo se concreto a crear la acción, es decir, el derecho sustantivo no así, la norma adjetiva que creara el procedimiento. En este tiempo se le dió más énfasis a las acciones de restitución y dotación, en virtud de que de esa manera se cumplirían los postulados de la revolución.

Al respecto, el Ing. Alcérreca señala: "De la lectura de este párrafo surgen, desde luego, en nuestro concep-

to, dos consecuencias bien definidas. La primera de ellas es que establece con claridad que, entre tanto los nuevos centros de población agrícola son para crearse, de acuerdo con las medidas que se dicten para su formación, se considera por separado a los núcleos de población ya existentes. La segunda consiste en que, al referirse a los nuevos centros de población agrícola no indica de donde se toman, o a cuenta de quién, se conceden las tierras y aguas que les sean indispensables; en tanto que, tratándose de núcleos -- de población, ya existentes, establece en forma precisa -- que las tierras de que carezcan se les dotarán tomándolas de las propiedades inmediatas, aunque hasta ahí no exprese a que título deben ser tomadas" (31).

Los constituyentes de 1917 omitieron en el texto original del artículo 27, el reconocimiento a los nuevos centros de población para ser capaces de adquirir en propiedad o administrar por sí bienes raíces, no fue sino hasta la adición que se le hizo al artículo 27 constitucional de fecha 10 de enero de 1934 en que se le reconoce tal atributo. Tal reforma es de suma importancia, pues si bien habían sido consideradas como una vía más de dotación, no se había definido su naturaleza jurídica, en este sentido, se le reconoce como persona moral capaz de tener en propiedad o administrar por sí bienes raíces, capacidad que nunca tuvieron los poblados formados al amparo de las leyes de colonización.

De lo anterior, se desprende que el artículo 27 constitucional contiene muy pocas disposiciones acerca de los nuevos centros de población, las cuales resultan ser muy -- someras e imprecisas, lo que ha dado lugar a malas interpretaciones.

Según la Dra. Martha Chávez Padrón, el primer intento legislativo para establecer nuevos centros de población agrícola fué la circular 52 BIS del 25 de octubre de 1922, expedida por la Comisión Nacional Agraria, que ordenó: "En los casos de reconstrucción de ejidos por restitución o -- por dotación, se respete la pequeña propiedad que ródese a los pueblos y con el excedente de familias que no puedan -- obtener dentro del ejido parcelas para sus necesidades agrarias, por carecer de haciendas inmediatas de donde tomarlas, se proceda a formar un centro de población agrícola, dentro de los linderos del latifundio más próximo y en el lugar más sano y ampliamente dotado de aguas..." (32).

No obstante, con anterioridad a la Circular citada -- por la Dra. Martha Chávez, se expidió la Número 40, precisamente el 6 de octubre de 1920, en la que la Comisión Nacional Agraria proponía a los Gobernadores de los Estados "la erección de los poblados existentes en los latifundios, formados por los trabajadores de las mismas y sus familias

en "Pueblos Libres", "Rancherías" o "Comunidades" según su importancia, a fin de que las Comisiones Locales Agrarias, y en definitiva la expresada Comisión Nacional Agraria pro-ceda desde luego a dotar dichos Centros de Población de --tierras, en los términos que marca la Ley de 6 de enero de 1915" (33).

En 1925 se expidió la Ley Reglamentaria sobre Reparti-ción de Tierras y Constitución del Patrimonio Parcelario -Ejidal que se refirió concretamente a consagrar la propie-dad comunal de los bienes que se dotaran o restituyeran a favor del núcleo de población; estableció que los derechos que el núcleo de población adquiriera, serían inalienables, prohibió la cesión, el traspaso, el arrendamiento, hipotec-a o enajenación de éstos, y, declaró nulos los actos que contravinieran la ley. Dispuso que los bienes ejidales po-drían dividirse, en cuyo caso el adjudicatario tendría do-minio sobre el lote y la copia del acta de reparto le ser-viría de título y revestía las mismas modalidades de la --propiedad comunal. Creó a los comisariados cuyas funcio--nes fueron de representación y administración del ejido.

En su artículo 25 facultó al ejecutivo "Para expedir todas las disposiciones necesarias, a fin de dar exacto --cumplimiento a las prevenciones de esta ley, y para apli--carlas en lo conducente al fraccionamiento de las tierras que se disfruten en común por corporaciones de población -que no las hayan obtenido por dotación o restitución" (34).

Del análisis de ésta disposición se deduce que se tra-ta de grupos campesinos que obtuvieron las tierras por la vía de creación de nuevos centros de población agrícola o de aquellas comunidades que de hecho guardan el estado co-munal, cuyo régimen de propiedad de ambos sería, de acuer-do con este artículo el establecido por la ley para los --ejidos.

El 30 de agosto de 1927, fué reformada esta ley y el nuevo ordenamiento continúa expresando que los bienes eji-dales mientras no se dividieran, pertenecerían a la corpo-ración de población y una vez hecha la repartición de par-celas, éstas pertenecerían a los adjudicatarios. Para am-bos bienes las modalidades de propiedad fueron las mismas que estableció la ley anterior. Los adjudicatarios sólo -pagarían el impuesto predial a las entidades correspondien-tes.

En el artículo 22, expreso: "Las disposiciones de la presente ley serán aplicables en lo conducente a los frac-cionamientos de las tierras que se disfruten en común por corporaciones de población que no las hayan obtenido por -dotación o restitución.

Las corporaciones a que se refiere este artículo que hayan hecho la repartición de sus bienes comunales con anterioridad a la vigencia de esta ley, podrán acogerse a sus beneficios, quedando facultada la Secretaría de Agricultura y Fomento, para practicar todas las diligencias necesarias, según el caso y para expedir títulos que amparen la propiedad a que esta misma ley se refiere" (35).

Gran adelanto legislativo constituyó esta reforma a la ley, pues no sólo estableció expresamente la aplicación de sus preceptos a las corporaciones de población que disfrutaban en común sus bienes que no los habían obtenido ni por dotación ni por restitución, sino que ya ordenaba la titulación de propiedad a éstas.

El 26 de diciembre de 1930 nuevamente se reformó la citada ley en sus artículos 1º. y 32. La importancia de esta reforma estriba en que en ambos artículos se establece que las disposiciones de esta ley serán aplicables a los nuevos centros de población.

Como se mencionó en el apartado referido a la Colonización, el 5 de abril de 1926, se expidió la Ley de Colonización que declaraba de utilidad pública la colonización de la propiedad privada y propiciando con igual fin el aprovechamiento de los terrenos nacionales; su principal característica consiste en que propone y regula la colonización con mexicanos, queriendo con ello dar cumplimiento a las disposiciones constitucionales sobre nuevos centros.

El 9 de septiembre de 1932, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley de Nuevos Centros de Población Agrícola, cuya finalidad fue resolver la distribución de la población rural mediante la creación de nuevos centros, sin embargo, se orientaba a formar propiedades particulares, constituyendo así una forma de colonización a título particular, pues en el artículo 11, impuso la obligación a los adjudicatarios de cubrir al gobierno federal las cantidades que este hubiere suplido por ellos, tales como la indemnización en caso de expropiación a propietarios privados.

En el artículo Segundo estableció las finalidades de los nuevos centros de población agrícola:

- "I Resolver problemas de mala distribución de la población rural en el país;
- II Capacitar económicamente a los trabajadores rurales que carecen de elementos naturales a fin de transformarlos en propietarios y productores agrícolas;

III Ampliar las zonas de cultivo e intensificar las actividades agrícolas, abriendo para ello nuevos campos de explotación" (36).

En el artículo 3°. consignó la capacidad individual para adquirir tierra en un nuevo centro de población, los requisitos fueron:

- a). Ser mexicano, no especificó si sólo los mexicanos por nacimiento o si también los mexicanos por naturalización.
- b). De ambos sexos.
- c). Dedicados a las labores rurales o que cuando menos mostraran su aptitud para ellas, ésta última, iba ha ser valorada por el gobierno federal.
- d). El grupo debería ser de 50 personas.
- e). No debería poseer parcela ejidal ni propiedad mayor que la extensión que le correspondería conforme a esta ley.

En el artículo 4°. dispuso que los nuevos centros de población se crearían a solicitud de los interesados o por disposición del ejecutivo federal, o por acuerdo mútuo entre el propietario de las tierras señaladas como afectables y los solicitantes (art. 12). Tales podían establecerse en terrenos de propiedad particular o de propiedad nacional y en su artículo 21 declaró de utilidad pública la creación de éstos. Es notoria la falta de orden y sistematización de las disposiciones de esta ley, sin embargo, es plausible pues fue un gran logro legislativo, porque a través de ella se reglamentó por primera vez la creación de esta nueva forma de tenencia de la tierra, de una manera más detallada, expresando la finalidad del establecimiento de éstos, la capacidad individual de los campesinos, los terrenos afectables para ello, la forma oficiosa o a petición de parte o por acuerdo del propietario de las tierras afectables.

Sin embargo, y a pesar de los logros adquiridos, continuó con el error de las anteriores disposiciones, de considerar a los nuevos centros como una vía más de colonización, apartándose totalmente del concepto de dotación ejidal que debía darsele.

Según datos estadísticos proporcionados por la Dirección General de Nuevos Centros de Población Ejidal, la creación de éstos empezó prácticamente en 1921, de tal suerte, que hasta 1934 se habían creado los siguientes:

FECHA	N.C.P.E.	SUPERFICIE (ha)	BENEFICIADOS
1921-1924	9	15,104	2,340
1925-1928	1	196	607
1929-1930	4	2,981	519
1931-1932	1	646	110
1933-1934	1	4,072	123
T O T A L	16	22,999	3,699

FUENTE: S.R.A. Dirección General de Estadística y Catastro.

Como se señala, en este período, sólo se crearon 16 - nuevos centros de población, esto se debió fundamentalmente a la falta de reglamentación jurídica, pues aunque habían sido creados al amparo del artículo 27 constitucional, su existencia era irregular, pues no existía ningún ordenamiento que normara o regulara la vida de estos.

CODIGOS AGRARIOS DE 1934, 1940 y 1942

En 1933 el país se enfrentaba a 2 grandes problemas; el primero de ellos estaba representado por un gran número de campesinos que ya tenían tierras y cuyo aprovechamiento era insuficiente, en virtud de la falta de agua, de crédito, de semillas mejoradas, de fertilizantes, etc.; y el segundo estaba constituido por una enorme cantidad de solicitantes de tierra.

Para el primer problema no hubo solución alguna, para el segundo, se optó por la creación de nuevos centros de población concebidos como una vía más para continuar el reparto agrario.

En el Plan Sexenal del P.N.R. se reconoció que:

"En virtud de lo anterior y teniendo en cuenta, además que el ejido es una forma incompleta y restringida de satisfacer las necesidades de -- tierras y aguas de las masas campesinas del -- país, se impone la adopción de otros medios que tiendan igualmente a lograr una mejor distribución agraria, entre otros los que enseguida se ennumera, que deberán ser objeto de inmediata y eficaz atención de parte del Gobierno Federal y de los gobiernos de los Estados:

II.- Redistribución de la población rural, buscando nuevas regiones agrícolas en las cuales -- puedan ser establecidos los excedentes de población que por cualquier causa no logren obtener en el lugar de su primitiva residencia tierras y aguas bastantes para satisfacer sus necesidades.

III.- Colonización Interior, llevada a cabo -- con mexicanos, de conformidad con los principios que inspiran la ley vigente sobre la materia". (37)

Esta nueva concepción de la acción de nuevos centros de población tuvo lugar en el Código Agrario de 1934, que en el artículo 99 estableció por primera vez la norma adjetiva cuyo contenido formalizó el procedimiento:

"Procederá la creación de nuevos centros de población agrícola;

I.- Cuando las tierras restituídas a un núcleo de población no sean suficientes para todos los individuos comprendidos en el censo agrario y no se pueda dotar complementariamente en los -- términos del artículo 31.

II.- Cuando las tierras afectables conforme al artículo 34, no sean bastantes para dotar a todos los individuos en un núcleo de población en los términos de este Código.

III.- Cuando siendo procedente la ampliación de un ejido, según el artículo 83, no haya tierras afectables de buena calidad.

IV.- Cuando no puedan satisfacerse las necesidades de tierras y aguas de los "peones acasillados", en los términos del artículo 45.

V.- Cuando las fincas afectables estén comprendidas en la fracción III del artículo 51". (38)

En el artículo 101 consignó la capacidad individual de los campesinos solicitantes de tierras en un nuevo centro de población agrícola, estableciendo al efecto que:

"Los individuos con derecho a figurar en un nuevo centro de población, además de los requisitos del artículo 144 para tener derecho a parcelarla, deberán ser veinte como mínimo y declarar expresamente su conformidad para movilizarse al lugar donde se establezca el nuevo centro de población y su decisión de arraigarse en él". (39)

En los artículos 103, 104 y 107 estableció que las autoridades agrarias debían antes de promover la creación de un nuevo centro de población, consultar a los interesados para que expresaran su conformidad; obtenida esta, procedería a publicar la solicitud. El siguiente paso consistía en la realización de los trabajos técnicos y en la realización de las notificaciones a los propietarios susceptibles de afectar; los estudios y proyectos pasaban al Gobernador y a la Comisión Agraria Mixta para que expresaran su opinión, después, el expediente pasaba al Cuerpo Consultivo para su dictamen, y, finalmente, al Presidente de la República para la resolución correspondiente.

El Código Agrario de 1940 siguió la línea marcada por el Código anterior y se conservaron las mismas disposiciones en esencia con algunas variantes de poca importancia.

Por su parte el Código Agrario de 1942 hace más concisas las disposiciones de los Códigos anteriores, y al efecto estableció:

"Art. 100.- Procederá la creación de un nuevo centro de población cuando las necesidades del grupo capacitado para constituirlo no puedan satisfacerse por los procedimientos de restitución, dotación o ampliación de ejidos, o acomodo en parcelas vacantes". (40)

Los nuevos centros se constituían de acuerdo con el artículo 101, en tierras de buena calidad y en cantidad suficiente para satisfacer las necesidades de sus componentes.

La acción se ejercitaba sólo a solicitud de los campesinos, quienes declaraban su conformidad de trasladarse y arraigarse en el lugar donde se estableciera el nuevo centro.

El Departamento Agrario estudiaba la ubicación del nuevo centro de población, la cantidad y calidad de los cursos agrarios objeto de la dotación, los proyectos de urbanización, de saneamiento y de servicios sociales con que contarían éstos, así como, los gastos de transporte, traslado e instalación de los beneficiarios. Los resultados de éstos estudios eran enviados al Ejecutivo Local y a la Comisión Agraria Mixta para que expresaran la opinión correspondiente, una vez acontecido esto, el expediente pasaba al Departamento Agrario para el dictamen correspondiente, y por último, al Presidente de la República para la resolución definitiva, la cual se sujetaba, en cuanto a contenido, publicación y ejecución a las reglas establecidas para la dotación de ejidos.

Como se mencionó en el apartado de la colonización, durante la vigencia de este Código se dio fin a la colonización a título privado, derogándose al efecto, la legislación de colonización.

La nueva política colonizadora que se pondría en marcha a partir de la derogación de la legislación colonizadora privada, sería de un sentido social, esto es, la colonización en el país se llevaría a cabo a través de la creación de nuevos centros de población que cuya función debe ser eminentemente social, destinándose para tal efecto a los terrenos nacionales.

Hasta 1958 dos dependencias gubernamentales, creaban al amparo de distintas leyes, nuevos centros de población: La Comisión Nacional de Colonización (Ley de Colonización) y el Departamento Agrario (Código Agrario) la primera formando propietarios y el segundo ejidos. La Ley de Secretarías de Estado de 1958 centró en una sola dependencia esta función transformándose de Departamento Agrario a Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización. No obstante, prevalecía el hecho de que por una parte la colonización propiciaba la creación de pequeños propietarios con promedio de 100 ha. procedente de terrenos baldíos, demasías y nacionales y por otra no se podían satisfacer las demandas de tierras de campesinos con derechos a salvo con dotaciones medias inferiores a las de 10 ha. de riego o sus equivalentes que dispone el artículo 27 constitucional en su fracción X.

Esta incongruencia determinó el fin de la colonización, y al efecto, como se señaló en el apartado relativo a la colonización el 31 de diciembre de 1962 se decretó la adición al artículo 58 del Código Agrario de 1942, derogándose la Ley Federal de Colonización a la vez que destinaba los territorios nacionales al exclusivo propósito de satisfacer necesidades agrarias ya sea dotación, ampliación o nuevos centros de población.

A continuación se darán las cifras que indican el número de nuevos centros creados al amparo de los ordenamientos analizados con número de superficie y beneficiados.

FECHA	N. C. P. E.	SUPERFICIE	BENEFICIADOS
1935-1940	15	32,339	2,802
1941-1946	8	17,540	986
1947-1952	22	43,226	3,368
1953-1958	40	93,890	4,584
1959-1964	303	2,875,447	49,674
1965-1970	532	4,162,690	46,579
T O T A L	920	7,225,132	107,993

FUENTE: S.R.A. Dirección General de Estadística.

LOS NUEVOS CENTROS DE POBLACION EJIDAL EN LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA

La Ley Federal de Reforma Agraria considera a los nuevos centros de población, como un instrumento más del reparto agrario, para que al igual que el ejido, cumplan con las tareas que les han encomendado la Reforma Agraria: la destrucción del latifundio y elevar la producción.

De esta manera la ley recoge y ordena los criterios establecidos por las legislaciones anteriores, y les da un nuevo matiz; los introducen dentro de la concepción del "ejido como empresa social que debe estructurarse en función de sus fines productivos y mejoramiento económico y cultural de la vida campesina, sin perder de vista, sus características tradicionales de instrumento eficaz del reparto agrario". (41)

La acción de nuevos centros de población es concebida como un medio más para continuar el proceso de reforma agraria como reparto de tierras con apertura de nuevas áreas a la producción, descentralizando la población, provocando una revolución en inversión pública por destinarse ahora a crear la infraestructura económica y social en los nuevos centros para facilitar su producción y organización, así como el incremento de las áreas productivas y por lo tanto el de su producción. A diferencia de la Constitución y de las leyes ordinarias anteriores a la Ley Federal de Reforma Agraria, ésta les da una nueva denominación "nuevos centros de población ejidal", lo que significa que indefectiblemente se constituirán y se organizarán como ejidos.

Este ordenamiento, sin embargo, introduce dentro de las vías legales de repartimiento la categoría de nuevos centros de población ejidal como una forma de tenencia a fin de satisfacer las demandas de tierra de los campesinos capacitados y con derecho a recibirla. A este respecto, en el capítulo séptimo se establecen los procedimientos para llevar a cabo la redistribución de la población rural y la creación de nuevos centros de población ejidal, concibiéndolos no únicamente como una vía agraria dotatoria, sino que se enfatiza en la necesidad de que se les provea de "las obras de infraestructura económica y la asistencia técnica y social necesarias para su sostenimiento y desarrollo" (art. 248).

De esta manera la redistribución de los grupos campesinos y las posibilidades de explotación de las zonas con potencialidades productivas, se complementa con una nueva

concepción filosófica de un amplio contenido social y económico en pro del desarrollo integral de los núcleos agrarios.

Todo lo anterior se complementa con una política de organización económica y de capacitación para la producción, tendiente a lograr una adecuación eficiente y racional en la combinación y utilización de recursos, tanto naturales como humanos, que con las obras y servicios institucionales permitan: la generación de nuevas fuentes de empleo, la incorporación de nuevas áreas al cultivo, la diversificación de actividades productivas y, por ende, incrementos sensibles de producción que en última instancia eleven los niveles de vida de la población ejidal.

La acción de nuevos centros de población estaba regulada deficientemente en el Código Agrario de 1942, esto posiblemente por que en la época en que estuvo vigente este ordenamiento no existían las condiciones propicias para su eficiente aplicación. De ahí que la Ley Federal de Reforma Agraria regula tanto la acción como el procedimiento de nuevos centros de población en una forma enmendadora y más avanzada que el Código Agrario de 1942, introduce importantes modificaciones e innovaciones jurídicas impuestas por la experiencia y la práctica, así como aclaraciones a importantes cuestiones que en el ordenamiento anterior aparecían confusas y daban lugar a serias dificultades.

Las nuevas disposiciones contenidas en la Ley Federal de Reforma Agraria relativas a los nuevos centros de población tienen la característica de perfeccionar la creación de la figura agraria en cuestión haciendo más expedito su procedimiento, acelerando de esta manera la distribución de la tierra, y una vez creados, incluso desde que se planea su fundación, organizándolos para que la explotación de los recursos con que hayan sido dotados se haga de una manera racional, eficiente y productiva.

En este sentido, de acuerdo con la ley, los individuos capacitados para ser beneficiados con unidad de dotación en el ejido a que pertenecen tendrán prioridad para su incorporación formal, en primer término, al propio núcleo ejidal al que pertenecen, sea en forma directa o mediante ampliación al ejido.

Si no hubieran estas posibilidades en el ejido de origen de los solicitantes con capacidad jurídica, se procederá a intentar su acomodo en los ejidos inmediatos del área, y sólo cuando se hayan cubierto estas alternativas con resultado negativo, se procederá a encauzar la solicitud hacia el establecimiento de un nuevo centro de población ejidal, previa declaratoria de déficit de unidades de dotación en el ejido original y en los alrededores al mismo.

Sin embargo, la colonización que se lleva a cabo para constituir un nuevo centro de población resuelve en parte el problema agrario y de desempleo en la zona de origen de los campesinos:

"Por ejemplo, de enero de 1974 (en Torreón) estalló en contra de la colonización fomentado -- por los estudiantes de la ciudad, argumentando que la solución al problema no está en Quintana Roo sino en el lugar de origen. Según el personal de la Delegación Agraria, los ejidatarios -- llegaron a secuestrar al delegado con su personal porque hacía mucho tiempo que estaban solicitando tierras y no veían una resolución a sus problemas". (42)

Según la ley, la creación de un nuevo centro de población ejidal consiste en una previa y cuidadosa planificación en que el campesino beneficiado es incorporado a su nueva región de vida con plena participación en su creación, procurando las condiciones convenientes que garantizan en lo posible el efectivo arraigo de los campesinos en nuevas regiones del país al contar con tierras que resuelvan sus necesidades agrarias.

Atendiendo al contenido de la Ley Federal de Reforma Agraria, se observa que pocas son las disposiciones que se refieren de manera directa a los nuevos centros de población, pues en realidad, el cambio, en relación con el Código Agrario de 1942, consistió en mejorar la calidad de las normas y pocas fueron las normas creadas. Sin embargo, -- existe una gran cantidad de normas, que de manera indirecta regulan esta acción agraria.

En este sentido tenemos que por orden de aparición, el Libro Primero de la Ley contiene varias disposiciones de importancia capital para los nuevos centros, estas son concretamente el artículo 80. fracción III que se refiere a la facultad que tiene el Presidente de la República para dictar resoluciones definitivas de creación de nuevos centros de población ejidal; los artículos 90. fracción II y 12 fracción III atribuyen a los gobernadores de los Estados y a las Comisiones Agrarias Mixtas respectivamente la facultad de emitir opinión en los expedientes de creación de la figura agraria en cuestión; el 100. fracción II que dispone que el Secretario de la Reforma Agraria firmará -- junto con el Presidente de la República las resoluciones -- definitivas de creación de estos poblados y el artículo 16 fracción I que faculta al Cuerpo Consultivo Agrario para -- dictaminar sobre los expedientes que creen estos poblados.

En el Libro Segundo denominado "El Ejido", el título primero que se refiere a la representación y autoridades --

internas de los núcleos agrarios es enteramente aplicable a los nuevos centros de población. El artículo 17 dispone que al iniciarse un expediente de creación de nuevos centros de población se constituirá un Comité Particular Ejecutivo para que los represente, lo que constituye una novedad pues en el Código Agrario de 1942 no se expresaba.

Por lo que se refiere al capítulo relativo a las autoridades internas de los ejidos y es también completamente aplicable a los nuevos centros de población pues aunque la ley no lo menciona expresamente, se supone que una vez constituido el nuevo centro debe contar con sus autoridades internas.

El Título Segundo de la Ley denominado "Régimen de propiedad de los bienes ejidales y comunales", es por entero aplicable a los nuevos centros de población ejidal; la norma que fundamenta esta aplicabilidad es el artículo 60 que dispone que los bienes pertenecientes a éstos quedarán sujetos al régimen ejidal. En este sentido, las disposiciones que norman el régimen de propiedad de los ejidos, lo relativo a los derechos individuales, a la zona urbana, a la parcela escolar, a la unidad agrícola industrial para la mujer, al régimen fiscal, a la fusión y división de ejidos y a la expropiación de éstos.

El Libro Tercero que regula la organización económica del Ejido también es aplicable por completo a los nuevos centros de población, pues éstos, para ser incorporados al desarrollo productivo, deben gozar de todas las prerrogativas, derechos preferentes, formas de organización y garantías económicas y sociales que establece la Ley.

Sobre el Libro Cuarto que se refiere a la redistribución de la propiedad agraria, son aplicables a los nuevos centros de población, el Capítulo I del Título Segundo que se refiere a la capacidad de los núcleos y grupos de población; el capítulo II del mismo título que norma la capacidad individual en materia agraria; el capítulo III relativo a los bienes afectables y cuyo artículo concreto que se refiere a los bienes susceptibles de afectación para la creación de nuevos centros de población es el 204.

Asimismo le son aplicables todas las disposiciones contenidas en los capítulos IV, V y VI referidos a la Dotación de tierras y aguas y a la ampliación de ejidos respectivamente.

El capítulo VII se refiere concretamente a la redistribución de la población rural y a los nuevos centros de población ejidal, indicando que la acción para la creación de éstos será un medio supletorio para distribuir la tierra, una vez que se hayan agotado todas las demás vías dotatorias.

El capítulo VIII también resulta aplicable por completo a los nuevos centros de población, pues se refiere a los predios que son inafectables por esta vía.

El Título Quinto de la Ley es aplicable del todo a los nuevos centros, puesto que se refiere a la rehabilitación agraria en aquellos nuevos centros de población cuyas condiciones económicas sean deplorables.

Del Libro Quinto de la Ley relativo a los procedimientos agrarios es aplicable a los nuevos centros de población, el Capítulo IV del Título I en lo referente al contenido de las resoluciones presidenciales y a la ejecución de éstas.

El Capítulo VII se refiere concretamente al procedimiento de creación de nuevos centros de población.

El Título Segundo de la Ley que regula las permutas, fusión, división y expropiaciones ejidales también es aplicable a los nuevos centros. Asimismo el Título Tercero relativo a la determinación de predios inafectables para la creación de nuevos centros; el Título Sexto también, en tanto que regula la suspensión y privación de los derechos agrarios de los ejidatarios, y por último, de este libro, el Título Séptimo que establece el procedimiento para resolver los conflictos internos de los ejidos.

El Libro Sexto relativo al Registro y a la Planeación es del todo aplicable a los nuevos centros, puesto que la propiedad de las tierras, bosques y aguas que le son entregadas; los cambios que esta sufra, de acuerdo con la ley y los derechos legalmente constituidos sobre la misma deberán inscribirse en el Registro Agrario Nacional, así como, y lo relativo a la planeación agraria, puesto que dispone la ley que la SRA deberá hacer los estudios e investigaciones de los movimientos de los ejidos para conocer los avances y necesidades de estos y de esa manera planear mejor el desarrollo del ejido. Asimismo se dispone en el artículo 457 que, la SRA deberá realizar estudios sobre los actuales movimientos migratorios de campesinos, que indudablemente tiene estrecha relación con los nuevos centros de población.

Por último, en términos generales, es aplicable el Libro Séptimo a los nuevos centros pues se refiere a la responsabilidad de las autoridades en materia agraria.

La Secretaría de la Reforma Agraria dando cumplimiento a las disposiciones agrarias vigentes, elaboró y ejecutó, en el año de 1976, el Plan Nacional de Consolidación de Nuevos Centros de Población Ejidal conforme al cual en

37 de los 546 nuevos centros creados en el sexenio del presidente Luis Echeverría Álvarez se realizaron diversas -- obras de urbanización, infraestructura social y productiva; servicios de educación y salud y trabajos de organización económica y capacitación para la producción.

Estos se hayan ubicados en once Estados de la República concentrados en tres Cuencas de Colonización denominadas: Cuenca de Colonización de Baja California que comprende el Estado de Baja California Sur; la Cuenca de Colonización de la Faja Fronteriza que comprende los Estados de Sinaloa, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas y la Cuenca de Colonización del Sureste, cuyos Estados que la integran son: Quintana Roo y Yucatán.

De esta manera, en la Cuenca de Colonización de Baja California se realizaron obras de urbanización y de infraestructura social y productiva en seis nuevos centros de población ejidal; en la Cuenca de Colonización de la Zona Fronteriza en 13 nuevos centros y en la Cuenca de Colonización del Sureste en 13 nuevos centros. Todos cuentan con resolución presidencial, a excepción de uno, que aún se encuentra en trámite. Tales resoluciones amparan una superficie de 1,600.882 ha. que benefician a 5,464 jefes de familia cuya procedencia es en la mayor parte de ellos, de los mismos Estados en los que se crearon los nuevos centros y solo una mínima parte procede de otros Estados.

Las actividades económicas de los 37 núcleos de población son principalmente agrícolas o ganaderas; sin embargo, en la Cuenca de Baja California la actividad económica es principalmente la explotación de los recursos pesqueros, constituyéndose para ello en cooperativas.

En dichas Cuencas de Colonización se construyeron -- 5,015 casas-habitación para los beneficiados, distribuidas de la siguiente manera: 500 en el Estado de Baja California Sur; 435 en el Estado de Coahuila; 455 en Chihuahua; -- 50 en Sinaloa; 120 en Tamaulipas; 42 en Nuevo León; 425 en San Luis Potosí; 1,131 en Campeche; 1,507 en Quintana Roo y 200 en Yucatán.

