



---

**LOS NUEVOS CENTROS DE POBLACION**

**TESIS PROFESIONAL**

**JAIME BAEZ RODRIGUEZ**

**MEXICO, D. F.**

**1968**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**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.

**La presente tesis se elaboró en el -  
Semirario de Derecho Agrario, sien  
do Director del mismo el distinguido  
señor Lic. Raúl Lemus García.**

Con profunda admiración y respeto a mi padre;  
Señor Juan Báez Guerra, ejemplo de honradez -  
e integridad. Que esta modesta obra sea un me  
recido homenaje a su desinteresada entrega --  
al campesino.

Con infinito cariño a mi madre; Señora  
María Rodríguez de Báez, símbolo de -  
abnegación y ternura, que con su alien  
to me llevó a la culminación de mis es  
tudios.

A MIS HERMANOS:  
Ma. del Refugio,  
Baldramina,  
Martha y  
especialmente como estímulo para  
Juan.

**Con respeto a la memoria de mis abuelitos:**

**Ma, del Refugio Guerra de Báez, y  
Juan Báez Hernández.**

**Con verdadero cariño a mis abuelitos:**

**Sra. Clara de la Fuente de Rodríguez, y  
José Rodríguez.**

**Mi más sincera y expresiva admiración y-  
gratitud al Dr. Emilio Martínez Manautou,  
por las inmerecidas atenciones y distin-  
ciones que me ha brindado.**

**Mi más sincera y expresiva admiración y gratitud al Dr. Emilio Martínez Manautou, por las inmerecidas atenciones y distinciones que me ha brindado.**

**Con sincera estimación y agradecimiento al Lic. José López Portillo, en reconocimiento a sus valiosas e innumerables cualidades humanas. Su estímulo y consejos contribuyeron decisivamente a la realización de este trabajo.**

**Mi más sincero y cordial agradecimiento  
al Lic. Víctor Manzanilla Schaffer, bajo  
cuya Dirección se realizó este trabajo.**

Que estas líneas sean el agradecimiento  
al apoyo y consejos que siempre recibí  
del señor Juan José Domene.

**Con cariño y gratitud a la Srta.  
Lic. Graciela Ricardez Rodríguez.**

**Al Lic. Gabriel Rojano Rodríguez.  
Con mi reconocimiento por su va-  
liosa colaboración.**

**Con sincero aprecio, a la  
Srita. Ma. Inés Rivera M.,  
por su valiosa cooperación.**

**A mis maestros,  
por sus valiosas enseñanzas.**

**A mis compañeros y amigos.**

## LOS NUEVOS CENTROS DE POBLACION.

### I. - INTRODUCCION.

- a). - Exposición de motivos.
- b). - El Derecho Agrario como Derecho Social.

### II. - ANTECEDENTES HISTORICOS DE LOS NUEVOS CENTROS DE POBLACION.

- a). - Reforma Agraria y Colonización.
- b). - Concepto de Colonización.
- c). - Diversos tipos de Colonización.
- d). - Los fines de la Colonización.
- e). - Principales sistemas de Colonización.

### III. - ANTECEDENTES LEGALES.

- a). - La Colonización en el Siglo XIX.
- b). - La Colonización en la Constitución de 1917.
- c). - La Colonización en las leyes posteriores a 1917.
- d). - La Colonización en los Regímenes Revolucionarios a partir de 1910.

### IV. - LOS NUEVOS CENTROS DE POBLACION AGRICOLA.

- a). - Concepto de Nuevo Centro de Población.
- b). - Requisitos para constituir los Nuevos Centros de Población.
- c). - Procedimientos en materia de Nuevos Centros de Población.
- d). - La dotación y los Nuevos Centros de Población.
- e). - El Fraccionamiento de los Predios Afectables.
- f). - Criterios del Cuerpo Consultivo Agrario.

### V. - CONCLUSIONES.

# CAPITULO

## I

### INTRODUCCION

#### a) EXPOSICION DE MOTIVOS:

Múltiples y complejas son las razones que inducen a realizar una tesis profesional.

Para muchos sólo constituye un formalismo, un requisito que debe cumplirse como condición indispensable para obtener el título profesional tan anhelado.

Otros consideran que es la prueba a la que se someterán su capacidad de raciocinio, su criterio, sus conocimientos, y en consecuencia habrán de prestar minuciosa atención a la elaboración de su estudio.

A partir de la promulgación de la Constitución de 1917, la Reforma Agraria ha sido objeto permanente de debate en el ámbito del derecho; en el momento actual es tema de palpitante interés, no sólo para México sino para el mundo y en especial para América, porque constituye la base para lograr el desarrollo de las distintas repúblicas americanas en proceso de integración económica, social y política.

La razón principal que anima el presente trabajo, es la de pretender desarrollar el estudio de un tema de vital importancia

en la consecución de la Reforma Agraria, como es la creación de nuevos centros de población ejidal.<sup>(\*)</sup>

Ahora bien, el problema de los nuevos centros de población atañe a uno de los aspectos más importantes que actualmente reporta la política agraria; o sea el relativo a las condiciones y modalidades a que habrá de ajustarse la colonización ejidal, única lícita, dentro del nuevo sistema creado por las reformas y adiciones al artículo 58 del Código Agrario, que derogó la Ley Federal de Colonización.

Por otra parte, consideramos que la creación de nuevos centros de población ejidal será la acción agraria de un futuro inmediato, visto que está próximo el momento en que se agoten las acciones agrarias de dotación, restitución y de ampliación, dado el adelanto del reparto.

Igualmente, la carencia de una política agraria específica en la fracción X del artículo 27 constitucional, así como la falta de reglamentación de un procedimiento establecido en forma incompleta y deficiente por el Código Agrario, tratándose de los nuevos centros de población, hacen de éste, un tema de especial interés.

(\*) Es importante señalar que aún cuando la Constitución de 1917 y el Código Agrario vigente hablan de la creación de nuevos centros de población agrícola, consideramos que esta expresión es deficiente, dado que no comprende los nuevos centros de población ganaderos ni forestales, por lo tanto, en este trabajo, siempre que usemos la expresión nuevos centros de población o nuevos centros nos referimos a nuevos centros de población ejidal en general, a menos que se trate de una transcripción o de una referencia a determinada ley o disposición.

Por todas las razones expuestas, creemos que se justi  
fica plenamente el acometimiento de tal empresa jurídica que, sin --  
pretender agotar el tema tan lleno de sugerencias, la realizo con ani-  
mo entusiasta llevando siempre como criterio directriz el análisis ob-  
jetivo, serio, concienzudo, científico y sereno que se requiere para -  
dar cima a una carrera profesional.

El examen histórico demuestra que el problema agrario  
de México se generó por la injusta distribución de la tierra y ha sido  
la base de los movimientos revolucionarios de nuestro país; es por lo  
que, para que la Reforma Agraria integral sea interpretada y aplicada  
en forma eficaz, se requiere de un examen más o menos completo de  
las distintas formas de tenencia de la tierra, en relación con la dis-  
tribución equitativa, el crecimiento demográfico y el desarrollo técni-  
co de nuestro país.

De ahí que Angel Caso, en su libro de Derecho Agrario,  
señale como dos de los elementos esenciales del problema agrario me-  
xicano: el reparto de la tierra a los hombres, y el reparto de los hom-  
bres a la tierra (su aspecto más interesante es la colonización). (1)

En la inteligencia que sólo señalamos los dos elemen-  
tos que importan de manera especial para la elaboración del presente  
estudio, sin que ello quiera decir que los demás elementos que seña-  
la Angel Caso sean de menor relevancia.

(1) Angel Caso.- Derecho Agrario.- Historia, Derecho Positivo, Antolo-  
gía.- Pág. 174.

Trataré de explicar, aunque sea en forma breve, --  
estos elementos:

Reparto de la Tierra. - En la inmensa mayoría de los --  
países de América Latina la distribución de la tierra es deficiente; en  
casi todos ellos predomina el latifundismo originado en la época colo-  
nial, en la cual los reyes españoles cedieron grandes extensiones te-  
rritoriales entre conquistadores y colonos.

En el derecho positivo vigente el concepto de propie--  
dad tiene una función social, concepto que hace posible la aplicación  
del objeto mismo del derecho agrario que se refiere a la equitativa --  
distribución de la tierra y a su explotación racional, para lograr que -  
aquella beneficie al mayor número de campesinos, y ésta, a la socie-  
dad por el volúmen de producción y el nivel de precios.

En consecuencia, el nuevo concepto de propiedad - -  
agraria tiende a la equitativa distribución y explotación racional de -  
la tierra, a la conservación de la riqueza agraria con el fin de procu-  
rar el mejoramiento de la clase campesina, considerada como económi-  
camente débil y que requiere de la protección del Estado, no como --  
concesión graciosa, sino como un derecho adquirido dentro de un or-  
den social justo.

En relación con esta moderna concepción jurídica, que  
considera a la propiedad agraria como una función social, la Re--

forma Agraria debe ser integral, pues de lo contrario no será reforma-agraria". Nosotros pensamos que para lograr tal fin es necesario acabar con los latifundios simulados —es lamentable decirlo, pero aún existen en nuestros días—, con las grandes concentraciones de terrenos de carácter familiar en los distritos de riego, revisar las haciendas ganaderas — en realidad agrícolas— amparadas con certificados de inafectabilidad y reducir los límites de la pequeña propiedad, con el criterio de que sea suficiente para ser cultivada por una familia de campesinos, empleando asalariados solamente en las épocas de la siembra y de la cosecha. De no hacerlo así, no podrá evitarse el antagonismo entre la llamada pequeña propiedad y el ejido. En caso de que así se llevase a cabo, consideramos que la solución apropiada sería la explotación colectiva de los predios agrícolas a través de sociedades cooperativas, tanto entre ejidatarios como entre los pequeños-propietarios. Todo lo anterior significa transformar la Reforma Agraria de acuerdo con los nuevos postulados de la legislación agraria vigente, por lo tanto debe ser criterio invariable en el futuro inmediato, elevar los niveles de vida del campesino asegurándole su poder adquisitivo para que sea consumidor de los productos de la industria que necesita una demanda estable para garantizar a la vez, un mercado permanente a la producción agrícola. Reorganizar los sistemas administrativos de la Reforma Agraria y del desarrollo agropecuario, ahora tan

fragmentados, desordenados y muchas veces contrapuestos, ajustándose a los cambios de la realidad y del derecho, eliminando los vicios de origen derivados de complicaciones inevitables en una Reforma Agraria donde la improvisación fue impuesta por la fuerza de las circunstancias, cuando la planeación y coordinación administrativas apenas constituyan un ensayo en México.

La política agraria debe abordar y definir con realismo, especialmente en las zonas rurales atrasadas, los problemas actuales, resultado de más de medio siglo de aplicación de los preceptos constitucionales, de manera que no sólo persiga agotar el reparto de la tierra, y la distribución de la población rural, sino integrarlo con la organización de los productores, (especialmente la agrupación de los parvifundistas en unidades productivas), y la debida orientación política de fomento agropecuario, para contribuir así al aumento y distribución del ingreso del campesino; a la incorporación de los trabajadores del campo a los beneficios de la vida económica y social del país, y a la conservación e incremento de los recursos naturales. Para esos efectos, debe definirse el tratamiento que habrá de darse, en la actual situación de reparto, a los diferentes sistemas de tenencia, (ejido, comunidades, pequeña propiedad) de acuerdo con las tierras que quedan por repartir: la agrícola, de la que ya queda poca disponible, salvo la que se encuentra acaparada o en latifundios -

simulados; la tierra propia para la ganadería que en grandes superficies de nuestro territorio confronta los vencimientos de las concesiones de inafectabilidad ganadera y las tierras de explotación silvícola que se encuentran vedadas o indebidamente aprovechadas.

Es imperativo, enfrentarse a la realidad del latifundio, abierto o encubierto, estableciendo los sistemas adecuados de investigación, comprobación y acción agraria para recuperar tierras que deberán entregarse a grupos solidarios de trabajo, evitando la proliferación de parvifundistas. Conviene repartir la tierra a núcleos de población, y dotarlos en forma inmediata de la asistencia técnica necesaria, con la ayuda de la Secretaría de Agricultura y Ganadería, y el crédito oficial.

En las superficies nuevas que se incorporen al cultivo mediante obras de riego, se deberá buscar una mayor uniformidad en las unidades productoras, procurando entregar la tierra a los ejidatarios.

Debe definirse, con la urgencia que el caso amerita, el destino de las tierras que quedan liberadas de las concesiones de inafectabilidad ganadera, afrontando la necesidad de crear unidades ejidales agropecuarias y desechando la idea fatalista de que los vencimientos significan para la producción, la pérdida de las superficies que tengan que repartirse y la consideración exclusiva de que los es--

fuerzos oficiales deban encaminarse a propiciar la ganadería intensiva, ya que no extensiva, entre los ganaderos y los pequeños propietarios, a los cuales debe asegurarse su titularidad. Cualquier política de fomento a la producción pecuaria intensiva, debe plantearse sobre la base de hacer partícipe también al ejidatario, con todo el esfuerzo que está en manos del sector público.

Previamente a las políticas de fomento relativas, será necesario definir el tratamiento que habrá de darse en materia de reparto y de reconocimiento de la pequeña propiedad, en el primer caso, por que las tierras liberadas permitirán la CREACION DE NUEVOS CENTROS DE POBLACION Y LA SATISFACCION DE MUCHOS EJIDATARIOS CON DERECHOS A SALVO ( y que , se insiste, deberán organizarse oportunamente para que estén en aptitud de explotar con utilidad sus tierras, evitando se conviertan en minifundistas del desierto), y en el segundo para crear seguridad jurídica para la inversión privada.

No obstante que a partir de la expedición de la Ley de 6 de enero de 1915, al 31 de agosto de 1967, se han repartido más de 66 millones de hectáreas, en beneficio de 2,640,345 campesinos. (1)

El propósito original de la Reforma Agraria de restituir - - - - -

(1) Datos obtenidos en la Dirección General de Estadística, Programa y Catastro del DAAC. -

o dotar de ejidos a los campesinos sin tierras, se ha cumplido sólo parcialmente, puesto que el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización tiene pendientes de resolver muchas solicitudes de tierras. Sin embargo, la tierra de que dispone para nuevas dotaciones es limitada y bastarían pocos años de acción agraria decidida para distribuirla, si se estima que existe en la actualidad más de un millón de ejidatarios con derechos a salvo. Insistimos, la Acción Agraria de un futuro inmediato, será la creación de nuevos centros de población.

Reparto de los hombres.- El reparto de la tierra no solucionará ni en forma parcial el problema agrario de México; en algunas regiones del país, más que problema de reparto de tierra, es de distribución de la población rural.

El crecimiento de la población y la deficiente distribución de la tierra, es lo que nos lleva a la creación de los nuevos centros de población bajo el régimen ejidal, como una institución, para tratar de resolver ambos problemas y así poder consolidar la Reforma Agraria.

El Licenciado Gilberto Loyo, nos dice: "Consideramos que cumplir la Revolución Mexicana es poblar, que realizar los principios políticos, económicos, interamericanos, es indiscutiblemente poblar y que poblar significa hoy para los países latinoamericanos mayor fuerza y mayor bienestar". "Para elevar la población de Mé-

xico, para aumentar su densidad, para distribuir mejor la población, - para mejorar su calidad es necesario realizar algunas medidas que - - tiendan a crear las condiciones económicas y sociales, para así au-- mentar la producción y reducir los factores que impulsan a la emigra- ción; a atraer, fomentar, colocar y aprovechar debidamente una inmi- gración adecuada cuantitativa y cualitativamente". (4)

La inadecuada distribución de la población en el terri- torio se expresa por las fuertes diferencias de densidad en las diver- sas zonas: la zona centro está densamente poblada, la zona pacífi- co sur está poco poblada al igual que la zona sureste ístmica, en tan- to que la zona norte se encuentra despoblada.

(1) Esquema demográfico de México. - Vol. III. - 1946. - Pág. 758. 2o. Congreso Mexicano de Ciencia Sociales, mesa redonda, ponencia del Lic. Gilberto Loyo.

La población se ha acumulado en las mesetas o valles centrales y se hace más escasa en las estepas y desiertos del norte, y en la parte sureste del país; ésta última zona a pesar de su fertilidad, por ser regiones calurosas y húmedas, se ven abandonadas por el hombre que -- prefiere las zonas templadas y frías.

En las zonas rurales, los ejidos se ven presionados en sus recursos naturales por la explosión demográfica, deviniendo en un fenómeno extremadamente nocivo para su desarrollo económico y social, como es el minifundio.

La falta de tierras susceptibles de aprovechamiento agrícola, sumada al importante incremento de la población rural, así como a lo limitado de los recursos, trae como consecuencia que la presión demográfica sobrepase a nuestros recursos naturales.

Lo anterior se manifiesta en que el crecimiento de la población ejidal ha motivado la solicitud de tierras por campesinos carentes de ellas y en algunos casos la ampliación de ejidos.

Nuestra legislación agraria vigente, en sus diversos procedimientos, señala las diferentes fases por las que ha pasado el reparto de la tierra en el país.

En un principio las autoridades agrarias ocupan su atención en las solicitudes de restitución de tierras presentadas por los - - pueblos que habían sido despojados de ellas. Casi en forma simultánea, los pueblos que no pudieron comprobar la propiedad de las tierras desposeídas, formularon solicitudes de dotación, mismas que por su volumen demostraron la magnitud del problema agrario.

La superficie susceptible de ser afectada fue disminuyendo a medida que se fueron creando los ejidos, como consecuencia - del incremento en la acción agraria del Estado.

Con el transcurso del tiempo la actividad agraria del - Estado, que en un principio se enfocó a la dotación de tierras, se complicó con la presencia de un sinnúmero de solicitudes de ampliación de ejidos presentadas por los poblados que ya habían sido beneficiados - con la dotación de ejidos, por lo que la demanda de tierras fue creciendo en forma alarmante.

Actualmente, la característica es la gran demanda de solicitudes de segunda, tercera y hasta cuarta ampliación, formuladas por los poblados ya dotados, en creciente ritmo de explotación; y de - creación de nuevos centros de población ejidal — por lo que se refiere a estos últimos, según datos extraoficiales del DAAC, las solicitudes exceden de 100,000 —.

En la mayoría de los casos, las necesidades agrarias de los campesinos no pueden satisfacerse por las vías de dotación - y de ampliación, teniendo en cuenta que el radio legal de afectación - de tierras es de siete kilómetros, esto trae como consecuencia encon-

trar como colindantes superficies inafectables.

Las concesiones de Inafectabilidad Ganadera, creadas en el régimen del general Lázaro Cárdenas e incrementadas en los regímenes posteriores hasta 1953, constituyen otra limitación para la satisfacción de las necesidades del reparto agrario, pues -- convirtió en inafectables para fines agrarios extensiones hasta de -- 50 mil hectáreas por el término de 25 años.

Como consecuencia de lo anterior, el último procedimiento agrario fijado por la legislación agraria vigente, vendría a ser la solución a la enorme demanda de ampliación de tierras -- producida por el congestionamiento de población de los ejidos; o sea el de creación de nuevos centros de población ejidal, es decir, el traslado de los campesinos y de los hijos de éstos, que -- no tienen parcela y que viven en los ejidos, hacia los lugares -- del país donde hay superficies disponibles. En una palabra la --

"colonización ejidal".

El aumento de la población en los ejidos ha determinado que de las dos tendencias de nuestra Reforma Agraria, o — sean: dar tierra al campesino donde este habita y llevar al campesino adonde está la tierra, sea predominante, cada vez en mayor grado, la segunda tendencia.

Resultado del planteamiento del problema agrario del país es la escasez de tierras de cultivo susceptibles de ser afectadas, puesto que las mejores tierras que estaban en manos de — particulares o del Estado, ya han sido distribuidas o reconocidas como inafectables, dentro de los marcos legales y en algunos casos fuera de ellos, —fraccionamientos simulados—.

La presión demográfica sobre la tierra en el país, se ve agravada en forma considerable por la no inducción o utilización de los excedentes de población que existen en los ejidos, — en actividades conexas a la agricultura, lo que como señalamos — anteriormente es perjudicial para el efectivo desarrollo económico del país.

La problemática apuntada demuestra hasta la evidencia -- que es necesaria una verdadera planeación agraria, así lo requieren la explosión demográfica y lo limitado de nuestros recursos naturales, planeación que no podrá llevarse a cabo sin conocer dos aspectos fundamentales: por una parte, la cuantificación, localización y características de -- las tierras susceptibles de ser repartidas y aprovechadas en la agricultura y por la otra, la cuantificación de las necesidades agrarias, o sea, saber a ciencia cierta cuántos campesinos carecen de tierra, el censo cierto -- del número de campesinos con derechos a salvo, para incorporar de una vez por todas a la población rural marginal a los beneficios económicos y sociales de la Revolución.

Es indispensable e inaplazable la redistribución de la población rural, y para ello se requiere de un mayor empuje y una mejor organización del Estado, en forma simultánea con un reajuste de la tenencia de la tierra por regiones --este último paso se ha iniciado en el presente régimen --; redistribución que se facilitaría a través de la creación de -- nuevos centros de población, sobre todo si se proporcionan estímulos por parte del Gobierno, tales como: Caminos, casas habitación, maquinaria, crédito oportuno, etc., no como una concesión graciosa de su parte, sino como una inversión recuperable a largo plazo, a fin de facilitarles su pago; todo ello con el propósito de procurar el arraigo de los campesinos en la tierra.

Naturalmente, la colonización ejidal se enfrenta, en mi opinión, a serios problemas en los aspectos jurídico, económico, político y social.

En cuanto al aspecto jurídico, se presenta en -- primer lugar, la falta de unificación de la legislación agraria en materia de colonización ejidal, y la ausencia de una adecuada - reglamentación del proceso que, en forma deficiente e incompleta establece el Código Agrario vigente.

Respecto al aspecto económico, encontramos que resulta más costosa la creación de nuevos centros de población ejidal, que la dotación de tierras, situación que se agrava con - el raquítico presupuesto del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización; de ahí lo precario de éste tipo de soluciones..

Por lo que toca al aspecto político, es imperativo insoslayable el establecimiento de una política agraria definida - sobre la creación de nuevos centros de población ejidal, a fin - de subsanar las deficiencias y lagunas de la legislación agraria en esta materia; y

Finalmente, en cuanto al último de los aspectos apuntados, resulta que el arraigo de nuestra gente del campo a su tierra, fiel a sus tradiciones y antepasados, representa un problema de singular importancia su traslado a los lugares colonizables del país, donde el clima y las costumbres son diferentes a la de sus lugares de origen.

Por ello, el motivo predominante que anima la elaboración del presente trabajo, no es sólo el de cumplir con un requisito formal para la culminación de una carrera profesional, sino el de señalar la problemática que confronta la colonización ejidal en sus aspectos fundamentales: jurídico, político, social y económico, ya que por tratarse de una materia poco explorada, que adolece de deficiencias técnico-jurídicas, se aplica en forma improvisada por las autoridades encargadas de su ejecución, sin una debida planificación y coordinación de las autoridades que concurren a la solución del problema agrario del país. Igualmente debido a la falta de una legislación adecuada a la realidad nacional rural y muy especialmente en materia de colonización ejidal.

## b). - EL DERECHO AGRARIO COMO DERECHO SOCIAL. -

En México el Derecho Agrario adquiere una importancia de primer orden — dado sus antecedentes históricos, sociológicos, económicos y políticos —, que se desenvuelve concomitantemente con su devenir social, porque se pretende resolver con sus preceptos, uno de los más — complejos, delicados y antiguos problemas nacionales.

Es precisamente en nuestro país, donde nace como subrama jurídica autónoma y donde alcanza jerarquía constitucional por primera vez en el mundo,

El Derecho Agrario, también llamado Derecho Rural, es definido por Lucio Mendieta y Nuñez, como "El conjunto de normas, leyes, reglamentos y disposiciones en general, doctrina y jurisprudencia, que se refieren a la propiedad rústica y a las explotaciones de carácter agrícola".<sup>(1)</sup>

Según el citado autor, dentro del concepto de agricultura, no sólo debe comprenderse la cría de animales, y el cultivo de vegetales, sino también el aprovechamiento de las producidas espontáneamente por la tierra, cuando se hace de manera sistemática.

Quedan excluidas de este concepto la pesca, la caza y la minería.

En cambio la silvicultura sí pertenece al dominio del agrario, por la influencia que los bosques ejercen en las condiciones hidrográficas, esenciales para la agricultura.

1.- Lucio Mendieta y Nuñez. Introducción al Estudio del Derecho Agrario. - Pág. 13. - Editorial Porrúa, S.A., México, 1946.

El Derecho Agrario está constituido de acuerdo con lo expuesto por las normas relativas a la propiedad rústica, a la agricultura y a la ganadería, al crédito rural, al aprovechamiento de las aguas, a los bosques, a la colonización y a los seguros agrícolas. Las normas que entre nosotros lo integran, son: El Art. 27 Const., el Código Agrario, la Ley de Tierras Ociosas; la Ley de Tierras y Aguas; la Ley Forestal, -- las Leyes del Crédito Agrícola y Ejidal y, en general, todas las concernientes a la agricultura.

En México, el Derecho Agrario es de carácter preponderantemente público.

El exámen del reclamo constante de los campesinos por la posesión y equitativa distribución y explotación racional de tierra, -- que se liga a luchas de carácter social, las limitaciones y modalidades a la propiedad, basadas en el interés común, establecidas en el Art. 27 -- -- --, -- de la Const., de 1917, y en general las normas que rigen esos problemas, nos demuestran que el derecho agrario acusa un contenido eminentemente social.

A partir del siglo XIX y como resultado de la presión política de la clase media y de la llamada clase popular; la división clásica de las normas jurídicas en Derecho Público y Privado, obra de los juristas romanos; se transforma, dando paso a una tercera denominada Derecho Social.

Esta, al igual que las otras dos, no escapó a las críticas de los diversos tratadistas y así se dijo que emplear la denominación --

"Derecho Social", era una redundancia, pues todo derecho, es social; asimismo, en opinión de Bonnecase, el término "Derecho Social", encierra un pleonismo, porque el Derecho en general, es regulador de relaciones sociales.<sup>(1)</sup>

Actualmente se ha hecho una nueva división de las ramas tradicionales del derecho —derecho público y derecho privado—, que concibe a las normas protectoras de núcleos sociales, como derecho social, y sobre este particular expone el doctor Mario de la Cueva lo siguiente:

"La separación del derecho social en público y privado ha dejado de ser dogma para la doctrina jurídica del Siglo XX. Dos grandes maestros del derecho público, creadores de dos escuelas jurídicas, León Duguit en Francia y Hans Kelsen en Austria, negaron la distinción. Los esfuerzos de los partidarios de la división por defenderla, han fracasado, pues si bien se admite que aún subsiste, nadie cree que la diferencia sea cortante o absoluta; las fronteras entre el derecho público y el derecho privado han dejado de existir; diríamos que veinte siglos después, el pensamiento de Ulpiano ha probado su sabiduría y que la diferenciación del derecho en público y privado ha vuelto a adquirir

(1) .- Autores citados por Mendieta y Núñez. - "D. Social". - México 1953. - Pág. 7, 8 y siguientes.

un valor relativo, porque todo derecho es a la vez público y privado. En los finales del Siglo XIX, Otto von Gierke principió a dudar de la clasificación; le pareció que existía una tercera rama jurídica, un derecho social, que no era ni público ni privado y que sí procuraba, como todo el derecho, la regulación de relaciones humanas, a diferencia de los derechos público y privado, contemplaba al hombre como integrante de lo social. Pues bien, la idea de un derecho social de nuevo cuño se ha impuesto a la ciencia del Derecho, a consecuencia de las transformaciones operadas en el Estado y en el derecho individualistas y liberales del Siglo XIX. La doctrina, que fue apenas anunciada por Gierke, es hoy una realidad, y según creemos, la única explicación posible del nuevo fenómeno jurídico. Gustavo Radbruch, constituyente de Weimar, fue su primer gran expositor. . ."<sup>(1)</sup>

Para Paul Roubier subsiste la división del derecho público y privado, pero tal distinción no es absoluta ya que hay un derecho mixto, que son estatutos que se han formado lentamente en la historia y que no pueden ser incluidos íntegramente ni en el derecho público ni en el derecho privado. En ese derecho mixto se en

(1) Doctor Mario de la Cueva, Derecho Mexicano del Trabajo. - Tomo 10. - Pág. 221.

cuentran los estatutos relativos al derecho mercantil, al derecho -  
del trabajo y al derecho agrario. (1)

Cabe citar los argumentos vertidos por el notable --  
maestro Mario de la Cueva en su obra Derecho Mexicano del Traba-  
jo, mismos que responden a la naturaleza jurídica del derecho - -  
agrario como protector de la clase campesina:

"El derecho del trabajo no es derecho público ni de-  
recho privado, es un derecho social nuevo: Difiere esencialmente  
del derecho privado, porque, se dice en el párrafo que antecede, -  
el derecho privado es un derecho de las cosas, de las obligacio--  
nes y de los contratos, en tanto el derecho del trabajo se enfrenta  
a un problema de la vida humana y postula nuevos valores y con-  
ceptos. Por ello no se le puede colgar la etiqueta del derecho pú-  
blico o la del derecho privado, y si bien es cierto que alguna de -  
sus instituciones y normas podrían incluirse en una u otra de las -  
ramas del derecho, diversas instituciones son, a la vez, derecho  
público y derecho privado. Además, la división del derecho del --  
trabajo en dos capítulos, uno derecho público y otro derecho priva-  
do, nada nos dice acerca de su naturaleza. El derecho del trabajo  
es un derecho social en el sentido en que habló Gierke y lo es --

(1) Autor citado por Mario de la Cueva. - Ob. Cit. Pág. 228.

porque considera al hombre como miembro de un todo, lo que hace de él un derecho nuevo." <sup>(1)</sup>

Las citas precedentes nos permiten establecer que el derecho social es un derecho económico, proteccionista y de clase.

En cuanto a las materias que comprende este mismo Derecho, han sido igualmente motivo de discusiones doctrinales.

Para Martín Granizo y Mariano González, éste Derecho se llama también "Derecho Obrero", o "Legislación Industrial", o "Legislación del Trabajo", aún cuando consideran que la denominación adecuada es la de "Derecho Social", porque sobrepasa los intereses del trabajo, puesto que comprende a personas que no son obreras. En el nuevo Derecho, dicen, no sólo se comprenden los intereses de los obreros, sino de los campesinos; pretende estudiar dentro de él, las medidas de protección obrera fuera del trabajo (vivienda barata, política de subsistencias) y las de previsión (ahorro y seguros sociales). <sup>(2)</sup>

García Oviedo critica las anteriores denominaciones, opina que son impropias porque no comprenden "viviendas econó-

(1) Der. Mexicano del Trabajo. - Tomo I. - Mario de la Cueva. - Pág. 230.

(2) Autores citados por Mendieta y Núñez. - D. Social. - Pp. 7, 8 y Sigts. - México, 1953. - Editorial Porrúa, S.A.

micas, ahorro y seguros sociales".

Sin embargo, concluye afirmando que, este Derecho "tiene por objeto resolver el problema social, surgió de la ruptura de los cuadros corporativos, del movimiento de la gran industria y de la formación del proletariado, que dió origen a su vez, a la lucha de clases. Esta lucha es el contenido del problema y Social - debe ser el Derecho creado para su solución".

Le parece que es también social porque "se refiere a una de las clases que integran la sociedad: la clase proletaria". Tiene por objeto, agrega, proteger al débil y colocarlo en situación de poder participar en cierta medida, de los goces y ventajas de - la civilización".

Pero no es solamente —sigue diciendo— "una legislación de asalariados"; por el contrario, "se acentúa en el Derecho Social, una tendencia favorable a tener bajo su protección no sólo a los que viven sometidos a una dependencia económica, sino a todos los seres económicamente débiles"<sup>(1)</sup>.

Nosotros estimamos, que es el elemento real de las normas jurídicas el que determina su materia específica y por ende

(1) Autor citado por Mendieta y Nuñez. - D. Social. - México 1953. Págs. 9 y 10.

su clasificación y determinación jurídicas.

De ésta manera, aparecen ordenamientos legales que rigen los grupos sociales reconocidos dentro de una comunidad. -- Uno de los primeros grupos que se rigió por legislación especial, -- fue el obrero; esto explica la confusión inicial entre las denominaciones Derecho Obrero y Derecho Social.

Más en este caso y los que aparecieron después, el Derecho Social dió lugar a ordenamientos jurídicos que reconocen la autonomía de un determinado grupo económicamente desvalido, -- que destaca con personalidad jurídica determinada, que rige su vida jurídica y garantiza la satisfacción de sus intereses.

En cuanto al Derecho Agrario en sí, uno de los elementos que lo caracterizan son sus sujetos, considerados no solamente individualmente, sino en forma colectiva, por lo que se habrá de remitir al Derecho Social.

La Socialización del Derecho en México es producto de la Revolución Social de 1910 y constituye la expresión de los -- anhelos de emancipación económica de las clases populares, que -- cristalizaron en los artículos 27, 28 y 123 de la Constitución de --

1917.

La Revolución de 1910 hizo necesaria la readaptación del Derecho Positivo, reformando substancialmente sus conceptos jurídicos; para llegar desde un criterio individualista que favorecía exclusivamente al interés particular, a la socialización del Derecho, que invierte los términos al regular las relaciones jurídicas del individuo, como miembro de la sociedad y en atención al interés común.

De ahí que la socialización se haya manifestado en el campo del Derecho Privado, especialmente en relación con el concepto de propiedad, al establecer la Constitución de 1917 en su Art. 27 limitaciones y modalidades a la propiedad, basadas en el interés común, que regularmente se había inspirado en un marcado interés individualista, asignándole una función social, de acuerdo con los nuevos criterios filosóficos y sociales que imperaban a principios del presente siglo.

Por lo que se concluye, que aún cuando el Art. 27 se encuentra en el capítulo de las garantías individuales, no representa una garantía para el individuo, sino que aparece delineada ésta garantía en favor de la sociedad.

La garantía individual de la propiedad existe; pero -  
con limitaciones y modalidades que constituyen deberes para el -  
individuo y que son vistas, desde otro plano, garantías para la -  
sociedad.

"La Constitución del 17, quiere hacer una síntesis -  
de dos tendencias sociales en lucha, en ella perdura la posición -  
liberal individualista; pero al propio tiempo se inicia con rigor --  
una nueva organización social basada en el ideal socialista sin --  
concentrarse a ninguna escuela ni a ninguna tendencia definida".<sup>(1)</sup>

Nuestro Derecho Agrario está formado por las leyes -  
reglamentarias y disposiciones relativas a las instituciones crea-  
das por el artículo 27 Constitucional, sobre la base de considerar  
a la propiedad como función social.

Los artículos 27 y 123 de la Constitución de 1917, -  
fueron la condensación de los ideales y aspiraciones que el pue-  
blo mexicano perseguía desde que inició su larga serie de luchas-  
por la Independencia, por la libertad y por el derecho a la vida. -  
La obra de los constituyentes se redujo a abarcarlos en su conjun-  
to, a comprenderlos en sus detalles y a consignarlos en preceptos  
legales, para que la inmensa mayoría de los mexicanos, que era el

(1) Mendieta y Nuñez. - "El Sistema Agrario Constitucional". - Ed. -  
Méx. - 1940. - Pág. 16.

proletariado de los campos y de las ciudades, tuviera un apoyo -- sobre el que pudiera elevar el bajísimo nivel económico y social -- en que vivían, y la Revolución tuviera un programa y una bandera.

El Artículo 27 Constitucional, se dice en la iniciativa, tendrá que ser el más importante de todos cuantos contenga -- la Constitución que el H. Congreso de la Unión viene elaborando. En este artículo tienen por fuerza que asentarse los fundamentos -- sobre los cuales deberá descansar todo el sistema de los derechos que pueden tenerse a la propiedad raíz comprendida dentro -- del territorio nacional. (1)

El artículo 27 desde sus orígenes establece todo -- un sistema de propiedad territorial, remontándonos a sus antecedentes históricos y sobre la base de la realidad nacional y los -- principios de justicia social, podría considerarse como determinante para resolver el problema agrario de México.

De una manera general y sucinta he de referirme al contenido de cada una de sus fracciones.

El artículo 27 Constitucional en su párrafo primero --

(1) Historia de la Constitución de 1917.- Tomo I.- Félix F. Palavicini.- Pp. 611 y 612.-

establece en forma imperativa la primacía de la nación sobre el territorio, considerando su soberanía como fuente de la propiedad -- privada.

En este argumento, el Constituyente de Querétaro basó la propiedad originaria de la nación, que serviría de apoyo para que sólo ella pueda imponer en principio modalidades y limitaciones a la propiedad privada en beneficio de la colectividad.

El párrafo segundo del Artículo 27, dispone: "Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y -- mediante indemnización".

La disposición antes señalada establece claramente -- que para privar a una persona o corporación, es necesario que medie un beneficio social, otorgándosele al expropiado en la hipótesis supuesta la indemnización correspondiente por los perjuicios -- que se le causen.

Reafirmandose en este párrafo el concepto de propiedad privada, establecido en el anterior.

El párrafo tercero nos da el concepto de propiedad en beneficio social, mismo que no se entiende en favor de un indivi-

duo, como anteriormente se expresó en las legislaciones del siglo pasado. Este párrafo determina el concepto moderno del derecho de propiedad, al que puede imponerse limitaciones y modalidades, y que dice: "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".

Previendo que las dotaciones y restituciones de ejidos, no resolvieron en forma integral el problema de la redistribución de la propiedad rústica, el artículo que examinamos considera otros dos medios: la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les sean indispensables y el fraccionamiento de latifundios (párrafo tercero y fracción XVII).

Las fracciones del I al VII establecen quiénes pueden ser propietarios y cómo se adquiere la propiedad a que hemos hecho mérito. Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el

dominio de las tierras y aguas y sus accesiones.

Excepcionalmente el mismo artículo establece: "El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros, siempre -- que convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto a dichos bienes y en no invocar, por lo -- mismo, la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquellos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la Nación, los bienes que hubieren adquirido en virtud -- del mismo".

En la Frac. VI del mismo ordenamiento, se reconoce el derecho de propiedad de los núcleos de población que, de hecho o por derecho, guarden el estado comunal, o de los núcleos dotados, restituidos o constituidos en centros de población agrícola, -- derecho que en la anterior Constitución de 1857, les fue negado.

También excepcionalmente en la fracción VII se reconoce la propiedad colectiva de los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal sobre las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o se les restituyan. Esta fracción a su vez otorga capacidad jurídica a los núcleos de población, -- capacidad que en la carta fundamental de 57 se les había --

negado.

