

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

**La Colonización en México, y los Procedimientos para
la Creación de Nuevos Centros de Población Agrícola**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A

DAMASO RUIZ FELIX

MEXICO, D. F.

1969



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

LA PRESENTE TESIS FUE ELABORADA
BAJO LA DIRECCION DEL SR. DOCTOR
GUILLERMO VAZQUEZ ALFARO CATEDRA-
TICO DE LA FACULTAD DE DERECHO
DE LA U.N.A.M., CON AUTORIZACION
DEL SR. LICENCIADO RAUL LEMUS -
GARCIA DIRECTOR DEL SEMINARIO DE
DERECHO AGRARIO DE LA PROPIA
FACULTAD.

A la memoria de mi madre

Josefina Félix de Ruiz.

A quienes han sido más que mis padres
y les debo todo lo que soy:

Sr. Lucas Ruiz Cota
en su memoria.

Sra. Felicitas G. Vda. de Ruiz
con respeto y estimación.

A mis hermanos:

Alfonso,

Leticia,

Lucas,

Silvia,

Arcelia,

Víctor Manuel,

Juan Horacio,

Susana, y

Rodolfo

Con el fraternal cariño que nos une.

Con infinito cariño a mi tío

Rosendo Ruiz Cota,

Quien se merece todo mi respeto y aprecio.

A mis abuelas:

Ramona Cota,
en su memoria.

Francisca Gastelum.

A mis tíos:

Pedro Gastelum,
en su memoria.

Mauricia Ayala Vda. de Gastelum
con cariño.

A todos mis tíos y primos:

RESPECTUOSAMENTE:


Al Ing.

Javier Barros Sierra,
Rector de la Universidad Nacional
Autónoma de México.

Al Lic.

Fernando Solana,
Secretario General de la Universidad
Nacional Autónoma de México.

Al Lic.


Pedro Noguera C.
Secretario Particular de Rectoría
de la Universidad Nacional Autónoma
de México.

Al Dr.

Ernesto Flores Zavala,
Director de la Facultad de Derecho.

Al Dr.

Guillermo Vázquez Alfaro,
con todo mi agradecimiento por la dirección
de esta tesis.

Al Lic.

Humberto Barbosa H.
con mi gratitud y afecto.

Al Dr.

Jorge Mario Magallón Ibarra,
maestro y amigo.

Al Lic.

Sergio Domínguez Vargas,
por su benevolencia y sinceridad.

Al Lic.

Julio Moya García,
con estimación.

Al Dr. y Diputado

Pedro Luis Bartilotti,
gran amigo de la juventud.

En especial agradecimiento a:

Joaquín Ramírez A.

Prof. Raymundo Beltrán Olmos,

Adolfo Ramírez Alendéz,

Petra Vézquez Vda. de Cañez.

Al Lic. Jorge Moreno Bonet,

por sus consejos, y con mi reconocimiento
a su calidad humana.

Al Prof. Julio González Tajada,

con estimación.

Al Lic. Héctor Manuel Ezeta P.

gran amigo.

A mis amigos:

Lic. Héctor Caffez Vázquez,
Dr. Carlos Manuel Contez Chávez,
Lic. Héctor Manuel Gil Rivera,
Lic. Jesús Salcido Retamoza,
Lic. Ernesto León L.
Lic. Eucario Cruz R.
Lic. Oscar Félix Figueroa,
Lic. Julio Antonio Gallardo,
Lic. Antonio Cueto Citalán,
Lic. Rafael Danna Estrada,
Lic. Raymundo Beltrán Pérez,
Lic. Carlos Cadenas Cruzales,
Lic. Hugo Chapital Gutiérrez,
Lic. David Bermeo Martínez,
Lic. Rodolfo López Muñoz,
Lic. Ma. Luisa Montes Cartas,
Lic. Francisco Trujillo,
Ing. Román Hernández Falacios,
Lic. Carlos Sandoz Carrillo,
Elida Ríos Ornelas,
Lic. Rubén Darío Pereyra M.
Prof. Manuel Castillo,
Ing. Daniel Bravo Chávez,
Lic. Miguel Flores Cardoso.

Al maestro:

Victor Manzanilla Schaffer,

hombre que ama y cree en la juventud
de México, y en quien he encontrado
un amigo sincero. A él con todo mi
respeto.

A TODOS LOS CAMPESINOS DE MI PATRIA.

INTRODUCCION

A través de este modesto trabajo, nos daremos cuenta que la mala distribución de la tierra en nuestro país, ha traído como consecuencia grandes movimientos sociales, que han hecho cambiar nuestro sistema jurídico, por lo que a propiedad agraria se refiere, surgiendo por esta circunstancia el Derecho Agrario como regulador de la propiedad, considerandola como una función social y constituyendose en protector de las masas rurales.

Se integra esta tesis de tres capítulos, en el primero se plantea la situación, tan miserable, en la cual vivía el campesino mexicano, y el acaparamiento de grandes extensiones de tierra, primero por parte de los Conquistadores y de la Iglesia, y después por las compañías deslindadoras.

En el segundo capítulo, nos damos cuenta que como consecuencia de la mala distribución de la tierra desemboca en la Revolución de 1910, la cual tuvo como nervio vital, la clase campesina que se movió con las promesas del reparto de las tierras, hechas por los iniciadores del movimiento, en el plan de San Luis Potosí.

Es en el Plan de Ayala, en el cual se establece la guía clara y precisa en que más tarde habría de fundarse la Reforma Agraria.

Son los caudillos del movimiento revolucionario, respaldados por el pueblo en armas, los que establecen primero en la Ley de 5 de enero de 1915, y más tarde en el Art. 27 de la Constitución de 1917, los causes legales dentro de los que-

habría de ejecutarse el reparto de tierra.

En el capítulo tercero que es el más importante, encontramos el procedimiento para la constitución de los Nuevos Centros de Población Agrícola. Aunque en el Art. 27 Constitucional, y el Código Agrario, enuncian otras formas para dar tierra a los campesinos solicitantes, como son a través de la restitución, donación y arrendación de tierras. Sin embargo estas han resultado casi inoperantes como medio de obtener tierras. En cambio los Nuevos Centros de Población Agrícola, han tenido un gran auge y creemos que viene a constituir la fórmula idónea para resolver el problema de los campesinos sin tierras, así como el que representa la sobre población rural en algunas regiones de la República.

Por todo esto considero que la única forma de resolver el problema agrario, es a través de los Nuevos Centros de Población Agrícola.

CAPITULO I.

LA COLONIZACION EN EL SIGLO XIX.

- A) Antecedentes inmediatos a las primeras leyes de colonización (la tenencia de la tierra en la época colonial).
- B) Época independiente.
- C) La colonización conforme la Lex Fundamentalis de 1857.

CAPITULO I.

LA COLONIZACION EN EL SIGLO XIX.

- a) Antecedentes inmediatos a las primeras leyes de colonización (La tenencia de la tierra en la época colonial).

A la conquista de la Nueva España, la Corona Española trató de organizar la propiedad territorial, en propiedad individual y propiedad comunal. La primera se constituyó por medio de las instituciones siguientes: Mercedes Reales, - Encomiendas, Vinculaciones, mayorazgos y propiedad de la Iglesia. La segunda la integraban los ejidos, fundo legal, tierras de común repartimiento y los propios.

Para el desarrollo del presente capítulo, me es necesario referirme a la organización jurídica de la tenencia de la tierra en la época de la colonia, toda vez que aún cuando puede considerarsele como protectora y reguladora de la propiedad rural indígena, su aplicación fué letra muerta para los españoles, ya que éstos anteponian su interés personal, situación que trajo como consecuencia el acaparamiento de tierras y despojo a las comunidades indígenas de las que se les habían otorgado. Todo ésto fué uno de los principales motivos del movimiento armado de 1810.

MERCEDES REALES.- Los repartos de tierra que se

hicieron a los conquistadores, atendiendo su grado militar, en pago de sus servicios, para que tuvieran validez, fué necesario que se confirmaran por medio de las mercedes reales. Estas tierras confirmadas eran sujetas de apropiación particular; así a un soldado de infantería se le otorgaba una peonía cuya extensión era de 50' de ancho, 100' de largo, 100 fanegas de tierra de labor, de trigo o de cebada, y 10 de maíz. En la Recopilación de Indias estas medidas fueron precisadas en una extensión de 208,156 varas.

A un soldado de caballería se le otorgaba una extensión aproximada de 42 Ha. 79 a. 53 ca., y recibía el nombre de caballería.

A los jefes militares que más se distinguieron en la conquista, como premio se les entregaba una extensión mayor de tierras, como lo fué Hernán Cortés, Marqués del Valle de Oaxaca, al que se le adjudicaron enormes extensiones.

ENCOMIENDAS.- Esta institución tuvo por objeto la entrega de tierras junto con sus habitantes indígenas, a fin de que los beneficiarios de la encomienda, convirtiesen a la religión católica a aquéllos, con obligación de los encomendados al pago de tributos al gobierno; sin embargo, la situación de los indígenas era de esclavitud ya que los encomendados no acataron las disposiciones de los reyes de España.

El origen de la encomienda tiene su antecedente en las Bulas Alejandrinas del año de 1509, y fueron proscritas por la Real Cédula del 26 de junio de 1523. No obstante haber sido prohibidas, en la práctica fué imposible hacer efectivo -

el cumplimiento de dicha disposición, por lo que a la postre fueron reglamentadas con menos rigor a efecto de que se diera a los naturales un trato mas humano. Fray Bartolomé de las Casas, se pronunció en contra de esta Institución, al igual que don Francisco de Vitoria, que en apoyo del citado fraile en su Polémica Indiana argumentó que el rey no tenía potestad sobre los naturales de las Indias recién descubiertas.

En el año de 1570 las encomiendas quedaron definitivamente abolidas con excepción de las concedidas a los descendientes de Hernán Cortés.

VINCULACIONES Y MAYORAZGOS.- Estas instituciones tienen su antecedente en el antiguo derecho español, y tenía por objeto la conservación de la propiedad en manos de una sola familia, conservando en esa forma su unidad y la fuerza de la estirpe; generalmente la tierra era transmitida al primogénito. Las vinculaciones y mayorazgos traían como consecuencia la sustracción de la propiedad a la libre circulación, originando con ello la mano muerta.

PROPIEDAD DE LA IGLESIA.- La constituía grandes extensiones de tierra adquiridas a través de donaciones, compraventas, o cualquier otro título, no obstante Cédulas Reales en contrario que prohibían expresamente la venta de tierras a instituciones eclesiásticas Cédula de 27 de octubre de 1535.

En el año de 1767 el Rey Carlos III, ordenó la expulsión de los Jesuitas, disponiendo la enajenación de sus bienes. El Rey Carlos IV por Real Cédula de 19 de septiembre

de 1798, dispuso la enajenación de los bienes pertenecientes a Hospitales, Cofradías, Hospicios, Casas de Expósitos, dependientes de la Iglesia, y ordenó la reducción de censos o hipotecas destinados a ese fin.

Las instituciones a que he hecho referencia con antelación, corresponden a la organización jurídica "Colonial" de los bienes sujetos a apropiación particular.

La propiedad comunal, como quedó establecido al iniciar el desarrollo del presente capítulo, la integraban las siguientes instituciones: ejido, fundo legal, tierras de común repartimiento y los propios.

EJIDO.- Esta palabra deriva de la latina que significa salida -exitus- según escribiche, es el campo o tierra que se encuentra a la salida de un pueblo, que no se planta ni se siembra, y que es común a todos los vecinos; el ejido se destinaba al pastoreo del ganado de los naturales, a fin de que no se revolviera con el de los españoles. Su extensión era de una legua de largo.

FUNDO LEGAL.- Lo constituían las tierras en las que se edificaban las casas de un pueblo. Su origen obedece a la Ordenanza de 26 de mayo de 1567, decretada por el Marqués Falces, Virrey de la Nueva España; en ella se concedía a los pueblos una extensión de 500 varas, a los cuatro puntos cardinales; posteriormente se aumentó dicha extensión a 600 varas, que debían ser contadas desde los últimos linderos de los caseríos del pueblo.

Con fecha 12 de julio de 1695, el Rey Fernando VI expidió una Real Cédula en la que se ordenaba que dichas medidas tuvieran como referencia el atrio de la Iglesia principal, o sea que desde ahí se empezara a contarlas. La expedición de la Cédula, tuvo su origen en los conflictos suscitados entre naturales y españoles, pues los últimos estimaban que los indígenas construían sus viviendas, a grandes distancias, invadiendo sus propiedades.

TIERRAS DE COMUN REPARTIMIENTO.- Eran las tierras concedidas a los pueblos por las autoridades reales para que las destinaran al cultivo; éstas se dieron por disposiciones y mercedes especiales, recibiendo el nombre de tierras de repartimiento, de parcialidades indígenas o de comunidad, y el derecho que sobre ellas tenían los naturales era en calidad de usufructuarios.

PROPIOS.- Eran las tierras destinadas al pago del gasto público, su administración corría a cargo de los Ayuntamientos, los que podían darlas en censo o arrendamiento a los vecinos de la localidad; esta Institución se asemeja al altepetlalli azteca.

Delineada en la forma precedente la organización jurídica de la tenencia de la tierra en la época de la colonia, pasará a referirme a la que privó en la época de la Independencia.

b) Época Independiente.

Al comenzar la exposición del presente capítulo

manifiesté, que aunque las disposiciones dictadas por la Corona Española pudieran estimárseles como protectoras y reguladoras de la propiedad rural indígena, éstas fueron desviadas de su fin, por el interés de los españoles, quienes acapararon las tierras y despojaron de las suyas a las comunidades indígenas, agravando de esta manera el problema agrario, que fué una de las principales causas que originó el movimiento Insurgente de 1810, tan es así, que el Obispo Abad y Queipo en -- 1799, aconsejó al rey para que expidiera una ley agraria, en virtud de la cual, debía repartirse gratuitamente las tierras realengas entre los naturales o sea entre las comunidades de indios de cada pueblo, abriendo al cultivo las tierras incultas de los grandes propietarios; sin embargo la proposición del funcionario eclesiástico no fué atendida, a pesar de que vislumbraba el movimiento de Independencia, dada la situación que imperaba por el profundo desequilibrio económico-social - (1).

Así las cosas, don Miguel Hidalgo y Costilla - el 5 de diciembre de 1810 expidió en Guadalajara el decreto siguiente:

"Por el presente mando a los Jueces y Justicias del distrito de esta capital, que inmediatamente procedan a la recaudación de las rentas vencidas hasta el día, por los arrendatarios de las tierras pertenecientes a las comunidades de los naturales, para que entregándolas en la Caja Nacional

- - - - -

(1) Silva Herzog, El Agrarismo Mexicano y Reforma Agraria, Pág. 29.

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".

Don José María Morelos y Pavón, en su proyecto de confiscación de intereses europeos y americanos adictos al Gobierno Español, señala:

"Deben también inutilizarse todas las haciendas grandes, cuyos terrenos laborables pasan de dos leguas, cuando mucho, porque el beneficio de la agricultura consiste en que muchos se dediquen con separación a beneficiar un corte terreno que pueden asistir con su trabajo e industria, y no que un solo particular tenga muchas tierras.....".

La Constitución de Apatzingán de 1814, obra de Morelos, establece en el Artículo 24 "la felicidad del pueblo y de cada uno de los ciudadanos consiste en el goce de la igualdad, seguridad, propiedad y libertad. La íntegra conservación de estos derechos es el objeto de la institución de los gobiernos y el único fin de las asociaciones políticas" (2).

A Hidalgo y a Morelos se les considera como los precursores de la reforma agraria.

Al consumarse la independencia en el año de 1821, el nuevo gobierno trató de resolver el problema agrario, mediante la población de zonas incultas o deshabitadas, proble

- - - - -

(2) Felipe Tena Ramírez, Leyes Fundamentales de México.

ma originado en la Colonia por: la defectuosa distribución en el reparto de tierras y -demográfico- por el mal acomodo de la población.

Don Agustín de Iturbide, el 24 de marzo de 1821 expidió la primera disposición de colonización, en la cual se les otorgaba a los soldados que hubieren servido en el Ejército Trigarante, una fanega de tierra y un par de bueyes, en el lugar de su nacimiento o en aquél que hubieran escogido para residir (3).

El 4 de enero de 1823 la Junta Nacional Instituyente expidió un decreto que es una verdadera ley de colonización, cuyo fin era estimular la colonización, provocando una corriente de inmigración de extranjeros, a los que se les otorgaban facilidades para su establecimiento en el país. Entre los puntos importantes del decreto mencionado podemos señalar a la disposición II, que constituye un antecedente de la desamortización, al considerar que latifundismo ha sido uno de los principales problemas: "Debiendo ser el principal objeto de las leyes en todo gobierno libre, aproximarse en lo posible a que las propiedades estén igualmente repartidas, tomará el gobierno en consideración lo prevenido en esta ley para procurar que aquellas tierras que se hallen acumuladas en grandes porciones en una sola persona o corporación y que no puedan cultivarlas, sean repartidas entre otras, indemnizando al propietario su justo precio a juicio de peritos; sin embargo, esta dis-

- - - - -

(3) Lucio Mendieta y Núñez, El Problema Agrario de México, Pág. 796

posición no se llegó a aplicar, debido a los intereses que privaban entre los funcionarios del Gobierno de Iturbide, pues - tres meses después de su publicación es suspendido por la Orden de 11 de abril de 1823, instrumento en el cual se confirma la autorización otorgada a Esteban Austin, para establecer 300 familias en Texas (4).

El 14 de octubre de 1823, se expidió un decreto que crea la provincia del Istmo de Tehuantepec, por cuyo mandato se ordenaba que las tierras baldías de dicha provincia, se dividieran en tres grupos, los que integraban el primero, las reservaba el gobierno para repartirlas entre los militares que hubieran prestado servicios a la Patria, a pensionistas y cesantes, el segundo se vendería entre capitalistas nacionales o extranjeros, y el tercero se repartiría a las Diputaciones provinciales en provecho de los habitantes que carecieran de propiedad.

La Ley de colonización de 18 de agosto de 1824, pretendió resolver el latifundismo y la amortización: en ella se ordenaba que se repartieran las tierras baldías entre las - personas que quisieran colonizar el territorio, prefiriéndose a los nacionales que hubieran prestado servicio a la patria, y sobre todo a los pueblos vencidos de ellas. Prohibía que una persona tuviera una propiedad de más de una legua cuadrada, - así como, la enajenación de bienes a manos muertas, y facultó a los Congresos de los Estados para dictar leyes y reglamentos

- - - - -

(4) Código de Colonización y Terrenos Baldíos de la República Mexicana. Francisco de la Maza.- México 1893.- Págs. 169 y sigte.

de colonización en sus respectivas jurisdicciones, las que no podían rebazar los lineamientos del Acta Constitutiva y de la Constitución General (5).

Don Antonio López de Santa Anna, el 16 de febrero de 1854, expidió una ley de colonización, la que tenía por objeto poblar los puntos deshabitados del territorio nacional con colonos extranjeros, nombrándose en forma oficial para tal efecto un agente en Europa, que debería de promover una corriente de inmigración.