Por lo que se refiere a las obras y servicios institucionales, las tres Cuencas fueron beneficiadas con ellas; la más favorecida resulta ser la de Baja California, pues los 6 núcleos de población que la integran cuentan con casi todas las obras de infraestructura económica y social necesarias para su desarrollo; tales como, caminos, escuelas, campos deportivos, obras hidráulicas para uso doméstico, -- abrevadero y riego, sistemas de drenaje, asistencia técnica, centro de salud, servicio médico, letrinas sanitarias, agua potable, transporte, correo, energía eléctrica, talleres, etc.; en total en esta zona se realizaron 29 obras y servicios.

Con esta labor la Secretaría de Reforma Agraria cumplió con los mandamientos legales referentes a la colonización ejidal. Sin embargo, para el éxito de esta política, resulta necesario que en los 1 536 nuevos centros de población ejidal que a la fecha existen se apliquen programas de creación de obras de infraestructura económica y social de vivienda y urbanización y de organización y capacitación para la producción.

Por otra parte, el elemento humano de estos poblados, resulta ser un grupo heterogéneo que ofrece dificultades en relación al arraigo al lugar en el que se establece el nuevo centro, por lo que sería conveniente que este aspecto se resolviera con la elaboración de un programa que lo previniera, y también propicia dificultades en relación a la explotación de la tierra, pues en ella se aplican diversas técnicas impidiendo el efectivo y real aprovechamiento de este recurso.

Los Nuevos Centros de Población Ejidal, se constituyen así, básicamente, con campesinos capacitados jurídicamente que no tienen ya cabida en su propio ejido y a quienes el Gobierno Federal les ofrece la opción de recibir tierra en otra parte y para los que, de acuerdo con la Ley, la dotación será, como mínimo de 10 hectáreas de riego, 20 de temporal. Teniendo dichos centros carácter de obra de interés público, los servicios indispensables para el desarrollo de éstos se aseguran con la participación de las dependencias federales y estatales.

A manera de ejemplo, se señalan, las dependencias que intervinieron y la forma en que lo hicieron, en la creación de nuevos centros de población ejidal en el Estado de Quintana Roo en el año de 1976.

TIPOS DE TRABAJOS EFECTUADOS

DEPENDENCIA	CREACION DE N.C.P.E. DE OFICIO	CREACION DE N.C.P.E. A PETICION DE PARTE
Gobierno del Estado	Promociones	Promociones. Gob. Municipal.
S. P. P.	Estudio y aprobación de los planes de inversión	Estudio y aprobación de los planes de inversión cuando el N. C.P.E. esté reconocido legalmente
S.H.C.P.	Aprobación Presupuestaria	

S.R.A.	Creación de los N.C. P.E. y organización para su operación	Trámites de solicitud, trabajos previos de ubicación con topografía
SARH	Agua para riego y uso doméstico desde el inicio. Intervención de extensionistas, recursos forestales, pies de cría, participación de Bancos Oficiales, Avío y Crédito agropecuario	Estudio para riego - realizado en 1976 -- sin posibilidad inmediata de que se realicen las obras. Eventual intervención si lo solicitan los campesinos.
SSA	Participación de Servicios coordinados.- Atención médica, dispensa para niños y señoras en estado de gravidez. CCISSSA. Comisión Constructora de Ingeniería Sanitaria según el caso. Unidad de agua, red de agua potable, centro de salud, centro de bienestar social rural, atención hospitalaria, centro materno infantil, letrina, - instalación de baños	Participación si lo solicitan los campesinos, pagando la asistencia médica. CCISSSA. Posible participación a solicitud de la población.
SAHOP	Campos deportivos -- ejidales, caminos de acceso y vecinales. Participación de la Comisión Nacional de Caminos Alimentados.	Caminos, campos deportivos.
SEP	Atención educativa, participación del Comité Administrador del Programa Federal Pro-Constructor de Escuelas desde el principio de la colonización, decisión federal.	Atención educativa y participación del CAPFCE según solicitud de la población y número de colonos. Decisión Estatal.

S.C. y T.	Correos, telégrafos, teléfonos. Comisión de Comunicaciones Rurales. Prioridad al transporte de materiales en los F.C. C.E. y en el traslado de familias.	Idem
S.D.N.	Autorización para uso de explosivos en la autorización de Bancos de Materiales. Registro Federal de Armas. Resguardo Federal. Servicio Militar Obligatorio. Instrucción para la banda de guerra. Organización para el traslado de familias y atención durante el traslado.	Idem
C.F.E.	Introducción de luz eléctrica.	Idem
CONASUPO	Instalación de tiendas, capacitación a hijos de ejidatarios en actividades agropecuarias.	Centro de Venta Conasupo (productos básicos). Centro PACE -- programa del gobierno federal.

Esta participación coordinada del Gobierno Federal, a la que se suman las de promociones del gobierno de la entidad respectiva, manifiesta el interés porque la creación de los nuevos centros de población ejidal constituya el mejor camino para arraigar al campesino con su familia en las tierras que se le dotan, al mismo tiempo que se modifica su modo de vida incorporándolo de lleno a un nuevo orden de justicia social.

A pesar de lo dispuesto en la ley la acción de nuevos centros de población no ha funcionado debidamente, principalmente por cuatro causas:

- a) Ausencia de mecanismos de selección de los campesinos solicitantes, de conformidad con una escala de prioridades; de los fines productivos de los nuevos centros y de las modalidades de organización recomendables.

- b) Ausencia de programas de sensibilización previa que facilite la integración de los grupos por trasladarse, así como su aceptación a nuevas -- circunstancias, para reducir los niveles de deserción.
- c) Insuficiencia de infraestructura y falta de programas de apoyo para la consolidación y expansión del proceso de colonización dirigida.
- d) Carencia de una efectiva participación y coordinación entre las dependencias oficiales cuyas -- funciones específicas deben ser totalmente cumplidas, pues en el caso contrario, perjudican -- significativamente los núcleos ya constituidos.

De 1970 a mayo de 1979 se han constituido los siguientes nuevos centros de población ejidal:

FECHA	NUMERO	SUPERFICIE	BENEFICIADO
1971-1972	145	1,468,770	9,559
1973-1974	130	794,220	8,440
1975-1976	271	868,935	22,145
1977-1978	32	99,408	1,776
1979	22	108,214	2,261
T O T A L	600	3,359,547	44,181

FUENTE: S.R.A. Dirección General de Estadística y Catastro.

Tomando en cuenta las cifras dadas con anterioridad, de 1921 a 1979 se han constituido 1,536 nuevos centros de población ejidal con una superficie de 10,607,678 hectáreas beneficiando a 155,873 campesinos.

Como es de notarse la política de nuevos centros de población ha tenido poca aplicación, sin embargo, a partir del año de 1958, que corresponde al primer año del sexenio del presidente Adolfo López Mateos, la acción cobró un verdadero auge.

N O T A S

- (1) Lucio Mendieta y Núñez. "El Problema Agrario de México y Ley Federal de Reforma Agraria". 14a. Ed. Editorial Porrúa, S. A. p.
- Martha Chávez Padrón. "El Derecho Agrario en México" 4a. Ed. 1977. Editorial Porrúa, S. A. pp. 169-219.
- Francisco González de Cossio. "Historia de la Tenencia y Explotación del Campo desde la Epoca Precortesiana hasta las Leyes del 6 de enero de 1915". T. II p. 363.
- Enrique Semo. "Historia del Capitalismo en México. - Los orígenes. 1521-1763", 1a. Ed. 1973. Ediciones -- Era. pp. 60-65.
- (2) Diego Durán, citado por Fernando Figueroa en las Comunidades Agrarias. p. 26.
- (3) Jesús Wilfrido Lázaro Jiménez. "Los Nuevos Centros - de Población Agrícola". TESIS. México 1974. pp. 41 y 42.
- (4) Citado por Jesús Wilfrido Lázaro Jiménez. ob. cit. - p. 39.
- (5) Manuel Fabila. "Cinco Siglos de Legislación Agraria" (1493-1940). T. I. México, 1941. Banco Nacional de - Crédito Agrícola, S. A. p. 2.
- (6) Lucio Mendieta y Núñez. "El sistema agrario constitucional". p. 19 citado por Jesús Wilfrido Lázaro Jiménez. ob. cit. p. 44.
- (7) Citado por Martha Chávez Padrón. "El Derecho Agrario en México". p. 191.
- (8) Manuel Fabila. ob. cit. p. 6.
- (9) Idem. p. 7.
- (10) Alonso de Zorita. "Los señores de la Nueva España". p. 8 citado por Enrique Semo en Historia del Capitalismo en México. Los orígenes. 1521-1763. 1a. Ed. -- 1973. Ediciones Era. p. 67.
- (11) Lucio Mendieta y Núñez. "El problema agrario de México y Ley Federal de Reforma Agraria". 14a. Ed. Editorial Porrúa, S. A. ob. cit. p. 109.
- (12) Martha Chávez Padrón. ob. cit. p. 194.

- (13) Riva Palacio Vicente. "México a través de los siglos. El virreinato". Publicaciones Herrerías. p. 74 citado por Manuel López Gallo en "Economía y Política en la Historia de México". Editorial Grijalbo, S. A. 2a Ed. México, 1967. p. 28.
- (14) Manuel Fabila, ob. cit. p. 32.
- (15) Idem. p. 49.
- (16) Idem. p. 53.
- (17) Idem. p. 57.
- (18) Martha Chávez Padrón. ob. cit. p. 210.
- (19) Manuel Fabila. ob. cit. p. 57.
- (20) Idem. p. 52.
- (21) Citado por Martha Chávez Padrón. "El Derecho Agrario en México". 4a. Ed., Mex. 1977. p. 258.
- (22) Idem. p. 259.
- (23) Idem. p. 261.
- (24) Código de Colonización. Francisco de la Maza, citado por Martha Chávez P. ob. cit. p. 263.
- (25) Moisés T. de la Peña. "Problemas demográficos y agrarios de México". Revista "Problemas Agrícolas e Industriales de México", junio-diciembre, México 1950, pp. 9-324. Citado por Sergio Reyes Osorio. "Estructura Agraria y Desarrollo Agrícola en México". p. 695.
- (26) Manuel Fabila. "Cinco Siglos de Legislación Agraria" p. 220.
- (27) Pastor Rouaix. "Génesis de los Artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917". 2a. Ed. Biblioteca del Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana. México, 1959. pp. 54 y 55.
- (28) Idem. p. 55.
- (29) Manuel Fabila. ob. cit. p. 307.
- (30) Raúl Lemus García. Sistemática jurídica del problema agrario. pp. 15 y 16.

- (31) Luis G. Alcérreca. citado por Víctor Manzanilla Schaffer en "La Colonización Ejidal". p. 50.
- (32) Citado por Martha Chávez Padrón. "El proceso social agrario y sus procedimientos". 2a. Ed., 1976. Editorial Porrúa, S. A. p. 180.
- (33) Manuel Fabila. ob. cit. p.
- (34) Diario Oficial de la Federación de enero de 1926. p. 309.
- (35) Ley que reforma la reglamentaria sobre repartición de tierras ejidales y constitución del patrimonio -- parcelario ejidal.
- (36) Ley de nuevos centros de población agrícola. Diario Oficial de la Federación del 9 de septiembre de 1932. p. 4.
- (37) Manuel Fabila. "Cinco Siglos de Legislación Agraria. p.
- (38) Idem. p.
- (39) Idem. p.
- (40) Idem. p.
- (41) Exposición de Motivos de la Ley Federal de Reforma Agraria.
- (42) Obile Font. "La colonización dirigida y espontánea en el Valle de Edzna. TESIS para la obtención del -- doctorado en Ciencias Económicas y Sociales. Mayo -- 1977. p. 81.

CAPITULO II

PROCEDIMIENTO DE CREACION DE NUEVOS
CENTROS DE POBLACION EJIDAL

1. MARCO TEORICO.

Para iniciar el análisis del procedimiento agrario mediante el cual se crea un nuevo centro de población ejidal considero necesario hacer referencia a los principios generales que norman el proceso agrario.

En este sentido y siguiendo el criterio sustentado -- por el Doctor Héctor Fix Zamudio (1), el proceso agrario -- se halla en un atraso doctrinal, toda vez que no se ha llegado a integrar una corriente procesalista importante que incorpore a las normas instrumentales agrarias los adelantos que la ciencia del proceso ha alcanzado en los últimos tiempos.

Al lado de una gran cantidad de estudios jurídicos sobre la Reforma Agraria en su aspecto sustantivo, se presenta un aspecto desértico en el aspecto procesal, manifiestándose así un contraste muy marcado y un desequilibrio notorio, que se traduce en el menoscabo de la eficacia de las disposiciones tutelares agrarias. Lo que resulta del todo incongruente e inaceptable, puesto que siendo el Derecho Agrario una rama del Derecho Social debería estar bien integrado para así cumplir con su función de tutelar los intereses de los campesinos.

La ausencia de una doctrina procesal en materia agraria, se puede comprobar al examinar las diferentes obras -- que existen en Derecho Agrario; no obstante, es necesario mencionar que sólo las obras del Dr. Lucio Mendieta y Núñez (2) y de la Dra. Martha Chávez Padrón (3) hacen referencia a los procedimientos agrarios, pero no hacen el estudio de acuerdo con el método científico del derecho procesal.

En nuestro sistema jurídico, las disposiciones agrarias tanto sustantivas como adjetivas corresponden, desde el punto de vista formal, al campo de la administración, -- por lo que resulta necesario establecer la naturaleza material de dichas normas jurídicas, con el fin de aclarar su situación en el Derecho Procesal.

El Derecho Social, surgido como producto de la socialización del Derecho, comprende "al derecho laboral, al derecho agrario y al derecho de la seguridad social cuyas -- normas se han elevado al rango de disposiciones constitu--

cionales en casi todas las Cartas Fundamentales de nuestros días, con el nombre de 'garantías sociales' (4).

Claro está que estas normas del Derecho Social requieren tanto de normas sustantivas como procesales inspiradas en los mismos principios de justicia social y de tutela de la clase campesina, clase económicamente débil.

A pesar de la pobreza dogmática del Derecho Procesal Agrario, el legislador inspirado en los principios normativos del artículo 27 constitucional, ha ido conformando un verdadero "proceso social agrario con aspectos peculiares - que le otorgan autonomía". (5)

En el proceso social agrario predomina el principio inquisitorio, pues las autoridades agrarias tienen facultades para impulsar el procedimiento; para integrar la materia de la controversia; para completar el material probatorio; y - en general, para orientar el procedimiento hacia la búsqueda de la verdad material, con ausencia de formalismos y con una protección especial a la parte económicamente débil, a fin de establecer la verdadera igualdad ante la ley.

Otra característica es la que señala el Dr. Fix Zamudio y que consiste en una clara tendencia a una composición equitativa del litigio (6), dando preferencia a la equidad sobre legalidad pura, pero entendiendo esto como la facultad del juzgador para templar el rigor de la norma, tomando en cuenta las especiales circunstancias del caso concreto.

Lo que justifica el carácter proteccionista de la parte débil en el proceso agrario, es lo que Eduardo J. Conture (7) ha denominado "igualdad por compensación" o sea que se persigue la igualdad social sobre la igualdad formal de las partes en el proceso.

En el proceso agrario no hay caducidad de la acción ni de la instancia, tampoco existe el sobreseimiento. Los poblados solicitantes no pueden desistir de la acción, pues ésta continuará su curso hasta la total y definitiva resolución.

Las disposiciones procesales agrarias tienen la característica de establecer instituciones liberales y flexibles. Por ejemplo, en el procedimiento ejidal, las pretensiones de los núcleos de población son examinadas con un criterio de amplísima liberalidad, al extremo de que cuando se trata de solicitud de dotación o restitución de tierras o aguas, es suficiente un simple escrito en el cual se exprese la intención de promoverlo, y cuando la instancia es poco explícita, se sigue la tramitación como si se hubiese pedido dotación.

Tanto en el caso de dotaciones y restituciones de tierras y aguas, como cuando se trata de conflictos por límites de bienes comunales o de creación de nuevos centros de población ejidal (cuando se han negado la dotación o la restitución), la tramitación se puede iniciar de oficio por las autoridades agrarias.

"Esta posibilidad de promover de oficio los procesos agrarios, constituye un aspecto peculiar que distinguen las normas instrumentales agrarias de naturaleza social, de las que integran las restantes ramas de enjuiciamiento, pues en todas ellas sólo puede iniciarse un proceso a través del ejercicio de la acción, o sea que el proceso moderno, con excepciones limitadísimas es un proceso a base de acción, en tanto que en la materia agraria existe un sector importante en el cual se supl^e oficialmente la actividad procesal de los campesinos" (8).

Las autoridades que conocen de esta clase de controversias, poseen las máximas facultades de investigación y de dirección del proceso, que pueden estimarse compatibles con la imparcialidad del juez, de tal manera que pueden allegar se el material probatorio omitido por las partes.

También cabe hacer notar, que con excepción de la segunda instancia para los conflictos por límites de bienes comunales, respecto del cual se exigen mayores formalidades, no existen plazos o términos preclusivos en los restantes procedimientos agrarios, ni tampoco se establece oportunidad para presentar elementos de convicción, sino todo lo contrario, en tanto no se dicte resolución definitiva por el Presidente de la República, tanto las partes como las autoridades que conocen de la controversia, éstas últimas oficialmente, pueden promover y allegar todo el material necesario para obtener un fallo apegado a la verdad material.

Señaladas de manera general las características propias del proceso agrario, a continuación se analizará concretamente el procedimiento de creación de nuevos centros de población ejidal.

2. DEFINICION DE LA ACCION.

El artículo 27 de la Constitución y la Ley Federal de Reforma Agraria establecen las acciones mediante las cuales es posible dar tierras a los campesinos solicitantes, éstas son: Restitución, Dotación, Ampliación y Creación de Nuevos Centros de Población Ejidal. Este último ha sido consi

derado, tanto por la Constitución como por la Ley Federal de Reforma Agraria, como un procedimiento supletorio, es decir, que procederá siempre y cuando se hayan intentado los de dotación, ampliación y restitución y cuyos resultados hayan sido negativos, sin embargo, en la práctica ha operado como un procedimiento más del reparto agrario.

El artículo 198 de la Ley Federal de Reforma Agraria establece la acción de creación de nuevos centros de población ejidal a favor de los grupos de veinte o más individuos que carezcan de tierras, bosques y aguas y que reúnan los requisitos establecidos en el artículo 200, aún cuando pertenezcan a diversos poblados.

El artículo 244 de la misma Ley dispone que la acción de nuevos centros de población procederá cuando las necesidades del grupo capacitado para constituirlo no pueda satisfacerse por los procedimientos de restitución, dotación o ampliación de ejidos, o de acomodo en otros ejidos.

Tomando en consideración las anteriores disposiciones, la acción de creación de nuevos centros de población ejidal puede definirse de la siguiente manera: es una vía dotatoria de recursos agrarios tendientes a satisfacer las demandas de campesinos carentes de éstos, que están dispuestos a trasladarse a las regiones o zonas en donde sea posible establecer el nuevo centro, y, a través de la cual, el Estado dota legalmente, mediante una resolución presidencial que es ejecutada por la Secretaría de la Reforma Agraria.

3. PROCEDIMIENTO

a) Supuestos de procedencia de la acción.

En todo proceso, para su existencia, deben darse elementos esenciales, estructurales y constitutivos. Si no se dan los presupuestos procesales, no hay proceso. Así, si no hay juzgador, actor, demandado o controversia no hay proceso; esto es, porque así lo exige su naturaleza para su propia integración; independientemente de la voluntad del legislador.

En este sentido, se entiende por proceso la secuencia de conductas a través de las cuales se realiza la jurisdicción, es decir, un instrumento para administrar justicia y que implica una serie de actos que las partes y el órgano jurisdiccional entretejen, observando ciertas modalidades que garantizan el respeto a las garantías individuales.

La Ley señala una serie de requisitos para que la acción de nuevos centros de población ejidal proceda, estos son:

- 1) Existencia de un grupo de 20 o más individuos con capacidad agraria cuyas necesidades agrarias no hayn podido ser satisfechas por los procedimientos de restitución, dotación, ampliación o acomodo.
- 2) Existencia de tierras afectables fuera del radio legal de afectación.
- 3) Conformidad de los individuos de trasladarse al lugar en que sea posible establecer el nuevo centro.

Por lo que se refiere al primer supuesto cabe aclarar, que de acuerdo con los artículos 244 y 326, los procedimientos deben de estar concluídos por resolución presidencial negativa; esto significa que, después de años y años que se tardan los procedimientos para finalizar, los campesinos pueden intentar la acción de nuevos centros que durará otros tantos años para resolver la satisfacción de las necesidades agrarias de los campesinos.

No obstante lo anterior, la Ley contempla la oportunidad por la que, los campesinos pueden intentar la acción de creación de nuevos centros, es decir, sin necesidad de haber intentado las acciones anteriormente citadas. Tal es el caso del artículo 198 y del 327 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

En cuanto a la capacidad de los campesinos solicitantes, en el caso de que la acción la ejerzan a petición de parte y en forma directa, la Ley es omisa, pues no señala la forma en que ésta debe comprobarse ni el momento procesal en que debe hacerse.

Es claro, que en el caso de que la acción de nuevos centros se promueva de oficio después de haberse resuelto negativamente las acciones de dotación o restitución, la capacidad de los individuos solicitantes ya debió de haberse comprobado en el momento procesal oportuno, por lo que en el procedimiento que corresponde a la acción que se comenta ya no hay necesidad de volver a hacerlo.

En relación al segundo supuesto, este consiste en lo siguiente: "que no haya parcelas vacantes, ni tierras disponibles en los alrededores del grupo solicitante y que en cambio sí las haya fuera del radio legal de afectación, en otras partes en donde hay tierras afectables y suscepti---

bles de abrirse al cultivo incluso dentro del mismo Estado y Municipio, cuyos rendimientos sean suficientes para satisfacer las necesidades agrarias de los solicitantes y sobre las cuales legalmente no deban constituirse ejidos por la vía de dotación y ampliación o comunidades por la vía de restitución" (9).

De gran importancia es la expresión de conformidad de los campesinos de trasladarse al lugar donde se constituirá el nuevo centro de población, esto con el fin de cumplir con el derecho público subjetivo contenido en el artículo 11 constitucional y que se refiere a la libertad de tránsito.

El hecho de que la autoridad agraria hiciera caso omiso a la expresión de conformidad de los campesinos de trasladarse al lugar determinado para el establecimiento del nuevo centro de población significaría una violación al artículo constitucional citado, pues, en realidad ésta les estaría imponiendo la introducción a una jurisdicción específica, obligándolos a una inmovilidad forzada.

Para comprender lo anterior, es necesario transcribir el texto del artículo 11 constitucional:

"Todo hombre tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes. El ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad criminal o civil y a las de la autoridad administrativa, por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país" (10).

Según el Dr. Juventino V. Castro (11) esta disposición constitucional establece cuatro libertades: la libertad de entrar en la República; la libertad de salir de ella; la libertad de viajar por el territorio de la República; y la libertad de mudar de residencia.

Se refiere al derecho de los nacionales y extranjeros en nuestro país, para desplazarse libremente dentro y fuera de él, sin necesidad de autorizaciones específicas por parte de las autoridades, que lógicamente podría traducirse en una negativa en ciertos casos para permitir dicho desplazamiento, o, como se mencionó anteriormente, para introducirse en una jurisdicción específica, obligando así a las personas a una inmovilidad forzada.

Finalmente, en este punto, se puede decir que las disposiciones de la ley, parecen ser muy prometedoras, sin embargo, la aplicación de las mismas demuestra lo contrario.

"Los solicitantes provenientes de Sinaloa eran solicitantes de tierras del Municipio de Guasave, de los alrededores de Las Tortugas y Bachoco. Por no encontrar trabajo tampoco en Sinaloa, donde la presión se hacía cada día más fuerte en cuanto a la situación del empleo, unos se decidieron a ir a trabajar a Campeche, Escárcega y al Valle de Edzna, para manejar las trilladoras de arroz, en 1974. Allí un ingeniero les habló de la colonización. El grupo pensaba quedarse en el Valle de Edzna, formando un nuevo centro de población ejidal espontáneo.

Con la información que les proporcionó la Secretaría de la Reforma Agraria y por conocer algunos de Sinaloa a gente cercana de Bachoco, se comenzaron a organizar. Les invitaron a formar una lista de solicitantes. Hicieron dos Juntas para tramitar el asunto. Muchos soñaron lo que les prometían: "pensaban encontrar un terreno sin piedra -un valle-, un terreno que diera seis toneladas de arroz por hectárea. También nos dijeron que el Gobierno va a desmontar y que nos dará vacas para hacer una unidad ganadera. Esto era en noviembre de 1974.

El 7 de diciembre llegó el grupo a Quintana Roo, primero a la Ciudad Lázaro Cárdenas, pero como era ejido ya constituido, no les gustó a los colonos, porque quedaban como repobladores. Por ser un grupo que vino espontáneamente, el gobierno no les pagó el traslado" (12).

b) Solicitud y Publicación.

De acuerdo a la ley, el procedimiento consta de seis pasos fundamentales, que se desahogan en única instancia, el primero de éstos es la presentación de la solicitud de dotación de recursos agrarios a través de la creación de un nuevo centro de población ejidal. Este acto inicial debe realizarse ante la delegación agraria de la entidad.

La acción se promueve de oficio o a solicitud de los interesados; en ambos casos, los campesinos declararán su conformidad de trasladarse y arraigarse en el sitio donde sea posible establecer el nuevo centro de población. Con estas dos opciones de ejercitar la acción, se demuestra que el procedimiento es decididamente inquisitorio, pues, si los núcleos presentan una solicitud de tierras cuyos fundamentos son oscuros, éstos serán subsanados por la autoridad agraria; a falta de promoción por parte del núcleo, la autoridad agraria podrá presentarla.

Ya sea que la acción se promueva a petición de parte o de oficio; en la solicitud, los campesinos podrán señalar los terrenos susceptibles de afectación. En este caso, la autoridad agraria notifica el hecho al Registro Público de la Propiedad para que haga las anotaciones preventivas respecto de los bienes sobre los que existían solicitudes agrarias.

La anotación marginal sólo tiene aplicación sobre propiedades que excedan a la pequeña propiedad, a fin de que los futuros adquirientes tengan conocimiento de que cualquier división y fraccionamiento posterior a la publicación de la solicitud agraria es nula.

Al respecto la Suprema Corte de Justicia ha emitido jurisprudencia en el sentido de que la citada inscripción no crea derechos agrarios a los campesinos solicitantes.

"De lo dispuesto en los artículos 328 y 449 de la Ley Federal de Reforma Agraria en el sentido de que "si en la solicitud o en la declaración los campesinos señalan los predios presuntamente afectables, el Delegado notificará este hecho al Registro Público de la Propiedad" y de que éste "deberá hacer las anotaciones marginales preventivas o definitivas respecto de los bienes sobre los que existen solicitudes agrarias", no puede desprenderse que los campesinos solicitantes adquieran derecho sobre las tierras motivo de la inscripción, pues esos preceptos sólo persiguen la finalidad de que los interesados tengan conocimiento del estado que se encuentran los predios, mientras se emite la resolución presidencial respectiva para evitar los perjuicios que ocasionarían el traslado de dominio de tales predios en el caso de que resultaran afectados" (13).

Para el caso de que el propietario demuestre a la autoridad agraria su inafectabilidad con la presentación del certificado correspondiente, resulta del todo inútil la notificación y anotación citada, de tal manera que, para evitar este despilfarro administrativo, la autoridad agraria debería contar con un registro actualizado de las propiedades inafectables de la entidad de que se trate.

Una disposición que resulta ser demasiado ambiciosa es la que determina que la autoridad agraria envíe la solicitud a la Secretaría de la Reforma Agraria el mismo día en que la recibe e inmediatamente en el mismo artículo se le ordena ejecutar una serie de trabajos que deberá anexar a la solicitud, otorgándole para ello un término de 30 días. Estos trabajos consisten en investigar la zo

na de donde sean vecinos los solicitantes para saber si existen tierras afectables para establecer el nuevo centro de población.

Una vez concluidos éstos trabajos la solicitud es enviada a la Secretaría de la Reforma Agraria quien procede a publicarla en el Diario Oficial de la Federación, en el periódico oficial de la entidad en donde sean vecinos los solicitantes y en la entidad en que esté ubicado el predio o predios, si es que se señalaron en la solicitud como -- afectables. En este último caso, la publicación surte --- efectos de notificación para los propietarios en los términos del artículo 210.

Respecto a este último aspecto, relativo a la notificación que debe hacerse a los propietarios presuntos afectados, existe una Jurisprudencia emitida por la Suprema -- Corte de Justicia de la Nación que deja bien clara la forma en que deben ser realmente notificados los sujetos a -- que se alude.

"Conforme al artículo 220 del Código Agrario abrogado y su correlativo el 275 de la Ley Federal de Reforma Agraria en vigor, la publicación de la solicitud o del acuerdo de iniciación del expediente en el periódico oficial, aunque surte efectos de notificación no basta por sí sola con respecto a los propietarios de tierras o usuarios de aguas afectables, sino que también es necesario, como lo indica el último párrafo del -- precepto en cita, que las comisiones agrarias -- mixtas informen a tales propietarios o usuarios mediante oficio que les dirijan a los cascos de las fincas; sólo de esta manera se considera legalmente notificado el propietario o poseedor de predios afectables, a fin de que pueda acudir al procedimiento agrario a hacer valer sus derechos" (14).

Aún cuando el artículo 275 de la Ley declara expresamente que la publicación en el Diario Oficial de la Federación de la solicitud o de la iniciación de oficio de los -- procedimientos dotatorios o restitutorios surte efectos de notificación para los propietarios de las fincas afectables, tal no es jurídica y procesalmente válido y suficiente, pues, se trata de la iniciación de un procedimiento de afectación cuyo objeto son precisamente sus tierras, y esto evidentemente constituye un acto de mucha importancia y relevancia.

De acuerdo con la Teoría General del Proceso existen actos procesales que por su importancia deben ser notificados personalmente; esta consiste en que el funcionario en-

cargado de hacerlo, deberá, teniendo frente a sí a la persona interesada, comunicarle de viva voz la noticia que de ba dársele.