La fracción VIII señala otra forma de proporcionar tierras a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades; la restitución, que procede cuando pueden probar que las poseían y que fueron despojados de ellas por actos ilegales ya sea de los jefes políticos, gobernadores de los Estados, de la Secretaría de Fomento o de Hacienda, o de cualesquiera otras autoridades federales o locales, o por diligencias de apeo o deslinde, transacciones, enajenaciones o remates realizados por Compañías, jueces u otras autoridades de los Estados o de la Federación.

La misma fracción establece los casos de nulidad por cuanto a las enajenaciones, concesiones, diligencias de apeo y deslinde practicados en contravención a lo dispuesto en la Ley de 25 de junio de 1856.

La fracción IX fija otro caso de nulidad, cuando -- por error o vicio se hubiere hecho una división o reparto con aparición de legítimo entre los vecinos de algún núcleo de población, siempre que así lo soliciten las tres cuartas partes de los vecinos que se encuentren en posesión de una cuarta parte de los terrenos --

de la división, o siempre que una cuarta parte de los mismos vecinos posean las tres cuartas partes de dichos terrenos.

La Fracción X dispone que las expropiaciones para dotar o restituir de tierras y aguas a los núcleos de población que las necesiten se tomarán de las propiedades circunvecinas, por cuenta del Gobierno Federal, sin que en ningún caso deje de concederseles la extensión que necesiten.

La Fracción XI establece las autoridades administrativas agrarias, necesarias para el cumplimiento y la aplicación de la política agraria, de la legislación respectiva y de la Reforma Agraria; teniéndolo al Presidente de la República como suprema autoridad en materia agraria.

Las fracciones XII y XIII contienen los procedimientos agrarios sobre solicitudes de restitución o dotación de tierras, reglamentándose en particular dichos procedimientos por el Código Agrario de 1942, que a su vez contiene el procedimiento relativo a la ampliación de ejidos y creación de nuevos centros de población.

Atinadamente el doctor Lucio Mendieta y Núñez opina que no deben contenerse normas de procedimiento inmersas en -

normas constitucionales pues aquellos requieren ser modificados - con frecuencia para adaptarse a las necesidades de la práctica, - presentando mayor dificultad la modificación de preceptos constitucionales, pues para ello se requiere un complicado proceso que sobre el particular señala el artículo 135 de nuestra Carta Magna.

En el análisis de la fracción XIV encontramos que en su primer párrafo, al disponer, "Los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas, que se hubiesen dictado en favor de los pueblos, o que en lo futuro se dictaren, no tendrán ningún derecho ni recurso legal ordinario, ni podrán promover el juicio de amparo", se proscribe el juicio de amparo en materia agraria.

Posteriormente, y a partir de la reforma hecha a este precepto constitucional con fecha 12 de febrero de 1947, en que se adicionó con su actual tercer párrafo a esa fracción en los siguientes términos textuales: "los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos en explotación, a los que se haya expedido o en lo futuro se expida, certificado de inafectabilidad, podrán promover el juicio de amparo contra la privación o afectación agraria-

ilegales de sus tierra o aguas".

Con base en la anterior disposición, la Suprema Corte de Justicia estableció jurisprudencia en el sentido de conservar la tésis de proscripción del amparo con el carácter de regla general, con la única excepción fundada en que solo puede admitirse el amparo a los pequeños propietarios cuando su acción constitucional la funden en el certificado de inafectabilidad.

No obstante el anterior criterio, la propia Suprema Corte de la Nación introdujo a la mencionada jurisprudencia, una nueva excepción a esa regla, relativa a la procedencia del amparo para los pequeños propietarios, sin el requisito del certificado de inafectabilidad en los casos de la simple posesión prevista por el artículo 66 del Código Agrario vigente.

A este respecto consideramos que la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha desvirtuado los principios doctrinarios fundatorios de la proscripción del Juicio de Amparo, al pretender erigir a la categoría de constitucional el artículo 66 del Código Agrario que es ley secundaria y de carácter procesal, contraría, interrumpe y modifica la anterior jurisprudencia -

establecida, sin que aparezca que se cumplió con lo mandado en el artículo 194 de la Ley de Amparo; y en la práctica ha dado lugar a la concesión del amparo no sólo a pequeños propietarios sin certificado de inafectabilidad, sino a supuestos propietarios que realmente son simples poseedores, creando una situación irregular en desacuerdo con la realidad social, que obstaculiza el desarrollo de la Reforma Agraria encomendada constitucionalmente al Presidente de la República como suprema autoridad agraria y creando una situación de hecho al dictar la Reforma un "Gobierno de Jueces", ya que el proceso agrario se encuentra técnica y jurídicamente integrado en el Código Agrario, y la Suprema Corte, contra este procedimiento, resuelve el juicio de amparo de los poseedores, con base en una simple información testimonial, anulando en ocasiones una resolución presidencial definitiva y sustrayendo al reparto agrario grandes extensiones de tierra. (1)

Especial atención se le ha prestado en el artículo 27 a la pequeña propiedad agrícola en explotación, visto que en su --

(1) Tesis No. 79.- Pp. 95, 96, tercera parte del vigente apéndice.- (Fallos de 1917-1965).-

párrafo tercero ordena que se dicten las medidas necesarias para su desarrollo, y en la fracción XV señala las extensiones y clase de tierra que la constituyen, teniendo en cuenta sus cultivos y su destino, creando, además la llamada pequeña propiedad ganadera.

Fue tal la importancia que el legislador le concedió a la pequeña propiedad que constituye el único límite a la dotación de ejidos, pues en tanto que los propietarios afectados con ésta -- "no tendrán ningún derecho ni recurso legal ordinario, ni podrán -- promover el Juicio de Amparo", sino únicamente recibirán el pago de la indemnización correspondiente siempre que la soliciten dentro del plazo de un año, los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos que tengan certificado de inafectabilidad, sí -- "podrán promover el juicio de amparo contra la privación o afectación ilegales de sus tierras o aguas".

La misma fracción establece los casos de responsabilidad en que incurren las autoridades agrarias que violen a la -- constitución por afectaciones a la pequeña propiedad agrícola o ganadera en explotación.

La Fracción XVI, dispone: "Las tierras que deban ser

objeto de adjudicación individual deberán fraccionarse precisamente en el momento de ejecutar las resoluciones presidenciales, conforme a las leyes reglamentarias".

Previendo nuevas concentraciones de tierras que romperían el sistema agrario antes descrito, el artículo 27 en la fracción XVII ordena que las legislaturas de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, expidan las disposiciones legales necesarias para fijar la extensión máxima de la propiedad rural y para llevar a cabo el fraccionamiento de los excedentes que se pondrán a la venta en las condiciones que fije la ley.

El excedente de la extensión fijada podrá ser fraccionada por su propietario o bien, si no lo hace, el gobierno local; pero ningún fraccionamiento se autoriza "sin que hayan quedado satisfechas las necesidades agrarias de los poblados inmediatos".

Consideramos que con las disposiciones contenidas en esta fracción, no se liquida en forma definitiva el latifundismo en México; fin y causa de la Revolución de 1910, fenómeno antieconómico y perjudicial para el país.

En efecto, el artículo 27 ordena que se dicten las medidas adecuadas para el fraccionamiento del latifundio y, más adelante, autoriza a cada estado, territorio y al Distrito Federal, a fijar la máxima extensión de tierra de que pueda ser dueño un solo individuo o sociedad. El excedente de la extensión fijada "deberá ser fraccionada por el propietario y si este se opusiere al fraccionamiento se llevará a cabo por el Gobierno local, mediante la expropiación". Reconociéndose así claramente el derecho de propiedad sobre el latifundio y el artículo 27 solo le impone al propietario la modalidad de fraccionarlo y venderlo. Y lo más grave: en caso de no aceptarse por el propietario esta modalidad, se le expondrá mediante indemnización. Con ello no vemos que el latifundio desaparezca. Más bien se trata de una modalidad impuesta por el interés público y que consiste, como quedó asentado, en fraccionarlo y vender las fracciones.

Como probable solución a los problemas que plantea la aplicación de la fracción que se analiza, se apunta, la destipular dentro del 27 constitucional, que todo excedente de tierra que rebase los límites señalados por la ley a la pequeña propie

dad, sea considerado como terreno nacional.

Ello, a fin de evitar que las autoridades encargadas de aplicar la reforma agraria se vean maniatadas, ante fraccionamientos simulados, pero debidamente legalizados.

Finalmente, con el mismo objeto, en la fracción -- XVIII "se declaran revisables todos los contratos y concesiones hechos por los gobiernos anteriores desde el año de 1876, que hayan traído por consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la Nación, por una sola persona o sociedad, y se faculta al Ejecutivo de la Unión para declararlos nulos cuando impliquen perjuicios graves para el interés público". En esta forma es posible recuperar grandes extensiones de tierras a fin de repartirlas entre los pueblos rurales que las necesiten.

En nuestra opinión, no se puede precisar de manera determinante que el Derecho Agrario en general, tenga un carácter eminentemente público o privado, pues este dependerá, en cada país, de los antecedentes históricos, sociales y jurídicos de la legislación respectiva. Aunque no dejamos de reconocer que el Derecho Agrario en México, tiene un carácter eminentemente público,

puesto que se deriva en su parte fundamental del artículo 27 de la Constitución Política de la República. Nuestro Derecho Agrario -- también contiene disposiciones de carácter privado, en efecto, las leyes sobre crédito ejidal relacionadas directamente con la organización del ejido participan, en gran parte, del carácter público de esa organización; pero en otros aspectos tales leyes y las de crédito agrícola entran en la esfera del Derecho Privado.

La pequeña propiedad protegida por la constitución - y la propiedad parcelaria no ejidal corresponden al Derecho Privado. En este mismo derecho se clasifican los contratos de carácter agrícola, como la aparcería y el arrendamiento de predios rústicos no ejidales, de que se ocupa el Derecho Civil.

Por otra parte, son normas de derecho público, las - que determinan la intervención del Estado en la distribución de la tierra, las que dan a la propiedad en general, el carácter de función social; las que le imponen modalidades de acuerdo con el interés público; las expropiatorias por causa de utilidad pública; las que crean las autoridades encargadas de aplicar las leyes agrarias y los órganos correspondientes; las que establecen las facultades-

de aquellos y las reglas de funcionamiento de estos últimos; las que organizan la propiedad agraria, derivadas de la ley de la materia; las que regulan la educación agrícola; las de defensa agrícola contra plagas, inundaciones y delitos; las que promueven el progreso de la agricultura, su planificación, su estímulo y funcionamiento; y las que se refieren a la distribución de la población agrícola, organización y funcionamiento de las colonias.

Por último, las normas jurídicas que integran el Art. 27 constitucional dan una nueva estructura a la tenencia de la tierra y las limitaciones y modalidades que la caracterizan tienden a proteger y salvaguardar los derechos de un grupo social determinado, jurídicamente reconocido y considerado en forma colectiva; el campesino.

Por lo anteriormente expuesto, podemos afirmar que nuestro Derecho Agrario es de carácter mixto, y con un profundo contenido económico y social.

## **CAPITULO II**

### **ANTECEDENTES HISTORICOS DE LOS NUEVOS CENTROS DE POBLACION.**

- a). - Reforma Agraria y Colonización.**
- b). - Concepto de Colonización.**
- c). - Diversos tipos de Colonización.**
- d). - Los fines de la Colonización.**
- e). - Principales Sistemas de Colonización.**

## I. - REFORMA AGRARIA Y COLONIZACION. -

Reforma Agraria y Colonización; términos que por su contenido y fines van unidos como consecuencia inmediata de nuestra Revolución de 1910, y esta a su vez, tuvo como factores principales que la originaron los siguientes: explotación del campesino y mala distribución de la tierra y de la riqueza.

El objeto primordial de la Reforma Agraria es precisamente evitar el acaparamiento de la tierra, haciendo más justa su distribución y otorgar además, los medios necesarios para que la explotación de la agricultura, la ganadería y la silvicultura que son las principales actividades en cuanto al carácter agrícola de la tierra, sea más productiva, elevando con ello el nivel económico y cultural de la clase campesina.

En cuanto a sus fines sociales la Reforma Agraria y la colonización se identifican, pues ambas tienen un contenido profundamente humanitario, pues por medio de la entrega de la tierra a quien no la poseía, lo convierte en hombre libre, con propia autodeterminación. Al mismo tiempo, ponen las bases para que --

el campesino eleve sus niveles económicos y sociales y promueve el cambio de las clases rurales a clases medias, productoras y -- consumidoras; como atinadamente expresaba el Ing. José Covarrubias, en su artículo intitulado "La Cuestión Agraria", "Si se pasa revista a las Naciones de libertades políticas y de prácticas democráticas, se encontrará que en todas, la propiedad rústica ha -- terminado su evolución y que tienen siempre el régimen de la pequeña propiedad rural. Parece, pues, legítimo invertir la proposición y decir que mientras no se termine esa evolución, que mientras que la propiedad rústica sometida al régimen capitalista no se transforma en la pequeña propiedad cultivada por colonos, los -- programas políticos se detienen y las prácticas democráticas son imposibles.

De ahí la necesidad imperiosa de que nuestro país, -- que es vecino de otro más adelantado social y políticamente, cambie el régimen de su propiedad rústica so pena de ver peligrar hasta su Soberanía de Nación independiente. Es por esto por lo que -- el instinto popular, ese maravilloso guía del progreso de las Naciones, exige la Reforma Agraria como único medio de alcanzar la

libertad y los progresos políticos. Cada día penetra más en el alma de la Nación la necesidad de esas reformas como condición indispensable para que este país pueda continuar su progreso.

Lo que entre nosotros se ha dado en llamarse cuestión agraria, es la necesidad, por todos sentida, de cambiar nuestro régimen de extensísimas propiedades rústicas explotadas por un capitalista y por medio de grandes cuadrillas de peones, por el de la pequeña propiedad cultivada por familias de colonos libres.

La cuestión agraria resulta pues, ser también la necesidad de suprimir al siervo agrícola, y substituirlo por el colono o rancharo libre y ciudadano. Su resolución entraña por consiguiente, la casi desaparición de la gran propiedad agrícola explotada por el régimen capitalista y su substitución por la pequeña propiedad explotada por una población rural libre.

Si el capitalista deja al colono o rancharo el cultivo de la tierra y consagra su capital a cualquiera de las muchas industrias que se derivan de la agricultura, empleará su capital de una manera más racional y más lucrativa.

Debe recomendarse como parte integral de la resolu-

ción de la cuestión agraria todo aquello que pueda influir en el aumento de la producción agrícola".<sup>(1)</sup>

Es conveniente apuntar que para algunos autores la Reforma Agraria y la colonización tienen fines diferentes; la primera, señalan, tiene un fin preponderantemente social, en tanto que la segunda tiene un fin eminentemente económico, expresan, que mientras ésta trata de conseguir un aumento en la producción, aquélla se propone transferir la tierra a quienes carecen de ella.

La colonización interna en México, en nuestro concepto, cumple con ambos fines, pues por una parte ayuda a resolver el problema de los campesinos con derechos a salvo, o sea a aquellos que carecen de tierras, por otra, aumenta la producción agropecuaria del país, al volver productivas las tierras que antes no lo eran.

En el capítulo de colonización interior de la Enciclopedia Jurídica OMEBA, se anota que, "la reforma agraria se refiere a la acción organizada que se propone mejorar los actuales sistemas de tenencia y explotación de la tierra para dar seguridad, estabilidad y afianzar el progreso de la vida económica y social -

(1) Jesús Silva Herzog. - Ob. Cit. - 1913-1914. - Tomo III. - Pp. 29 y Sigts. - México 1961.

de la población rural. Abarca la totalidad de las medidas legislativas, técnicas y económicas que tienden a resolver el problema de la tierra.

La colonización es, entonces, el conjunto de aquellas medidas orgánicas estatales que tienen por objeto la adecuada subdivisión de la tierra pública o privada afectada a ese fin y otorgarla a agrarios —colonos—, para arraigar en ella y explotarla racionalmente.

Resulta, así, la colonización uno de los medios más eficaces para el logro de la reforma agraria<sup>(1)</sup>.

En nuestro concepto, consideramos, que la colonización forma parte integrante de la estructura político-social de la Reforma Agraria, lo cual nos lleva a la conclusión de que no puede considerarse separada de las notas esenciales de ella. En otras palabras, la colonización se encuentra vinculada a la idea del mejor reparto de la tierra y de la redistribución de la población rural, postulados estos de la Reforma Agraria.

Como sabemos, en nuestro país, la tierra ha sido -- causa principal de todas las luchas internas que hemos padecido;

(1) Enciclopedia Jurídica OMEBA.- Tomo III.- Editorial Bibliográfica Argentina.- P. 276.

desde la época precolonial hasta la Revolución de 1910, la apropiación de la tierra dió origen a varios conflictos, que se pretende -- resolverlos desde 1915 por medio de la aplicación de la Reforma -- Agraria.

En este sentido expresaba el Ing. Miguel Angel Quedo que para resolver el grave y complejo problema agrario era me nester dar alivio a todos los males que comprende y que por el orden de su gravedad son los siguientes:

1. - La miseria del labriego o de la clase rural que se remediará con salario suficiente.

2. - La ignorancia de la clase rural que se remediará con instrucción obligatoria, pronta y adecuada.

3. - La falta de laboriosidad y de arraigo al campo -- que se remediará con tierra al campesino, en usufructo o propiedad asegurados, y en condiciones de buen aprovechamiento para -- que el mismo sea un colono libre. Estos terrenos no debían entregárseles en absoluta y libre propiedad, pues los pondría en condi ciones de enajenarlos en la primera ocasión.

4. - La falta de elementos pecuniarios u otros del --

campesino para poner la parcela de terreno en buenas condiciones de explotación, que se remediará con el crédito agrícola, o con la asociación del campesino y del hacendado o capitalista, instituyendo colonias agrícolas o la aparcería perfeccionada.

5.- La falta de solidaridad, socialidad y apoyo mutuo del campesino, que se remediarán con la institución de asociaciones libres agrícolas entre los campesinos o colonos, bajo el amparo de la ley y el apoyo de la autoridad y de las clases superiores.

A partir de la Reforma Agraria la colonización adquiere un significado distinto; el desplazamiento de individuos y núcleos de población a otros lugares, con el objeto de establecer nuevas comunidades locales, obedece a diversos móviles, tales como el deseo de mejorar las condiciones económicas y buscar nuevos horizontes o simplemente debido al empobrecimiento de las tierras y no como hasta antes de la Revolución que solo se perseguía el acaparamiento de grandes superficies en manos de unas cuantas familias privilegiadas.

La Revolución Mexicana tuvo como postulado fundamental ejecutar en todo el país la Reforma Agraria en beneficio directo de los sectores rurales del país, al lograrse este objetivo - y mejorar integralmente el nivel de vida social y económica de -- los sectores rurales se obtuvieron como beneficios;

1. - Elevarse la Reforma Agraria, al rango de norma - Constitucional.

2. - A la propiedad le dió una función eminentemente social.

3. - Se gestó una nueva estructuración en la distribución de la tierra, creando las nuevas instituciones que son el - ejido, la pequeña propiedad y la propiedad comunal.

4. - Dió las bases para terminar con el latifundio.

5. - Señaló la importancia de la pequeña propiedad, - fijando su inafectabilidad, su extensión y características.

6. - Terminó con la explotación del hombre del campo (peonaje); convirtiendo a la clase campesina en productora y consu midora.

7. - Incrementó la industria agropecuaria.

8. - Intensificó la colonización.

9. - Hizo congruente la exportación e importación de los productos agrícolas.

10. - Implantó la Justicia Social distributiva.

La colonización en México adquiere características especiales o sui géneris, que no se advierten en ningún otro país del mundo, pues presenta dos aspectos fundamentales; por una parte el colono recibe en propiedad la tierra y por otra, recibe solo la posesión de la misma, tratándose de los nuevos centros de población ejidal.

Desde el punto de vista sociológico ambos fenómenos se consideran como actos de colonización.

En México la entrega de la propiedad de la tierra no es un elemento de la definición de colonización, pues también se realiza con la entrega de la posesión y usufructo de la misma, lo que quiere decir que el concepto de riqueza no está ligado al concepto de propiedad de la tierra, sino al único y verdadero valor; el trabajo.

b).- CONCEPTO DE COLONIZACION.

Debido a que la colonización se remonta a los más antiguos tiempos se han dado diversas y variadas definiciones; así mismo, la podemos comprender desde diferentes puntos de vista.

Filosóficamente es una expresión del conflicto y triunfo del vencedor sobre el vencido, puede decirse que se trata del -- proceso de dominación del débil por el fuerte.

Políticamente su importancia es extraordinaria, se -- encuentra estrechamente vinculada a las grandes potencias, al grado de que son tales justamente por la existencia de dilatados imperios coloniales. Desde este punto de vista, se trata de la manifestación política de la lucha por el dominio del mundo, como expresión del instinto de poderío y de la tendencia imperialista.

Sociológicamente la colonización presenta dos notas específicas que la caracterizan: a) es un proceso entre dos sociedades, no dentro de una sola; b) es una forma de movilidad social, con dirección sui géneris.

Puede decirse que la colonización es un proceso social que va de una sociedad a otra que le es extraña. <sup>(1)</sup>

(1) Enciclopedia Jurídica OMEBA.- Tomo III.- Pág. 270.-

Etimológicamente colonia deriva del latín "colonus", - que significa labrador.

Según el diccionario de la lengua española la palabra colonia tiene diversas acepciones, entre las más importantes para -- nosotros son las siguientes:

1. - Conjunto de personas que van a un país, proveniente de otro para poblarlo y cultivarlo, o para establecerse en él.
2. - País o lugar donde se establece esta gente.
3. - Territorio fuera de la Nación que lo hizo suyo y -- ordinariamente regido por leyes especiales.
4. - Gente que se establece en un territorio inculto de su mismo país para poblarlo y cultivarlo.

La primera y la cuarta acepciones, se refieren a las personas: extranjeras en el primer caso; individuos cuya nacionalidad no importa, en el segundo.

La segunda y tercera acepción se refieren al objeto de la colonia.

La Enciclopedia Jurídica OMEBA en su capítulo sobre - colonización, dice que se trata de un proceso colectivo que se funda en la tendencia biológica del ser humano a buscar, por medio del des

plazamiento en el espacio, el ambiente geográfico conveniente para el más adecuado desenvolvimiento de su existencia. Este desplazamiento adopta dos formas: la inmigración y la colonización. Aún cuando se trata de dos procesos estrechamente vinculados y que muchas veces están en una relación de medio a fin, es posible decir que la distinción entre ellos es necesaria, pues son diferentes como expresiones sociológicas.

Se trata de dos procesos de movilidad horizontal, con desplazamiento humano de una sociedad a otra. En la inmigración, el fin del proceso es la asimilación posterior de los emigrantes en la nueva sociedad. En la colonización se mantiene el dualismo entre las dos sociedades, y el elemento humano no pierde la misión representativa ante la sociedad colonizada. No hay tendencia a la unificación, sino que se mantiene la inicial posición disociativa, la que más bien busca acentuarse para llegar, en definitiva, a la separación absoluta de las dos sociedades. (1)

Sin embargo, no define "la colonia" como institución, que es lo que realmente importa desde el punto de vista jurídico, económico, político y social.

En nuestro concepto una de las definiciones que nos parece más completa es la que da el maestro Angel Caso y que es la siguiente: "Colonia es la institución jurídica que consiste en el esta-

(1) Enciclopedia Jurídica OMEBA, Pág. 270 y Sigts.

blecimiento de campesinos en un territorio, con el propósito de obtener el arraigo y mejoramiento de la población, el aumento de ésta y -  
(1)  
el de la producción de la tierra".

De ésta definición podemos desprender los siguientes elementos:

I. - Institución jurídica. - Es una institución jurídica, porque comprende los elementos fundamentales que la constituyen; tanto a las personas, como al objeto y los vínculos que atan a éstas en forma sui géneris, específica.

II. - Establecimiento en un territorio. - Es este un elemento característico de la colonia que lo diferencia del ejido, ya que en éste -- las personas ya estaban establecidas, en cambio en la colonia, el concepto establecimiento se considera en el sentido de colocación o suerte estable de un conjunto de personas, que antes del acto no gozaban de esa estabilidad, permanencia, duración o firmeza en la tierra.

III. - Campesinos. - Para que se cumpla real y efectivamente con el anterior elemento se requiere que ese establecimiento se haga con campesinos, es decir individuos que ejerzan profesionalmente -- la agricultura.

IV. - Arraigo y mejoramiento de la población. - Arraigo quiere decir conservación, evitar que las personas se vayan, emigren, esto es con el fin de mejorar su situación por todos conceptos: moral, intelectual, económico.

V. - Aumento de la población. - Es indudable que el traslado de los campesinos sin tierra a aquellos lugares despoblados donde hace falta la mano de obra aumentan considerablemente la población.

VI. - Aumento de la Producción. - Consecuencia natural --

de la colonización es el aumento de la producción; aquellas tierras que - antes de la colonización eran incultas, aumentan la producción de su suelo, al colonizarlos.

El término colono proviene del latín "colonus", "colonis", "colonii", que significa agricultor, granjero, aparcerero. Los diccionarios de la lengua castellana conservaron la primitiva significación romana de la palabra colono, definiéndola como labrador que cultiva una heredad por arrendamiento y vive en ella. Sin embargo, esta definición no abarca todos los tipos de colonización que existen, pues, no todos los individuos que se trasladan de un lugar a otro realizan actividades agrícolas, pues se dan casos en que se organizan colonias con el fin de explotar recursos minerales o de otro género.

El maestro Manzanilla define la colonización desde dos puntos de vista; en sentido lato considera que se presenta como un hecho social concreto y se caracteriza por ser uno de los medios en la formación de una comunidad y la define como "la ocupación de un lugar determinado por un grupo social, con el objeto de establecer una verdadera comunidad local".

En sentido estricto, la define como el movimiento de - - personas y familias hacia un lugar previamente determinado con el objeto de establecer en él, una comunidad local.

Señala como elementos de esta definición:

1. - El desplazamiento o movillización de individuos o familias.

2. - Se trasladan a un lugar previamente determinado; y

3.- El objeto de dicho movimiento consiste en establecer una comunidad local. Hace la observación en este tercer elemento que entre las personas que constituyen el grupo social movilizado, -- exista un deseo de permanencia y arraigo en el lugar escogido.

Nosotros consideramos que este acto volitivo del grupo social de trasladarse a cierto lugar con el fin de formar una comunidad debe ser considerado como un elemento intrínseco de dicha definición y no como complemento mismo de uno de sus elementos.

Es importante hacer la distinción entre inmigración y colonización, dado que se ha considerado a la colonización como una consecuencia de la inmigración. Pues bien, la inmigración es un fenómeno demográfico, en tanto que la colonización es, como ya apuntamos, la institución jurídica que consiste en el establecimiento de campesinos en un territorio con el propósito de obtener el arraigo y mejoramiento de la población, el aumento de esta y de la producción de la tierra.

Según la Enciclopedia Jurídica OMEBA el concepto actual; comprende la denominada colonización interior. Se origina en la necesidad de los Estados modernos y, particularmente, los americanos con grandes extensiones incultas, de reactivarlas social y económicamente, mediante su adecuado parcelamiento y radicación de fami-

lias de nacionales o inmigrantes. Tuvo en su origen objetivos de caridad —Alemania, Holanda, etc.—, para combatir la desocupación. — Luego se aplicó para poblar tierras baldías —España—. Finalmente respondió a razones económico-sociales, e integra el conjunto de soluciones al problema de la tierra o medios para alcanzar la reforma agraria. (1)

El concepto de colonización no ha sido siempre el mismo, antiguamente iba unido al concepto de conquista, actualmente se le asigna una naturaleza esencialmente económica, como fenómeno de expansión del Estado, constituyendo el medio de desahogo al exceso de población.

(1) Enciclopedia Jurídica OMEBA. - Pág. 276.

c). - Diversos Tipos de Colonización. -

Tradicionalmente, y tal vez desde antes de la época romana son los tipos de colonización: La colonización exterior y la colonización interior; el maestro Víctor Manzanilla señala un tercer tipo de colonización, que en su concepto, presenta aspectos diferentes a los anteriores y que es la colonización por inmigración.(1).

CHAILLI define la colonización exterior como "el establecimiento fundado por los ciudadanos de un país fuera de los límites actuales de su patria". Bocardo por su parte, señala como una nota característica de la colonización exterior, "la sujeción de un pueblo joven a la civilización de un pueblo adulto".<sup>(2)</sup>

La colonización interior es definida por León Garré de la siguiente manera: "Colonizar quiere decir establecer o formar colonias en un país, o sea núcleos de población que se asientan sobre determinadas partes del territorio de una nación, con el doble propósito de explotar las riquezas naturales, cultivar las tierras de un modo más intenso que el hasta entonces empleado y mejorar la vida de los propios colonos".<sup>(3)</sup>

El citado maestro Manzanilla Schaffer dentro de su concepto de colonización en strictu sensu, comprende los tres tipos de colonización mencionados anteriormente, y considera la colonización exterior como el movimiento o desplazamiento de individuos y familias con miras a establecer una comunidad local en un territorio o país diferente al de su origen. - El mismo autor considera que la colonización interior es por lo tanto el desplazamiento de individuos o familias con miras a establecer una comu

1). - La R.A. Méx. - Víctor Manzanilla Schaffer. - Univ. de Colima. - 1966. Pág. 237.

2. - Autores citados por Víctor Manzanilla Schaffer. - Ob. y pág. citadas.

3)- Autor citado por Víctor Manzanilla Schaffer. - Ob. y Pág. citadas.

nidad local en un lugar previamente señalado que se encuentra dentro del territorio de un país determinado.

La colonización interna se lleva a cabo con elementos nacionales a través de los siguientes métodos o sistemas, mismos que, analizaremos con mayor amplitud en el último inciso de este capítulo.

a). - La colonización estimulada, presidida y conducida por el Estado; que se presenta cuando el gobierno tiene que hacer frente a un exceso de mano de obra y se ve en la necesidad de llevarla a lugares en que escasea.

b). - La colonización realizada por los propietarios particulares; en ocasiones son los propietarios quienes se interesan en colonizar sus tierras y al igual que el Estado ofrecen ciertas facilidades.

c). - La colonización realizada por empresas privadas, esta es la efectuada por compañías particulares creadas para ese fin, como las Compañías Deslindadoras; de tan desagradable recuerdo, pues han sido uno de los grandes fraudes en la cuestión agraria, y causantes directas de uno de los grandes problemas agrarios de México, como es el latifundismo, o sea el acaparamiento de tierras en manos de unas cuantas personas, o de las propias compañías, y en consecuencia de la desaparición de la pequeña propiedad, por lo que constituyeron un fracaso tanto para el gobierno como para los colonos.

La colonización exterior es la que se realizó con elementos extranjeros y que siempre fue con carácter agrícola.

Con este sistema se trató de fortalecer las regiones poco pobladas, con mezcla de sangre extranjera y de implantar nuevos métodos agrícolas. Pero a partir del decreto, que derogó la Ley Federal de Colonización de 1946, desapareció todo tipo de colonización, inclusive la extranjera, quedando, en virtud de ese decreto, subsistente únicamente la colonización ejidal a través de la creación de nuevos centros de población; ahora se trata de resolver el problema de los campesinos nacionales que carecen de tierra.

La colonización exterior resultó a la postre un fracaso, debido a que los colonos extranjeros no eran en realidad agricultores, y luego de entrar al país y de consolidar su estancia en él a colación de las leyes de colonización, cambiaban de ocupación y algunos llegaban hasta a explotar al miserable indígena o mestizo vecino del lugar.

La colonización externa fue funesta principalmente en la frontera norte; produjo la pérdida de más de la mitad del territorio nacional, debido a las excesivas garantías o prerrogativas que se otorgaban a los colonos extranjeros, al grado de considerarlos mexicanos por su solo establecimiento en la República.

Lo conveniente hubiera sido promover la colonización interna, con elementos nacionales; pero la gente del pueblo, por ig

norancia, por falta de medios de comunicación, por desconocimiento de las disposiciones en materia de colonización o simplemente -- porque no era tentadora la oferta de colonizar tierras áridas, despo-- bladas y sin recursos, no prosperó este sistema; frente a la absten-- ción de nuestros nacionales a la colonización, se intentó con presi-- diarios, a quienes se les indultaría después de determinado tiempo de residir como colonos en la frontera; éste tipo de colonia, lo mis-- mo que la colonización externa, fue un fracaso, pues en ambos ca-- sos pretendieron, por convenir así a sus intereses, la separación de sus colonias de México.

Este tipo de colonización ha sido el de mayor impor-- tancia en el orden internacional, como el más interesante en el pla-- no sociológico, por ser un fenómeno social entre dos sociedades, -- se ha tratado de justificar y de explicar por diversos órdenes de -- razones de conveniencia o necesidad, o por argumentaciones de ti-- po jurídico, como la analogía con la institución de la tutela.

En cuanto a la tercera forma señalada, la coloniza-- ción por inmigración, opina el precitado maestro (Manzanilla) que -- consiste en el movimiento de individuos y familias hacia el territo-- rio de un país que los invita y acepta, con el objeto de establecer -- una o varias comunidades locales. Este tipo es diferente de la colo-- nización exterior en el hecho de que los colonos y el --

Estado o país que los acepta celebran un acuerdo previo, en el que señalan las condiciones legales y demás requisitos materiales para realizar la colonización.

Respecto de este tercer tipo de colonización es importante señalar, que la colonización no es siempre, como generalmente se cree, una consecuencia de la inmigración. Existen colonias cuyo origen se debe únicamente a la voluntad de poseerlas o la idea preconcebida de fundarlas por un motivo político o económico independiente de la inmigración; por el contrario, existe inmigración sin ánimo de colonizar. El referido autor considera que además de los tres tipos de colonización señalados, existen otras dos formas más que son: la colonización voluntaria y la colonización obligatoria. En ambos casos el deseo de establecer una comunidad local será el rasgo definitivo para saber si se trata de una verdadera colonización o de una asociación transitoria.

Mendieta y Núñez considera que el fracaso de la colonización se debió principalmente a dos causas: - - la.' "De acuerdo con el antiguo régimen legal de la tierra, - solamente era posible la colonización oficial en tierras nacionales, que no son precisamente las mejores y que, por - lo mismo, no tentaban la codicia de los posibles colonos -- nacionales o extranjeros; 2a.- El bajísimo nivel cultural de las masas presentaba, al extranjero que llegaba a México, - más fácil y más productiva la explotación de los hombres que la explotación de las tierras, y así era frecuente el caso de - extranjeros que emprendían el viaje a nuestro país con el - - propósito de fundar colonias agrícolas, pero que una vez - - llegados a él, se dedicaban al comercio o a cualquier otra - actividad".<sup>(1)</sup>

Por último, J.L. Cossío opina que nuestra colonización resulta ridícula, porque de 1816 a 1906, se adjudicaron nueve mil setenta y siete hectáreas amparadas por 832 títulos.<sup>(2)</sup>

(1) Problema Agrario de México.- Lucio Mendieta y Núñez.- 7a. Edic. 1959.- Pág. 408.

(2) Autor citado por Mendieta y Núñez.- Ob. Cit. Pág. 407.

d). - Los fines de la Colonización.

En opinión del maestro Manzanilla Schaffer, los fines de la colonización en términos generales son cuatro, a saber: Sociales, económicos, políticos y los que denomina él de otra índole".

Entre los principales fines sociales señala los siguientes:

1. - Desplazamiento de núcleos de población, a los lugares donde esta sea escasa, con el objeto de disminuir la presión demográfica en los lugares superpoblados;
2. - Elevar por medio de la entrega de la tierra y elementos de trabajo, las condiciones de vida de las personas movilizadas;
3. - Evitar el latifundismo a través de una justa distribución de la tierra;
4. - Convertir a la tierra en un instrumento de trabajo;
5. - Evitar la emigración de la población campesina hacia las zonas urbanas;
6. - Lograr la asimilación de núcleos de población relativamente estáticos, por medio de la influencia cultural que ejerzan las colonias próximas a dichos grupos.

Como fines económicos de la colonización, apunta entre los más importantes los siguientes: 1. - Por medio de la colonización incorporar a la actividad económica de un país las tierras in

cultas o improductivas; 2.- Aumentar el capital a través de las inversiones en las actividades agrícolas y conexas; 3.- Incrementar los ingresos del Estado, por medio del traslado de dominio de la propiedad rústica y de los impuestos a las operaciones comerciales sobre productos agropecuarios; 4.- Producir satisfactores de primera necesidad para la creciente población; 5.- Reducir y controlar el aumento de precios a través del incremento de la producción; 6.- Contribuir al desarrollo de la industria nacional; al elevarse la producción se mejoran las condiciones económicas de los colonos y por ende su capacidad de consumo, como consecuencia de la colonización.

e).- Fines Políticos.

Estos fines políticos pueden ser de tipo expansionista y de penetración económica, como puede ocurrir en la colonización exterior.

Para controlar la penetración política, social y económica de otros países, se debe colonizar con elementos nacionales los lugares fronterizos. Este tipo de colonización es indudable que persigue un fin eminentemente político.

Drámatica es la experiencia que sufrió México con la

influencia de los colonos extranjeros en el norte del país, como es sabido representó la pérdida de más de la mitad de su territorio.

Para evitar otra experiencia de este tipo, en la península de la Baja California, concretamente en el Valle de Mexicali, México promovió la colonización de las tierras con ciudadanos mexicanos, teniendo por objeto "mexicanizar" dicho Valle. Pues a fines del siglo XIX, esta península estaba prácticamente perdida para México al encontrarse la mayoría de su territorio en manos de extranjeros, a consecuencia de las maniobras y especulaciones de las llamadas compañías deslindadoras. Ejemplos gráficos lo constituyen: la Compañía Internacional Colonizadora de Hort Ford, que adquirió la posesión de 6,308.774 hectáreas; Don Guillermo Andrade, que tenía títulos de propiedad por 358,285 hectáreas 44 áreas, que posteriormente traspasó a particulares extranjeros y a compañías extranjeras o mixtas; la "Flores Hale y Compañía", que se había adueñado de una superficie de 2,158,420 hectáreas; "La Mexicana, Compañía Europea de Minas y Terrenos de México", que obtuvo por concepto de gastos de deslinde y compra, más de - - -

2,500,000 de hectáreas; finalmente, a Rodolfo Gibert se le titularon en -  
 (1)  
 compensación 89,460 hectáreas.

Por lo anteriormente expuesto, podemos afirmar que la totalidad del Territorio Norte de la Baja California, estaba prácticamente perdido o gravemente comprometido, a fines del siglo pasado; sólo había escapado a la voracidad de estas compañías, la región del cabo, o sea la más poblada de aquella provincia.

En la obra Colonización del Valle de Mexicali, B.C., se lee el siguiente párrafo: "Por lo que queda dicho, se verá que la entrega de la Baja California, fue más en firme, más completa y más "legal", que la de Texas, y sin embargo, increíblemente, milagrosamente, la Baja California, logró salvarse de las garras extranjeras".  
 (2)

Para remediar esta situación, se promovió por el Estado y por la propia iniciativa privada la colonización del Valle de Mexicali con elementos mexicanos.