A pesar de que con las mencionadas leyes de colonización se buscaba un beneficio para el país, no tuvieron el efecto que pretendió dárseles, en atención a las siguientes consideraciones: Primero, por el considerable atraso en la cultura por parte del indígena, a más de la carencia de medios de comunicación, situación que provocó el total desconocimiento de su parte. Segundo, que al indio mexicano no le interesa salir del lugar donde ha nacido, aún cuando viva y muera en la más completa miseria. Tercero, no trató el gobierno de trasladar a los lugares que se pretendían colonizar grupos sociológicos enteros. Cuarto, tampoco se pretendía con ello mejorar las condiciones rurales del indígena, el cual no contaba con medios económicos suficientes para garantizar su subsistencia.

c) La Colonización conforme la Lex Fundamentalis de 1857.

(5) Obra citada, Págs. 191 a 193. Francisco de la Maza

La tendencia a colonizar el vasto territorio nacional, que durante los gobiernos de la Independencia se trató de llevar a cabo mediante las leyes referidas con anterioridad, - fué recogida por el Constituyente de 1857, quien incorporó a la Carta Fundamental de ese año la facultad para el Congreso de expedir leyes relativas a la colonización - Art. 72 Frac. - XXI.

Mientras se expedía - Ley de Colonización - el Ejecutivo Federal dictó una circular de fecha 5 de octubre de 1851 dirigida a los Gobernadores, para que éstos instaran a los propietarios de fincas rústicas a fin de que establecieran colonias en sus terrenos excedentes.

El 18 de enero de 1850, se dictó un decreto que autorizaba la colonización en terrenos de propiedad nacional situados en Mitlaltoyuca.

El 31 de mayo de 1875, se expidió una Ley, que en su artículo 1º facultaba al Ejecutivo Federal para que mediante acción directa hiciera efectiva la colonización mediante contratos con empresas particulares, entre tanto se expidiera una ley que definitivamente regulara todo lo referente a dicha actividad; sin embargo esta ley disponía el deslinde de los terrenos a coloniar a cargo de comisiones exploradoras de carácter oficial.

Por otra parte la ley que se comenta pretendía fomentar la inmigración de extranjeros para colonizar determinadas zonas del país, otorgándole a los colonos facilidades pa -

ra obtener su naturalización como mexicanos, gastos de transporte, subsidios hasta por un año después de establecidos, útiles de labranza, materiales de construcción para edificar sus casas, franquicias, etc.

A las compañías que deslindaban los terrenos mediante contrato con el Gobierno, se les otorgaba una tercera parte de los terrenos baldíos que éstas deslindaban, o su valor, pero para lo primero requerían recabar la autorización correspondiente. Esta ley es considerada como el primer antecedente de las compañías deslindadoras que tanto daño causaron a la propiedad rústica -comunal y pequeña propiedad-, pues el efecto que produjo no fué el que se buscaba, sino que por el contrario provocó el acaparamiento de la propiedad rural en unas cuantas manos.

Con fecha 15 de diciembre de 1883 se expidió una nueva ley de colonización, cuyos principales puntos coinciden con los de la ley anterior, pues autorizó la creación de compañías deslindadoras, a las que en pago de sus servicios se les concedía una tercera parte de las tierras deslindadas y habilitadas para la colonización. Disponía esta ley, que los terrenos baldíos deslindados debían venderse a los colonos a bajo precio y a largo plazo; la extensión de éstos no era mayor de 2,500 hectáreas.

Las mencionadas compañías, contaban con el apoyo gubernamental, de modo que, cometieron innumerables despojos en perjuicio de pequeños propietarios, cuyos títulos eran

defectuosos a virtud de las imperfectas titulaciones realizadas durante la vigencia de la Ley de Nacionalización y Desamortización, pues en ellos no se precisaba su extensión, linderos, límites, etc., de tal manera que a los afectados por las denuncias, les era sumamente difícil demostrar a las compañías su calidad de propietarios; a ésto hay que sumar su falta de recursos económicos para controvertir adecuadamente sus derechos ante los tribunales.

Por lo que hace a las propiedades pertenecientes a las comunidades indígenas, cabe precisar que fueron objeto de incontables despojos, pues la Constitución de 1857, les había negado personalidad jurídica, de tal manera que se provocó un total estado de indefensión para ellos.

Los grandes terratenientes que fueron afectados, no tuvieron problema, pues contaban con los recursos suficientes para volverlas a comprar a bajos precios o bien para defender sus tierras ante los tribunales, a más de las influencias políticas de que gozaban en virtud de su acaudalada posición.

La ley de análisis, derogó todas las leyes y disposiciones de colonización expedidas con anterioridad, y fué promulgada por el entonces Presidente don Manuel González.

A su retorno a la Presidencia el General Porfirio Díaz, continuó la política agraria colonizadora -de fomento del latifundismo- hasta el año de 1902, en el que, dándose cuenta del error de haber dejado en manos de compañías privadas el deslinde de baldíos, se había ocasionado la especulación y

acaparamiento de la propiedad rural, sin que la tierra se haya destinado efectivamente a la colonización.

Para dar una idea de lo asentado en el párrafo precedente, por lo que toca a la tenencia de la tierra -latifundios- que verdaderamente constituía ya para esas fechas un problema, reproduzco lo que dice el Lic. Jorge Vera Estañol:

"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 individuos y compañías beneficiarias de estos contratos, según el boletín estadístico de 1889, fué sólo de 29. En condiciones semejantes desde 1889 hasta 1892 se deslindaron 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 1331 títulos de terrenos nacionales con una área de 4.445.665 hectáreas".

El 26 de marzo de 1894 se expidió una ley sobre ocupación y enajenación de terrenos baldíos, en la que se otorgaban mayores facilidades a colonos extranjeros para provocar una corriente de inmigración tales como: extensiones sin limitación, ausencia de obligación para acotar, cultivar y poblar terrenos; a las compañías se les facultó para denunciar baldíos, demasías y excedencias sin limitación alguna, y en el caso de exceder los lotes de 2,500 hectáreas no estaban obligadas a -

enajenarlos. Este ordenamiento de hecho derogó los límites - de extensión -2,500 hectáreas- que podía tener un colono de acuerdo con la ley de 20 de julio de 1863.

La citada ley, como resultado final contribuyó a agravar el problema agrario derivado de la especulación de la tierra y el latifundismo; pero como dejó señalado en párrafos precedentes no fué sino hasta el 30 de diciembre de 1902, cuando el General Porfirio Díaz alarmado por la problemática agraria que agravada por el deslinde de terrenos baldíos, se prohibió en lo sucesivo que lo practicaran compañías particulares, y en cambio debía hacerse por organismos oficiales, - tal y como lo había previsto la Ley de Colonización de 1875 - -aún cuando así no se expresaba-. Se prohibió al Gobierno pagar con terrenos baldíos o darlos en uso particular, reservándolos únicamente para uso público o establecimiento de colonias.

El decreto de 18 de diciembre de 1909, abrogó la ley de 26 de marzo de 1894 antes mencionada, suspendiendo la facultad del Ejecutivo Federal concedida por dicha ley para enajenar terrenos nacionales mientras los deslindes practicados con anterioridad a ella, no fueren rectificadas por comisiones oficiales; y lo autorizó para dar en arrendamiento - los terrenos baldíos y nacionales por un término no mayor de 10 años mediante el pago anual de un 5% calculado sobre el valor del terreno, otorgando facilidad al arrendatario para adquirirlos en propiedad mediante compraventa, fijando un límite hasta de 5,000 hectáreas por persona (6).

(6) González Navarro Moisés, "La Colonización en México 1877 1910", Ed. 1960. Págs. 12, 13 y 14.

Para dar una idea de los efectos producidos por las Leyes de Colonización antes citadas transcribo algunos párrafos de la obra del talentoso Jesús Silva Herzog:

"En 1875 se expidió una ley de colonización, la cual fue ampliada en 1883. Los gobernantes insistían en pensar, en aquellos años, que nada sería mejor para el progreso de la Agricultura que traer colonos extranjeros para trabajar la tierra, con nuevos y más aventajados métodos de cultivo. Soñaban todavía en las fabulosas riquezas del país descritas por Humboldt. Creían en la existencia de dilatados territorios de feraces tierras, que sólo esperaban el esfuerzo del hombre para prodigar sus frutos. Lo que ocurría era que por andar empeñados en intestinas y haber sufrido agresiones de dos potencias extranjeras, la inmensa mayoría de los mexicanos no habían tenido tiempo de estudiar y conocer nuestra realidad geográfica. En las zonas templadas y salubres, tierras de temporal empobrecidas por un mismo cultivo durante siglos, sujetas a la irregularidad de las lluvias y a las heladas tempranas y tardías; en las zonas cálidas, fértiles terrenos y selvas primitivas y lluviosas donde la fiebre amarilla y el paludismo acechaban al hombre; y sólo aquí y allá, en distintas regiones, manchas de tierra fecunda que daban al agricultor altos rendimientos. Esas eran, en términos generales, las condiciones de la tierra de México al expedirse las leyes de colonización.

La voz del joven Justo Sierra, que ya había denunciado la mentira de nuestras maravillosas riquezas, no fue escuchada por entonces y se perdió como grito en la soledad de

un inmenso desierto.

Por otra parte tampoco se pensó en esta ocasión que al venir colonos franceses, españoles, italianos o alemanes con un nivel de vida muy superior al del peón mexicano, se hubieran transformado de trabajadores agrícolas en simples usufructuarios de trabajo barato y en nuevos amos del campesino aborigen" (7).

"Ahora pasemos a dar algunas cifras sobre las flamantes compañías deslindadoras, con datos tomados de una de las fuentes serias que hay sobre el particular. Decimos lo anterior porque los datos de que puede echarse mano coinciden en términos generales pero no con exactitud matemática:

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 de 15% 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 estriba en señalar el hecho de que esas compañías hasta el año de 1889 estaban formadas únicamente por 29 personas, todas ellas acaudaladas y de gran valimiento en las altas esferas oficiales.

Todavía de 1890 a 1906, año este último en que

(7) El Agrarismo Mexicano la Reforma Agraria. Pág. 112. Edición 1959. Fondo de Cultura Económica.

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 de hectáreas; otro en Oaxaca 2.000.000; dos socios - en Durango 2.000.000 y cuatro en Baja California 11.500.000. - De manera que ocho individuos se hicieron propietarios de - - 22.500.000 hectáreas, hecho inaudito en la historia de la propiedad territorial.

Y para que el lector se dé cabal cuenta de la - magnitud de tales adjudicaciones, es útil ofrecerle los datos siguientes sobre la superficie de algunos Estados de la Repú- blica: Aguascalientes, 647,200 hectáreas; Colima, 520,500 hec- táreas; Morelos, 496,400 hectáreas; Tlaxcala, 402,700 hectáreas; Distrito Federal, 148,300 hectáreas. Total: 2.315.100, o sea que la superficie de cinco entidades federativas es de menos - de la mitad de lo adjudicado a una sola persona en el Estado - de Chihuahua. Pero hay algo más; la extensión territorial de Costa Rica es de 5.190,000 hectáreas, la de Panamá de 7.401.000 hectáreas, la de El Salvador de 3.412,600 hectáreas y la de - Haití de 2.784,400. Suman: 18.788,000 hectáreas; de lo que re- sulta que los ocho individuos a que se hace referencia en el - párrafo anterior eran dueños de tan dilatados territorios que superaban la superficie de 4 naciones de América; este latifun- dismo absurdo y voraz, repitémoslo, no tiene probablemente pre- cedente en ningún país del mundo.

La acción de las compañías deslindadoras junto con las leyes sobre baldíos de 1865, 1894 y 1902, agravaron aún más el problema de la distribución de la tierra. José María Vigil reconocía en México a través de los siglos, precisamente en 1889, la gravedad del problema, según él debido a la manera cómo se había constituido la propiedad territorial en México, a las condiciones en que se hallaban propietarios y jornaleros, a los odios profundos que dividían a unos de otros y a los interminables litigios de terrenos entre los pueblos y los hacendados. Añadía que tales antagonismos tomaban en tiempo de revolución proporciones formidables y explicaban por sí solos la agitación y los crímenes que solían cometerse.

Claro está que no había en México la asombrosa cantidad de terrenos baldíos que deslindaron para adueñarse de buena parte de ellos las compañías deslindadoras; 49.000,000 de hectáreas, la cuarta parte de todo el territorio mexicano. Cometieron toda clase de arbitrariedades y despojos, en particular tratándose de pequeños propietarios y pueblos de indígenas que no poseían títulos perfectos, a juicio de los influyentes covachuelistas al servicio de las compañías; tierras heredadas de padres a hijos desde la época colonial, fecundadas con el sudor de varias generaciones. Los tribunales, por supuesto, fallaban siempre a favor de los poderosos.

Los propósitos de la colonización, como era de esperarse, fracasaron una vez más, fundamentalmente por las razones que ya hemos dado en más de una ocasión en este trabajo.

Matías Romero fué tal vez el único que vió claro este problema entre los altos funcionarios del porfirismo. En su libro titulado "Mexico and the United States" hizo notar la imposibilidad de que vinieran al país colonos extranjeros - por los bajos salarios, la falta de tierras fértiles en las zonas de buen clima y la insalubridad imperante a fines del siglo pasado mucho más que en 1958 en las tierras fecundas de las zonas costeras" (8).

Otro talentoso jurista y eminente sociólogo conocedor del problema agrario en su época fué el Lic. Wistano - Luis Orozco originario de San Cristóbal de la Barranca, Jal., quien observó las repercusiones que tuvo sobre la propiedad territorial la actuación de las compañías deslindadoras, las que acapararon más de 30 millones de hectáreas de la superficie del territorio nacional, ocasionando con ello el agravamiento del problema en mención y el notable descenso en el valor de la tierra, causas éstas que originaron el movimiento armado de 1910, al respecto reproduzco alguna de sus opiniones vertidas en su obra "Legislación y jurisprudencia sobre terrenos baldíos", editada en el año de 1895:

"Un hecho ampliamente comprobado es que siempre que una compañía deslindadora ha emprendido trabajos de habilitación de baldíos en un Estado, el valor de la propiedad agraria ha descendido allí rápidamente.

- - - - -

(8) Obra citada, Págs. 116 y sigtes. Silva Heróles Janés

Tocar este punto es tocar en su esencia la ques
tión que nos hemos propuesto abordar en este capítulo.

Esta tubación de los ánimos entre los poseedo--
res de la tierra, este descenso de precios en el valor de ella,
no ha causado males graves a los grandes propietarios, que ca--
si siempre ejercen tutelas ignominiosas sobre los encargados -
del poder público. A ellos les ha sido siempre fácil lograr -
un advenimiento con el Gobierno; y por los más viles precios -
reafirmar, no sólo posesiones de buena fé, sino también las --
cruelles usurpaciones que han hecho débiles a sus vecinos.

Pero todas estas cosas traen grandes afliccio--
nes y grandes pérdidas para los dueños de la pequeña propiedad.

El pequeño propietario acostumbrado a conocer -
al Gobierno por el hacha del receptor de rentas y por el garro
te del gendarme, se alarma desde el momento en que oye hablar
de cosas oficiales. Además, su natural instinto le hace temer
que mediante el manejo de una composición, le arrebatte el opu--
lento hacendado su vecino hasta la última esperanza de recupe--
rar las tierras que dicho hacendado le tiene invadidas. Al -
mismo tiempo concibe esperanzas de recobrar esas tierras, ayu--
dado por las compañías deslindaderas, que él juzga íntimamente
ligadas con el Gobierno Supremo. Y trastornado su juicio por
estos justos temores y éstas vanas esperanzas, acude presuroso
a verificar un arreglo con los deslindadores de baldíos.

Para verificar este arreglo saca dineros a inte

reses altísimos, malbarata los animales de labranza, cercena el pan de sus hijos... se precipita, en fin, en la ruina más desastroza.

Esta debilidad es la que han explotado las compañías deslindadoras. Y así, cuando se nos ha dicho que el - Ministro de Fomento ha deslindado 30,000,000 de hectáreas - de tierra nacionales, debemos tener presentes dos cosas importantes: la primera, que estos deslindes no han servido para - desmoronar ni en pequeña parte las grandes acumulaciones de - propiedad territorial existente en nuestro país: la hidra infernal de ese feudalismo obscuro y soberbio permanece en pie con sus siete cabezas incólumes. La segunda cosa que debemos tener presente, es que tras de esas treinta millones de hectáreas han corrido muchos más millones de lágrimas: pues no son los poderosos, no son los hacendados quienes han visto caer - de sus manos esos millones de hectáreas, sino los miserables, los ignorantes, los débiles... Los que no pueden llamar con padre a un Juez de Distrito, a un Gobernador ni a un Ministro de Estado.

De aquí un trastorno completo en el propósito de las leyes y en los ideales de la democracia; pues mientras el fin supremo de las leyes de baldíos y de colonización es - alargar el beneficio de la propiedad agraria a los que carecen de ella, en nombre de esas mismas leyes se arroja de sus posesiones a los pobres campesinos, o se les obligaba a rescatarlas mediante dolorosos sacrificios (9).

(9) Wisteno Luis Orozco "Legislación y Jurisprudencia sobre Terrenos Baldíos". Ed. 1895.

Huelga hace comentarios sobre lo expuesto por el Lic. Wistano Luis Orczco, quien en forma dramática expuso los efectos que tuvieron las leyes de colonización y de baldíos dictadas durante el porfiriato; sin embargo me es preciso destacar que en la época referida la concentración de tierras en manos de unos cuantos propietarios llegó a alcanzar cifras que se antojan increíbles por su extensión, y para el efecto reproduzco algunas estadísticas que en su obra "El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria" del connotado Lic. Jesús Silva Herzog, señala:

"Según el libro de reciente publicación titulado Estadísticas sociales del porfiriato, el número de habitantes de México en 1910, era de 15.160,369, de los cuales el 78.42% no sabían leer ni escribir. El censo que en ese año se levantó hace la siguiente clasificación de la población agrícola; 830 hacendados; 410,345 agricultores y 3.123,975 jornaleros del campo. En la misma obra se proporciona el dato del número de haciendas y de ranchos, por supuesto en el mismo año; 8,431 haciendas y 48,633 ranchos. A este propósito se ocurren unas cuantas observaciones.

La cifra relativa a los jornaleros del campo no puede servir para calcular con exactitud matemática el número de familias campesinas, porque en algunas de ellas trabajan y trabajan el padre y los hijos mayores, clasificados todos como jornaleros; pero sí es útil para estimar el número de individuos que dependían del salario rural y que cabe estimar en 12.000,000, o sea aproximadamente el 80% de la población. Este dato, que conviene tener presentes, se aprovechará

más tarde en muy importantes consideraciones. Hay que añadir, con apoyo en la misma publicación, que el 96.9% de los jefes de familia rural no eran dueños de un pedazo de tierra.