Uno de los actos que deben ser notificados personalmente es el emplazamiento. El hecho de comunicarle al propietario de las fincas susceptibles de afectación, que -- existe un procedimiento de afectación en su contra para do tar, restituir o crear un nuevo centro de población o am pliar un ejido o comunidad y la existencia del derecho para acudir a juicio a alegar lo que a su derecho convenga, es indudablemente un emplazamiento.

En este sentido dicha notificación debería hacerse en forma personal, además de ser publicada la solicitud del núcleo de población en el Diario Oficial de la Federación, para que de esa manera las autoridades agrarias cumplan -- más eficazmente con la garantía de audiencia del propietario privado establecida en su favor en el artículo 16 constitucional y eliminar así, la posibilidad de la interposición del amparo.

Con lo anterior, no se trata de decir que la notificación a los propietarios a través de oficio dirigido por la Comisión Agraria Mixta a los cascos de las fincas sea errónea, sino todo lo contrario, es la mejor forma práctica de hacerlo, pues; generalmente, el lugar donde se encuentran éstas no es el de residencia de su titular.

Después de notificado el propietario presunto afectado tendrá un plazo de 45 días para que manifieste, ante la autoridad agraria, lo que a sus derechos convenga.

c) Trabajos Técnicos-Informativos.

Estos trabajos, dentro del procedimiento de creación de nuevos centros de población, constituyen los instrumentos, mecanismos o procedimientos en los que la autoridad agraria encuentra los motivos suficientes para convencerse de que existen las posibilidades físicas y jurídicas de -- crear un nuevo centro de población. Son la vía, el camino, que pueden ocasionar los argumentos que permitirán a la autoridad agraria llegar a la certeza, o al conocimiento de que las propiedades que señala el núcleo peticionario son realmente afectables y que en razón a ello su pretensión de que se les dote de tierras es válida y procedente.

Los trabajos, materia de este inciso, son medios de -- prueba de diversa índole: documentales (certificados de -- inafectabilidad, los títulos de propiedad de los presuntos afectados, etc.); pericial (estudios de localización y pla nificación de tierras hechas por un perito en agronomía);

de información instrumental (fotografías); informe de autoridades (el que emite el Registro Público de la Propiedad para precisar si el presunto afectado no tiene otras propiedades y si la compra no fue hecha con posterioridad a la solicitud) etc.

De acuerdo con la ley, en un término de 60 días se -- ejecutarán los trabajos técnicos-informativos y agroeconómicos con personal que podrá ser de las mismas oficinas -- centrales, de las delegaciones, o de donde determine la Dirección General de Nuevos Centros de Población.

Los trabajos técnicos-informativos comprenden estudios fotográficos, agronómicos, económicos, sociales y de investigación, tales como localización y planificación de tierras que, por su calidad, aseguren el rendimiento suficiente para satisfacer las necesidades de los peticionarios. No obstante, primeramente deben aplicarse a determinar la afectabilidad en términos de ley y para esto se considera básico conocer y comprobar a satisfacción, la superficie, el tipo de explotación y la consulta al Registro Público de la Propiedad para precisar si el presunto afectado no tiene otras propiedades y si la compra de su predio no fue hecha con posterioridad a la solicitud.

Nótese que tanto en esta fase procesal como en las anteriores, la autoridad agraria es quien impulsa el procedimiento, tanto para integrar la materia de la controversia como para completar el material probatorio.

No existe ninguna disposición en la ley que considere el supuesto de la inexistencia de tierras afectables en la entidad de los solicitantes ni la forma en que deben actuar o decidir las autoridades agrarias en este supuesto, sólo señala que debe cancelar la anotación preventiva que hizo en el Registro Público de la Propiedad. Debería existir una norma que indicara los mecanismos y los procedimientos que deben seguir las autoridades en este caso. Esto podría consistir en lo siguiente: si resultare improcedente en términos de ley la pretendida afectación, la Delegación Agraria debe suspender los trabajos técnicos-informativos y comunicar a la S. R. A. tal determinación, así como al núcleo solicitante y al Comité Particular Ejecutivo; si la S. R. A. contara con terrenos nacionales en otra entidad, podría proponer al núcleo solicitante, encauzar las gestiones al establecimiento de otro nuevo centro en estos terrenos, en tal caso, los campesinos volverían a -- dar su consentimiento por escrito, para trasladarse al lugar que la S. R. A. señale de acuerdo a los nuevos estudios que se realicen.

Precisamente por la imposibilidad material de satisfacer las necesidades agrarias de los grupos campesinos, las

autoridades agrarias en lugar de crear el nuevo centro de población en terrenos independientes de otros ejidos; recurren a crearlos en terrenos que se encuentran vacantes pertenecientes a otros ejidos, constituyendo este fenómeno un típico reacomodo.

"Para facilitar los trámites, los que se encontraban en México hicieron la solicitud, desde la colonia Aurora, del Municipio de Netzahualcoyotl, del Estado de México; en la cual se pedía la -- creación de un nuevo centro de población que se llamaría "Lázaro Cárdenas del Río" (mayo de 1971), en Quintana Roo. Antes de llegar esta solicitud, unos habían ido hasta Chiapas para ser reacomodados. Trabajaron un año, pero por falta de aceptación de los nativos de los nuevos habitantes -- tuvieron que huir antes que les quemaran todo. -- La dotación que se les propuso en Quintana Roo -- era de 7,800 hectáreas de las cuales 7,696 hectáreas eran susceptibles de cultivarse. Al visitar el lugar se presentó el problema de la lejanía del pueblo por formar y mucha incertidumbre en cuanto a la rapidez en la construcción de la infraestructura" (15).

En caso de que proceda la afectación proseguirán los trabajos técnicos-informativos, en los aspectos de agronomía, climatología, etc., con la finalidad de conocer la potencialidad productiva y en función de ésta, determinar el máximo de beneficiarios conveniente a establecerse, en el nuevo centro de población. Estos trabajos son realizados bajo la vigilancia y supervisión del Delegado Agrario y -- los ejecuta un comisionado especial que puede ser de la -- propia Delegación Agraria o de la Dirección General de Nuevos Centros de Población Ejidal.

El Comisionado elabora un informe general sobre estos trabajos técnicos-informativos. Con base en éstos, formulará un estudio sobre las posibilidades de establecer un nuevo centro de población y hará un proyecto para crearlo, así como el plano proyecto correspondiente.

Efectuados los trabajos de campo se remiten los informes correspondientes a la Dirección General de Nuevos Centros de Población Ejidal, la que previo estudio del expediente, formulará un anteproyecto de dictamen, así como el plano proyecto correspondiente.

d) Opiniones del Ejecutivo Local y de la Comisión Agraria Mixta.

Si es procedente la creación del nuevo centro de po--

blación, la información y apreciación que resulten de los trabajos técnico-informativos debe presentarse con la opinión del Comisionado y del Delegado agrario con todas las pruebas fehacientes que permitan substanciar el dictamen, y en estas condiciones, el delegado agrario lo enviará a la Secretaría de la Reforma Agraria, al Gobernador del Estado donde se pretenda establecer el nuevo centro y a la Comisión Agraria Mixta para que en un plazo de 15 días expresen su opinión (art. 332).

Dado que la creación de esta forma de tenencia de la tierra es manejada a través de planes declarados por la ley de interés público, poco importa, para las autoridades centrales de la Secretaría de la Reforma Agraria, las opiniones del Gobierno de Estado y de la Comisión Agraria Mixta.

e) Dictamen del Cuerpo Consultivo Agrario.

Transcurridos los plazos fijados para la fase anterior, el expediente pasa a la consultoría correspondiente que tiene la categoría de órganos de consulta. Su función es dictaminar sobre los expedientes que deben ser resueltos por el Presidente de la República, revisar y autorizar los planos proyectos, emitir opinión sobre conflictos por resoluciones presidenciales, procurar la conciliación de las partes, opinar sobre iniciativas de ley o reglamentos en materia agraria, etc.

En relación a los nuevos centros de población hace lo siguiente: revisa los estudios, coteja la documentación y en su caso, solicita a la Delegación Agraria información para aclaración de datos faltantes. El consejero agrario por el Estado correspondiente formulará el dictamen relativo que someterá a la consideración del Cuerpo Consultivo Agrario.

El dictamen viene a ser una relación suscita de los procedimientos y la tramitación con todas las características para la identificación del caso, menciona al Comisionado que efectuó el trabajo, su contenido y la opinión de la Dirección General de Nuevos Centros de Población Ejidal, así como las causas de la propuesta de afectación, sus puntos resolutivos, planos, etc.

f) Resolución Presidencial.

La resolución presidencial sobre creación de nuevos centros de población, según los términos del artículo 334, tiene los mismos requisitos de esencia y forma, resultados, considerandos y puntos resolutivos de una resolución de doctación:

La resolución presidencial contendrá los siguientes - datos:

- I. Los resultados y considerandos en que se informen y funden;
- II. Los datos relativos a las propiedades -- afectables para fines dotatorios y a las propiedades inafectables que se hubieren identificado durante la transmisión del - expediente y localizado en el plano infor- mativo correspondiente;
- III. Los puntos resolutivos, que deberán fijar, con toda precisión las tierras y aguas -- que, en su caso, se concedan, y la canti- dad con que cada una de las fincas afecta- das contribuya;
- IV. Las unidades de dotación que pudiesen -- constituirse, las superficies para usos - colectivos, la parcela escolar, la unidad agrícola industrial de la mujer y la zona de urbanización, el número y nombres de - los individuos dotados, así como el de -- aquellos cuyos derechos deberán quedar a salvo.
- V. Los planos conforme a los cuales habrán - de ejecutarse, incluyendo los relativos a la zona de urbanización y a la zona agrí- cola industrial para la mujer. Los pla- nos de ejecución aprobados y las localiza- ciones correspondientes no podrán ser mo- dificados".

Dicha resolución deberá contener la declaración de -- que los bienes pertenecientes a los nuevos centros queda-- rán sujetos al régimen establecido por esta ley para los - bienes ejidales, para de esta manera cumplir con lo ordena- do por el artículo 60.

De acuerdo con la ley, en la resolución presidencial, se indicarán las Dependencias de los Ejecutivos Federal y Locales que deban contribuir económicamente a sufragar los gastos de transporte, instalación y créditos para subsis-- tencia de los campesinos y a realizar las obras de infraes- tructura socioeconómica y asistencia técnica y social necé- sarias para su sostén y desarrollo.

g) Publicación y Registro.

La resolución presidencial, de acuerdo con el artícu- lo 306 de la ley deberá publicarse en los Diarios Oficia- les de la Federación y de los Estados y se inscribirá en - el Registro Agrario Nacional.

h) Ejecución.

Cumplimentados los pasos anteriores, la Dirección de Derechos Agrarios elabora la orden de ejecución y la remite a la Delegación Agraria quien ordena la ejecución de Comisionado. De esta manera, la ejecución comprenderá:

- I. La notificación de las autoridades del ejido.
- II. La notificación a los propietarios afectados y colindantes que hayan objetado inicialmente la dotación, con anticipación no menor de tres días a la fecha de la diligencia de posesión y deslinde por medio de oficios dirigidos a los dueños de las fincas, sin que la ausencia del propietario impida o retarde la realización del acto posesorio.
- III. El envío de las copias necesarias de la resolución a la Comisión Agraria Mixta, para su conocimiento y publicación.
- IV. El acta de apeo y deslinde de las tierras concedidas, la posesión definitiva de las mismas y el señalamiento de plazos para levantar cosechas pendientes, para conservar el uso de las aguas y para desocupar terrenos de agostadero, en los términos de los artículos 302 y 303.
- V. La determinación y localización:
 - a) De las tierras no laborables adecuadas para el desarrollo de alguna industria derivada del aprovechamiento de sus recursos;
 - b) De las tierras laborables;
 - c) De la parcela escolar;
 - d) De la unidad agrícola industrial de la mujer;
 - y
 - e) De las zonas de urbanización.
- VI. La determinación de los volúmenes de agua que se hayan concedido, en caso de tratarse de terrenos de riego.
- VII. El fraccionamiento de las tierras laborables que de conformidad con la ley, deban ser objeto de adjudicación individual; la unidad de dotación será de la extensión y calidad que determinan las resoluciones presidenciales respectivas y las leyes vigentes en la fecha en que aquéllas se dictaron.
- VIII. Cuando se haya adoptado la forma de explotación colectiva de las tierras laborables, se expedirán certificados de derechos agrarios para garantizar plenamente derechos individuales de los ejidatarios; y
- IX. Entré tanto se efectúa el fraccionamiento definitivo de las tierras de cultivos, cuando ésta deba operarse, se expedirán también certificados de derechos agrarios que garanticen la posesión y el disfrute de las superficies que hayan co-

respondido a cada ejidatario en el reparto derivado de la posesión provisional que deberá hacerse de acuerdo con las bases establecidas para el fraccionamiento y la distribución de las unidades individuales de dotación.

Los actos fundamentales de la diligencia de ejecución es el apeo, deslinde y entrega efectiva de las tierras y aguas dotadas, sin lo cual es jurídicamente inconcebible la ejecución misma.

El artículo 308 establece que las resoluciones que creen nuevos centros de población ejidal se tendrán por ejecutadas al recibir los campesinos las tierras, bosques o aguas que se les hayan concedido. Este hecho se hará constar mediante el acta de posesión y deslinde que firmarán los miembros del Comisariado, y que se elabora en el campo mismo.

Una vez ejecutada la resolución presidencial, la Delegación Agraria envía el expediente a las oficinas centrales para que el plano definitivo sea firmado por las siguientes autoridades: Secretario, Subsecretario de Derechos Agrarios y al Consejero respectivo del Cuerpo Consultivo Agrario.

El expediente regresa a la Dirección de Derechos Agrarios quien la envía a la Delegación Agraria para que entregue toda la documentación al núcleo de población.

En resumen, el procedimiento establecido por la ley para la acción de nuevos centros de población ejidal ofrece serias desventajas, a saber:

No existen disposiciones en la Ley Federal de Reforma Agraria por las cuales, un expediente de nuevos centros de población ejidal pueda ser dictaminado negativo por ninguna autoridad. Todos los expedientes permanecen vigentes, no importa el tiempo que haya transcurrido, ni si se haya resuelto la solicitud de afectación sobre un predio específico solicitado. Solamente se extingue la acción, en el caso de desaparición de los solicitantes o que se repartiera la superficie del país posible de afectarse. Inclusive, aún cuando terminara el reparto agrario, continuaría este procedimiento bajo la expectativa de afectar aquellos predios de propiedad privada que dejaran de explotarse y que por tanto se volvieran susceptibles de ser adjudicados a demandantes, o por cualquiera de los otros casos que señala la fracción III del artículo 210 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

Estas anomalías legales, han provocado que casi 10,300 expedientes de nuevos centros de población ejidal (16) se encuentran en diferentes etapas de trámite y con carácter circular: vuelven de la Delegación a las Direcciones; de las Direcciones al Cuerpo Consultivo Agrario y regresan a su lugar de origen para actualizaciones innecesarias y costosas. En esa virtud el punto neurálgico de este procedimiento se ubica en la disponibilidad de tierras por afectar en la entidad y en el territorio nacional.

Por otra parte, la creación de un nuevo centro de población, conforme a la ley, requiere la dotación gubernamental adicional a la tierra, de obras de infraestructura y servicios que viabilicen el establecimiento permanente de los núcleos. Esta disposición implica una demanda de recursos financieros y presupuestales que no ha tenido disponible el gobierno federal, para en su caso dotar a miles de nuevos centros de población constituidos.

Lo anterior ha suscitado que sólo un pequeño número de nuevos centros de población ejidal hayan sido beneficiados con estas obras. Más implícitamente, se infiere que, esto ha provocado necesariamente enfoques diversos para uno u otro tipo de nuevos centros de población; algunos de ellos con carácter paternalista.

Un problema que adicionalmente se presenta, se ubica en el efecto de demostración negativa que producen los nuevos centros de población establecidos con múltiples apoyos gubernamentales, junto a otros núcleos agrarios dotados con anterioridad, que frente a los primeros aparecen prácticamente abandonados por parte del Estado.

Por constituir este procedimiento un mecanismo de recepción de las presiones sociales generadas por los otros procedimientos dotatorios que hayan resultado negativos o que en el futuro pudieran resultar; su tratamiento debe tomar en consideración las diferentes variables que pueden impedir la constitución de solicitudes de núcleos o la continuación del procedimiento, si los solicitantes no reúnen al menos condiciones mínimas.

Esto significa que es necesario el establecimiento en la ley de los mecanismos por los cuales pueda no iniciarse o terminarse este procedimiento, sin tener que llegar a la instancia superior del Presidente de la República.

Otra cuestión a considerar es que los gobiernos de los Estados y las Comisiones Agrarias Mixtas, tanto de la entidad federativa de origen como la de destino de las solicitudes, aportan opiniones, no necesariamente tomadas en cuenta por las autoridades centrales de la Secretaría de la Reforma Agraria.

Esto repercute en el manejo político agrario de las dos entidades federativas: la receptora y la oferente y pueden crear un clima de hostilidad adicional al grupo emigrante. Ello también implica el que la Dirección responsable de los nuevos centros de población ejidal, se convierta en juez y parte de todo el proceso dotatorio, con las posibilidades de cometer errores costosos sea de tipo técnico, jurídico o de otra índole.

Es importante señalar que este procedimiento unilateral requiere también de notificación a los propietarios susceptibles de afectar. A través de la notificación se le comunicará al presunto afectado que se ha instaurado un procedimiento de afectación de sus predios, por lo que éstos quedan sujetos a investigación por parte de las autoridades agrarias. Sin embargo, por el hecho de que el predio afectado puede ser cualquiera del país, el problema de la notificación se vuelve insoluble en términos prácticos.

Otra cuestión que debe tomarse en cuenta es que la resolución favorable a una solicitud de nuevos centros de población, implica la movilización campesina de una entidad federativa a otra, los cambios que experimentan en sus condiciones de vida los beneficiados, exigen que el procedimiento contemplara labores o actividades de organización técnica, económica y social, en todos los casos, y no solamente en aquellos donde las tareas de asistencia se dan exclusivamente por voluntad o espontaneidad de los responsables de conducir la acción.

N O T A S

- (1) Héctor Fix Zamudio. "Lineamientos del Proceso Social Agrario en el Derecho Mexicano". Revista de la Facultad de Derecho de México. Núm. 52, octubre-diciembre de 1963. p. 891.
- (2) Lucio Mendieta y Núñez. "El problema agrario de México y Ley Federal de Reforma Agraria". 14a. ed., Méx. 1978. Edit. Porrúa, S. A. pp. 307 y s.s.
- (3) Martha Chávez Padrón. "El proceso social agrario y - sus procedimientos". 2a. ed. México, 1976. Edit. Porrúa, S. A.
- (4) Héctor Fix Zamudio. ob. cit. p. 901.
- (5) Idem. p. 902.
- (6) Idem. p. 903.
- (7) Eduardo J. Couture. "Algunas nociones fundamentales del Derecho Procesal del Trabajo". Estudios de Derecho Procesal Civil. T. I. Buenos Aires, 1958. pp.271 y s.s.
- (8) Héctor Fix Zamudio. ob. cit. p. 906.
- (9) Martha Chávez Padrón. ob. cit. pp. 171 y 172.
- (10) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- (11) Juventino V. Castro. "Lecciones de Garantías y Amparo". 3a. ed. Mex. 1981. Edit. Porrúa, S. A. p. 87.
- (12) Obile Font. "La Colonización Dirigida y Espontánea - en el Valle del Edzna". Tesis para la obtención del doctorado en Ciencias Económicas y Sociales. Mayo, 1977. p. 40.
- (13) Jurisprudencia. Poder Judicial de la Federación. Tesis de Ejecutorias. 1917-1975. Apéndice de Semanario Judicial de la Federación. Tercera Parte. Vol. 62. - Segunda Sala. Septiembre 5 de 1973. p. 73.
- (14) Idem. p. 22.
- (15) Obile Font. ob. cit. p. 44.
- (16) Programa Nacional para el abatimiento del Rezago Agrario. S.R.A. 1976.

CAPITULO III

PERSONALIDAD JURIDICA DE LOS NUEVOS
CENTROS DE POBLACION EJIDAL

Resulta imprescindible, para el estudio de esta figura agraria, saber que implica el hecho de que los nuevos centros de población ejidal, como entes colectivos, cuenten o no con personalidad jurídica propia.

Para ello es necesario preguntarnos si es a partir de la Ley Federal de Reforma Agraria en que se le otorga, o si un ordenamiento jurídico anterior a esta, lo hizo. Así mismo, para la mejor comprensión del tema, se abundará en el terreno de los conceptos jurídicos fundamentales que se refieren al mismo, tales como el de persona, sujeto de derecho, capacidad, personalidad, etc.

1.- La persona como sujeto de derecho.

Habrá que partir del supuesto de que toda persona resulta ser sujeto de Derecho, motivo por el cual, generalmente, se utilizan indistintamente los términos persona y sujeto.

"Se da el nombre de sujeto, o persona, a todo ente capaz de tener facultades y deberes. Las personas jurídicas dividen en dos grupos: físicas y morales. El primer término corresponde al sujeto jurídico individual, es decir al hombre, en cuanto tiene obligaciones y derechos; se otorga el segundo a las asociaciones dotadas de personalidad (un sindicato o una sociedad mercantil por ejemplo). Como ambas designaciones son ambiguas, preferimos decir persona jurídica individual y persona jurídica colectiva" (1).

El maestro Recasens Siches considera que:

"El concepto de persona jurídica (individual o colectiva) es la expresión del conjunto de deberes jurídicos y de derechos subjetivos atribuidos o imputados a un mismo ente, sea al individuo en la persona jurídica individual - sea una entidad social - en la persona jurídica colectiva" (2).

Dé los conceptos anotados se puede inferir que la conducta humana puede hallarse relacionada con el Derecho, bien de modo positivo, o bien de modo negativo.

Continúa apuntando el Dr. Recasens Siches que la relación positiva y directa de la conducta humana de un sujeto con el Derecho puede darse de dos maneras: a) Que su comportamiento sea el contenido de un deber jurídico y b) Que a un sujeto se atribuya un derecho subjetivo (3).

La relación negativa de la conducta de un sujeto con el Derecho, apunta el citado autor, consiste en que esa conducta ni constituye materia de deberes jurídicos, ni tampoco de derechos subjetivos, sino que sea por entero irrelevante, inoperante, indiferente para el Derecho, el cual se limita a garantizar la libertad de tal conducta.

Siguiendo los lineamientos anotados por el autor en cuestión, puede decirse que la persona jurídica individual consiste en el conjunto de deberes jurídicos y de derechos subjetivos atribuidos o imputados a un determinado sujeto humano.

Por otra parte, ocurre que cuando el Estado a través de su ordenamiento jurídico atribuye determinada conducta de ciertos hombres individuales, pero no a éstos como ejecutores reales de ésta, sino a un sujeto ideal construido por el Derecho (asociación, corporación) que es a quien se le imputarán todos los actos que ejecuten los individuos, estaremos frente a lo que se denomina persona jurídica colectiva.

Según Kelsen, la persona jurídica colectiva es:

"..... un complejo de normas jurídicas que regulan la conducta recíproca de un conjunto de hombres dirigida hacia un fin común. La persona jurídica colectiva es, pues, también una parte del ordenamiento jurídico, delimitada conforme a un cierto punto de vista, concebida como sistema -- unitario de derechos y deberes referidos a un -- centro común de imputación; centro común de imputación que consiste en un punto ideal, en un sujeto ideal, construido por el Derecho" (4).

De todo lo apuntado anteriormente se puede inferir -- que el hombre individual es una realidad frente al Derecho, pudiendo el Estado a través de su ordenamiento jurídico -- otorgarle personalidad jurídica, es decir, hacer de su conducta contenido de derechos y deberes, o no otorgársela.

En relación a las colectividades, se puede decir que, son la expresión de un común término ideal de la imputación de las conductas de los hombres que obran no por sí, sino en nombre y por cuenta de la colectividad.

Empero, hay que tomar en cuenta que no existe una -- igualdad plena entre los sujetos de derecho. Pues la ley señala ciertas limitaciones, fundamentalmente en razón del grado de capacidad, lo que quiere decir que todas las personas tienen cierto grado de capacidad.

a) El disfrute de derechos.

La capacidad es el atributo más importante de las personas. Toda persona, por serlo, debe tener capacidad jurídica; esta puede ser total o parcial. La capacidad de goce es el atributo esencial e imprescindible de toda persona, ya que la capacidad de ejercicio que se refiere a las personas, puede faltar y sin embargo existir la personalidad, por ejemplo, el menor de edad, el sujeto que está en estado de interdicción, etc.

"La capacidad de goce es la aptitud para ser titular de derechos o para ser sujetos de obligaciones" (5).

Todo sujeto debe tenerla, si se suprime desaparece la personalidad por cuanto impide al ente la posibilidad jurídica de actuar.

El Código Civil, en su artículo 22 dice:

"La capacidad jurídica de las personas físicas - se adquiere por el nacimiento y se pierde por la muerte pero desde el momento que un individuo es concebido, entra bajo la protección de la ley y se le tiene por nacido para los efectos declarados en el presente Código" (6).

Así como el nacimiento o la concepción del ser determinan el origen de la capacidad, la muerte constituye su fin.

En cuanto a los menores e interdictos, éstos tienen una capacidad de goce notablemente aumentada.

Respecto a la capacidad de goce de las personas morales, está limitada en razón de su objeto, naturaleza y fines.

"La regla general es que dichas entidades no pueden adquirir bienes o derechos o reportar obligaciones que no tengan relación con su objeto y fines propios" (7).

El artículo 27 constitucional da las reglas generales para determinar la capacidad de goce de algunas personas -

morales (sociedades extranjeras y algunas otras corporaciones).

Asimismo señala la incapacidad de goce de las sociedades anónimas, civiles y mercantiles, para poseer y administrar bienes raíces, con la excepción de las sociedades de beneficencia, las cuales podrían poseer los bienes raíces indispensables para cumplir con su objeto; la Cláusula Calvo; y la prohibición a corporaciones religiosas y a los ministros de los cultos para administrar las instituciones de beneficencia privada.

El Código Civil para el Distrito Federal señala quienes son personas morales:

- "I. La nación, los estados, y los municipios;
- II. Las demás corporaciones de carácter público reconocidas por la ley;
- III. Las sociedades civiles o mercantiles;
- IV. Los sindicatos, las asociaciones profesionales y las demás a que se refiere la fracción XVI del artículo 123 de la Constitución Federal;
- V. Las sociedades cooperativas y mutualistas;
- VI. Las asociaciones distintas de las enumeradas que se propongan fines políticos, científicos, artísticos, de recreo o cualquiera otro fin tácito, siempre que no fueren desconocidos por la ley".

Resulta notoria la falta de la inclusión de los ejidos, comunidades y nuevos centros de población en el listado de las personas morales a que se refiere el artículo citado. Lo anterior podría justificarse, atendiendo a la fecha en que se inició la vigencia del Código Civil y a la de la Ley Federal de Reforma Agraria.

Adelantándonos un poco sobre este punto, que será tratado en incisos posteriores, apuntaremos que los nuevos centros de población, los ejidos y las comunidades son personas morales reconocidas por la Ley Agraria vigente desde 1971 y el Código Civil inició su vigencia en 1928. No obstante de que desde 1917 se reconoció la capacidad jurídica a los núcleos de población para poseer tierras, éstas no gozaban de personalidad jurídica.

Podría pensarse que en el Código Civil sí están reconocidos, como personas morales, los sujetos agrarios mencionados; pues, interpretando el texto de la fracción II del artículo 25, aquellos son corporaciones de carácter público reconocidas por la ley, o bien, que se encuentran incluidas en la fracción VI del mismo, pues se trata también de una asociación de individuos cuyo fin principal consiste en producir los productos agropecuarios y forestales in

dispensables para satisfacer las necesidades de los ejidatarios o comuneros y las del país en general. Sin embargo, esto no es así, pues, los nuevos centros de población ejidal, los ejidos y comunidades como sujetos de Derecho Social y, por tanto, de tantas y tantas leyes agrarias que han tenido y tienen aplicación, requieren de reconocimiento expreso por el Derecho Objetivo, para así, transformarse en un sujeto único, diverso de las personas físicas que las integran.

Este reconocimiento lo hace la ley, una vez que la asociación de individuos cumple con una serie de requisitos impuestos por la misma, para su constitución.

Una vez constituida o creada la persona moral es apta para gozar de derechos y contraer obligaciones para la realización de su fin.

b) La capacidad para contraer obligaciones.

La capacidad de ejercicio supone la posibilidad jurídica en el sujeto de hacer valer sus derechos directamente, de contraer y cumplir sus obligaciones, de celebrar actos jurídicos en nombre propio y de ejercitar las acciones conducentes ante los tribunales. Por lo que la incapacidad de ejercicio es la imposibilidad jurídica en el sujeto de llevar a cabo todos estos actos jurídicos, para lo cual es necesaria la representación legal, que surge como una institución auxiliar de la incapacidad, porque, aún cuando se tuviera la goce, propiamente se carecería de ella porque ¿como se podría hacer valer los derechos que se hubieran obtenido por virtud de la misma?

El Dr. Luis María Boffi Boggero define, en la Enciclopedia Jurídica Omeba, la capacidad de ejercicio de la siguiente manera:

"La capacidad de celebrar actos jurídicos es la aptitud jurídica de hacerlo, lo cual equivale a señalar que significa la aptitud de adquirir derechos y contraer obligaciones" (8).

De esta definición podría inferirse que no hay personas incapaces de celebrar acto jurídico alguno. Empero, debe señalarse que dada la gran diversidad de motivos que limitan la aptitud de adquirir derechos y de contraer obligaciones, no hay persona que sea capaz de celebrar todos los actos jurídicos. La incapacidad ha de surgir expresamente de la ley y no del arbitrio de los particulares.