El Presidente Cárdenas, en un mensaje dirigido a la nación, el 28 de septiembre de 1936, declaraba solemnemente: "El Ejecutivo Federal juzga como un deber suyo, de inaplazable cumplimiento, presentar a la consideración nacional, en la hiriente realidad de sus términos, el problema que ofrecen los Territorios de Baja California y de Quintana Roo, y estima de interés nacional afrontarlo con diligencia y tenacidad".  
 (3)

(1) Colonización del Valle de Mexicali, B.C. - Publicación de la Compañía Mexicana de Terrenos del Río Colorado, S.A. - México, 1958. --- Ps. 19 y 20.

(2) Publicación de la Cía. de Terrenos del Río Colorado, S.A. Ob. Cit. - Pág. 20.

(3) Publicación de la Cía. Mex. de Terrenos, S.A. - Ob. Cit. - Ps. 144 y 149.

Los Territorios —continuaba diciendo el Presidente - Cárdenas en su mensaje—, "han tenido que afrontar el problema - del aislamiento que se deriva de su posición geográfica y falta de - comunicaciones, para mantener la Comunidad de Raza, LA UNIDAD CULTURAL y las relaciones de índole económica".<sup>(1)</sup>

Para poner fin a la situación caótica que imperaba en esa época en los Territorios, se formuló un programa de acción - - conjunta a las diversas dependencias del Ejecutivo, que tenía por objeto: "En primer lugar, poblar con elementos nacionales, "Mante-  
ner las características nacionales". En segundo lugar, "crear con ello fuentes permanentes de producción" y "canalizar los produc-  
tos obtenidos, por medio de nuestras vías de comunicación".<sup>(2)</sup>

El programa del General Cárdenas, y el cumplimiento de los postulados de la Reforma Agraria, provocaron una enérgica-  
aplicación de las leyes agrarias para remediar las presiones socia-  
les y económicas que ejercían los núcleos de población mexicana  
carente de tierra en el Valle de Mexicali.

(1) y (2). - Publicación de la Cía. Méx. de Terrenos del Río Colorado, S.A. - México 1958. - Ob. Cit. Pp. 144 a 149.

Como consecuencia de lo anterior, para el 4 de diciembre de 1937, se consideraron satisfechas por el momento las necesidades agrarias de los pobladores del Valle de Mexicali, con la dotación de cuarenta y cuatro núcleos de población.

Este tipo de colonización, y la acción agraria efectuada hicieron posible que el fin político que entre otros se perseguía, se realizara con éxito.

d). - Otros fines. Los fines de la colonización no necesariamente tienen que ser sociales, económicos o políticos, sino que pueden ser diversos, tales como: recreativos, pedagógicos, de higiene, culturales y religiosos.

Para F. Martín Sánchez Juliá y Manuel María de Zulueta, el fin único de la colonización es el aumento de la producción agrícola, es decir le señalan un fin preponderantemente económico, al apuntar que: "la colonización, como antes indicábamos persigue principalmente un fin económico; el aumento de la producción agrícola, el cual trae consecuencias sociales genéricas para el país y también, especialmente interesantes, para el bienestar -  
(1)  
de la población rural".

Consideramos que no es posible hacer una clasifica-

(1) Economía Agraria.- F. Martín Sánchez Julia' y Manuel Ma. de Zulueta, Colección Agrícola Salvat.- 1956.- Pp. 234 y 235.

e). - Principales Sistemas de Colonización.

La mayoría de los autores de Derecho Agrario coinciden en señalar principalmente dos sistemas de colonización: a) La colonización promovida por el Estado y b) La colonización promovida por empresas particulares; como un tercer sistema apunta el Lic. Manzanilla, la colonización por impulso o iniciativa individual.

La colonización oficial es la llevada a cabo exclusivamente por el Estado como tal, a través de los órganos encargados de ejercitar esa función, para tal efecto emplea todos los recursos y medios de que dispone para la obra colonizadora; fomenta el movimiento de familias y núcleos de población a lugares previamente determinados, con el objeto de organizar comunidades locales.

El maestro Alanís Fuentes señala, al respecto: "que cuando una colonización es patrocinada por el Estado, generalmente se debe a que se trata de hacer frente a un exceso de mano de obra que crea graves problemas, y el Estado para evitar que afecte a la economía general del país, tratando de resolver el problema, lleva al campo a esa gente sin ocupación aunque aclarando que debe tratarse de campesinos y organizando así una corriente colonizadora, les proporciona tierras, útiles de trabajo, créditos, capitales y la promesa de que se harán propietarios de las tierras que se trabajen".<sup>(1)</sup> Actualmente dentro del nuevo sistema creado por las reformas y adiciones al artículo 58 del Código Agrario, la única colonización lícita, es la ejidal; cuya característica fundamental consiste, en que la propiedad que se adquiere por ésta vía está fuera del comercio.

Durante la dictadura de Porfirio Díaz, México era un país pródigo en recursos naturales, sin embargo la falta de brazos —elemento humano— para explotar aquellos, hacían casi nula su existencia, razón por la que se consideró necesaria la inmigración —ésta necesidad motivó la acción de la política colonizadora de su Gobierno—, ahora —bien, para llevar a cabo esta política era menester otorgar ciertas facilidades, tales como atraer colonos por cuenta del mismo gobierno, proporcionarles terrenos, que en un principio se compraron a los particulares y después se tomaron de los terrenos baldíos; costearles los gastos de traslado; darles implementos agrícolas; y comunicaciones fáciles y baratas, todo esto representaba, para un Gobierno incipiente como el del General Díaz, una fuerte erogación.

González Navarro afirmaba que la colonización en México era necesaria para consolidar la paz y crear un gobierno fuerte.

Por su parte, el Ing. José Covarrubias decía que para que la colonización tuviera éxito eran necesarios ciertos requisitos previos, como los siguientes: una riqueza pública en explotación; comunicaciones fáciles, pues era una utopía esperar que la inmigración creara tales condiciones.

Sobre este último requisito, existía una divergencia entre los autores, unos, aseguraban que el éxito de la colonización dependía de que el problema de las vías de comunicación estuviera resuelto, otros, por el contrario, afirmaban que del éxito de la colonización dependía el de las comunicaciones.

1).- Autores citados por Moisés González Navarro. La Colonización en México, 1877. 1910. Pág. 2.

Enrique Chavarri sostenía que la colonización sería efectiva, al acortarse las distancias con el tendido de las vías férreas, pues esto -- haría que los inmigrantes que se dirigían a los Estados Unidos, se trasla-  
(1)  
daran a México.

Por último, Luis del Toro decía que la inmigración sería la --  
(2)  
que vendría a resolver el problema de las comunicaciones.

En términos generales la colonización promovida por el Esta-  
do, tanto la interior, como la colonización por inmigración no fueron rea-  
lizadas con éxito en esa época, no siempre dieron los resultados de ellas  
esperados.

Como ejemplo de este sistema, tenemos la colonización --  
Italiana, mediante la cual se lograron formar algunas colonias:

Colonia de Chipilo, fundada en Veracruz en el año de --  
1882 por 58 familias provenientes de Veneto y Lombardía. Esta colonia tu-  
vo éxito económico y fracasó en el aspecto social al no asimilarse al --  
medio nacional.

Colonia Mazatepec y Teteles, en Puebla, fundada en el --  
año de 1882, por 100 familias, provenientes de Milán en su mayoría .

El fracaso de esta colonia se debió a varias causas, pri-  
mero porque los colonos no eran agricultores, y estos pensaron que los  
fondos públicos del Estado Mexicano serían los que resolverían sus pro-  
blemas, olvidandose de trabajar la tierra, segundo, debido a la mala --  
administración.

Con el objeto de fomentar la colonización oficial y sobre todo de controlar y evitar los abusos de las compañías deslindadoras, el 30 de diciembre de 1946 se creó la Comisión Nacional de Colonización, dependiente de la Secretaría de Agricultura y Ganadería, que tenía las siguientes atribuciones y deberes: Promover la colonización de terrenos agrícolas, en todos los lugares de la República en que existan condiciones suficientes para garantizar el buen éxito agrícola económico de las colonias. Llevar a cabo con todo detalle los estudios y proyectos que requiera la creación de cada colonia determinando las superficies necesarias, la magnitud y costo de todas las obras que se requieran, los cultivos más apropiados en la región de acuerdo con sus exigencias ecológicas y sus rendimientos económicos, la magnitud más conveniente de las parcelas, la clase de instrumentos de trabajo que debían emplearse, la clase de colonos que habrían de admitirse, la forma en que se pagaran los lotes, la administración y dirección de las colonias o supervisión de esa administración, en su caso; vigilar que las colonias se establezcan con todos los recursos económicos necesarios para llevar a cabo explotaciones agrícolas o ganaderas eficaces, realizar las colonizaciones que se hagan por cuenta del Gobierno Federal, o de particulares o en cooperación con el Gobierno y los particulares, aprobar y vigilar la ejecución de los proyectos que se lleven a cabo por los particulares o por el Banco Agrícola, para que se cumplan las disposiciones de la ley y los reglamentos respectivos; aplicar en todas sus partes la Ley de Colonización y su Reglamento.

La colonización llevada a cabo mediante la aplicación de la derogada Ley Federal de Colonización, es decir, entregando la propiedad privada de la tierra, también se ha prestado para especulaciones, y en general no podríamos considerarla como exitosa. Las colonias creadas al amparo de esta ley constituyen actualmente serios obstáculos para la resolución definitiva de los expedientes agrarios, y lo que es más grave, en un 60% de los casos los colonos jamás han tomado posesión de las tierras ya tituladas por el Gobierno Federal, permaneciendo improductivas y sin resolver las necesidades agrarias de verdaderos campesinos.

Por fortuna, las actuales autoridades agrarias llevan a cabo una total revisión, depuración y regularización de todas las colonias existentes en el país.

La colonización privada es la realizada por los particulares o por las empresas constituidas para tal efecto, cuyo fin principal era el lucro.

Este sistema es el que peores consecuencias ha producido para el país, en el caso de la colonización por particulares, estos casi nunca cumplieron con lo estipulado en su contra-

to, y en el caso de las compañías colonizadoras produjo —como —apuntamos anteriormente—, el más desenfrenado acaparamiento de tierras y como consecuencia el más oprobioso latifundismo, comparable solo con el realizado por la Iglesia antes de que las Leyes de Reforma estuvieran en vigor.

El origen de las empresas privadas dedicadas a la colonización lo encontramos en el "Decreto de Iturbide de 4 de enero de 1823", en el cual se les daban a los empresarios dos haciendas y una labor, a cambio de establecer cierta cantidad de colonos en determinadas tierras.

Generalmente las empresas privadas o los particulares que obtuvieron autorización para colonizar, no cumplieron con los requisitos establecidos en el contrato respectivo, como en el caso de Esteban Austin a quien se le concedió permiso por "Decreto de 11 de abril de 1823", para establecer en Texas 300 familias --  
 (1)  
 norteamericanas; el del Belga Alejandro de Crot, de 3 de octubre de 1843, que obtuvo autorización para colonizar Tamaulipas, que le

(1) Código de Colonización y Terrenos Baldíos de la Rep. Méx. - - de Fco. de la Maza. - México, 1893. - Pág. 176.

(1)  
fue rescindido por no cumplir en el término fijado; igualmente --  
la concedida a Hipólito Du Pasquier de Dommartin, por "Decreto--  
de 27 de junio de 1853", en el que se le otorgaban terrenos bal--  
díos de Chihuahua, para colonizar comprometiéndose a estable--  
cer en un año 25,000 personas. (2)

Las funestas compañías deslindadoras y colonizado--  
ras fueron creadas por la Ley de Colonización de 31 de mayo de --  
1875, la que autorizaba al Gobierno a celebrar contratos de coloni--  
zación con compañías particulares para fomentar la colonización --  
por inmigración, con los requisitos de medición, deslinde, avalúo  
y descripción, a cambio de una tercera parte de los terrenos des--  
lindados, o de su valor. El 15 de diciembre de 1883 se expidió otra  
ley sobre la misma materia, en la que se autorizaba expresamente  
la creación de las compañías colonizadoras, otorgándoles mayo--  
res ventajas.

Como anteriormente apuntamos, estas compañías --  
nunca cumplieron con el fin para el que fueron creadas, o sea, el  
de colonizar; en cambio provocaron un desenfrenado acaparamien--  
to de tierras.

(1) Ob. Cit. Pág. 332 y Sigts.

(2) Ob. Cit. Pág. 535 y Sigts.

Vera Estañol en su obra "Al margen de la Constitución de 1917", dice: "De 1881 a 1889 ascendieron los terrenos deslindados a 32,240,373 hectáreas, de las cuales fueron cedidas a las empresas deslindadoras, en compensación de los gastos de deslinde, 12,693,610 hectáreas, y fueron vendidas o comprometidas 14,813,980 hectáreas, la mayor parte de ellas a los mismos deslindadores, siendo de advertir que el número de los individuos y compañías beneficiarios de estos contratos, según el Boletín Estadístico de 1889, fue sólo de 29.

En condiciones semejantes, se deslindaron desde 1889 hasta 1892, 12,382,292 hectáreas, y de 1904 a 1906, se expidieron a las compañías deslindadoras, 260 títulos, con 2,646,540 hectáreas, y se otorgaron 1,331 títulos de terrenos nacionales con un área de 4,445,665 hectáreas.

Las operaciones de las empresas deslindadoras durante los 9 años comprendidos de 1881 a 1889 amortizaron en consecuencia, en las manos de 29 individuos o compañías, el 14% de la superficie total de la República, y en los cinco años subsiguientes, otras cuantas empresas ocuparon un seis por ciento - -

más de dicha total superficie, o sea, en conjunto, una quinta parte de la propiedad territorial monopolizada por no más de cincuenta propietarios.

En cambio, el fraccionamiento de ejidos realizado de 1877 a 1906 abarcó solamente 19,983 títulos con un total de 583,287 hectáreas, lo cual, estimando a razón aproximadamente de 1750 hectáreas, los ejidos de cada pueblo, daría en total 330 pueblos, cuando el número de éstos en la República alcanzaba a 5,213.

Y a los labradores pobres se les expidieron, de 1898 a 1906, 357 títulos con superficie de 57,421 hectáreas<sup>(1)</sup>.

Silva Herzog, dice: "De 1881 a 1889 las compañías deslindaron 32,200,000 hectáreas. De esta cantidad se les adjudicaron de conformidad con la ley, es decir sin pago alguno, 12,700,000 hectáreas; y se les vendieron a vil precio 14,800,000 más. Total: 27,500,000 hectáreas, o sea algo más del 13% de la superficie total de la República. Por lo tanto solamente quedaron 4,700,000 hectáreas a favor de la Nación. Empero, lo más impresionante es

(1) Jorge Vera Estañol, Al margen de la Constitución de 1917.- Los Angeles, Cal.- 1920.- Pp. 148, 149 y 153.

triba en señalar el hecho de que esas compañías hasta el año de 1889 estaban formadas únicamente por 29 personas...".

"Todavía de 1890 a 1906, año este último en que fueron disueltas las compañías, deslindaron 16.800,000 hectáreas, -- quedándose con la mayor parte de las tierras los socios de tan lucrativo negocio, cuyo número había ascendido a 50 en los comienzos de este siglo. Por el camino de los deslindes, cifras aproximadas, uno de los socios adquirió en Chihuahua, 7.000,000 hectáreas, otro en Oaxaca 2.000,000 hectáreas, dos socios en Durango 2,000,000 y cuatro en Baja California 11.5000,000. De manera que ocho individuos se hicieron propietarios de 22,500.000 hectáreas, hecho inaudito en la historia de la propiedad territorial".

"La acción de las compañías deslindadoras junto con las leyes sobre baldíos de 1863, 1894 y 1902 agravaron aún más el problema de la distribución de la tierra. Silva Herzog, sigue diciendo que en México no hubo la asombrosa cantidad de terrenos baldíos que se deslindaron con el propósito de adueñarse de buena parte de ellos, 49.000,000 hectáreas — la cuarta parte del territorio mexicano—, por lo que es fácil darse cuenta de las arbitra-

riedades de toda clase y despojos que estas cometieron en contra de pequeños propietarios y pueblos indígenas".<sup>(1)</sup>

La voracidad de estas compañías alcanzó su máxima intensidad en el Territorio de la Baja California, al autorizarse a la empresa Jecker, Torre y Cía., en los años de 1854 a 1889, para que deslindaran y colonizaran, una extensión de 150,000 kilómetros cuadrados, obteniendo a cambio una tercera parte de la superficie y la preferencia de adquirir el resto por compra de bonos.<sup>(2)</sup>

En 1883 la Compañía Mexicana de Colonización y Agricultura celebró un contrato con el Gobierno Federal, por medio del cual se obligaba a establecer un mínimo de 300 colonos en 10 años en los Estados de Chihuahua y Sonora. Resultado de esta actividad fue el establecimiento de las colonias mormonas, que constituyeron un notable éxito económico y un rotundo fracaso en el aspecto social, al formar grupos gregarios.

En la Ley Federal de Colonización de 1946 encontra-

(1) El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria, de Silva Herzog. - 2a. Edic. - 1964. - Pp. 116, 117 y 118. - Fondo de Cultura Económica. - México-Buenos Aires. -

(2) Lucio Mendieta y Núñez. - El Problema Agrario de México. - Edit. Porrúa. Séptima Edición, México. 1959. Pág. 111.

mos que la colonización privada puede realizarse tanto por individuos particulares como por las empresas privadas creadas para -- ese fin.

Mediante el sistema de colonización por particulares se evadió en muchos casos la acción agraria, pues cuando un individuo colonizaba su propiedad se debía a que ésta era un latifundio, y sometiéndola a la colonización, con colonos falsos, evitaba que se le expropiara, para satisfacer necesidades ejidales.

Con el nuevo sistema creado por las reformas y adiciones al Artículo 58 del Código Agrario vigente, que derogó la Ley Federal de Colonización, desapareció la colonización privada, -- porque los terrenos nacionales y en general los terrenos rústicos -- pertenecientes a la Federación se destinaron a crear y ampliar ejidos o a establecer nuevos centros de población ejidal. La colonización ejidal única lícita, dentro de este nuevo sistema, será llevada a cabo por el Estado a través del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización encargado por ley de esa función.

El tercer sistema de colonización, o sea el que apunta el maestro Manzanilla Schaffer, es aquél en el que no intervie-

ne el Estado ni las empresas particulares, sino que es producto - del impulso colonizador de individuos o familias. El mismo autor señala como ejemplo tipo de colonización la llevada a cabo en el Oeste de los Estados Unidos de Norteamérica, que se debió a la audacia de sus colonos. Este sistema se caracteriza por el hecho de que los colonos se movilizan atendidos a sus propios recursos - y a la organización que ellos mismos imprimen a su movilización. <sup>(1)</sup>

Por último, no es forzoso que los tres sistemas apun- tados se apliquen en forma exclusiva cada uno de ellos, sino, por el contrario, en muchos casos se combinan y complementan de tal manera que la colonización aparece como empresa mixta. Por ejem- plo, en el Art. 5o. de la Ley Federal de Colonización de 1946, se combinaba el sistema estatal con la colonización por empresas -- privadas, al decir que pueden colonizar: Las Sociedades Mexica-- nas legalmente constituidas, con la cooperación de la Comisión - Nacional de Colonización.- Igualmente, el impulso colonizador de los individuos puede recibir el apoyo del Estado o de empresas de iniciativa privada.

(1) Reforma Agraria Mexicana, Víctor Manzanilla Schaffer, Univ. - de Colima. - Pág. 247.

### CAPITULO III

#### ANTECEDENTES LEGALES.

- a). - LA COLONIZACION EN EL SIGLO XIX.
- b). - LA COLONIZACION EN LA CONSTITUCION DE 1917.
- c). - LA COLONIZACION EN LAS LEYES POSTERIORES A 1917.
- d). - LA COLONIZACION EN LOS REGIMENES REVOLUCIONARIOS  
A PARTIR DE 1910.

a). - LA COLONIZACION EN EL SIGLO XIX.

El análisis del desenvolvimiento histórico del concepto de propiedad en la Colonia nos lleva a la afirmación de que el problema agrario de México nació y se desarrolló durante la época colonial. Las disposiciones dictadas sobre concesión de mercedes de tierras y reducciones de indios, constituyen, sin lugar a dudas, la génesis de este problema, porque se establecieron sobre la base de una desigualdad absoluta en el reparto de tierras; problema que se acrecentó con el tiempo hasta producir el malestar de las clases indígenas, que las impulsó a iniciar y sostener la Revolución de Independencia, que encontró en la población rural su mayor fuerza.

La Revolución de Independencia fue agitada en el fondo por el problema agrario; ya perfectamente definido como consecuencia de la concentración de la propiedad en manos de los españoles y del clero, que produjo la decadencia de la pequeña propiedad agraria de los indios, a causa del despojo de que fueron víctimas, durante tres siglos de dominación.

En suma, la mala distribución de la tierra, los altos índices de concentración de la propiedad rural, la existencia de -

las castas y la profunda diferenciación social, provocaron el estado favorable a la revolución, que dió como resultado la Independencia de México.

Por tal motivo, entre los primeros actos de carácter - legislativo dictados por Don Miguel Hidalgo y Costilla, como inicia dor del movimiento de insurgencia, encontramos un Decreto expedido en la ciudad de Guadalajara el 5 de diciembre de 1810, ordenando la devolución de las tierras a los pueblos indígenas, que dice:

"Por el presente mando a los Jueces y Justicias del - distrito de esta Capital, que inmediatamente procedan a la recauda ción de las rentas vencidas hasta el día, por los arrendatarios de - las tierras pertenecientes a las comunidades de los naturales, para que enterándolas en la caja nacional, se entreguen a los referidos naturales las tierras para su cultivo; sin que para lo sucesivo puedan arrendarse, pues es mi voluntad que su goce sea únicamente de los naturales en sus respectivos pueblos".<sup>(1)</sup>

Como se observa, en este decreto Don Miguel Hidal go trató de resolver el problema agrario a través de la restitución - de tierras a los indígenas que habían sido despojados de ellas.

Por su parte, Don José María Morelos y Pavón preten

(1) Manuel Fabila.- Ob. Cit. Pág. 64.

dió resolver el problema agrario a través de la dotación, como se desprende de su "Proyecto para la confiscación de Intereses Europeos y Americanos adictos al Gobierno Español", del año de 1813, en donde propuso que las grandes haciendas fueren divididas en beneficio de los desposeídos, ya que el beneficio positivo de la agricultura consiste en que muchos se dediquen con separación a beneficiar un corto terreno que puedan asistir con su trabajo e industria, y no en que un solo particular tenga mucha extensión de tierra infructifera, esclavizando millares de gentes para que las cultiven por fuerza en la clase de gañanes y esclavos, cuando pueden hacerlo como propietarios de un terreno limitado, con libertad y beneficio suyo y del público.

(1)

Como es posible advertir, en este proyecto Morelos trata de evitar el latifundismo, y establece las bases del reparto de la tierra.

Entre los puntos en que el historiador Alfonso Teja Zabre resume la obra de Morelos, se encuentra el siguiente:

IV. - Dictar o confirmar legalmente las disposiciones relativas a reparto de la propiedad, supresión de la esclavitud y de las castas, y distribución de los impuestos.

(2)

(1) Manuel Fabila. - Ob. Cit. Pp. 78 y 79.

(2) Alfonso Teja Zabre, Historia de México. - Pág. 282.

No obstante la expedición de los decretos mencionados el acaparamiento de las tierras no sufrió ninguna modificación, por el contrario los latifundios existentes a la sazón, fueron creciendo en extensión, a tal grado que la situación económica social y política del campesino siguió siendo semejante a la que existía durante la Colonia.

En consecuencia, al consumarse la Independencia el Gobierno de la República, dice la Dra. Martha Chávez, tenía que enfrentarse a los hechos que le heredó la Colonia: "Una defectuosa distribución de tierras y una defectuosa distribución de habitantes, como factores principales, pero no únicos, de un problema agrario claro y definido. En los lugares poblados el problema agrario se apreciaba observando una propiedad indígena individual y comunal casi desaparecida y una propiedad siempre creciente en manos del Clero y de los españoles y sus descendientes; en los lugares despoblados el aspecto — era diverso, pues se trataba de regiones de tierras de mala calidad, — sin cultivo y sin pobladores. Pero el nuevo Gobierno no quiso atacar el aspecto de distribución de tierras, sino solo contemplar y tratar de remediar la defectuosa distribución poblatoria; así pues, creyó que la colonización era la solución para este problema y especialmente si se redistribuía la población indígena y se levantaba su nivel cultural mezclándola con colonos europeos. La colonización puede ser fomentada — por el Estado, por particulares o por empresas privadas y puede ser — interna con elementos nacionales, típica con extranjeros, y mixta".<sup>(1)</sup>

(1) Martha Chávez P. de Velázquez. - El Derecho Agrario en México. - Pág. 140.

Hidalgo y Morelos, precursores de la Revolución de Independencia, no conocieron el triunfo del movimiento libertario, su muerte les impidió aplicar sus ideas agrarias y principios de justicia social.

Agustín de Iturbide consuma el movimiento de Independencia, durante su gobierno se conservan en México los viejos moldes del coloniaje porque su propia condición social lo obliga a mantener los privilegios de los terratenientes y dejar subsistentes las viejas formas de tenencia de la tierra.

Los gobiernos de la regencia de Iturbide, del Poder Ejecutivo y de Guadalupe Victoria, orientan la solución del problema agrario que confronta México en esa época, principalmente hacia la colonización, informada por el antiguo concepto de merced real.

Entre las primeras disposiciones de este carácter encontramos una orden de Agustín de Iturbide, de fecha 24 de marzo de 1821, dictada en Tlalchapa concediendo premios a los individuos

del ejército de una fanega de tierra y un par de bueyes.

En caso de muerte, este derecho se les trasmitía a -  
sus herederos. <sup>(1)</sup>

En esta disposición se observa el concepto de las -  
mercedes reales, es decir, la remuneración en tierras por el servi-  
cio prestado; se tomaba en cuenta para el reparto de tierras el ser-  
vicio prestado en el ejército de las tres garantías, independientemente de si sus miembros eran o no campesinos.

El problema agrario no ha sido planteado en forma -  
adecuada, continúa la concentración de la propiedad rural por las  
castas privilegiadas, el problema latifundio no es resuelto, las -  
formas de propiedad de la tierra son las mismas que existieron du-  
rante la colonia.

Sin embargo, los gobiernos posteriores al de Iturbi-  
de seguirán orientando la solución de este problema, en el siglo -  
XIX, principalmente en su primera mitad, hacia la colonización, a  
través de una profusa legislación.

(1) Cinco Siglos de Legislación Agraria en México, (1943-1940), -  
Tomo Primero, Manuel Fabila, Banco Nacional de Crédito Agrí-  
cola, S.A. - México, 1941.-

Para tal efecto, se dictaron una serie de leyes, decretos, acuerdos y disposiciones sobre la materia. En este capítulo nos referiremos a las de mayor importancia.

La primera disposición de este tipo la encontramos en una Orden de 25 de junio de 1822, para ocupar ciertos bienes destinados a misiones de Filipinas, y obras pías. Al abandonar el país estas misiones, una vez realizada la Independencia de México, se creyó prudente y jurídico ejercer soberanía sobre bienes territoriales de Ordenes que ya no actuaban en el territorio. Para ello se ordena ocuparse "por inventario las fincas destinadas a misiones de Filipinas, y los capitales y bienes destinados a obras pías que no se han de cumplir dentro del Imperio". Entre los bienes había fincas rústicas, ganados y semillas.<sup>(1)</sup>

La segunda disposición que encontramos es el "Acuerdo del Ayuntamiento del Real de San Antonio de Baja California, de 28 de septiembre de 1822", por el que se declaraban válidas las concesiones de terrenos nacionales en la Baja California. Esta disposición se fundó en que el "Señor Jefe Político interino de la provincia declaró ser peculiar de los Ayuntamientos el repartimiento -

(1) Martha Chávez de Velázquez. Ob. Cit. Pág. 142.

del territorio público o baldío a favor de los ciudadanos que lo necesitan, como asimismo los instrumentos y escrituras públicas pertenecientes a sus posesiones"<sup>(1)</sup>.

Este insólito acuerdo expedido por un ayuntamiento, - es consecuencia de la falta de criterio existente al inicio de la Independencia sobre la competencia de las autoridades para distribuir las tierras baldías del país.

En seguida tenemos el Decreto de Iturbide del 4 de enero de 1823, expedido por la Junta Nacional Instituyente del Imperio Mexicano, este decreto tiene especial importancia porque es en realidad la primera ley sobre colonización del México Independiente, igualmente, porque es en él donde por primera vez en la historia de nuestro Derecho Agrario se habla tácitamente en su artículo 3o. de esas instituciones que a la postre resultarían funestas para el país, las compañías colonizadoras, causantes en gran parte de la Revolución de 1910.

A través de este decreto se fomentó la colonización exterior, su artículo 2o. dice que para facilitar el establecimiento de los extranjeros en México, se distribuirán terrenos; el 3o. se refiere a los empresarios que previo contrato traigan más de dos--

(1) Código de Colonización y Terrenos Baldíos de la Rep. Méx. - - Fco. de la Maza. - Méx. 1893. - Pp. 169 y 170. -

cientas familias; éstos tienen derecho a que se les den ciertas cantidades de tierras y las familias que por sí mismas vengán a establecerse —Art. 4o.—, a una cantidad de tierras que se medirán en varas.

El artículo 8o. establece que a los colonos no se les podrá dar menos de una labor así como a los que tuvieren crías de ganado menos de un sitio.

El artículo 11 establece que el principal objeto de las leyes en todo gobierno libre, debe aproximarse en lo posible a que las propiedades estén igualmente repartidas. Ordena en seguida la división de los latifundios, mediante justa indemnización fijada por peritos. Esta es la disposición más importante del decreto que se estudia, en él se sientan las bases del principio de desamortización y se considera por el primer Gobierno Independiente de México al latifundio como un grave problema.

El artículo 18 manda que continúen aplicándose las disposiciones de la orden de 1821 para el otorgamiento de las mercedes reales y el 19 complementa el 3o.: A todo el empresario se concederán tres haciendas y dos labores por cada 200 familias que condujere y estableciere en las provincias coloniales. La sanción es la pérdida de esa propiedad, si al cabo de 12 años no ha poblado y cultivado el terreno; se fija un límite: el premio —para el empresario—, no podrá pasar de nueve haciendas y dos labores cualquiera que sea el número que condujese.

El artículo 20. por último, establece que al cabo de 20 años, el propietario de las haciendas y terrenos adquiridos por este título será obligado a enajenar las dos terceras partes por venta o por cualquier otro concepto, pudiendo conservar sólo una tercera parte. (1)

Como resultado de las presiones ejercidas, por quienes se consideraban perjudicados en sus intereses, en contra de la aplicación del anterior decreto, tres meses después de su publicación, es suspendido por la ORDEN DE 11 DE ABRIL DE 1823, en la que se confirma la autorización otorgada a Esteban Austin, para establecer 300 familias en Texas. (2)

Decreto de 30 de junio de 1823, expedido por el Soberano Congreso Mexicano, por el que se manda repartir previo el avalúo la Hacienda de San Lorenzo, posesión antigua de los Jesuitas, entre los vecinos de CHACHAPALCINGO, bajo el más justo y útil repartimiento. (3)

Decretos expedidos por el Soberano Congreso Mexicano, de 4 y 19 de julio, de 6 de agosto y 18 de septiembre, todos de 1823, en los que se ordenaba el reparto de tierra a los soldados que hubieren prestado sus servicios en la Guerra de Independencia: Mediante éstos decretos se trató de promover la colonización interior. Este tipo de colo

(1) Ob. Cit. de Francisco de la Maza.- Pp. 171 y Sigts.

(2) Ob. Cit. de Francisco de la Maza.- Pp. 176.

(3) Ob. Cit. de Francisco de la Maza.- Pp. 177 y Sigts.

nización fracasó debido a que para dicho reparto se tomaron en cuenta, como antes apuntamos, los servicios prestados en la guerra de independencia y no atendiendo a la calidad de campesinos de los beneficiarios; igualmente a que en los mencionados decretos no se señaló sistema alguno para llevar a cabo el deslinde y fraccionamiento de tales terrenos.

(1)

Decreto de 14 de octubre de 1823, por medio de éste decreto se crea la provincia del Istmo de Tehuantepec, ordenaba que las tierras baldías de esta provincia, se dividieran en tres porciones: la primera se reserva al gobierno para repartirla entre los militares —mercedes— y personas que hubieran servido a la patria, pensionistas y cesantes; la segunda se vendería a capitalistas nacionales o extranjeros que se establecieran en el país conforme a las leyes generales de colonización; la tercera se repartiría por la diputación provincial en provecho de sus habitantes que carezcan de propiedad.

(2)

Como se observa, este decreto otorga preferencia a los militares y extranjeros, en vez de concedersela a los naturales del lugar que tenían arraigo y conocimiento de esas tierras.

Ley de 18 de agosto de 1824, esta ley en su exposición de motivos considera al latifundismo y la amortización como

(1) Ob. Cit. de Fco. de la Maza. - Pág. 176 y Sigts.

(2) Ob. Cit. de Fco. de la Maza. - Pág. 183 y Sigts.

graves males para el país; ideas que se reflejan en su artículado.

En su artículo 1o. decía, "LA NACION MEXICANA -- ofrece a los extranjeros que vengan a establecerse en su territorio, seguridad en sus personas y en sus propiedades, con tal de que -- se sujeten a las leyes del país".

Son objeto de esta ley, aquellos terrenos de la nación que no siendo propiedad particular, ni pertenecientes a corporación alguna o pueblo, pueden ser colonizados, Art. 2o. Estos -- se repartirán entre los nuevos colonos dándose preferencia a los me xicanos sobre los extranjeros, y entre los mexicanos se preferirán a los habitantes de los pueblos vecinos.

En su artículo 4o. establecía, las prohibiciones que se impusieron a los colonizadores en territorios comprendidos entre las 20 leguas limítrofes con cualquier nación extranjera y 10 -- leguas en los litorales, a menos que se contara con la aprobación -- del Supremo Poder Ejecutivo General.

En su artículo 7o. trató de incrementar la población mediante la inmigración de extranjeros, dado que la población de -- México en esa época era de 7 millones y medio de habitantes, al efecto estableció, "antes del año de 1840 no podrá el Congreso General -- prohibir la entrada a extranjeros a colonizar, a no ser que circuns--

tancias imperiosas lo obliguen a ello, respecto a los individuos de alguna nación".

Tendrán preferencia en la distribución de la tierra los ciudadanos mexicanos, y no se hará distinción alguna entre ellos, sino únicamente aquella a que den derecho los méritos particulares y servicios hechos a la patria, o en igualdad de circunstancias la vecindad, en el lugar a que pertenecen los terrenos que se repartan, artículo 9.

En su artículo 12 trató de evitar el latifundismo y al efecto dispuso, no se permitirá que se reúna en una sola mano, como propiedad, más de una legua cuadrada de 5,000 varas de tierras de regadío, 4 de superficie de temporal y 6 de superficie de abrevadero.

El artículo 13 prohibió la amortización de bienes, al decir, que los nuevos pobladores no podrán pasar sus propiedades a manos muertas.

A través de su artículo 15 pretendió evitar el ausentismo, al establecer, ninguno que a virtud de esta ley adquiriera tierras en propiedad, podrá conservarlas estando vecindado fuera del territorio de la república.

La disposición de mayor trascendencia que se encuen

tra en esta ley, es la contenida en su artículo 3o., que facultó a los Congresos de los Estados para dictar Leyes y Reglamentos de Colonización en sus respectivas demarcaciones, conformándose en todo a la Acta Constitutiva, a la Constitución General y a las reglas establecidas en la misma ley. <sup>(1)</sup>

Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 3o. de la Ley de Colonización de 18 de agosto de 1824, algunos Estados dictaron leyes de colonización entre las que se anotan las siguientes: - -

Decreto de 25 de enero de 1825, expedido por el Gobierno del Estado de Jalisco, para facilitar la colonización en sus terrenos baldíos, a fin de incrementar la población de su territorio, el cultivo de los campos, la cría y multiplicación de los ganados y el progreso de las artes y el comercio, conforme a lo establecido por la Constitución Federal; el Reglamento de 19 de agosto de 1825 para el repartimiento de Tierras en la Baja California; en Veracruz se expedieron los Decretos del 31 de julio de 1826, uno autorizando la prestación de los auxilios necesarios para el establecimiento de las nuevas poblaciones en Coatzacoalcos, y otro disponiendo se forme un pueblo en la antigua Villa del Espíritu Santo, en las márgenes del río Coatzacoalcos; Decreto del 1o. de septiembre de 1826 de Chiapas, previniendo que

(1) Francisco de la Maza. - Ob. Cit. Pág. 191 a 193.

los terrenos baldíos se reduzcan a propiedad particular; Decreto de 15 de diciembre de 1826, expedido por la Legislatura del Estado de Tamaulipas, para la colonización de extranjeros en aquel Estado, decreto en el que se les brindaba protección en sus personas y propiedades a los colonos (Art. , lo.); el artículo 11 establece que los colonos extranjeros que pretendan establecerse dentro de diez leguas sobre la costa del SENO MEXICANO, necesitarán la aprobación del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión; Decreto de 28 de agosto de 1827 del Estado de Veracruz, autorizando al Ejecutivo para ceder los terrenos baldíos de aquel Estado; Decreto del 28 de julio de 1828 del Estado de Michoacán autorizando la cesión de terrenos baldíos a los empresarios (1) y (2) o individuos que pretendan colonizar.

Decreto de 12 de marzo de 1828, por el que se declara vigente la Ley de Colonización de 18 de agosto de 1824 y determina los requisitos a que deben sujetarse los extranjeros que se introduzcan en la República.

Su artículo 10. dice, para que los extranjeros puedan introducirse y transitar por el territorio mexicano, es necesario que ob-

(1) Martha Chávez P. de Velázquez. - Ob. Cit. P. 147.

(2) Fco. de la Maza. - Ob. Cit. Pág. 212 y Sigts.

tengan pasaporte del Gobierno General.

Su artículo 8o. declara, queda vigente la ley de colonización de 18 de agosto de 1824.

Su artículo 9o. establece que, podrá intentarse por extranjeros no naturalizados la compra y colonización de terrenos propiedad particular; pero en este caso se obtendrá permiso especial del Congreso General, si la compra y colonización fueren en los Territorios, y de los Congresos Particulares, si fueren en los Estados.