Ahora bien, si comparamos el número de hacendados con el de haciendas se ve claramente que muchos hacendados se clasificaban ellos mismos como agricultores y que, bajo este rubro, figuran además propietarios de ranchos medianos y pequeños, dueños de huertos próximas a las poblaciones, individuos pertenecientes a tierras comunales, medieros y personal de confianza de los terratenientes, tales como administradores, mayordomos, caporales y monteros; en fin, gente que de alguna manera vivía del campo y que ocupaba una posición superior a la de los peones. En cuanto a la clasificación entre ranchos y haciendas, es muy probable que haya dependido por una parte de la opinión o del capricho de los propietarios, y por la otra de la clase de tierras y de las costumbres establecidas en las diferentes regiones del país.

Se puede tener idea de la extensión de las haciendas mexicanas por los datos tomados por González Roa del Registro Público de la Propiedad, datos que consigna en su libro antes mencionado y que aquí se presenta en el cuadro siguiente:

Estado	Nombre de la finca.	Extensión en Has.
Chihuahua	La Santísima	118,878
"	Lagunita de Dosal	158,123
"	San José Babicora	63,201
"	Bachimba	50,000
Coahuila	Los Jardines	49,861
"	Santa Teresa	60,899
"	San Gregorio	69,346
"	Santa Margarita	81,185
"	San Blas	395,767

México	La Gavia	132,620
Michoacán	San Antonio de las Huertas	58,487
Sonora	Cocospera	51,528
Tamaulipas	El Sacramento	41,825
Zacatecas	Malpaso	63,786
"	San José del Maguey	69,086

Quince haciendas arrojaban un total de 1,464,592 hectáreas, o sea un promedio de algo menos de 100,000 hectáreas por hacienda. Además, hay que citar la hacienda de "La Angostura" en el Estado de San Luis Potosí, dentro de cuyos linderos se levantaban dos estaciones del ferrocarril a Tampico; San Bartolo y Las Tablas. Para ir de la finca principal a uno de los ranchos de la misma hacienda, por ejemplo a "El Granjenal", era menester caminar a caballo alrededor de 20 kilómetros, y había otros ranchos aún más lejanos los unos de los otros dentro del perímetro de aquella propiedad.

La hacienda de "Cedros", en el Estado de Zacatecas, según nos informa Wistano Luis Orozco en su obra citada, tenía una extensión de 754,650 hectáreas. Y no hay que olvidar las adjudicaciones a los socios de las compañías deslindadoras.

Muchas haciendas pertenecían a dos o tres hermanos o a toda una familia; pero hubo algunos terratenientes dueños de más de una hacienda, de tres, de cinco y aún de ocho o diez. Hombres que gozaban de un inmenso poder, semejante al de los señores de la alta nobleza en la Inglaterra del siglo XVII. El caso más impresionante es el del general Terrazas, propietario de 15 enormes haciendas. A manera de ejemplo consignamos aquí los nombres y la extensión de 6 de esos latifundios:

Corralitos	335,000 Has.
Santa Gertrudis	175,000 "

San Miguel	317,300	Has.
San Diego	123,250	"
Encinillas	702,244	"
Hormigas	<u>175,561</u>	"
Total :	1.828,355	Has." (10).

La anterior estadística revela la desigualdad social que privaba en la época del General Díaz, y el acaparamiento de tierra fué una de las causas si no la principal que motivó el estallido revolucionario de 1910.

En capítulo aparte trataré los planes revolucionarios que sirvieron de ideario a dicho movimiento armado, que sin duda su esencia fué recogida por la Ley de 6 de enero de 1915 y por nuestra Carta Magna de 1917.

(10) Jesús Silva Herzog. Obra citada, Pág. 122 y sigs.

C A P I T U L O I I .

1.- ANTECEDENTES INMEDIATOS DEL ARTICULO 27
 CONSTITUCIONAL:

- A) Plan de San Luis.
- B) Plan de Ayala.
- C) Ley Agraria del Villismo.
- D) Ley de 6 de enero de 1915.

2.- ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.

CAPITULO II.

1.- ANTECEDENTES INMEDIATOS DEL
ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL:

a) Plan de San Luis.

La Revolución de 1910, tuvo como base la mala distribución de la tierra y la aporobiosa situación del campesino, que durante muchos años fue considerado como el esclavo de los grandes hacendados. Al malestar económico de esa época y al descontento de las masas rurales, hay que agregar la situación política que imperaba debido a la continuidad del general Porfirio Díaz en el poder, situación que fue uno de los principales móviles para la iniciación del movimiento revolucionario que acaudilló don Francisco I. Madero.

El día 5 de octubre de 1910, el señor Madero - expidió el PLAN DE SAN LUIS, en el que predominó el fondo político sin pasar tampoco por alto el Problema Agrario; en su parte relativa expone: "Art. 3º, abusando de la Ley de Terrenos baldíos, numerosos pequeños propietarios en su mayoría indígenas, han sido despojados de sus terrenos por acuerdo de la Secretaría de Fomento o por fallos de los Tribunales de la República; siendo de todo justicia restituir a sus antiguos -

poseedores de los terrenos de que se despojó de un modo tan arbitrario; se declaran sujetas a revisión tales disposiciones y fallos y se les exigirá a los que adquirieron de un modo tan inmoral o tan arbitrario, o a sus herederos que las restituyan a sus primitivos propietarios a quienes pagarán también indemnización por los perjuicios sufridos. Sólo en el caso de que los terrenos hayan pasado a terceras personas antes de la promulgación de este Plan, los antiguos propietarios recibirán indemnización de aquellos en cuyo beneficio se unificó el despojo".

Estando en la Presidencia, don Francisco I. Madero, no trató de resolver el problema Agrario, como lo había prometido en el Plan de San Luis Potosí, sino que por el contrario se retractó en la declaración de prensa que hizo ante el periódico EL IMPARCIAL, el 27 de junio de 1912, y en la cual expresó: "Con tanta insistencia ha repetido algunos periódicos y muy especialmente el que usted tan acertadamente dirige que en las promesas de la Revolución figuraba el reparto de tierras al proletariado y se ofreció la división de los latifundios que permanecían en poder de unos cuantos privilegiados con perjuicios de las clases menesterosas, quiero de una vez por todas rectificar esa especie. Suplico a usted se sirva revisar cuidadosamente el Plan de San Luis Potosí y todos los discursos que pronuncié antes y después de la Revolución, así como los programas de gobierno que publiqué después de las convenciones de 1910, 1911 y, en alguno de ellos expresé tales ideas, entonces se tendrá derecho a decirme que no he cumplido

mis promesas. Siempre he abogado por crear la pequeña propiedad, pero eso no quiere decir que se vaya a despojar de sus propiedades a ningún terrateniente..... una cosa es crear la pequeña propiedad, por medio del esfuerzo constante y otra es repartir las grandes propiedades, lo cual nunca he pensado ni he ofrecido en ninguno de mis discursos y proclamas" (1).

Este fué uno de los principales motivos por los cuales se hacía sentir el descontento entre algunos revolucionarios, como Emiliano Zapata, el cual expresó el sentir de los campesinos del Sur en el Plan de Ayala, expedido con fecha 28 de noviembre de 1911.

b) Plan de Ayala.

Desde el punto de vista político, desconoce a don Francisco I. Madero como Presidente de la República, toda vez que éste no cumplió con los postulados de su Plan revolucionario, y pretende convocar nuevamente a la lucha armada; desde el punto de vista Agrario plasma el descontento de los hombres del campo, debido a la pésima distribución de la tierra, y en parte relativa expone.

"6 Como parte adicional del Plan que invocamos, hacemos constar: que los terrenos, montes y aguas que hayan usurpado los hacendados científicos o caciques, a la sombra de la tiranía y de la justicia venal, entrarán en posesión de es-

(1) Cita tomada de el libro de el Lic. Víctor Manzanilla Schaffer, La Reforma Agraria Mexicana, Págs. 48-49.

tos bienes inmuebles desde luego los pueblos o ciudadanos que tengan sus títulos correspondientes de esas propiedades. De las cuales han sido despojados por mala fé de nuestros opresores, manteniendo a todo trance con las armas en la mano la mencionada posesión, y los usurpadores que se crean con derecho a ellos, lo deducirán ante los tribunales especiales que se establezcan al triunfo de la revolución.

"7 En virtud de que la inmensa mayoría de los pueblos y ciudadanos mexicanos, no son más dueños que del terreno que pisan, sufriendo los horrores de la miseria sin poder mejorar en nada su condición social ni poder dedicarse a la industria o a la agricultura por estar monopolizados en unas cuantas manos, las tierras, montes y aguas; por esa causa se expropiarán previa indemnización de la tercera parte de esos monopolios, a los poderosos propietarios de ellos, a fin de que los pueblos y ciudadanos de México obtengan ejidos, colonias fundos legales para pueblos o campos de sembradura o de labor, y se mejore en todo y para todo la falta de prosperidad y bienestar de los mexicanos.

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

"9 Para ejecutar los procedimientos respecto

a los bienes antes mencionados se aplicarán las leyes de desamortización según convenga; de norma y ejemplo pueden servir las puestas en vigor por el inmortal Juárez, a los bienes eclesiásticos, que escarmentaron a los despotas y conservadores - que en todo tiempo han pretendido imponernos el yugo ignominioso de la opresión y el retroceso". (2)

Indudablemente que el Plan de Ayala intuyó en forma determinante en los gobiernos posteriores, los cuales trataron de resolver el problema agrario; tan es así, que el Presidente don Venustiano Carranza consideró dicho problema - al expedir el Plan de Veracruz, de fecha 12 de diciembre de 1914; en él se establece que para lo futuro se expedirán, leyes agrarias tendientes a la formación de la pequeña propiedad, al fraccionamiento de los latifundios y a la restitución de las tierras despojadas a los pueblos; y en cumplimiento de esta promesa fue promulgada la Ley de 6 de Enero de 1915, de la cual me ocuparé en párrafos más adelante.

c) Ley del Villismo.

En la ciudad de León Guanajuato, el día 24 de mayo de 1915, el general Francisco Villa expidió una ley agraria que pretendía el fraccionamiento de los grandes latifundios, y la creación de gran número de pequeñas propiedades, - cuya extensión máxima debería ser fijada por los gobiernos de los Estados de la República, de acuerdo con la posibilidad de ser cultivada por una sola persona, y los cuales deberían ex-

(2) Cita tomada de el libro del Lic. Víctor Manzanilla Schaffer. obra citada, págs. 50-51.

pedir para el efecto señalado, leyes que habrían de regir o reglamentar la forma como deberían llevarse a cabo los fraccionamientos de esas grandes extensiones de tierras, así como las adjudicaciones a título honoroso. En cuanto a la población indígena, establecía que los terrenos circundantes a los pueblos serían expropiados en la extensión suficiente para repartirlos en pequeños lotes entre sus habitantes que estuviesen en aptitud de adquirir, y se fijaba a las parcelas una área que no debía de exceder de veinticinco hectáreas; así mismo destina para el uso común de los parcelarios, los bosques, agostaderos y abrevaderos necesarios, considerando a la propiedad parcelaria como patrimonio familiar, a fin de que se le tuviera como una institución inalienable, no pudiendo por lo tanto embargarse y mucho menos gravarse.

d) Ley de 6 de Enero de 1915.

El 6 de enero de 1916, don Venustiano Carranza expidió una Ley Agraria, en cumplimiento a lo prometido en el Plan de Veracruz; el autor de esta Ley fue el ilustre Lic. Jesús Cabrera, y ello constituye la base de toda la legislación posterior en materia agraria; al promulgarse la Constitución de 1917, el artículo 27 de la misma elevó a la categoría de Ley Constitucional la Ley señalada con antelación; posteriormente, cuando fue reformada nuestra Ley fundamental en el año de 1924, fue derogada; sin embargo sus preceptos quedaron en forma indubitable incorporados al artículo 27 de nuestra Carta Magna.

Su autor, don Luis Cabrera, previamente a la redacción de este proyecto y en años anteriores (1912), ante el Congreso, hizo una brillante exposición de la situación Agraria Nacional, y, finalmente, pidió que se aprobara un proyecto de Ley en donde se pedía la reconstitución y dotación de los Ejidos para los pueblos.

Para fundar su proyecto de Ley Agraria, el Lic. Cabrera señalaba los fraudes en el jornal y toda la miseria del peón y su familia; y expresaba: "Mientras no sea posible crear un sistema de explotación agrícola en pequeño, que substituya a las grandes explotaciones de los latifundios, el problema agrario debe resolverse por la explotación de los Ejidos como medio de complementar el salario del jornalero" (3)

El proyecto de Ley contenía entre otros las siguientes normas: "Se declara de utilidad pública Nacional la reconstitución y dotación de Ejidos para los pueblos". "El Ejecutivo de la Unión queda facultado para expropiar los terrenos necesarios para reconstruir los Ejidos de los pueblos que los hayan perdido, para dotar de ellos a las poblaciones que los necesitaren o para aumentar la extensión de los existentes". La reconstitución de los Ejidos se hará, hasta donde sea posible, en los terrenos que hubieren constituido anteriormente dichos Ejidos".

Este proyecto de Ley fue perfeccionado, por don Luis Cabrera, cuando tuvo la oportunidad de redactar la Ley de 6 de Enero de 1925.

(3) Cita tomada del libro del Lic. Víctor Manzanilla Schaffer. La Reforma Agraria en México, pág. 52.

El ordenamiento de 6 de enero de 1915, en su ex posición de motivos, en primer término hace notar que: "Una - de las causas que provocaron el descontento del pueblo que se dedicaba a la agricultura, ha sido el despojo de los terrenos de propiedad comunal o de repartimiento que les habían sido -- concedidos por los gobiernos coloniales, y como medio de asegu rar la existencia de la clase indígena, y que a pretexto de - cumplir con la Ley de 25 de junio de 1856 y de más disposicio nes que ordenaron el fraccionamiento y reducción a propiedad - privada de aquellas tierras, entre los vecinos del pueblo a - que pertenecían, quedaron en poder de unos cuantos" (4).

La citada exposición, señala que la falta de ca pacidad de los pueblos o comunidades para adquirir bienes, así como para defender sus derechos de acuerdo con el contenido - del artículo 27 de la Constitución de 1857, favoreció en gran parte el acaparamiento de grandes extensiones de tierras; y - aunque la Ley de terrenos baldíos facultó a los síndicos de - los Ayuntamientos para reclamar y defender los bienes comuna-- les, éstos nunca se preocuparon por hacerlo en virtud de que - tanto los jefes políticos, como los Gobernadores de los Estados tenían interés en que se cometieran esos despojos.

En la Ley comentada se establece, que los terre nos de que fueren despojados los pueblos y que se recobren o - que adquieran para resolver sus necesidades se entregarán no - al común del pueblo, sino que han de quedar divididos en pleno dominio con las limitaciones necesarias a fin de evitar nueva-

- - - - -
(4) Manuel Fabila, Cinco Siglos de Legislación Agraria, Pág. 270.

monte el acaparamiento de esas tierras en pocas manos en este sentido se apunta que: "Es palpable la necesidad de devolver a los pueblos los terrenos de que han sido despojados, como un acto de elemental justicia y como la única forma efectiva de asegurar la paz y de promover el bienestar y mejoramiento de nuestras clases pobres, sin que a esto obsten los intereses creados a favor de las personas que actualmente poseen los predios en cuestión..... es probable que en algunos casos, no pueda realizarse la restitución de que se trata, ya por que las enajenaciones de los terrenos que pertenecían a los pueblos se hayan hecho con arreglo a la Ley, ya por que los pueblos hayan extraviado los títulos o los que tengan sean deficientes, ya porque sea imposible identificar los terrenos o fijar la extensión precisa de ellos ya, en fin, por cualquier otra causa; pero como el motivo que impide la restitución, por más justo y legítimo que le suponga, no arguye en contra de la difícil situación que guardan tantos pueblos, ni mucho menos justifique que esa situación angustiosa continúe subsistiendo se hace preciso salvar la dificultad de otra manera que sea conciliable con los intereses de todos" (5).

El Lic. Jesús Silva Herzog comenta la exposición de motivos y al respecto apunta: "Lógicamente en la Exposición de motivos (de la Ley de 6 de Enero de 1915), concluye el Legislador que para establecer la paz en la República y organizar la Sociedad Mexicana, de conformidad con uno de los postulados básicos de la Revolución, es necesario restituir a numerosos pue-

(5) Fabila, Manuel. Cinco Siglos de Legislación Agraria en México, Pág. 271.

bles los Ejidos de que fueron despojados a la vez que dotar de tierras a los núcleos de población carentes de ellas. Se ve que el pensamiento fundamental de los autores de la Ley de 6 de enero de 1915, aspiraban a proporcionar medios de vida a millares de familias paupérrimas y a elevar su nivel económico y cultural. Es seguro que al conocerse esta Ley se plantearon interrogantes puesto que nada dice sobre no pocos aspectos de indiscutible importancia, tales como la forma de pago de las indemnizaciones, previo o mediante procedimientos para el avalúo de los terrenos" (6).

En la Ley de 6 de enero de 1915, se habla de dotación de Ejidos a los pueblos carentes de tierras, para la dotación de tierras esta Ley considera las necesidades del poblado solicitante, expropiándose por cuenta del Gobierno Nacional los terrenos que se encuentren inmediatamente colindantes con los pueblos interesados.

Para realizar los fines agrarios del citado decreto así como las demás Leyes Agrarias que en futuro se expidieren, se autorizó la creación de una Comisión Nacional Agraria, presidida por el Secretario de Fomento; Comisiones Loca--les Agrarias en cada Estado y Territorios de la República y Comités Particulares Ejecutivos, que en representación de los pueblos, instaurasen las solicitudes de tierras y participasen en el estudio y dictamen del expediente agrario, con los demás documentos, se turnarían a la Comisión Nacional Agraria, para dictaminarlos, aprobarlos, rectificarlos o modificarlos, elabo

(6) Lic. Jesús Silva Herzog. El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria. Págs. 237 y sigtes.

rando un proyecto de resolución agraria que pasaría a la consi
deración final del encargado del Poder Ejecutivo de la Nación
para su autorización y expedición de los títulos respectivos.

En la Ley de 6 de enero de 1915 se permitía la
posibilidad a los afectados, de ocurrir ante los tribunales, a
deducir sus derechos dentro de el término de un año, tal como
se asienta en el Art. 10; "Los interesados que se creyeren -
perjudicados con la resolución del encargado del Poder Ejecuti
vo de la Nación, podrán concurrir ante los tribunales a dedu-
cir sus derechos dentro del término de un año; a contar desde
la fecha de dicha resolución, pues pasado este termino, ningun-
na reclamación será admitida. En los casos en que se reclama
contra reivindicaciones y en que el interesado tenga resolución
judicial declarando que no procedía la restitución hecha a un
pueblo, la sentencia sólo dará derecho a obtener del Gobierno
de la Nación la indemnización correspondiente.

En el mismo término de un año podrán ocurrir --
los propietarios de terrenos expropiados, reclamando las indem-
nizaciones que deban pagárseles" (7).