La regla general es la capacidad de goce, es decir, existiendo esta capacidad, necesariamente debe existir la capacidad de ejercicio, a excepción de los menores y de los sujetos en estado de interdicción.

Por lo que respecta a las personas morales no pueden tener incapacidad de ejercicio, toda vez que ésta depende exclusivamente de circunstancias propias e inherentes al ser humano. Estas obran y se obligan a través de sus representantes.

No debe confundirse la capacidad con la legitimación para obrar. Se puede ser capaz y no estar legitimado para realizar determinados actos. Por ejemplo, los núcleos de población carentes de tierra que reúnan los requisitos establecidos por la ley, tendrán capacidad para solicitar la creación de un nuevo centro de población para obtener tierras, al crearse tal, se supone que para todos los efectos legales, el núcleo de población es propietario de los bienes con que se le dotó, pero no está legitimada para venderlas o arrendarlas.

c) Capacidad y Personalidad Jurídica.

Es necesario deslindar estos dos conceptos en virtud de que son diferentes. Constantemente los juristas utilizan estos dos conceptos como sinónimos, haciendo creer que se trata de lo mismo.

La capacidad tiene una significación jurídica más amplia porque contiene a la personalidad. Donde hay personalidad jurídica hay capacidad jurídica; donde hay capacidad jurídica puede no haber personalidad jurídica.

Para aclarar lo anterior, en la Enciclopedia Jurídica Omeba se dice de la capacidad:

"..... es como una obligada y lógica emanación de la personalidad jurídica, con la que se halla tan íntimamente vinculada que no se concibe una personalidad jurídica sin capacidad ni una capacidad sin personalidad jurídica" (9).

La personalidad resulta ser un substrato del derecho objetivo:

"La personalidad es un producto del orden jurídico, que surge gracias al reconocimiento del derecho objetivo. La llamada persona individual no es persona por naturaleza sino por obra de la ley. Fuera de una organización estatal, el individuo humano no es sujeto de derecho" (10).

La capacidad tiene también esta misma característica, por este motivo es que inadecuadamente en los hechos se ha pretendido homologar capacidad con personalidad, utilizando el primer término para las personas físicas y el segun-

do para las personas morales. Sin embargo, existe una clara diferencia, inclusive la capacidad para contraer obligaciones se encuentra predeterminada por la ley, en tanto -- que la personalidad jurídica no siempre, porque algunas veces ha de particularizar situaciones concretas.

Algo que no se ha llegado a establecer con claridad -- es el hecho de que la ley reconoce la capacidad jurídica -- de las personas, más ello no lleva implícito el reconocimiento de la personalidad, porque esta no se reconoce sino que se concede una vez que se haya reconocido la capacidad, y esto no solo ocurre con las personas morales sino también con las personas físicas, las mismas que tienen personalidad jurídica cuando han cumplido con ciertas formalidades específicamente señaladas.

La personalidad jurídica se otorga, en tanto que la -- capacidad se reconoce.

"..... en cambio, la personalidad jurídica atribuida al individuo se apoya o se funda precisamente en aquellas dimensiones que éste tiene en común con los demás. La dimensión del hombre -- que en derecho funciona como persona es la dimensión que éste tiene en común con los demás sujetos jurídicos, por consiguiente, no su radical -- individualidad. Y asimismo, todas las variadas concreciones singulares de la personalidad jurídica en los sujetos denotan aspectos o dimensiones genéricas, intercambiables, esto es, funciones o papeles que, en principios, pueden ser desempeñados por cualquier otro..." (11).

La personalidad es la abstracta posibilidad de tener derechos y deberes jurídicos. Los derechos de la personalidad son aquellas facultades concretas de que está investido todo aquel que tiene personalidad. Estos derechos -- son absolutos, de exclusión, oponibles erga omnes, en cuanto importan un poder que se dirige a todos los miembros de la comunidad jurídica para que se abstengan de toda perturbación u ofensa en el goce de los bienes titulados. La -- personalidad jurídica está vinculada con la existencia. Es indiferente la conciencia o la voluntad del individuo.

El derecho no sólo ha reconocido que el hombre es el único sujeto capaz de tener facultades y deberes; también a ciertas entidades que no tienen una realidad material o corporal, se le ha reconocido la capacidad jurídica para -- tener derechos y obligaciones y poder actuar como entidades.

Una persona puede tener capacidad jurídica y carecer de personalidad, más nunca puede gozar de personalidad y -- carecer de capacidad.

2.- La persona como sujeto de Derecho Agrario.

El Derecho Agrario no recoge el concepto civilista de persona, es decir, no considera a la persona como sujeto de derecho por el simple hecho de serlo, sino que ésta tiene que reunir ciertos requisitos y características relacionadas con el agro para que sean consideradas como tales.

En el Derecho Agrario las personas tienen personalidad, una vez que son reconocidas por el Estado, a través de una resolución presidencial, como titulares de derechos y obligaciones agrarios acordes al régimen de tenencia de que se trate.

En esta rama del Derecho Social, las personas se dividen en dos: físicas y morales.

Las personas individuales de Derecho Agrario son aquellos sujetos de imputación de derechos y obligaciones que están en relación directa con el ordenamiento jurídico agrario. Es decir, no es el hombre total el que puede entrar en la norma jurídica agraria, sino solamente algunas de sus acciones y omisiones, o sea, determinados aspectos de su conducta, a saber: aquellos aspectos que están en directa relación con el ordenamiento jurídico agrario.

Las personas morales de Derecho Agrario son las asociaciones de campesinos formadas para la consecución de un fin y reconocidas por el ordenamiento jurídico agrario como sujetos de Derecho (ejidos, comunidades, nuevos centros de población ejidal, colonias, etc.).

Esta definición ha sido apoyada por la citada por -- Francisco Ferrara, autor de la más destacada teoría acerca de las personas colectivas, así, señala que son:

"Asociaciones o instituciones formadas para la consecución de un fin y reconocidas por la ordenación jurídica como sujetos de derecho" (12).

Como el presente trabajo está referido concretamente a los nuevos centros de población ejidal, diremos que de acuerdo con la anterior definición, éstos son personas morales de Derecho Agrario, pues reúnen los elementos que Ferrara señala como características de las mismas y que son a saber:

1°. Una asociación de personas físicas, que son los ejidatarios, que tienden a la consecución de un fin.

2°. Un fin lícito a cuyo logro se encuentran destinados los bienes que se le otorgan. Este fin consiste en la explotación de las tierras, bosques y aguas que se le en-

tregan; en liberar la fuerza de trabajo campesina y, sobre todo, en contribuir a elevar la producción de satisfactores que la nación requiere de la actividad agrícola, pecuaria y forestal, así como, lograr un mejor reparto de tierras.

3º. La personalidad jurídica de los nuevos centros de población ejidal es reconocida y establecida por el derecho objetivo (Ley Federal de Reforma Agraria).

El Código Civil para el Distrito Federal en su artículo 27 señala que: "las personas morales obran y se obligan por medio de los órganos que las representan, sea por disposición de la ley o conforme a las disposiciones relativas de sus escrituras constitutivas y de sus estatutos".

El artículo 28 del mismo ordenamiento señala que:

"las personas morales se regirán por las leyes correspondientes, por su escritura constitutiva y por sus estatutos".

Atendiendo a las disposiciones transcritas, los nuevos centros de población ejidal son personas jurídicas colectivas porque cuentan con órganos que los representan y obran y se obligan por medio de dichos órganos representativos.

En efecto, la Ley Federal de Reforma Agraria dispone en su artículo 22 que los nuevos centros de población ejidal contarán con autoridades internas que serán: I.- Las asambleas generales; II.- Los comisariados ejidales, y, -- III.- Los consejos de vigilancia. En resumen, se puede concluir de lo apuntado anteriormente, que los nuevos centros de población ejidal una vez constituidos tienen los mismos elementos característicos de toda persona jurídica colectiva, como son: la asociación de un grupo de personas jurídicas con capacidad agraria, vinculadas por una finalidad común, un patrimonio propio, una autoridad interna suprema que es la asamblea general; órganos administrativos y representativos que son el Comisariado Ejidal y el Consejo de Vigilancia; una nacionalidad, un domicilio legal, una denominación, y, finalmente, personalidad jurídica establecida y reconocida por la Ley Federal de Reforma Agraria desde el momento en que se publica la resolución presidencial que los crea.

Por lo que respecta a las personas jurídicas individuales, ya se ha mencionado que el ser humano por el simple hecho de serlo posee personalidad jurídica, si bien bajo ciertas limitaciones impuestas por la ley; edad, uso de razón, etc.

Si bien estas condiciones son tomadas en cuenta por el Derecho Agrario, el mismo exige otras más que están re-

lacionadas directamente con los preceptos jurídicos agrarios.

Así, el integrante de un nuevo centro de población ejidal tendrá el carácter de ejidatario, una vez que, comprobada su capacidad agraria en el procedimiento respectivo, sea reconocido por el Estado, a través de la resolución presidencial de creación del nuevo centro de población al que pertenezca, como titular de los derechos agrarios individuales y colectivos que la ley le concede, así como, de las obligaciones agrarias que la misma le impone.

3.- Capacidad y Personalidad Jurídica de los Nuevos Centros de Población Ejidal a partir de 1917.

En materia de personalidad jurídica la situación de los nuevos centros de población ejidal ha sido muy confusa, en virtud de que generalmente (en este período), ninguna ley le concedió expresamente personalidad jurídica a este sujeto de Derecho Agrario.

Tomando como punto de partida al artículo 27 de la Constitución de 1917, debe decirse que si bien, en esta disposición, el constituyente creó la acción de nuevos centros de población como un medio más para redistribuir la tierra, fue omiso respecto del procedimiento para crearlos y de los supuestos de procedencia de la acción, asimismo, no estableció el reconocimiento de su capacidad para disfrutar en común de los bienes agrarios que les fueran entregados.

Tampoco se establecieron, en la citada disposición, ni en las circulares de la Comisión Nacional Agraria que en esa época se expidieron, los lineamientos generales que pudieran inducir a pensar que los nuevos centros de población una vez constituidos contarían con personalidad jurídica para explotar íntegramente sus bienes, para contraer créditos o para defender sus derechos agrarios ante los Tribunales, en el caso de que éstos fueran menoscabados por alguien. En el mismo sentido no se estableció el régimen de propiedad y el de organización que estos debían adoptar una vez constituidos, es decir, si ejidal o comunal o colectiva o individual.

La Ley de Ejidos de 1920, el Reglamento Agrario de 1922 y aún la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas de 1927, con toda su virtud jurídica, también fueron omisos respecto a los supuestos de procedencia de la acción de creación de nuevos centros de población agrícola, al procedimiento administrativo que debía substanciarse para el efecto de crearlos, a la personalidad jurídica, al

régimen de propiedad y al de organización de los nuevos centros de población.

En la Ley de Nuevos Centros de Población Agrícola se encuentran algunas disposiciones que ya contienen algunos supuestos de procedencia de la acción que se comenta y algunos trámites del procedimiento, como fueron la forma de iniciarlo, la forma de pago de la indemnización y la que deberían efectuar los beneficiados con lote en el nuevo centro.

Con respecto a la capacidad jurídica de los nuevos centros dispuso en su artículo 19 lo siguiente:

"Para la explotación de los bosques y pastos, utilización del agua o para el aprovechamiento de la tierra que podrá hacerse comunalmente por los pobladores que así lo acuerden, los adjudicatarios de cada Centro pueden organizarse en cooperativas a efecto de obtener, además, la concesión de crédito agrícola".

Del texto de esta disposición se puede inferir que no se le otorgó personalidad jurídica a los nuevos centros constituidos al amparo de esta ley, pues, por sí mismos no podían explotar sus recursos agrícolas, pecuarios y forestales, sino que, para ello era necesario organizarse en sociedad cooperativa, y lo mismo tenía que hacer para obtener crédito; de tal manera que si este último se concedía, no era directa y precisamente al nuevo centro a quien se le otorgaba sino a la cooperativa. Lo único que sucedió fue que se le reconoció su aptitud para poder concurrir en compañía de otros sujetos a asociarse en cooperativas.

No obstante, debe reconocerse el mérito de la citada ley, pues constituyó el primer instrumento jurídico reglamentario específico de los nuevos centros de población agrícola.

Una de las cuestiones que fue objeto de la reforma del artículo 27 constitucional en 1934 fue la capacidad de los nuevos centros de población agrícola para poseer y administrar por sí los bienes raíces que el Estado le dotará, dado que desde que tuvo vigencia la Constitución, estos sujetos no estaban incluidos en la fracción que reconocía dicha capacidad a los ejidos y comunidades.

El Código Agrario de 1934 es el que pone fin a las omisiones e imprecisiones manifestadas en los ordenamientos anteriores. Así en su Capítulo I denominado "De la creación de nuevos centros de población agrícola" configuró esta acción agraria como un medio efectivo para continuar el reparto. En este sentido estableció claramente los supuestos de procedencia de la acción y el procedimiento. Lo --

más importante fue que en su artículo 107 estableció que - el régimen de organización y explotación de los nuevos centros de población agrícola será el mismo que se estableció para los ejidos, de tal suerte que el régimen de propiedad ejidal fue perfectamente aplicable a los nuevos centros; - éstos contarían también con autoridades internas, las tierras que se le entregaran se fraccionarían y adjudicarían conforme a lo dispuesto para las tierras ejidales, y al tenor del artículo 79 se dispuso que a partir de la diligencia de posesión definitiva, los ejidatarios serán propietarios y poseedores de las tierras y aguas que la resolución conceda además se estableció, en el artículo 117, que serán "imprescriptibles e inalienables los derechos sobre -- los bienes agrarios que adquieran los núcleos de población, y por lo tanto no podrán en ningún caso ni en forma alguna cederse, traspasarse, arrendarse, hipotecarse o enajenarse, en todo o en parte, siendo inexistentes las operaciones, - actos o contratos que se hayan ejecutado o que se pretendan llevar a cabo en contravención con este precepto".

Con todas estas disposiciones, el Código Agrario en - estudio, estructuró a los nuevos centros de población como entes jurídicos colectivos con patrimonio propio, capacidad jurídica, órganos representativos controlados por el - Estado y sujetos a un régimen jurídico especial y a disposiciones de orden e interés público.

El Código Agrario de 1940 estableció en esencia lo -- mismo que su antecesor; se reiteró el régimen ejidal como aquel que debían adoptar los nuevos centros de población.

En este Código se consolidó definitivamente la propiedad de los bienes ejidales a favor del núcleo de población, ya no de los ejidatarios como lo estableció el artículo 79 del Código anterior, y precisó que a partir de la diligencia de posesión definitiva el núcleo de población será propietario y poseedor en derecho, en los términos de este Código, de las tierras y aguas que la resolución conceda (artículo 120).

Como se verá, el régimen legal del ejido siguió siendo el mismo, es decir, de una propiedad colectiva, en la - que los ejidatarios sólo tenían un derecho de usufructo vitalicio y hereditario sobre la parcela.

No obstante que este Código estructuró en forma más clara y precisa el carácter de ente jurídico colectivo del nuevo centro, dejó vigentes un conjunto de disposiciones - que ignoraron o no hicieron caso alguno a esta realidad -- institucional, lo que provocó que al tratar de organizar a los ejidos, se tenía que obligar a los ejidatarios a constituir otros entes jurídicos colectivos paralelos al ejido,

ya fuera para obtener crédito o para explotar sus recursos forestales (art. 152, fracc. III inciso C).

Lo anterior hace pensar que lo que en realidad sucedió fue que el Estado le reconoció capacidad jurídica a los nuevos centros de población, es decir, se le reconoció expresamente la aptitud para contraer derechos y obligaciones, pero no por sí mismos, sino que tenían que agruparse o asociarse con otros entes para así formar uno sólo diferente a éstos. Pero, atendiendo a lo apuntado en páginas anteriores, no se reconoció legal y expresamente su capacidad para obrar en nombre propio, probablemente, pudiera inferirse que se hizo el reconocimiento implícito, el que podría resultar de la interpretación de las normas que le reconocieron capacidad; más debe recordarse que el otorgamiento de la personalidad que hace la ley a cualquier ente, ya sea este individual o colectivo, debe ser expreso.

Lo mismo sucedió con el Código Agrario de 1942, con la salvedad de que en el artículo 206 suprimió la exigencia de crear una sociedad cooperativa para explotar sus recursos forestales.

De esta manera los nuevos centros de población, en este largo período, carecieron de personalidad jurídica, lo que les perjudicó, pues incluso no se les incluyó en los artículos que señalaban a los sujetos para recibir o solicitar créditos (a excepción de los refaccionarios y de avío), ni se señalaron los derechos que podrían tener por el disfrute de las tierras, bosques y aguas, por lo que su esfera de actividades se vió limitada.

Empero, se puede aclarar que los nuevos centros, aún y cuando no gozarón del otorgamiento expreso de personalidad jurídica, pudo realizar y realizó actos jurídicos aislados que hacían suponer la posesión de dicho atributo éstos actos fueron, a saber, el ejercicio del derecho de amparo ante la violación de sus garantías, la contratación de crédito de avío y refaccionario, etc., pero ello, no significó ni siquiera el otorgamiento implícito.

4.- La Personalidad Jurídica de los Nuevos Centros de Población Ejidal a la luz de la Ley Federal de Reforma Agraria.

El Estado a través de la Ley Federal de Reforma Agraria, en su artículo 23, le otorga personalidad jurídica a los ejidos y comunidades agrarias. A simple vista, podría pensarse, que los nuevos centros de población carecen de personalidad jurídica, sin embargo, esto no es así, si se toma en consideración que de acuerdo con la ley se organizan como ejidos (art. 60) y en consecuencia, un gran número de artículos que regulan al ejido son aplicables a los nuevos centros de población ejidal, principalmente en lo

relativo a las resoluciones presidenciales y al régimen jurídico de los bienes dotados, por ende se sobreentiende -- que los nuevos centros de población ejidal poseen personalidad jurídica. Sin embargo, para no crear confusiones, -- no estaría por demás que se incluyera en el citado artículo la expresión "nuevos centros de población ejidal".

Este otorgamiento trae como consecuencia no sólo el -- derecho, válido erga omnes, de disfrutar de las tierras, -- bosques y aguas que se les entregue, sino una ampliación -- de la esfera de actividades del nuevo centro, como serían en el campo del crédito, de la producción, de la comercialización y el poder explotar lícita e integralmente su patrimonio; por ejemplo, de conformidad con el artículo 156, los nuevos centros de población ejidal tienen personalidad jurídica para contratar para sí o en favor de sus integrantes; a través del Comisariado Ejidal, los créditos de re-- facción, avío o inmobiliarios que requiera para la debida explotación de sus recursos; actualmente gozando el ejido de este importantísimo atributo puede directamente contratar cualquier clase de crédito, a diferencia de épocas pasadas, que para obtener este, tenía que previamente constituirse, con otros sujetos, en sociedades locales de crédito ejidal; pueden también constituir uniones de crédito.

La falta de tan apreciada cualidad acarrea serias dificultades, en virtud de que, jurídicamente los nuevos centros de población ejidal se hallarían desprotegidos puesto que si por medios fraudulentos o en contravención a las leyes, éstos sufrieran algún despojo no podrían entrar en -- contienda judicial con los autores del despojo.

La Ley Federal de Reforma Agraria regula a los nuevos centros de población ejidal como entes jurídicos colectivos con personalidad y patrimonio propios, con esta categoría, los nuevos centros, pueden legalmente celebrar toda -- clase de actos jurídicos, sin la desconfianza por parte de los sujetos con los que establezcan la relación, de perder sus inversiones.

La ley, en el artículo que se está comentando, tiende a proteger jurídicamente a los nuevos centros de población ejidal, para que, como dice, la exposición de motivos de -- la ley, "en armónica convivencia alcancen los más altos niveles productivos" (13). Al establecer este artículo, la jerarquía superior de la asamblea general de ejidatarios, es lógico pensar que es esta la depositaria de la personalidad jurídica otorgada al nuevo centro de población ejidal, quién a su vez nombra al Comisariado Ejidal, el que -- tendrá la representación de este, es decir, el hecho de que sea la asamblea general la depositaria de la personalidad jurídica que el Estado otorga al nuevo centro de población

ejidal, es para mayor seguridad y garantía del ejercicio de la misma, si se toma en cuenta que la asamblea está compuesta por todos los miembros del nuevo centro. El momento procesal en el que se hace este otorgamiento es justamente cuando se expide la resolución presidencial favorable.

De las consideraciones anteriores, se puede concluir que los nuevos centros de población ejidal creados por el Estado son personas morales capaces de tener y ejercitar derechos y obligaciones, esto está representado en los actos jurídicos que puede celebrar, tanto en el campo de los derechos públicos subjetivos como en el de los derechos privados. En el ejercicio de los derechos públicos subjetivos los nuevos centros de población comparécen en juicio, ejercita el derecho público de acción y son actores en los litigios. También pueden ser llamados a juicio como demandados, pueden ser condenados o bien, obtener sentencia favorable, por ejemplo, procedimiento de conflicto de linderos, amparos por expropiación, etc.

En el campo de los derechos privados, los nuevos centros tienen la facultad jurídica de actuar para celebrar actos jurídicos tales como, contratar los créditos que necesite para la explotación de sus recursos, para comercializar, operar silos y bodegas, transportar cargas, para la explotación de todos los recursos que integran su patrimonio.

Los nuevos centros de población ejidal son titulares de derechos reales, pues son los propietarios de los bienes que les entregó el Estado y que constituyen su patrimonio, por ello comparece en juicio.

Ante este conjunto de hechos de indiscutible realidad, se puede afirmar que los nuevos centros de población ejidal se conducen en el campo del derecho, como lo hace cualquier persona jurídica colectiva; que tiene todos los atributos de la persona jurídica, que fundamentalmente tiene capacidad de goce y de ejercicio y que el Estado le otorga personalidad jurídica. De esta manera, los nuevos centros de población ejidal, es un centro común al cual se le imputan todos los actos jurídicos que celebra el Comisariado Ejidal en representación de éstos, siendo las tierras, bosques y aguas con que se le dote al nuevo centro de población ejidal propiedad de éste y no de los ejidatarios en particular, el Comisariado Ejidal sólo es un órgano representativo del núcleo de población, para ejercitar las facultades que expresamente determina la Ley Federal de Reforma Agraria, principalmente el artículo 48, de tal manera que, sólo ejecutará los actos jurídicos que expresamente determina la ley.

N O T A S

- (1) Eduardo García Maynez. "Introducción al estudio del Derecho". 14a. ed. Méx. 1967. Edit. Porrúa, S. A. - p. 271.
- (2) Luis Recasens Siches. "Introducción al estudio del Derecho". Edit. Porrúa, S. A. 1970 p. 155.
- (3) Idem. p. 155.
- (4) Hans Kelsen. "Teoría Pura del Derecho" citado por Recasens Siches Luis. ob. cit. p. 158.
- (5) Rafael Rojina Villegas. "Compendio de Derecho Civil". T. I. Edit. Porrúa, S. A. p. 155.
- (6) Código Civil para el D. F. p. 45.
- (7) Rafael Rojina Villegas. ob. cit. p. 155.
- (8) Enciclopedia Jurídica Omeba T. II. p. 600.
- (9) Idem. p. 600.
- (10) Eduardo García Maynez. ob. cit. p. 289.
- (11) Idem. p. 277.
- (12) Idem. p. 290.
- (13) Martha Chávez Padrón. "Ley Federal de Reforma Agraria". p. 13.

CAPITULO IV

ESTRUCTURA PATRIMONIAL Y REGIMEN DE
PROPIEDAD DE LOS NUEVOS CENTROS
DE POBLACION EJIDAL

1.- Consideraciones Generales.

Haciendo una revisión de la bibliografía existente en materia agraria, se puede concluir que los tratadistas no se han preocupado por definir teórica y jurídicamente al patrimonio de los sujetos de derecho agrario que se crean por resoluciones presidenciales de creación de nuevos centros de población ejidal, dotatorias o restitutorias.

Partiendo de esta consideración, es necesario atender lo que la Doctrina Civilista ha definido como patrimonio, para que con ello se puedan explicar y deducir los elementos que integran el de los ejidos, y entre ellos el de los nuevos centros de población ejidal, así como el de las comunidades.

"Se llama patrimonio al conjunto de derechos y obligaciones pertenecientes a una persona, apreciables en dinero" (1).

Según esta definición, el patrimonio de una persona - estará siempre integrado por un conjunto de bienes, de derechos, y, además, por obligaciones y cargas; pero es requisito indispensable que estos derechos y obligaciones - que constituyen el patrimonio sean siempre apreciables en dinero.

El patrimonio está compuesto únicamente por los derechos subjetivos susceptibles de ser valuados en dinero; - por consiguiente, no forman el patrimonio los demás derechos subjetivos, como algunos derechos familiares, los derechos de la personalidad, los derechos políticos, etc. - Todo patrimonio es, pues, un poder económico, un valor pecuniario.

"Es indudable que los bienes de la persona, para que constituyan el patrimonio, deben estar dotados de unidad económica por la destinación común de su aprovechamiento y de unidad jurídica protegida y regulada por el derecho ante la necesidad de conservarlos para la satisfacción de sus propios fines. Por tanto, debemos entender que esa unidad no ha de ser integrada ni destruida al arbitrio del titular del patrimonio sino mediante una regulación jurídica expresa y que la adición

o la separación de partes no modifica la identidad del patrimonio, puesto que lo único que modifica es su extensión" (2).

En general, en todo patrimonio se distingue un activo y un pasivo, y es indiferente que se considere que el patrimonio se forma sólo por el activo del cual es preciso deducir el pasivo, porque ambos elementos conjuntamente forman el patrimonio.

El activo se integra por el conjunto de bienes y derechos apreciables en dinero, y el pasivo por el conjunto de obligaciones y cargas también susceptibles de valorización pecuniaria.

"Los citados bienes y derechos de carácter patrimonial se traducen siempre en derechos reales, personales o mixtos. A su vez, el pasivo se constituye por obligaciones o deudas que son el aspecto pasivo de los derechos personales, es decir, contemplados desde la posición del deudor, y cargas u obligaciones reales o propter rem, distintas de las personales, que también son susceptibles de estimación pecuniaria" (3).

Para precisar más y tener una idea más clara de los elementos que constituyen el patrimonio de las personas morales de carácter agrario, es necesario transcribir las definiciones de los derechos reales y personales, así como de las obligaciones reales.

"Los derechos reales son aquellos que conceden a su titular un poder directo sobre la cosa material sobre la que recae el derecho" (4).

De esta definición se desprende que el derecho real tiene un sujeto activo, un sujeto pasivo y un objeto. El primero es el titular del mismo, el sujeto pasivo está formado por todas las demás personas que están obligadas a abstenerse de realizar cualquier acto contrario al titular; el objeto lo constituye la cosa sobre la que recae el derecho.

"Como elemento muy importante del derecho real encontramos que existe una relación entre una persona y una cosa, es decir, no hay alguien que sea intermediario entre el titular del derecho y el bien objeto del derecho.

Los derechos reales ofrecen la facultad de disponer de la cosa y son considerados como derechos absolutos ya que a quien le pertenecen los ejerce sobre la cosa contra cualquier otro interés.-

Es decir, los derechos reales exigen la existencia de una cosa determinada sobre la que se ejerce un poder contra los demás para que se abstenga de intervenir sobre el ejercicio del sujeto titular del mismo" (5).

No obstante lo expuesto por el autor, el que el derecho real sea absoluto no quiere decir que no lo pueda limitar el orden jurídico, sino que es reconocido por dicho orden contra todos los individuos de la comunidad. Así por ejemplo, se puede citar que la propiedad sobre las tierras de los nuevos centros de población, de los ejidos y comunidades es un derecho absoluto, ya que todos los individuos deben de respetarla, sin embargo el Estado puede por causa de utilidad pública y mediante indemnización expropiarlas, es decir, aquí se presenta claramente que el orden jurídico está limitando el derecho de propiedad.

Los derechos reales son: la propiedad, la posesión, el usufructo, el uso, la habitación, la servidumbre, la prenda y la hipoteca. A su vez, éstos se clasifican en: de dominio, de goce y de garantía (6).

El régimen jurídico de los derechos y bienes que integran el patrimonio de los nuevos centros de población será examinado en el siguiente punto.

Por otra parte, el derecho personal es "aquel que concede a su titular la facultad para exigir de otra el cumplimiento de una obligación de dar, de hacer o de no hacer una cosa" (7).

Y por último, las obligaciones reales o propter rem que también son valorizables en dinero y que pueden formar parte del patrimonio de los nuevos centros de población, son aquellas que "nunca se encuentran en forma aislada, sino que siempre se encuentran injertadas a los derechos reales. El contenido de la obligación propter rem, es siempre la ejecución de un hecho, un hacer. Son siempre producidas por la posesión de un bien gravado; se diferencian del derecho personal mediante la institución del abandono y del derecho real en que consiste el hacer, es decir, en la ejecución de un acto positivo" (8). Por ejemplo, la obligación de conservar en buen estado el camino, en una servidumbre de paso, otra es la establecida en los artículos 960 y 961, 1121 del Código Civil.

Por otra parte, la unidad del patrimonio debe considerar tanto los bienes que forman el activo como las obligaciones que constituyen al pasivo, a través de una organización económica y jurídica bastante para satisfacer las fi-

nalidades del aprovechamiento y los intereses jurídicos - del titular.

El patrimonio de una persona es su poder jurídico, -- considerado en una forma absoluta, "desligado de todo límite en el tiempo y en el espacio: en el tiempo, porque comprende todos los bienes que una persona tiene o pueda llegar a tener; en el espacio, porque abraza todo aquello que tiene un valor pecuniario, sin importar el que se trate de bienes heterogéneos o de masas autónomas, de bienes, destinados a los fines económicos más diversos. Es el conjunto de bienes contemplado como una universalidad de derecho" - (9).

El patrimonio de una persona también se compone de lo que los autores han llamado "universalidad de hecho" y la definen como:

"una modalidad de la propiedad con la que nos encontramos cuando ésta recae sobre un conjunto de bienes individualizados, los cuales, sobre la base de un elemento científico y técnico, se consideran formando un todo, o si se prefiere, como - constituyendo un bien determinado" (10).