Artículo 10. - Los Congresos Particulares darán o no el permiso que se les pida, imponiendo en su caso las condiciones que crean convenientes, estipulándose las siguientes que servirán de base a todo contrato, en la inteligencia de que queda al arbitrio de las legislaturas restringirlas, pero no ampliarlas; la. Que la cuarta parte de los colonos sean mexicanos; 2a. que dentro de siete años quedará dividido el terreno en suertes pequeñas, a juicio de las Legislaturas; 3a. Que el empresario no naturalizado no puede reservarse un terreno que exceda de diez y seis leguas cuadradas, el cual deberá enajenarse dentro de doce años, contados desde el término en que la finca debiere quedar dividida en suertes; 4a. Que estas deben quedar vendidas dentro del mismo período. (1)

Decreto de 14 de abril de 1828. - Este decreto en su artículo 1o. nos dice que todo extranjero que haya residido dentro de

(1) Ob. Cit. Francisco de la Maza. - Pág. 221 a 223.

los límites de los Estados Unidos Mexicanos por el espacio de dos años continuos, podrá pedir carta de naturaleza, con arreglo a lo -- que se prescribe en esta ley.

En su artículo 14 establece que los colonos que vengán a poblar en los terrenos colonizables, serán tenidos por naturalizados pasando un año de su establecimiento. <sup>(1)</sup>

Como se observa, las facilidades otorgadas por éste Decreto a los colonos y extranjeros para adquirir la calidad de mexicanos por naturalización son máximas.

REGLAMENTO de 21 de noviembre de 1828 para la colonización de los Territorios. - En su artículo 10. se autoriza a los Jefes Políticos de los Territorios para que con arreglo a la ley de 18 de agosto de 1824, puedan conceder terrenos baldíos de sus respectivos territorios a los empresarios y particulares, mexicanos o extranjeros que los soliciten con el objeto de cultivarlos o habitarlos. <sup>(2)</sup>

(1) Ob. Cit. Fco. de la Maza. - Págs. 224 y 225.

(2) Ob. Cit. Fco. de la Maza. - Págs. 237 y 238.

Decreto de 6 de abril de 1830.- Este decreto en su artículo 3o. autorizaba al gobierno a nombrar uno o más comisionados que visiten las Colonias de los Estados Fronterizos, que contra ten con sus Legislaturas la compra a favor de la Federación de los terrenos que crean oportunos y suficientes para establecer colonias de mexicanos y de otras naciones que arreglen con las colonias establecidas ya, lo que crean conveniente para la seguridad de la República.

Artículo 5o.- De los presidiarios destinados a Veracruz y otros puntos, podrá el gobierno hacer conducir a las colonias que establezca, los que creyere útiles, costeando el viaje de las familias que fueren con ellos.

El hecho de utilizar presidiarios como colonos sin tener en consideración si se trataba de campesinos o no, ocasionó el fracaso de este tipo de colonización, pues aquéllos, ante la oportunidad de recobrar su libertad aceptaban ser colonizadores.

El artículo 7o. del decreto que nos ocupa, otorgaba facilidades a las familias mexicanas que voluntariamente quisieran colonizar, serían auxiliadas para el viaje, mantenidas por un año, dándoles tierras y demás útiles de labor.

El artículo 14 autoriza al gobierno para que gaste en construcción de fortificaciones, conducción de familias mexicanas,

manutención de las mismas por un año, conducción de tropas, premio a los agricultores que se distinguen entre los colonos y en todas las demás ramas de fomento y seguridad.

A pesar de las facilidades otorgadas por este decreto, viáticos, sostenimiento familiar por un año, nuestros campesinos no se acogen a sus beneficios, por su ideología y su arraigo secular.

Al amparo de ésta disposición se permitirá la introducción de ciertos géneros de algodón; cuyos derechos de importación fueron destinados a fomentar la colonización y a sostener la integridad del territorio nacional al constituirse un fondo de reserva para el caso de una invasión española, y fomentar la industria nacional en el ramo de tejidos de algodón, Art. 2o. (1)

La Dra. Martha Chávez opina que las medidas de este decreto teóricamente eran buenas, porque de ser necesario el Gobierno compraría los terrenos para repartirlos entre mexicanos y extranjeros (estableciendo una colonización híbrida), quienes colonizarían las partes deshabitadas del país, que en aquel entonces lo eran los Estados Fronterizos; sin embargo, para 1836 y aún más en 1847, sentiremos que disposiciones de este tipo, como la

(1) Fco. de la Maza. - Ob. Cit. Pág. 241 y Sigts.

Ley de Colonización de 1824, dieron lugar a la separación de Texas y a la guerra con los Estados Unidos de América. <sup>(1)</sup>

A través de diversos decretos, circulares y resoluciones, se pretendió colonizar principalmente el norte del país con presidiarios, entre otros tenemos los siguientes: "Circular de julio 30 de 1831, para que sean destinados a la colonización de Texas los -- reos sentenciados a presidio"; y la "Resolución de 22 de febrero de 1842, disponiendo se destinen trescientos presos para la colonización de California". <sup>(2)</sup>

Como consecuencia de la amarga experiencia producida por la separación de Texas, Don Antonio López de Santa Ana expidió un Decreto el 11 de marzo de 1842, por el que se determinaron -- las condiciones bajo las cuales los extranjeros podían adquirir propiedades rústicas y terrenos baldíos, siempre y cuando se sujetaran respecto de ellas a las leyes de nuestra República; pero, "estas disposiciones no comprenden a los Departamentos limítrofes o fronterizos con otras naciones, respecto de los cuales se expedirán leyes -- especiales de colonización sin que jamás pueda adquirirse propiedad

(1) Martha Chávez P. de Velázquez.- Ob. Cit. Pág. 148.

(2) Fco. de la Maza.- Ob. Cit. Páginas, 245 y 315.

en ellos por extranjeros sin expresa licencia del Gobierno Supremo de la República".

En los Departamentos que tengan costas los extranjeros sólo podrán adquirir propiedad rústica a cinco leguas de ellas. (1)

La equivocada política de tratar de resolver un complejo problema que presentaba múltiples aspectos, mediante la -- colonización, se reconoce en este Decreto que intentó superar los -- errores pasados y sentar las bases elementales que a este respecto se han mantenido en cuanto a las posibilidades que los extranjeros tienen en México para adquirir tierra rústica.

D. José Mariano Salas, encargado del Supremo Poder Ejecutivo, consideró urgente y necesaria la inmigración extranjera -- para poder poblar nuestros inmensos terrenos, que hoy son objeto de la codicia extranjera, para tal fin, por Decreto de 27 de noviembre de 1846 creó la Dirección de Colonización, que entre otras facultades tenía la de encargarse de todo lo concerniente a la agricultura e industria fabril; y el 4 de diciembre de 1846 se expidió el Regla-- mento para esta Dirección, en el que se señalan las atribuciones -- de la misma. En el propio Reglamento se ordena el reparto de tierras

(1) Martha Chávez P. de Velázquez. - Ob. Cit. Pp. 150 y 151.

baldías, en remate público, otorgando la preferencia a quienes se --  
comprometieren a llevar a los baldíos subastados el mayor número de  
habitantes, artículo 28. (1)

Ley General sobre Colonización de 16 de febrero de --  
1854 , expedida por el Presidente Santa Ana, que declaraba deroga--  
das todas las disposiciones anteriores. La importancia de esta ley -  
estriba en que el gobierno consideraba graves males para el país el  
latifundismo y la amortización, al efecto disponía: Artículo 12. - No -  
se permitirá que se reúna en una sola mano como propiedad más de -  
una legua cuadrada de cinco mil varas de tierra de regadío, cuatro -  
de superficie de temporal y seis de obrevadero. -

Artículo 13. - No podrán los nuevos pobladores pasar  
su propiedad a manos muertas. (2)

En general las disposiciones sobre colonización ex  
pedidas hasta la fecha presentan las siguientes características:

1. - Recompensa en terrenos baldíos a los militares.
2. - Concesiones a los colonos extranjeros; y
3. - Preferencia en la adjudicación de baldíos, a los  
vecinos de los pueblos cercanos a aquellos.

A pesar de que como apuntamos anteriormente, las

(1) Fco. de la Maza. - Ob. Cit. Pp. 345 y sigts.

(2) " " " " " 563 y sigts.

baldías, en remate público, otorgando la preferencia a quienes se --  
comprometieren a llevar a los baldíos subastados el mayor número de  
habitantes, artículo 28. (1)

Ley General sobre Colonización de 16 de febrero de --  
1854 , expedida por el Presidente Santa Ana, que declaraba deroga--  
das todas las disposiciones anteriores. La importancia de esta ley -  
estriba en que el gobierno consideraba graves males para el país el  
latifundismo y la amortización, al efecto disponía: Artículo 12.- No -  
se permitirá que se reúna en una sola mano como propiedad más de -  
una legua cuadrada de cinco mil varas de tierra de regadío, cuatro -  
de superficie de temporal y seis de obrevadero. -

Artículo 13.- No podrán los nuevos pobladores pasar  
su propiedad a manos muertas. (2)

En general las disposiciones sobre colonización ex  
pedidas hasta la fecha presentan las siguientes características:

- 1.- Recompensa en terrenos baldíos a los militares.
- 2.- Concesiones a los colonos extranjeros; y
- 3.- Preferencia en la adjudicación de baldíos, a los  
vecinos de los pueblos cercanos a aquellos.

A pesar de que como apuntamos anteriormente, las

(1) Fco. de la Maza. - Ob. Cit. Pp. 345 y sigts.

(2) " " " " " 563 y sigts.

disposiciones dictadas sobre colonización en este período, comprendido del 24 de marzo de 1821 al 16 de febrero de 1854, teóricamente eran buenas, el problema agrario de México continuó agravándose; se reconocía la existencia de una injusta distribución de la tierra, problema que se trató de resolver inadecuadamente a través de la colonización en terrenos baldíos, principalmente en el norte del país y en los lugares despoblados, colonización que, como se sabe provocó el desmembramiento del país. Otra grave deficiencia de estas disposiciones, es que fueron más políticas que técnicas. Así vemos, que trató de convertirse a los militares encampesinos, prefiriéndolos incluso sobre los derechos indiscutibles de los vecinos de un lugar.

En conclusión, estas leyes en la práctica resultaron ineficaces, en general por los siguientes razones: Porque los terrenos colonizados eran los menos aptos para la agricultura; porque estas disposiciones no fueron conocidas por los pueblos indígenas debido a la falta de comunicaciones; porque la mayoría de la población no sabía leer ni escribir; por la inestabilidad política y principalmente porque no consideraron las especiales condiciones de la población indígena, apática y fiel a sus tradiciones, arraigada a la tierra donde ha nacido. Al indio era necesario mejorarlo en su medio y no dictar leyes encaminadas a sacarlo bruscamente de él.

## OTRAS DISPOSICIONES SOBRE LA MISMA MATERIA.

Circular de 11 de agosto de 1854, excitando a los gobiernos de los Estados a que procedan a que se haga el deslinde --  
 (1)  
 de los terrenos baldíos a fin de promover su colonización.

Disposición de 13 de febrero de 1856, promoviendo -  
 la emigración de la raza hispanoamericana existente en la Alta - -  
 California, para aprovecharla en la colonización del Estado de Sonora.  
 (2)

Decreto de 23 de febrero de 1856, autorizando al Gobierno de Nuevo León para que establezca una colonia mixta en las veintinueve leguas cuadradas que en jurisdicción de la Villa de - -  
 Lampasos donó a aquel Estado D. Gregorio Mier y Terán.  
 (3)

Decreto de 10 de mayo de 1856, disponiendo se establezcan cuatro colonias a los lados del camino de Jalapa, Veracruz.  
 (4)

Decreto de 31 de julio de 1856, mandando establecer una colonia modelo en el Estado de Veracruz.

Su artículo 2o. dice: Los terrenos que se elijan para el establecimiento de la colonia serán ocupados por causa de --

(1) Fco. de la Maza. - Ob. Cit. P. 579.

(2) Fco. de la Maza. - Ob. Cit. P. 607.

(3) " " " " P. 613.

(4) " " " " P. 626.

utilidad pública, y sus dueños indemnizados conforme a las leyes. <sup>(1)</sup>

El artículo 72, fracción XXI, de la Constitución de 1857, señaló que el Congreso tenía facultades para dictar leyes sobre colonización. <sup>(2)</sup>

Circular de 5 de octubre de 1861, para que los Gobernadores de los Estados exciten a los propietarios de fincas rústicas para el establecimiento de colonias en sus terrenos sobrantes. <sup>(3)</sup>

Decreto de 18 de enero de 1866, autorizando la colonización de terrenos de Mitlaltoyuca. <sup>(4)</sup>

Ley de 31 de mayo de 1875, autorizando al Ejecutivo Federal para que haga efectiva la colonización.

Esta ley en su artículo lo. autorizó "al Ejecutivo para que entretanto se expide la ley que definitivamente determine y arregle todo lo relativo a colonización, haga ésta efectiva por su acción directa y por medio de contratos con empresas particulares".

En esta disposición se habla ya en forma expresa de las compañías deslindadoras; cuya creación contribuyó en forma de-

(1) Fco. de la Maza.- Ob. Cit. P. 638.

(2) Martha Chávez P. de Velázquez.- Ob. Cit. P. 167.

(3) Fco. de la Maza.- Ob. Cit. Pág. 713.

(4) " " " " Pág. 769.

cisiva a agravar el problema agrario del país, a fines del siglo pasado.

Asimismo, en su fracción I estableció una subvención a favor de dichas empresas por cada familia establecida y otra menor por cada familia desembarcada.

A efecto de fomentar la colonización, en la fracción III, del propio artículo lo. se establecieron una serie de medidas en beneficio de los colonos, como las siguientes:

La de otorgar a los colonos: la naturalización mexicana y la ciudadanía en su caso a los naturalizados; suplementos de gastos de transporte y subsistencia hasta por un año después de establecidos; los útiles de labranza y materiales de construcción para sus habitaciones; la venta de terrenos a bajo precio y en abonos; la exención del servicio militar y de toda clase de contribuciones, excepto las municipales.

En la fracción V del citado artículo se autoriza la formación de comisiones exploradoras, para obtener terrenos colonizables con los requisitos que deben tener de medición, deslinde, avalúo y descripción; y a recibir a cambio una tercera parte de los terrenos baldíos habilitados o su valor, siempre que lo hicieren con la <sup>(1)</sup> de bida autorización.

No obstante que esta ley se dictó con carácter provisional y que no produjo los resultados esperados; sino que, por el -

(1) Fco. de la Maza.- Ob. Cit. Pág. 826 y Sigts.

contrario, provocó el acaparamiento de la propiedad rural, y fue la base legal para la creación de las nefastas compañías colonizadoras, a los ocho años es refrendada en sus principios fundamentales por la Ley de Colonización de 1883, que analizaremos a continuación.

Ley de Colonización de 15 de diciembre de 1883, expedida bajo la presidencia de D. Manuel González, mandando deslindar, medir, fraccionar y valorar los terrenos baldíos o de propiedad nacional, para obtener los necesarios para el establecimiento de colonos.

En esencia esta ley poco difiere de la de 1875; autoriza la formación de compañías deslindadoras; establece los mismos requisitos para la enajenación de terrenos baldíos, extensiones enajenables y condiciones de pago.

En su artículo 10. autorizaba al Ejecutivo para nombrar las comisiones de ingenieros que considerara necesarios, para mandar deslindar, medir, fraccionar y valorar los terrenos baldíos o de propiedad nacional que hubiere en la República, a efecto de obtener los terrenos necesarios para el establecimiento de colonos.

El artículo 20. establecía que la superficie adjudicable a un solo individuo no podía exceder de dos mil quinientas hectáreas.

Para ser considerado como colono, y tener derecho a las franquicias que otorga la presente ley; se necesita que, siendo el inmigrante extranjero, venga a la República con certificado del agente consular o de inmigración, extendido a solicitud del mismo inmigrante, o de compañía o empresa autorizada por el Ejecutivo para traer colonos a la República. (Art. 5o.).

Las franquicias de que gozarían los colonos en un término de 10 años, serían, excención del servicio militar, de contribuciones, excepto las municipales, de los derechos de importación en lo relativo a víveres, instrumentos de labranza, herramientas, máquinas, enseres, materiales de construcción para habitaciones, muebles de uso y animales de cría o de raza, con destino a las colonias. (Art. 7o.).

El artículo 18 establecía que el Ejecutivo podría autorizar a compañías para la habilitación de terrenos baldíos con las condiciones de medición, deslinde, fraccionamiento en lotes, avalúo y descripción, y para el transporte de colonos y su establecimiento en los mismos terrenos.

El artículo 21 estipuló que en compensación de los gastos que hagan las compañías, en la habilitación de terrenos baldíos, el Ejecutivo podría 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 que se les

concedan a extranjeros no autorizados para adquirirlos, ni en extensiones mayores que dos mil quinientas hectáreas; bajo la pena de --- perder en los dos casos las fracciones que hubieren enajenado contra viniendo a estas condiciones, y cuyas fracciones pasarán desde lue go a ser propiedad de la Nación.

El artículo 27 señaló que todas las cuestiones que - pudieren suscitarse entre el Gobierno y las compañías, sean dirimidas por los tribunales de la República y con arreglo a sus leyes, sin que puedan tener ingerencia en ellas los agentes diplomáticos extran jeros.

Artículo 29.- La colonización de las islas de ambos - mares se hará por el Ejecutivo Federal con sujeción a los preceptos - de esta ley; reservándose precisamente el Gobierno, en cada isla, - una extensión de 50 hectáreas para usos públicos. En este caso - - cuando menos la mitad de las familias colonizadoras tendrán que -- ser mexicanas.

Por último, el artículo 31 decretó: se derogan todas (1) las leyes anteriores a la presente sobre colonización.

La legislación sobre colonización expedida durante -

(1) Fco. de la Maza.- Ob. Cit. Pp. 936 y Sigts.

este período, al igual que en el anterior, también fue profusa y no resolvió el problema agrario de los campesinos sin tierra, y el de las grandes extensiones de tierra sin explotar, ni provocó la corriente de inmigración esperada, a pesar de la insistencia de nuestros legisladores en traer colonos extranjeros, ni la colonización; por el contrario, estas disposiciones facilitaron la labor de las funestas compañías deslindadoras que se concretaron a deslindar y cobrar la tercera - parte de los terrenos, pero no a cumplir con lo estipulado en los contratos, y en esta forma acapararon inmensas extensiones de nuestro territorio.

Al respecto, "el licenciado R. Cossío y P. Zuloaga, dicen que estas compañías nacidas al amparo y con la complicidad de un régimen contribuyeron al acaparamiento y monopolio de la tierra en México. - Para que se vea a que grado llegó el abuso de -- estas compañías y la consiguiente concentración de la tierra, presentamos un cuadro con los datos de la Secretaría de Fomento, que aparece publicado en el libro "Como y por quienes se ha monopolizado la propiedad rústica en México", del licenciado José L. Cosío: Después de una gráfica que arroja el saldo de 73.335,907 hectáreas, concluye diciendo que "más de una tercera parte de la superficie total de la República fue objeto de la voracidad de estas compañías". (1)

(1) Martha Chávez P. de Velázquez. - Ob. Cit. Pág. 173.

Es importante apuntar que no existe un precepto que -  
 marque a las compañías un límite para adquirir tierras por concepto de  
 gastos en sus diligencias.

Por otra parte, las compañías deslindadoras no respe-  
 taron lo dispuesto por las leyes de colonización en el sentido de - -  
 que no debían vender los terrenos adquiridos en compensación de --  
 gastos por la habilitación de terrenos baldíos, a extranjeros no au-  
 torizados para adquirirlos, ni en extensiones mayores de 2,500.00-00  
 Hs.

A partir de esta fecha la expedición de disposiciones  
 legales sobre la materia entra en un período de franco decaimiento -  
 en cuanto a su profusidad. Entre las de mayor importancia encontra-  
 mos las siguientes:

Reglamento de 17 de julio de 1889, por el cual se de-  
 claran libres de derechos los efectos que necesiten para su uso los  
 (1)  
 colonos y compañías reconocidas.

Este reglamento se expidió con base en las faculta--  
 des concedidas al Ejecutivo por el artículo 8o. de la Ley de 15 de -  
 diciembre de 1883, que facultaba a la Secretaría de Hacienda para re-  
 glamentar la introducción de los efectos, que de acuerdo con el ar-

(1) Fco. de la Maza, Ob. Cit. Pág. 1086.

título 7o. de la referida ley, estaban libres de derechos.

Como se observa, y a pesar de que como apuntamos anteriormente, estas disposiciones no provocaron la corriente de inmigración esperada y en cambio sirvieron para incrementar el acaparamiento de la propiedad rústica, por parte de las compañías colonizadoras y deslindadoras, se siguen dictando disposiciones como la que nos ocupa, en que se otorgan una serie de prerrogativas a los colonos.

**b). - LA COLONIZACION EN LA CONSTITUCION DE 1917. -**

Asentamos a través del desarrollo del inciso anterior, que a partir de la Independencia de México, dos problemas fundamentales se presentaron a los nuevos gobiernos: 1.- La injusta distribución de la tierra y 2).- La defectuosa distribución de la población en el territorio nacional.

Los gobernantes pensaban que el país lejos de necesitar un reparto equitativo de la tierra, requería de una mejor distribución de sus pobladores sobre el territorio y de la colonización de población extranjera que levantase el nivel cultural del indígena, -- estableciera nuevas industrias y explotara las riquezas naturales del suelo; por ello se dictaron una serie de leyes sobre colonización, - que comprenden diversas épocas y sistemas.

En este inciso analizaremos la colonización tal y como se consideró en la constitución de 1917. Desde luego, el texto constitucional incluyó de manera expresa la materia de la colonización, al establecer en el artículo 73, Frac. XVI, la facultad del Congreso para dictar leyes, entre otras, de colonización.

A continuación emprendemos un breve estudio acer-

ca del concepto que los Constituyentes de 1916-1917, dieron a la colonización.

La experiencia sufrida por la población rural mexicana a causa de las leyes de colonización que datan desde 1823, demuestra, que éstas, lejos de incrementar la producción agrícola y redistribuir mejor la población rural, produjeron resultados nocivos, pues dieron lugar a la formación de las compañías colonizadoras y deslindadoras y provocaron una baja considerable en el valor de la propiedad agraria, porque sembraron la inseguridad en los derechos de propiedad y posesión de la tierra y en la legitimidad de los títulos.

Es probable, que ante esta experiencia, la intención del Constituyente haya sido la de abandonar el infructuoso sistema de colonización anterior, y emprender la tarea de una mejor distribución de la población rural y de la riqueza pública, al establecer el proceso de la creación de nuevos centros de población, elevado a la categoría de constitucional. De tal manera, el artículo 27 constitucional consideró este proceso, en el párrafo 3o. al hablar de la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que le sean indispensables.

Sin embargo, consideramos que el Constituyente de -

1917, al hablar de nuevos centros de población agrícola se refería -- exclusivamente a la colonización por vía de propiedad privada, tal -- como lo establecían las anteriores leyes de colonización; así se -- desprende de la última parte del 3er. párrafo del texto original del -- multicitado artículo 27 que dice: "La adquisición de las propiedades -- particulares necesarias para conseguir los objetos antes expresa-- dos, se considera de utilidad pública".

Por otra parte, en el texto original de la fracción VI, del referido artículo 27, no se consideró a los nuevos centros de -- población agrícola entre las corporaciones que podían tener en pro-- piedad o administrar por sí bienes raíces; o sea, que no le recono-- ció capacidad jurídica para ello; fue con el decreto de 30 de diciem-- bre de 1933, publicado en el D.O. de 10 de enero de 1934, que se -- reformó por vez primera el aludido artículo 27 constitucional y se -- consideró a los nuevos centros de población agrícola, entre este ti -- po de corporaciones. Esto quiere decir, en nuestro concepto, que el constituyente de 17 le dió un tratamiento enteramente distinto a los nuevos centros de población y a los ejidos y sentó las bases para -- un nuevo sistema de colonización con la creación de dichos centros;

Reafirman nuestro criterio las disposiciones contenidas en la Ley de Nuevos Centros de Población Agrícola, de 30 de agosto de 1932, publicada en el D.O. de 9 de septiembre del mismo año, — primera ley reglamentaria de la disposición relativa del 27 constitucional, antes citada, pues de su articulado se desprenden grandes diferencias entre los núcleos de población que se creaban a través de su aplicación y los nuevos centros de población ejidal que se crean por disposición del Código Agrario desde 1934, en cambio, dichos núcleos tienen grandes semejanzas con la propiedad colonial establecida por las derogadas leyes de colonización.

De acuerdo con su artículo 1o. esta ley se expidió para fijar las condiciones de creación y funcionamiento de los nuevos centros de población agrícola a que se refiere el párrafo 3o. del artículo 27 de la Constitución Política Federal.

En el artículo 2o. se establece que con base en tal disposición constitucional los nuevos centros de población agrícola — tendrán, entre otras, como finalidad: capacitar económicamente a los trabajadores rurales que carecen de elementos naturales a fin de transformarlos en propietarios y productores agrícolas.

Como se desprende de este artículo, en los centros --

de población que se creaban a través de la aplicación de esta ley, - se concedía la propiedad privada de los lotes a los colonos y no solamente el usufructo de las tierras como ocurre actualmente en los nuevos centros de población ejidal.

Otra diferencia la encontramos en lo que se refiere a los requisitos individuales establecidos por el Código Agrario vigente y la Ley de Nuevos Centros de Población Agrícola, para pertenecer a dichos centros, pues de acuerdo con el artículo 3o. de la Ley de - - Nuevos Centros podrán formar parte de los centros de población agrícola todos los individuos mexicanos, sin distinción de sexo, dedicados a las labores rurales o que demuestren su aptitud para ellas, a juicio del Gobierno Federal; siempre que se reúna un número mayor de 50 de ellos, que no sean poseedores de parcela ejidal ni propiedad - mayor que la extensión que les correspondería conforme a esta Ley, - y de acuerdo con el Código Agrario se requiere ser mexicano por nacimiento, varón mayor de 16 años, si es soltero, o de cualquier edad si es casado, o mujer soltera o viuda, si tiene familia a su cargo; - trabajar personalmente la tierra, como ocupación habitual; no poseer a nombre propio y a título de dominio, tierras en extensión igual o - mayor de la unidad de dotación, y no poseer un capital individual en

la industria o en el comercio, de 2,500.00 pesos, o un capital agrícola mayor de \$ 5,000.00, Art. 54, el grupo solicitante no debe ser menor de 20, Art. 53.

De acuerdo con el Art. 4o. de la ley en cuestión, los nuevos centros de población agrícola se podían crear a solicitud de los interesados o por disposición del Ejecutivo de la Unión.

Actualmente los nuevos centros de población ejidal se crean solo a solicitud de los interesados.

En el Art. 6o. de la citada ley se establecía la obligación de cubrir el importe de las tierras o bienes nacionales, en anualidades que se fijarían de acuerdo con el reglamento de esta ley; estos se les titularían en propiedad definitiva si demostraba, transcurridos tres años, haberlos aprovechado en forma eficaz. En los nuevos centros de población ejidal no se adquiere la propiedad plena de los lotes rurales, y éstos se les conceden en forma gratuita a los ejidatarios.

Una diferencia más la encontramos en lo que se refiere a la extensión de los lotes, la que no sería menor de tres hectáreas ni mayor de 25 en los centros de población que se crearan por aplicación de la Ley de Nuevos Centros de Población Agrícola, -- Artículo 15; y de acuerdo con el Código Agrario vigente la unidad

individual de dotación en tierras de cultivo o cultibables, es de -- 10.00-00 hectáreas de riego, o de 20 en terrenos de temporal, pudiendo aumentarse dicha unidad por el Ejecutivo Federal, tratándose de los nuevos centros de población agrícola, pero no podrá rebasarla extensión que pueda ser explotada eficientemente por el ejidatario, teniendo en cuenta la mecanización y organización del trabajo que se adopte, Art. 78.

Mendieta y Núñez opina que esta ley era en el fondo -- una especie de ley de colonización sin relación con los procedi-  
(1)  
mientos ejidales.

El mismo autor, al comentar las adiciones al Art. 58 del Código Agrario vigente dice que el Art. 27 de la Constitución Federal, en su párrafo 3o. se refiere a los nuevos centros de población agrícola, en forma tal que resultan enteramente distintos a los  
(2)  
ejidos.

Fue hasta 1934, con la expedición del primer Código Agrario, que surgió el nuevo centro de población ejidal, tal como -- ahora lo conocemos, como consecuencia de la necesidad de dotar de

(1) Problema Agrario.- Lucio Mendieta y Núñez.- Pág. 240.- Editorial Porrúa, S.A.- México, 1966.

(2) Mendieta y Núñez.- Ob. Cit. Pág. 254.

tierras fuera del radio legal de afectación para resolver el problema del encasillamiento de los núcleos por falta de tierras afectables. -- En esta forma la colonización presentó dos variantes: por vía de propiedad privada y por vía ejidal al dotar a los núcleos capacitados de las tierras no inmediatas a ellos. Por lo tanto, consideramos que el constituyente en el texto original del artículo 27, con la expresión -- "nuevos centros de población agrícola", se refirió única y exclusivamente a la colonización por vía de propiedad privada y no al nuevo centro de población ejidal por la vía dotatoria.

c). - LA COLONIZACION EN LAS LEYES POSTERIORES A 1917.

Con base en la citada fracción XVI del artículo 73 Constitucional, se han expedido las dos leyes de colonización que han estado vigentes en el presente siglo, a la fecha derogadas, y que a continuación analizamos.

Ley de Colonización del 5 de abril de 1926 y su Reglamento, ésta ley vino a derogar la Ley de 1883 que inexplicablemente quedó en vigor después de la Revolución y de la expedición de la Constitución de 1917, por lo que se hacía indispensable la expedición de una nueva ley que fuera acorde con las nuevas tendencias que sobre propiedad territorial había establecido el artículo 27 Constitucional.

Esta ley declaró de utilidad pública la colonización de las propiedades agrícolas privadas que se encontraran en las condiciones que la misma determinaba, de conformidad con lo dispuesto por el 27 Constitucional, artículo 10. En este aspecto presenta una ventajosa innovación respecto de las leyes anteriores, pero casi nula por las limitaciones que también decreta.

Declaró esta misma ley materia de colonización los terrenos propiedad de la nación y los que esta adquiriera por la

aplicación de la Ley Federal de Irrigación, o por cualquier otro título; los terrenos que adquiriera para el efecto el Banco Nacional de Crédito Agrícola y los terrenos de propiedad particular en los términos de esta ley, artículo 2o.

En el artículo 3o. se autorizó para colonizar al Gobierno Federal, al Banco Nacional de Crédito Agrícola, a empresarios o compañías deslindadoras, bien aisladamente o bien en colaboración, de acuerdo con lo que el reglamento respectivo determinara.

En este mismo artículo se autorizó la colonización por los propietarios de terrenos particulares cuando se sometieran voluntariamente a las prevenciones de esta ley y sus reglamentos.

Este artículo al autorizar la colonización de terrenos particulares por sus propietarios facilitó el encubrimiento de grandes latifundios, en los que nunca se practicaron fraccionamientos reales y sí simulados que los ponían a salvo de afectaciones agrarias.

De acuerdo con el artículo 4o. de esta ley las propiedades agrícolas privadas quedaron sujetas a las prevenciones de la misma cuando: I. - Sus propietarios lo solicitaran y el Gobierno Federal los autorizara. II. - Dentro de la región que abarcara un proyecto de colonización, no se encontraran terrenos de los comprendidos como nacionales o de los adquiridos por el Banco Nacional de Crédito Agrícola. Se exceptuaban de las prevenciones de este inciso las siguientes propiedades: a). - En las que haya una debida explotación agrícola, b). - Aquellas que constituyan una propiedad agrícola in-

dustrial, planeada y llevada a cabo con tecnología moderna; y c) Las propiedades que estén explotadas por administración directa en más de un 50% de los terrenos útiles para cada forma de aprovechamiento.

La calificación de las circunstancias de excepción -- mencionadas, así como las relativas a la colonización se haría por la Secretaría de Agricultura Ganadería y Fomento con audiencia del interesado y previo un procedimiento administrativo que el reglamento determinarí, en el que se oíría juicio de peritos, uno de los cuales debería ser nombrado por el propio interesado.

En conclusión, de acuerdo con la ley que se analiza -- solo serían colonizables aquellas tierras de propiedad particular que se encontraran ociosas o aquellas fincas rústicas defectuosamente -- explotadas, reduciendo en esta forma el radio de acción de la colonización, dado que las tierras productivas con buena situación no se -- encontraban en esa época sin cultivo.

El artículo 8o. disponía que los terrenos colonizables se acondicionaran previamente mediante la construcción de caminos, obras de riego, cercos y , en general, de toda clase de mejoras territoriales que garanticen una buena explotación económica. El fracciomiento de los mismos se haría teniendo en cuenta las necesidades de una familia campesina, al efecto disponía que en terrenos de riego --

los lotes no podfan exceder de 150.00-00 Hs. , y 5 hectáreas como mínimo; en terrenos de temporal que aprovechen una precipitación -- pluvial abundante , 15 hectáreas como mínimo y 250 como máximo y - en terrenos de agostadero 50 hectáreas como mínimo y 5 mil como máximo.

Como se observa, lo dispuesto por este artículo no es acorde con el 27 Constitucional en lo relativo a los límites señalados para la pequeña propiedad.

La colonización se llevaría a cabo con elementos nacionales y extranjeros, la proporción de estos en cada colonia se determinaría por el reglamento de esta ley, artículo 9.

El artículo 10 establecía la preferencia para ser admitidos como colonos, en el siguiente orden: Los aparceros o arrendatarios del predio que se colonice; los agricultores avecindados en la localidad; los agricultores expatriados que deseen volver al país; los agricultores en general; los particulares no agricultores. El artículo 11 disponía que en el reglamento de esta ley se fijaran entre otras, las siguientes condiciones para ser admitido como colono: experiencia como agricultores; buena salud y conducta, contar con elementos o crédito para el primer año de trabajo; con relación al - -

último requisito, tratándose de colonos extranjeros se exigía un depósito de mil pesos por familia para disponer de ellos en el transcurso del primer año, comprometerse a pagar el 5 % del valor del lote al levantarse la primera cosecha, igualmente a cubrir el saldo en anualidades que se fijarían de acuerdo con el reglamento.

La venta de los lotes sólo se podía realizar después de haber cubierto el importe de los mismos y a las personas que llenen los requisitos que esta ley establece para ser colono y se declaraban inexistentes las verificadas en contravención a estas disposiciones, artículos 12 y 13 interpretados a contrario sensu; igualmente, no producían efecto las ventas si se variaban los límites mínimo y máximo fijados para las respectivas extensiones de tierra que puede adquirir cada individuo dentro de la colonia. Estas mismas reglas se observarán tratándose de sucesión testamentaria, debiendo, de acuerdo con el reglamento de cada colonia, procederse según el caso al remate de las parcelas en favor de la persona que llene los requisitos para ser colono o a reconstituir las parcelas dentro de los límites autorizados para la colonia de que se trate.

La Ley Federal de Colonización de 30 de diciembre de 1946, que deroga la de 1926, a su vez derogada por decreto de 31 de -

diciembre de 1962, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 25 de enero de 1947, al igual que la anterior declaró de utilidad pública la colonización de la propiedad rural nacional o privada, susceptible de mejoras que aseguren el establecimiento normal de nuevos centros de población y el incremento de la producción agrícola o ganadera, artículo 10.

El artículo 2o. establecía cuales terrenos no eran colonizables, a saber:

1.- Los terrenos que tengan el carácter de reservas o zonas protectoras forestales o que estén destinadas por ley a algún fin específico.

2.- Las propiedades particulares en las que se haga una debida explotación agrícola o ganadera.

3.- Las pequeñas propiedades agrícolas o ganaderas, en los términos de la fracción XV del artículo 27 Constitucional.

De acuerdo con el artículo 3o. eran colonizables solo con la conformidad de los propietarios:

1.- Los terrenos que estén debidamente explotados, cualquiera que sea su superficie.

2.- Los terrenos que, sin estar debidamente explotados, no permitan el establecimiento de más de 10 colonos; a menos

de quedar comprendidos en un proyecto de conjunto que haga posible el establecimiento de grupos mayores.

La aplicación de la presente ley correspondía a la Secretaría de Agricultura y Ganadería, por conducto de la Comisión Nacional de Colonización, artículo 5o. Se reconocían en este mismo artículo como sistemas de colonización: el estatal, a través de la propia Comisión; el realizado por particulares o por sociedades mexicanas legalmente constituidas, independientemente o en cooperación.

Para llevar a cabo la colonización era necesario que el Ejecutivo de la Unión, por conducto de la Secretaría de Agricultura y Ganadería, hiciera la declaratoria de propiedad pública correspondiente, publicada la cual los terrenos comprendidos eran inafectables ejidalmente por un plazo de 5 años, en todo caso estos terrenos quedaban fuera del comercio para toda otra finalidad, y en el caso de que fueren propiedad de la nación, quienes estuvieren ocupándolos o tuvieran solicitada su adquisición, no tenían más derecho que el de ser preferidos como colonos.

El artículo 7o. determinaba que la Comisión Nacional de Colonización, al iniciar un expediente de colonización recabaría del Departamento Agrario la información respectiva para determinar si

han quedado satisfechas las necesidades ejidales de los pueblos, - en las zonas por colonizar. La petición de la Comisión debía considerarse, por el Departamento Agrario, para todos los efectos legales, como solicitud de dotación de los pueblos que carezcan de ejido.

Como se desprende de esta disposición, el sistema de colonización establecido por esta ley se creó como un sistema - subsidiario al régimen de propiedad ejidal; ya no se le dió a la colonización el carácter de único medio para resolver el problema de la deficiente distribución de la tierra y la población como aconteció - en el siglo XIX.

El Departamento Agrario contaba con un plazo de 30 - días, a partir de la fecha en que reciba la petición a que se refiere el artículo anterior, para informar si el problema ejidal estaba re - - suelto o en estudio. En el primer caso se llevaría adelante la colonización; en el segundo procedería inmediatamente, con el auxilio de la Comisión a delimitar las zonas de posible afectación, artículo 8o.

La colonización oficial o estatal, podría llevarse a cabo en terrenos nacionales o de propiedad privada, tratándose de - estos, se le notificaba al propietario para que dentro del plazo improrrogable de 30 días, contados a partir de la fecha en que reciba la notificación, manifieste si está dispuesto a colonizarlos por su cuenta,

o en cooperación con la Comisión o con el empresario promotor del proyecto de colonización. Si el propietario no comunica su decisión a la Comisión en dicho plazo, o no está dispuesto a colonizar en ninguna de las dos formas, el Ejecutivo Federal decretaría la expropiación de las tierras correspondientes, artículo 13.

En el caso de colonización por individuos o sociedades mexicanas el artículo 15 disponía que se cumplieran determinados requisitos para obtener de la Comisión la autorización correspondiente, entre los que se encuentra el de obligarse a aceptar, como colonos, a los elementos que designe la citada Comisión.