Por su parte en el Art. XI se estableció que -
una Ley reglamentaria posterior, determinaría la condición en
que habrían de quedar los terrenos que se devolviesen o se ad-
judicasen a los pueblos y la manera y ocasión de dividirlos, -
entre los vecinos, quienes disfrutarían en común.

- - - - -
(7) Fabila Manuel. Obra citada, pág. 274.

Después de promulgada la Ley de 6 de enero de 1915 se empezaron a dictar una serie de disposiciones reglamentarias sobre la aplicación de la citada Ley.

Así tenemos que una de las primeras fué la de definir la manera de integrar la Comisión Nacional Agraria; sobre la extensión que deberían tener los Ejidos que se restituyesen o se dotasen; la no intervención de parte las Comisiones Locales Agrarias sobre los bienes de los enemigos de la Revolución; sobre el régimen y aprovechamiento individual de las parcelas; sobre la competencia de las Comisiones Locales Agrarias para conocer sobre las solicitudes de reivindicación de tierras de común repartimiento; sobre los datos que deberían recabarse para integrar el expediente de dotación de Ejidos y que deberían de contener:

- 1.- Censo de Población.
- 2.- Censo Agrario.
- 3.- Clasificación de los terrenos con que se pretendiera dotar al pueblo solicitante.
- 4.- Extensión del lote o parcela que debiera corresponder a cada jefe de familia que tuviese el carácter de agricultor.
- 5.- Clima del lugar.
- 6.- Propiedades que resultasen afectables, expresando la extensión total de la finca y calidades de las tierras.
- 7.- Fecha de fundación del pueblo y copia del acta de constitución, etc.

El procedimiento establecido por la Ley de 6 de enero de 1915 para restitución o dotación, se apegaba a la realidad y circunstancias propias de la época en que se dictó y - que, aunque adoleció de defectos y careció de técnica jurídica al ordenar la entrega de la tierra por autoridades de facto como lo eran los jefes militares; sí cumplió en su tiempo con la misión histórica de resolver, en parte el grave problema que - constituía la concentración de la tierra, estableció bases para la formación de un nuevo concepto del Derecho, de propiedad y de la tenencia de la tierra como fundamento del nuevo Derecho Agrario Mexicano.

A la promulgación de la Constitución de 1917, y con la trascendental reforma al Art. 27 fué incorporada al rango constitucional, la Ley de 6 de enero de 1915.

II.- ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL:

En el Art. 27 Constitucional es en el cual se apoya todo nuestro sistema agrario, este artículo tiene sus más hondas raíces en remotos antecedentes. Como una defectuosa distribución de la tierra al iniciarse la Conquista y Colonización de la Nueva España, en este sentido nos dice, Lucio Mendieta y Núñez, "El estado miserable de las clases rurales sembró en ellos el descontento, la intranquilidad propicios a todo movimiento revolucionario. Por eso el Constituyente de 17 quiso resolverlo en una forma radical y al efecto, en su artículo 27 dictó preceptos que tienden por una parte a remover de la miseria a los Campesinos, evitar que vuelvan a caer en ella y por

otra parte, a prohibir la acumulación territorial en unas cuantas manos" (8).

Al triunfo del movimiento revolucionario encabezado por Carranza nos encontramos, que los diferentes planes - Revolucionarios y la Ley de 6 de enero de 1915, no podían ser aplicados, por un Gobierno al restablecerse el Poder Constitucional, porque estaban en pugna con los principios básicos establecidos en la Constitución de 1857, la cual garantizaba el derecho de propiedad individual en forma absoluta, establecía otros derechos que eran indispensables restringir o eliminar, con la finalidad de dar paso a las nuevas disposiciones que en el orden legal habrían de regir como normas supremas en la organización política, social y económica del país. Así encontramos que para tal efecto, es lanzada la convocatoria, para - instalar el Congreso Constituyente, el 1º de diciembre de 1916, y teniendo como sede la ciudad de Querétaro.

En los Diputados al Congreso Constituyente, se encontraba la representación genuina del pueblo de México, estos fueron electos entre los ciudadanos que se habían destacado por sus ideas avanzadas o por sus servicios prestados a la Revolución.

Encontramos que uno de los grandes problemas a resolver por este Congreso lo constituía la Legislación que había de normar la aplicación de la Reforma Agraria en el País, al respecto nos dice el Constituyente, señor Ing. Pastor Rouaix:

(8) Lucio Mendieta y Núñez. El Sistema Agrario Constitucional.

"Al llegar de sus provincias al Congreso de Querétaro, (los Constituyentes) venían convencidos de que era urgente la necesidad de aplicar criterios y dictar medidas drásticas para destruir la lepra que corroía al Cuerpo Nacional y conseguir con ello, que jamás volviera el pueblo mexicano a la humillación de la servidumbre absurda con que lo ahorejo el Conquistado Hispano y que había perdurado como institución política y social en el México Independiente. Por estas causas a nadie satisfizo el Art. 27 en los términos en que venía redactado en el Proyecto de la Primera Jefatura y menos satisfizo cuando se palparon los brillantes resultados obtenidos al formar el capítulo sobre el trabajo y previsión social" (9).

Para fijar la actuación del Constituyente de Querétaro es necesario tener presente, el proyecto de Art. 27 Constitucional que fue presentado por el Primer Jefe, el cual se encontraba redactado en los siguientes términos:

"Artículo 27.- La propiedad privada no puede ocuparse para usos públicos sin previa indemnización. La necesidad o utilidad de la ocupación deberá ser declarada por la Autoridad Administrativa correspondiente; pero la expropiación se hará por la Autoridad Judicial en el caso de que haya desacuerdo sobre sus condiciones entre los interesados.

"Las corporaciones e instituciones religiosas, cualquiera que sea su carácter, denominación, duración y objeto no tendrán capacidad legal para adquirir en propiedad o pa-

(9) Ing. Pastor Rouaix. Génesis de los Artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917. 2a. Edición. México 1959. Págs. 144 - .

ra administrar más bienes raíces que los edificios destinados inmediata y directamente al servicio y objeto de dichas corporaciones e instituciones. Tampoco la tendrán para adquirir o administrar capitales impuestos sobre bienes raíces.

"Las instituciones de beneficencia pública o privada para el auxilio de los necesitados, la difusión de la enseñanza, la ayuda recíproca de los individuos que a ellas pertenezcan o para cualquier otro objeto lícito, en ningún caso podrán estar bajo el patrimonio, dirección o administración de corporaciones religiosas ni de los Ministros de los cultos, y tendrán capacidad para adquirir bienes raíces, pero únicamente los que fueren indispensables y que se destinen de una manera e inmediata al objeto de las instituciones de que se trata.

"También podrán tener sobre bienes raíces capitales impuestos a interés, el que no será mayor en ningún caso del que se fije como legal y por un término que no exceda de 10 años.

"Los ejidos de los pueblos, ya sea que los hubieren conservado posteriormente a la Ley de Desamortización, ya que se les restituya o que se les den nuevos, conforme a las Leyes, se disfrutarán en común por sus habitantes entre tanto se reparten conforme a la Ley que al efecto se expida.

"Ninguna otra corporación civil podrá tener en propiedad o administrar por sí bienes raíces o capitales impuestos sobre ellos, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al objeto de la institución.

"Las Sociedades Civiles y Comerciales podrán - poseer fincas urbanas y establecimientos fabriles o industria- les dentro y fuera de las poblaciones; se de substancias que - se encuentren en el subsuelo, así como también vías férreas, - oleoconductos; pero no podrán adquirir ni administrar por sí - propiedades rústicas en superficie mayor de la que sea estric- tamente necesaria para los establecimientos o servicios de los objetos indicados y que el Ejecutivo de la Unión fijará en ca- da caso.

"Los Bancos debidamente autorizados conforme a las Leyes de Asociaciones de Crédito, podrán obtener capitales impuestos sobre propiedades urbanas y rústicas, de acuerdo con las prescripciones de dichas Leyes" (10).

En este proyecto presentado por el Primer Jefe Constitucionalista, Don Venustiano Carranza se advierte, que - aunque contiene puntos importantes para evitar abusos y garan- tizar el derecho de propiedad, sin embargo no atacaba el funda- mental problema que implicaba la concentración de la propiedad de la tierra, en unas pocas manos, y dado que en nuestro país, casi constituye la única fuente de riqueza, esto hacía que los dueños de ella adquirieran un poder formidable y constituye co- mo lo ha demostrado la historia, un estorbo constante para el desarrollo progresivo de la Nación.

Este Art. 27 constitucional debía basarse en el interés social para poder dar solución a uno de los grandes - problemas que habían llevado al pueblo mexicano a la Revolución,

(10) Obra citada, Págs. 114- 115. Inc. Pastor Rouaix.

por lo que, era necesario hacer grandes cambios en la legislación, para lo cual se integró una comisión que debería formularlos, de acuerdo con el sentir y las necesidades populares, esto es, que sobre los derechos individuales a la propiedad de la tierra, estuvieran los derechos superiores de la sociedad - representada por el Estado, para regular su reparto, uso y conservación.

La Comisión redactora se reunió el 11 de enero y tras una prolongada discusión, se formuló el proyecto que fue presentado a la comisión dictaminadora, la que previo estudio lo modificó y adicionó sin alterar la esencia del mismo, y dándole un mayor alcance fue presentada al Congreso, el 29 de enero procediéndose de inmediato a su discusión del mismo, en atención a la ansiedad que demostraba la asamblea por tratar - tan importante asunto siendo aprobado por unanimidad, cuya redacción fue la que a continuación transcribo:

"Artículo 27.- La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

"Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública mediante indemnización.

"La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicta el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de -

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

"Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los minerales o substancias que en vetas, mantos, mesas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de goma y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los fos-

factos susceptibles de ser utilizados como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos.

"Son también propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional; las de las lagunas y esteros de las playas, las de los lagos interiores de formación natural, que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos principales o arroyos afluentes desde el punto en que brota la primera agua permanente hasta su desembocadura ya sea que corran al mar o que crucen dos o más Estados; las de las corrientes intermitentes que atraviesen dos o más Estados en su rama principal; las aguas de los ríos, arroyos o barrancos, cuando sirvan de límites al territorio nacional o al de los Estados; las aguas que se extraigan de las minas y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fije la Ley. Cualquiera otra corriente de agua no incluye en la enumeración anterior se considerará como parte integrante de la propiedad privada que atraviere; pero el aprovechamiento de las aguas cuando su curso pase de una finca a otra, se considerará como de utilidad pública y quedará sujeta a las disposiciones que dicten los Estados.

"En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible, y sólo podrán hacerse concesiones por el Gobierno Federal a los particulares o sociedades civiles o comerciales constituidas conforme a las leyes mexicanas, con la condición de -

que se establezcan trabajos regulares para la explotación de los elementos de que se trata, y se cumpla con los requisitos que prevengan las Leyes.

"En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible, y sólo podrán hacerse concesiones por el Gobierno Federal a los particulares o sociedades civiles o comerciales constituidas conforme a las leyes mexicanas, con la condición de que se establezcan trabajos regulares para la explotación de los elementos de que se trata, y se cumpla con los requisitos que prevengan las Leyes.

"La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación, se regirá por las siguientes -- prescripciones:

"I. Sólo los mexicanos por nacimiento o naturalización y las sociedades mexicanas, tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus acciones, o para obtener concesiones de explotaciones de minas, aguas o combustibles minerales de la República Mexicana. El Estado podrá -- conceder el mismo derecho a los extranjeros siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar por lo mismo -- la protección de su Gobierno por lo que se refiere a aquéllos 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 una faja de cien kilómetros a lo largo de --

las fronteras y de cincuenta en las playas por ningún motivo -
podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tie-
rras y aguas.

"II. Las asociaciones religiosas denominadas iglesias, cualquiera que sea su credo, no podrán en ningún caso tener capacidad para adquirir, poseer o administrar bienes raíces, ni capitales impuestos sobre ellos; los que tuvieren -
actualmente por sí o por interpósita persona, e tratarán al -
dominio de la Nación, concediéndose acción popular para denun-
ciar los bienes que se hallaren en tal caso. La prueba de las
presunciones será bastante para declarar fundada la denuncia.
Los templos destinados al culto público son de la propiedad de
la Nación, representada por el Gobierno Federal, quien determi-
nará los que deben continuar destinados a su objeto. Los obis-
pados, casas curales, seminarios, asilos o colegios de asocia-
ciones religiosas, conventos o cualquier otro edificio que hu-
biera sido construido o destinado a la administración, propagan-
da o enseñanza de un culto religioso, pasarán desde luego, de
pleno derecho, al dominio directo de la Nación, para destinar-
se exclusivamente a los servicios públicos de la Federación o
de los Estados en sus respectivas jurisdicciones. Los templos
que en lo sucesivo se erigieran para el culto público, serán -
propiedad de la Nación.

"III. Las instituciones de beneficencia, públi-
ca o privada que tengan por objeto el auxilio de los necesita-
dos, la investigación científica, la difusión de la enseñanza,

la ayuda recíproca de los asociados o cualquier otro objeto lícito, no podrán adquirir más bienes raíces que los indispensables para su objeto, inmediata o directamente destinados a él; pero podrán adquirir, tener y administrar capitales impuestos sobre bienes raíces, siempre que los plazos de imposición no excedan de diez años. En ningún caso las instituciones de esta índole podrán estar bajo el patronato, dirección, administración, cargo o vigilancia de corporaciones o instituciones religiosas ni de ministros de los cultos o de sus asimilados, aunque éstos o aquéllos no estuvieran en ejercicio.

"IV. Las sociedades comerciales, por acciones, no podrán adquirir, poseer o administrar fincas rústicas. Las sociedades de esta clase que se constituyeren para explotar cualquier industria fabril, minera, petrolera o para algún otro fin que no sea agrícola, podrán adquirir, poseer o administrar terrenos únicamente en la extensión que sea estrictamente necesaria para los establecimientos o servicios de los objetos indicados, y que el Ejecutivo de la Unión, o de los Estados, fijará en cada caso.

"V. Los Bancos debidamente autorizados, conforme a las Leyes de instituciones de crédito, podrán tener capitales impuestos sobre propiedades urbanas y rústicas de acuerdo con las prescripciones de dichas leyes, pero no podrán tener en propiedad o en administración, más bienes raíces que los enteramente necesarios para su objeto directo.

"VI. Los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones tribus y demás corporaciones de población que

de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común de las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan, o que se les haya restituido o restituyeren, conforme a la Ley de 6 de enero de 1915; entretanto la Ley determina la manera de hacer el repartimiento únicamente de las tierras.

"VII. Fuera de las corporaciones a que se refieren las fracciones III, IV, V, y VI, ninguna otra corporación civil podrá tener en propiedad o administrar por sí bienes raíces o capitales impuestos sobre ellos, con la única excepción de los edificios destinados inmediata o directamente al objeto de la institución. Los Estados, el Distrito Federal y los Territorios, lo mismo que los Municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.

"Las Leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada; y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa, hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito, por haber pagado sus contribuciones con esta base, aumentándolo con un diez por ciento. El exceso de valor que haya tenido la propiedad particular por las mejoras que se le

hubiere hecho con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial, y a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas.

"Se declaran nulas todas las diligencias, disposiciones, resoluciones y operaciones de deslinde, concesión, composición, sentencia, transacción, enajenación o remate que hayan privado total o parcialmente de sus tierras, bosques y aguas, los condueñazgos, rancherías o pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población que existan todavía desde la Ley de 25 de junio de 1856; y del mismo modo serán nulas todas las disposiciones, resoluciones y operaciones que tengan lugar en lo sucesivo y que produzcan iguales efectos. En consecuencia, todas las tierras, bosques y aguas de que hayan sido privadas las corporaciones referidas, serán restituidas a éstas con arreglo al Decreto de 6 de enero de 1915, que continuará en vigor como Ley Constitucional. En el caso de que, con arreglo a dicho decreto, no procediera, por vía de restitución, la adjudicación de tierras que hubiere solicitado alguna de las corporaciones mencionadas, se le dejarán aquellas en calidad de dotación sin que en ningún caso deje de asignárseles las que necesitare. Se exceptúan de la nulidad antes referida, únicamente las tierras que hubieren sido tituladas en los repartimientos hechos en virtud de la citada Ley de 25 de junio de 1856 o poseídas en nombre propio a título de dominio por más de diez años, cuando su superficie no exceda de cin--

cuenta hectáreas. El exceso sobre esa superficie deberá ser -
vuelto a la comunidad, indemnizando su valor al propietario. -
Todas las Leyes de restitución que por virtud de este precepto
se decreten, serán de inmediata ejecución por la autoridad ad-
ministrativa. Sólo los miembros de la comunidad tendrán dere-
cho a los terrenos de repartimiento y serán inalienables los -
derechos sobre los mismos terrenos mientras permanezcan indivi-
sos, así como los de propiedad, cuando se haya hecho el frac-
cionamiento.

"El ejercicio de las acciones que corresponden
a la Nación por virtud de las disposiciones del presente artícu-
lo, se hará efectivo por el procedimiento judicial; pero dentro
de este procedimiento y por orden de los Tribunales correspon-
dientes, que se dictará en el plazo máximo de un mes, las auto-
ridades administrativas procederán desde luego a la ocupación,
administración, remate o venta de las tierras y aguas de que se
trate, y todas sus accesiones, sin que en ningún caso pueda re-
vocarse lo hecho por las mismas autoridades antes de que se dic-
te la sentencia ejecutoriada.

"Durante el próximo período constitucional, el -
Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, en sus
respectivas jurisdicciones, expedirán leyes para llevar a cabo
el fraccionamiento de las grandes propiedades, conforme a las -
bases siguientes:

"a) En cada Estado y Territorio se fijará la ex-
tensión máxima de tierra de que puede ser dueño un solo indivi-

duo o sociedad legalmente constituida.

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

"c) Si el propietario se negare a hacer el fraccionamiento, se llevará éste a cabo por el Gobierno Local, mediante la expropiación.

"d) El valor de las fracciones será pagado por anualidades que amorticen capital y réditos en un plazo no menor de veinte años, durante el cual el adquiriente no podrá enajenar aquéllas. El tipo del interés no excederá del cinco por ciento anual.

"e) El propietario estará obligado a recibir bonos de una deuda especial para garantizar el pago de la propiedad expropiada. Con este objeto el Congreso de la Unión expedirá una ley facultando a los Estados para crear su deuda agraria.

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

Se declararan 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" (11).

En el artículo 27 constitucional, encontramos - condensadas las ideas que hicieron posible la Reforma Agraria, el cambio radical del concepto individualista de la propiedad, por el concepto de propiedad en función social, con objeto de procurar el mejoramiento económico y social de la colectividad; dicho artículo expresa que la Nación puede imponer en cualquier momento modalidades a la propiedad privada:

Así tenemos que el primer párrafo se apunta que:

"La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponden originariamente a la Nación la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellos a los particulares, constituyendo la propiedad privada".