Con las definiciones de ambas universalidades se puede decir que difieren en que las de hecho sólo comprenden una masa de bienes destinados a un fin económico; las de derecho es una masa de bienes que permanecen distintos los unos de los otros y susceptibles de conservar su fisonomía propia e integral una vez dispersos.

Los nuevos centros de población ejidal, los ejidos y las comunidades, como personas morales reconocidas por la Ley Federal de Reforma Agraria, deben de contar con un patrimonio.

Los elementos que en su conjunto conforman el patrimonio de los sujetos de derecho agrario mencionados, los da la Ley Federal de Reforma Agraria, pues como se ha comentado ningún tratadista de los temas agrarios los ha estudiado con el fin de definirlos en detalle.

Partiendo de las consideraciones apuntadas, se puede inferir que el patrimonio de los nuevos centros de población ejidal, de los ejidos y comunidades está constituido por el conjunto de derechos, obligaciones y bienes de carácter agrario, civil, mercantil, etc., apreciables en dinero y con un régimen de propiedad especial sobre los bienes agrarios impuestos por la Ley Federal de Reforma Agraria (universalidad de derecho).

Algunos de estos derechos, obligaciones y bienes los obtiene por un título agrario. Tal es el caso de los que se derivan de la resolución presidencial que los crea (nuevos centros de población y ejidos) o los reconoce (comunidades). Otros los obtiene a través de los actos jurídicos que celebra con particulares o con el Estado, esto por su funcionamiento como empresa social.

Asimismo, la ley también hace referencia a los bienes individualizados que los nuevos centros, ejidos y comunidades o sus integrantes pueden poseer con cierta autonomía y destinados a un fin económico y que forman parte del activo patrimonial, como por ejemplo, las cabezas de ganado, -silos, etc. (universalidad de hecho).

Haciendo referencia concreta a los nuevos centros de población, el objetivo fundamental de la creación de estos poblados consiste en poner la tierra disponible en manos de los campesinos necesitados y en derredor de este objetivo clave, la legislación agraria organiza y reglamenta el patrimonio de estos sujetos de Derecho Agrario.

Ante todo, la causa motora del funcionamiento del sistema jurídico agrario es la necesidad de tierras y aguas experimentada por los pueblos. Como lo declara el artículo 27 constitucional, la creación de los nuevos centros de población tiene como propósito el contribuir a distribuir equitativamente la riqueza pública. Por su parte, la Ley Federal de Reforma Agraria en el artículo 198 dispone que los grupos de 20 o más individuos tienen derecho a solicitar dotación de tierras, bosques y aguas, por la vía de creación de nuevos centros de población. Por tanto, la actuación agraria estatal, comienza por "fijar, con toda precisión, las tierras, bosques y aguas que, en su caso, se concedan" (art. 305, fracc. III), en este sentido, tierras, bosques y aguas vienen a formar, pues, el elemento patrimonial básico de los nuevos centros de población.

Resulta de especial importancia mencionar que a partir de la promulgación de la Ley Federal de Reforma Agraria surgen nuevas alternativas para los nuevos centros de población y para los ejidatarios en particular.

Se vislumbran ya las posibilidades de incrementar los bienes de los nuevos centros de población y del ejidatario, al concederles un vasto patrimonio integrado por recursos agrícolas y no agrícolas.

El patrimonio de los nuevos centros se integra entonces con las tierras, aguas, pastos, bosques, montes, zonas de urbanización, parcela escolar, unidad agrícola industrial para la mujer, obras de infraestructura y todos los derechos y obligaciones que este adquiera.

Sin embargo, el funcionamiento de los nuevos centros de población les impone la necesidad de adquirir una gran diversidad de bienes a los que la ley hace referencia: maquinarias, bombas, almacenes y obras semejantes (art. 135); centrales de maquinaria (art. 150); industrias rurales -- (art. 186) y tiendas en las cooperativas de consumo (art. 188). Asimismo también se le pueden conceder recursos mineros, turísticos y pesqueros con el fin de, mediante la explotación de estos recursos, fortalecer su economía. No obstante, con respecto a estos últimos, hay necesidad de dejar aclarado que la ley no otorga el derecho de propiedad sobre estos a los nuevos centros de población, sino únicamente el derecho a la explotación y uso, dado que éstos recursos son del dominio directo de la Nación y su uso y/o explotación sólo se otorga a los particulares o a las sociedades mexicanas mediante concesión.

De la facultad de contratación que tiene el nuevo centro de población, se derivan varias posibilidades de que este pueda ser titular de otros derechos y obligaciones, como en el caso de los contratos para servicios profesionales (art. 39), contratos para explotación de los recursos mineros, turísticos, pesqueros e industriales (art. 144).

Hasta aquí se ha hecho referencia sólo a los derechos, obligaciones, cargas y bienes que conforman el patrimonio de los nuevos centros de población ejidal; sin embargo, el ejidatario integrante de este también posee un patrimonio formado por los derechos, obligaciones y cargas de carácter agrario, civil, mercantil, fiscal, etc. valorables en dinero y por bienes destinados a un fin económico.

Concretamente y desde el punto de vista agrario, el ejidatario es titular de los derechos y obligaciones agrarios que se derivan del usufructo de la unidad de dotación que el Estado le otorga, así como de aquellos que se derivan de los actos jurídicos; que realice para hacerla producir (crédito, impuesto predial y el que paga sobre el 25% de la producción anual de su unidad de dotación) y los resultantes de los que celebre para el caso de los recursos pesqueros, turísticos y mineros.

Los bienes del ejidatario son: la unidad de dotación, el solar urbano, las cabezas de ganado, silos (si es ejidatario ganadero), y sus instrumentos de trabajo.

- 2.- Condiciones mediante las cuales se entrega el patrimonio a los nuevos centros de población ejidal y al ejidatario.

Para poder gozar del derecho a recibir los bienes agrarios que conforman el patrimonio del nuevo centro de población ejidal, es necesario que tanto el núcleo de pobla-

ción como los integrantes individuales del mismo reúnan -- ciertas condicionantes que, en términos generales, conforman la capacidad agraria de cada uno de ellos.

Respecto a los nuevos centros de población, se desprende del texto del artículo 244 de la Ley Federal de Reforma Agraria que deberá estar constituido en un grupo cuya característica principal consiste en la reunión de todos los elementos jurídicos, materiales y personales que conforman su capacidad agraria.

El artículo 198 establece que los grupos de 20 o más individuos que reúnan los requisitos establecidos por el artículo 200 tendrán derecho a solicitar dotación de tierras, bosques y aguas por la vía de creación de un nuevo centro de población.

La solicitud de dotación de los bienes agrarios mencionados se basará en la carencia, y por tanto, en la necesidad de poseerlos, además de que, tal no hubiera podido ser satisfecha por las vías de dotación, ampliación o restitución.

Otra condición que la ley señala para el grupo solicitante citado es que no esté constituido en ninguna de las categorías a que se refiere el artículo 196.

La capacidad agraria de cada uno de los integrantes del grupo solicitante está consignada en el artículo 200:

"Tendrá capacidad para obtener unidad de dotación por los diversos medios que esta ley establece, el campesino que reúna los siguientes requisitos:

- I. Ser mexicano por nacimiento, hombre o mujer, mayor de dieciseis años, o de cualquier edad si tiene familia a su cargo;
- II. Trabajar personalmente la tierra, como ocupación habitual;
- III. No poseer a nombre propio y a título de dominio tierras en extensión igual o mayor al mínimo establecido para la unidad de dotación;
- IV. No poseer un capital individual en la industria o en el comercio mayor de diez mil pesos, o un capital agrícola mayor de veinte mil pesos; y
- V. No haber sido condenado por sembrar, cultivar o cosechar marihuana, amapola, o cualquiera otro estupefaciente".

El hecho de que la ley equipare los derechos y obligaciones del hombre y la mujer significa un gran avance en cuanto al problema de la igualdad de derechos entre estos sujetos de derecho.

La residencia en el poblado no se exige tratándose de la constitución de estas figuras pues en realidad no existe núcleo peticionario, sino una agrupación de solicitantes (art. 198), aunque es posible que los peticionarios -- sean todos del mismo poblado (art. 326).

Las fracciones III, IV y V del citado artículo se refieren a las características del campesino con necesidades agrarias.

Seguramente que por el aumento del uso y tráfico de drogas, en estos últimos tiempos, ha determinado que la -- Ley Federal de Reforma Agraria adopte una medida en la fracción VI del citado artículo, en el sentido de negarles la capacidad para obtener una unidad de dotación a los que hubieran sido condenados por sembrar, cultivar o cosechar maiguana, amapola o cualquier estupefaciente.

Otra de las condiciones que señala la ley consiste en que los recursos que el Estado le entregue al núcleo de población y al campesino integrante del mismo, deberán ser -- explotados integralmente.

- 3.- El patrimonio agrícola, forestal y pecuario de -- los nuevos centros de población y de sus integrantes.

Como ha quedado establecido en páginas anteriores, -- las tierras y aguas, como bienes inmuebles y muebles respectivamente, así como los derechos y obligaciones reales que se derivan de éstos constituyen parte del patrimonio -- de los nuevos centros de población, pues son valorizables en dinero.

En el punto referido a los antecedentes histórico-legislativos del sujeto de derecho agrario en estudio, se citó que fue al amparo del artículo 27 de la Constitución de 1917 como nació la acción de creación de nuevos centros de población.

La legislación posterior al ordenamiento citado dispuso que los nuevos centros de población se crearían con las tierras y aguas suficientes para satisfacer las necesidades agrarias de los campesinos solicitantes.

En ausencia de una disposición jurídica que reglamentara el régimen jurídico del patrimonio de los nuevos centros de población hasta 1934, se hará referencia a las que regularon el del ejido, toda vez que el de este, es el actual aplicable a los nuevos centros.

Desde 1917 se dispuso el disfrute común de las tierras destituidas o dotadas a las comunidades y ejidos.

No obstante esta disposición constitucional, no se expidió ninguna ley que regulara la administración de las tierras ejidales, la Comisión Nacional Agraria, en su circular 22, dispuso que cada pueblo designara un Comité Particular Administrativo para recibir los terrenos y para que proveyera lo necesario a su disfrute en común y gratuito. A estos órganos se les atribuyó de amplias facultades para dictar las medidas que tendieran a obtener el mayor cultivo de los terrenos poseídos comunalmente por los pueblos y para cuidar de su conservación, asimismo, para que ellos dictaran las disposiciones necesarias para la división provisional de los terrenos de los pueblos.

La Ley de Ejidos de 1920 creó las Juntas de Aprovechamiento de los Ejidos y les encomendó la administración de los mismos, entretanto se expidiera una ley que determinara la manera de hacer el repartimiento de las tierras reivindicadas o dotadas, continuando estas en uso común.

En 1921, Obregón expidió la Circular No. 48 que determinó que "el ejercicio efectivo del expresado derecho de propiedad sobre los unos y los otros (los viejos ejidos y los ejidos dotados), se considerará dividido en dos partes que serán, el dominio directo, o sea el derecho de intervenir en la enajenación, que la Nación se reserva para evitar que los pueblos los pierdan por contrato, por prescripción o por cualquier otro título, y el dominio útil o sea el derecho de usar y disfrutar de ellos, que dichas agrupaciones tendrán a perpetuidad, conforme a las leyes relativas" (11).

Esta extensa Circular contiene, en sus 42 puntos, una serie de normas sobre el funcionamiento del ejido y el régimen de sus bienes. Ordena una "Asamblea general" de los vecinos del pueblo, que designará el Comité Particular Administrativo, al cual correspondía "separar la superficie dedicada a fundo legal, las superficies de cultivo actual o susceptibles de pronto cultivo, las superficies de monte o arbolado; la primera la someterá a las disposiciones de la Circular relativa a fundos legales; la segunda, o sea la superficie de cultivo, la destinará a su división en parcelas para los jefes o cabezas de familia que a ellas tengan derecho, de acuerdo con las reglas siguientes; y las terceras y cuartas, o sea las superficies de pasteo, y de monte o arbolado, las reservarán en común para el aprovechamiento de todos" (12).

En la regla 17 de la citada Circular se expresó que la distribución de parcelas entre jefes de familia se haría "procurando, en lo posible, que todos quedaran contentos".

El 31 de julio de 1925, el Ejecutivo Federal expidió un decreto cuyo artículo 1º. determinó que "la capacidad jurídica que el artículo 27 constitucional y el artículo 11 de la Ley de 6 de enero de 1915, reconocen a las corporaciones de población..... radica en la masa de vecinos -- del pueblo, los que reunidos en junta general y por mayoría de votos, determinarán todo lo que al disfrute común -- de las tierras y aguas les convenga" (13).

La Ley del Patrimonio Parcelario Ejidal en su artículo 2º. dispuso que "la corporación de población que obtuvo la restitución o dotación, adquirirá la propiedad comunal de los bosques, aguas y tierras comprendidas en aquella resolución", siendo inalienables los derechos que adquiriera -- la corporación de población, y no pudiendo ésta ceder, -- traspasar, arrendar, hipotecar o enajenar las tierras ejidales (art. 11). Al adjudicatario se le reconoció "dominio sobre el lote adquirido". Creó los Comisariados ejidales como "administradores del ejido y mandatarios de los -- vecinos" (14). Esta ley fue derogada por la denominada -- Ley del Patrimonio Ejidal de 25 de agosto de 1927, que reproduce normas fundamentales de la de 1925, adscribiendo la administración de las tierras al Comité Particular Administrativo, hasta en tanto se hiciera la división de parcelas y poniéndolas en manos del Comisariado ejidal, hecha la re -- partición.

La Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y -- Aguas de 27 de abril de 1927, estipulaba que la entrega de las tierras se haría al "órgano de representación de los -- ejidatarios" que era el Comité Administrativo. Además, -- dispuso que "a partir de la diligencia de posesión, los -- ejidatarios se tendrán para todos los efectos legales, como poseedores de las tierras que la resolución comprenda".

En cuanto a las características de la propiedad ejidal, la Ley de 23 de enero de 1931 reformatoria de la relativa al Patrimonio Ejidal, consignó lo siguiente: "Ejecutada la resolución presidencial que concede dotación o restitución de tierras o el decreto que haya creado o cree un -- centro de población agrícola en aquellos lugares en que, -- por disposición de la ley no haya sido procedente dictar -- la restitución o la dotación, la corporación de población beneficiaria adquirirá la propiedad de los bosques, aguas y tierras comprendidos en aquella resolución o decreto; pero respecto a las tierras, únicamente mientras son repartidas en los términos de la presente ley. En todo caso, serán inalienables los derechos que adquiriera la corporación de población, y por lo tanto, no podrán en ningún caso, ni en forma alguna, cederse, traspasarse, arrendarse, hipotecarse o enajenarse en todo o en parte, derecho alguno sobre los bienes ejidales o la repartición de las tierras, -- siendo inexistentes las operaciones, actos o contratos que

se pretendan llevar a cabo en contravención de este precepto" (15).

Por su parte el Código Agrario de 1934 ordenó que "al ejecutarse las resoluciones presidenciales en materia agraria, se precederá inmediatamente a fraccionar las tierras de aprovechamiento individual, quedando para ser disfrutados en común los terrenos de agostadero, los bosques y demás bienes no repartibles conforme a este Código". Además proclamó la propiedad individual de las tierras laborables, y añadió que la propiedad de montes, pastos, aguas y demás recursos naturales superficiales correspondería a la comunidad. Y aceptaba, como hipótesis de excepción, que "las tierras laborables que constituyan unidades de explotación físicamente infraccionables y que reclamen para su cultivo la intervención de la comunidad de ejidatarios, se mantendrán en propiedad y explotación comunales". El adjudicatario tendría el dominio de la parcela ejidal, pero con las limitaciones de inalienable, imprescriptible e inembargable.

El Código Agrario de 1940 distinguió claramente la -- propiedad del núcleo de población, "propietario y poseedor en derecho; de las tierras y aguas que la resolución concede" (art. 120), por una parte, y el disfrute de la parcela ejidal, cuando el ejido hubiere sido fraccionado, o el de la unidad de dotación, en caso contrario (art. 128).

El Código de 1942 suprimió las afirmaciones de la propiedad colectiva ejidal contenidas en el artículo 119 del Código de 1940, y en lugar del artículo 128 de éste, que asignaba al ejidatario "el disfrute de la parcela", el nuevo Código, en su artículo 152, reconoció que "a partir del fraccionamiento de las tierras de cultivo, la propiedad de éstas pasará, con las limitaciones que este Código establece, a los ejidatarios en cuyo favor se adjudiquen las parcelas". En un caso (Código de 1940), sólo se aceptaba el disfrute; en el otro (Código de 1942), se concedió un derecho de propiedad, aunque limitado.

El parcelamiento de la tierra fomentado por este Código creó la empresa individual minifundista, destruyó al -- ejido como unidad económica de producción, propició la organización de los ejidatarios y no del ejido, y obstruyó -- sus posibilidades: organización, financiamiento e integración económica como un ente jurídico colectivo y en general como fuente de trabajo común de los ejidatarios.

La parcelación de la tierra ejidal ha sido fuente permanente de despojos, acaparamientos, ventas y arrendamientos prohibidos por la ley.

Es un hecho que se ha generalizado en el país el arrendamiento de parcelas y la consolidación de ellas por medio de convenios entre ejidatarios aislados y particulares, o entre otro ejidatario.

Mediante el convenio que celebran, el particular o ejidatario arrendatario cultiva varias parcelas pagando la renta especificada, a los ejidatarios "propietarios" que buscan o han encontrado otras ocupaciones, o que trabajan bajo salario su propia parcela.

Por otra parte, la creación de la empresa parcelaria ejidal impidió la unidad económica del ejido y la organización de éste como una empresa agropecuaria; y para destruir más al ejido, se permitió la organización de los ejidatarios, como empresarios parcelarios individuales, primero en cooperativas de crédito y después en sociedades locales de crédito ejidal.

De acuerdo con las disposiciones de la nueva Ley Federal de Reforma Agraria, el nuevo centro de población ejidal ha dejado de ser un patrimonio territorial de un grupo de ejidatarios y se ha transformado, como persona jurídica colectiva, en una empresa social con unidad económica, aún en aquellos casos en los que no se colectiviza el trabajo agrícola, porque en el nuevo centro de población ejidal actual se organiza la cooperación económica en todas las actividades del nuevo centro de población ejidal, se imponen a los ejidatarios obligaciones y limitaciones a la explotación individual de su parcela propias de una empresa social, que eliminan definitivamente su aislamiento y la independencia empresarial que antes tenían, y los subordinan al interés colectivo del grupo ejidal.

La Ley Federal de Reforma Agraria enuncia el principio de que a partir de la promulgación de la resolución presidencial, "el núcleo de población ejidal es propietario de las tierras y bienes que en la misma se señalan con las modalidades y regulaciones que esta ley establece". Y la misma norma confiere al núcleo de población "el carácter de poseedor", cuando se ejecute la resolución definitiva.

De esta disposición se desprende que los nuevos centros de población ejidal, tienen como elemento integrante de su patrimonio el derecho real de propiedad sobre las tierras, aguas, bosques, montes y demás bienes que la resolución presidencial creadora de los mismos les otorgue. (En el punto número 4 de este trabajo, se analizarán las características que reviste este derecho real de propiedad ejidal).

El Estado a través de la resolución presidencial creadora de un nuevo centro de población le trasmite el dominio indirecto de las tierras, aguas, bosques y montes, - pues, por disposición constitucional el directo cooresponde a aquel. Este dominio indirecto se traduce, por disposición de la Ley Federal de Reforma Agraria, en el derecho real de propiedad, pero una propiedad sui generis, pues se aparta del concepto clásico romano de propiedad privada y del socialista.

En este sentido el derecho real que el nuevo centro de población adquiere por resolución presidencial, le permite gozar de la facultad de obtener directamente de las tierras, aguas, bosques, montes, etc., todas las ventajas que éstos son susceptibles de producir.

De acuerdo con el texto del artículo 245, los nuevos centros de población ejidal se constituyen en tierras cuya calidad asegure rendimientos suficientes para satisfacer las necesidades de los ejidatarios; la extensión de este patrimonio se determina en función del número de peticionarios que al momento de realizarse la dotación tengan derecho a recibir una unidad de la misma (art. 220).

Las tierras de labor se fraccionan para formar unidades de dotación que son entregadas en usufructo a los peticionarios capacitados. La ley emplea los términos de "unidad de dotación" y de "fraccionamiento" en lugar de los de "parcela" y "parcelamiento" con el fin de no dar lugar a que se piense que la misma está empapada nuevamente de la corriente individualista del liberalismo económico.

La ley otorga al ejidatario como patrimonio el derecho real de usufructo de la unidad de dotación que se le adjudique, pues, la propiedad de la misma siempre pertenece al nuevo centro de población.

Al respecto hay que recordar que el Código de 1934, estableció que los terrenos susceptibles de fraccionarse, una vez parcelados y entregados a los beneficiarios, serían de propiedad individual de los ejidatarios, en tanto que los terrenos subdividibles serían de propiedad de la comunidad. Por contraste de esta característica, el Código de 1940, estableció que todos los bienes serían de propiedad de los núcleos y por lo que se refiere a los susceptibles de fraccionarse, se disponía que el ejidatario tendría sólo el disfrute de la parcela. Es decir, se vuelve a la concepción tradicional de la propiedad colectiva de los pueblos, del derecho autóctono y colonial, ahora propiedad de los núcleos de población y se precisa nuevamente que los ejidatarios sólo tienen individualmente un derecho de usufructo.

El Código de 1942 vuelve a las disposiciones del primer Código en la siguiente forma:

En el artículo 151 se indica que antes de que se efectue el fraccionamiento y adjudicación de las parcelas, los ejidatarios en particular tendrán los derechos que proporcionalmente les correspondan para explotar y aprovechar -- los diversos bienes ejidales; pero a partir del fraccionamiento de los terrenos de cultivo, la propiedad de éstos -- pasará, con las limitaciones que el Código establece, a -- los ejidatarios en cuyo favor se adjudiquen las parcelas, según se dispone el artículo 152. Como se ve, vuelve a hablarse de la propiedad de las parcelas en favor de los ejidatarios y no del disfrute de las mismas, como lo indicaba el Código anterior.

Se forman unidades de dotación, conforme a la ley vigente, cuando con las tierras dotadas, por su calidad, pueden constituirse unidades de explotación que garanticen económicamente la subsistencia de los ejidatarios.

La extensión de la unidad mínima de dotación ha ido aumentando; fue en el Código Agrario de 1942 y en las reformas constitucionales de 1947 en que se elevó a 10 hectáreas de riego o sus equivalentes. Sin embargo, dicha extensión ha resultado ser más teórica que práctica pues en realidad, los ejidatarios poseen extensiones sumamente pequeñas no obstante de que la ley determina que no debe fraccionarse la tierra en extensiones menores a lo dispuesto por la ley en su artículo 307 fracción IX que a la letra dice:

"Entre tanto se efectúa el fraccionamiento definitivo de las tierras de cultivo, cuando ésta deba operarse, se expedirán también certificado de derechos agrarios que garanticen la posesión y el disfrute de las superficies que hayan correspondido a cada ejidatario en el reparto derivado de la posesión provisional que deberá hacerse de acuerdo con las bases establecidas para el fraccionamiento y la distribución de las unidades indivisibles de dotación. No se fraccionarán aquellos ejidos en los cuales, de efectuarse el fraccionamiento, hubieran de resultar unidades de dotación menores a lo dispuesto por la ley".

Sin embargo, como el fraccionamiento de las tierras de labor exige trabajos topográficos laboriosos y caros para determinar y localizar en el terreno las parcelas con la extensión exacta que les fija la resolución presidencial, por lo general, los núcleos ejidales recurren al reparto económico en el que, por acuerdo de la asamblea general, se entregan en forma inmediata parcelas menores a la unidad de dotación.

La unidad mínima de dotación está fijada en 10 hectáreas de terrenos de riego o humedad y en veinte hectáreas

en terrenos de temporal. Sin embargo, la ley en el artículo 220 establece que hay tierras de humedad de primera y de segunda y que éstas últimas se equiparan a las de temporal.

Esta clasificación resulta del todo deficiente, de implantarse en la ley una clasificación de suelos científica y completa, es natural que tengan que ser los profesionistas agrónomos los llamados a intervenir en los trámites. - La falta de una acertada clasificación da lugar a los constantes conflictos entre ejidos, ejidatarios y pequeños propietarios.

Concretizando los derechos que el ejidatario tiene -- con respecto a los recursos agrícolas, ya se ha dicho que este tiene el derecho real de usufructo sobre su parcela.

La política de parcelación llevada a cabo por el Código de 1942, traía consigo la expedición de títulos de propiedad a favor de los ejidatarios beneficiados por una parcela. Con ello se hizo realidad, la aspiración del campesino, de manejarse con la mayor libertad posible de conocer con certeza el predio que era suyo.

Esta entrega de títulos parcelarios acarreó graves -- consecuencias, pues, el ejidatario consideró que a través de él, se le hacía entrega de la propiedad lisa y llana de la parcela, por tanto, y muy a pesar de las restricciones legales de que estaba investida, la daba en arrendamiento, o en el peor de los casos, la vendía.

Al respecto el Ing. Ramón Fernández y Fernández opinó:

"En casi todos (los ejidos), los ejidatarios en lo individual carecen de título parcelario (abolido por la nueva ley) en el que consten sus derechos a cierta parcela, y sólo tienen, y no -- siempre, un certificado de derechos agrarios, -- que es una constancia de que son miembros del -- ejido, pero sin referencia a la parcela específica que les corresponde. Lo anterior no tendría importancia si el cultivo fuera colectivo, pero casi siempre es parcelario y, por muchas razones, no es de esperarse la generalización de la forma colectiva de producción" (16).

El Lic. Moisés T. de la Peña también esgrime su opinión al respecto:

"Nadie quiso meterse a discutir el derecho o la inconveniencia de dar a cada campesino su parcela, y aún más, se legisló para consolidarla con el otorgamiento del título, requisito que felizmente no se ha podido o querido cumplir durante

más de 20 años, si no es muy flojamente, como --
dándose cuenta de que es una medida equivocada y
de muy graves consecuencias para el futuro, por
las resistencias y dificultades que provocará --
esa consolidación o formalización de la apropiación individual de la parcela" (17).

De los comentarios anteriores y dada la innovación de la Ley Federal de Reforma Agraria de substituir el título parcelario por el certificado de derechos agrarios, es importante dejar aclarado qué amparan cada uno de ellos. El título parcelario ampara porciones de tierra perfectamente definidas y deslindadas, cuya división y extensión ha sido expresamente aprobada por las autoridades agrarias. El -- certificado de derechos agrarios es un documento en el que constan, de manera fehaciente, los derechos del ejidatario dentro del ejido y no amparan la posesión efectiva de tierras.

Además, el artículo 66 de la Ley Federal de Reforma Agraria señala que antes de que se lleve a cabo el fraccionamiento, todos los campesinos del núcleo solicitante, podrán explotar los recursos que en forma proporcional se -- les entregue. De modo que si la extensión aprovechable sólo lo abastece para entregar minúsculas parcelas, habrá que -- explotarla mientras salga la resolución presidencial, y se proceda al fraccionamiento. Más, cuando llegue este momento, la adjudicación individual de las parcelas, tendrá que hacerse en favor de todos los ejidatarios que hubieran estado explotando esas superficies o allá donde hubiera introducido mejoras, de conformidad a lo dispuesto por el artículo 73 de la misma ley; o sea que, en otros términos, tendrá que respetarse los derechos ya adquiridos por la explotación legal que se hubiera hecho en el transcurso del -- tiempo que tuvo lugar la tramitación siempre y cuando la -- resolución resultara enteramente favorable al núcleo de población solicitante; porque en caso de haber una limitación en la zona afectada, aún tendrán que reducirse más -- las parcelas individuales.

No obstante, los artículos anteriormente comentados -- acarrear a una incongruencia con la segunda parte del artículo 224 de la Ley Federal de Reforma Agraria (aplicable a los nuevos centros por disposición del artículo 245) al señalar que cuando las tierras de cultivo o cultivables no sean suficientes para satisfacer las necesidades del núcleo de población, ni haya tierras cuyos recursos puedan -- explotarse, los derechos de los individuos no beneficiados, quedarán a salvo para ser satisfechos por los medios que -- esta ley establece.

Como se podrá ver la distribución proporcional de que habla el artículo 66 no concuerda con lo establecido en el

M-0030172

artículo 220 del mismo ordenamiento (que a continuación se transcribe) y, por otra parte, resulta siendo uno de los antecedentes de carácter legal que, sin manifestarlo, propicia el minifundio.

"Art. 220: Para fijar el monto de la unidad de dotación en tierras de cultivo o cultivables, se calculará la extensión que debe efectuarse, tomando en cuenta, no sólo el número de peticionarios que iniciaron el expediente respectivo, sino el de los que en el momento de realizarse la dotación, tenga derecho a recibir una unidad de la misma".

Una de las tantas obligaciones que impone la ley al ejidatario consiste en que trabaje la parcela ejidal personalmente. Al respecto, el artículo 76, de la ley señala que los derechos individuales del ejidatario sobre la unidad de dotación, no podrá ser objeto de contratos de arrendamiento o cualquiera otros que impliquen la explotación indirecta o el empleo de trabajo asalariado, pero sin embargo, admite algunos casos de excepción que han sido reproducidos en las cuatro fracciones del propio artículo 76.

Por lo que se refiere a las aguas, como recurso agrícola del ejido, establece el artículo 56 de la ley:

"Corresponde a los ejidos y comunidades el derecho al uso y aprovechamiento de las aguas destinadas al riego de sus tierras.