Se establecía como sanción por incumplimiento del convenio por parte del empresario la caducidad del mismo, esta debía declararse por la Comisión y quedarse a cargo de la colonización cuando esta fuera obligatoria, artículo 17.

En caso de que la colonización de terrenos de propiedad privada se llevara a cabo mediante expropiación, el precio -- que debía percibir el expropiado se fijaría en los términos del párrafo segundo, fracción IV del artículo 27 constitucional, Art. 19; o sea, tomando como base el valor fiscal de los terrenos expropiados.

La pequeña propiedad colonial quedó sujeta a limita-

ciones y modalidades específicas al determinar la ley en su artículo 23, que la Comisión fijaría la extensión de los lotes, sin exceder - las superficies señaladas en la fracción XV del artículo 27 Constitucional para la pequeña propiedad, ni ser menores que la parcela ejidal. Asimismo, la Comisión debía cuidar de que los lotes fueran suficientes para el sostenimiento y mejoramiento de la familia.

El artículo 25 fijaba los requisitos necesarios para determinar la capacidad del sujeto jurídico de la colonización, a saber: Ser casado civilmente, o mayor de 21 años, siendo soltero; estar apto para los trabajos del campo, no padecer enfermedades crónicas; ser de buena conducta; no estar procesado por delito que merezca pena corporal; obligarse a cumplir el reglamento de la colonia.

En el artículo 27 se establecía como limitación al - - derecho de propiedad que ningún colono podía enajenar, hipotecar o gravar en ninguna forma su parcela, sino en los términos establecidos en el reglamento de la colonia de que se trate, en el que siempre se establecerá que las enajenaciones no producirán ningún efecto si se hacen a personas que no llenen los requisitos para formar - parte de la colonia, o si se varían los límites máximo o mínimo fija

dos para las respectivas extensiones de tierra que pueda adquirir cada individuo dentro de la colonia. Iguales reglas se observarían tratándose de sucesión hereditaria, y declaraba inexistentes todos los actos verificados en contravención a estas disposiciones legales.

El Lic. Francisco López Serrano hace el siguiente - - comentario sobre esta ley: "... No es esta ocasión para analizar en detalle la actual ley, diré solo que, al igual que su anterior y que - otras disposiciones dictadas por los gobiernos revolucionarios, hasta antes del presente, en materia de colonización, de fraccionamiento de latifundios y de aprovechamiento de terrenos nacionales, tiene de fundamentalmente a formar pequeños propietarios.

Esta tendencia a fomentar la pequeña propiedad agraria, típica de los gobiernos liberales de la segunda mitad del siglo pasado, persiste en la Constitución de 1917 y en los regímenes revolucionarios, con mayor o menor énfasis, hasta 1958. A esta política se sujeta el aprovechamiento, a través de los programas de colonización, tanto de los terrenos particulares como de los nacionales, - y en especial de los comprendidos por los Distritos de Riego.

Decimos que hasta 1958, porque a partir de la sucesión del Gobierno Federal el 10. de diciembre de 1958, se inició un trascendente cambio en la orientación y el contenido de la política -

de colonización. Anteriormente la colonización era un procedimiento por medio del cual se buscaba canalizar hacia el campo los recursos económicos del sector privado, entregándole a cambio y en propiedad los terrenos de riego, sin planeación y sin un efectivo control por parte del Estado.

La palabra colonización significaba para la terminología agraria la distribución de la tierra en propiedades particulares que muchas veces no se constreñían a los límites para la pequeña propiedad que señala el artículo 27 de nuestra Constitución.

Los éxitos indudables que se alcanzaron por esta vía fueron empañados y olvidados por la crítica permanente a las compañías colonizadoras, a los fraccionamientos simulados, a la injusta distribución de los distritos de riego y en general a los acaparamientos de tierra que se constituyeron burlando las leyes de colonización...<sup>(1)</sup>

Ley de 30 de diciembre de 1946 que crea la Comisión Nacional de Colonización, derogada también por decreto de 31 de diciembre de 1962.

La Comisión Nacional de Colonización dependía de la Secretaría de Agricultura y Ganadería y constaba de 5 miembros nombra

(1) Conferencia sobre colonización.- Edición del DAAC.- México 1962. Pp. 22 y Sigts.

dos por el Presidente de la República, artículo 10.

El artículo 20. señala las atribuciones y deberes de la Comisión Nacional de Colonización:

I. - Promover la colonización de terrenos agrícolas en todos los lugares de la República en que existan condiciones suficientes para garantizar el buen éxito agrícola económico de las colonias.

II. - Realizar las colonizaciones que se hagan por cuenta del Gobierno Federal, o de particulares o en cooperación con el gobierno y los particulares.

III. - Aprobar y vigilar la ejecución de los proyectos - que se lleven a cabo por particulares o por el Banco Agrícola, para que se cumplan las disposiciones de la ley y los reglamentos respectivos.

IV. - Aplicar en todas sus partes la ley de colonización y su reglamento.

El artículo 3o. disponía que para los efectos de esta ley se creara un Fondo Nacional de Colonización, que estaría formado por:

- a). - Las sumas que para el objeto fije anualmente el presupuesto de egresos,
- b). - Los terrenos de propiedad de la Nación que sean declarados aptos para la colonización y los que la misma Nación adquiriera por la aplicación de la Ley de Riegos o por cualquier otro título.
- c). - Todos los productos que obtenga la Comisión Nacional de Colonización.

El fondo a que se refiere este artículo sería administrado por la Comisión Nacional de Colonización y con cargo a él se cubrirían los gastos que demande la ejecución de los proyectos, artículo 4o.

Mendieta y Nuñez considera que en virtud del fracaso de la colonización, pues según datos oficiales, el saldo que arroja ésta en 118 años —de 1823 a 1952—, es de 379 colonias y 27,576 beneficiados, con sobrada razón la diputación del sector campesino — que presentó la iniciativa para derogar la Ley Federal de Colonización de 1946 dijo en apoyo de su proyecto lo siguiente:

"Es bien sabido que la colonización iniciada desde el siglo pasado con el propósito de acrecentar la producción agrícola y distribuir mejor a la población rural, — no ha producido resultados efectivos. Así es que no — solamente por razones de justicia social y por motivos de fidelidad a los ideales de la revolución, sino porque la experiencia lo aconseja, se debe abandonar el estéril sistema de colonización y emprender la tarea de una mejor distribución de la población rural a través de la creación de nuevos centros ejidales"

(1)

Hasta el 31 de agosto de 1967 según datos extraoficiales del DAAC, había en el país 1,065 colonias con una superficie de 6,857,150 Hs. y 73,058 colonos.

Al derogarse la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 7 de diciembre de 1946, por la de 23 de diciembre de 1958, —

(1) Mendieta y Nuñez, Ob. Cit. Págs. 453 y 454.

publicada en el D.O. de 24 del mismo mes y año, se cambio el nombre del Departamento Agrario por el de Departamento de Asuntos - - Agrarios y Colonización, ampliando sus funciones en los términos a que se refiere el artículo 17; asumiendo en esta forma las que le correspondían a la Secretaría de Agricultura y Ganadería a través de -- las Direcciones de Promoción Agrícola, de Terrenos Nacionales y de la Comisión Nacional de Colonización, por Decreto de fecha 30 de - diciembre de 1958, publicado en el D.O. de 13 de enero de 1959, - - en el que se ordena la creación de las Direcciones de Promoción -- Agrícola Ejidal, de Terrenos Nacionales y Baldíos y de Colonización, dependientes del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.

En esta forma, la Comisión Nacional de Colonización pasó a formar parte del DAAC, y se autoriza al propio Departamento para llevar a cabo la colonización, en la Fracción IV del Artículo 17.

A continuación nos referiremos al decreto que deroga esta ley y la que creó la Comisión Nacional de Colonización.

La Ley Federal de Colonización y la Ley que creó la Comisión Nacional de Colonización expedidas el 30 de diciembre de 1946, fueron derogadas por el Decreto de 31 de diciembre de 1962, - que adicionó el artículo 58 del Código Agrario en la siguiente forma:

"Artículo 58.- Las propiedades de la Federación, de los Estados y de los Municipios serán afectados preferentemente a las propiedades privadas para dotar o ampliar ejidos o para crear nuevos centros de población agrícola.

Los terrenos nacionales y, en general, los terrenos rústicos pertenecientes a la Federación se destinarán a constituir y ampliar ejidos o establecer nuevos centros de población ejidal".

El legislador establece una confusión al utilizar los vocablos "nuevos centros de población agrícola" en el primer párrafo y "nuevos centros de población ejidal" en el segundo, como si se tratara de dos acciones diversas. Sin embargo, nosotros consideramos que dentro del concepto genérico de nuevos centros de población ejidal, quedan comprendidos los nuevos centros de población agrícola, los ganaderos y los forestales, de acuerdo con su forma de explotación, en términos del artículo 199 en relación con el 206 del propio ordenamiento.

Continúa diciendo el párrafo segundo del artículo 58:-  
" Dichos terrenos se podrán también destinar, en la extensión estrictamente indispensable, para las obras o servicios públicos de la Federación, de los Estados o de los Municipios y no podrán ser objeto

de colonización ni venta.

Es evidente la contradicción que existe entre la parte final del párrafo anterior con lo dispuesto en el párrafo primero del artículo 27 Constitucional, en lo que se refiere a que la Nación tiene el derecho de transmitir el dominio de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

Igualmente, contraviene lo dispuesto por la Ley de Terrenos Baldíos y Nacionales y sus Demasías, de 30 de diciembre

de 1950; ya que en esta ley se dice que el Ejecutivo de la Unión por conducto de la Secretaría de Agricultura y Ganadería podrá enajenar o arrendar tierras nacionales a título oneroso o gratuito.

"Queda prohibida la colonización de propiedades - - privadas".

En el artículo primero transitorio se declaran derogadas la Ley Federal de Colonización y la ley que creó la Comisión Nacional de Colonización expedidas el 30 de diciembre de 1946; de acuerdo con el artículo 2o. transitorio el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización vigilará el buen funcionamiento de las colonias existentes debidamente legalizadas, ejerciendo las funciones que las leyes que por medio de esta se derogan otorgaban tanto a la Comisión de Colonización como a la Secretaría de Agricultura y Ganadería. Además, cuidará escrupulosamente que se respete el Estatuto Jurídico que les corresponde por lo que toca al régimen de propiedad en las mismas y a su correcta administración, aplicando, en su caso, las sanciones que procedan.

El artículo tercero del mismo régimen transitorio dispone que el Fondo Nacional de Colonización pase al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y se destine única y exclusivamente a proyectar y llevar a cabo el establecimiento de nuevos centros de

población ejidales, después de cubrir las erogaciones pendientes - conforme a la ley que se deroga.

El artículo 4o. ordena que se dejen sin efecto y se manden archivar todos aquellos expedientes de colonización en los cuales no se haya dictado la autorización o la concesión para colonizar y las autorizaciones para elaborar proyectos de obras que se hubieren dictado con vistas a futuras colonizaciones.

Del contenido del artículo anterior desprendemos que el legislador al adicionar este artículo y derogar la Ley Federal de Colonización dió un significado diferente a la colonización, considerando a esta como el desplazamiento de grupos de campesinos — con sus derechos ejidales a salvo—, que no cuentan con los medios suficientes en su lugar de origen, a aquellas regiones poco pobladas y que cuentan con los suficientes recursos naturales para lograr un aumento en la producción de la tierra, de este modo, desaparece la colonización, tanto oficial como particular por vía de propiedad privada, porque los nuevos centros de población que se forman quedan regulados por el régimen de propiedad ejidal, quedan

do en esta forma, subsistente únicamente la colonización ejidal, -- único procedimiento legal de colonización en beneficio del auténtico campesino, de acuerdo con las reformas al referido artículo 58.

Moisés T. de la Peña, en relación a la derogación de la Ley Federal de Colonización, opina: "Felizmente esta lacra nacional que desde siempre fue la colonización, pues fue pretéxto desde la independencia para acaparar tierras; para despojar además en -- tiempos de Díaz y para simular fraccionamientos y eludir afectaciones desde 1915, recibe, con el Decreto de 22 de enero de 1963 que deroga la Ley Federal de Colonización, un tratamiento muy efectivo al cerrar el boquete por donde se cultivaba, en muy grande escala, -- la inmoralidad burocrática y de los terratenientes".<sup>(1)</sup>

Ley de Riegos de 30 de diciembre de 1946.- Esta ley tiene como objetivo entre otros, la colonización de las tierras beneficiadas con las obras de riego, artículo 10.

En la fracción VIII del artículo 2o. se declara como -- de utilidad pública la colonización de las tierras beneficiadas con -- las obras de riego; colonización que estaría a cargo de la Secretaría de Agricultura y Ganadería, artículo 39.

El artículo 5o. fracción I ordena que el proyecto aprobado, junto con un plano catastral, del distrito o unidad se dé a --

(1) Moisés T. de la Peña.- "El Pueblo y su Tierra".- Pág. 346.- - - Editorial Cuadernos Americanos, México, D.F. 1964.

conocer a la Secretaría de Agricultura y Ganadería, para el estudio de las posibilidades de colonización de los terrenos que van a regarse y de la forma de realizarla.

Las tierras que conforme a esta ley pasen al dominio del Gobierno Federal, declara el artículo 27, se destinarán a la colonización, de acuerdo con lo que dispongan los reglamentos de los distritos o unidades respectivas.

Para cada distrito o unidad se formulará un reglamento de colonización que deberá aprobar el C. Presidente de la República, en el cual se consignarán las cuotas de compensación y la forma de pagarlas, las superficies máxima y mínima adjudicables, las condiciones de venta de las tierras y de admisión de colonos, los derechos y obligaciones de los usuarios, las causas de rescisión de los contratos de colonización y las demás disposiciones pertinentes, -- artículo 28.

En la Ley General de Población de 23 de diciembre de 1947 encontramos algunas disposiciones de importancia relacionadas con nuestro tema, principalmente en lo que respecta a la distribución de la población, así vemos que, de acuerdo con su artículo primero corresponde al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría

de Gobernación, dictar o promover, en su caso, las medidas adecuadas para resolver los problemas demográficos nacionales.

El artículo 2o. señala los problemas demográficos de cuya resolución se ocupa esta ley:

I. - El aumento de la población;

II. - Su racional distribución dentro del territorio;

III. - La fusión étnica de los grupos nacionales entre

sí;

IV. - La asimilación de los extranjeros al medio nacional;

na;

V. - La protección a los nacionales en sus actividades económicas, profesionales, artísticas o intelectuales; y

VI. - La preparación de los núcleos indígenas para incorporarlos a la vida nacional en mejores condiciones físicas, económicas y sociales desde el punto de vista demográfico.

El artículo 4o. dice que el aumento de la población debe procurarse, por el crecimiento natural y por la inmigración.

El artículo 7o. en su parte conducente dice que se facilitará la inmigración colectiva de extranjeros que sean fácilmente asimilables a nuestro medio, con beneficio para la especie y para la economía del país.

El artículo 11 en su inciso a) señala como función de la Secretaría de Gobernación en materia demográfica, el estudio y resolución de los problemas demográficos del país.

En relación con este inciso el artículo 12 fracción II, dispone que la Secretaría de Gobernación cooperará con el Departamento de Asuntos Agrarios y de Colonización y con los demás organismos federales, locales y municipales que correspondan, para lograr la fundación de colonias agrícolas a efecto de radicar en ellas a los contingentes repatriados que en forma colectiva se internen en el país; y en su fracción IV dice que la propia Secretaría presentará sugerencias a los gobiernos de las entidades federativas, en relación con las que formulen los organismos oficiales capacitados para ello, respecto a la conveniencia de crear nuevos centros de población y proveer a su establecimiento, prestándoles la ayuda necesaria.

De acuerdo con el artículo 80. fracción III compete a la Secretaría de Gobernación: promover, estimular y realizar el traslado de contingentes humanos de las zonas muy pobladas de la república hacia las regiones de débil densidad de población, después de prepararlas, previos los estudios correspondientes y los arreglos con las autoridades competentes, para su radicación fácil y permanente.

Con el objeto de aclarar debidamente la forma de ejercer las facultades que competen al Departamento Agrario por lo que respecta a la tramitación de los expedientes instaurados en materia de colonización, cuyo trámite ha quedado en suspenso con motivo del Decreto de 31 de diciembre de 1962 que adicionó el artículo 58 del Código Agrario y con fundamento en el artículo 17 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, artículo 6 fracción XX y 9 fracción XVII del Reglamento Interior del propio Departamento, se expidió el acuerdo de fecha 17 de mayo de 1965, publicado en el Diario Oficial de la Federación de el 17 de junio de 1965, por el que se faculta al C. Secretario General de Nuevos Centros de Población Ejidal para continuar la tramitación de los expedientes de colonización que no deben archivarse en cumplimiento de los artículos transitorios del Decreto arriba mencionado.

Cuyo artículo 10. dice que la Secretaría General de Nuevos Centros de Población Ejidal a través de la Dirección General de Colonias, será el órgano encargado de: continuar la tramitación de los expedientes de colonización que quedaron pendientes, así como la de vigilar el buen funcionamiento de las colonias existentes, debidamente legalizadas, ejerciendo las funciones que se otorgaban a la Comisión Nacional de Colonización y a la Secretaría de Agricul-

tura y Ganadería, en los términos de los artículos transitorios del -  
Decreto de 31 de diciembre que adicionó el artículo 58 del Código -  
Agrario.

En aplicación de lo dispuesto por el artículo 4o. transitorio del referido decreto, el artículo 2o. del acuerdo en cuestión ordena, que sólo se cancelarán y archivarán mediante acuerdo escrito de esa Secretaría General de Nuevos Centros de Población Ejidal, aquellos expedientes en los que únicamente existan proyectos preliminares de obras con vistas a futuras colonizaciones, sin que se -  
hayan llevado a cabo actos administrativos tendientes regularizar -  
situaciones de hecho de campesinos solicitantes a los que se les -  
haya otorgado posesión, contrato de compra venta con reserva de -  
dominio, título de propiedad y escritura sobre propiedades particulares, en cada uno de los casos en que se consideró procedente, --  
ya que tales hechos implican una autorización para la colonización.

El artículo 4o. dice que cuando, como resultado de --  
la revisión sistemática de las colonias autorizadas, se encuentre -  
fundamento para declarar la caducidad de las concesiones o el retiro  
administrativo de las autorizaciones para colonizar, los terrenos de  
berán destinarse para la creación de Nuevos Centros de Población -  
Ejidal.

A continuación habremos de referirnos al Decreto de 5 de enero de 1968, por el que el Ejecutivo Federal instruye al DAAC, sobre el tratamiento que deberá darse tanto a las colonias en proceso de legalización como a las ya legalizadas.

Este Decreto resulta de una gran trascendencia. En virtud de que el régimen original derogado dejó a las disposiciones del Reglamento interior de cada colonia la regulación de los diversos usos de sus terrenos, entre ellos los urbanos y sub-urbanos, reglamento que en la mayoría de los casos no existe, y de que la derogada Ley Federal de Colonización tuvo como propósito el establecimiento normal de nuevos centros de población y el incremento de la producción agrícola; se hacía necesaria la expedición de un instrumento legal de esta naturaleza a efecto de incorporar las colonias existentes al desarrollo general del país.

Por ello, en el considerando tercero se dice: " que la normalización de las colonias existentes y legalizadas, así como la de las que se encuentran en proceso de legalización exigen - se actualicen o establezcan los Reglamentos Interiores de las mismas, de modo que queden adecuadas a la etapa actual del desarrollo del país."

Y el artículo 2o. establece: " El Departamento de Asun-  
tos Agrarios y Colonización proveerá lo necesario a fín de que tanto  
las colonias existentes ya legalizadas, como las que están en proce-  
so de legalización, dispongan del Reglamento Interior que les corres-  
ponde, debidamente autorizado, cuidando que este contenga las dis-  
posiciones adecuadas a su organización, vigilancia, buen funciona-  
miento y correcta administración,..."

Y el 3o. dice que: " El Departamento de Asuntos Agra-  
rios y Colonización vigilará que los Reglamentos Interiores de la Co-  
lonias establezcan las bases para enajenar, hipotecar o gravar lotes  
que no se vayan a aplicar a fines agrícolas o ganaderos, pero cuyo -  
destino implique un evidente beneficio de carácter general que favo-  
rezca al desarrollo económico de la región. Igualmente se establece  
rán las provisiones necesarias para la regularización y creación en su  
caso de zonas urbanas y el régimen a que queden sujetos los terrenos  
que, previos los estudios y aprobación del propio Departamento, de-  
ban considerarse sub-urbanos de las poblaciones inmediatas".  
(1)

Por último, analizaremos el Reglamento General de --  
Colonias Agrícolas y Ganaderas, expedido el 29 de marzo próximo pa-

(1) D.O. de 25 de enero de 1968.

sado, en cumplimiento del Decreto Presidencial de 5 de enero de -- 1968.

El presente Reglamento regirá el funcionamiento de - las colonias existentes ya legalizadas, así como el de las que están en proceso de legalización, tanto en su régimen interior como en sus relaciones con el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y otras autoridades, Art. 1o.

Para ser colono se requiere:

Ser casado civilmente, o mayor de 21 años, siendo soltero; estar apto para los trabajos del campo; no padecer enfermedades crónicas; ser de buena conducta; no estar procesado por delito que - merezca pena corporal; y obligarse a cumplir el reglamento de la co- lonia, artículo 3o.

Artículo 4o. para los efectos de este Reglamento, se consideran colonos aquellas personas a quienes se les haya dado posesión de algún lote de los que integran la colonia o el distrito de colonización o hayan adquirido conforme a la ley de colonización, am- parada dicha posesión por acta, contrato de compra-venta, o un título sujeto a las disposiciones emanadas de los ordenamientos que motivaron la fundación de los mismos.

Artículo 60. todo colono tendrá derecho a adquirir conjuntamente con un lote agrícola o ganadero, un solar en la zona urbana de la colonia.

Artículo 18 la administración de la colonia se ejercerá por medio de un consejo de administración integrado por 3 miembros, que tendrán el carácter de Presidente, Secretario y Tesorero, respectivamente.

En el artículo 39 se trata de evitar que se desvirtúen los fines para los que fue creada la colonia, al establecer: Cuando la enajenación se trate de verificar parcial o totalmente a personas morales, solo se autorizará, si los terrenos que van a ser adquiridos se destinan a satisfacer actividades que evidentemente benefician a la colonia o a la región.

En los artículos 40 y 43 se prohíbe expresamente el acaparamiento y la especulación de los terrenos agrícolas, ganaderos, urbanos u de otra índole, que se contraten o titulen, incluyendo para el efecto una cláusula especial en la que se prohíba tener más de un lote agrícola o ganadero y un urbano, bajo la pena de que se cancelen por la vía administrativa los títulos correspondientes a los lotes excedentes, en caso de que no cumplan con la obligación de venderlos o traspasar sus derechos.

En el artículo 44, se responsabiliza directamente al Consejo de Administración ante el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, del acaparamiento de los lotes y de la especulación con tierras de la colonia.

d). - LA COLONIZACION EN LOS REGIMENES REVOLUCIONARIOS A PARTIR DE 1910.

Al iniciarse este trabajo se puso de manifiesto que - el origen del problema agrario en México, se debió en gran parte a - la absoluta desigualdad en la distribución de la tierra, este problema se pretendió resolver, como ya lo apuntamos, mediante leyes de colonización y de baldíos cuyo objeto, como ya ha quedado asentado, era distribuir en forma conveniente a los habitantes aborígenes sobre el territorio, extender al mayor número el beneficio de la propiedad territorial y aumentar las fuerzas sociales del país provocando - la inmigración de extranjeros.

Estas leyes fracasaron, pues dieron lugar a la formación de Compañías Deslindadoras, las que provocaban la inseguridad en los derechos de posesión de la tierra y en la legitimidad de los - títulos.

No obstante esto, después de la Revolución de 1910, - continuó pensándose en resolver una buena parte del problema agrario a base de la colonización, pero a la luz de nuevos conceptos, en una forma más equitativa y tomando en cuenta las circunstancias del momento. Luego entonces, esa nueva distribución debía hacerse teniendo en cuenta, principalmente, las necesidades de los núcleos de población a los cuales se trataba de beneficiar de acuerdo con las - condiciones de potencialidad agrícola o pecuaria de la región en que

tales núcleos habitaran.

De esta manera, gobierno y particulares, se preocuparon por resolver el problema de la tierra.

Algunos autores de la época que se interesaron por este problema, formularon proyectos de leyes que tendían a la mejor distribución de la tierra, otros, se limitaron a escribir y opinar sobre esta misma cuestión.

Entre los autores que veían en la colonización un medio para la mejor distribución de la tierra y el aumento de la riqueza nacional encontramos al Ing. Lauro Viadas, Director General de Agricultura en el año de 1911; que consideraba como propósito de la colonización "el fraccionamiento de las grandes propiedades y la substitución gradual y definitiva de la agricultura pequeña de familiares a la capitalista, o sea la necesaria transformación del mayor número posible de proletarios en propietarios y organizar el crédito agrícola hipotecario"<sup>(1)</sup>

En el informe intitulado "El problema de la Pequeña Propiedad", presentado por el citado Ing. Al Srío. de Fomento, incluyó un proyecto de Ley de Colonización en el que se daba a la misma un sentido amplio al considerarse como el establecimiento de familias mexicanas o extranjeras, como propietarios de predios rústicos,

(1) "El Problema de la Pequeña Propiedad". - Lauro Viadas. - México - 1911. "La Cuestión de la Tierra" 1910-1911. - Tomo I. - Colección de Folletos para la Historia de la Revolución Mexicana. - Instituto Mexicano de Investigaciones Económicas. - México 1960. Pp. 136 y Sigts.

cuya superficie estará en relación con la categoría de la colonia, -

Art. 4o.

De acuerdo con la naturaleza de la explotación agraria, las colonias podían ser de tres categorías:

I. - Quintas o huertas, de cinco a quince hectáreas de riego.

II. - Colonias agrícolas con lotes de 50 a 100 hectáreas de riego, o de 100 a 200 hectáreas de temporal.

III. - Colonias ganaderas con lotes de 500 a 2000 hectáreas.

Estas superficies podían reducirse por la Secretaría de Fomento cuando fuere conveniente, Art. 5o.

La extensión de los lotes se determinaba teniendo en cuenta, que pudiendo ser atendido por una familia, bastaran para satisfacer sus necesidades. En esta forma, dice el autor aludido, 3 son los factores que determinan el límite de la propiedad normal: la productividad del terreno, la naturaleza de la explotación, el precio de los productos y el costo de la subsistencia; igualmente, se cumplen los propósitos de la colonización, el aumento de la riqueza nacional y la distribución de la tierra, uno de los medios de producir aquella, entre el mayor número de individuos.

El mismo autor, afirma que en México los intentos de crear la pequeña propiedad han fracasado, debido principalmente a causas de tipo económico que hicieron inevitable la concentración de la propiedad y a la falta de un elemento agricultor, provisto de los recursos indispensables para emprender el cultivo por familias.

En el artículo 80. del mencionado proyecto se concedían una serie de franquicias por el Gobierno Federal a toda empresa o particular que lleve a cabo la colonización de terrenos de su propiedad.

En el artículo 10 se considera como colono a todo Jefe de Familia, mexicano o extranjero, que se establezca como propietario en algún terreno con el propósito de cultivarlo o explotarlo en la ganadería, siempre que tal terreno proceda de un fraccionamiento llevado a cabo por el Gobierno Federal o autorizado por el mismo.

Los colonos inmigrantes estaban exentos de los derechos de legalización de firmas y expedición de pasaportes; de los derechos de importación, por una sola vez, a su llegada al país, de los instrumentos necesarios a las explotaciones agrícolas o de industrias rurales, muebles de uso y animales de trabajo o cría. (Art. 62). Igualmente, estaban exentos, por diez años con-

tados desde la fecha de su establecimiento, del servicio militar y de toda clase de contribuciones, excepto las municipales y las del timbre, (Art. 14).

Por otra parte, en la iniciativa de Ley Sobre Creación de Granjas Agrícolas, presentada por el C. Diputado Adolfo M. Isassi, se considera al colono como mediero, el que tenía la obligación de entregar la mitad de su cosecha anual a la administración de la granja a cuenta del terreno, al cumplir la totalidad del pago se le extendería el título al colono, este podía trabajar donde quisiera, mientras sus tierras no necesitaran trabajo.

En esta iniciativa se nombraban directores e instructores de las granjas, los que indicarían los cultivos y los métodos que debían seguir los colonos, se establecía una serie de premios e incentivos para los colonos distinguidos.

El mismo autor que venimos tratando; Ing. Lauro Viadas, dice que para el éxito de la colonización es necesario asegurar al colono;

(1) Silva Herzog. - Ob. Cit. - Tomo II. - Pp. 251 y Sigs.

- I. - Que su propiedad tenga la extensión adecuada;
- II. - Que se encuentre convenientemente ubicada; y
- III. - Que se le ponga a cubierto de los abusos de que fácilmente puede ser víctima.

Opina que, "las facilidades que se otorguen a la colonización extranjera y la autocolonización deben ser las mismas y deben de reducirse al propósito de poner al colono en condiciones de desarrollar el máximo esfuerzo, evitando sistemáticamente las dádivas, prerrogativas y concesiones, que si a priori pueden considerarse factores decisivos de éxito, se ha visto que conducen en la práctica al fracaso, porque atraen principalmente a los ineptos, indolentes y vencidos en la lucha, que sueñan con la paternal protección de un gobierno capaz de reconstruir la vida paradisíaca".

En lo relativo a autocolonización, Carlos Basave y del Castillo Negrete en su artículo "Política Nacional Agraria" <sup>(1)</sup> -- Capítulo "Autocolonización Seleccionada", dice que está siempre debe tenerse presente, pero que toda labor que no empiece por establecer fáciles y constantes comunicaciones, y por quitar las concesiones exclusivas y monopolizadoras que existen ahora, resultaría estéril".

Por su parte, el Ing. Miguel Angel Quevedo decía --

(1) Silva Herzog. - Ob. Cit. - Tomo II. - Pp. 47 y 48.

que "El problema de la autocolonización, o colonización interior, se resolvería igual que en Europa, creando la pequeña agricultura de familias, intensiva e independiente y esto requiere buena tierra, agua, capital o crédito agrícola y gran laboriosidad, hasta ponerse en buen rendimiento cada parcela de familia, pues no hay que olvidar que el agricultor independiente o colono, vive únicamente de los productos del cultivo de sus tierras y demás pequeñas industrias agrícolas que en las mismas explote. Por tal motivo, los terrenos apropiados, para la autocolonización, serían los de propiedad particular, que son los de mejor calidad, condición que no se encuentra en los de propiedad nacional" (1) .

Por lo que se refiere a la colonización exterior, el Lic. Wistano Luis Orozco en su artículo "La cuestión Agraria" opina "que no deben hacerse gastos ni esfuerzos algunos por el Gobierno de la República para atraer la inmigración extranjera, que la propiedad de la tierra no debe concederse al extranjero, si no se ha natu-

(1) Silva Herzog.- Ob. Cit.- Tomo IV.- 1915-1917.- Instituto Mexicano de Investigaciones Económicas.- México.- 1962.- Pp 283 y Sigs.

realizado previamente<sup>(1)</sup>".

En el mismo problema el Ing. Gustavo Durán, en su obra "Importancia de la Agricultura y del Fraccionamiento de Tierra", dice que antes que a la inmigración, debe darse preferencia a la irrigación y al fraccionamiento de tierras, para en esta forma atraer la colonización exterior y que no debe pasarse por alto el antagonismo existente entre algunas razas y la nuestra<sup>(2)</sup>.

El Ing. Rómulo Escobar en su artículo "Indicaciones Relativas a Colonización"<sup>(3)</sup> afirma que el fracaso de la colonización exterior se debió a que se procedió con precipitación considerando que la construcción de nuestros ferrocarriles producirá de inmediato una fuerte corriente inmigratoria; a la idea arraigada de-

(1) La Cuestión de la Tierra. - Colección de Folletos para la Historia de la Revolución Mexicana. - Tomo I. - 1910-1911. - Jesús Silva Herzog. - Pág. 222.

(2) Silva Herzog. - Ob. Cit. - Pág. 191.

(3) La Cuestión de la Tierra. - Tomo I. - 1910-1911. - Pág. 280.

que convenfa fomentar la colonización exterior antes que utilizar - nuestros elementos étnicos; a que la colonización se consideró co mo un pretexto, por las compañías y particulares, para obtener con cesiones favorables para los mismos; por último, en forma espe-- cial, debido a la total desatención de la economía rural.

Bastaba, decía el Ing. Escobar, "con que hubiera un concesionario y con un ingeniero que midiera el terreno, para pro- ceder a la inmigración de colonos, sin tener en cuenta que el estu dio de la cuestión agrícola, en lo que se refiere a la agronomía, a la fitotecnia y a economía agrícola, es el más importante, porque- lo que ha de sostener a los colonos es el éxito de cada colono ais- ladamente y esto depende ante todo de los recursos que encuentra- en su lote para sostener a su familia".

Atenor Sala, por su parte, en "El Problema Agrario en -  
(1)  
la República Mexicana", considera como una de las principales cau

(1) Cuestión de la Tierra. - Colección de Folletos para la Historia de la Revolución Mexicana. - 1911-1912-1913. - Tomo II. - Jesús Silva Herzog. - Instituto Mexicano de Investigaciones EC. - México -- 1961. - Pp. 75 y Sigts.

sas del fracaso de la colonización, el desconocimiento por parte del Estado del verdadero valor de la propiedad rústica y su falta de estabilidad. A fin de superar esta deficiencia y lograr la colonización, el Gobierno tendrá que hacer lo siguiente:

I. - Llamar a los actuales terratenientes para que fijen por sí mismos ante los registros fiscales, el valor comercial de sus fundos.

II. - Garantizarles de una manera inviolable, que el porcentaje de los tributos, será el que resulte de ese nuevo avalúo de la propiedad, sin que en ningún caso exceda el importe total de los mismos tributos de lo que actualmente se recaude y que dicho porcentaje permanezca fijo.

III. - Declarar por medio de una ley, que es de utilidad pública la colonización.

IV. - Que la expropiación por causa de utilidad pública, para el caso especial de la colonización, se reduzca prácticamente a reservarse el Gobierno el derecho incontrovertible de comprar cualquier fundo, al precio inscrito por el propietario y otorgárselo idéntico a las compañías colonizadoras debidamente autorizadas.

V. - Hacerse responsable de la evicción y saneamiento de todo título de propiedad que expida, borrando para siempre de ellos

sas del fracaso de la colonización, el desconocimiento por parte del Estado del verdadero valor de la propiedad rústica y su falta de estabilidad. A fin de superar esta deficiencia y lograr la colonización, el Gobierno tendrá que hacer lo siguiente:

I. - Llamar a los actuales terratenientes para que fijen por sí mismos ante los registros fiscales, el valor comercial de sus fundos.

II. - Garantizarles de una manera inviolable, que el porcentaje de los tributos, será el que resulte de ese nuevo avalúo de la propiedad, sin que en ningún caso exceda el importe total de los mismos tributos de lo que actualmente se recaude y que dicho porcentaje permanezca fijo.

III. - Declarar por medio de una ley, que es de utilidad pública la colonización.

IV. - Que la expropiación por causa de utilidad pública, para el caso especial de la colonización, se reduzca prácticamente a reservarse el Gobierno el derecho incontrovertible de comprar cualquier fundo, al precio inscrito por el propietario y otorgárselo idéntico a las compañías colonizadoras debidamente autorizadas.

V. - Hacerse responsable de la evicción y saneamiento de todo título de propiedad que expida, borrando para siempre de ellos

la odiosa cláusula: sin perjuicio de tercero que mejor derecho represente. No hay ni debe hacer mejor derecho, que el amparado por -- un título expedido por el Estado.

El Ing. Escobar dice que "La acción oficial en lo que se refiere a colonización se ha dirigido más en nuestro país a fomentar la inmigración de colonos extranjeros que a la transformación del peón o aparcerero en terrateniente o pequeño propietario".

Continúa diciendo el aludido Ing. Escobar, que el éxito de la colonización depende en parte de que se otorgue a los colonos la propiedad de los lotes que cultiven, y que la extensión de los mismos se determinaría atendiendo no solo a que los colonos pudieran mantenerse con los productos obtenidos de su cultivo, sino a que pudieran pagar el valor de la tierra en varios años, que tengan un excedente para mejoras de ésta y que puedan prosperar en su condición social.

El límite sería de 6 a 20 hectáreas en terrenos de -- riego, de 50 a 100 hectáreas de temporal y de 500 a 1000 en terrenos de ganadería.

La Comisión Nacional Agraria concluyó que el primer requisito que debe satisfacer toda colonia, es el de que se adopten

todas las medidas que garanticen la prosperidad de los colonos, y - estas medidas son: 1o. - que la colonia esté en una región salubre; - 2o. - que las condiciones climatológicas sean favorables a la agricultura; 3o. - que haya agua para el riego de extensas superficies; 4o. - que la utilización del agua sea factible desde el punto de vista económico; 5o. - que los terrenos sean agrónomicamente de buena calidad; 6o. - que el precio final de la unidad de superficie no sea demasiado alto, para que el colono pueda cubrir sus gastos, cumplir sus compromisos y formar un pequeño capital; 7o. - que los productos agrícolas se puedan transportar fácil y rápidamente a los centros de consumo; y 8o. - que los terrenos que se adquirieran estén situados - en regiones ya pobladas, tan cerca de las poblaciones como lo permitan las circunstancias locales, y en donde haya demanda de terrenos laborables.

El programa de la Comisión Agraria Ejecutiva consistía: 1o. en dar la preferencia a los terrenos próximos a los pueblos y en las regiones templadas, en donde la población tiene cierta densidad; 2o. colocar en segundo término el fraccionamiento de los terrenos de la Federación, y 3o. favorecer la creación de colonias agrícolas en los terrenos de propiedad particular, cuando sus condi

ciones sean propicias, porque notoriamente satisfagan las condiciones antes señaladas.

La Comisión Agraria Ejecutiva consideró conveniente favorecer el fraccionamiento y colonización por la iniciativa particular de los hacendados, concediéndoles para ello determinadas franquicias; pero le dió preferencia a los ejidos de los pueblos.

Por lo que toca a la titulación de los lotes, dice el Ing. Escobar, que los derechos de propiedad que se concedan a los colonos deben restringirse a efecto de asegurar el mejor cultivo posible de la tierra, para lo cual sugiere que se cumplan como requisitos previos: que durante cierto número de años el colono cultive su tierra y no traspase su propiedad; la de construir ciertas mejoras forzosas, etc. Los esfuerzos realizados por el Estado para fomentar la colonización le darían derecho para imponer estas restricciones.