La tesis sustentada por el Constituyente de Querétaro, que sirvió de base para justificar esta idea, fue que la propiedad actual deriva de la que se formó en la Colonia, - toda vez que en la exposición de motivos de la iniciativa del artículo 27, presentada por el Ing. Pastor Rousix, se decía:

"El principio absoluto de la autoridad del Rey, dueño de personas y de los bienes de sus súbditos, dio a la propiedad sobre

- - - - -

(11) Manuel Fabila. Obra citada, Págs. 307 y sigs.

todos esos bienes el carácter de precaria. El Rey era el dueño a título privado de las tierras y aguas, y como cualquier particular dispone de los bienes de su patrimonio; pero dentro de ese derecho de disposición concedía a los pobladores ya existentes y a los nuevamente llegados, derechos de dominio por virtud precisamente de existir en dicha legislación Colonial el derecho de propiedad absoluta en el Rey, bien podemos decir que ese derecho ha pasado con el mismo carácter a la Nación. En tal concepto, la Nación viene a tener el derecho pleno sobre las tierras y aguas de su territorio, y solo reconoce u otorga a los particulares el dominio directo en las mismas condiciones en que se tuvo, por los mismos particulares, durante la época Colonial, y en las mismas condiciones en que la República después lo ha reconocido u otorgado" (12).

Estos argumentos sirvieron de fundamento al párrafo primero que se ha transcrito, pero en ellos fue suprimida la palabra "directo", de tal manera que puede ser desplazada la propiedad privada, convirtiéndose en dominiales los bienes de los particulares, no por vía de expropiación, sino en vía de regreso al propietario originario, que es la Nación, sustentándose de esta manera un nuevo concepto del derecho de propiedad por más que se quiso conservar como garantía individual en favor del particular una especie de propiedad precaria y derivada; pero tal transformación al derecho de propiedad la pudo hacer el Constituyente de 1917, en ejercicio de la soberanía.

- - - - -

(12) Pastor Rousix. Génesis de los Artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917. Págs. 146 y sigs.

En el párrafo segundo del Art. 27 se apunta: -
"Las expropiaciones solo podrán hacerse por causas de utilidad pública y mediante indemnización".

Aquí se contempla claramente que para privar a una persona de su propiedad, es necesario que medie un beneficio social, otorgándosele, al efecto la indemnización que puede ser anterior, concomitante o posterior al acto de expropiación.

El párrafo tercero, nos da el concepto de la propiedad en función social, pues en él ya no se entiende en función del individuo, como anteriormente se expresaba en las legislaciones del siglo XIX, sino que por el contrario nos proporciona un concepto moderno de la propiedad, a la que pueden imponerse las limitaciones, "la Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar su conservación. Con este objeto se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios, para el desarrollo de la pequeña propiedad 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. Los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas o no las tengan en cantidad su

ficiente, para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación".

En la fracción VII se otorga capacidad jurídica a los núcleos de población, que la pasada constitución, les había negado; a lo que al respecto establece: "Los núcleos de población que, de hecho o por derecho, guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les hayan restituido o restituyeren". También establece que las controversias que surjan por cuestiones de límites, entre los núcleos de población, serán del conocimiento y competencia, entre los núcleos de población, serán del conocimiento y competencia de la jurisdicción federal, cuando no manifiesten su conformidad con las resoluciones propuestas por el Ejecutivo Federal.

También trata de las nulidades al decir: "Se declaran nulas todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, hechas por los jefes políticos, gobernadores de los Estados o cualquiera otra autoridad en contravención a lo dispuesto en la ley de 25 de junio de 1856 y demás leyes y disposiciones relativas, etc."

La fracción XIV concede el juicio de garantías en favor de los pequeños propietarios de predios agrícolas o ganaderos que tengan certificados de inefectabilidad, por la

privación o afectación agraria de carácter ilegal, de tierras y aguas realizados en perjuicio.

En la fracción XV se enumera que incurren en responsabilidad, por violaciones a la Constitución, las autoridades agrarias que afectan la pequeña propiedad agrícola o ganadera en explotación. En esta fracción aunque no se definió el concepto de pequeña propiedad, pero sí se fijó un límite a la extensión máxima que puede ocupar, y dispuso que podía tener un área de cien hectáreas de riego o humedad, de ciento cincuenta hectáreas cuando las tierras se destinen al cultivo del algodón, se recibe riego fluvial o por bombeo; de trescientas hectáreas, cuando se destinen al cultivo de vid, caña, café, henequén, ixtle, cocotero, vainilla, plátano, árboles frutales. Considero como pequeña propiedad ganadera que no exceda de la superficie necesaria para sostener hasta 500 cabezas de ganado mayor o sus equivalentes en ganado menor, tomándose en consideración la capacidad forrajera de los terrenos, etc.

En 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".

Más adelante el Artículo comentado apunta: "Que el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones expedirán leyes para fijar la extensión máxima de la propiedad rural y para llevar a cabo el fraccionamiento de los excedentes. El excedente de la exten-

sión fijada deberá ser fraccionado por el propietario en el plazo que señalen las leyes locales, y las fracciones serán puestas a la venta en las condiciones que aprueben los gobiernos, de acuerdo con las mismas leyes".

En la última fracción, se apunta, que se declaren revisables los contratos y concesiones hechas por los gobiernos anteriores desde el año de 1876, que hayan traído como consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la Nación por una sola persona o sociedad, facultándose al Ejecutivo Federal, para declararlos nulos cuando implique perjuicio de interés público.

El artículo 27 de la Constitución Política, solo reconoce tres tipos de propiedad agraria: La pequeña propiedad, la propiedad ejidal y la propiedad comunal. En este artículo encontramos todo un respaldo a la Reforma Agraria, y su encauzamiento futuro dependerá de las circunstancias políticas y sociales que dominen en el país. Las reformas agrarias necesitan integrarse y coordinarse con los programas generales de desarrollo económico, para poder corregir las disparidades que existan o pueden surgir entre la tierra y la población. Sin embargo la Reforma Agraria habra de seguir adelante, ya que se sustenta en la justicia social y en la fuerza creadora de la población rural, asiento de la ciudadanía y de la democracia mexicana.

CAPITULO III.

ESTUDIO DEL PROCEDIMIENTO PARA LA
CREACION DE NUEVOS CENTROS DE
POBLACION AGRICOLA.

- A) Antecedentes.
- B) Iniciación del Procedimiento.
- C) Procedimiento a cargo de las Oficinas del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización en México, D. F.
- D) Resolución definitiva del expediente.
- E) Ejecución del fallo presidencial.

CAPITULO III.

ESTUDIO DEL PROCEDIMIENTO PARA LA CREACION DE NUEVOS CENTROS DE POBLACION AGRICOLA.

A) Antecedentes.

Por Ley de 31 de agosto de 1931 era facultad de la Secretaría de Agricultura y Ganadería la tramitación de los expedientes de nuevos centros de población, independientemente de la Ley de Tierras y Aguas que enmarcaba las actividades de la Comisión Nacional Agraria, ya que la primera expresa una secuela en el procedimiento muy distinta a la señalada en la segunda. Sólo para los efectos de aprobación por parte del C. Secretario de Agricultura y Fomento, el C. Vocal Ejecutivo de la Comisión Nacional Agraria tomaba conocimiento de los expedientes de nuevos centros de población puesto que existía una oficina específica que se encargaba de la tramitación de esos expedientes.

Tomando en cuenta la reforma a la Ley de Secretarías de Estado de 28 de diciembre de 1933, publicada en el "Diario Oficial" de la Federación el 6 de abril de 1934, se creó un organismo dependiente directamente del Ejecutivo Fede

ral con la denominación de "Departamento Agrario" y atentos a lo establecido por la fracción XIV del artículo 11 de la citada nueva ley de Secretarías de Estado, era facultad del Departamento Agrario conocer sobre los expedientes de nuevos centros de población, según lo determinado por el Código Agrario de 22 de marzo de 1934, publicado en el "Diario Oficial" de la Federación el 3 de julio del mismo año, entendidos de que esa reforma fué como corolario del decreto de 15 de enero de 1934, publicado en el "Diario Oficial" de la Federación el 17 del mismo mes y año, por medio del cual se estableció en su artículo 1º que: "...se crea un Departamento, dependiente del Ejecutivo Federal que se denominará "Departamento Agrario".

Artículo 2º.- Corresponde al Departamento Agrario; estudio, iniciativa y aplicación de las leyes agrarias relativas...." sin concretarse específicamente a los expedientes de nuevos centros de población. Pero como ya lo hemos dicho, la Ley posterior de Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y demás Dependencias del Ejecutivo Federal claramente señala y determina en la fracción XIV del artículo 11, que corresponde al Departamento Agrario avocarse a los estudios de los expedientes de nuevos centros de población (1).

Concomitantemente con las reformas expuestas, el primer Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos ya planteó el problema de los nuevos centros de población a través del título sexto, en su capítulo único. Y, en efecto, el

(1) Diario Oficial de la Federación, de 6 de abril y 17 de enero de 1934.

Código de 22 de marzo de 1934, promulgado por el C. Presidente de la República, Gral. Abelardo L. Rodríguez, en la ciudad de Durango, Dgo., de los artículos 99 al 108, establece las normas de derecho objetivo del expediente nuevo en su competencia, pero ya ancestral en sus consecuencias positivas".

En efecto, el propio general Rodríguez expresó en la precitada ciudad que:

"El artículo 27 constitucional establece la facultad de crear nuevos centros de población agrícola, como una modalidad conveniente para la mejor distribución de la propiedad, pero no fué sino hasta agosto de 1932 cuando se expidió la ley reglamentaria de tan importante precepto".

"Con anterioridad, la facultad de crear nuevos centros de población agrícola se utilizó exclusivamente como un medio complementario de la aplicación de las leyes ejidales, y por decretos del Ejecutivo se crearon algunos centros de población siempre como medidas subsidiarias de los procedimientos agrarios. La Ley de 20 de agosto de 1932, privó a los núcleos de población de la oportunidad de satisfacer sus necesidades en aquellos casos extremos, y estableció para los nuevos centros de población agrícola un régimen extraño al agrario. Por otra parte, la Ley de Colonización se superpone en ciertos aspectos a aquélla, y ambas en resumen se apartan de las tendencias agrarias".

"Dadas las condiciones de distribución de la -

población rural y de las tierras agrícolas en el país, es incuestionable que para no dejar insatisfechas las necesidades de algunos núcleos de población, debe existir un medio como el de la creación de nuevos centros de población agrícola y por eso se han incorporado en el nuevo Código Agrario; pero para resolver el alcance este procedimiento reformador de la economía agraria, en aparente superposición con los procedimientos de colonización, es indispensable establecer las bases de uno y otro".

"Se ha considerado que los nuevos centros de población agrícola, deben en aquellos casos en que los núcleos de población no pueden satisfacer sus necesidades de tierras, por insuficiencia de las disponibles en su lugar siendo, lo que hace inevitable su movilización; es decir, los nuevos centros de población agrícola, han de caracterizarse por la existencia de una necesidad de tierras en el elemento humano; en tanto que la colonización debe tener por origen la presencia de recursos naturales de importante potencialidad agrícola, cuyo aprovechamiento sea conveniente al incremento de la riqueza pública y que no realice, principalmente, por la falta de ocupación de dichos recursos".

"En los casos de colonización se trata de satisfacer la necesidad de utilizar y explotar mejor los recursos nacionales; en la creación de nuevos centros de población agrícola, se trata de satisfacer la necesidad de tierras de los núcleos de población que no pueden obtenerla con los pro-

cedimientos ordinarios de dotación" (2).

En las referidas declaraciones, el propio Presidente precisó, también, para el Derecho Agrario Mexicano el concepto de núcleo de población agraria derivado del texto del artículo 27 constitucional, conforme a la reforma que a dicho precepto se hizo el año de 1934, en substitución del anterior concepto de poblado rural con fundamento en la categoría política del mismo que las leyes agrarias anteriores habían venido manteniendo. Este nuevo concepto de carácter estrictamente jurídico y socioeconómico, destruye para siempre las anteriores limitaciones que impedían a numerosos poblados obtener tierras y aguas, al definir al núcleo de población agraria como grupo de familias vinculadas socialmente y con intereses afines en la producción agropecuaria.

Es en la forma citada como nace la institución que se estudia, complementando la acción agraria revolucionaria con la colonización ejidal.

Conforme a estas ideas y al repetido ordenamiento, había de iniciarse en el régimen que presidió el General Rodríguez la creación de los nuevos centros de población agrícola, de régimen ejidal. Acción que se prosiguió en el siguiente período gubernamental nacional encabezado por el General Lázaro Cárdenas, aplicándose al respecto lo preceptuado en el primer Código Agrario, cuyas directrices en la materia se estudian a continuación:

(2) Rodríguez, Abelardo: Declaraciones en torno al Primer Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos.

Conforme al Código Agrario de 1934, el procedimiento para la creación de nuevos centros de población agrícola, se ajustaba a las normas que a continuación se estudian y que estaban contenidas en el "Instructivo Técnico" del Departamento Agrario publicado el año de 1934, las disposiciones del pre citado Instructivo se relacionan con los artículos del Código de la Materia y conceptos siguientes:

Centros de Población Agrícola. (3)

" ARTICULO 84.- SOLICITUD.- Se procurará se formule de acuerdo con el modelo anexo.

A la solicitud se acompañará acta de conformidad de los interesados para movilizarse al lugar donde se establezca el nuevo centro de población y su decisión de arraigarse en él; autorizándose dicha acta por el Comité Agrario del núcleo de población, donde fueron empadronados los solicitantes.

" ARTICULO 85.- NOCION DE LAS AUTORIDADES AGRARIAS.

a) Respecto a los expedientes iniciados con anterioridad a la promulgación del Código, la Oficina de Tierras se evocará desde luego al estudio de los que obren en este Departamento y gestionará ante la Secretaría de Agricultura y Fomento que remita los restantes. Si el motivo de la solicitud está comprendido en los casos que señala el Código, promoverá la tramitación de cada uno de dichos expedientes, conforme a las disposiciones relativas de dicho Ordenamiento.- En caso contrario, -

(3) Instructivo Técnico publicado por el Departamento Agrario, México, 1934, PÁGE. 107 a 111.

propondrá el Concejero por el Estado, la concreción de los expedientes que lo ameriten; pero si conforme a la nueva Ley proceda que los núcleos de población soliciten restitución, dotación o ampliación de tierras, se turnará el asunto a la Oficina General de Quejas, a fin de que asesore debidamente a los solicitantes.

b) En los casos de nuevas solicitudes podrán ser presentadas a moción del Comité Ejecutivo del núcleo de población, ante el Gobernador del Estado, desde que se levante el censo; de la Comisión Mixta y del Cuerpo Consultivo del Departamento Agrario, desde que eritan dictamen. El C. Delegado podrá hacerlo al remitir los expedientes a este Departamento.

" ARTICULO 86.- REQUISITOS PREVIOS A LA MOTION.

a) El acta de conformidad de los interesados para cambiar de residencia y arraigarse en el lugar que se señale para el nuevo centro de población, podrá ser levantada ante la autoridad agraria que vaya a presentar la moción de creación del centro, pero la comprobación del acta y demás requisitos legales de que deben llenarse los interesados para fundar su petición, corresponde a la Comisión Mixta y en algunos casos a la Delegación, cuyas oficinas enviarán en su oportunidad la documentación al Departamento.

b) La moción que se presente contendrá las razones legales en que se funde y los antecedentes del caso. Se acompañará a ella el acta de conformidad, el censo autorizado

y una información que contenga los datos que se pueda ministrar respecto a las fincas que hayan sido propuestas para fundar el centro.

"ARTICULO 87.- INICIACION DE LA TRAMITACION 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 corresponde, 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 antes aludida, mencionándose los nuevos predios y si estuvieran ubicados en otra Entidad Federativa, se hará la publicación correspondiente en el Periódico Oficial de aquella.

En la aplicación a que antes se alude, se llenarán los requisitos que establece el Art. 103 del Código, así como se especificarán las fincas señaladas como afectables y todos los demás datos que se consideren pertinentes.

"ARTICULO 88.- ESTUDIO PREVIO PARA RESOLVER SI PROCEDE CREAR EL CENTRO.-

a) La Oficina de Tierras, auxiliada por las de Estadística, Registro Agrario, Fraccionamiento y Organización Agraria, hará un estudio acerca de si se puede solucionar el caso sin recurrir a la formación del centro. Si se trata de

vecinos de algún pueblo, se procurará instalarlos en los lugares señalados en el inciso III del artículo 134 del Código y si de peones acasillados, en parcelas vacantes que se encuentren en ejidos ubicados a 7 kilómetros del poblado donde fueron empadronados, o en algún proyecto de colonización o de fraccionamiento que esté desarrollando la Secretaría de Agricultura y Fomento, sin descuidar lo establecido en el Art. 46 para los peones acasillados. Procurando, para mayor probabilidad de un arraigo definitivo, que la instalación de los campesinos interesados sea por grupos homogéneos en los pueblos lo más cercanos y que tengan afinidad de costumbres, etc. etc. con aquéllas.

b) Se darán los antecedentes del caso al Consejero por el Estado para que remita opinión y pueda procederse en la forma establecida en el Art. 104 del Código.

c) Si no se encontraren parcelas donde instalar a los campesinos con derecho a ellas, la Oficina de Tierras - turnará el expediente al Consejero por el Estado, a fin de - que tenga a bien estudiar el asunto y proceda como en el caso anterior.

"ARTICULO 89.- DE LOS CENSOS EN LA CREACION DE CENTROS DE POBLACION.

a) Cuando la falta absoluta de tierras sea la causa de un dictamen o resolución negatorios de restitución, dotación o ampliación, el censo levantado en el expediente - respectivo pasará original al centro de población, quedando -

en los expedientes de donde se obtenga, una copia certificada.

b) Si solo pueden ser satisfechas parcialmente las necesidades de tierras de un núcleo de población en la forma dispuesta por el Art. 58 del Código, se formará el censo especial del centro, entresacando del padrón ya levantado por la Comisión Mixta, a los campesinos que hubieren sido ele
gidos.

El padrón que se forme será firmado por el Pre
sidente, Secretario y Vocal de la Comisión Mixta que estudien el caso, certificando su autenticidad con el original del padrón que obra en el expediente que sirvió de base para resolver la restitución, dotación o ampliación.

c) Si el expediente del centro de población tu
vo su origen en la declaratoria de que resultó déficit de par
celas al fraccionar un ejido, se glosará a aquél, el padrón - especial de los campesinos excluidos que al efecto haya forma
do la Oficina de Fraccionamiento; censo que firmará el Jefe - de la mencionada Oficina, certificando que el original obra - en el expediente de donde se tomó el que nos ocupa.

d) En los censos especiales en que no haya sido levantado el censo, la Comisión Mixta, después de obtener la opinión del Departamento Agrario, ordenará que se forme en los términos establecidos por los Artículos 29 y 64 del Código en vigor.

En el informe que rinda el ingeniero o los comisionados para estudiar los censos, se especificará con todo detalle las condiciones de los predios afectables.

"ARTICULO 90.- INTERVENCION DE LOS PROPIETARIOS AFECTABLES EN EL CENSO AGRARIO.

Será la misma que se señala para los casos del estudio de un expediente de dotación.