El ejercicio de los derechos sobre las aguas ejidales o comunales, por lo que toca al núcleo de población cuanto a los ejidatarios y comuneros en particular, se regirá por las reglas siguientes:

I.- La determinación de los volúmenes y gastos se hará teniendo en cuenta lo que sobre el particular señalen las resoluciones presidenciales o acuerdos de acesión correspondientes;

II.- Las aguas se utilizarán de acuerdo con los preceptos que sobre su uso, distribución y aprovechamiento establece esta ley;

III.- Se cumplirán estrictamente los reglamentos interiores acordados por la Asamblea General y aprobados por el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización;

IV.- Se cumplirán igualmente las disposiciones generales que sobre distribución y reglamentación de corrientes dicte la Secretaría de Recursos Hidráulicos, así como las disposiciones y resoluciones dictadas por el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización".

La Constitución y la Ley Federal de Aguas señalan los principios generalés que establecen el régimen legal de -- las aguas.

El artículo 27 párrafos 1º, 5º y 6º de la Constitución cataloga a las aguas entre los bienes de propiedad originaria de la Nación. Por tal motivo, el dominio de la Nación sobre este bien es inalienable e imprescriptible y el uso y/o la explotación solo podrá otorgarla mediante concesión a los particulares y sociedades mercantiles.

De acuerdo con el artículo 27 de la Ley Federal de -- Aguas, para la explotación, uso u aprovechamiento de las -- aguas de propiedad nacional que incluyen las del subsuelo, la Secretaría deberá observar el siguiente orden de prelación: I. Usos domésticos; II. Servicios públicos urbanos; III. Abrevaderos de ganado; IV. Riego de terrenos: a) Ejidales y comunales; b) De propiedad privada; V. Industrias: a) Generación de energía eléctrica para servicio privado; VIII. Lavado y entarquinamiento de terrenos; y IX. Otros. El Ejecutivo Federal podrá alterar este orden cuando lo -- exija el interés público, salvo el de los usos domésticos, que siempre tendrán preferencia.

Como se puede observar, el riego de terrenos ocupa el cuarto lugar en el orden de prelación citado, con la novedad de que las tierras de los ejidos, comunidades y nuevos centros de población ejidal tienen preferencias para que -- sean irrigadas sobre las correspondientes a la propiedad -- privada.

Desde el momento en que a los nuevos centros de población se les dota de aguas de propiedad privada por resolución presidencial para el riego de sus tierras, éstos se -- convierten en propietarios de las mismas, de acuerdo con -- el artículo 51 de la Ley Federal de Reforma Agraria, con -- las mismas modalidades que revisten todos los demás bienes que se les dota.

Entratándose de dotación de aguas de propiedad nacional, atendiendo a lo dispuesto por el párrafo 5º y 6º constitucional y por la Ley Federal de Aguas, el nuevo centro de población se convierte en concesionario de las mismas -- por tiempo indefinido. Luego entonces, el derecho de concesionario que se traduce en el de uso, aprovechamiento y explotación de este recurso pertenece al nuevo centro de -- población, así como las obligaciones de conservarla y -- sa--nearla.

No obstante lo anterior, hay necesidad de aclarar y -- uniformar la Ley Federal de Reforma Agraria con lo dispueso

to por la Ley Federal de Aguas y el artículo 27 constitucional, por lo que toca al carácter que asumen los ejidos, comunidades y nuevos centros de población ejidal al momento de que el Estado les otorga agua, pues, la primera dispone que será propietario de esta, y la segunda, que será usuario y el tercero que será concesionario.

Además, los derechos al uso y aprovechamiento de las aguas se regularán conforme a lo dispuesto en la Ley Federal de Reforma Agraria.

En relación el ejidatario tendrá derecho a que, primeramente, se le entregue un volumen equitativo en relación a los demás. Y sobre de este volumen de aguas, independientemente de que provenga de propiedad privada o nacional, tendrá sólo el derecho al uso, aprovechamiento y explotación con la consecuente obligación de cumplir con las medidas necesarias para su conservación.

Por lo que se refiere al patrimonio forestal y pecuario, dispone el artículo 223 que además de los recursos agrícolas, las dotaciones comprenderán:

"I. Los terrenos de agostadero, de monte o de cualquier otra clase distinta a la de labor, para satisfacer las necesidades colectivas del núcleo de población de que se trate.

Los terrenos de monte, de agostadero y, en general, los que no sean cultivables, se dotarán en las extensiones suficientes para cubrir las necesidades que de sus productos o esquilmos tengan los individuos beneficiados con unidades de dotación constituidas por tierras de cultivo o cultivables, de acuerdo con el artículo 138".

La dotación de estos recursos se justifica porque los integrantes de los nuevos centros de población tienen necesidades comunes que no pueden ser satisfechas a través del solo cultivo de la parcela; es necesario pues, dotarlos -- con las tierras de monte y agostadero suficientes para que todos los ejidatarios gocen del aprovechamiento de leña, -madera y pastos.

También, y de conformidad con el artículo 65, los pastos, bosques y montes de los nuevos centros de población -- le pertenecen siempre. Sobre de ellos tiene un derecho -- real de dominio y de goce, mismos que entran a formar parte de su universalidad jurídica.

La cuantificación de los terrenos que se comentan, es muy difícil y prácticamente queda al criterio de las autoridades agrarias.

El artículo 225 dispone:

"Para fijar el monto de la unidad de dotación en los ejidos ganaderos y forestales de acuerdo con el artículo anterior, en los primeros, ésta no será menor a la superficie necesaria para mantener cincuenta cabezas de ganado mayor o sus equivalentes y se determinará teniendo en cuenta la capacidad forrajera de los terrenos y los aguajes, aplicando, en lo conducente, lo establecido en el artículo 259; en los segundos, se calculará tomando en consideración la calidad y el valor de los recursos forestales. En ambos casos se fijará técnicamente, mediante estudio especial que al efecto se elabore, la extensión de la unidad de dotación económicamente suficiente para asegurar la subsistencia decorosa y el mejoramiento de la familia campesina. Tanto los ejidos ganaderos como los forestales que se creen deberán explotarse en forma colectiva, salvo que se demuestre que es más conveniente desde el punto de vista económico otro sistema de explotación. (Lo subrayado es propio).

Aquí se deja sentir también, la falta de reglamentación científico-técnica a que se hizo referencia en los cursos agrícolas.

Llama la atención la primera y la última parte del artículo. Cuando se toma en cuenta como algo fundamental (como en este momento) el fijar la extensión de tierra para la unidad de dotación, señalando además un mínimo para cualquier caso, da la impresión de que priva el interés individual (sin embargo hasta aquí todo va bien). El hecho es de que en la última parte del artículo se establece, concretamente que los ejidos ganaderos y forestales deben explotarse en forma colectiva. Primera forma de contradicción si se toma en cuenta que el número de hectáreas de tierra está en función de la cantidad de cabezas de ganado y no precisamente del número de familias ejidatarias.

Por otra parte, el artículo 134 de la misma ley, con el cual también hay en principio una gran contradicción, además, de su vaguedad, a dado lugar a que la explotación ganadera de los ejidos ocasione innumerables problemas.

"Cuando se adopte el régimen de explotación colectiva, no se hará la adjudicación en parcelas, pero deberán definirse y garantizarse plenamente los derechos de los ejidatarios que participen en la explotación. Esta forma de organizar el trabajo ejidal podrá adoptarse aun cuando el ejido ya se hubiese fraccionado".

Uno de los problemas que se derivan de esta incongruencia es la entrega desproporcionada de tierras a los ejidos, porque como no está debidamente reglamentada la aportación de cabezas de ganado, la suma de las unidades mínimas puede dar una cantidad mayor de hectáreas de tierra que las verdaderamente pobladas por el ganado. Como consecuencia, o aparecen grandes extensiones de tierras ociosas (que bien pueden convertirse en tierras de labor), o, en su defecto, el arrendamiento de tierras de pasto u otras formas de enriquecimiento indebido, por la alternativa que da la propia ley para que estas tierras puedan ser aprovechadas por otro sistema que no sea el colectivo.

Por lo que se refiere a los derechos que el ejidatario tiene con respecto a estos recursos, el artículo 67 señala que todo ejidatario tiene derecho al aprovechamiento proporcional de los bienes que el ejido haya destinado al uso común, de acuerdo con el reglamento interior del ejido.

Lo primero que hay que hacer notar es que el término - autónomo de "lo común" resulta siendo "lo individual" porque el hecho es que el artículo 67 que se comenta, se encuentra en el capítulo II del título II, bajo la denominación de "Derechos Individuales", o sea que el aprovechamiento de los bienes ejidales comunes ha de tener el carácter de individual, lo que es completamente contradictorio con la naturaleza propia de los bienes que se comentan.

Ahora bien, la proporcionalidad con la que se ha de llevar a cabo ese aprovechamiento individual, queda enteramente a criterio del reglamento interno del ejido. La ley no da una base, una línea maestra para medirla. Pues, ella puede considerarse tomando en cuenta múltiples factores que al final, pueden hacer que se acabe en una desproporcionalidad. Puede hablarse de proporcionalidad con relación al número de miembros de la familia del ejidatario, con relación a la clase de ganado que tenga y al número de cabezas; proporcionalidad con relación a la cantidad de hectáreas de su parcela individual; con relación a su capital invertido y, en fin, no hace falta anotar tantos otros factores que pueden tomarse en cuenta respecto de la proporcionalidad que, unida al aprovechamiento individual, puede dar resultados contraproducentes respecto de aquello que es común a todos los miembros.

Desde el punto de vista económico, "lo común" tiene un significado: "pertenece a todos" (en todo caso a todos los ejidatarios del núcleo). Ahora, lo que corresponde aclarar es si el uso y aprovechamiento común se ha de dar en interés del ejido (como colectivo) o en interés de la producción agraria. Cada uno de estos factores, por su lado, hará variar notablemente las formas de uso y aprovechamiento de los recursos.

El artículo 138 de la Ley Federal de Reforma Agraria pretende contemplar, antes que una proporcionalidad (como indica el artículo 67), de uso común serán aprovechados por todos los ejidatarios en las extensiones de terreno de pastos suficientes para el sostenimiento del número de cabezas y clase de ganado que la asamblea general determine "igualmente" entre los ejidatarios, conforme a las disposiciones especiales del reglamento interior del ejido, y entre cuyas bases de importancia se encuentran dos en el párrafo b y c de la fracción I, que se refieren al pago que cada ejidatario debe hacer por el excedente de cabezas de ganado que haga pastar, y a la comercialización que puede hacer el núcleo de población.

Lo que hay que destacar en este momento es que "igualdad" y "proporcionalidad" no son una misma cosa. Lo proporcional es lo equitativo y lo igualitario lo idéntico. Lo que quiere decir que el artículo 138 de la Ley Federal de Reforma Agraria tiene un contenido muy distinto al del artículo 67 de la misma ley, que indudablemente acarreará controversias internas, que no siempre se manifiestan en fricciones o hechos concretos visibles sino en resultados traducidos en bajo rendimiento, ineficacia en el control y, consiguientemente, en la falta de incremento a la producción agraria.

La Ley Federal de Reforma Agraria dispone en el artículo 144 que los recursos pesqueros, mineros o turísticos de los nuevos centros de población se explotarán colectivamente.

Aunque los nuevos centros de población ejidal tienen finalidades esencialmente agropecuarias, pueden, cuando cuenten con cualquiera de estos recursos, realizar la industrialización y comercialización de éstos recursos a través de la administración del ejido; es decir, del Comisariado Ejidal. Además, permite, que la explotación de tales recursos cuando no pueda realizarla por sí solo el ejido, lo haga en asociación en participación con particulares, lo que no significa que el nuevo centro de población deje de ser propietario de los bienes que aporta de la asociación. El artículo 185 deja abierta la posibilidad de otras formas de asociación, distintas a la asociación en participación, para la explotación de estos recursos, teniendo los nuevos centros de población el derecho del tanto para adquirir los bienes de capital que los particulares hubieran aportado.

Sin embargo, existe un grave defecto en la Ley Federal de Reforma Agraria, pues según el texto del artículo 51 es la resolución presidencial la que otorga el derecho

de propiedad al nuevo centro de población ejidal de las - tierras y bienes con que se le dota, entre tanto que las - Leyes Minera y de Pesca, respectivamente, son contrarias a aquella, pues disponen que será a través de concesión admi - nistrativa que los particulares, sean personas individua - les o colectivas, podrán explotar los recursos mineros y - pesqueros.

No existe en la Ley Minera, una disposición jurídica concreta que reconozca el derecho de propiedad de los yaci - mientos mineros. Dentro del Título II, Capítulo I de la - referida ley, no existe ningún artículo que le conceda el carácter de propietario a los nuevos centros de población.

En el artículo 6º de la ley en cuestión se dice que - la exploración, explotación, beneficio y aprovechamiento - de las substancias minerales se podrán realizar: c) por - los particulares, sean personas físicas o morales. Dentro de la concepción de estas últimas, están incluidos los eji - dos, los nuevos centros de población ejidal y las comunida - des agrarias.

El artículo 11 establece que a los ejidos y comunida - des se les podrán otorgar concesiones para la explotación de los recursos mineros con las condiciones preferentes a que se refiere la Ley Federal de Reforma Agraria. Estas - condiciones son las contenidas en los artículos 144 y 185 señalados al principio de este inciso.

Es importante destacar que la concesión minera, en el caso de los nuevos centros de población, lo faculta para - la exploración, explotación, beneficio y aprovechamiento - de las substancias que constituyan depósitos minerales dis - tintos de los componentes del terreno.

Este tipo de concesiones tienen una duración de 25 a - ños, de acuerdo con el artículo 35.

La concesión sólo otorga el derecho a la exploración, explotación, beneficio o aprovechamiento de los recursos - minerales, más no el derecho de propiedad; pues aquella en - traña una serie de derechos y obligaciones del concesiona - rio para con el poder público, y en cambio, la propiedad - no. Dicho en otras palabras: "las concesiones sobre bie - nes de dominio público no crean derechos reales, otorgan - simplemente, frente a la administración y sin perjuicio de terceros, el derecho de realizar los usos, aprovechamien - tos o explotaciones, de acuerdo con las reglas y condicio - nes que establezcan las leyes" (18).

De la concesión se derivan derechos y obligaciones cu - yo titular es el concesionario, éstos se hayan consignados

en los artículos 37 y 50 respectivamente, de la Ley Minera.

Lo mismo sucede con los recursos pesqueros. El artículo 25 de la Ley Federal para el Fomento de la Pesca dispone que la pesca comercial y deportiva requieren de concesión o permiso. El artículo 8º dispone que la pesca se -- considera comercial cuando se efectúe por "..... ejidos; -- los que deberán constituirse en uniones de producción, -- cuando cuenten con recursos pesqueros propios".

Por otra parte, de las disposiciones contenidas en -- la Ley Federal de Reforma Agraria, se infiere que los nuevos centros de población sólo cuentan con recursos agrícolas, ganaderos y forestales; esto se corrobora en el texto del artículo 52 que se refiere a "los bienes agrarios que adquieren los núcleos de población "cuando hace mención a las tierras cultivables que de acuerdo con la ley pueden -- ser objeto de adjudicación individual; cuando el artículo 53 establece que son inexistentes todos los actos de particulares y todas las resoluciones, decretos, acuerdos, leyes, o cualquier acto que tengan por consecuencia -- privar total o parcialmente de sus derechos agrarios a los núcleos de población, en contravención a lo dispuesto por esta ley". El artículo 56 establece las modalidades que -- reviste el derecho al uso y aprovechamiento de las aguas; el artículo 65 dispone que "los pastos, bosques y montes -- ejidales y comunales pertenecerán siempre al núcleo de población y en tanto no se determine su asignación indivi--- dual serán de uso común".

Sin embargo, tratándose de los recursos mineros, los nuevos centros de población ejidal no pueden ser propietarios de éstos, dado que es la Nación, de acuerdo con el artículo 27 párrafo 4º, quien tiene el dominio directo de éstos. El dominio originario de la Nación es lo que permite al Estado transmitir a las personas particulares o entidades, bajo cualquier título, para la explotación y aprovechamiento de los recursos. En cambio dominio directo que significa, en cierta forma, exclusividad, está reservándole al Estado un privilegio para que pueda explotar solo, -- por su cuenta, o en sociedad con terceras personas.

4.- El patrimonio de carácter social.

a) La parcela escolar.

El artículo 101 de la Ley Federal de Reforma Agraria ordena que en cada ejido deberá deslindarse la superficie destinada a la parcela escolar, cuya extensión será igual a la unidad de dotación, sus fines son: la investigación, enseñanza y prácticas agrícolas de la escuela rural a que

pertenezca (artículo 102). La explotación y distribución de los productos que se obtengan de la parcela escolar se destinarán preferentemente a satisfacer las necesidades de la escuela y a impulsar la agricultura del propio ejido -- (artículo 103). Esta también es del dominio del nuevo centro de población.

La parcela escolar está destinada fundamentalmente a finalidades docentes, es decir, a la educación pública; sin embargo, esta no se ha sido aprovechada en la forma debida, pues, a pesar del optimismo de la ley, la capacidad y preparación del maestro rural, generalmente es muy deficiente, además de que las condiciones económicas de las escuelas también son muy deficientes. El antecedente histórico con respecto a la parcela escolar más remoto es el -- del Código Agrario de 1942, en sus artículos 185 y 186 se cita, entre otros preceptos la extensión de este recurso -- con respecto a la unidad de dotación, la calidad de la tierra, su cercanía con respecto al poblado y el uso al que -- deberá destinarse entre los que destaca la investigación, enseñanza y prácticas agrícolas de la escuela rural a que pertenezca.

Asimismo se observa, la congruencia existente entre -- el Código Agrario y la Ley de Educación Agrícola, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de julio de 1946, donde establece en su capítulo III, artículo 11:

"La enseñanza agrícola elemental será obligatoria en todas aquellas escuelas que dispongan de parcela escolar. La administración de esta última se llevará a cabo de acuerdo con la reglamentación, especial, por conducto de la Secretaría de Educación Pública".

Tomando en consideración todos estos elementos, podemos definir a la parcela escolar de la siguiente manera:

Es una unidad de dotación destinada a la investigación, enseñanza y prácticas agrícolas en favor de los ejidatarios y a satisfacer las necesidades de la escuela del ejido, cercana al caserío.

Los preceptos de la Ley Federal de Reforma Agraria -- contienen un gran sentido social, sin embargo, su aplicación no ha sido la correcta. Existen muchos ejidos, comunidades y nuevos centros de población ejidal, que no cuentan con escuela, por lo que la finalidad de la parcela se desvía hacia otros objetos. Por el contrario, también -- existen una gran cantidad de ejidos, comunidades y nuevos centros de población ejidal que, por la gran cantidad de -- campesinos con capacidad agraria que demandan una unidad --

de dotación, prefieren adjudicar a estos las tierras de - que han sido dotados, sin deslindar la destinada a la constitución de la parcela escolar.

b) Unidad Agrícola Industrial para la mujer.

El artículo 103 de la Ley Federal de Reforma Agraria dispone, que en cada nuevo centro de población ejidal debe rá reservarse una superficie igual a la unidad de dotación, localizada en las mejores tierras colindantes con la zona de urbanización, que será destinada al establecimiento de la granja agropecuaria y de industrias rurales explotada - colectivamente por mujeres no ejidatarias mayores de 16 años. No obstante de quienes la trabajan, esta es patrimonio del nuevo centro de población.

Obviamente las mujeres no ejidatarias serán familia-- res o por lo menos, que dependan económicamente de los ajidatarios del núcleo de población.

Esta superficie se determina y localiza en el momento de que se ejecuta la resolución presidencial que crea y do ta al nuevo centro de población (artículo 397, fracción V, inciso d).

El artículo 105 de la ley ordena que en esta unidad - se integren las guarderías infantiles, los centros de cos tura y educación y molinos de nixtamal.

Tales preceptos resultan ser discriminatorios para el sexo masculino, toda vez que si por una parte la ley establece igualdad de derechos entre el hombre y la mujer para adquirir tierra por cualesquiera de las vías establecidas para ello por esta y por otra, les da preferencia a las mu jeres para trabajar en el ejido, sin tomar en cuenta que - la misma necesidad agraria y de empleo la tiene tanto - uno como el otro.

Por otra parte, no establece la forma de organización de las mujeres que trabajan la unidad ni el sistema de administración de la misma, ni a cargo de quien quedará el - financiamiento para establecer en estas unidades, las guar derías infantiles, los molinos de nixtamal, los centros de costura, etc.

c) La Zona Urbana

La zona urbana es lo que antiguamente se llamaba casco del pueblo o fundo legal; durante la época colonial se creó esta institución en la Ley Primera de 18 de junio y 9 de agosto de 1513 que Fernando V dictó en Valladolid para la distribución y arreglo de la propiedad, en donde se dispuso que "se puedan repartir y se repartan....solares...;

y habiendo hecho en ellas sus moradas y labor y residiendo en aquellos durante cuatro años, les concedemos la facultad para que de ahí en adelante las puedan vender y hacer de ellos a su libre voluntad, como cosa propia", posterior mente y ya en forma específica para los pueblos indios, Felipe II dictó la Ley VII, Título VII, Libro IV de las Leyes de Indias, para que en las capitulaciones que se daban para la fundación de un pueblo, se sacara "primero, lo que fuere menester para los solares del pueblo" (19).

En la legislación agraria postrevolucionaria, encontramos referencia a esta institución, en la primera Ley Reglamentaria sobre repartición de tierras ejidales y constitución del patrimonio parcelario ejidal, del 19 de diciembre de 1925, cuyo artículo 12 dispuso que de las tierras ejidales se separaría el fundo legal.

El Código Agrario de 1934 dispuso en su artículo 133 que de acuerdo con las necesidades del poblado, en el proyecto de fraccionamiento y adjudicación, se separarán las tierras necesarias para la zona de urbanización.

El Código Agrario de 1940, en el artículo 85 ordenó -- que además de las tierras cultivables, las dotaciones ejidales comprenderían las necesarias para el fundo legal; además, en este ordenamiento es cuando se inicia la distinción entre el régimen jurídico de la zona urbana y las modalidades de los demás bienes ejidales, modalidades que -- ciertamente difieren.

El Código Agrario de 1942 dispuso en el artículo 175 que las zonas de urbanización concedidas por resolución -- presidencial a los núcleos de población ejidal se deslindarán y fraccionarán, reservándose las superficies para los servicios públicos de la comunidad y las destinadas a prever el crecimiento de la población.

La Ley Federal de Reforma Agraria considera que los -- nuevos centros de población ejidal deben de contar, además de las tierras, bosques y aguas para satisfacer las necesidades agrarias de sus componentes, con obras de urbanización, de saneamiento y de servicios sociales necesarias para la fundación de todo poblado (artículo 331).

La zona urbana del nuevo centro de población es fundamental para la constitución del mismo y tiene como finalidad la de satisfacer las necesidades habitacionales de su población; esta se localiza en las tierras que no son de labor y su extensión se determina conforme a los requerimientos reales al momento al que se constituya, previniendo el futuro crecimiento de la población beneficiada con -- la resolución presidencial que crea el nuevo centro de población ejidal.

Cuando se deslinde y fraccione la zona urbana, se reservarán las superficies necesarias para los servicios públicos de la población beneficiada.

La zona urbana de los nuevos centros de población es construída por los propios campesinos beneficiados.

En la zona urbana todo ejidatario tiene derecho a recibir gratuitamente, como patrimonio familiar, un solar para el establecimiento del hogar campesino. Su extensión se determinará atendiendo a las características, usos y -- costumbres de la región, pero en ningún caso deberá exceder de 2,500 m2 (art. 93).

La Ley Federal de Reforma Agraria establece, en el artículo 93, que el solar urbano está condicionado a la calidada de ejidatario.

Por otro lado, la parte final del mismo artículo 93, señala que los solares excedentes podrán ser arrendados o enajenados a personas que deseen avecindarse, con la obligación de contribuir para la realización de obras de beneficio social en favor de la comunidad. Todo lo cual quiere decir que los dueños de solares urbanos pueden o no ser ejidatarios.

Una vez que le es asignado al ejidatario el solar, este deberá ocuparlo y construir en él, con lo que adquiere la propiedad plena.

El documento que garantiza la posesión del solar al ejidatario es el certificado de derechos al solar que debe expedírsele en el momento en que se le adjudica el solar.

A lo largo de este capítulo se ha hecho referencia a los derechos que el ejidatario, como integrante del nuevo centro de población tiene respecto a los recursos que le son dotados. Sin embargo, hay necesidad de señalar las -- causas por las que puede suspendersele o privarsele de éstos.

Así, corresponde hacer una revisión general y amplia sobre todo lo que establecen los artículos 85, 86, 87 y 89 de la Ley Federal de Reforma Agraria, porque una cosa es suspender los derechos del ejidatario sobre su parcela individual como una medida preventiva y otra cosa muy distinta cuando dicha suspensión se la da como sanción.

Por lo que se ve, el segundo párrafo del artículo 87 tiene el carácter de sanción, ya que se encuentra a continuación de una medida como ésta utilizando el término "también"; y por el tercer párrafo del mismo.

"La suspensión de los derechos de un ejidatario o comunero podrá decretarse cuando durante un a-

ño. deje de cultivar la tierra o de ejecutar los trabajos de índole comunal o aquellos que le corresponden dentro de una explotación colectiva, sin motivo justificado. También procede la suspensión respecto del ejidatario o comunero contra quien se haya dictado auto de formal prisión por sembrar o permitir que se siembre en su parcela mariguana, amapola o cualquier otro estupefaciente. La sanción será aplicada previa comprobación plena de las causas antes indicadas -- por la Comisión Agraria Mixta, y abarcará, según el caso, un ciclo agrícola o un año"

Esta determinación de la ley, frente a las fracciones III y V del artículo 85, necesitan de una aclaración, toda vez que, por destinar los bienes ejidales a fines ilícitos se está estableciendo la pérdida de derechos con carácter definitivo, como el sembrar o permitir que se siembre mariguana, amapola o cualquier otro estupefaciente en la parcela ejidal no constituyeron un hecho ilícito que, como se vio, sólo está sancionado con la suspensión temporal de un ciclo agrícola a un año (si se toma como válido el tercer apartado del artículo 87).

Algo más hay que añadir a este punto: la fracción V - del artículo 85 señala que el ejidatario perderá sus derechos sobre la unidad de dotación y, en general, los que -- tengan como miembro de un núcleo de población ejidal, cuando "sea condenado por sembrar o permitir que se siembre en su parcela, mariguana, amapola o cualquiera otro estupefaciente".

La explicación que correspondería (a esto que pudiera ser una incongruencia), no sería otra que la de considerar a lo establecido en el artículo 87 como una medida provisional, preventiva, hasta en tanto se ventile el juicio para que luego de que se conozca la condena, recién, se aplique la sanción, ya que no puede sancionarse dos veces (desde el punto de vista jurídico) por un mismo delito, tal como se hace a través del párrafo tercero del artículo 37 y con la fracción V del artículo 85 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

Por otra parte, cuando se prescribe una medida preventiva no debe fijarse un plazo determinado como es el de un ciclo agrícola o de un año.

En todo caso, hay necesidad de prestar atención y revisar tanto el contenido como la parte formal de estas disposiciones, para evitar situaciones de injusticia que pueden darse ya sea por una dualidad o por falta de precisión y claridad en la ley.

Quando en la Ley Federal de Reforma Agraria se fija la suspensión de derechos durante un ciclo agrícola o un año (por no haber cultivado la tierra durante este mismo tiempo, artículo 87), nada se dice sobre casos de reincidencia, que puedan ser los más perjudiciales.

¿Que ocurrirá si durante un año se ha dejado de cultivar; luego con la sanción, se ha dado la parcela provisoriamente, por un ciclo, al heredero, (tal como prescribe la última parte del mismo artículo) y después de transcurrido uno o dos años de trabajo, se vuelve a descuidar las labores en la parcela, y así sucesivamente viene repitiéndose este fenómeno? Pues, como se dijo, la ley, no contempla nada sobre este particular.

El problema resulta siendo más llamativo, mientras la fracción I del artículo 85 está señalando: que la pérdida de derechos sobre la unidad de dotación se dará cuando no se trabaje la parcela personalmente o con la familia durante dos años consecutivos o más.

Otra parte que hay necesidad de revisar es la que se refiere a la nueva adjudicación que, según el artículo 86, debe hacerse en favor del heredero de quien ha cometido -- falta o delito. Pues, para el caso del delito, si su heredero ha de ser el cónyuge o el hijo resultan siendo o cómplices o encubridores y en tal caso, mal se estaría haciendo al transferirles la dotación.

5.- Régimen de Propiedad.

De acuerdo con lo estipulado en el artículo 60 de la ley, los bienes pertenecientes a los nuevos centros de población ejidal quedarán sujetos al régimen establecido por esta ley para los bienes ejidales. En este sentido todas las disposiciones de la Ley Federal de Reforma Agraria que especifican el régimen de propiedad para el ejido son aplicables perfectamente a los nuevos centros de población.

De conformidad con el multicitado artículo 51, la adquisición de la propiedad se verifica en el momento de la publicación de la resolución presidencial, quedando los -- bienes relativos sujetos al régimen de propiedad ejidal; -- así se evitan las reducciones en las superficies y bienes concedidos.

De tal suerte que los derechos que sobre bienes agrarios adquieran los núcleos de población que constituyan -- nuevos centros de población ejidal serán inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransmisibles por lo que no podrán enajenarse, cederse, transmitirse, arrendarse, -- hipotecarse o gravarse, en todo o en parte (art. 52). De

esta manera, se crea un patrimonio estable, permanente, en el sentido de que está protegido jurídicamente, evitando así su desmembramiento.

Las operaciones, actos o contratos que se celebren -- contrariando las modalidades que revisten los derechos que sobre bienes agrarios adquieren los núcleos de población -- serán inexistentes, declara el artículo 52. Tal inexistencia, ha provocado diversas confusiones en la materia, pues, se ha dicho que la ley da el tratamiento de nulidad a la inexistencia; por tal motivo, resulta necesario abundar en el terreno conceptual de ambos términos, para dejar clara da la confusión.