En el Capítulo IV "Pueblos Nuevos", artículo 43, de la Reglamentación de la Ley Agraria<sup>(1)</sup>, expedida por el Gobierno de Yucatán, el 3 de diciembre de 1915, se autorizaba a formar colonias a grupos de diez o más individuos con deseos de trabajar en la agricultura, debiendo ser cuando menos la mitad mexicanos, y que ninguno de ellos fuera propietario rural en la República. Estas colonias --

(1) Silva Herzog.- Ob. Cit.- Tomo IV.- 1915-1917.- Pp. 99 y 97.- Instituto Mexicano de Investigaciones Económicas.- México, 1962.-

se podían formar en terrenos nacionales o de propiedad particular — sin cultivo, con la autorización de la Comisión Agraria. (Art. 44).

En la distribución de los lotes se seguía la misma — regla que para la distribución en los ejidos de los pueblos. (Art. — 45).

Como ya apuntamos en líneas anteriores, múltiples — y variadas fueron las soluciones que se pretendieron dar para remediar el problema de la distribución y productividad de las tierras. — Es de tomarse en consideración por la innovación de sus preceptos el "Proyecto de Ley Agraria" que el Ing. Pastor Rouaiz y el Lic. — José I. Novelo incluyeron en su "Estudio sobre la cuestión agraria"; proyecto que sometieron a la consideración del C. Venustiano Carranza primer Jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del — Poder Ejecutivo de la Nación, en el que se estimó conveniente adoptar como declaraciones fundamentales, las de considerar de utilidad pública, además de la restitución a los pueblos de las tierras de que fueron injustamente privados y de la dotación de tierras a los — pueblos que originariamente carecieron de ellas; teniendo en cuenta el natural e inevitable desenvolvimiento del país, se declara igual

mente de utilidad pública la fundación de pueblos y de colonias - - - agrícolas.

La idea fundamental de esta ley es en el sentido de - que dado a que en México, gran parte de la población vive de la -- agricultura; en que hay tierras no solo para su población actual, si no para un número diez veces mayor; y en que hay tanta y tan rica - variedad de climas y de productos, se impone como imperiosa necesi- dad de orden público, como interés de carácter nacional, la funda- - ción de colonias agrícolas en que puedan trabajar con fruto todas las gentes laboriosas, todos los hombres de buena voluntad, así nacio- nales como extranjeros. Vemos pues que se autorizaba la coloniza- ción exterior.

Estas colonias no solo se formarían en tierras de la- Nación, sino, cuando fuera necesario, se establecerían en tierras- de propiedad particular. Se procuraba salvaguardar los pequeños -- lotes de cultivo contra la amenaza que siempre ha tenido la pequeña propiedad, por medio de disposiciones iguales a las adoptadas para el fomento de defensa de las tierras que van a repartirse entre los ve cinos de los pueblos existentes y entre los habitantes de los que se-

funden; pero había también que estimular a los colonos, asignando -- gratuitamente a cada uno, una porción del fundo legal del pueblo que, sistemáticamente, se fundara como anexo a cada colonia.

Los autores de este proyecto consideraron que en una ley agraria debía consignarse capítulo especial a las colonias agrícolas, a ese fin se destina el Capítulo VIII, de este proyecto, en cuyos artículos 28, 29, 30 y 31, se han recogido los conceptos anteriores que a continuación analizaremos.

En el artículo tercero del proyecto mencionado se declara de utilidad pública la fundación de colonias agrícolas en terrenos fértiles que puedan regarse por medio de obras de irrigación que no hayan sido construidas, por lo cual se considera también de utilidad pública la construcción de las obras de irrigación que sean necesarias: Al efecto la Secretaría de Fomento nombrará comisiones que estudien los lugares apropiados y, una vez resuelta la construcción de las obras, se procederá, en su caso, a la adquisición de los terrenos necesarios para las mismas y para la colonia, por convenio o expropiación, (artículo 28).

El lote que se vendería a cada colono sería de una a -

veinte hectáreas, al precio que resulte aumentando al valor del terreno el costo de las obras de irrigación, con el objeto de que éstas pasen a ser propiedad de la colonia al expirar el plazo. (Artículo 29).

En cada colonia agrícola se reservará una extensión mínima de cien hectáreas para el fundo legal del pueblo de la colonia. A todo propietario de un lote de cultivo, se le adjudicará gratuitamente un lote del fundo legal. (artículo 30).

El precio de los lotes se pagaría en treinta anualidades. (Artículo 16).

Los colonos se comprometían a poner en cultivo en dos años la extensión mínima que se les asigne y a no enajenar ni gravar en manera alguna las tierras que se le adjudiquen, en un plazo de 30 años, las operaciones en contrario a estas disposiciones serían nulas y los interesados perderían los derechos que tuvieran sobre el lote, y las cantidades que como abono hubieren enterado. (Artículos 17 y 18).

Ni los lotes de tierra, ni los derechos sobre ellos adquiridos, estarán sujetos a embargo durante los treinta años a que se refiere el artículo 16 y la fracción C del artículo 21 de esta

ley. Serán, en consecuencia, nulos y de ningún valor los embargos que se traben sobre ellos. (artículo 19).

Los lotes de cultivo sólo se podían transmitir a los herederos legítimos, con todos los derechos y obligaciones estipulados en el contrato de promesa de venta.

Se derogaban, en el artículo primero Transitorio, todas las leyes, decretos, reglamentos y circulares dictadas sobre colonización.<sup>(1)</sup>

(1) Silva Herzog. - Ob. Cit. - "Estudio sobre la cuestión Agraria" Proyecto de ley formado por el Ing. Pastor Rouaix y por el Lic. José I. Novelo. - Imprenta de la Secretaría de Fomento H.H.H. Veracruz. - 1914. - Pp. 359 y Sigts.

## **CAPITULO IV**

### **LOS NUEVOS CENTROS DE POBLACION AGRICOLA .**

- a). - Concepto de Nuevo Centro de Población.**
- b). - Requisitos para constituir los Nuevos Centros de Población.**
- c). - Procedimiento en materia de Nuevos Centros de Población.**
- d). - La dotación y los Nuevos Centros de Población.**
- e). - El Fraccionamiento de los Predios Afectables .**
- f). - Criterios del Cuerpo Consultivo Agrario.**

## CAPITULO IV.

### a). - CONCEPTO DE NUEVOS CENTROS DE POBLACION.

Hemos visto a través del desarrollo de este trabajo - que la causa de las innumerables batallas que han agitado al país - ha sido la mala distribución de la tierra.

A fin de resolver esta situación se pretendió establecer a través de innumerables leyes la distribución de la propiedad agraria sobre bases equitativas, pero la codicia de los intereses de una minoría poderosa desvirtuaron siempre esos principios, razón por la que se hacía necesario establecer de una manera definitiva - en un mandamiento constitucional la facultad del Estado para el -- aprovechamiento y distribución de la propiedad territorial.

"La nación —dice el artículo 27 constitucional en su parte conducente— 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 ob-

jeto, se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los 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".

De una manera general podemos decir que este artículo lo considera el problema agrario en todos sus aspectos y trata de -- resolverlo por medio de principios generales, que habrán de servir de norma para la redistribución del suelo agrario mexicano; es en este precepto donde por vez primera se hace mención a los nuevos centros de población como un medio para redistribuir la población rural, en efecto, para llevar a cabo una mejor distribución de la población y de la tierra, ante la imposibilidad de dotar de ejidos a todos los pueblos peticionarios o de parcelas a todos los individuos con derecho a recibir tierras, se facultó al Estado para crear nuevos centros de población agrícola, en los cuales sería factible acomodar a esta población campesina excedente, disposición que se reglamen

ta, entre otros, en el artículo 100 del Código Agrario vigente que señala: "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".

De lo dicho con antelación, podemos afirmar que la creación de los nuevos centros de población ejidal es un procedimiento subsidiario del ejidal y que tiene por objeto principal la redistribución de la población rural, a fin de satisfacer las necesidades de aquellos campesinos que no hayan obtenido tierras en los ejidos de los núcleos de población en que fueron censados o cuando las necesidades del grupo capacitado no pueden satisfacerse por los procedimientos de restitución, dotación o ampliación de ejidos o acomodo en parcelas vacantes.

En términos generales podemos decir que la creación de nuevos centros de población, es un sistema de colonización complementario del sistema ejidal de restitución, dotación o ampliación.

Ahora bien, el artículo 27 Constitucional y las dispo

siciones relativas del Código Agrario vigente, no definen el concepto de nuevos centros de población ejidal; sino que se refieren en forma concreta a la procedencia de su constitución.

ENSAYO DE DEFINICION DEL CONCEPTO DE NUEVOS  
CENTROS DE POBLACION.

Considerando los elementos y la naturaleza jurídica de esta institución, la podemos definir como la dotación extraordinaria por el Estado, con fines de redistribución de la población rural, de tierras, aguas y bosques, suficientes para satisfacer las necesidades del núcleo de población capacitado, fuera del radio legal, -- con la manifestación expresa de voluntad de los beneficiarios para ocupar y explotar los bienes dotados, bajo el régimen ejidal.

b). - REQUISITOS PARA CONSTITUIR LOS  
NUEVOS CENTROS DE POBLACION.

Hemos señalado ya con anterioridad, que el Derecho Positivo vigente establece como un sistema de colonización, complementario de los sistemas ejidales de restitución, dotación y de ampliación; la creación de nuevos centros de población; consecuentemente, el derecho para la creación de un nuevo centro de población ejidal, se origina en la imposibilidad de ser satisfechas las necesidades de tierras de las masas campesinas por el procedimiento restitutorio, dotatorio, por el de acomodo en parcelas vacantes de algún ejido o por el de ampliación, configurada esta situación, serán necesarios otros requisitos de diversa índole, que atañen a los individuos que formen esos centros de población, o a la preferencia, calidad y proporción de las tierras en que deban constituirse aquéllos.

Así pues, el artículo 53 del Código Agrario vigente señala a quienes tienen derecho a solicitar la creación de un nuevo centro de población, en este caso el titular del derecho no es una persona jurídica; ni tampoco se trata de una persona física; de manera excepcional, nuestro legislador agrario otorga ese derecho, en forma colectiva a un grupo de personas físicas, al establecer en dicho artículo: "Tienen derecho a solicitar la creación de un nuevo centro de población los grupos de veinte o más individuos que reúnan los --

requisitos establecidos en el artículo 54. aún cuando pertenezcan a diversos poblados".

Dichos requisitos considerados individualmente, para cada uno de los sujetos miembros del grupo, son: ser mexicano - por nacimiento, varón mayor de 16 años, si es soltero, o de cualquier edad si es casado, o la mujer soltera o viuda, si tiene familia a su cargo —Angel Caso observa la exclusión de la mujer divorciada—, trabajar personalmente la tierra, como ocupación habitual, es decir, profesionalmente campesinos. No poseer a nombre propio y a título de dominio, tierras en extensión igual o mayor que la unidad de dotación; no poseer un capital individual en la industria o en el comercio mayor de dos mil quinientos pesos, o un capital agrícola mayor de cinco mil pesos.

Como anteriormente apuntamos, éste es un procedimiento subsidiario del ejidal y por lo tanto, no podrá crearse el - -

nuevo centro de población ejidal, si antes no se han satisfecho las necesidades agrarias, por la vía ejidal.

El artículo 58 del mencionado código establece: "Las propiedades de la federación, de los Estados o de los Municipios, -- serán afectadas preferentemente a las propiedades privadas para dotar o ampliar ejidos o para crear nuevos centros de población agrícola". En el último de los casos, esta disposición debe verse a la luz del artículo 101 del mismo ordenamiento, que dispone que los nuevos centros de población se constituyan en tierras que por su calidad aseguren rendimientos suficientes para satisfacer las necesidades de sus componentes; que si hay tierras de diversas calidades, conforme a la tabla de equivalencias fijada en el Art. 76, se determine la cantidad necesaria para satisfacer al nuevo centro de población. Y si -- entre las propiedades afectables hay varias que pueden contribuir a la afectación, como lo dispone el artículo 102 en relación con el 60, esta se reparte proporcionalmente, de acuerdo con la extensión y ca

lidad de las tierras, y en el caso de que varias fincas puedan contribuir a la dotación, en igualdad de circunstancias, por lo que respecta a la calidad, la afectación se localizará, de preferencia sin solución de continuidad en las propiedades que hubieren sido menos afectadas por dotaciones ordinarias.

Como se observa, de la lectura de los anteriores artículos, podemos considerar que de estos se desprende un requisito más para la creación de los nuevos centros de población, con relación a la preferencia, calidad y proporción de las tierras en que deban constituirse éstos.

c). - PROCEDIMIENTOS EN MATERIA DE  
NUEVOS CENTROS DE POBLACION.

Como lo apuntamos en los incisos anteriores, la base constitucional para la creación de los nuevos centros de población, es el párrafo tercero del artículo 27 Constitucional ; pero fue hasta el año de 1934, con la expedición del primer Código Agrario, que se incluye la creación de los nuevos centros de población como un procedimiento legal de afectación para disponer de tierras con que crearlos y dotarlos.

El artículo 27 de la Constitución considera la creación de nuevos centros de población agrícola, como uno de los medios de redistribuir la población rural ; y la riqueza pública en forma justa y equitativa. Pero los diversos códigos agrarios que han estado en vigor reglamentan esta materia, a la que el Constituyente concedió singular importancia, de tal forma, que resulta un procedimiento subsidiario de satisfacer las necesidades de la Reforma Agraria.

En efecto, desde el Código Agrario de 34, se consideró éste un procedimiento complementario o subsidiario de los de restitución, dotación o ampliación de ejidos, o acomodo en parcelas vacantes, así se desprende de sus artículos 99 y 105, que dicen:

de un nuevo centro de población agrícola, se harán a las fincas que más convenga, respetando siempre las propiedades inafectables conforme a este Código.

En todo caso, se dará preferencia a las dotaciones y restituciones de núcleos de población que puedan afectar a dichas fincas<sup>(1)</sup>.

En el artículo 112 del Código de 1940 se conservó el mismo criterio, al establecer:

Artículo 112. - "Procederá la creación de los nuevos centros de población agrícola:

I. - Cuando las tierras restituidas a un núcleo de población no son suficientes para todos los individuos comprendidos en el censo agrario, tomando en cuenta la unidad normal de dotación y no se pueda dotar complementariamente en los términos del artículo 208;

II. - Cuando las tierras afectables conforme a este Código no basten para dotar a todos los individuos de un núcleo de

(1) Manuel Fabila. - Ob. Cit. - Págs. 591 y 592.

de un nuevo centro de población agrícola, se harán a las fincas que más convenga, respetando siempre las propiedades inafectables conforme a este Código.

En todo caso, se dará preferencia a las dotaciones y restituciones de núcleos de población que puedan afectar a dichas fincas<sup>(1)</sup>.

En el artículo 112 del Código de 1940 se conservó el mismo criterio, al establecer:

Artículo 112.- "Procederá la creación de los nuevos centros de población agrícola:

I.- Cuando las tierras restituidas a un núcleo de población no son suficientes para todos los individuos comprendidos en el censo agrario, tomando en cuenta la unidad normal de dotación y no se pueda dotar complementariamente en los términos del artículo 208;

II.- Cuando las tierras afectables conforme a este Código no basten para dotar a todos los individuos de un núcleo de

(1) Manuel Fabila.- Ob. Cit.- Págs. 591 y 592.

población con unidades normales de dotación; y

III. - Cuando siendo procedentes la ampliación o ampliación automática de un ejido, en los términos de este Código, no haya tierras afectables para resolver el problema económico de los <sup>(1)</sup>campesinos".

Este criterio se confirmó con la introducción de la -- disposición contenida en el artículo 113, que dice:

"Al iniciarse un expediente de creación de nuevos -- centros de población, se hará el acomodo de solicitantes en parcelas vacantes de otros ejidos de la región...". "Los capacitados que no alcancen acomodo en esas unidades de dotación, pasarán a integrar los nuevos centros de población"<sup>(2)</sup>.

El Código Agrario vigente, al igual que los anteriores, considera la creación de los nuevos centros de población como un -- procedimiento subsidiario según se desprende de su artículo 100, interpretado a contrario sensu, pues no podrá crearse un nuevo centro de población, si las necesidades agrarias del grupo solicitante -- pueden satisfacerse por los procedimientos ordinarios de restitución,

(1) y (2). - Manuel Fabila. - Ob. Cit. - Pág. 722.

dotación o ampliación de ejido, o acomodo en parcelas vacantes, en consecuencia, constituye un procedimiento excepcional; pero que por su misma naturaleza se rige por las disposiciones relativas a la dotación en cuanto le sean aplicables.

Hasta en noviembre de 1958 dos Dependencias Gubernamentales aplicaban cada una por su lado, leyes diferentes pero con la misma finalidad, o sea la creación de centros de población, pero en un caso constituyendo propiedades privadas y en el otro, propiedades ejidales.

Nos referimos a la Ley de Colonización que aplicaba la Comisión Nacional de Colonización en forma casi autónoma y el Código Agrario que a su vez aplicaba el Departamento Agrario, constituyendo esto una clara duplicidad de funciones administrativas. Con la expedición de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958, se terminó esta anomalía; al conceder a una sola dependencia del Poder Ejecutivo; el Departamento Agrario hoy de Asuntos Agrarios y Colonización, facultad para la aplicación del Código Agrario y de las Leyes de Colonización, Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías.

El procedimiento para la creación de los nuevos centros de población ejidal está regulado por los artículos del 271 al 277, del capítulo VII, del vigente Código Agrario, que disponen:

Elevar solicitud ante el Departamento Agrario, por los interesados en la creación del nuevo centro de población, en la que manifiesten su conformidad expresa de trasladarse al sitio donde se establezca aquél y su decisión de arraigarse en él, (artículo 271).

Dichas solicitudes no están sujetas a formalidades; sólo se requiere el nombre de los interesados, el lugar donde viven e indiquen su deseo de constituir un nuevo centro de población y establecerse y arraigarse en él.

Es oportuno señalar desde ahora, la grave deficiencia de que adolece este procedimiento y en particular este artículo, al no establecerse en el mismo, que los solicitantes señalen expresamente el predio afectable, pues como veremos mas adelante, esta deficiencia es causa de graves problemas. Aquí volvemos a insistir en la necesidad de reglamentar este procedimiento.

La solicitud deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación y en el periódico oficial de la entidad federativa de donde sean los solicitantes, artículo 272.

En el supuesto de que los peticionarios hubieren elevado una solicitud de dotación o de ampliación de ejidos sin resolución presidencial ni posesión provisional, deberán optar por éstos o por la creación de nuevos centros de población. Una vez que hayan optado uno, se suspenderá el otro. Esta determinación se notificará a la Comisión Agraria Mixta respectiva, artículo 273.

El Departamento Agrario estudiará la ubicación del nuevo centro de población, la cantidad y calidad de la tierra, bosques y aguas que deba comprender y las fincas que puedan afectarse, los proyectos de urbanización, de saneamiento y de servicios sociales que deba establecer y los costos de transporte, traslado e instalación de los beneficiarios, artículo 274.

Enviar tales estudios al Gobernador de la entidad y a la Comisión Agraria Mixta, en cuya jurisdicción el centro se establecerá para que, en un término de 15 días, expresen su opinión. Simultáneamente se notificará a los propietarios posiblemente afectados y a los solicitantes, para que en un plazo de 30 días expongan lo que a su interés convenga, artículo 275.

Transcurridos los términos, el Departamento Agrario emitirá dictamen que elevará a la consideración del Presidente de la República para que dicte la resolución correspondiente, artículo 276.

Esta resolución sobre creación de nuevos centros de población se ajustará a las reglas establecidas para las de dotación de ejidos, en cuanto a su contenido, publicación y ejecución y surtirán respecto de las propiedades afectadas, los mismos efectos que estas, artículo 277.

En concepto del Dr. Mendieta y Nuñez el Cuerpo -- Consultivo no interviene en este procedimiento. A este respecto, -- debemos decir que en la práctica es este Cuerpo el que emite el -- dictamen sobre la procedencia o improcedencia de la creación de -- nuevos centros de población ejidal y estimamos que lo hace con ba -- se en lo dispuesto en los artículos 36 fracción I y 276, del Código -- Agrario vigente, que dicen:

Artículo 36.- " Son atribuciones del Cuerpo Consul -- tivo Agrario:

I.- Dictaminar sobre los expedientes que deban ser resueltos por el Presidente de la República, cuando su tramitación haya concluído;" .

En efecto, dentro de esos expedientes, se encuen -- tran los relativos a creación de nuevos centros de población ejidal, que son resueltos por el Presidente de la República.

Artículo 276.- "Transcurridos los plazos a que se re -- fiere el artículo anterior, el Departamento Agrario emitirá dictamen -- que elevará a la consideración del Presidente de la República, para que dicte la resolución correspondiente".

Y, de acuerdo con el artículo 2o. del mismo ordena -- miento, el Cuerpo Consultivo Agrario es un órgano del Departamento Agrario.

Una medida que vendría a complementar el procedimiento mencionado, como consecuencia necesaria para la creación de los nuevos centros de población ejidal, sería el comprobar que la necesidad de tierras no pudiera satisfacerse por los procedimientos de restitución, dotación, ampliación o de reacomodo, ya que señalamos esto último como un requisito indispensable para la constitución de los nuevos centros de población a que hemos hecho mención.

Es oportuno recordar que la creación de nuevos centros de población ejidal es el único procedimiento legal de colonización en beneficio del campesino, en los términos de la reforma que se establece en el artículo 58 del Código Agrario, que derogó la Ley Federal de Colonización y que postula el imperativo de que: "Las propiedades de la Federación, de los Estados y de los Municipios, serán afectadas preferentemente a las propiedades privadas para dotar o ampliar ejidos o para crear nuevos centros de población agrícola". "...Queda prohibida la colonización de propiedades privadas. . .", con ello se deja subsistente solo a la colonización ejidal, a la que debe dar cumplimiento en forma integral el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y que cada vez tendrá mayor importancia relativa, dado el adelanto del reparto.

d). - LA DOTACION Y LOS NUEVOS  
CENTROS DE POBLACION. -

Como quedó asentado anteriormente, el procedimiento de creación de nuevo centro de población es extraordinario o supletorio del de dotación, de conformidad con lo que establece el artículo 100 del Código Agrario. Pero para tratar de definir con precisión si las normas que rigen a la dotación de ejidos, se aplican indistintamente a la creación de nuevos centros de población ejidal, es necesario analizar lo que al respecto establecen el artículo 27 constitucional y el Código Agrario vigente.

El artículo 27 constitucional en su párrafo tercero, habla de la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les sean indispensables y a continuación, después de un punto y seguido, expresa que los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas o no las tengan en cantidad bastante, tendrán derecho a que se les dote de ellas tomándolas de las propiedades inmediatas.

De la lectura de éste párrafo, se desprende que: En tanto que 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; al re-

ferirse a los nuevos centros de población agrícola no indica, como lo indicó el Constituyente de Querétaro, de donde se tomán, o a cuenta de quien, se conceden las tierras y aguas que les sean indispensables, en tanto que tratándose de los núcleos de población ya existentes, establece en forma precisa que las tierras de que carezcan se les dotarán tomándose de las propiedades inmediatas, aún cuando hasta aquí no se expresa a que título deban ser tomadas.-

Sin embargo, esto no significa que deba darse un -- tratamiento totalmente distinto al nuevo centro de población ejidal, -- surgido en el Código Agrario de 1934, como consecuencia de la necesidad de resolver el problema del encasillamiento de los núcleos por falta de tierras afectables dentro del radio legal, y a la dotación de -- tierras. Por lo tanto, la diferencia será únicamente, por lo que se -- refiere a este aspecto, en cuanto al radio legal de afectación; pues -- como veremos más adelante, consideramos que estos procedimientos deben equipararse.

En el texto original del propio artículo 27 constitucional, no se consideró a los nuevos centros de población entre las corporaciones que pueden tener en propiedad o administrar por sí -- bienes raíces. Fue hasta el 30 de diciembre de 1933, con las refor-- mas al citado artículo, publicadas en el D.O. de la Federación de --

10 de enero de 1934, que se concedió en la fracción VI —texto actual— capacidad a los nuevos centros de población junto con los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden estado comunal y a los núcleos dotados o restituidos para disfrutar en propiedad o administrar por sí bienes raíces.

En el texto original del artículo que se analiza, sólo se señalaba el derecho de los pueblos, rancherías y comunidades a la dotación de tierras, y se consideraba de utilidad pública la adquisición de las propiedades particulares necesarias para cumplir dichos fines.

Al reformarse el anterior artículo, su fracción X establece, que los núcleos de población que carezcan de ejidos deben ser dotados con tierras, bosques y aguas suficientes para constituirlos, tomándolas de las que se encuentren inmediatas a los pueblos interesados, expropiándolas por cuenta del Gobierno Federal.

Lo anterior demuestra que el Constituyente de 17 no previó el nuevo centro de población ejidal — pues como lo apuntamos anteriormente, al hablar de nuevos centros de población agrícola se refería a la colonización—, y que cuando se reformó el texto original del artículo 27, no se consideró oportuna la incorporación de sus caracte-

rísticas fundamentales. (Afectación de tierras fuera del radio legal).

El párrafo primero de la fracción XIV del artículo que se trata, expresa que los propietarios afectados por resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos, no tendrán ningún recurso ni podrán promover el juicio de amparo, teniendo sólo derecho a la indemnización correspondiente.

En nuestra opinión, los alcances de esta disposición comprenden tanto las resoluciones dotatorias como las de creación de nuevos centros de población, aún cuando no se señale en forma expresa, pues ambas producen los mismos efectos, tal y como lo establece el artículo 277 del Código Agrario vigente; no podría ser de otra manera, cualquier otra interpretación diferente pondría en una situación de privilegio a los propietarios afectados por la creación de nuevo centro de población, al otorgárseles todos los recursos legales ordinarios y aún el juicio de amparo, en esta forma lo dispuesto por la fracción que se estudia, sería ineficaz.

Al respecto, el Dr. Mendieta y Nuñez dice: "En consecuencia, la creación de nuevos centros de población agrícola, - es una forma, un medio de dotar de tierras a los campesinos necesitados, que no pudieran ser colocados en los ejidos correspondientes a sus pueblos. El nombre de nuevo centro de población agrícola, no puede desvirtuar las finalidades de la Reforma Agraria, porque en -- último análisis también en estos centros como en los ejidos, la tierra se entrega a los interesados por el procedimiento de dotación"<sup>(1)</sup>.

El inciso f de la fracción XVII del artículo en cuestión, dispone:

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

De la lectura del inciso transcrito se desprende, que el fraccionamiento de los predios afectables se condiciona a que hayan qu dado satisfechas las necesidades agrarias de los núcleos de población inmediatos, entendiéndose por estos, aquéllos poblados que se encuentran situados dentro del radio legal de afectación; en esta disposición no se condiciona la legalidad de los fraccionamientos de latifundios, a que se hayan resuelto las necesidades de tierras de los grupos que aspiren a crear nuevos centros de población, ya se trate de campesinos procedentes del mismo Estado donde se establezca el centro, o de otra entidad federativa, sino exclusivamente los condiciona a que se satisfagan las necesidades de los poblados ya existentes, que se encuentren inmediatos a los predios por fraccionarse.

Consideramos que lo dispuesto por el inciso que se estudia, no debe interpretarse en forma literal que modifique el sentido dotatorio del nuevo centro de población, pues de hacerlo así, las resoluciones presidenciales que crean estos nuevos centros perderían su fuerza legal si se sancionaran los fraccionamientos de los predios afectables con el pretexto de que las necesidades agrarias de los poblados inmediatos han quedado satisfechas.

Ahora bien, el artículo 53 del Código Agrario vigente señala el derecho que tienen grupos de 20 o más individuos para solicitar la creación de un nuevo centro de población, aún cuando pertenezcan a diversos poblados, en este precepto se equiparan la dotación y la ampliación-

de tierras con el nuevo centro de población, en lo relativo a la capacidad individual en materia agraria, al remitirse para tal efecto al artículo 54.

Algunas diferencias entre estos procedimientos:

1a.- El artículo 50 del mismo ordenamiento, establece como requisito para la dotación y ampliación de tierras que el poblado solicitante exista con seis meses de anterioridad a la fecha de la solicitud respectiva, en el artículo 53 del propio código, no se exige este requisito para la creación de nuevos centros de población.

2a.- Las posibilidades de concederse una dotación o ampliación, están limitadas a las de afectabilidad de los predios comprendidos dentro del radio legal de afectación —siete kilómetros, tomando como centro el núcleo gestor, artículo 53 —; para la creación de un nuevo centro de población no existe radio legal de afectación; consecuentemente, puede afectarse cualquier predio que exceda los límites señalados por la ley a la pequeña propiedad, en cualquier parte del país.

La principal diferencia procesal entre la dotación y los nuevos centros de población, es que aquélla se desarrolla en dos instancias, la primera ante la Comisión Agraria Mixta del Esta-

do y la segunda ante el Departamento Agrario, en tanto que el procedimiento de creación de nuevos centros de población es uni-instan--  
 cial y se sigue ante el Departamento Agrario y solo se remiten los --  
 proyectos respectivos, al Gobernador y a la Comisión Agraria Mixta -  
 del Estado en el cual va a crearse el nuevo centro, para su opinión, -  
 las que en caso de ser negativas a dichos proyectos no son obstáculo  
 para que continúe el procedimiento.

Como se ve, en el caso de los nuevos centros de pobla  
 ción los Gobernadores de los Estados no emiten fallo provisional. Es-  
 ta es la razón por la cual este procedimiento es el más expedito, y -  
 consideramos que tiene razón el Dr. Mendieta y Nuñez cuando dice -  
 que la intervención de los Gobernadores en los procedimientos de do  
 tación y restitución, ha sido una de las principales causas de la len  
 titud con que se desarrolla la Reforma Agraria. A manera de ilustra--  
 ción insertamos los siguientes fluxogramas y un estudio de tiempos -  
 de procesos agrarios —muestreo intencional en zonas atrasadas—.

Por todo lo anterior, creemos que el procedimiento de  
 creación de nuevos centros de población ejidal, es el medio más efi  
 caz para acelerar la distribución de la tierra que aún sea áfectable en  
 el territorio nacional.

(1) El Problema Agrario en México.- Mendieta y Núñez.- México 1966.  
 Pág. 354.

El artículo 102 del Código Agrario expresa: "Al conceder las dotaciones a nuevos centros de población, se tendrá en cuenta lo establecido en los artículos 58 —referente a la afectación de las propiedades de la Federación, Estados y Municipios — y el artículo 60 —afectación proporcional de dos o más propiedades—. Como se ve en este artículo se habla claramente de dotación a los nuevos centros de población.

En consecuencia, creemos que deben considerarse equivalentes en materia de entrega y reparto de la tierra, los procedimientos agrarios de dotación y creación de nuevos centros de población ejidal, en los términos del artículo 277 del Código Agrario vigente, en el que se establece imperativamente que, "Las resoluciones presidenciales sobre creación de nuevos centros de población se ajustarán a las reglas establecidas para las de dotación de ejidos, - en cuanto a su contenido, publicación y ejecución, y surtirán respecto de las propiedades afectadas, los mismos efectos que estas". Se advierte con claridad que el espíritu de la Ley procesal es en el sentido de aplicar todos los principios jurídicos que informan y rigen la materia de dotación al de la creación de nuevos centros de población ejidal, establecido éste último como un procedimiento agrario extraordinario y supletorio, en el artículo 100 del citado ordenamiento, y al que son --

aplicados, en forma expresa en cuanto a la materia artículos relativos al procedimiento de dotación, como lo previenen los artículos 101 con relación del 70 a 82; 102 en relación con lo establecido por los artículos 58 y 60, y 103 y en cuanto al procedimiento los artículos 271 a 277, incorporando el procedimiento de creación de nuevos centros de población ejidal a la legislación agraria como un todo para ser consecuentes con la fracción X, del artículo 27 constitucional, que no justifica una política agraria específica en materia de creación de nuevos centros - que fuera contraria a lo que se establece para la dotación como procedimiento agrario.

A mayor abundamiento, el resultado del procedimiento de creación de nuevo centro de población es el mismo que el dotatorio o sea, establecer un ejido el que en nada se diferencia del que se - - constituye por la vía de dotación de tierras. En efecto, la organización y funcionamiento de los nuevos centros de población, se regula por las disposiciones que el Código Agrario y los diferentes reglamentos establecen para los ejidos, la resolución presidencial mediante la que se crea un nuevo centro de población ejidal, contiene entre otras cosas - la superficie que deba destinarse para la formación de la zona urbana, determina el número de lotes urbanos que deben crearse y la cantidad -

de terrenos que se destinará para establecer los servicios públicos, - el número de parcelas en que deben dividirse las tierras dotadas, la superficie para la parcela escolar y el régimen de explotación.

El maestro Manzanilla Schaffer considera al nuevo centro de población como una dotación extraordinaria y entiende por esta la afectación de las tierras más allá del radio legal del núcleo solicitante.

## PROCESO : DOTACION

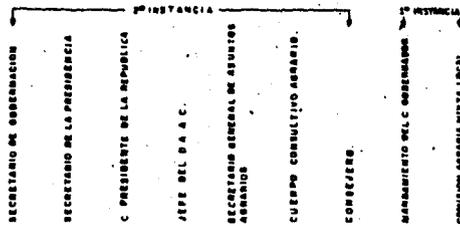
**POBLADO:** LA LIBERTAD.

**MUNICIPIO:** LA LIBERTAD.

**ESTADO:** CHIAPAS.

**RESULTADOS:** TIEMPO MAXIMO: 45 años, 16 días.

**EVALUACION:**



### TIEMPOS

4 de agosto de 1921.

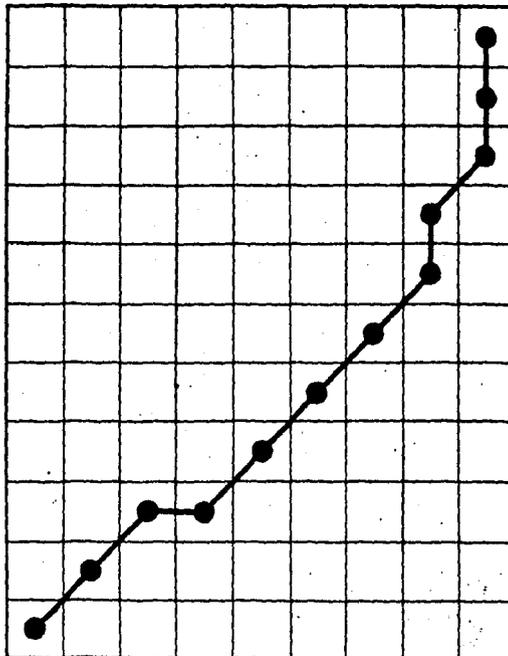
14 de abril de 1926.

3 de enero de 1963.

NO SE EJECUTO.

15 de julio de 1966.

20 de agosto de 1966.



- TOMA CONOCIMIENTO DE LA SOLICITUD.
- PUBLICACION DE SOLICITUD EN EL PERIODICO OFICIAL DEL ESTADO
- TRABAJOS TECNICOS E INFORMATIVOS.
- CONFIRMA O NEGAR EL DICTAMEN.
- SE EJECUTO O NO LA POSESION PROVISIONAL.
- PROYECTO DE DICTAMEN
- APRUEBA DICTAMEN
- ELABORA PROYECTO DE RESOLUCION
- ACUERDO PRESIDENCIAL
- REGISTRO Y CONTROL.
- PUBLICACION EN EL D.D. DE LA FEDERACION.

**NOTA** NO SE INCLUYE EN EL PROCESO LA EXPENCION DE CERTIFICADOS DE DERECHOS AGRARIOS Y DE TITULOS PARCELARIOS

## PROCESO : DOTACION

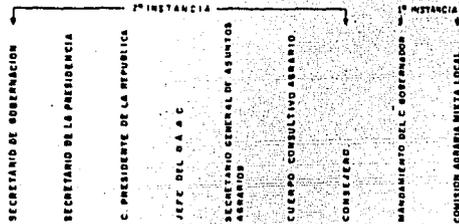
**POBLADO :** SAN JOSE DE LAS FLORES.

**MUNICIPIO :** SAN JUAN MAZATLAN.

**ESTADO :** OAXACA.

**RESULTADOS :** TIEMPO MAXIMO: 43 años, 4 días.

**EVALUACION :**



### TIEMPOS

7 de abril de 1923.

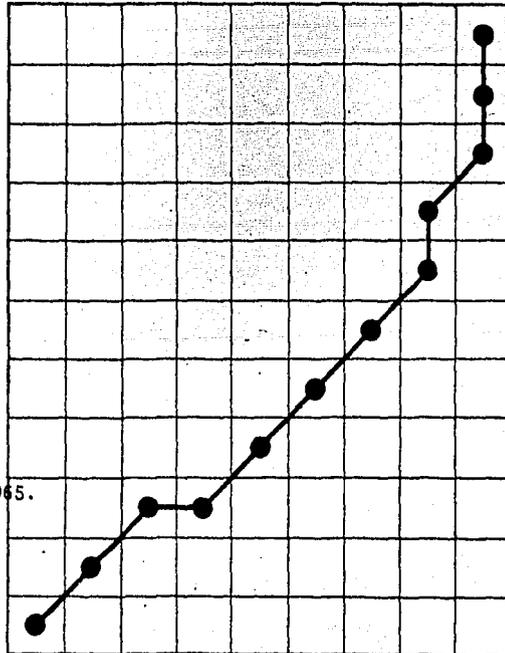
6 de octubre de 1923.

10 de junio de 1964.

19 de julio de 1964.

26 de noviembre de 1965.

11 de abril de 1966.