"ARTICULO 91.- ELECCION DE LUGAR ADECUADO PARA CREAR EL CENTRO.- Además de recabarse los datos que señala - el Art. 16 del Instructivo para Informes y Datos, se procederá:

a) A estudiar con todo detenimiento las firmas señaladas como afectables en la solicitud o en la moción, -- aportando todos aquellos datos que se citan en los puntos "f" y "g" del artículo 17 del Instructivo antes mencionado.

b) Se documentará en la Oficina de Estadística del Departamento, respecto a los predios de la Federación, Estados y Municipios, para facilitar la formación de los centros agrícolas, especialmente en ellos, de acuerdo con lo dispuesto por el Código en su Artículo 33.

c) Para la elección de la finca o fincas donde crear el nuevo centro, se tendrá muy en cuenta, dada la psicología del campesino, a su desarraigo del lugar de su residencia, prefiriendo los predios que estén lo más cerca posible - del sitio donde residen los beneficiarios, y de no lograrlo, que cuando menos sean semejantes la situación geográfica, clima, vías de comunicación, etc., de ambos lugares.

"ARTICULO 92.- INSPECCION DEL LUGAR ELEGIDO -

PARA EL CENTRO DE POBLACION.

a) Elegida la finca, atendiendo a lo establecido en el párrafo anterior, la Oficina de Tierras ordenará los estudios técnicos necesarios, sujetándose el ingeniero a las disposiciones establecidas en el Instructivo para recabar datos e informes y a las contenidas en el Instructivo relacionado con trabajos topográficos, técnicos necesarios, sujetándose el ingeniero a las disposiciones establecidas en el Instructivo de referencia, a fin de que se recabe toda la información necesaria y pueda resolverse fundadamente la creación del centro agrícola.

b) Procurará el ingeniero tener muy en cuenta para la fundación del centro, el aseguramiento del agua potable a la población proyectando la localización de la zona urbanizada, de modo que quede cerca de las fuentes de abastecimiento. Si no fuere posible la cercanía de manantiales o de arroyos utilizables para el objeto, se estudiará con amplitud la manera de obtener por medio de perforaciones el agua suficiente para garantizar la necesaria para usos domésticos. Para la elección del lugar, donde ha de quedar radicado el nuevo poblado, se tendrá en cuenta su situación en relación con las corrientes de aguas, a fin de evitar posibles inundaciones.

c) Para proyectar la zona urbanizada, se tendrá en cuenta las costumbres de los vecinos en relación con los corrales y habitaciones que necesiten, para proyectar el efecto los solares adecuados; dejando las superficies necesa-

rias para calles, mercados, plazas, oficinas públicas, etc., previniendo hasta donde sea posible el crecimiento de la población para evitar la invasión con el caserío, de los terrenos laborales.

d) Para el estudio de las parcelas por dotarse y terrenos comunales que han de recibir los campesinos movilizados, se tendrá en cuenta lo establecido en el Código para los casos de dotación; y al fraccionarse el ejido, se tendrá en cuenta lo dispuesto en los Artículos correspondientes, a fin de que el vecindario quede en condiciones semejantes a los ejidos restituidos o dotados.

"ARTICULO 93.- El ingeniero en su informe relacionado con los trabajos que lleve a cabo, desarrollará los puntos necesarios de acuerdo con el instructivo de informes y datos; y dedicará un artículo especial a lo relacionado con costos de traslado e instalación de los campesinos beneficiados; recabando para ello toda la información necesaria a fin de presentar presupuestos de construcciones y tipos de ellas adecuados, para formar el nuevo caserío.

Para el traslado e instalaciones de los campesinos, el Delegado en la Entidad Federativa que corresponda, girará órdenes a la Oficina de Organización Agraria de su dependencia, para todo lo relacionado con movilización, construcciones, etc. una vez que hayan sido aprobadas las cantidades que se destinen para estos trabajos.

Por último, en caso de que en el sitio elegido

para la formación del centro, hubiesen construcciones de la hacienda o predio donde trate de establecerse el centro, se estudiarán las condiciones que guarden éstas y se hará el avalúo correspondiente, para lo que proceda.

"ARTICULO 94.- Para los casos de tener que expropiar aguas para usos públicos y domésticos y que hayan sido dotadas o restituidas a ejidos, se procederá en los términos que establece el Código.

Como puede observarse, el primer procedimiento establecido en relación a la materia que se estudia difiere del actual en cuanto a la intervención de los Gobernadores de los Estados, ya que en aquél las solicitudes del caso se presentaban a dichos funcionarios. En el aspecto técnico, lo relativo a estudios previos y definitivo, en el presente se sigue en lo general las mismas normas.

MODELO PARA SOLICITUDES DE CENTROS DE POBLACION.

"C. GOBERNADOR DEL ESTADO.

Los suscritos.. (vecinos del pueblo de.... o peones acasillados de la Hda. del Municipio de... del Estado de...., empadronados en el censo agrario del núcleo de población....; pero sin haber obtenido parcela en esta última población, por... (la causa...) y teniendo derecho a ella conforme a los artículos 43, 44 y 45 del Código Agrario vigente, ante usted atentamente solicitamos se sirva ordenar a la Comisión Mixta que, previos los trámites de Ley, haga la moción correspondiente ante el Departamento Agrario, a fin de que seamos puestos en posesión de parcelas vacantes en otros eji-

dos o en algún proyecto de colonización que esté desarrollando la Secretaría de Agricultura y Fomento.

Si esto no fuere posible, que se cree para el objeto un nuevo centro de población agrícola en el lugar que se considere más adecuado, permitiéndonos las fincas siguientes, que cuentan con terrenos suficientes de acuerdo con el Código Agrario:

- Hacienda..... Mpio..... Estado.....
- o Hacienda. Mpio. Estado.
- o Hacienda. Mpio. Estado.

Acompañamos debidamente autorizada el acta don de manifestamos el firme propósito que tenemos de ir a establecernos a la parcela que se nos señale en otro ejido, o bien en el centro de población que se cree expresamente para satisfacer nuestras necesidades de tierra.

Protestamos lo necesario. (Fecha) (4).

Conceptos del General Lázaro Cárdenas, en función de Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, en relación a los nuevos centros de población agrícola, en la Exposición de Motivos del proyecto del Código Agrario, presentado por el propio Mandatario al Congreso de la Unión el año de 1940, al terminar su mandato constitucional.

"El Código Agrario de 1934, -primer ensayo de reunión de todas las disposiciones de la materia en un solo -

- - - - -

(4) Instructivo Técnico publicado por el Departamento Agrario.

cuerpo de leyes motivo por el cual, marca un acontecimiento de importancia capital en la historia de nuestras instituciones.... organiza las atribuciones de las autoridades agrarias en la materia de fondo en el procedimiento de las dotaciones y restituciones de tierras, la creación de nuevos centros de población agrícola...."

"Con la creación de los nuevos centros de población se trata de resolver el problema de la inadecuada distribución de la población rural en el país y ampliar las zonas de cultivo, intensificar las actividades agrícolas, explotar nuevos campos de economía y originar la transformación de la agricultura doméstica en aquélla que pueda concurrir con amplitud en los mercados nacionales; pero antes de recurrir a este procedimiento es elemental exponer, para el acomodo de los excedentes de la población de las parcelas y de las unidades normales de dotación vacantes en los ejidos y de todas aquellas tierras que pudieran destinarse para ese objeto, en los excedentes de las tierras destituidas".

"Compete a la Secretaría de Agricultura y Fomento la organización general y particular de los ejidos y de los nuevos centros de población agrícola...."

"El Ejecutivo determinará, al expedir una resolución creando un nuevo centro de población agrícola, que autoridades están obligadas a cooperar para el establecimiento del mismo y para la movilización de los beneficiados, evitando, de este modo, que sea necesario dictar, en el momento de la ejecución de la resolución o posteriormente, acuerdos espe

ciales para asegurar la cooperación de un problema general que amerita la concurrencia de todos los sectores gubernamentales".

" Pero si este recurso - refiriéndose a las acciones o procedimientos de dotación, restitución y arriación no fuere suficiente para resolver satisfactoriamente las necesidades señaladas, quedarán al poder ejecutivo la posibilidad de disponer de las grandes reservas de tierras fértiles fácilmente cultivables en las que mediante las obras necesarias, puede nuestra población campesina desplazarse de sus lugares de nacimiento donde se haya congestionado el ejido o disminuido notablemente la unidad de dotación en disfrute individual hacia las zonas más fértiles " (5).

De los anteriores conceptos se desprende el reconocimiento del autor de los mismos para el primer Código de la materia en cuanto a la organización ya dentro del régimen ejidal de la vía de nuevos centros de población agrícola así mismo y siguiendo los anteriores postulados y las normas de la política agraria que delineo el Presidente anterior General Abelardo L. Rodríguez; se reiteran en estos términos, como objetivos fundamentales de la institución que se estudia en primer lugar, redistribución de la población rural especialmente lo que proviene de las regiones ejidales así como finalidades relacionadas con el desarrollo económico general del país, considerando fundamentalmente la posibilidad del debido aprovechamiento, de lo que el exponente llama grandes reservas nacionales de tierras fértiles. La necesaria combinación de las diversas dependencias y organismos que intervienen, o - - - - -

(5) Cárdenas, Lázaro: Exposición de Motivos al Proyecto de Código Agrario de 1940

deben intervenir, para la constitución efectiva y permanente de un nuevo núcleo de población rural, fué también debidamente prevista en la exposición de motivos que se comenta; de ella destaca, para el Departamento Agrario, la proposición de la obligatoriedad de incluir que la resolución presidencial creativa de nuevos centros de población agrícola, todas las proposiciones del Ejecutivo Federal a las precitadas dependencias, a efecto de que realicen las diligencias, obras materiales, u otros trabajos que sean necesarios para el éxito y progresivo desarrollo del nuevo poblado por constituirse.

Posteriormente, en el regimen presidido por Manuel Avila Camacho se expidió, un tercer Código Agrario, el 31 de diciembre de 1942, que es el actualmente vigente y que, en lo general, contiene un procedimiento similar en la materia de nuevos centros de población agrícola, al establecido desde el Ordenamiento de 1934. Sin embargo, en lo relativo a Colonización es de interés consignar la reciente reforma al artículo 58 de la Ley de la materia, que contiene también la derogación de la Ley Federal de Colonización y que enseguida se transcribe:

"Ley que adiciona el artículo 58 del Código Agrario y deroga la ley federal de colonización y la ley que creó la Comisión Nacional de Colonización".

"ARTICULO UNICO.- Se adiciona el artículo 58 del Código Agrario para quedar en los siguientes términos:

Artículo 58.- 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.

Los terrenos nacionales y, en general, los terrenos rústicos pertenecientes a la Federación se destinarán a constituir y ampliar ejidos o a establecer nuevos centros de población ejidal. Dichos terrenos se podrán también destinar, en la extensión estrictamente indispensable, para las obras o servicios públicos de la Federación, de los Estados y de los Municipios y no podrán ser objeto de colonización ni venta.

"Queda prohibida la colonización de propiedades privadas".

"Los núcleos de población indígena tendrán preferencia para ser dotados con las tierras y aguas que hayan venido poseyendo".

"TRANSITORIOS".

"ARTICULO PRIMERO.- Se derogan la Ley Federal de Colonización y la Ley que creó la Comisión Nacional de Colonización expedida el 30 de diciembre de 1946".

"ARTICULO SEGUNDO.- 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 ésta 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 el régimen de propiedad en las mismas y a su correcta administración, aplicando, en su caso, las sanciones que procedan."

"ARTICULO TERCERO.- El fondo Nacional de Colonización pasará al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y se destinará única y exclusivamente a proyectar y llevar a cabo el establecimiento de nuevos centros de población ejidal, después de cubrir las erogaciones pendientes conforme a la Ley que se deroga".

"ARTICULO CUARTO.- Quedarán sin efecto y se mandarán archivar todos aquellos expedientes de Colonización en los cuales no se haya dictado la autorización a la concesión para colonizar y las autorizaciones para elaborar proyectos de obras que hubieren dictado con vistas a futuras colonizaciones".

"ARTICULO QUINTO.- El Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, efectuará una revisión sistemática de todas las colonias autorizadas y siempre que encuentre fundamento para ello declarará la caducidad de las concesiones o el retiro administrativo de las autorizaciones para colonizar en los términos de la Ley que les haya dado origen".

"ARTICULO SEXTO.- Cuando una colonia desaparezca - si los terrenos que la forman eran nacionales, se destinarán - a la construcción o ampliación de ejidos o al establecimiento de nuevos centros de población ejidal y si los terrenos - - -

- - - - -

eran de propiedad privada, serán afectables en los términos del Código Agrario".

"ARTICULO SEPTIMO.- Esta Ley entrará en vigor al siguiente día de su publicación en el "Diario Oficial" de la Federación" (6).

B) Iniciación del Procedimiento.

El acomodo de campesinos en parcelas vacantes como requisito previo. En los Artículos 98 fracciones I y II, 99, 100 y 134 se señala el procedimiento que se debe seguir para aquellos campesinos carentes de parcela que por algún motivo no hayan alcanzado acomodo en un núcleo de población donde fueron censados, se buscará lugar en aquellos núcleos donde las parcelas estén vacantes o se tramitará la ampliación conforme al Código Agrario; procediéndose a la creación de un nuevo centro de población cuando las necesidades del grupo que este capacitado no se satisfagan por las vías ejidales ordinarias, con los procedimientos de restitución, dotación o ampliación de ejidos, o bien a través del acomodo de parcelas vacantes. Asimismo, las parcelas o solares que hayan ocupado ejidatarios que no tengan sucesor legal, vuelven a la propiedad del núcleo para que sean ocupadas por individuos capacitados y que carezcan de ellas.

El Ing. Luis G. Alcérreca, expone serias críti

- - - - -
(6) Diario Oficial de la Federación del 22 de enero de 1963.

cas al actual sistema jurídico y administrativo en lo que se refiere a este tema; diciendo que las normas relativas han tenido una práctica deficiente, ya que en lo general los campesinos se oponen sistemáticamente a colaborar con los que carecen de parcela, ya que los bienes que les pueden elevar satisfactoriamente su nivel de vida algunas veces son insuficientes. El propio profesor opina también que hacer de oficio el acomodo de campesinos produce resultados negativos. Omitiendo en su comentario que muchas veces algunos campesinos se oponen a la regulación de la tenencia en los núcleos de población a causa de los intereses creados y por parte de los mismos como son: arrendamientos de tierras y pastos ejidales; tierras de cultivo o de agostadero, a personas extrañas al ejido; casos en los cuales procede el acomodo de campesinos carentes de parcela, siguiendo los trámites correspondientes que señala el Código Agrario, ya que la Ley es suficientemente clara y faculta al Gobierno Federal para poder señalar a los nuevos titulares a las parcelas que estén abandonadas o en posesión de personas ajenas e incapacitadas según el propio Ordenamiento.

El profesor Ronaldo Cortés, en su curso de tramitación agraria, con fundamento en los instructivos y circulares correspondientes acerca de "Depuración de censos para acomodo de campesinos", expone lo siguiente:

"Cuando al comisionado se le indique que existen parcelas vacantes en el ejido en que se trata de depurar el censo, procederé a recabar los datos siguientes: (de la Dirección que corresponda) Superficie, clase de tierras y número

ro de individuos que fueron dotados por Resolución Presidencial, del ejido o ejidos donde trata de depurar el censo, clasificación, en jefes de hogar y varones solteros mayores de 16 años, para formar enseguida una relación con los nombres de los varones de 12 a 16 años.

En el poblado, después de haber convocado a los vecinos a una junta para darles a conocer el objeto de los trabajos, el representante del Departamento, acompañado de los miembros del Comisariado Ejidal del poblado solicitante, practicará la depuración del censo del ejido o de los ejidos inmediatos; dando intervención cuando la diligencia se lleve a cabo en éstos, a los Comisariados Ejidales de ellos.

Como el censo del poblado o de los poblados a la vista, se tomarán los datos de los vecinos fallecidos o ausentes, así como de todos aquellos para los cuales las asambleas pidan su fusión en términos del Código Agrario, para definir las parcelas vacantes y estudiar la forma de repartirlas entre los jóvenes nativos que hayan llegado a los 16 años, de acuerdo con la lista formada; jefes de hogar que tengan más de un año de cultivar las parcelas; y, por último, ver qué vecinos ajenos al núcleo o núcleos ejidales pueden ser acomodados a petición de la o de las asambleas de ejidatarios.

De cada una de las asambleas que se verificarán se levantarán las actas correspondientes, llenándose los esquemas de censos respectivos para formar tres expedientillos que se entregarán al Departamento para su estudio y resolución:

convocatorias para las asambleas; censo depurado; actas levantadas, e informes del comisionado, en el que se hará ver:

- a).- Referencia a la orden recibida.
- b).- Incidentes que se hayan presentado en las diligencias censales. Y cómo fueron resueltos.
- c).- Opinión fundada sobre el número de parcelas vacantes en cada ejido y cómo se repartirán, de acuerdo con el resultado de las asambleas.

La depuración para los casos en que se hayan ausentado definitivamente vecinos del poblado y existen nuevos que deban considerarse, el comisionado recibirá oficio para desempeñar su trabajo y copia del censo o censos que hayan servido para la dotación o ampliación del ejido.

Convocará a los vecinos a asamblea general y reunida ésta explicará el objeto de ella procediendo a la depuración de los jefes de hogar; señalando quiénes han fallecido y qué herederos lo han sustituido, quiénes se han ausentado y quiénes se pueden excluir definitivamente, de acuerdo con el artículo 169 del Código Agrario. Enseguida se estudiarán las mismas causas para aplicarse a los herederos solteros mayores de 16 años.

Se anotarán en lista por separado los jóvenes nativos del lugar que hayan llegado a los 16 años y enseguida a los vecinos que la asamblea pida que ingresen al ejido substituyendo a los faltantes.

En todos los casos de depuración se fijará en

el poblado cédulas notificatorias concediendo plazo para que se objete el censo ante la Delegación.

Los resultados de la Asamblea se anotarán en una acta, la que junto con el oficio de comisión; copia del censo que sirvió de base a la Resolución Presidencial; copia de las convocatorias y del censo depurado e informe en que se desarrollan los puntos señalados para el caso anterior, constituirán el expedientillo que se pondrá a la consideración del Departamento Agrario para su resolución. (7).

Volviendo al análisis de las dificultades, ocasionadas en su mayor parte en la indecisión o debilidad de autoridades inferiores, en lo relativo al acomodo de campesinos en parcelas vacantes, se estima fundada la proposición que en un Congreso Agrario celebrado en la ciudad de Toluca, México, el año de 1959, hiciera el Lic. Manuel Perea, a efecto de independizar de aquél al procedimiento de nuevo centro de población agrícola, omitiendo los actuales obstáculos legales para hacer posible la procedencia directa de la acción correspondiente a este último, sin perjuicio de que siga subsistiendo el procedimiento de acomodo, pero, se repite, sin la característica jurídica de prelación que actualmente tiene.