Los elementos esenciales del acto jurídico son: a) - Una manifestación de voluntad que puede ser expresa o tácita y b) Un objeto físico y jurídicamente posible. Este objeto es directo e indirecto. El directo consiste en crear, transmitir, modificar o extinguir derechos u obligaciones. El indirecto consiste en la cosa o hecho materia del convenio. La falta de uno de estos elementos trae como consecuencia la inexistencia del acto. De manera que la inexistencia se produce por la falta de voluntad en el acto unilateral o por falta de consentimiento en el acto plurilateral. Es inexistente también el acto jurídico por falta de objeto, el cual puede ser imposible desde el punto de vista físico o jurídico. Se dice que hay imposibilidad física cuando el objeto jamás se podrá realizar, en virtud de que una ley de la naturaleza lo impida. Hay imposibilidad jurídica cuando una norma jurídica impida su realización de manera absoluta.

Por lo tanto, la inexistencia es la nada jurídica y todo aquel a quien se oponga un acto inexistente tiene un interés jurídico para invocar la inexistencia y pedir que no surta efectos el acto.

La inexistencia no puede surtir efectos por la prescripción, es decir, el tiempo no puede convalidar el acto jurídico inexistente.

Por último, el acto jurídico inexistente es inconformable, no puede ser convalidado por ratificación expresa o tácita.

Los elementos de validez del acto jurídico son los siguientes: 1°. Que el acto tenga un fin, motivo, objeto y condición lícitos. La falta de este elemento da origen a la nulidad absoluta. 2°. Que la voluntad se exteriorice de acuerdo con las formas legales. 3°. Que la voluntad se exprese sin vicio alguno (error, dolo, violencia o lesión). 4°. Que la voluntad se otorgue por persona capaz. La falta de alguno de estos tres últimos elementos dará origen a la nulidad relativa.

La nulidad se caracteriza por ser la existencia imperfecta del acto.

La nulidad absoluta es aquella sanción que se establece en contra de los actos jurídicos ilícitos para privarlos de efectos. Esta nulidad se caracteriza: 1°. porque todo aquel que resulte perjudicado puede pedir que se declare; 2°. porque es imprescriptible; 3°. porque es inconfirmable; 5°. produce por regla general efectos provisionales, que quedarán destruidos por sentencia cuando se declare la nulidad.

La nulidad relativa se caracteriza por: 1°. la acción es prescriptible; 2°. sólo el perjudicado puede pedir la nulidad; 3°. puede confirmarse; 4°. siempre produce efectos provisionales.

La diferencia que existe entre la inexistencia y la nulidad consiste en que la primera tiene siempre como causa la falta de un elemento esencial y la segunda supone -- que el acto jurídico tiene sus elementos esenciales, pero un vicio ha impedido que el acto nazca a la vida jurídica con una existencia perfecta.

De todas estas consideraciones podemos inferir que la Ley Agraria de ninguna manera da tratamiento de nulidad a la inexistencia que menciona en el artículo 52, pues considera la nada jurídica a aquellos actos que priven total o parcialmente de sus derechos agrarios a los núcleos de población o a los ejidatarios o comuneros sin dar oportunidad a que se pudiesen convalidar por la ratificación expresa o tácita de las partes.

Lo mismo sucede con el texto del artículo 53 que declara inexistentes los actos de particulares y todas las resoluciones, decretos, acuerdos, leyes o cualquier actos de las autoridades municipales, de los estados o federales, así como de las autoridades judiciales federales o del orden común que hayan tenido o tengan por consecuencia privar total o parcialmente de sus derechos agrarios a los núcleos de población, en contravención a la ley.

Lamentable contradicción resulta ser el contenido del artículo 54:

"Se exceptúa de las disposiciones contenidas en los dos artículos anteriores los actos a que se refieren los artículos 63, 71, 87, 93 y 109 y en general, todos aquellos expresamente autorizados por esta ley".

Observando el aspecto de carácter formal se tiene que el artículo 52 de la ley es incongruente con el texto del

artículo 54, que señala, no una, sino varias excepciones - para la enajenación, transmisión, etc. de los derechos sobre los bienes agrarios. Si se toma en cuenta la redacción del artículo 52 que dice que dichos bienes "en ningún caso ni en forma alguna" podrán enajenarse, venderse, cederse, gravarse, etc., las excepciones resultan ser inoportunas, pues ellas solo pueden darse cuando no se absolutisa una situación como la que existe en el artículo 52.

Dentro de las excepciones previstas por el artículo - en estudio se encuentran las permutas de tierras entre ejidos (artículo 63); la nueva distribución de tierras ejidales y el cambio de la extensión de las parcelas en los casos de mejoramiento territorial (artículo 71); la suspensión del disfrute de la parcela por falta de cultivo de la tierra (artículo 87); la pérdida, venta y arrendamiento de solares urbanos (artículo 93); y la división de ejidos (artículo 109). Otros casos de excepción son, de acuerdo con la tesis de este artículo, la privación de derechos agrarios (artículo 85); la expropiación de terrenos ejidales (artículo 112); la fusión de ejidos (artículo 111); y la renuncia colectiva a recibir tierras dotadas (artículo 64).

El artículo 55 de la ley prohíbe la celebración de - contratos de arrendamiento, aparcería y, de cualquier acto jurídico que tienda a la explotación indirecta o por terceros de los terrenos ejidales y comunales, con excepción de lo dispuesto en el artículo 76.

No obstante, en la práctica se ha registrado con mucha frecuencia el arrendamiento de parcelas ejidales, llegando en algunas regiones a proporciones alarmantes. El principio fundamental es el de que los terrenos ejidales - deben trabajarse directamente por el ejidatario, no admitiéndose el cultivo indirecto, cumpliéndose con ello el principio zapatista de que la tierra es de quien la trabaja.

Las características de los derechos agrarios del ejidatario están previstas en el artículo 75 de la ley:

"Los derechos del ejidatario sobre la unidad de dotación, y en general, los que les correspondan sobre los bienes del ejido a que pertenezca, serán inembargables, inalienables y no podrán gravarse por ningún concepto. Son inexistentes los actos que se realicen en contravención a este precepto".

La unidad de dotación se otorga al ejidatario para el sostenimiento económico de él y de su familia. La transmisión o enajenación que de ellos haga, traerá como consecuencia la pérdida de sus derechos y el detrimento inevitable a la economía familiar.

El artículo 76 de la ley señala:

"Los derechos a que se refiere el artículo anterior no podrán ser objeto de contratos de arrendamiento, arrendamiento o cualesquiera otros que impliquen la explotación indirecta o por terceros, o el empleo de trabajo asalariado, excepto cuando se trate de:

- I.- Mujer con familia a su cargo, incapacitada para trabajar directamente la tierra, por sus labores domésticas y la atención a los hijos menores que de ella dependan, siempre que vivan en el núcleo de población;
- II.- Menores de 16 años que hayan heredado los derechos de un ejidatario;
- III.- Incapacitados; y
- IV.- Cultivos o labores que el ejidatario no pueda realizar oportunamente aunque dedique todo su tiempo y esfuerzo".

El trabajo personal es una de las características fundamentales de todo proceso de Reforma Agraria. Sin embargo, por lo general, las normas jurídicas que se han dictado a este respecto, no han tenido una cabal o estricta aplicación debido, principalmente, a problemas de sistema.

La excepción consignada en la fracción III: "Incapacitados" cómo podrá entenderse? De un lado podrá decirse que se trata de aquellos ejidatarios que sufren de una enfermedad o de una lesión que física o mentalmente les imposibilita explotar personalmente su parcela.

Pero, si se considera el término "incapacitado" desde un punto de vista amplio, comprenderá también a los ejidatarios que sin haber sufrido enfermedad o accidente, no pueden explotar su parcela por alguna forma de incompatibilidad de labores y este, sin duda podrá ser tácita o expresamente, un justificativo para que sean terceras personas las que a título de arrendatarios, de aparceros o de simples jornaleros, se encarguen de la explotación de la parcela.

Por último, puede agregarse en este apartado que dicha propiedad está sujeta a división, fusión y expropiación por causa de utilidad pública. Es decir, que los nuevos centros de población pueden dividirse; dos o más nuevos centros pueden fusionarse y también son susceptibles de expropiarse.

N O T A S

- (1) Rafael Rojina Villegas. "Compendio de Derecho Civil. Bienes, Derechos Reales y Sucesiones". T. II. Edit. Porrúa, S. A. p. 7.
- (2) Luis Araujo Valdivia. "Derecho de las cosas y Derecho de las sucesiones". Edit. José M. Cajica Jr., S. A. pp. 20-21.
- (3) Rafael Rojina Villegas. ob. cit. p. 8.
- (4) Fernando Flores Gómez G. "Introducción al estudio - del Derecho y Derecho Civil". 1a. Ed. México 1973. - Edit. Porrúa, S. A. p. 147.
- (5) Fernando Flores Gómez G. ob. cit. p. 148.
- (6) Fernando Flores Gómez G. ob. cit. p. 150.
- (7) Idem. p. 148.
- (8) Leopoldo Aguilar Carvajal. "Segundo Curso de Derecho Civil". 2a. Ed. México 1967. Edit. Porrúa, S. A. p. 51.
- (9) Antonio de Ibarrola. "Cosas y Sucesiones". 3a. Ed. Méx. 1972. Edit. Porrúa, S. A. p. 36.
- (10) Antonio de Ibarrola. Idem. p. 36.
- (11) Manuel Fabila. ob. cit. p. 368.
- (12) Regla 10 de la Circular 48. Manuel Fabila. ob. cit. p. 375.
- (13) Manuel Fabila. ob. cit. p. 395.
- (14) Manuel Fabila. ob. cit. p. 415.
- (15) Citado por Humberto E. Ricord. "Introducción Jurídica a la Reforma Agraria Mexicana". 1a. Ed. Méx. 1972 p. 237.
- (16) Ramón Fernández y Fernández. "La Ley Federal de Reforma Agraria". Revista de Comercio Exterior. Vol. XXI. Núm. 6 Julio 1971. p. 504.
- (17) Moisés T. de la Peña. "El pueblo y su tierra. Mito y Realidad de la Reforma Agraria en México". 1a. Ed. Méx. 1964. Edit. Cuadernos Americanos p. 388.

(18) Artículo 13 de la Ley de Bienes Nacionales.

(19) Manuel Fabila. ob. cit. p. 81.

CAPITULO V
ESTRUCTURA ORGANICA DE LOS NUEVOS
CENTROS DE POBLACION EJIDAL

Un cambio cualitativo en la evolución y estructuración del ejido mexicano, se dió con el movimiento revolucionario. Este consistió, en la introducción de dos elementos que lo diferencian y separan definitivamente del ejido colonial, - elementos que son el órgano que administra y conserva el patrimonio ejidal y la asamblea general de ejidatarios, que - como autoridad máxima del ejido, elige a dicho órgano.

No obstante de que, la Ley del 6 de enero fue el primer ordenamiento jurídico agrario, representativo del gobierno revolucionario, no se ocupó de señalar la estructura orgánica de los ejidos y comunidades. Lo mismo ocurrió con el artículo 27 de la Constitución de 1917.

Con motivo de consultas formuladas por diversas Comisiones Locales Agrarias, sobre las personas que deberían administrar los ejidos que se restituyeran o de que se dotaran a los pueblos, la Comisión Nacional Agraria, resolvió - en la Circular número 22 lo siguiente:

"Primero. Procédase a designar en cada uno de los ejidos a quienés se les restituya o dote de ejidos y de más tierras de que habla la Ley de 6 de enero de 1915, Comités Particulares para la administración de ejidos.
Segundo. Estos Comités serán electos por mayoría de votos por los vecinos de los pueblos interesados; se formarán de tres personas por lo menos, y se renovarán cada año, sin que puedan ser reelectos" (1).

La creación de los Comités Particulares Administrativos y de la Asamblea de Vecinos que elige dichos Comités, - separa institucionalmente de la representación municipal -- (como antiguamente se hacía), los terrenos del ejido, y establece dos órganos representativos internos del pueblo, in dependientes también de la autoridad municipal.

La citada Circular, otorga a los Comités Particulares Administrativos las más amplias facultades para dictar las medidas encaminadas al mayor cultivo de los terrenos, a su conservación, y a su división provisional entre los vecinos del pueblo, para que éstos los disfruten en común y de un modo gratuito.

De esta manera la circular citada transforma radicalmente el contenido de la institución ejido, de un simple patrimonio de un pueblo, sujeto a la autoridad municipal (idea colonial), a una entidad jurídica colectiva que a la vez -- que tiene un patrimonio propio, cuenta con una asamblea formada por el conjunto de vecinos del pueblo, y con un órgano elegido por la asamblea, que a la vez que ejerce la capacidad legal que se reconoce al núcleo de población, administra el patrimonio de la propia entidad, y representa dicho patrimonio ante otras autoridades y ante terceros.

La Ley de Ejidos de 1920, cambia el nombre de éstos Comités Administrativos por el de Junta de Aprovechamiento de Ejidos, a quien le señala ciertas atribuciones que la consolidan como un órgano permanente del ejido. Además señala -- por primera vez que, dichas Juntas se sujetarán a los estatutos internos de los ejidos.

La Circular 48 vuelve a hablar de los Comités Particulares Administrativos como representantes de los ejidos. -- Los facultó, además de representar al grupo o pueblo, a -- "distribuir las parcelas de cultivo, vigilar que se cultiven, recaudar las aportaciones de los vecinos del pueblo, -- administrar los terrenos de pastoreo, de arbolado y de monte, así como los recursos naturales, vegetales o minerales de beneficio colectivo, y las aguas propiedad del pueblo, -- manejar los fondos comunes y comprar con ellos maquinaria e implementos agrícolas y realizar obras de beneficio colectivo" (2).

La Circular 51 cambió la denominación de la directiva del ejido. En vez de llamarse Comité Particular Administrativo se denomina Comité Administrativo del Ejido, el que -- era elegido por la asamblea general. Le confirió importantes facultades al interior de las sociedades cooperativas que instituyó para la explotación de los recursos y que fueron entes paralelos al ejido. Dispuso que éstos Comités de dependerían directamente de la Comisión Nacional Agraria y de la asamblea general de ejidatarios.

Esta situación persistió hasta 1934, año en que se reformó el artículo 27 constitucional, en el sentido de que -- denominó a la directiva del ejido "Comisariado Ejidal" en -- sustitución del término "Comité Particular Administrativo".

El Código Agrario de 1934 incluyó, en su artículo 1º, a los Comités Ejecutivos Agrarios, a los Comisariados, creados por el nuevo artículo 27 constitucional y al Consejo de Vigilancia como autoridades internas del ejido. No obstante, dejó sin definir expresamente el carácter de la asamblea general de ejidatarios, como la máxima autoridad interna -- del nuevo centro de población ejidal.

A partir de entonces, la anterior estructura orgánica es la que ha persistido en el ejido; lo que lo define como una organización democrática.

Atendiendo a lo antes expuesto, procederé a exponer - la estructura orgánica de los nuevos centros de población a la luz de la Ley Federal de Reforma Agraria.

1.- Asamblea General de ejidatarios.

A partir del Código Agrario de 1940 se instituyó a la Asamblea General de ejidatarios de los nuevos centros de población ejidal como su máxima autoridad.

Habiéndose dispuesto que sea la Asamblea General la - máxima autoridad interna del nuevo centro de población ejidal, se ha pretendido dar una mayor participación directa de los ejidatarios en el gobierno.

No obstante de ser la autoridad máxima del nuevo centro de población ejidal, de conformidad con el artículo 23 de la Ley Federal de Reforma Agraria, no se encuentra reconocida por el artículo 27 Constitucional.

Obviamente que no le corresponde a la Constitución de terminar la existencia o no existencia de los órganos de gobierno interno de los nuevos centros de población ejidal, ejidos, comunidades y colonias, ya que se incurriría en el reglamentarismo, que obviamente, le corresponde a la Ley Federal de Reforma Agraria, sin embargo, en el apartado c) de la fracción XI del artículo 27, existe como autoridad - el comisariado ejidal para los efectos de las disposiciones contenidas en dicho artículo y en las demás leyes reglamentarias. De tal manera que si instituye y reconoce - como órgano de gobierno interno al comisariado, debiera - contemplar así, a la asamblea, toda vez, que jerárquicamente es superior.

De acuerdo al artículo 27 de la Ley Federal de Reforma Agraria habrá tres clases de Asambleas Generales de ejidatarios: ordinarias mensuales, extraordinarias y de balance y programación.

Con el fin de mantener el orden de atribuciones, es necesario ordenar todo aquello que normalmente han de conocer las asambleas generales; aquellos aspectos destinados estrictamente a las asambleas extraordinarias y, como así lo dispone la ley, los problemas fundamentalmente económicos, para las asambleas de balance y programación.

Las primeras asambleas son las que dirige el Comité - Particular Ejecutivo, en las que los componentes que la integran y que deliberan no siempre llegan a ser ejidatarios. En tales asambleas se ejecuta la resolución provisional o definitiva (art. 24) y se designa al Comisariado Ejidal y al Consejo de Vigilancia (art. 299).

Las Asambleas Generales Ordinarias se celebran a partir de que el Comité Particular Ejecutivo cesa en sus funciones, se llevan a cabo el último domingo de cada mes, no necesitan de convocatoria, con lo que se facilita su celebración y además, quedan constituidas legalmente con la asistencia de la mitad más uno de los ejidatarios con derecho a participar.

Como se mencionó anteriormente, la ley no señala los asuntos que se tratan en este tipo de asambleas.

Las Asambleas Generales Extraordinarias, según el artículo 31 se celebrarán en los casos que la ley así lo establezca y cuando así lo requiera la atención de asuntos urgentes para el nuevo centro de población ejidal.

Los asuntos que deben tratarse y resolverse en este tipo de asambleas se encuentran dispersos en varias partes de la ley, por razón de orden y método, estos debían de agruparse en un solo artículo.

La convocatoria a las asambleas extraordinarias puede hacerse, al tenor del artículo 31 de la Ley Federal de Reforma Agraria tanto por el comisariado, por el consejo de vigilancia, como por la Delegación Agraria. Mal comienzo, porque cuando se distribuyen facultades iguales, se está propiciando el desorden y la anarquía, dando lugar, por otra parte, a la "competencia", nada edificante entre comisariado y consejo de vigilancia.

En relación a las votaciones en esta clase de asambleas, establece la ley:

"Art. 34: Las votaciones en las asambleas generales, de balance y programación y en las extraordinarias, serán nominales, y los acuerdos se formarán por mayoría de votos, salvo los casos de excepción que esta ley establece".

"Art. 37 (segundo párrafo). Los miembros del comisariado y sus auxiliares serán electos por mayoría de votos en asamblea general extraordinaria. El voto será secreto, y el escrutinio público e inmediato".

En este último artículo, se refleja el afán de la ley de garantizar el ejercicio de la libertad y de la democracia de los ejidatarios.

Entre estos dos artículos se presenta una clara incongruencia por tratarse de Asamblea General Extraordinaria - en la que se elige a los miembros del comisionado, la votación deberá ser nominal, de conformidad con el artículo 34.

Seguramente que se quiso considerar, dentro de la excepción, que señala el propio artículo 34, este caso, pero no se tomó en cuenta que la excepción es para los acuerdos.

Las Asambleas de Balance y Programación son convocadas al término de cada ciclo de producción o anualmente, - están destinadas a dar información a los ejidatarios sobre los resultados obtenidos sobre la organización, trabajo y producción realizadas con los bienes del nuevo centro de población, así como programar y definir la forma más adecuada de organización del trabajo entre los ejidatarios y los medios más eficaces para obtener los créditos para emprender las actividades económicas que se acuerden por la asamblea.

Este nuevo tipo de asamblea, dadas sus funciones, -- constituye una forma de alterar las perspectivas del colectivismo pues, sin embargo, la asamblea general por su composición, no está en posibilidades de programar la explotación, uso y aprovechamiento de los recursos, de tal manera que hay necesidad de crear normas reglamentarias que orienten la forma en que tiene que hacerse la programación que, finalmente, tendrá que ser aprobada por la asamblea general, ya que según la fracción XIII del artículo 48 de la ley, es el comisariado el que tiene la facultad de proponer a la asamblea general los programas de organización y fomento económico que considere convenientes. Por tales motivos y siendo la programación una de las partes más importantes de la producción agraria el artículo 30 de la ley resulta ser un instrumento muy débil.

2.- Facultades y Obligaciones de la Asamblea.

Seguramente con el propósito de precisar conceptos, - se modificó el encabezamiento de los artículos 47 y 42 de los Códigos Agrarios de 1940 y 1943 respectivamente, que señalan atribuciones de la Asamblea General. El artículo 47 de la Ley Federal de Reforma Agraria señala facultades y obligaciones a la referida asamblea.

El problema que existe en la ley referida es que en un solo artículo señala las facultades y obligaciones de la asamblea, sin hacer el respectivo deslinde entre ambas, es decir, el significado de los términos "facultad" y "obligaciones" es completamente distinto, sin embargo el artículo 47 señala, en trece fracciones, tales facultades y obligaciones. De acuerdo a la misma ley, la asamblea se encuentra supeditada o cuando menos controlada por autoridades de gobierno, por lo tanto, es importante hacer la -

operación de deslinde a que se ha hecho referencia, a fin de que el referido control sea más efectivo.

Además, las trece fracciones del artículo 47 no guardan un orden y una consecuencia que en estos casos debe mantenerse. Así la fracción I tiene que ver con los reglamentos relativos al régimen de uso, aprovechamiento y explotación de los recursos naturales del nuevo centro de población ejidal, y está relacionada directamente con los programas de trabajo en el nuevo centro de población ejidal (fracción III), con el establecimiento de industrias (fracción V), con el disfrute de bienes ejidales (fracción IV); pero, sucede que se interrumpe esta secuencia con la fracción II, que se refiere a la elección de los miembros del comisariado, para luego de ingresar a otro campo, volver sobre esta misma autoridad ejidal en las fracciones VI y VII, y más adelante, en la fracción X, nuevamente tocar aspectos relativos a la dotación de parcelas ejidales.

Bastará examinar estos aspectos para darse cuenta de la necesidad de dar un ordenamiento adecuado al artículo 47.

Las facultades y obligaciones son específicas y precisas. Por tanto, mientras se haga un mayor y adecuado uso de estos atributos, los resultados habrán de ser óptimos.

No creo que sea conveniente que a través de un enunciado como el de la fracción XIII del referido artículo 47 se den por incorporadas otras atribuciones que para el régimen interno de los ejidos, son de gran importancia y sin embargo se hallan dispersas en otros títulos y capítulos de la Ley Federal de Reforma Agraria, tal es el caso del artículo 88 que se refiere a las sanciones económicas que la Asamblea General puede imponer a los ejidatarios que contraten créditos a través del mismo centro de población ejidal y no los destinen a los cultivos convenidos, o no comercialicen la producción ejidal con la intervención del comisariado en la forma que señala el artículo 158 de la ley, o porque no trabajen la unidad de dotación con los cultivos establecidos en el plan general de trabajos aprobado por la Asamblea General si a ello se hubieren obligado en lo personal.

De todo lo expuesto se puede inferir la necesidad de que las normas jurídicas que regulan la vida de los nuevos centros de población se hagan accesibles al común de las gentes, y por ello, que su contenido sea claro, completo y sencillo. En este caso, aún posiciones reiterativas son preferibles a voluntarias o involuntarias omisiones.

3.- Comisariado Ejidal.

El Comisariado Ejidal está considerado en la Ley Federal de Reforma Agraria como autoridad; sin embargo, tal carácter no le corresponde, pues, en base a las funciones -- que la propia ley señala que debe desempeñar, se desprende que se trata de un órgano de dirección de los nuevos centros de población ejidal. Este debe ser visto como encargado de la administración de los bienes agrarios y de la vigilancia de los fraccionamientos; además tienen capacidad jurídica para acudir a las autoridades administrativas y judiciales, en representación del núcleo de población con las facultades de un mandatario general. De tal manera -- que resulta siendo la célula activa del nuevo centro de población, porque además de cumplir funciones ejecutivas, es el nexo entre el nuevo centro y los organismos del poder público y es un factor de iniciativa en el trabajo.

Por lo que se refiere a la estructura de este órgano, en la Ley Federal de Reforma Agraria se observa una serie de errores de inordenación, pues, antes de señalar sus obligaciones y el tiempo que legalmente debe durar su mandato ya los destituye y cambia a los integrantes del comisariado. El orden que debería seguir es el siguiente:

1º.- Lo que es el comisariado; 2º.- Sobre los requisitos exigidos para ser miembro; 3º.- Su organización; -- 4º.- Sobre sus atribuciones; 5º.- La duración en sus funciones y 6º.- Las causas por las cuales pueden ser suspendidos o removidos sus miembros.

De acuerdo con el artículo 37 de la ley citada, el comisariado ejidal tiene la representación del ejido y es el responsable de ejecutar los acuerdos de las asambleas generales. Está constituido por un presidente, un secretario y un tesorero, y los respectivos suplentes. Son electos por mayoría de votos en asamblea general extraordinaria.

Los requisitos para ser miembro del comisariado ejidal están consignados en el artículo 38, estos son: a) Ser ejidatario del núcleo de población y estar en pleno goce de sus derechos; b) Haber trabajado en el ejido durante los últimos 6 meses anteriores a la fecha de elección; c) No haber sido sentenciado por delito intencional que amerite pena privativa de libertad.

En la Ley Federal de Reforma Agraria no existe ninguna norma que establezca de manera concreta, las condiciones en que deben desempeñar sus cargos, los miembros del comisariado y los del consejo de vigilancia, sólo señala en los artículos 48 y 49, las facultades y obligaciones de cada uno de ellos. Supuestamente este aspecto debe corres-

ponder al Reglamento Interno, es decir, que en el se deben establecer las formas y condiciones de trabajo de estos órganos, e inclusive, la remuneración o no de su labor.

Tal cosa, parece contradictoria e inadecuada con los artículos 469 y 470 de la ley que imponen sanciones pecuniarias para algunos casos de incumplimiento, el problema consiste en que para que puedan pagar la sanción, en caso de que así ocurra, primero debería de pagárseles por sus funciones.

Si bien es cierto que este aspecto debe contemplarse en el Reglamento Interno, debería de tomarse en cuenta dos cosas: primero, que no en todos los nuevos centros de población existe Reglamento Interno, segundo, que a la ley debe corresponder fijar, cuando menos los principios generales sobre las condiciones en que los miembros del Comisariado y del Consejo de Vigilancia han de desarrollar su labor, tomando en cuenta que tanto existen ejidos económicamente fuertes como ejidos pequeños, y pobres.

El artículo 44 señala que los integrantes de los comisariados y de los Consejos de Vigilancia durarán en sus funciones tres años. Si al término del período para el que haya sido electo el comisariado ejidal no se han celebrado elecciones, será automáticamente substituído por el consejo de vigilancia, el que deberá convocar para la elección en un plazo no mayor de sesenta días.

Los miembros del comisariado, por una sola vez, podrán ser electos por el mismo o diferente cargo en el siguiente período, si obtienen la mayoría de las dos terceras partes de la asamblea. En adelante no podrán ser electos para ningún cargo, sino hasta que haya transcurrido un lapso igual a aquél en que estuvieron en ejercicio.

4.- Facultades y Obligaciones del Comisariado.

Por lo que respecta a este punto, se observa que la Ley Federal de Reforma Agraria, en comparación con los Códigos Agrarios anteriores, duplica las facultades y obligaciones de este órgano, lo que en realidad resulta positivo pues se trata de uno de los órganos vertebrales del nuevo centro de población.

Sin embargo, la obligación consignada en la fracción IV contempla dos cosas diferentes, a la letra dice: Respetar y hacer que se respeten estrictamente los derechos de los ejidatarios, manteniendo a los interesados en la posesión de las tierras y en el uso de las aguas que les correspondan.

Una cosa es el respeto y otra, distinta, el mantener en una determinada situación a los ejidatarios.

Es una obligación que no existía antes, y cuya primera parte es vital: "respetar y hacer que se respeten estrictamente los derechos de los ejidatarios". Pero la segunda parte de esta fracción es algo que muy forzosamente se ha incluido porque el comisariado no ha de poder mantener a los ejidatarios en posesión de sus tierras ni en el uso de sus aguas.

Sería recomendable que la primera parte de la fracción IV se modificara de la siguiente manera: "respetar y hacer que se respeten estrictamente los derechos del ejido y de los ejidatarios", así bien podría suprimirse la fracción IX del mismo art. 48.

El comisariado, de acuerdo a la fracción I del 48, -- tiene la facultad de representar al núcleo de población -- ejidal ante cualquier autoridad, en calidad de mandatario general. Según la fracción II del mismo artículo, el comisariado debe recibir en el momento de la ejecución del mandamiento del gobernador o de la resolución presidencial, -- los bienes y la documentación correspondientes al núcleo -- de población ejidal. Y frente a esto, sucede que según la última parte del primer párrafo del artículo 21 de la ley; es el Comité Particular Ejecutivo el que tramitará la ampliación del nuevo centro de población ejidal, usurpando, de este modo, atribuciones del Comisariado. Si a ese momento (en el de la ejecución del Mandamiento provisional) el Comité Particular Ejecutivo estuviera actuando en representación del núcleo de población, en que lugar queda el artículo 222 de la ley; pues estando constituido el nuevo centro de población ejidal, corresponde al comisariado llevar a cabo todas las gestiones relacionadas con el patrimonio.

Los miembros del comisariado pueden ser removidos de su cargo de acuerdo con el artículo 41 por: incumplimiento de los acuerdos de la Asamblea General; violaciones a la Ley Agraria; desacato a las autoridades y órganos agrarios; ausencia del ejido por más de sesenta días consecutivos -- sin causa justificada; ser condenado por autorizar, inducir o permitir que los terrenos ejidales o comunales se -- destinen para bienes ilícitos o por delito intencional que amerite pena privativa de libertad, por permitir o efectuar la privación de una unidad de dotación sin fundamento en una resolución presidencial y el cambio ilegal de ejidatarios a unidades de dotación distintas de las que les correspondieron en el reparto económico del fraccionamiento.