**NOTA.** NO SE INCLUYE EN EL PROCESO LA EXPEDICION DE CERTIFICADOS DE DERECHOS AGRARIOS Y DE TITULOS PARCELARIOS.

**PROCESO: NUEVO CENTRO DE POBLACION AGRICOLA.**

**POBLADO:** LA SOLEDAD DE JUAREZ.

**MUNICIPIO:** AYOTZINTEPEC.

**ESTADO:** OAXACA.

**RESULTADOS:** TIEMPO MAXIMO: seis años , doce días.

**EVALUACION:**

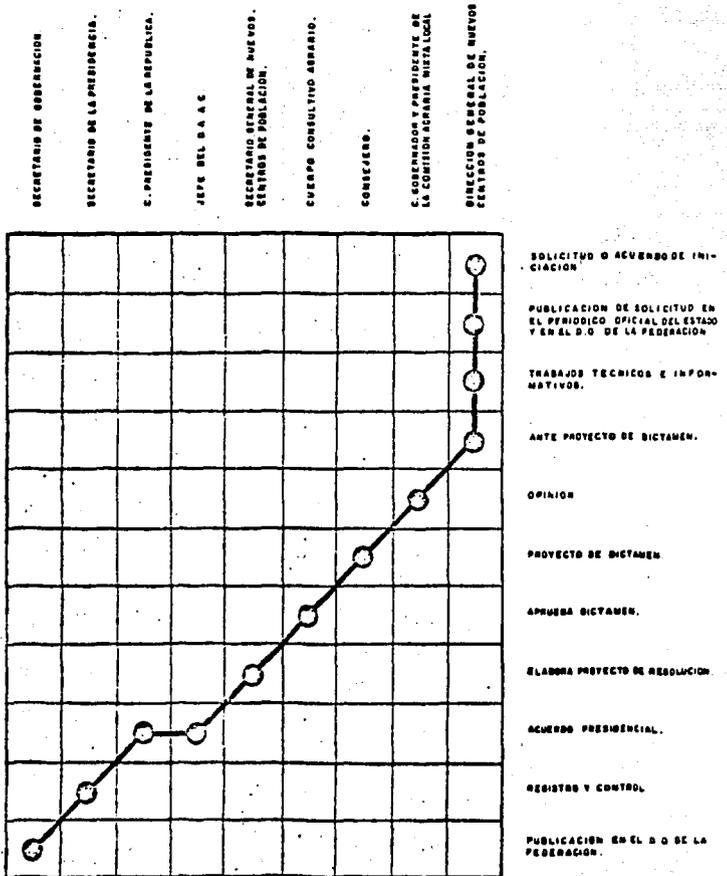
**TIEMPOS**

4 de marzo de 1961.

29 de junio de 1961.

10 de marzo de 1967.

16 de marzo de 1967.



NOTA: NO SE HIZO EN EL PROCESO LA EMISION DE CERTIFICADOS DE BENECHOS SOBANDOS Y DE TITULOS PARCELARIOS

SECRETARIA DE LA PRESIDENCIA  
 COMISION DE BENECHOS Y TITULOS PARCELARIOS  
 24 MARZO 1967

## PROCESO : DOTACION

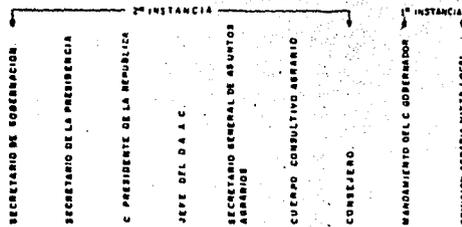
**POBLADO:** CERRO DEL ORO.

**MUNICIPIO:** OJITLAN.

**ESTADO:** OAXACA.

**RESULTADOS:** TIEMPO MINIMO: 1 año, 8 meses, 2 dfas.

**EVALUACION:**



### TIEMPOS

26 de enero de 1965.

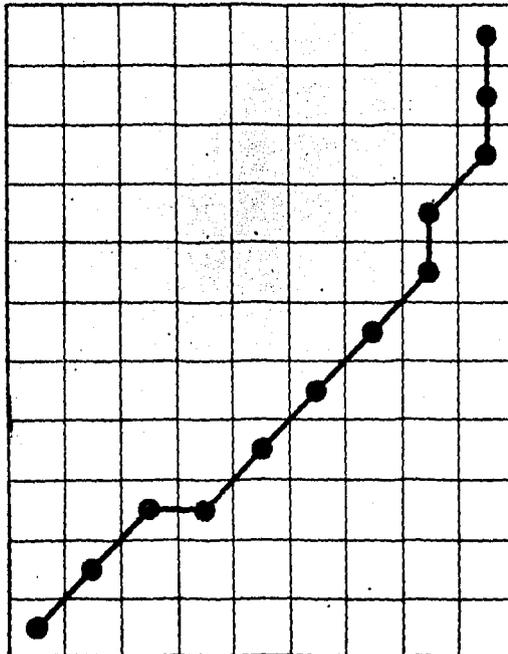
12 de junio de 1965.

9 de mayo de 1966.

12 de julio de 1966.

15 de Sept. de 1966.

28 de Sept. de 1966.



**NOTA:** NO SE INCLUYE EN EL PROCESO LA EXPEDICION DE CERTIFICADOS DE DERECHOS AGRARIOS Y DE TITULOS PARCELARIOS

**PROCESO: NUEVO CENTRO DE POBLACION AGRICOLA.**

**POBLADO: BENITO JUAREZ.**

**MUNICIPIO: TUTUTEPEA.**

**ESTADO: OAXACA.**

**RESULTADOS: TIEMPO MINIMO: dos años, 8 meses, 10 días.**

**EVALUACION:**

- SECRETARÍA DE AGRICULTURA
- SECRETARÍA DE LA PRESIDENCIA.
- C. PRESIDENTE DE LA REPUBLICA.
- JEFE DEL D.A.A.C.
- SECRETARIO GENERAL DE NUEVOS CENTROS DE POBLACION.
- CUERPO CONSULTIVO AGRARIO.
- CONSEJERO.
- C. CONSULTIVO Y PRESIDENTE DE LA COMISION PARA NUEVOS CENTROS DE POBLACION.
- DIRECCION GENERAL DE NUEVOS CENTROS DE POBLACION.

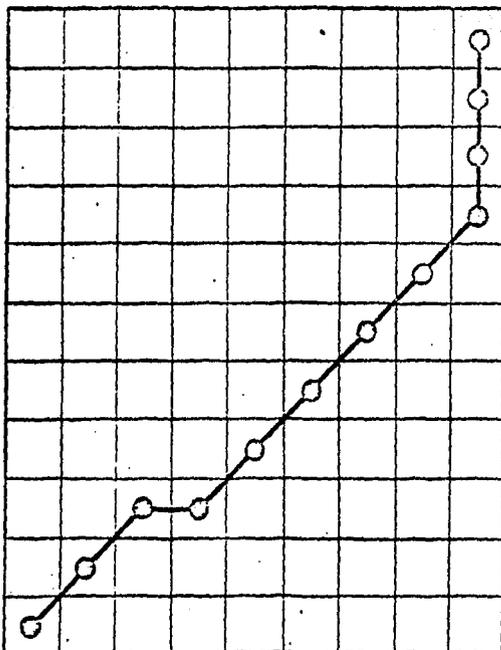
**TIEMPOS**

4 de julio de 1962.

21 de agosto de 1962.

4 de febrero de 1965.

13 de marzo de 1965.



- SOLICITUD O ACUERDO DE INICIACION
- PUBLICACION DE SOLICITUD EN EL PERIODICO OFICIAL DEL ESTADO Y EN EL D.O. DE LA FEDERACION
- TRABAJOS TECNICOS E INFORMATIVOS.
- ANTE PROYECTO DE DICTAMEN.
- OPINION
- PROYECTO DE DICTAMEN
- APRUBA DICTAMEN
- ELABORA PROYECTO DE RESOLUCION.
- ACUERDO PRESIDENCIAL
- REGISTRO Y CONTROL
- PUBLICACION EN EL D.O. DE LA FEDERACION

**NOTA** NO SE REALIZA EN EL PROCESO LA EMISION DE CERTIFICADOS DE BIENECOS AGRARIOS Y DE TITULOS PARCELARIOS

| UNIDAD | CANTIDAD | PERÍODO | EVALUACION   |
|--------|----------|---------|--|
| 8      | 12       | 3       | 44,957-74-77 HS. ENTREGADAS<br>1,404 BENEFICIADOS<br>234 CON DERECHOS A SALVO<br>22 RESOLUCIONES DICTADAS  |
| 1      | 10       | 8       | 28,999-26-09 HS. ENTREGADAS<br>668 BENEFICIADOS<br>363 CON DERECHOS A SALVO<br>14 RESOLUCIONES DICTADAS    |
| 8      | 4        | 3       | 25,464-05-43 HS. ENTREGADAS<br>91 BENEFICIADOS<br>19 CON DERECHOS A SALVO<br>7 RESOLUCIONES DICTADAS       |
| 1      | 15       | 7       | 1,042,198-97-00 HS. ENTREGADAS<br>17,231 BENEFICIADOS<br>41 RESOLUCIONES DICTADAS                          |
| 11     | 5        | 1       | 3,810-74-00 HS. ENTREGADAS<br>27 BENEFICIADOS<br>534 CON DERECHOS A SALVO<br>9 RESOLUCIONES DICTADAS       |
| 9      | 7        |         | 1,113-74-00 HS. ENTREGADAS<br>18 BENEFICIADOS<br>1,459 CON DERECHOS A SALVO<br>25 RESOLUCIONES DICTADAS    |
| 9      | 2        | 9       | 2,013-40-00 HS. ENTREGADAS<br>41 BENEFICIADOS<br>7 CON DERECHOS A SALVO<br>1 RESOLUCIONES DICTADAS         |
| 6      | 2        | 11      | 38,030-00-00 HS. ENTREGADAS<br>690 BENEFICIADOS<br>11 RESOLUCIONES DICTADAS                                |
| 5      | 3        | 2       | 6,400-00-00 HS. ENTREGADAS<br>131 BENEFICIADOS<br>2 RESOLUCIONES DICTADAS                                  |
| 4      | 2        | 5       | 410-74-55 HS. ENTREGADAS<br>226 CON DERECHOS A SALVO<br>2 RESOLUCIONES                                     |
| 9      | 9        |         | 33,862-56-00 HS. ENTREGADAS<br>971 BENEFICIADOS<br>15 RESOLUCIONES DICTADAS                                |
| 4      | 11       | 1       | 27,523-00-00 HS. ENTREGADAS<br>1,068 BENEFICIADOS<br>16 RESOLUCIONES DICTADAS                              |
| 1      | 1        | 5       | 32,236-00-00 HS. ENTREGADAS<br>1,169 BENEFICIADOS<br>13 RESOLUCIONES DICTADAS                              |
| 10     | 4        | 5       | 40,791,617-00 HS. ENTREGADAS<br>1,032 BENEFICIADOS<br>801 CON DERECHOS A SALVO<br>19 RESOLUCIONES DICTADAS |
| 10     | 4        | 4       | 117,452-35-12 HS. ENTREGADAS<br>BENEFICIADOS<br>1,187 CON DERECHOS A SALVO<br>22 RESOLUCIONES DICTADAS     |
| 4      | 5        | 6       | 212,909-14-00 HS. ENTREGADAS<br>3,437 BENEFICIADOS<br>4 RESOLUCIONES DICTADAS                              |

**RECONOCIMIENTO Y TITULACION DE BIENES COMUNALES**

| AÑOS | MESES | DÍAS |
|------|-------|------|
| 22   | 3     | -    |
| 6    | 11    | -    |
| 12   | 3     | 5    |

# PROCESOS ÁGRARIOS

MUESTREO INTENCIONAL EN ZONAS ATRASADAS

## ESTUDIO DE TIEMPOS

| CHIAPAS   | MAXIMA     | MINIMA     | MEDIA      | EVALUACION  |
|---|------------|------------|------------|---|
|   | AÑOS MESES | AÑOS MESES | AÑOS MESES |   |
| DOTACIONES                                      | 45         | 1 6        | 7 2        | 102,500-17-14 HS. ENTREGADAS<br>1,742 BENEFICIARIOS<br>1,183 CON DERECHOS A SALVO<br>00 RESOLUCIONES DICTADAS |
| AMPLIACIONES                                    | 28 7       | 1 3        | 10 7       | 10,094-11-13 HS. ENTREGADAS<br>1,415 BENEFICIARIOS<br>379 CON DERECHOS A SALVO<br>13 RESOLUCIONES DICTADAS    |
| NUEVOS CENTROS DE POBLACION                     | 9          | 2 4        | 4 1        | 17,636-09-11 HS. ENTREGADAS<br>626 BENEFICIARIOS<br>23 CON DERECHOS A SALVO<br>9 RESOLUCIONES DICTADAS        |
| RECONOCIMIENTO Y TITULACION DE BIENES COMUNALES | 23         | 8 7        | 15 10      | 33,395-15-02 HS. ENTREGADAS<br>1,179 BENEFICIARIOS<br>2 RESOLUCIONES DICTADAS                                 |

| DURANGO   |            |            |            |   |
|---|------------|------------|------------|---|
|   | MAXIMA     | MINIMA     | MEDIA      | EVALUACION  |
|   | AÑOS MESES | AÑOS MESES | AÑOS MESES |   |
| DOTACIONES                                      | 19 1       | 1 8        | 5 3        | 59,716-70-00 HS. ENTREGADAS<br>149 BENEFICIARIOS<br>725 CON DERECHOS A SALVO<br>18 RESOLUCIONES DICTADAS    |
| AMPLIACIONES                                    | 30 11      | 1 9        | 7 6        | 192,094-78-29 HS. ENTREGADAS<br>237 BENEFICIARIOS<br>1,106 CON DERECHOS A SALVO<br>53 RESOLUCIONES DICTADAS |
| NUEVOS CENTROS DE POBLACION                     | 15 5       | 2 11       | 7 4        | 34,392-00-00 HS. ENTREGADAS<br>163 BENEFICIARIOS<br>181 CON DERECHOS A SALVO<br>3 RESOLUCIONES DICTADAS     |
| RECONOCIMIENTO Y TITULACION DE BIENES COMUNALES | 16 7       | 3 2        | 9 10       | 124,816-00-10 HS. ENTREGADAS<br>477 BENEFICIARIOS<br>3 RESOLUCIONES DICTADAS                                |

| GUERRERO  |            |            |            |   |
|---|------------|------------|------------|---|
|   | MAXIMA     | MINIMA     | MEDIA      | EVALUACION  |
|   | AÑOS MESES | AÑOS MESES | AÑOS MESES |   |
| DOTACIONES                                      | 41 11      | 10 11      | 1 1        | 102,159-05-00 HS. ENTREGADAS<br>1,115 BENEFICIARIOS<br>771 CON DERECHOS A SALVO<br>23 RESOLUCIONES DICTADAS   |
| AMPLIACIONES                                    | 31 8       | 11 10      | 7          | 100,352-65-92 HS. ENTREGADAS<br>1,453 BENEFICIARIOS<br>2,775 CON DERECHOS A SALVO<br>44 RESOLUCIONES DICTADAS |
| NUEVOS CENTROS DE POBLACION                     |            | 4 3        |            | 878-00-00 HS. ENTREGADAS<br>24 BENEFICIARIOS<br>1 RESOLUCION DICTADA  |
| RECONOCIMIENTO Y TITULACION DE BIENES COMUNALES | 16 9       | 10 10      | 3 7        | 19,187-99-03 HS. ENTREGADAS<br>802 BENEFICIARIOS<br>090 CON DERECHOS A SALVO<br>3 RESOLUCIONES DICTADAS       |

| HIDALGO   |            |            |            |  |
|---|------------|------------|------------|--|
|   | MAXIMA     | MINIMA     | MEDIA      | EVALUACION   |
|   | AÑOS MESES | AÑOS MESES | AÑOS MESES |  |
| DOTACIONES                                      | 43 6       | 11 29      | 3          | 33,764-26-00 HS. ENTREGADAS<br>1,737 BENEFICIARIOS<br>10,392 CON DERECHOS A SALVO<br>109 RESOLUCIONES DICTADAS |
| AMPLIACIONES                                    | 24 9       | 2 7        | 11 9       | 756-10-00 HS. ENTREGADAS<br>243 CON DERECHOS A SALVO<br>4 RESOLUCIONES DICTADAS                                |
| RECONOCIMIENTO Y TITULACION DE BIENES COMUNALES | 30 3       | 12 11      | 21 5       | 3,422-75-00 HS. ENTREGADAS<br>1,116 BENEFICIARIOS<br>3 RESOLUCIONES DICTADAS                                   |

NOTA:  
LOS PROCESOS QUE NO APARECEN LISTADOS, NO SE PRODUJERON EN LOS ESTADOS CORRESPONDIENTES

| OAXACA  |            |            |            |  |
|---|------------|------------|------------|--|
|   | MAXIMA     | MINIMA     | MEDIA      | EVALUACION   |
|   | AÑOS MESES | AÑOS MESES | AÑOS MESES |  |
| DOTACIONES                                      | 43         | 1 8        | 12 3       | 44,957-10-77 HS. ENTREGADAS<br>1,406 BENEFICIARIOS<br>234 CON DERECHOS A SALVO<br>22 RESOLUCIONES DICTADAS |
| AMPLIACIONES                                    | 28 9       | 5 1        | 10 8       | 26,919-20-00 HS. ENTREGADAS<br>668 BENEFICIARIOS<br>363 CON DERECHOS A SALVO<br>19 RESOLUCIONES DICTADAS   |
| NUEVOS CENTROS DE POBLACION                     | 6          | 2 8        | 4 3        | 25,448-00-49 HS. ENTREGADAS<br>91 BENEFICIARIOS<br>19 CON DERECHOS A SALVO<br>7 RESOLUCIONES DICTADAS      |
| RECONOCIMIENTO Y TITULACION DE BIENES COMUNALES | 31 6       | 3 1        | 15 7       | 1,042,398-87-00 HS. ENTREGADAS<br>17,234 BENEFICIARIOS<br>41 RESOLUCIONES DICTADAS                         |

| QUERETARO                   |            |            |            |  |
|-----------------------------|------------|------------|------------|--|
|                             | MAXIMA     | MINIMA     | MEDIA      | EVALUACION   |
|                             | AÑOS MESES | AÑOS MESES | AÑOS MESES |  |
| DOTACIONES                  | 13 10      | 11 5       | 1          | 1,850-74-00 HS. ENTREGADAS<br>27 BENEFICIARIOS<br>536 CON DERECHOS A SALVO<br>9 RESOLUCIONES DICTADAS    |
| AMPLIACIONES                | 23 10      | 9 7        |            | 1,113-74-00 HS. ENTREGADAS<br>89 BENEFICIARIOS<br>1,419 CON DERECHOS A SALVO<br>25 RESOLUCIONES DICTADAS |
| NUEVOS CENTROS DE POBLACION | 2 9        | 2 9        | 2 9        | 2,013-00-00 HS. ENTREGADAS<br>41 BENEFICIARIOS<br>7 CON DERECHOS A SALVO<br>1 RESOLUCIONES DICTADAS      |

| QUINTANA ROO |            |            |            |  |
|--------------|------------|------------|------------|--|
|              | MAXIMA     | MINIMA     | MEDIA      | EVALUACION   |
|              | AÑOS MESES | AÑOS MESES | AÑOS MESES |  |
| DOTACIONES   | 6 2        | 6 2        | 11         | 38,930-00-00 HS. ENTREGADAS<br>600 BENEFICIARIOS<br>11 RESOLUCIONES DICTADAS |
| AMPLIACIONES | 4 10       | 1 5        | 3 2        | 6,800-00-00 HS. ENTREGADAS<br>131 BENEFICIARIOS<br>2 RESOLUCIONES DICTADAS   |

| TLAXCALA   |            |            |            |  |
|------------|------------|------------|------------|--|
|            | MAXIMA     | MINIMA     | MEDIA      | EVALUACION   |
|            | AÑOS MESES | AÑOS MESES | AÑOS MESES |  |
| DOTACIONES | 3 1        | 1 4        | 2 5        | 410-34-55 HS. ENTREGADAS<br>226 CON DERECHOS A SALVO<br>3 RESOLUCIONES |

| YUCATAN                     |            |            |            |  |
|-----------------------------|------------|------------|------------|--|
|                             | MAXIMA     | MINIMA     | MEDIA      | EVALUACION   |
|                             | AÑOS MESES | AÑOS MESES | AÑOS MESES |  |
| DOTACIONES                  | 21 6       | 1 9        | 9          | 33,662-56-00 HS. ENTREGADAS<br>971 BENEFICIARIOS<br>15 RESOLUCIONES DICTADAS   |
| AMPLIACIONES                | 34 4       | 1 4        | 11 1       | 27,523-00-00 HS. ENTREGADAS<br>1,098 BENEFICIARIOS<br>16 RESOLUCIONES DICTADAS |
| NUEVOS CENTROS DE POBLACION | 1 10       | 1 1        | 1 5        | 33,236-00-00 HS. ENTREGADAS<br>1,169 BENEFICIARIOS<br>13 RESOLUCIONES DICTADAS |

| ZACATECAS                   |            |            |            |   |
|-----------------------------|------------|------------|------------|---|
|                             | MAXIMA     | MINIMA     | MEDIA      | EVALUACION  |
|                             | AÑOS MESES | AÑOS MESES | AÑOS MESES |   |
| DOTACIONES                  | 13 5       | 10 4       | 5          | 80,791-63-30 HS. ENTREGADAS<br>1,024 BENEFICIARIOS<br>861 CON DERECHOS A SALVO<br>19 RESOLUCIONES DICTADAS    |
| AMPLIACIONES                | 16 10      | 10 4       | 4          | 117,452-35-12 HS. ENTREGADAS<br>1,584 BENEFICIARIOS<br>1,187 CON DERECHOS A SALVO<br>32 RESOLUCIONES DICTADAS |
| NUEVOS CENTROS DE POBLACION | 7 4        | 4 4        | 5 6        | 212,905-14-00 HS. ENTREGADAS<br>3,437 BENEFICIARIOS<br>4 RESOLUCIONES DICTADAS                                |

|        | P R O M E D I O |       |      |              |       |      |                             |       |      |   |       |      |
|--------|-----------------|-------|------|--------------|-------|------|-----------------------------|-------|------|---|-------|------|
|        | DOTACIONES      |       |      | AMPLIACIONES |       |      | NUEVOS CENTROS DE POBLACION |       |      | RECONOCIMIENTO Y TITULACION DE BIENES COMUNALES |       |      |
|        | AÑOS            | MESES | DÍAS | AÑOS         | MESES | DÍAS | AÑOS                        | MESES | DÍAS | AÑOS  | MESES | DÍAS |
| MAXIMO | 25              |       | 18   | 24           | 11    | 10   | 5                           | 2     | 10   | 22  | 3     | -    |
| MINIMO | 1               | 2     | 3    | 1            | 9     | 6    | 2                           | 10    | 25   | 6   | 11    | -    |
| MEDIO  | 8               | 10    | 18   | 8            | 6     | 6    | 3                           | 8     | 15   | 12  | 3     | 5    |

e). - EL FRACCIONAMIENTO DE LOS PREDIOS AFECTABLES.

206.

La Revolución Social de 1910 contempla entre sus postulados primordiales la Reforma Agraria, la que apunta una nueva estructura en la tenencia de la tierra, sobre la base de una más justa distribución, de evitar el acaparramiento de la propiedad y de la formación de latifundios, del establecimiento de una nueva economía agrícola en beneficio del hombre que trabaja la tierra.

Estos anhelos del pueblo mexicano fueron recogidos por la ley de 6 de enero de 1915, que tuvo su expresión concreta en las normas jurídicas que integran el artículo 27 de la Constitución de 1917.

En efecto, y para tal fin, en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional, se dispone: " 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 agrícola en explotación; para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que le sean indispensables...".

En el mismo párrafo, se señala el derecho de los nú--

cleos de población para ser restituidos o dotados, según el caso, de tierras y aguas suficientes para sus necesidades.

Para dar cumplimiento a lo establecido por estas disposiciones, las tierras necesarias se tomarían de las de propiedad pública disponibles así como de los predios afectables, mediante expropiación, respetando siempre la pequeña propiedad en explotación.

De esta manera, desaparece legalmente el latifundismo para dar cabida a tres nuevas formas de tenencia de la tierra: el ejido, la pequeña propiedad y la propiedad comunal.

Previendo nuevas concentraciones de tierras que romperían el sistema agrario antes descrito, el artículo 27 en la fracción -- XVII ordena que las Legislaturas de los Estados, en sus respectivas -- jurisdicciones, expidan las disposiciones legales necesarias para fijar la extensión máxima de la propiedad rural y para llevar a cabo el fraccionamiento de los excedentes que se pondrían a la venta en las condiciones que fija la ley. El excedente de la extensión fijada podrá ser fraccionado por su propietario o bien, si no lo hace, el Gobierno Local; pero ningún fraccionamiento se autoriza sin que hayan quedado satisfechas las necesidades agrarias de los poblados inmediatos.

Consideramos que con las disposiciones contenidas en esta fracción, no se liquida en forma definitiva el latifundismo en México; fin y causa de la Revolución de 1910, fenómeno antieconómico y perju-

En efecto, el artículo 27 ordena que se dicten las medidas adecuadas para el fraccionamiento del latifundio y, más adelante, autoriza a cada Estado, Territorio y al Distrito Federal, a fijar la máxima extensión de tierra de que pueda ser dueño un solo individuo o sociedad. El excedente de la extensión fijada deberá ser fraccionada por el propietario y si este se opusiere al fraccionamiento se llevará a cabo - por el Gobierno Local, mediante la expropiación. Reconociéndose así claramente el derecho de propiedad sobre el latifundio y el artículo 27 solo le impone al propietario la modalidad de fraccionarlo y venderlo<sup>(1)</sup>. Y lo más grave: en caso de no aceptarse por el propietario esta modalidad, se le expropiará mediante indemnización. Con ello no vemos que el latifundio desaparezca. Más bien se trata de una modalidad impuesta por el interés público y que consiste, como quedó asentado en fraccionar - y vender las fracciones".

Con relación al mismo tema, resulta importante apuntar la opinión del Dr. Pichardo Estrada, que propone una reforma legislativa para poner fin a la simulación de la propiedad de la tierra, que es - una nueva forma de latifundismo en México. Como instrumento para -- llevar a cabo esa reforma sugiere la creación de un "Estatuto de Presunciones que deje la carga de la prueba en contrario al presunto latifundista".

En su concepto, debe considerarse que hay acaparamien

(1) Víctor Manzanilla Schaffer. - Reforma Agraria Mexicana. - Pág. 56.

to de tierras en los siguientes casos:

1.- Se presume que hay acaparamiento de tierras a pesar de que existan inafectabilidades agrarias o pequeña propiedad, cuando las tierras se encuentren contiguas entre sí y tituladas entre parientes - dentro del 4o. grado colateral o en línea ascendente o descendente sin limitación, adopción, contrato matrimonial o amasiato o por afinidad ;

2.- Se presume concentración de tierras en un solo titular cuando no haya deslinde o señalamiento de separación o señalamiento efectivo sobre el terreno; y

3.- Se presume que existe latifundismo cuando haya una concentración de aprovechamiento o de una acumulación de beneficios provenientes de la explotación de las diversas fracciones a favor de una sola persona.

En su estudio, el Dr. Pichardo habla de que hay una nueva forma de latifundismo, el latifundio económico. Habla de las diferentes maneras en que los latifundistas violan la ley, y en especial se refiere a que los fraccionadores de latifundios, en apariencia, están de acuerdo con la letra de la ley pero no acatan el espíritu de la misma que fue creada en el momento de la Revolución.

"México, —dice— requiere de inversiones, pero nunca podrá fincar su futuro sobre inversiones pícaras que operen en contra de la Reforma Agraria, que es justicia social para las clases necesitadas del país".

Ahora bien, con el objeto de evadir los efectos de la acción agraria, la mayoría de los terratenientes fraccionaron en forma simulada sus grandes propiedades, con el fin de aparentar pequeñas propiedades inafectables. Como se viera que este procedimiento obstaculizaba los propósitos de la Reforma Agraria, la legislación agraria se orientó en el sentido de normar las divisiones de las fincas afectables.

Así tenemos, que de acuerdo con el artículo 64 del Código Agrario vigente, se consideran válidos los fraccionamientos de predios afectables en los siguientes casos:

- 1.- Si el traslado de dominio se inscribió en el Registro Público de la Propiedad con anterioridad a la fecha de la publicación de la solicitud, o de la del acuerdo que inicie el procedimiento de oficio.

- 2.- Cuando se han poseído las tierras a nombre propio, y a título de dominio, con los demás requisitos de la posesión en cantidad que no exceda del límite fijado a la propiedad inafectable, - por lo menos con 5 años de anterioridad a la fecha indicada arriba.

El artículo 65 del mismo ordenamiento señala un tercer caso, al considerar procedente la división de una finca como consecuencia de la aplicación de los bienes de una sucesión a los herederos, siempre que la muerte del autor de la herencia sea anterior a la publicación de la solicitud, o al acuerdo que inicie de oficio un expediente y a la inscripción de los títulos relativos en el Registro Público de la Propiedad.

El artículo 67 señala un caso más al considerar las propiedades de menores o de mujeres o de incapacitados, como independientes unas de otras, para los efectos agrarios, aún cuando un mismo tutor, pariente o administrador la explote en conjunto.

Por último, el artículo 68 considera válidos los fraccionamientos de tierras que se hagan, de acuerdo con las leyes expedidas por los Estados de la República sobre fraccionamiento; pero la validez de estos fraccionamientos está condicionada a la previa autorización del Departamento Agrario quien sólo la puede otorgar cuando hayan - - quedado satisfechas las necesidades agrarias de los núcleos de población que pudieran afectarlas.

En el mismo artículo 64, se establece que no son válidas las divisiones y fraccionamientos de tierra:

1. - Si son realizados con posterioridad a la fecha de publicación de la solicitud, o de la del acuerdo que inicie el procedimiento de oficio.

2. - Si se demuestra que el fraccionamiento es simulado. En el mismo artículo se señala que un fraccionamiento es simulado cuando el usufructo de dos o más porciones se reserva para el primitivo propietario o para alguno de los adquirentes; igualmente se -- presume que hay simulación, cuando no hay deslinde o señalamiento - efectivo sobre el terreno, o cuando las señales divisorias se hayan -

colocado después de la fecha de la publicación de la solicitud; pero para declarar la nulidad será preciso que se demuestre la existencia de una concentración del provecho o una acumulación de beneficios, provenientes de la explotación de las diversas fracciones, en favor de una sola persona.

En la parte final del artículo que se trata, se establece que: "La simulación deberá comprobarse en forma plena oyendo a todos los interesados y a los solicitantes de ejidos y recabando pruebas en las diversas oficinas públicas y en los centros comerciales, y obteniendo todos los datos necesarios para concluir en forma fehaciente sobre la existencia de la simulación. Esta regla se aplicará siempre que se plantee una cuestión relativa a la simulación de división o de fraccionamiento".

Anteriormente, al analizar el inciso f de la fracción XVII del artículo 27 constitucional, observamos que el fraccionamiento de los predios afectables se condiciona a que hayan quedado satisfechas las necesidades agrarias de los núcleos de población inmediatos, y nada dice respecto de las necesidades de tierras de los grupos que aspiren a crear nuevos centros de población.

Ahora bien, tampoco en el artículo 64 del Código Agrario vigente se establece en forma expresa que la solicitud de creación de un nuevo centro de población, surta los mismos efectos que las de dotación o ampliación respecto de las propiedades afecta

bles. Esto no quiere decir que la publicación de las solicitudes sobre creación de nuevos centros de población, en ningún caso surta efectos respecto de los predios afectables; ni que ésta publicación paralice todos los fraccionamientos de la República.

El Código Agrario de 1934, igualmente adoleció de esta omisión, dado que en su artículo 103 no se expresa claramente - - respecto de quién surte efectos la publicación de la solicitud de creación de un nuevo centro de población, y sólo dice: "...La autoridad agraria correspondiente elevará la iniciativa ante el Departamento - Agrario, el cual procederá inmediatamente a publicarla, expresando, además de la autoridad que la promueve, las razones en que se funde, los nombres y residencia de los individuos que formarán el nuevo centro de población y todos los demás datos que considere convenientes".

"La publicación se hará en el Diario Oficial de la Federación y en el periódico oficial de la entidad a que corresponda".

Esta omisión, se remedió en el artículo 87 del "Instructivo Técnico" del Departamento Agrario, que contenía las normas a que se ajustaba el procedimiento de creación de nuevos centros de población, y que dice: "Artículo 87.- Iniciación de la tramitación -

del expediente en el Departamento Agrario.- Tan pronto como la Oficina de Tierras reciba el expediente, gestionará la publicación de la solicitud o moción en el Diario Oficial y periódico oficial del Estado que corresponda, quedando así notificada la iniciación del procedimiento a los propietarios de las fincas señaladas como afectables.

Si durante la tramitación se llega al conocimiento de que otras fincas, aparte de las señaladas, son las indicadas para crear el centro, se repetirá desde luego la publicación aludida, mencionándose los nuevos predios y si estuvieran ubicados en otra entidad federativa, se hará la publicación correspondiente en el periódico Oficial de aquella".

El Código Agrario de 1940 incurre en la misma omisión en su artículo 239 que dice:

Artículo 239.- "Los expedientes relativos a nuevos centros de población que se creen de acuerdo con las disposiciones de este Código, se iniciarán a solicitud de los interesados, o a moción de las autoridades agrarias o de la Dirección de Organización Agraria Ejidal, con anuencia de aquellos".

Como se observa, en ninguno de los códigos agrarios que han estado en vigor se expresa respecto de quien surte efectos -

la publicación de la solicitud de creación de un nuevo centro de población, ni si en dicha solicitud deba señalarse el, o los predios presuntos afectables.

Sin embargo, la realidad nos demuestra el hecho de que los solicitantes de nuevos centros de población en su gran mayoría señalan el predio presunto afectable para constituir dicho centro y su deseo de arraigarse en éste. Si bien es cierto, como antes apuntamos, que el Código Agrario no expresa nada al respecto, tampoco lo prohíbe en la misma forma.

Como sabemos hay dos tipos de solicitudes; aquellas que no señalan los predios presuntos afectables para constituir los nuevos centros de población y las que en forma concreta los señalan. Por lo que se refiere a las primeras se comprende que no suspendan el fraccionamiento de los predios afectables que existen en el país. En el segundo caso, o sea, cuando los campesinos señalan concretamente el predio que a la postre si resulta afectable, consideramos que la publicación de la solicitud interrumpe plenamente el fraccionamiento, en consecuencia, deberá aplicarse el artículo 64 del Código Agrario vigente en caso de que el fraccionamiento sea posterior a la publicación de la solicitud. Pues al señalarse en la solicitud el predio presunto afectable se subsana la omisión del artículo 272, consistente en no señalar respecto de quien surte efec-

tos la publicación de dicha solicitud; se entiende que surte efectos de notificación respecto del propietario del predio señalado en la solicitud.

Por otra parte, estimamos que las fracciones I y II del artículo 64, no se refieren únicamente a los procedimientos de ampliación y dotación de tierras; se advierte con claridad que el espíritu de estas disposiciones es en el sentido de evitar el fraude a los derechos sociales de los campesinos, consagrados en el artículo 27 de nuestra Carta Magna.

La publicación de una solicitud de creación de un nuevo centro de población, en la que se señala el predio presunto afectable, crea un vínculo jurídico de interferencia entre un derecho social y un derecho individual con el resultado de que, al comprobarse la afectabilidad del predio señalado, el interés individual queda subordinado al interés social, como se reconoce en la resolución presidencial respectiva al decretarse la expropiación por causa de utilidad pública.

Ahora bien, las solicitudes sobre creación de nuevos centros de población que señalan concretamente el predio afectable, presentan dos variantes: primera, cuando el predio señalado se encuentra ubicado en la misma entidad federativa donde radican los solicitantes; segunda cuando los solicitantes señalan concretamente un predio situado en una entidad diversa a la de su radicación.

En el primer caso, la publicación de la solicitud debe - surtir efectos de notificación al propietario del predio presunto afectable y por lo tanto interrumpir su fraccionamiento; en consecuencia, - podría válidamente aplicarse el artículo 64 del Código Agrario en caso de fraccionarse dicho predio con posterioridad a la publicación de la - mencionada solicitud.

En el segundo caso, o sea, cuando el predio señalado se encuentra en una entidad federativa diferente a la del núcleo solicitante, pensamos que si a la publicación de la solicitud se agrega - una notificación personal, igualmente, cobraría vigencia el referido - artículo 64.

Por último, aunque no existe precepto legal que ordene la notificación a que hemos hecho mérito, la autoridad administrativa podría realizarla simultáneamente con la publicación de la solicitud - en que señale concretamente un predio presunto afectable, a fin de - respetar la garantía de audiencia y proteger el interés social contenido en la petición de tierras, sujetando en esta forma al propietario -- del predio al resultado del procedimiento.

En conclusión, de acuerdo con el artículo 277 del Código Agrario vigente, que señala que las resoluciones presidenciales - sobre creación de un nuevo centro de población se ajustarán a las reglas establecidas para las de dotación de ejidos, en cuanto a su con- tenido, publicación y ejecución, y surtirán respecto de las propieda-- des afectadas, los mismo efectos que estas, . Consideramos que los -

predios señalados como afectables durante el procedimiento —que abarca desde la publicación de la solicitud hasta la publicación de la resolución presidencial— no pueden ser legítimamente fraccionadas.

De otra suerte, si se aceptara que lo dispuesto por el artículo 64 que regula la validez del fraccionamiento de los predios, sólo es aplicable a las solicitudes de dotación y ampliación de tierras y no a las de nuevos centros de población cuando estas señalan el predio presunto afectable, no operaría lo establecido por el artículo 74 que se refiere a la evicción y saneamiento que deben prestar los propietarios de predios rústicos que transmitan la propiedad de ellos con posterioridad a la fecha de la publicación de la solicitud o la del acuerdo que inicie de oficio un procedimiento. Y lo más grave, esta diferencia permitiría fraccionar los predios afectables en especial los amparados con decretos concesión de inafectabilidad ganadera.

Por lo que se refiere a los efectos que deba producir la publicación de las solicitudes de creación de nuevos centros de población, respecto de los predios afectables, coincidimos con las ideas expresadas por el maestro Manzanilla en el seno del Cuerpo Consultivo Agrario.

f). - CRITERIOS DEL CUERPO CONSULTIVO AGRARIO.

El fundamento legal para la creación del Cuerpo Consultivo Agrario, lo encontramos en la fracción XI del artículo 27 Constitucional, que dice:

"Para los efectos de las disposiciones contenidas en este artículo, y de las leyes reglamentarias que se expidan, se --  
crean:

b). - Un Cuerpo Consultivo compuesto de cinco personas que serán designadas por el Presidente de la República, y que tendrá las funciones que las leyes orgánicas reglamentarias le fijan".

Por su parte, el Código Agrario vigente en el capítulo I, "Autoridades y Organos Agrarios y Ejidales", en su artículo --  
2o. dice: Son órganos agrarios:

I. - El Departamento Agrario, con todas las oficinas que lo integren, inclusive el Cuerpo Consultivo Agrario.

Sobre esta última disposición consideramos que tiene razón el Dr. Mendieta y Núñez al afirmar que la inclusión del --  
Cuerpo Consultivo Agrario dentro del Departamento Agrario, es una

desviación de las directrices revolucionarias sobre la materia, y que, la disposición contenida en el artículo 7o. del Código Agrario que -- establece, que el Jefe del Departamento Agrario presidirá dicho cuerpo desvirtúa sus finalidades, y lo burocratiza restándole libertad e - imparcialidad en sus dictámenes. En consecuencia, el Cuerpo Con-- sultivo Agrario, debería ser un organismo autónomo directo auxiliar - del Presidente de la República, por la importancia de la cuestión - - agraria aspecto fundamental de la justicia social y base de la econo- mía agrícola del país; por esta razón el mencionado Cuerpo debiera- ser un organismo intermedio entre el Departamento Agrario y el Presi- dente de la República para asesorar a éste en las resoluciones fina- (1) les cuyos proyectos le presentara el Jefe del Departamento Agrario.