Requisitos para la iniciación e integración de un expediente: De acuerdo con lo señalado en párrafos anteriores, el primer requisito para la procedencia de la acción en el caso materia de este estudio, es el de la imposibilidad de satisfacer las necesidades agrarias del núcleo solicitante

(7) Cortés, Rolando: Curso de Tramitación Agraria, Apuntes Escuela de Capacitación Agraria.

por las vías a que se ha hecho repetida mención. Similarmente a los procedimientos dotatorio y ampliatorio ejidales, el núcleo solicitante debe integrarse, por lo menos, con 20 individuos capacitados conforme a lo estipulado por la Ley de la materia, en relación con los precitados procedimientos. Asimismo, se exige que en el caso que el mismo grupo solicitante tenga dicho carácter, es decir coincidan los individuos que lo integran, en procedimiento diverso de carácter dotatorio o ampliatorio iniciado con anterioridad al de nuevos centros, los interesados deberán optar por seguir una de las dos acciones intentadas, y en el caso de decidirse por la última de éstas, así deberán manifestarlo formalmente para que pueda proseguirse la tramitación del expediente.

A continuación, se estudiará el elemento inicial en el ejercicio de la acción correspondiente, que lo es la solicitud que por escrito debe presentarse o remitirse a las oficinas centrales del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, pudiendo también recurrirse al auxilio de los Delegados y Procuradores Agrarios de la propia Dependencia para hacer llegar el documento correspondiente, ya que la ley de la materia no establece el requisito de la entrega personal de la solicitud, en esta capital, precisamente por los interesados.

Las publicaciones de la solicitud, según lo establecido por el artículo 272 del Código de la materia, la solicitud para creación de un nuevo centro de población deberá ser publicada tanto en el Diario Oficial de la Federación, co

mo en el Periódico Oficial o Gaceta del Gobierno del Estado - de "donde sean vecinos los solicitantes". En estas condiciones, la publicación en el Diario Oficial de la Federación, como cualquier otro acuerdo emanado del gobierno federal, surte efecto notificadorio para las partes y su observancia es general para todo el país; en tanto que la publicación relativa a la que se hace en el periódico Oficial de la entidad federativa en donde radiquen los solicitantes, en efectos y su proyección se circunscribe al territorio, es decir, al ámbito de la entidad correspondiente. Respecto a las publicaciones de la expresada solicitud surge un problema de carácter constitucional y procesal, esto es, ya que el Código de la Materia no establece la obligatoriedad de publicar la repetida solicitud - en el periódico Oficial de la entidad federativa en donde se trate de establecer un nuevo centro de población para el caso de que el propio expediente vaya a fincarse en una entidad federativa distinta de la que son originarios los solicitantes; a pesar de la omisión del legislador la práctica administrativa establecida por el Departamento del Ramo, es de que se - hagan, asimismo, publicaciones de la propia solicitud en la - entidad o Estado en donde vaya a constituirse el propio nuevo centro de población; el objeto de ello, es de salvaguardar - las garantías debido al proceso legal establecido constitucionalmente, en el aspecto de notificaciones. Así pues, pues es a todas luces aconsejable que esta práctica se consagre jurí-dicamente al reglamentar el procedimiento que se estudia estableciendo la obligatoriedad en la entidad o entidades en don- de pretenda establecerse el nuevo núcleo de población campesi

na.

Diligencias censales: De conformidad con lo establecido por los artículos 232, 233 y demás relativos de la Ley de la materia, la Dirección competente comisiona al personal, ya sea de oficinas centrales o de la Delegación Agraria que corresponda, para que trasladándose al lugar de radicación de los solicitantes se lleven a cabo las diligencias para formular el censo básico de los solicitantes, con intervención del representante del grupo solicitante y del representante de los propietarios presuntos afectados, así como la participación del operador oficial en su carácter de director responsable de la diligencia censal. El objeto fundamental de este trámite es el establecimiento jurídico del número de individuos solicitantes, así como la calidad que los mismos pretenden para justificar que son sujetos de derecho agrario, en relación con los requisitos previstos por el propio Ordenamiento. De conformidad con las disposiciones generales relativas a diligencias censales, los propietarios presuntos afectados a través de representantes debidamente acreditado, están capacitados para impugnar a alguno o algunos de los listados o interesados en la solicitud, la objeción del caso debe argumentar, y en lo posible comprobar, la protesta o impugnación que se realicen; por su parte, el representante de los solicitantes puede y debe realizar la defensa de todos y cada uno de los interesados. En relación a estos incidentes, e independientemente de que se haga el padrón de los habitantes, entre los cuales figurarán los jefes de familia y los solteros mayores de 16 años, en la forma número 15 -censos-, en la que deberán inscribirse las

demás características que se especifican en la misma, conseguirán los órdenes que procedan para reposición de trabajos censales en efecto de satisfacer plenamente lo preceptuado en las disposiciones antes citadas.

Trabajos técnicos.- Previamente a la ejecución de estas diligencias el personal responsable debe robar los datos relativos a las fincas que se señalen como afectables en el Registro Público de la Propiedad, Oficinas Catastrales y - **Fiscales** correspondientes en la región o regiones en donde se ubiquen los inmuebles.

C) Procedimiento a cargo de las Oficinas del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización en México, D. F.

Intervención y opinión de los Gobernadores de las Entidades Federativas y de las Comisiones Agrarias Mixtas correspondientes: A pesar de que el procedimiento de que se trata es de instancia única, la legislación de la materia en el artículo 275, dispone la intervención de los Ejecutivos locales a través de la Comisión Agraria Mixta de la entidad federativa correspondiente. Existe la obligación de comunicar al Gobernador del Estado en donde se pretende establecer el nuevo centro de población, los estudios y proyectos que el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización está llevando a cabo en terrenos enclavados en la entidad de su jurisdicción. El referido primer mandatario local está facultado para manifestar su conformidad con la acción que se intenta o para expresar

su inconformidad con la misma, siempre y cuando la funde debidamente, considerando la primordial representación política y social propia de su cargo. La Ley relativa establece un plazo de 15 días hábiles para la emisión de la citada opinión. - En cambio, en el caso de que se integre el núcleo de solicitantes en un Estado para trasladarse a otro, el legislador no consideró necesario completar el procedimiento con la opinión del Gobernador de la entidad de que son originarios los promovedores, atendiendo a que la misma logra la disminución de su problema de sobrepoblación campesina.

La intervención de los ejecutivos locales en el caso contribuye a corroborar datos indispensables en el procedimiento como los relativos al Registro Público de la Propiedad y Catastro, así como en el aspecto técnico, a evitar superposiciones ocasionadas por defectos en los planos informativos o en planos presentados por propietarios presuntos afectados. Asimismo, y en muchos casos las informaciones del repetido mandatario o de la Comisión Agraria Mixta correspondientes son de una gran utilidad para corregir errores o irregularidades en que incurren los operadores comisionados de oficinas centrales.

Revisión de los trabajos técnicos e informativos y elaboración del estudio previo por la Dirección General de Nuevos Centros de Población Agrícola. Encontrándose integrado el expediente en la primera fase del procedimiento comprendiendo los trabajos técnicos e informativos, diligencias censales, opinión del Ejecutivo local y de la Comisión Agraria

Mixta, así como la expedición de los nombramientos a los representantes del grupo promovente, la precitada Dirección procede a realizar la revisión de la documentación respectiva a fin de formular el estudio previo del caso.

Como se ha visto, previamente a ordenar la práctica de los trabajos técnicos se realiza la revisión de la documentación censal para precisar el número de capacitados. No obstante, posteriormente cuando el expediente se ha complementado con la documentación precitada, nuevamente se lleva a cabo una revisión de las diligencias censales relativas, especialmente acerca de los solicitantes considerados como capacitados por la Junta Central. Realizado lo anterior se procede a la revisión de los trabajos técnicos, los cuales pueden consistir en el procedimiento de acoples o cotejos de planos existentes en la delegación respectiva, planos presentados por propietarios o planos de los archivos centrales del DAAC, y en las diligencias topográficas realizadas, precisamente en el terreno, en ocasión del expediente de que se trate; en relación a planos y levantamientos topográficos, es oportuno anotar que en contadas entidades federativas como Morelos o en determinadas regiones de algunos Estados, la repetida Dependencia Federal cuenta con planos de conjunto regionales en los que se determina el régimen de propiedad agraria, cuya información es básica para el operador, el cual, sin embargo, orienta su investigación a efecto de determinar la existencia de tierras excedentes.

El estudio de los trabajos técnicos comprende - la revisión de carteras de campo, planillas de construcción, -

cálculos de construcción, etc., con base en lo dispuesto por el instructivo correspondiente, con objeto de confrontar los datos que obren en la citada documentación con el plano informativo que se presenta como complemento de la misma. De aprobarse los aludidos trabajos se pasa al estudio del anteproyecto; en caso contrario, se ordena, ya sea al operador responsable o al empleado distinto, la reposición o debida complementación en la forma que el caso amerite hasta dejar satisfechos los requisitos técnicos y jurídicos que los regulan.

De los casos en que no hay problemas graves para la localización de los terrenos susceptibles de afectación, por ser únicamente un grupo el solicitante de los predios de que se trate, el comisionado presenta su anteproyecto de conformidad con las condiciones observadas en el terreno; pero, cuando se trate de diversos grupos que solicitan la afectación de los mismos predios, por lo general el operador se concreta a rendir su informe general y a presentar el plano informativo, dejando a la responsabilidad de las oficinas superiores la equitativa distribución de los terrenos con que se cuenta, considerando los siguientes aspectos:

a).- Antigüedad del grupo solicitante, o de cada uno de los diversos grupos, de conformidad con la fecha de publicación de solicitud en el Diario Oficial de la Federación.

b).- Número de capacitados, en cada grupo, para establecer el equilibrio demográfico con relación al número de familias.

c).- Situación de hecho existente en el terreno, determinando especialmente las posesiones que pudieran ser jurídicamente responsables; y

d).- Lugar o lugares de residencia de los solicitantes, en relación a los objetivos demográficos del procedimiento que se estudia y para determinar los posibles gastos de movilización humana.

Con los elementos citados, en la Dirección del ramo se realizan el estudio general o de conjunto de la superficie con que cuenta, en función de los grupos que tengan capacidad para obtenerla, procurando una distribución equitativa y racional de la tierra, considerando, además de las circunstancias demográficas ya citadas, el número de cabezas de ganado mayor y menor con que cuentan los grupos solicitantes. Asimismo, se determinan las superficies requeridas para zonas de urbanización de los poblados por constituirse.

Quando la superficie lo permita y es técnicamente aconsejable se destinen terrenos para usos o aprovechamientos agropecuarios comunes a los miembros del núcleo; pero, en el caso de que los terrenos sean de excelente o buena calidad se pretende que la totalidad de la superficie dotada sea aprovechada en forma intensiva.

Elaboración del estudio previo por la Dirección de Nuevos Centros. Con base en los trabajos técnicos e informativos y en la revisión que de los mismos se realiza en las precisadas fases por la propia Dirección. se procede a elaborar un estudio general del expediente, el cual se conoce con

la denominación de estudio previo y debe constar de lo siguiente:

1.- Antecedentes:

a).- Datos relativos a la solicitud inicial que motivo la tramitación del expediente a estudio;

b).- Principales circunstancias de la iniciación del procedimiento, especialmente la fecha de la misma, así como relación de las notificaciones correspondientes a la Oficina de Estadística;

c).- Circunstancias relativas al conocimiento de comité particular ejecutivo. Considerando, asimismo, que siendo voluntaria la designación de los miembros de dicha representación, a través del procedimiento señalado en la ley de la materia, los miembros del grupo solicitante están facultados para proponer la destitución de aquellos, en el caso de que no cumplan debidamente sus funciones, tramitándose en forma especial dentro del procedimiento general la designación y reconocimiento de nuevos integrantes del referido comité, incidente cuya documentación, actas, etc., debe considerarse en el estudio previo también.

d).- Fechas de las publicaciones de la solicitud respectiva en el Diario Oficial de la Federación y en los periódicos o periódicos de los Gobiernos de las entidades federativas de donde sean originarios los solicitantes. De acuerdo con lo establecido por el Artículo 64 del Código Agrario, estos datos relativos a notificaciones son fundamentales para el cómputo general de términos y fechas, al verificarse el análisis -

del regimen de propiedad de los predios cuya afectación se pretende.

e).- Análisis de los datos censales, ya se trate de una sola diligencia o de varias, por recusación o inconformidad de los interesados en el caso -solicitantes o presuntos afectados-, o a causa del transcurso de un lapso considerable entre la primera diligencia censal y el momento en que vaya a realizarse el estudio previo. A este respecto es pertinente recurrir a la siguiente opinión del precitado Lic. Manuel Perea, "es lógico que después de haber transcurrido cuando menos dos años, la situación de hecho se ha modificado, máxime en los expedientes de nuevos centros de población, en que la masa campesina por lo general, no es sedentaria y procedente de un solo lugar, sino que son individuos nómadas que recorren no únicamente la República Mexicana, sino también los Estados Unidos del Norte; en la gran mayoría de los casos ha habido necesidad de actualizar los censos, puesto que por falta de personal técnico que lleve a cabo oportunamente los trabajos topográficos necesarios, de la primera diligencia a los segundos trabajos transcurre un periodo más o menos largo en el que el número de capacitados, arrojados por el censo, se ha modificado, ya sea disminuyendo o aumentando en guarismos".

2.- Análisis de los predios susceptibles de afectación:

a).- A este respecto, en el estudio previo se hace una minuciosa revisión de todos los datos de registro público de la propiedad, catastrales o fiscales, en atención principalmente a los predios que previamente se han estimado como

susceptibles de afectación, se recordará que al hacer el análisis preliminar de la situación jurídica de la misma deben ya haberse eliminado las fincas que por su extensión y calidad de tierras, o por su categoría jurídica de inafectables, no puedan ser legalmente afectables. Al determinar las fincas que pueden ser útiles para la resolución del expediente que se tendrá especial cuidado en determinar la extensión y calidad de tierras de las mismas, el propietario o propietarios del inmueble, una breve historia de propiedad de la misma comprendiendo: forma de adquisición, cesión, compra-venta, donación, etc. e invariablemente fecha de inscripción de la operación u operaciones de que se trate en el Registro Público de la Propiedad, a falta de ésta la información catastral o fiscal que acredite la tenencia y titularidad de los predios por afectar.

b).- Con base en la anterior información y aprovechando los datos técnicos contenidos en el plano informativo general se procede a elaborar el plano proyecto en la que se propondrá la superficie que beneficia al núcleo de población por crearse. En esta elaboración teórica se determinará la calidad de las tierras de cada una de las fracciones afectables, su ubicación, sus cercanías a las fuentes de aprovechamiento para el agua de usos domésticos o para regadíos, El propio proyecto, partiendo de un elemental estudio de las condiciones de salubridad e higiene y demás características favorables a la urbanización, propondrá también el lugar donde deba ubicarse el poblado propiamente dicho o zona urbana del -

nuevo núcleo de población. Se procurará establecer el nuevo núcleo en una sola unidad topográfica, y solamente en los casos en que las circunstancias físicas o jurídicas lo impidan, se procurará proyectar el menor número de polígonos, buscando en estos se encuentren lo más cercano posible unos de otros, procurando no interferir terrenos de pequeñas propiedades o de ejidos. En los casos en que se afectan superficies diversas dotando al nuevo núcleo con varias fracciones separadas entre sí, se procurará, a través del procedimiento de permuta ya sea con ejidos o con particulares, dejar integrado cada núcleo de población en una sola unidad topográfica.

c).- Con los elementos jurídicos y técnicos a que se hace referencia en los dos apartados anteriores se integra el proyecto para la creación de nuevos centros de población agrícola, por lo que toda la superficie total con que se le pretenda dotar, superficie de cultivo, número de parcelas por constituirse incluyéndose la correspondiente a la escolar, y superficie destinada para la zona urbana del poblado. En el caso de que el núcleo por constituirse vaya a tener principalmente el carácter de ganadero, se determinará, entonces, la superficie que va a ser aprovechada como agostadero, así como la correspondiente reglamentación. En el propio anteproyecto se determinarán el predio o predios afectables, así como las superficies con que cada uno de ellos contribuye a la dotación y a la calidad de la misma; así mismo se determinará en su caso, la superficie y calidad de tierras que deben respetarse, en concepto de pequeña propiedad. Hecho lo anterior y de existir excedentes, en el propio plano se precisará la -

ubicación de los mismos. Invariablemente se anexará al anteproyecto el plano de localización de las superficies a que se ha hecho referencia, considerándose al propio plano con el carácter primeramente informativo, ya que, hasta en tanto no merezca la aprobación del Cuerpo Consultivo Agrario, no adquiere el carácter de inmodificable e integrante como parte accesoría de la resolución presidencial respectiva, según jurisprudencia de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación.

3.- Otras disposiciones relativas.

En el estudio previo a que se hace referencia debe hacerse incapié en la conformidad expresa de los solicitantes para movilizarse al sitio en donde el Gobierno Federal está determinando el procedimiento del nuevo núcleo de población. Procede esta ratificación, a pesar de que en la solicitud inicial, digamos mecánicamente, se ha manifestado una disposición similar; ya que, frecuentemente los solicitantes exigen la ubicación del poblado por crearse, precisamente en determinada región o entidad federativa que más conviene a sus intereses, y se empeñan en la afectación de predios que además de ser jurídicamente inafectables, se encuentran debidamente cultivados por sus propietarios, y su aprovechamiento es el resultado de largos años de sacrificios y de trabajo. De cualquier manera, aún en el caso de que no se obtenga la ratificación y movilización del grupo de solicitantes originales, los predios cuya afectación surge de la tramitación del expediente ya avanzado, podrán ser propuestos o ad-

judicados a otros grupos de solicitantes en los términos del Artículo 147 del Código de la materia, ya que no es posible que la acción agraria gubernamental esté sujeta a capricho de individuos, que en muchos casos ni siquiera son agricultores y sóloamente desean beneficiarse fácilmente a través del trabajo ajeno.

De acuerdo con el artículo 277 del Código de la materia, en el propio estudio se analizarán las posibilidades de transporte al lugar a donde haya de crearse el nuevo poblado, tanto de los solicitantes, como de sus familias, así como de los aperos agrícolas o menaje de casa que posean; se determinarán también las posibilidades de instalación y subsistencia en el lugar del núcleo que se crea, hasta entanto los beneficiarios obtengan los consiguientes rendimientos en la producción agropecuaria, para ello, deberá preverse el aspecto de créditos de subsistencia y de cultivo. Otra circunstancia de importancia vital que deberá determinarse es la posibilidad de aprovechamiento de agua para usos domésticos, ya que sin ella se estima imposible la subsistencia del grupo beneficiado en su nueva ubicación. Para el efecto se recurrirá, inclusive, a la localización de mantos acuíferos subterráneos y a las perforaciones urgentes que se estimen necesarias.