Como se ha mencionado, de acuerdo con el segundo apartado del artículo 37 de la ley los miembros del comisariado son electos por la mayoría de la asamblea general extraordinaria del ejido. Es precisamente en virtud de ello -- que el artículo 41 señala que es a la asamblea general a quien corresponde la remoción de éstos órganos, obedeciendo al principio democrático, a través del cual, las personas sólo pueden ser removidos o suspendidas de sus funciones por determinación del mismo organismo que las eligió.

Ahora bien, el segundo apartado del artículo 42 vulnera el principio referido al sobrepasar la autoridad de la Asamblea General.

"En los casos previstos por las fracciones III, IV, V y VII del artículo anterior, si la Delegación Agraria estima que existen los hechos de -- que en dichas fracciones se trata, y a pesar de ello la asamblea no resuelve la remoción de los responsables, los suspenderá en sus cargos y ordenará que entren en funciones los suplentes. En defecto de los suplentes del comisariado, entrará en funciones del Consejo de Vigilancia".

No se trata de desconocer el nivel de la autoridad de la Delegación Agraria. De lo que se trata es de que hay que tomar en cuenta que quien elige a los miembros del comisariado es la Asamblea General, con la intervención de la Delegación Agraria, de conformidad a lo dispuesto con los artículos 37 y 13 inciso A, fracción VI de la ley que también faculta a la Delegación para intervenir en la renovación y sustitución de éstos órganos, de manera que su obligación será estar presente en la reunión de la asamblea que trate el problema de la remoción de los miembros del comisariado. En tal sentido, lo que resuelva la asamblea, como la máxima autoridad del ejido, deberá respetarse tratándose de un problema de régimen interno como es el de la remoción.

Haciendo un examen de las fracciones de la ley que motivan esta forma de remoción podría encontrarse lo siguiente:

La fracción III "desobedecer las disposiciones legalmente dictadas por la Secretaría de Agricultura y Ganadería y la Secretaría de la Reforma Agraria", bien podría suprimirse las palabras "legalmente", porque no pueden darse ilegalmente disposiciones por las Secretarías de Estado.

Con referencia a la fracción V; el contenido del artículo que se encuentra, literalmente no corresponde, ya que en tal caso no puede decirse "si la Delegación Agraria es-

tima que existen los hechos". Porque aquí, el miembro del comisariado se supone que ya ha sido juzgado, toda vez que se hace referencia a una condena por parte de la justicia ordinaria (se entiende) y de acuerdo al artículo 194 del Código Penal se sabe que:

"Se impondrá prisión de dos a nueve años y multa de un mil a diez mil pesos al que siembre, cultive, coseche o posea plantas de "cannavia", resinas sepultadas como estupefacientes por el artículo 193, sin llevar los requisitos que para el caso fijen las leyes y disposiciones sobre la materia o con infracción de ellas".

En consecuencia, el miembro de comisariado que incurra en este delito por el que ya se encuentra condenado, se supone que está impedido, desde todo punto de vista, para realizar cualquier trabajo y, en tal caso, no corresponde la simple suspensión a la que se refiere el artículo 42 de la ley.

No se pretende poner a salvo, de sanciones a los miembros del comisariado sino, únicamente, de que se utilicen los canales normales, que reconozcan la autoridad de la asamblea general.

El propio artículo 42 de la Ley Federal de Reforma Agraria establece que la remoción de los miembros de los comisariados y de los consejos de vigilancia, deberá ser acordada por las dos terceras partes de la asamblea general extraordinaria que al efecto se reúna.

Tal determinación significa una garantía para los miembros del comisariado y del consejo de vigilancia, porque de lo contrario habría bastado la simple mayoría. Significa también que para adoptar una medida como la remoción, hay necesidad de hacer verdadera conciencia del hecho que motiva, y por ello es que se exige las dos terceras partes de los ejidatarios.

Desde el punto de vista formal, el libro séptimo de la Ley Federal de Reforma Agraria se encuentra muy constreñido, toda vez que dentro de un capítulo único trata de los delitos, faltas y sanciones tanto para las autoridades agrarias en general como para las autoridades internas de los núcleos agrarios, siendo así que, la propia ley, dedica todo su primer libro a las autoridades agrarias en general y el libro segundo a las autoridades internas.

Por otra parte, se nota una posición reiterativa y disconforme de la ley, al mismo tiempo, entre los artículos 41 por una parte y 469, 470 por otra, ya que se refie-

ren a las mismas faltas y a los mismos delitos que para el artículo 41 dan lugar a la remoción y para los otros dos citados a la destitución (que viene a ser lo mismo) y a la multa. Puede decirse que, además de la duplicidad, se percibe una cierta forma de incongruencia entre las referidas disposiciones jurídicas.

Del artículo 41, la fracción IV corresponde a la misma fracción del artículo 469, la fracción VI a la fracción I; la fracción VII a la fracción III del artículo 470; la fracción II, con otros términos correspondería al tercer apartado de la fracción III del artículo 470.

En lo que al segundo aspecto se refiere; el no cumplir los acuerdos de la asamblea general; el desobedecer las disposiciones dictadas por la Secretaría de Agricultura y Ganadería y la Secretaría de Reforma Agraria; el introducir o permitir que en los terrenos ejidales o comunales se siembre marihuana, amapola o cualquier estupefaciente ¿no significa incurrir en responsabilidades?

Por otro lado, según el artículo 41, ¿no serán removidos los miembros del comisariado por originar o fomentar conflictos entre los ejidatarios, o conflictos interejidales; por invadir tierras; por no cumplir las obligaciones que se les impone para la tributación del ejido; por ejecutar actos en omisiones que provoquen o produzcan el cambio ilegal de los ejidatarios a superficie o unidades de dotación distintas de las que les hayan correspondido en el reparto provisional de las tierras de labor?

Esta clase de inconvenientes suelen presentarse cuando no se hace la distribución del material jurídico al libro, título y capítulo que estrictamente corresponde y cuando aspectos de una misma materia se los contempla en dos o más partes de la ley.

5.- El Consejo de Vigilancia.

Resulta ser una especie de contrapeso del comisariado y consiguientemente su composición delicada. Por ello seguramente que los legisladores no acabaron de ponerse de acuerdo en todo el curso de la Reforma Agraria.

El Código Agrario de 1934, en su artículo 123 estableció que los miembros del Consejo de Vigilancia debían ser elegidos en la misma forma que los del Comisariado. Lo que seguramente daba lugar a que los mismos intereses de un grupo de ejidatarios predominase para el nombramiento de ambas autoridades internas, con grave perjuicio al papel de control y vigilancia que se debía ejercer.

El Código Agrario de 1940, en cambio, señalaba en su artículo 31 lo siguiente:

"Además del comisariado ejidal, en cada ejido habrá un consejo de vigilancia, que se constituirá con tres miembros propietarios y tres suplentes, para los cargos de Presidente, Secretario y Tesorero; serán designados por unanimidad o, en su caso, por la minoría de los miembros de la Asamblea que tomaron parte en la elección del comisariado ejidal y llevarán los requisitos que se exigen para los miembros del comisariado".

Como se podrá ver, el sentido de este artículo es totalmente confuso, por no haber la referencia precisa de los términos "en su caso", ya que unanimidad y minoría resultan ser los extremos de las formas de elección, y no es posible que se den de la manera como prescribe la ley. Sólo haciendo el recuento de lo acontecido puede llegarse a la evidencia de que, de lo que trataba era del verificativo o no de la asamblea a la primera convocatoria. Fue esta situación que seguramente ocasionó problemas y, por tanto, hubo necesidad de modificar la ley.

Esa modificación incorporada al artículo 29 del Código Agrario de 1942 decía, entre otras cosas, "en caso de que el comisariado resulte electo por mayoría de la asamblea, la minoría de los miembros de ésta elegirá el Consejo de Vigilancia". (Está en relación con el artículo 22 de la misma ley, mismo que debía estar en la primera parte del artículo 20 para no dar sensación de incongruencia). Esta fórmula para elegir al Consejo de Vigilancia resultaba muy compleja, por cuanto requería de su respectivo reglamento que no lo tenía, pues, seguramente, en la mayoría de los casos, sea minoría tenía más de una corriente de opinión.

La Ley Federal de Reforma Agraria, en su artículo 40, señala que integrarán el consejo de vigilancia los miembros de la planilla que ocupe el segundo lugar en la votación para designar el comisariado.

Operación práctica pero que da lugar a dos situaciones problemáticas: primera; según esta fórmula se legaliza toda elección que pudiera hacerse en base de una sola planilla y que habiendo sido prevista para los ejidos pequeños, en los de mayor población puede dar lugar a maquinaciones perjudiciales, como por ejemplo para hacer que un solo grupo elija tanto al comisariado como al consejo de vigilancia. Segunda; que en el caso de existir más de una planilla, se entregue el consejo de vigilancia al grupo antagonico. O sea, que ambos extremos perjudican la buena marcha del ejido. En el primer caso porque se anula la vigilancia y en el segundo porque el espíritu de contradicción entre consejo de vigilancia y comisariado frena la --

iniciativa y la actividad creativa.

Desde luego que la capacidad económica del ejido es - la base fundamental de su existencia y desarrollo, empero, de nada servirá un buen patrimonio si la estructura orgánica del ejido acusa defectos capitales.

Si las autoridades no realizan una labor en un ambiente de armonía, entendimiento y cooperación, poco o de nada sirve el respaldo económico con que se pueda contar.

Tomando en cuenta estas premisas, y siendo así que -- las funciones señaladas al Consejo de Vigilancia son, sobre todo, de supervisión, donde no se requiere actividad permanente que demanda mucho esfuerzo, antes que pensar en dotarle al nuevo centro de población de otro organismo competitivo del comisariado, que apañe o frene su labor, habría que darle un grupo de personas que constituyan (en el nuevo centro de población) una elocuente muestra de experiencia, imparcialidad e interés por su organización de trabajo.

Por lo que se refiere a su duración y remoción de su cargo son aplicables todo lo anotado para facultades y obligaciones al Comisariado Ejidal.

Así como la forma de elección puede ocasionar desinteligencias entre comisariado y consejo de vigilancia, también algunas de las atribuciones que contempla la ley, pueden conducir al mismo resultado, ya que ellas escapan a la naturaleza misma de este organismo que debe ser la "vigilancia".

6.- Facultades y obligaciones del Consejo de Vigilancia.

El artículo 49 de la Ley Federal de Reforma Agraria - se refiere a las facultades y obligaciones del Consejo de Vigilancia, y es similar a su antecedente el artículo 45 - del Código Agrario de 1942. Contiene dos fracciones nuevas que permiten al Consejo de Vigilancia cumplir más eficazmente sus funciones y aseguran la mejor administración del ejido como ente jurídico y unidad económica.

Dichas fracciones son la III, que confiere al Consejo la facultad de "contratar a cargo del ejido, los servicios de personal que lo auxilien en la tarea de revisar las --- cuentas del Comisariado, cuando sea necesario, con aprobación de la asamblea general" y la VII, que establece la facultad y la obligación del consejo de "suplir automáticamente al Comisariado" en el caso previsto por el artículo

44 de la ley, que se refiere a los casos en que vencido el período para el cual fue electo el Comisariado, no ha habido elecciones, y el Consejo de Vigilancia, suple al Comisariado y queda obligado a convocar elecciones en un plazo de sesenta días.

Las fracciones IV y V del artículo 49 de la Ley Federal de Reforma Agraria, tienen su origen de la fracción III de los artículos 45 y 54 de los Códigos Agrarios de 1942 y 1940 respectivamente.

"Artículo 49 fracción IV.- Comunicar a la Delegación Agraria todos aquellos asuntos que impliquen un cambio a modificación de los derechos ejidales a comunales.

Fracción V.- Informe a la Secretaría de Reforma Agraria y a la Secretaría de Agricultura y Ganadería los obstáculos para la correcta explotación de los bienes, así como cuando se pretenda cambiar el sistema de explotación, prácticas de cultivo, etc., si el Comisariado no informa sobre tales hechos".

Como podrá verse, con estas atribuciones, el Consejo de Vigilancia llega a rebasar los límites dentro de los que debiera estar e ingresa a una competencia con el comisariado.

Fuera de este problema el referido artículo 49, en sus fracciones IV y V resulta ser incongruente con el artículo 37 y con las fracciones I y VII del artículo 48 de la propia Ley Federal de Reforma Agraria, toda vez que al informar el Consejo de Vigilancia a las autoridades de Gobierno lo está haciendo en representación del ejido, representación que legalmente no la tiene, ya que exclusivamente ha sido concedida al comisariado.

Habiendo autoridades constituidas en el ejido, como es el comisariado, bajo cuyas responsabilidades se encuentran la administración, informes de tal naturaleza, parecerían salir del decoro y por poco no llegan al grado de denuncia (que en los hechos lo es porque no cumplió el comisariado). Pues existiendo además la Asamblea General con plenas facultades para remover a los miembros del comisariado, las relaciones del Consejo de Vigilancia mientras no reemplace al comisariado, debieran ser de carácter estrictamente interno.

Para evitar fricciones y malentendidos, conviene precisar, un poco más, la fracción VI del artículo 49 que se comenta, porque así como está redactada, puede conducir a serias desinteligenacias, ya que suelen presentarse, en la

práctica, diferentes circunstancias por las que no se dan las condiciones para el verificativo de una asamblea en de terminado momento.

Los Códigos de 1940 y 1942, en sus artículos 54 y 45 respectivamente (fracción IV), encaraban este problema de otra manera, haciendo que el Consejo de Vigilancia instara al Comisariado para que convoque a la asamblea extraordinaria. Es cierto que tales disposiciones, como estaban escritas, resultaban débiles porque no siempre sobraban situaciones de incumplimiento e irresponsabilidad. Más, había sido bueno enriquecer o fortalecer esas normas jurídicas con la experiencia acumulada antes que cambiarlas con una disposición completamente distinta que, en los hechos, colocó al Consejo de Vigilancia en situación paralela a la del Comisariado.

N O T A S

- (1) Manuel Fabila. "Cinco Siglos de Legislación Agraria" (1493-1940). T. I. Banco Nacional de Crédito Agrícola, S. A., Mex. 1941. p. 320.
- (2) Idem. p. 372.

CONCLUSIONES

- 1.- Los antecedentes histórico-jurídicos de los nuevos - centros de población se inician propiamente en la época colonial, constituyendo la fundación de los pueblos españoles e indígenas, las figuras concretas an tesoras de éstos.
- 2.- La colonización a título privado implantada por el - México independiente y vigente hasta 1962 no tuvo un fin propiamente agrario, sino que por el contrario; constituyó un factor de agravamiento del problema agrario y propició la especulación y acumulación de - las mejores tierras en pocas manos, lo que vino a li mitar durante varios años la posibilidad de satisfacer demandas auténticamente campesinas.
- 3.- La colonización ejidal tiene su origen jurídico formal en el artículo 27 de la Constitución de 1917. A partir de entonces y hasta 1934 imperaba, tanto en - el artículo 27 constitucional como en la legislación subsecuente a él, una indefinición respecto a la forma en que éstos debían constituirse, es decir, a trá vés de la vía ejidal, y por consiguiente, obteniendó sus miembros gratuitamente la posesión de los recursos, más no la propiedad, pues ésta sería del grupo de población, o como se venía llevando a cabo a través de la colonización a título privado, adjudicando onerosamente la propiedad de los lotes a los campesinos.
- 4.- A partir de 1934, el Código Agrario subsanó la imprecisión contenida en la disposición constitucional, - en el sentido de imponer el régimen ejidal, como el único que podía adoptar los nuevos centros de población.
- 5.- La Ley Federal de Reforma Agraria regula la acción - de nuevos centros de población ejidal en una forma - enmendadora y más avanzada, introduce importantes modificaciones e innovaciones jurídicas impuestas por la experiencia y la práctica, así como aclaraciones a importantes cuestiones que en el Código Agrario de 1942 aparecían confusas y daban lugar a serias dificultades.
- 6.- La colonización ejidal es actualmente una ágil ver-- tiente de la ocupación de los terrenos nacionales, - baldíos y demasías. Sólo a partir de 1959 esta vía de colonización tuvo una importancia suficiente para ser tomada en cuenta como una acción coadyuvante, en

términos reales, para la solución del problema agrario, en términos de satisfacción de las necesidades agrarias de los grupos de población. No obstante, esta acción no está exenta de problemas, tales como, la demanda de servicios y obras de infraestructura por parte de las colonias ejidales creadas, así como la irregularidad que sus miembros padecen en sus derechos agrarios por no gozar de certificado de derechos agrarios.

- 7.- En el proceso social agrario predominan los siguientes principios: es inquisitorio, composición equitativa del litigio, no hay caducidad de la acción ni de la instancia, ni tampoco existe el sobreseimiento.
- 8.- La acción de nuevos centros de población es una vía dotatoria de recursos agrarios tendientes a satisfacer las demandas de campesinos carentes de éstos, -- que están dispuestos a trasladarse a las regiones o zonas en donde sea posible establecer el nuevo centro, y a través de la cual, el Estado dota legalmente mediante una resolución presidencial.
- 9.- El Derecho Agrario no recoge el concepto civilista de persona. En este Derecho, las personas tienen -- personalidad, una vez que son reconocidas por el Estado, a través de una resolución presidencial, como titulares de derechos y obligaciones agrarias acordes al régimen de tenencia de que se trate.
- 10.- Los nuevos centros de población ejidal, una vez constituidos, tienen los mismos elementos característicos de toda persona jurídica colectiva, como son: la asociación de un grupo de personas físicas con capacidad agraria, vinculadas por una finalidad común, -- un patrimonio propio, una autoridad interna suprema que es la asamblea general; órganos administrativos y representativos que son el Comisariado Ejidal y el Consejo de Vigilancia; una nacionalidad, un dominio legal, una denominación, y, finalmente, personalidad jurídica establecida y reconocida por la Ley Federal de Reforma Agraria desde el momento en que se publica la resolución presidencial que los crea.
- 11.- El integrante de un nuevo centro de población ejidal tendrá el carácter de ejidatario, una vez que, comprobada su capacidad agraria en el procedimiento respectivo, sea reconocido por el Estado, a través de la resolución presidencial de creación del nuevo centro de población al que pertenezca, como titular de los derechos agrarios individuales y colectivos que la ley le concede, así como, de las obligaciones agrarias que la misma le impone.

- 12.- El patrimonio de los nuevos centros de población ejidal está constituido por el conjunto de derechos y obligaciones de carácter agrario, civil, mercantil, etc. apreciables en dinero y con un régimen de propiedad especial sobre los bienes agrarios impuestos por la Ley Federal de Reforma Agraria.
- 13.- El ejidatario es titular de los derechos y obligaciones agrarias que se derivan del usufructo de la unidad de dotación que el Estado le otorga, así como de aquellos que se deriven de los actos jurídicos que realice para hacerla producir.
- 14.- La distribución proporcional de la tierra de cultivo o cultivable, en los ejidos, de que habla el artículo 66 de la Ley Federal de Reforma Agraria no concuerda con lo establecido en el artículo 220 del mismo ordenamiento. Por tanto, se puede inferir la reforma o derogación del artículo 66, pues con su criterio de proporcionalidad, propicia el minifundismo.
- 15.- Resulta impostergable la uniformidad de la Ley Federal de Reforma Agraria con lo dispuesto por la Ley Federal de Aguas y el artículo 27 de la Constitución, por lo que respecta al carácter que asumen los ejidos, comunidades y nuevos centros de población ejidal al momento de que el Estado les otorga agua, dado que, la primera dispone que será propietario, y la segunda que será usuario y el tercero que será concesionario.
- 16.- Existe una clara incongruencia entre lo dispuesto -- por el artículo 225, el 67 y el 134 de la Ley Federal de Reforma Agraria en lo referente a la fijación de la unidad mínima de dotación en los nuevos centros de población ganaderos, en razón de que como no reglamentan debidamente la aportación de cabezas de ganado, la suma de las unidades mínimas puede dar -- una cantidad mayor de hectáreas de tierras que las -- verdaderamente pobladas por el ganado.
- 17.- Es necesario que mediante la creación de una norma jurídica se defina claramente la forma en que deben aprovechar, los ejidatarios, los bienes de uso común, pues, la proporcionalidad y la igualdad a que se refieren los artículos 67 y 138 de la Ley Federal de -- Reforma Agraria son incongruentes.
- 18.- No obstante de que la asamblea general de ejidatarios es la máxima autoridad de los nuevos centros de población, ésta no se encuentra reconocida por el artículo 27 constitucional como autoridad.

- 19.- Con el fin de mantener el orden de atribuciones, es necesario ordenar todo aquello que normalmente han de conocer las asambleas generales; aquellos aspectos destinados estrictamente a las asambleas extraordinarias y, como así lo dispone la ley, los problemas fundamentalmente económicos, para las asambleas de balance y programación.
- 20.- En la estructura del Comisariado Ejidal se observa una serie de errores de inordenación, pues, antes de señalar sus obligaciones y el tiempo que legalmente debe durar su mandato ya los destituye y cambia a los integrantes de este. El orden que debería seguir es el siguiente: 1.- Lo que es el comisariado; 2.- Sobre los requisitos exigidos para ser miembro; 3.- Su organización; 4.- Sobre sus atribuciones; 5.- La duración en sus funciones y 6.- Las causas por las cuales pueden ser suspendidos o removidos sus miembros.
- 21.- En la Ley Federal de Reforma Agraria no existe ninguna norma que establezca de manera concreta, las condiciones en que deben desempeñar sus cargos, los miembros del Comisariado y los del Consejo de Vigilancia, sólo señala en los artículos 48 y 49, las facultades y obligaciones de cada uno de ellos. Supuestamente este aspecto debe corresponder al Reglamento Interno, es decir, que en el se deben establecer las formas y condiciones de trabajo de estos órganos, e inclusive, la remuneración o no de su labor. Sin embargo debe tomarse en cuenta que no en todos los nuevos centros existe Reglamento Interno.

BIBLIOGRAFIA Y LEGISLACION CONSULTADA

- 1.- Aguilar Carvajal, Leopoldo. "Segundo Curso de Derecho Civil". 2a. Ed. Méx. 1967. Edit. Porrúa, S. A.
- 2.- Araujo Valdivia, Luis. "Derecho de las cosas y Derecho de las sucesiones". Edit. José M. Cajica Jr., S. A.
- 3.- Castro V., Juventino. "Lecciones de Garantías y Amparo". 3a. Ed. Méx. 1981. Edit. Porrúa, S. A.
- 4.- Código Civil para el Distrito Federal. 50a. Ed. Méx. 1982. Edit. Porrúa, S. A.
- 5.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 6.- Conture J., Eduardo. "Algunas nociones fundamentales del Derecho Procesal del Trabajo". Estudios de Derecho Procesal Civil. T. I. Buenos Aires, 1958.
- 7.- Chávez Padrón, Martha. "El Derecho Agrario en México". 4a. Ed. Méx. 1977, Edit. Porrúa, S. A.
- 8.- Chávez Padrón, Martha. "El proceso social agrario y sus procedimientos". 2a. Ed. Méx. 1978. Edit. Porrúa, S. A.
- 9.- Chávez Padrón, Martha. "Ley Federal de Reforma Agraria Comentada". 4a. Ed. Méx. 1978. Edit. Porrúa, S. A.
- 10.- De Ibarrola, Antonio. "Cosas y Sucesiones". 3a. Ed. Méx. 1972. Edit. Porrúa, S. A.
- 11.- De la Peña T., Moisés. "El pueblo y su tierra. Mito y Realidad de la Reforma Agraria en México". 1a. Ed. Méx. 1964.

- 12.- Diario Oficial de la Federación de enero de 1926.
- 13.- Fabila, Manuel. "Cinco Siglos de Legislación Agraria" (1493-1940). T. I. México 1941. Banco Nacional de Crédito Agrícola, S. A.
- 14.- Fernández y Fernández, Ramón. "La Ley Federal de - Reforma Agraria". Revista de Comercio Exterior, Vol. XXI. Núm. 6, julio de 1971.
- 15.- Fix Zamudio, Héctor. "Lineamientos del Proceso Social Agrario en el Derecho Mexicano". Revista de la Facultad de Derecho de México, Núm. 52, octubre-diciembre de 1963.
- 16.- Flores Gómez G., Fernando. "Introducción al estudio del Derecho y Derecho Civil". 1a. Ed. México - 1973. Edit. Porrúa, S. A.
- 17.- Font, Obile. "La Colonización dirigida y espontánea en el Valle del Edzna". Tesis para la obtención del doctorado en Ciencias Económicas y Sociales. Mayo - 1977.
- 18.- García Maynez, Eduardo. "Introducción al estudio - del Derecho". 14a. Ed. México 1967. Edit. Porrúa, - S. A.
- 19.- González de Cossio, Arturo. "Historia de la Tenencia y Explotación del Campo desde la Epoca Precortesiana hasta las leyes del 6 de enero de 1915". T. II.
- 20.- Jurisprudencia. Poder Judicial de la Federación. - Tesis de Ejecutorias 1917-1975. Apéndice de Semanario Judicial de la Federación. Tercera Parte Vol. 62. 2a. Sala. Septiembre 1973.
- 21.- Lázaro Jiménez, Wilfrido. "Los Nuevos Centros de - Población Agrícola". TESIS. México 1974.

- 22.- Lemus García, Raúl. "Sistemática Jurídica del problema agrario". México 1973. Edit. LIMSA.
- 23.- Ley que reforma la reglamentaria sobre repartición de tierras ejidales y constitución del patrimonio parcelario ejidal de 1927.
- 24.- Ley de nuevos centros de población agrícola de 1932.
- 25.- Ley de Bienes Nacionales.
- 26.- Ley de Minas.
- 27.- Ley Federal de Fomento a la Pesca.
- 28.- Ley Federal de Reforma Agraria.
- 29.- Ley Federal de Aguas.
- 30.- López Gallo, Manuel. "Economía y Política en la Historia de México". Méx. 1967. Edit. Grijalbo, S. A.
- 31.- Manzanilla Schaffer, Victor. "La Colonización Ejidal". Méx. 1961.
- 32.- Mendieta y Núñez, Lucio. "El problema Agrario de México y Ley Federal de Reforma Agraria". 14a. Ed. Méx. 1978. Edit. Porrúa, S. A.
- 33.- Programa Nacional para el abatimiento del Rezago Agrario. S.R.A. México, 1976.
- 34.- Recasens Siches, Luis. "Introducción al estudio del Derecho". 5a. Ed. Méx. 1960. Edit. Porrúa, S. A.
- 35.- Ricord, Humberto. "Introducción Jurídica a la Reforma Agraria Mexicana". 1a. Ed. Méx. 1972.

- 36.- Rojina Villegas, Rafael. "Compendio de Derecho Civil". T. I y II. Edit. Porrúa, S. A.
- 37.- Rouaix, Pastor. "Génesis de los Artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917". 2a. Ed. Méx. 1959. Biblioteca del Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana.
- 38.- Semo, Enrique. "Historia del Capitalismo en México. Los orígenes. 1521-1763". 1a. Ed. Méx. 1973. Ediciones Era.

I N D I C E

Pág.

CAPITULO I

ANTECEDENTES HISTORICOS

1.-	La Estructura Agraria en el pueblo azteca	1
2.-	La Estructura Agraria de la Colonia	6
3.-	La Colonización como política agraria.....	14
4.-	Epocas Revolucionaria y Postrevolucionaria.....	24
5.-	Códigos Agrarios de 1934, 1940 y 1942.....	33
6.-	Lós Nuevos Centros de Población Ejidal en la Ley Federal de Reforma Agraria.....	37

CAPITULO II

PROCEDIMIENTO DE CREACION DE NUEVOS
CENTROS DE POBLACION EJIDAL

1.-	Marco Teórico.....	50
2.-	Definición de la acción.....	52
3.-	Procedimiento.....	53
	a) Supuestos de procedencia de la acción.....	53
	b) Solicitud y Publicación.....	56
	c) Trabajos Técnicos-Informativos.....	59
	d) Opiniones del Ejecutivo Local y de la Comi-- sión Agraria Mixta.....	61
	e) Dictamen del Cuerpo Consultivo Agrario.....	62
	f) Resolución Presidencial.....	62
	g) Publicación y Registro.....	63
	h) Ejecución.....	64

CAPITULO III

PERSONALIDAD JURIDICA DE LOS NUEVOS
CENTROS DE POBLACION EJIDAL

1.-	La persona como sujeto de derecho.....	69
	a) El disfrute de derechos.....	71
	b) La capacidad para contraer obligaciones.....	73
	c) Capacidad y Personalidad Jurídica.....	74
2.-	La persona como sujeto de Derecho Agrario.....	76
3.-	Capacidad y Personalidad Jurídica de los Nuevos Centros de Población Ejidal a partir de 1917....	78
4.-	La Personalidad jurídica de los Nuevos Centros - de Población Ejidal a la luz de la Ley Federal - de Reforma Agraria.....	81

CAPITULO IV
ESTRUCTURA PATRIMONIAL Y REGIMEN DE
PROPIEDAD DE LOS NUEVOS CENTROS
DE POBLACION EJIDAL

1.-	Consideraciones Generales.....	85
2.-	Condiciones mediante las cuales se entrega el patrimonio a los nuevos centros de población ejidal y al ejidatario.....	90
3.-	El patrimonio agrícola, forestal y pecuario de los nuevos centros de población y de sus integrantes.....	92
4.-	El patrimonio de carácter social.....	108
	a) La parcela escolar.....	108
	b) Unidad Agrícola Industrial para la mujer....	110
	c) La zona urbana.....	110
5.-	Régimen de Propiedad.....	114

CAPITULO V
ESTRUCTURA ORGANICA DE LOS NUEVOS
CENTROS DE POBLACION EJIDAL

1.-	Asamblea General de ejidatarios.....	123
2.-	Facultades y obligaciones de la asamblea.....	125
3.-	Comisariado Ejidal.....	127
4.-	Facultades y obligaciones del Comisariado.....	128
5.-	El Consejo de Vigilancia.....	132
6.-	Facultades y obligaciones del Consejo de Vigilancia.....	134

	CONCLUSIONES.....	138
--	-------------------	-----

	BIBLIOGRAFIA.....	142
--	-------------------	-----