El artículo 7o. del Código Agrario expresa que el - - Cuerpo Consultivo Agrario será auxiliar del Ejecutivo de la Unión; - estará integrado por nueve miembros; será presidido por el Jefe del - Departamento Agrario; la forma en que se nombran y remueven los - miembros de dicho Cuerpo y los requisitos que estos deben llenar.

En virtud de que el citado ordenamiento, en su artí- culo 2o. fracción I, habla del Cuerpo Consultivo Agrario como un ór-

(1) El Problema Agrario. - Lucio Mendieta y Núñez. - Pág. 255. - Edit. Porrúa, S.A. - México, 1966.

gano del Departamento Agrario, y en su artículo 7o. expresa que dicho Cuerpo será auxiliar del Ejecutivo de la Unión, es necesario --- precisar su naturaleza jurídica de acuerdo con los criterios doctrinarios del Derecho Administrativo, y de la Suprema Corte de Justicia --- de la Nación, distinguiendo entre dos conceptos: Organos de Autoridad y Organos Auxiliares, de acuerdo con su competencia.

Entre los diversos conceptos de autoridad, consideramos como el más acertado el del Dr. Gabino Fraga, que dice: --- "Cuando la competencia otorgada a un órgano implica la facultad --- de realizar actos de naturaleza jurídica que afectan la esfera de --- los particulares y la de imponer a estos sus determinaciones, es -- decir, cuando el referido órgano está imbestido de facultades de -- decisión y ejecución, se está frente a un órgano de autoridad".

"Los órganos de la administración que tienen el --- carácter de autoridad, pueden concentrar en sus facultades las de de cisión y las de ejecución; pero también puede suceder que solo tengan la facultad de decisión y que la ejecución de sus determinaciones se lleven a cabo por otro órgano diferente".<sup>(1)</sup>

(1) Der. Administrativo. - Gabino Fraga. - Pp. 126 y Siguyentes. - Edit. Porrúa, S.A. - 10a. Edic. - México, 1963.

"La Suprema Corte de Justicia ha ampliado, para determinar la procedencia del Juicio de Amparo, el concepto de autoridades, considerando que dentro de él se hayan comprendidos no sólo aquellos que tienen el carácter de órganos del Estado y se encuentran facultados para decidir o ejecutar sus resoluciones, sino que, como expresa en una de sus sentencias "El término autoridades para los efectos del amparo, comprende a todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública, en virtud de circunstancias ya legales, ya de hecho, y que, por lo mismo, estén en posibilidad material de obrar como individuos que ejercen actos públicos por el hecho de ser pública la fuerza de que disponen. (Jurisprudencia de la Suprema Corte 1917-1954, Tesis 179, Pág. 360)".<sup>(1)</sup>

El Dr. Gabino Fraga nos da el siguiente concepto de órganos auxiliares: "Cuando las facultades atribuidas a un órgano se reducen a darle competencia para auxiliar a las autoridades y para preparar los elementos necesarios a fin de que estas puedan tomar sus resoluciones, entonces se tiene el concepto de órganos auxiliares".<sup>(2)</sup>

El mismo autor clasifica éstos órganos de acuerdo con la forma en que realizan sus atribuciones, de la siguiente mane

(1) Gabino Fraga. - Ob. Cit. Páginas citadas.

(2) " " " " " "

ra:

a).- Organos auxiliares de preparaci3n que son los - que realizan todas las funciones necesarias de preparaci3n t3cnica - de los asuntos que los 3rganos de autoridad deben decidir.

b).- Organos Consultivos, los cuales pueden ser o - bien colegiados o bien unitarios.

Entre los Organos de Consulta pueden existir diver- sos grados, seg3n la necesidad de 3rlos y la obligaci3n que haya - de seguir las opiniones que emitan.

As3, puede suceder que las autoridades tengan una - facultad discrecional para solicitar la opini3n de esos 3rganos de - consulta. En tal caso las funciones de 3stos son simplemente facul - tativas.

Tambi3n puede ocurrir que la ley imponga a las auto - ridades la obligaci3n de 3r previamente al 3rgano de consulta, pe - ro sin que la opini3n de 3ste obligue a la autoridad.

Por 3ltimo, se puede presentar el caso de que la au - toridad este obligada a seguir el parecer del 3rgano consultivo. Pro - piamente, aqu3 se encuentra ya un 3rgano que no es simplemente -

consultivo, sino que en realidad se trata de un órgano de decisión -- que colabora con la autoridad para el ejercicio de sus funciones. <sup>(1)</sup>

En consecuencia, a la luz de esta clasificación y del criterio de la Suprema Corte, estimamos que el Cuerpo Consultivo -- Agrario, de acuerdo con sus atribuciones, contenidas en el artículo -- 36 del Código Agrario, en ocasiones será un simple órgano de con -- sulta como en el caso de la fracción IV de dicho artículo, y en otros -- casos un obligado órgano de consulta por parte de las autoridades -- respectivas, a fin de no incurrir en violaciones al procedimiento -- agrario; esto no quiere decir que sus opiniones o dictámenes obliguen a las autoridades; pero sí es un requisito previo que las autoridades -- antes de resolver los expedientes consulten al citado Cuerpo.

Respecto de la procedencia del amparo contra el Cuerpo Consultivo Agrario, la Suprema Corte sustenta la siguiente tesis: "154 Agrario. - El Cuerpo Consultivo Agrario no es autoridad para los efectos del amparo. - El Cuerpo Consultivo Agrario carece del requisito de autoridad para los efectos del juicio de garantías, porque de -- acuerdo con las tesis jurisprudenciales números 169 y 340 (a los nú -- meros 414 y 646 corresponden en esta compilación) que determinan, respectivamente, quienes tienen dicho carácter y que los departa -- mentos jurídicos de las Secretarías de Estado no pueden ser tenidos

(1) Gabino Fraga. - Ob. Cit. Páginas citadas. -

como autoridades, aplicando, la segunda analógicamente, se establece que, atento a lo establecido en el artículo 36 del Código Agrario, que señala las atribuciones del Cuerpo Consultivo Agrario, éste no debe ser tenido como autoridad para los efectos del amparo, y, por ello, no procede impugnar sus actos por medio del juicio de garantías, aplicando a contrario sensu, el artículo 103 constitucional y su correlativo, el lo. de la Ley de Amparos.

Amparo en revisión 6317/1962. Carlos Tovar Martínez.

Resuelto el 20 de febrero de 1963, por unanimidad de cinco votos. Ponente el Sr. Mtro. Tena Ramírez. Srio. Lic. Angel Suárez Torres". (1)

En conclusión, el Cuerpo Consultivo no es autoridad agraria, puesto que no está investido de las facultades de decisión o ejecución; por lo tanto, es un órgano auxiliar.

Previamente al estudio de los criterios del Cuerpo Consultivo Agrario, enunciaremos las funciones principales relativas a la materia, de dos dependencias del Departamento Agrario, Secretaría -- General de Nuevos Centros de Población y Dirección General de Nuevos Centros de Población, dado que la intervención de éstas es determinante en la participación del Cuerpo Consultivo, como se verá de sus funciones (Ver fluxograma), ante ellas se inicia, y se desarrolla en gran parte el procedimiento de creación de un nuevo centro de población.

(1) Jurisprudencia y Tesis sobresaliente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1955-1963. Sustentadas por la Sala Administrativa 2a. Sala, Pág. 51, Mayo Ediciones 1965.

El capítulo IV del Reglamento Interior del Departamento Agrario, establece la competencia del Secretario General de Nuevos Centros de Población Ejidal.

Artículo 9. - Corresponde al Secretario General de Nuevos Centros de Población Ejidal la subdirección y control de las labores técnicas del Departamento en materia de vigilancia de colonias y terrenos nacionales, baldíos y demasías, así como la responsabilidad del buen desarrollo de las mismas ante el Jefe del Departamento. Tendrá además, las siguientes atribuciones:

II. - Llevar al acuerdo del Jefe del Departamento los asuntos de nuevos centros de población ejidal agrícolas o ganaderos y de terrenos nacionales, baldíos y demasías que éste debe resolver;

VII. - Preparar los asuntos de orden técnico en materia de nuevos centros de población ejidal agrícolas o ganaderos y terrenos nacionales que el Jefe del Departamento lleve al acuerdo del C. Presidente de la República, formular los proyectos respectivos y rubricar cada una de las fojas en que éstos consten;

VIII. - Proyectar los planes generales y concretos de reacomodo de campesinos con derechos agrarios a salvo, en nuevos centros de población ejidal agrícolas o ganaderos, para presentarlos a la consideración del Jefe del Departamento;

IX. - Planear, en términos generales, la producción agrícola y ganadera de los nuevos centros de población ejidal, agrícolas o ganaderos, para conocimiento, decisión final o ejecución, en su caso, según lo disponga el Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización;

X. - Estudiar el desarrollo de la industria ejidal y las actividades productivas complementarias o accesorias al cultivo de la tierra, en relación con los planes y programas de creación de nuevos centros de población ejidal agrícolas y ganaderos;

XVI. - Preparar los asuntos de orden técnico, en materia de creación de nuevos centros de población ejidal, que el Jefe del Departamento lleve al acuerdo del Presidente de la República; formular los proyectos respectivos y rubricar cada una de las hojas en que éstos consten.

En el capítulo 23 del propio Reglamento, se establece la competencia y organización de la Dirección General de Nuevos Centros de población ejidal.

Artículo 174. - La Dirección General de Nuevos Centros de Población Ejidal se encargará de la tramitación, estudio y dictamen de los expedientes relativos a la creación de nuevos centros de población ejidal.

Artículo 175. - La Dirección General de Nuevos Centros de Población Ejidal, comprenderá:

I. - Dirección.

II. - Subdirección.

III. - Oficina de Nuevos Centros de Población Ejidal.

Artículo 176. - La Oficina de nuevos centros de población ejidal comprenderá:

I. - Sección de Instauración de Expedientes.

II. - Sección de Dictámenes y Estudios.

Artículo 177. - Compete a la Sección de Instauración de Expedientes:

I. - Estudiar la procedencia o improcedencia de los so licitudes presentadas al respecto;

II. - Comunicar a los campesinos interesados las re- quisitos que deben satisfacer para instaurar los expedientes respectivos;

III. - Instaurar los referidos expedientes, cuando así - proceda y tramitar la publicación de las solicitudes respectivas en el Diario Oficial de la Federación y en los Periódicos Oficiales de los - Estados correspondientes; y

IV. - Dar trámite al reconocimiento de los Comités Eje cutivos Agrarios de los nuevos centros de población.

Artículo 178. - Corresponde a la Sección de Dictámenes y Estudios:

I. - Estudiar los expedientes instaurados, a cuyo efecto analizará los datos del Registro Público de la Propiedad, catastrales -

rentísticos fiscales y, en general, todos aquellos que definan los diferentes regímenes de propiedad de los predios susceptibles de afectación para constituir los nuevos centros de población ejidal correspondientes;

II. - Estudiar la ubicación de los nuevos centros de población por constituir, así como la cantidad y calidad de las tierras, bosques y aguas que deban comprenderlos, proyectando la urbanización, saneamiento y servicios sociales que deban establecerse y los costos de transporte, traslado o instalación de los campesinos beneficiados;

III. - Enviar, para opinión, los estudios y proyectos formulados, a los Ejecutivos Locales y a las Comisiones Agrarias Mixtas de las Entidades en cuyas jurisdicciones se proyectan los centros de población ejidal por constituir;

IV. - Notificar y poner a disposición de las partes interesadas los expedientes respectivos, para que formulen los alegatos y presenten las pruebas que a sus intereses convenga; y

V. - Estudiar y analizar las opiniones de las autoridades agrarias locales, así como los alegatos y pruebas presentados en dichos expedientes y emitir dictamen al respecto, que será turnado al Consejero correspondiente.

El artículo 36 del citado ordenamiento, señala las --  
funciones del Cuerpo Consultivo Agrario.

Artículo 36.- Son atribuciones del Cuerpo Consultivo -  
Agrario:

I.- Dictaminar sobre los expedientes que deban ser -  
resueltos por el Presidente de la República, cuando su tramitación --  
haya concluído;

II.- Revisar y autorizar los planos -proyectos corres-  
pondientes a los dictámenes que apruebe;

III.- Opinar sobre los expedientes de ejecución, previa  
confronta con las resoluciones o acuerdos que les hayan dado origen,  
y con los planos proyectos correspondientes;

IV.- Emitir opinión, cuando el jefe del Departamento -  
Agrario lo solicite, acerca de las iniciativas de ley, o los proyectos  
o reglamentos, que en materia agraria formule el Ejecutivo Federal, y  
sobre los problemas que se planteen a las oficinas encargadas de eje-  
cutar resoluciones presidenciales;

V.- Las demás que este Código y las leyes y reglamen-  
tos les señalen.

Con apoyo en esta disposición el Cuerpo Consultivo -  
Agrario ha emitido una serie de dictámenes y opiniones en los que ge-  
neralmente, ya en forma expresa o tácita, ha sostenido el criterio de

que las acciones agrarias de dotación y ampliación, son diversas en cuanto al fondo y a la forma, a la de creación de los nuevos centros de población; este criterio no ha sido uniforme. Así vemos que dicho Cuerpo ha considerado que la aplicación indistinta de las normas que rigen a la dotación, al procedimiento de creación de nuevos centros de población, no está debidamente fundada en la ley.

En nuestro concepto, como lo apuntamos en el inciso d, consideramos que deben equipararse los procedimientos agrarios de dotación y creación de nuevos centros de población, en materia de entrega y reparto de la tierra, para ser consecuentes con el espíritu de las disposiciones del Código Agrario que establecen los requisitos y el procedimiento para la creación de los nuevos centros de población, - en el sentido de aplicar todos los principios jurídicos que informan y rigen la materia de dotación al de la creación de nuevos centros de población ejidal.

Por lo que se refiere a los efectos jurídicos que produce la publicación de la solicitud, o de la del acuerdo que inicie el procedimiento agrario de oficio, respecto de la división o fraccionamiento de predios afectables, el mismo Cuerpo Consultivo Agrario -- inicialmente opinó en el sentido de que las reglas establecidas por el artículo 64 eran aplicables tanto a la dotación y a la ampliación como

a la creación de los nuevos centros de población, teniendo en consideración que el citado artículo expresa: "La división y fraccionamiento de predios afectables se sujetarán por cuanto toca a la materia -- agraria, a las siguientes reglas:

I. - No producirán efectos los realizados con posterioridad a la fecha de la publicación de la solicitud, o de la del acuerdo que inicie el procedimiento de oficio".

Dicho Cuerpo basó su opinión en que los nuevos centros de población forman parte de la materia agraria y que no hay ninguna disposición que determine que lo prevenido por este artículo sea aplicable a la creación de nuevos centros de población; pero tampoco la hay en el sentido de prohibir su aplicación a estos últimos. Con este motivo el Cuerpo Consultivo Agrario emitió dictámenes en el sentido de afectar predios subdivididos, considerándolos como una sola propiedad, cuando el fraccionamiento se había operado con posterioridad a la publicación de la solicitud de creación del nuevo centro.

Este criterio varió en virtud de las frecuentes solicitudes de creación de nuevos centros de población, promovidas por -- campesinos radicados en un Estado, tratando de crearlos en otro, sobre predios fraccionados, aunque con posterioridad a la publicación de la solicitud correspondiente, en ocasiones sobre superficies colonizadas por aplicación de la Ley respectiva. Con este motivo dicho -

cuerpo discutió en diversas sesiones las consecuencias de generalizar la aplicación de las fracciones primera y segunda del artículo 64 del Código Agrario vigente, a la creación de los nuevos centros de población, llegando a la conclusión de que deben regir exclusivamente a la dotación y ampliación de ejidos, promovidos por los núcleos de población ya existentes.

Al respecto ya apuntamos en el inciso anterior que, si a la publicación de una solicitud en que se señale concretamente como afectable un predio ubicado en una Entidad Federativa diversa a la de radicación de los solicitantes, se agrega en forma simultánea una notificación personal al propietario del predio señalado como afectable; en ese momento se interrumpirá el fraccionamiento y en consecuencia; en caso de fraccionarse dicho predio con posterioridad a la publicación y a la notificación de la solicitud, podrá validamente aplicarse el artículo 64 del Código Agrario.

Actualmente se ha establecido por el Cuerpo Consultivo Agrario que la simple publicación de la solicitud de creación de un nuevo centro de población no interrumpe las traslaciones de dominio del predio señalado como afectable en dicha solicitud, pues los propietarios pueden fraccionar o vender legalmente, a pesar de que sus predios hayan sido solicitados por los campesinos para constituir un nuevo centro de población, y, a pesar, de que la solicitud de estos haya sido debidamente publicada. Es decir, se le está dando a la --

acción agraria de nuevos centros de población en su primer fase, la característica de incentivo para obligar a los propietarios de predios afectables a fraccionar. Es evidente que con este criterio del Cuerpo Consultivo Agrario es fácil evadir la acción agraria por parte de los propietarios de los predios afectables.

Como ejemplo concreto en el que el Cuerpo Consultivo Agrario aplicó este criterio, apuntamos el caso del nuevo centro de población agrícola "El Triunfo", Mpio. de El Mante, Tamaulipas, solicitado por un grupo de campesinos radicados en el Municipio y Estado citados, en cuya solicitud señalaron en forma expresa como afectable la Hacienda de El Naranjo, del mismo Municipio y Estado, predio que por la extensión y calidad de sus tierras resultaba legalmente afectable.

El escrito de solicitud fue publicado en el D.O. de la Federación el 5 de diciembre de 1959 y en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, el 4 de noviembre de 1959. Posteriormente, según escritura pública otorgada el 2 de agosto de 1965, parte de los terrenos señalados para la creación del nuevo centro, fueron fraccionados por sus propietarios.

Por último, en el dictámen del Cuerpo Consultivo Agrario que sirvió de base a la resolución presidencial de fecha 22 -

de septiembre de 1967, que crea dicho nuevo centro, fue respetada - la propiedad inicialmente señalada como afectable en forma expresa por los solicitantes, convalidándose, en esta forma, el fracciona- - miento posterior a la publicación de la solicitud, a que se hizo -- mérito, no operando, en consecuencia, lo dispuesto por la fracción - I del artículo 64 del Código Agrario vigente.

Igualmente, en la resolución de este expediente, se aplicó el criterio del mencionado Cuerpo, establecido el 15 de ene- ro de 1965, en el sentido de considerar como beneficiarios de dicho nuevo centro, únicamente a los 44 firmantes de la solicitud, eso, - a pesar de que la diligencia censal de 4 de mayo de 1961 arrojó 332 capacitados.

Esto, como es fácil advertir, constituye una aplica- ción retroactiva en perjuicio de los capacitados que no resultan be- neficiados con la creación del nuevo centro, por lo tanto, anticons- titucional, de una disposición del Cuerpo Consultivo Agrario, ade- más, de los inconvenientes antes señalados.

Ello resulta, en gran parte, de la falta de una regla- mentación legal eficaz en el proceso de colonización ejidal por me- dio de la creación de nuevo centro de población ejidal.

#### OTROS CRITERIOS DEL CUERPO CONSULTIVO AGRARIO.

En el caso de la Colonia Emilio Carrabza, Mpio. de

Oluta, Ver., en sesión de 8 de enero de 1965, estableció el siguiente criterio:

"Con respecto a las diligencias previas que se ordena a los Delegados que practiquen en los casos de los nuevos centros de población agrícola, antes de que los dictámenes se conviertan en resolución presidencial, a fin de asegurarse de que los terrenos que se propone conceder el propio dictamen es posible localizarlos en el terreno, el H. Cuerpo Consultivo acordó que en lo sucesivo se continúe con esta práctica, a fin de suplir las ventajas que a este respecto ofrece la posesión provisional. Asimismo, acordó que solamente en los casos en que se tenga seguridad plena de que la superficie que se concede es posible concederla al núcleo de población, se prescinda de la diligencia de que se trata".

En sesión de 15 de enero de 1965 y respecto del caso de "Francisco I. Madero", Mpio. de Casimiro Castillo, Jal., estableció el criterio siguiente:

a). - Al considerar el H. Cuerpo Consultivo las sugerencias

que se hicieron en el sexenio anterior, en el sentido de que en los casos de nuevos centros de población no deberían practicarse diligencias censales, sino simplemente estarse a la lista de personas que suscriben la solicitud inicial, debido a que tales diligencias - han dado lugar a graves irregularidades, el Cuerpo Consultivo Agrario aprobó que se continúe considerando para la tramitación de los nuevos centros de población exclusivamente a los sujetos que suscriben la solicitud que dá origen al expediente de nuevo centro".

Respecto del último criterio, consideramos que es necesario que se actualicen los censos al momento de la creación de nuevos centros de población, y no se consideren obligada y exclusivamente como beneficiarios a las personas que aparecen en la solicitud original, pues, por el transcurso del tiempo las situaciones varían y es indispensable la actualización censal, para que el reparto tenga efectos prácticos.

En suma. - Estimamos indispensable que, en la fijación de la política agraria en materia de colonización ejidal se equiparen los principios de la dotación a los de la creación de nuevos centros y que, en consecuencia, se actualicen los censos al momento de la creación, para evitar los vicios que resultan de reducir los presuntos beneficiarios a los firmantes de la solicitud original, que generalmente data de varios años atrás y que se den plenos efectos jurídicos a la publicación de la solicitud de creación, respecto de -

divisiones o fraccionamientos de predios señalados en las solicitudes como afectables y que se realicen con posterioridad a la fecha de su publicación, pues, de no seguirse una política uniforme y fundada en la creación de nuevos centros de población, se corre el riesgo de que dicha creación se frene por las circunstancias o se embarace y retarde por los trámites imprácticos.

Otro criterio más del Cuerpo Consultivo Agrario, establecido en sesión de 25 de junio de 1965, es el siguiente:

"En los casos de nuevos centros de población en que se declare que los predios señalados no son afectables para constituirlos, deberá el expediente devolverse a la Dirección de nuevos centros, estableciendo que localice otras tierras en donde fincar el nuevo centro de que se trata.

Simultáneamente, deberá comunicarse a la Delegación Agraria correspondiente y a los propietarios de los predios de que se trate, expresando que no son afectables para la creación de nuevos centros de población agrícola, a fin de que la Dirección no vuelva a proyectar centros de población sobre ese predio y los interesados queden debidamente notificados".

Un criterio más de dicho Cuerpo es el establecido en sesión de 6 de agosto de 1965, que dice:

"El C. Delegado de este Departamento en el Estado de Jalisco, refiriéndose al poblado de "Emiliano Zapata", Municipio

de Tomatlán, del Estado de Jalisco, expresa que los peticionarios disfrutan de un nuevo centro de población agrícola y que ya no estando satisfechas sus necesidades en la actualidad, presentan una petición por la vía de dotación de ejidos. Teniendo en cuenta que, como se ha dicho, el núcleo disfruta de tierras concedidas por nuevos centros de población y no por dotación de ejidos, el C. Delegado consulta si debe iniciar expediente por la vía de dotación de ejidos, o por ampliación.

El H. Cuerpo Consultivo después de una amplia deliberación, resolvió que en estos casos los expedientes deben iniciarse por concepto de ampliación de ejidos".

Este criterio es de suma importancia pues viene a subsanar una laguna del Código Agrario, al no haber previsto la ampliación de nuevos centros de población.

Si bien es cierto que la hipótesis no fue prevista por el legislador, en ocasiones las tierras con que se crea un nuevo centro de población resultan a la postre, por el crecimiento demográfico, o desde un principio, por deficiencias en los estudios técnicos o por la calidad o cantidad de las tierras, insuficientes para satisfacer las necesidades de los beneficiados. Por ello, estimamos, que si se satisfacen los requisitos del artículo 97 del Código Agrario —comprobación de la explotación de las tierras de cultivo y de uso común en.

forma total—, y con base en los artículos 361 y 362 del mismo ordenamiento, aplicando el principio de derecho que emana del artículo 101, en el sentido de que los nuevos centros de población deben -- constituirse en tierras que aseguren rendimientos suficientes para satisfacer las necesidades de los beneficiados y el de que donde hay la misma razón debe haber la misma disposición, es posible, jurídicamente, ampliar un nuevo centro de población ejidal.

Por último, en sesión de 29 de octubre de 1965, es-  
tableció el siguiente criterio:

"En relación con los nuevos centros de población, -  
el Cuerpo Consultivo Agrario acuerda que en lo sucesivo se exprese  
a los CC. Gobernadores que si en el término de 30 días que la ley -  
señala para que emitan opinión sobre los proyectos de creación de -  
nuevos centros de población, no formulan opinión, se considerará -  
que no tienen objeción que hacer al proyecto de dictamen que se re-  
mite, y por lo tanto están conformes con su contenido. Igual- -  
criterio deberá observarse con respecto a las Comisiones Agrarias --  
Mixtas. Comuníquese a la Dirección de Nuevos Centros de Población  
a fin de que en las notificaciones a los CC. Gobernadores y a las -  
Comisiones Agrarias Mixtas se haga la advertencia relativa".

## V.- CONCLUSIONES.

I .- Desde el punto de vista de la división tradicional del Derecho, en Público y Privado, consideramos que el Derecho Agrario Mexicano es un Derecho Mixto porque participa de la naturaleza de ambos; pero con profundo contenido social.

II .- Es eminentemente Público, porque deriva en su parte fundamental del artículo 27 Constitucional.

III.- Es Privado porque contiene disposiciones de este carácter, tales como las que se refieren a los contratos de aparcería, - - arrendamientos de predios rústicos no ejidales, etc. , de que - se ocupa el Derecho Común.

IV.- Como consecuencia de la Revolución de 1910, surge en el artículo 27 Constitucional el Derecho Agrario como un Derecho So-- cial que tiende a proteger y salvaguardar los derechos y resolver los problemas de un grupo social determinado, jurídica- - mente reconocido y considerado en forma colectiva; el campesino.

V .- La colonización forma parte integrante de la estructura político-social de la Reforma Agraria, lo cual nos lleva a la conclusión de que no puede considerarse separada de las notas esenciales de ella. En otras palabras, la colonización se encuentra vinculada a la idea del mejor reparto de la tierra y de la redistribución de la población rural, postulados estos de la Reforma Agraria.

VI.- Podemos definir a la colonización desde dos puntos de vista: desde un aspecto genérico, siguiendo al maestro Manzanilla - como "la ocupación de un lugar determinado por un grupo social, con el objeto de establecer una verdadera comunidad local"; y desde un aspecto específico, a la "Colonización Agrícola", que ha sido objeto y materia de este trabajo, siguiendo al maestro Angel Caso, "como la institución jurídica que consiste en el establecimiento de campesinos en un territorio, -- con el propósito de obtener el arraigo y mejoramiento de la población, el aumento de ésta y el de la producción de la tierra".

VII.- A partir de la Independencia de México, dos problemas fundamentales se presentaron a los nuevos gobiernos: a) la injusta -

distribución de la tierra, b) la defectuosa distribución de la población en el territorio nacional.

Problemas que se pretendieron resolver por medio de la colonización.

VIII. - De una manera general, se puede decir que la profusa legislación sobre colonización expedida en el siglo pasado, teóricamente fue buena. Sin embargo, no resolvió el problema agrario de los campesinos sin tierra y el de las grandes extensiones sin explotar, dado que no provocó la corriente de inmigración esperada. En cambio, facilitaron la labor de las funestas compañías deslindadoras, que se concretaron a monopolizar la propiedad rústica. Igualmente, estas disposiciones fueron más políticas que técnicas, así vemos, que trató de convertirse a los militares en campesinos, prefiriéndolos incluso sobre los derechos indiscutibles de los vecinos de un lugar. - - Por último, la colonización exterior en el norte del país provocó su desmembramiento.

IX. - El Constituyente de 1917 en el artículo 27 párrafo tercero, - - sentó las bases para un nuevo sistema de colonización a través de los nuevos centros de población agrícola.

- X. - Con la expresión "nuevos centros de población agrícola", el constituyente se refirió única y exclusivamente a la colonización por vía de propiedad privada y no al nuevo centro de población ejidal, por la vía dotatoria.
- XI. - Con el decreto que adiciona el artículo 58 del Código Agrario y deroga la Ley Federal de Colonización, desaparece la colonización tanto oficial como particular por vía de propiedad privada, quedando subsistente únicamente, la colonización ejidal por la vía de Nuevos Centros de Población.
- XII. - Considerando los elementos y la naturaleza jurídica de los nuevos centros de población ejidal, los podemos definir como la dotación extraordinaria por el Estado, con fines de redistribución de la población rural, de tierras, aguas y bosques, suficientes para satisfacer las necesidades del núcleo de población capacitado, fuera del radio legal, con la manifestación expresa de voluntad de los beneficiarios para ocupar y explotar los bienes dotados bajo el régimen ejidal.
- XIII. - El derecho para la creación de un nuevo centro de población -

ejidal se origina en la imposibilidad de ser satisfechas las necesidades de tierras de las masas campesinas por los procedimientos de restitución, dotación o ampliación de ejidos, o acomodo en parcelas vacantes, configurada esta situación, serán necesarios otros requisitos de diversa índole, que atañen a -- los individuos que forman esos centros de población -- los -- mismos que para la dotación, artículo 54 --, o a la preferencia, calidad y proporción de las tierras en que deban constituirse -- aquellas.

XIV. - La base constitucional para la creación de los nuevos centros de población, es el párrafo tercero del artículo 27 constitucional; pero fue hasta el año de 1934, con la expedición del primer Código Agrario, que se incluye la creación de los nuevos centros de población ejidal como un procedimiento legal de afectación para disponer de tierras con que crearlos y dotarlos.

XV. - El procedimiento de creación de un nuevo centro de población ejidal es, desde el Código Agrario de 1934, hasta el vigente, - un procedimiento subsidiario de los de restitución, dotación o ampliación de ejidos, o acomodo en parcelas vacantes, pues -

no podrá crearse un nuevo centro de población ejidal, si las necesidades del grupo solicitante pueden satisfacerse por cualquiera de esas vías. En consecuencia, constituye un procedimiento excepcional; pero que por su misma naturaleza se rige por las disposiciones relativas a la dotación en cuanto le sean aplicables.

XVI.- El resultado del procedimiento de creación de un nuevo centro de población ejidal, es el mismo que el de dotación, o sea, establecer un ejido el que en nada se diferencia del que se constituye por la vía de dotación de tierras.

XVII.- La principal diferencia procesal entre la dotación y los nuevos centros de población, es que aquella se desarrolla en dos instancias, la primera ante la Comisión Agraria Mixta del Estado, y la segunda ante el Departamento Agrario, en tanto que el procedimiento de creación de nuevos centros de población es uni-instancial y se sigue ante el propio Departamento y solo se remiten los proyectos respectivos al Gobernador y Comisión Agraria Mixta del Estado en el cual va a crearse el nuevo centro, para su opinión, las que en

caso a ser negativas a dichos proyectos no son obstáculos para que continúe el procedimiento.

XVIII.- En virtud de que el procedimiento de creación de nuevos centros de población es uni-instancial, eliminándose, en esta forma una etapa que lo retardaría, como en el caso de la dotación —así quedó demostrado con los fluxogramas respectivos—, consideramos que es el medio más eficaz para acelerar la distribución de la tierra que aún sea afectable en el territorio nacional fuera del radio legal.

XIX.- La creación de los nuevos centros de población ejidal es el único procedimiento legal de colonización interior en beneficio del auténtico campesino, en los términos de la reforma que se establece en el artículo 58 del Código Agrario, que derogó la Ley Federal de Colonización.

XX.- Consideramos que deben equipararse en materia de entrega y reparto de la tierra los procedimientos agrarios de dotación y creación de nuevos centros de población, en los términos del artículo 277 del Código Agrario vigente, pues, se advier

te con claridad que el espíritu de la ley procesal es en el sentido de aplicar todos los principios jurídicos que informan y rigen la materia de dotación al de la creación de nuevos centros de población, para ser consecuentes con la fracción X del artículo 27 Constitucional, que no justifica una política agraria específica en materia de creación de nuevos centros de población que fuera contraria a lo que se establece para la dotación como procedimiento agrario.

XXI. - La publicación de una solicitud de creación de un nuevo centro de población en la que se señala el predio presunto afectable, crea un vínculo jurídico de interferencia entre un derecho social y un derecho individual con el resultado de que, al comprobarse la afectabilidad del predio señalado, el interés individual queda subordinado al interés social, como se reconoce en la resolución presidencial respectiva al decretarse la expropiación por causa de utilidad pública.

XXII. - Como consecuencia de la conclusión anterior, consideramos que la publicación de la solicitud de creación de un nuevo centro de población, debe surtir los mismos efectos jurídicos

que la de dotación, respecto de las divisiones o fraccionamientos de los predios señalados en dichas solicitudes como afectables y que se realicen con posterioridad a la fecha de su publicación, en los términos y para los efectos del artículo 64 fracción primera (declaración de nulidad), en relación con el 277 del Código Agrario vigente.

**XXIII.** - Algunos criterios del Cuerpo Consultivo Agrario frenan o embarazan el procedimiento de creación de nuevos centros de población. Por el contrario, otros lo complementan y le dan seguridad.

**XXIV.** - Como consecuencia de las graves deficiencias del procedimiento de nuevos centros de población, a que se hizo mérito en el desarrollo de este trabajo, creemos que es necesaria una reglamentación clara y eficaz que norme este procedimiento.

## BIBLIOGRAFIA

- Alanís Fuentes, Angel.- Apuntes de Derecho Agrario.  
Caso, Angel.- Derecho Agrario.- México, 1950.  
Compañía Mexicana de Terrenos Colonización del Valle de  
del Río Colorado, S. A.- Mexicali, B. Cfa.- México, 1958.  
Código Agrario de 1934.  
Código Agrario de 1940.  
Código Agrario de 1942.  
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.  
Chávez P. de Velázquez, Martha.- El Derecho Agrario en México.  
De la Cueva, Mario.- Derecho Mexicano del Trabajo.  
De la Maza, Francisco.- Código de Colonización y Terrenos  
Baldíos de la República Mexicana.- México, 1893.  
Diario Oficial de la Federación de 22 de Enero de 1963.  
Diario Oficial de la Federación de 17 de Junio de 1965.  
Diario Oficial de la Federación de 25 de Enero de 1968.  
Fabila, Manuel.- Cinco Siglos de Legislación Agraria en México.- 1493-1940.- México, 1941.  
Fraga, Gabino.- Derecho Administrativo.- México, 1963.  
González Navarro, Moisés.- La Colonización en México, 1877-1910.

Jurisprudencia y Tesis Sobresalientes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. - 1955-1963. - Sustentadas -- por la Segunda Sala. - Mayo Ediciones, 1965.

Ley de Colonización de 5 de abril de 1926. -

Ley de Nuevos Centros de Población - Agrícola de 30 de agosto de 1932. .

Ley Federal de Colonización de 30 de diciembre de 1946.

Ley de 30 de diciembre de 1946 que - creó la Comisión Nacional de Colonización.

Ley de Riegos de 30 de diciembre de 1946.

Ley General de Población de 23 de diciembre de 1947.

Ley de Secretarías y Departamentos - de Estado de 23 de diciembre de 1958.

López Serrano, Francisco. - Conferencia sobre Colonización. Edición del DAAC. - México, 1962.

Loyo Gilberto. - Esquema Demográfico de México. - - México, 1946.

Manzanilla Schaffer, Víctor. - Reforma Agraria Mexicana. - Universidad de Colima, 1966.

Mendieta y Núñez, Lucio. - Introducción al Estudio del Derecho Agrario. - México, 1946.

- Mendieta y Núñez, Lucio.- Derecho Social.- México, 1953.
- Mendieta y Núñez, Lucio.- El Sistema Agrario Constitucional.- México, 1940.
- Mendieta y Núñez, Lucio.- Problema Agrario de México.- México, 1959.
- Palavicini, Félix F.- Historia de la Constitución de 1917.
- Sánchez Juliá, F. Martín, y Manuel María de Zulueta.- Economía Agraria.- Colección Agrícola Zalvat, 1956.
- Silva Herzog, Jesús.- La Cuestión de la Tierra.
- Silva Herzog, Jesús.- El Agrarismo Mexicano y La Reforma Agraria.- México-Buenos Aires, - - 1964.
- Suprema Corte de Justicia.- Apéndice 1917-1965.- 3/a. parte.- Segunda Sala.- México, 1965.
- T. de la Peña, Moisés.- El Pueblo y su Tierra.- México, - - 1964.
- Teja Zabre, Alfonso.- Historia de México.
- Vera Estañol, Jorge.- Al Márgen de la Constitución de -- 1917.- Los Angeles, Cal., E.U.A.- 1920.

# I N D I C E

Pág.

## CAPITULO PRIMERO.

### I. - INTRODUCCION. -

- |   |    |
|---|----|
| a). - Exposición de motivos. . . . .                  | 1  |
| b). - El Derecho Agrario como Derecho Social. . . . . | 18 |

## CAPITULO SEGUNDO.

### II. - ANTECEDENTES HISTORICOS DE LOS NUEVOS CENTROS - DE POBLACION.

- |   |    |
|---|----|
| a). - Reforma Agraria y Colonización. . . . .       | 44 |
| b). - Concepto de Colonización. . . . .             | 53 |
| c). - Diversos Tipos de Colonización. . . . .       | 61 |
| d). - Los fines de la Colonización. . . . .         | 67 |
| e). - Principales sistemas de Colonización. . . . . | 74 |

## CAPITULO TERCERO.

### III. - ANTECEDENTES LEGALES.

- |   |     |
|---|-----|
| a). - La Colonización en el Siglo XIX. . . . .  | 88  |
| b). - La Colonización en la Constitución de 1917. . . . .                             | 120 |
| c). - La Colonización en las leyes posteriores a 1917 . . . . .                       | 128 |
| d). - La Colonización en los Regímenes Revolucionarios -<br>a partir de 1910. . . . . | 159 |

## CAPITULO CUARTO.

### IV.- LOS NUEVOS CENTROS DE POBLACION AGRICOLA.-

|  |     |
|--|-----|
| a).- Concepto de Nuevo Centro de Población. . . . .                      | 178 |
| b).- Requisitos para constituir los Nuevos Centros de Población. . . . . | 182 |
| c).- Procedimientos en materia de Nuevos Centros de Población. . . . .   | 186 |
| d).- La dotación y los Nuevos Centros de Población. . . . .              | 195 |
| e).- El fraccionamiento de los Predios Afectables. . . . .               | 206 |
| f).- Criterios del Cuerpo Consultivo Agrario. . . . .                    | 219 |

## CAPITULO QUINTO.

|                           |     |
|---------------------------|-----|
| V.- CONCLUSIONES. . . . . | 241 |
| BIBLIOGRAFIA. . . . .     | 250 |