Formulado e integrado en la forma a que se ha hecho mérito el estudio previo correspondiente, se corre traslado del mismo -anexándole el plano proyecto respectivo- al Gobernador y a la Comisión Agraria Mixta competente del Estado donde se pretenda establecer el nuevo centro de población,

para que , como ya se ha dicho, en un plazo de 15 días hábiles emitan su opinión, conformándose o inconformándose, con la acción que se intenta.

El estudio previo se comunica también, en términos generales y en resumen, a los propietarios presuntos afectados y al comité ejecutivo representante de los solicitantes, a efecto de que aquellos o éste manifiesten su inconformidad o conformidad debidamente fundadas, en relación al contenido del anteproyecto, en un término de 30 días, de acuerdo con lo establecido por el citado artículo 275.

Situación jurídica de los particulares presuntos afectados en el procedimiento: Las garantías individuales establecidas en los artículos 14 y 16 constitucionales, se salvaguardan debidamente en el procedimiento que se estudia, aplicándose en el caso lo dispuesto por el artículo 27 de la propia Carta Magna y el Código de la materia, los cuales otorgan al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización la categoría de organismo jurisdiccional administrativo, auxiliar de la primera autoridad de la materia que es el Presidente de la República; considerando, asimismo, que para el caso de que se trata se sigue un procedimiento previa y jurídicamente establecido, estructurado conforme a los principios generales señalados por los preceptos citados en primer término.

No obstante, en interés de mantener y respetar el estado de derecho que constitucionalmente estructura a la nación mexicana, merece especial atención para el tema general

de que se trata en este estudio: la situación legal de los particulares, cuyos derechos y garantías, están previstos también en el precepto constitucional agrario y en el Código de la materia. Además de que en atención al sistema de economía mixta y al sistema de tenencia de la tierra, con sus dos fases, propiedad individual y propiedad social; tanto la pequeña propiedad rural en explotación como la propiedad agraria de régimen comunal o ejidal, que están establecidos constitucionalmente y constituyen a través del desarrollo de la política agraria revolucionaria las bases de la economía agropecuaria nacional.

Durante la secuela del procedimiento que se estudia los propietarios presuntos afectados tienen distintas y diversas oportunidades de intervención en los términos siguientes:

a).- Al enterarse -si es que se enteran- de una solicitud para la creación de nuevo centro de población agrícola en la cual se señalan como susceptibles de afectación sus pertenencias, a través de la publicación de que aquélla se hace en el Diario Oficial de la Federación, hecho que surte sus efectos notificados -por lo menos jurídica y formalmente- en toda la República.

b).- A la iniciación de los trabajos censales, el operador responsable tiene obligación de citar y convocar a los propietarios presuntos afectables para que, en función de lo dispuesto por el artículo 233, párrafo segundo del Código Agrario, designan a su representante común que concurre a la diligencia censal a manifestar lo que en su derecho convenga -

en relación con los propios trabajos censales. Lo que no prevee el Código ni Reglamento o Instructivo alguno, es la forma en que los particulares afectados, puedan efectivamente ser notificados de la realización de las repetidas diligencias, - en el caso de que se proponga la afectación -como generalmente se hace- de predios considerablemente distantes al lugar de residencia o ubicación censal de los solicitantes; al equiparar el procedimiento a este tipo censal al que se sigue en la tramitación de la dotación y ampliación ejidales, el legislador incurrió indudablemente en una gravísima deficiencia.

c).- En las diligencias topográficas que el operador está obligado precisamente a realizar en el terreno, recorriendo y midiendo los predios cuya afectabilidad se propone, los encargados o los propietarios de los mismos, pueden y deben ponerse en contacto con el propio empleado, presentando la documentación relativa a regimen de propiedad del inmueble, así como superficie y calidad de tierras, así como superficie del certificado de inafectabilidad agraria de poseerlo; asimismo deberán señalarse al comisionado las mojoneras, señales y marcas que identifiquen cada inmueble.

d).- El artículo 275 del vigente Código Agrario establece la obligación de notificar por oficio -aunque no se precisa el conducto o formalidad que esta notificación deberá seguir para llegar a su destinatario- precisamente a los propietarios presuntos afectados, una síntesis de los estudios y proyectos formulados en el caso, con el fin de que, en un plazo de 30 días -sin que tampoco se precise la forma

de computar este término- formulen por escrito los alegatos que a su derecho e intereses convengan.

Formulación del estudio definitivo del expediente: Considerando en los términos del Código de la materia a todos los elementos documentales a que se ha hecho referencia en este caso y en el anterior capítulo, la Dirección General de Nuevos Centros de Población procede a la elaboración del estudio definitivo del expediente, en el cual, en caso necesario se hacen las modificaciones que se estimen procedentes de acuerdo con las observaciones formuladas en las opiniones de los Gobernadores de los Estados y de las Comisiones Agrarias Mixtas.

El propio estudio definitivo debe contener un análisis jurídico detallado de los alegatos y documentación presentada por los propietarios presuntos afectados, precisando los ajustes que legalmente procedan en relación con los primeros proyectos. La documentación y alegatos que los solicitantes presenten en apoyo de sus promociones, serán también objeto de un minucioso análisis jurídico que se contendrá en el repetido estudio definitivo.

D) Resolución definitiva del expediente.

Intervención del Cuerpo Consultivo Agrario: -
Con los elementos anteriores, la citada Oficina de Nuevos Centros de Población, dependiente de la ya aludida Dirección, -
turna al C. Vocal Consultivo por la Entidad a que corresponda:

1° El expediente debidamente integrado; 2° La opinión fundada de la propia Dirección; y 3° El plano proyecto de localización de los terrenos propuestos para la afectación, con expresión de su calidad, superficie, propietario y, en su caso, señalamiento de la pequeña propiedad por respetarse. Ante la vista de esta documentación y previa su revisión, el C. Vocal Consultivo formula por conducto de su oficial de estudios el proyecto de dictamen que deberá ser sometido a la consideración del H. Cuerpo Consultivo Agrario en vigor.

En efecto, como de acuerdo con la fracción I - del artículo 36 de la materia, ya mencionado, son atribuciones del Cuerpo Consultivo Agrario. "Dictaminar sobre los expedientes que deben ser resueltos por el Presidente de la República, cuando su tramitación haya concluido ..."; este Cuerpo colegiado en pleno oye la proposición del C. Ponente, analiza el pro y el contra de sus argumentos y, por último, emite su dictamen que puede ser unánime y por mayoría y con votos particulares por parte de cada uno de los integrantes del Consejo.

Formulación del proyecto de resolución presidencial por la Dirección de Derechos Agrarios: Tan pronto como el H. Cuerpo Consultivo Agrario ha dictaminado sobre un expediente de nuevo centro de población, el texto original del dictamen es turnado por la Secretaría de Actas del Consejo a la Dirección de Derechos Agrarios, Oficina de Resoluciones Presidenciales, para que de conformidad con los puntos del expresado dictamen se elabore el proyecto de resolución presiden

cial que deberá ser sometido a la alta consideración del C. - Primer Magistrado de la Nación, el que encontrándose apegado a los términos de ley por el H. Cuerpo Consultivo Agrario se envía nuevamente al C. Vocal Consultivo competente, para los efectos de su revisión y rúbrica.

Aprobación del proyecto de resolución presidencial: Tan luego como se recibe en la Consultoría correspondiente, por parte de la Dirección de Derechos Agrarios el proyecto de resolución presidencial, así como el plano proyecto de localización de los terrenos por concederse, se lleva a cabo una nueva revisión del citado proyecto para concatenarlo con el dictamen ya aprobado por el H. Cuerpo Consultivo Agrario. De estar de acuerdo no solo en los términos sino además con el espíritu e intención de la forma de solucionar el problema, el C. Vocal Consultivo autoriza con su rúbrica y lo somete nuevamente a la consideración del H. Cuerpo Consultivo Agrario para su debida aprobación. Resultando positiva esta tramitación, el anteproyecto de la Resolución Presidencial es turnado por la Secretaría de Actas del Consejo a la Secretaría Particular del C. Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización para su trámite subsecuente.

Resolución del Presidente de la República: Como el C. Jefe del Departamento asiste a las sesiones del H. - Cuerpo Consultivo Agrario en su carácter de presidente del mismo y orienta la política a seguir en el curso de las deliberaciones de ese H. Cuerpo Consultivo, tan pronto como obra en poder de la Secretaría Particular un anteproyecto de reso-

lución presidencial se enlista para el superior acuerdo del C. Presidente de la República, previa la firma para los efectos del artículo 92 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por parte del mismo Titular del Departamento y en el siguiente acuerdo ordinario con el C. Primer Magistrado del País lo somete a su consideración, el cual al ser aprobado y autorizado ha quedado elevado ya al rango de resolución presidencial con todas las características y fuerzas establecidas por el artículo 35 del Código de la materia.

Para los efectos de su estricta observancia y en cumplimiento a lo establecido por los artículos 277 y 253 del Código de la materia, la Dirección de Derechos Agrarios procede a sacar publicaciones de las copias de la resolución presidencial y ordena emisiones tanto en el "Diario Oficial" de la Federación como en los Periódicos Oficiales de las Entidades que correspondan, surtiendo estas publicaciones efectos de notificación para las partes, pues en uno de los puntos resolutivos se declara terminantemente que de oficio las Oficinas del Registro Público de la Propiedad deben hacer anotaciones correspondientes en los libros de inscripción señalando la modificación en el regimen de propiedad de los predios afectados, así como para que también las oficinas rentísticas puedan ejercitar el derecho del impuesto a que los ejidatarios están obligados a partir de la fecha de la posesión de los terrenos entregados, que es a partir de la cual entran en posesión y usufructo de las tierras en cuestión.

E) Ejecución del fallo presidencial.

Habiendo culminado el procedimiento que se estudia en el correspondiente fallo presidencial, debidamente publicado en el Diario Oficial de la Federación, queda por estudiar a continuación la fase ejecutiva del procedimiento, que es a cargo principalmente de las oficinas centrales.

Ordenes de ejecución: Al mismo tiempo que se giren las órdenes correspondientes para las publicaciones a que se refiere el párrafo que antecede, la Dirección de Derechos Agrarios procede a dictar las instrucciones necesarias a los Delegados del Departamento en las distintas Entidades Federativas en donde se pretende instalar el nuevo centro de población, para que comisione personal técnico que previo el deslinde de los terrenos por entregar lleve a cabo, con las formalidades de ley, la ejecución de la resolución presidencial correspondiente, para cuyo efecto se le envían 4 copias del fallo del Primer Magistrado de la Nación; 1° Para integrar el expediente de ejecución; 2° Para entregarla al grupo beneficiado a través del Comisariado Ejidal respectivo; 3° Para que quede en el Archivo de la Delegación; y 4° Para ser remitida a la Oficina del Registro Público de la Propiedad que corresponda con el objeto de que se hagan los asuntos de traslado de dominio por lo que toca al nuevo régimen de propiedad de los diversos predios.

Independientemente y en auxilio de la propia Dirección de Derechos Agrarios y de las Delegaciones Estatales, las Oficinas Centrales, por acuerdo de las autoridades superiores, pueden comisionar personal directamente a sus órdenes -

para que lleve a cabo los trabajos relacionados con la ejecución y deslinde de la resolución presidencial que se cita.

Diligencias de posesión y deslinde: De conformidad con el oficio de comisión, que bien proceda del C. Delegado del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización o de alguna Dirección o Departamento que dependa directamente de las Oficinas Centrales, el ingeniero comisionado procederá a lanzar la convocatoria para la diligencia de que se trata, haciendo extensiva en cumplimiento a lo dispuesto por las fracciones I y II del artículo 254 del Código Agrario en vigor, - tanto a los propietarios presuntos afectados como a los campesinos cuyos nombres hayan aparecido en la resolución presidencial expresada y que figuren ya como sujetos de derechos agrarios beneficiados con el fallo.

Con la comparecencia de los propietarios presuntos afectados (o sin ella, ya que su ausencia no es motivo para retardar el acto posesorio) y del Comisariado Ejidal, el ingeniero comisionado procede a hacer el recorrido de los terrenos por entregar a fin de tener la certeza de cuáles serán los que van a dar posesión, procediendo a continuación a llevar a cabo el deslinde de los mismos, señalando mojeneras, estacas, brechas, etc., que vayan delimitando la superficie del o de los polígonos formados, elaborando la documentación relativa a través de las carteras de campo, planillas de construcción, cálculo de orientación, etc., determinándose detalladamente el recorrido y demarcando cada uno de los vértices des-

de los cuales se hayan llevado a cabo las observaciones si fueron mediante tránsito, o de las distancias, si el levantamiento se hizo por medio de cinta o cadena; datos que oportunamente deberán ser fijados con extrema exactitud en el acta de posesión a la cual nos vemos a referir.

Tan pronto como se hayan cerrado los polígonos que abarquen las superficies ejidales por entregar y se hayan precisado también las colindancias de los mismos, con las formalidades esenciales del procedimiento y con la solemnidad que el caso requiera, por nombre del C. Presidente de la República, el operador hace entrega a los beneficiados de los terrenos que señala el punto resolutivo correspondiente, al que debe darle íntegra lectura y haciendo solemne declaración de posesión de los terrenos determinados en el fallo. - Acto continuo el C. Presidente del Comisariado Ejidal del grupo beneficiado hace igualmente solemne declaración de recibir a nombre de todos los campesinos, cuyos nombres se encuentran detallados en la resolución presidencial, las tierras que les han sido concedidas en cumplimiento del movimiento agrarista del país y a las normas legales que nos rigen, levantándose acta pormenorizada a estas actuaciones, así como el perímetro de los terrenos recibidos y las colindancias de los mismos.

Elección del Comisariado Ejidal y Consejo de Vigilancia: Se procede a hacer la elección, en Asamblea General de beneficiados, de los miembros del Comisariado Ejidal y del Consejo de Vigilancia que representarán a los componentes del nuevo centro de población, así como que administrarán y -

vigilarán la correcta distribución de los bienes ejidales por entregarse. Esta diligencia deberá ajustarse a lo previsto - por el artículo 27 del Código en consulta.

Intervención de los propietarios afectados en la ejecución. En la diligencia anterior, de acuerdo con las prevenciones establecidas en el Código Agrario, los propietarios deben estar presentes a fin de que conozcan cuál es la situación de hecho y de derecho que guardarán en lo subsecuente sus propiedades y, por tanto, tienen voz en todas y cada una de las actuaciones, con el objeto de no violarles el recurso de garantía de audiencia. Los propietarios están en su perfecto derecho de hacer que se asiente en el acta de posesión y deslinde todas las observaciones que se estimen pertinentes, ya que ello no viene a modificar en el fondo la diligencia de posesión, sino sólo para reservarse sus derechos de poder ampliar más su inconformidad o conformidad ante las autoridades competentes al llevarse a cabo la revisión del expediente de ejecución. Esto implica un acatamiento a un principio general de derecho, pues actualmente las acciones agrarias no tratan de vulnerar la razón que tenga el propietario, sino que se desea que conjuntamente colaboren los pequeños propietarios y los ejidatarios en la mayor productividad de la tierra, en beneficio de la economía del país.

Sin embargo, no obstante la mejor buena voluntad que tiene el Estado para evitar hechos enojosos entre las partes, en ocasiones los propietarios por sí, o a través de sus peones, presentan toda la mayor serie de obstáculos con -

el objeto de retardar o hacer nugatoria la diligencia de posesión. Por ello, el operador tiene amplias facultades para que en el acta de posesión, o en acta por separado, haga constar todos los incidentes que se presenten tanto en la práctica del deslinde o en la diligencia de posesión, recurriéndose, por la vía de precaución, a la certificación de la autoridad municipal competente, para evitar que las partes interesadas en el momento de una posterior investigación se desdigan en su dicho. También es capítulo de especial importancia, el de que por medio de esta y de acuerdo con estudios agro-económicos que se hagan al respecto, se señalen los plazos para levantar las cosechas pendientes por parte de los propietarios afectados, para conservar el uso de las aguas o para desocupar terrenos de agostadero, en los términos de la fracción IV del artículo 254, 248 y 249 del Código de la materia.

Tan pronto como se han llenado los requisitos formales de la diligencia de posesión se comunica telegráficamente a las Oficinas Centrales (Oficina de Estadística) la fecha de la posesión, la calidad de la misma (esto es, si fué total o parcial), la superficie afectada y entregada y el número de capacitados beneficiados, con el objeto de que inmediatamente se lleve el control de los terrenos entregados y se continúe la contabilidad en el debe y en el haber de los predios, así como de las actuaciones positivas que lleva a cabo el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.

Revisión del expediente de ejecución y aprobación: Si el expediente de ejecución fue integrado por un em-

pleado que dependa directamente de la Delegación correspondiente, éste tiene la obligación de hacer una revisión previa del expediente, lo turna de encontrarlo correcto, de acuerdo con el instructivo vigente, a la Dirección de Derechos Agrarios para el trámite subsecuente. Si el citado expediente de ejecución ha sido formado por un empleado de las Oficinas Centrales, éste tiene el deber de entregarlo a la Oficina de donde emanó la orden de ejecución, la que a su vez, mediante una revisión previa y de ser aceptados los trabajos, por su parte los envía a la Dirección de Derechos Agrarios para su revisión y aprobación, en su caso.

En estas condiciones, la Dirección de Derechos Agrarios, Oficina de Resoluciones Presidenciales, (Sección de Revisión), procede a hacer -ella sí- una minuciosa y acusosa revisión de toda la documentación relacionada con el expediente de ejecución: desde la formulación de las convocatorias, elección de autoridades agrarias, designación del propietario común o propietarios afectados hasta la revisión técnica del deslinde chequeando las carteras de campo con las planillas de construcción, los croquis que aparezcan en las primeras y el plano de proyecto de ejecución que presente el operador; las actas de posesión y entrega y de los plazos concedidos a los propietarios para recoger las cosechas que tengan pendientes, y a los ejidatarios para tomar posesión real y efectiva de los terrenos concedidos por el C. Primer Magistrado de la Nación. De encontrarse correcta toda la documentación revisada, se formula un proyecto de dictamen de aprobación del expedien

te de ejecución que debidamente firmado por el revisor con la conformidad del C. Jefe de la Oficina de Resoluciones Presidenciales y con el visto bueno del Director de Derechos Agrarios se turna al C. Vocal Consultivo competente, para los mismos efectos del artículo 36 del Código Agrario en vigor.

Al ser recibido el expediente de ejecución en la Consultoría respectiva junto con el proyecto de dictamen elaborado por la Dirección de Derechos Agrarios -a que se ha hecho mención- el oficial de estudio competente nuevamente -hace una revisión de dicho expediente con el objeto de percibirse de que la ejecución se llevó a cabo en los términos de la resolución presidencial. Si existen algunas irregularidades o anomalías que no sean fáciles de corregir, se devuelve el expediente para su correcta integración; pero de estar ajustado a los términos del mandamiento, así como a los instructivos vigentes, el C. Vocal Consultivo, analizando los puntos de vista de su oficial de estudio, hace suyo el dictamen y lo somete a la consideración del H. Cuerpo Consultivo Agrario -competente para su debida aprobación. Este organismo, el Grupo Colegiado estudia las características presentadas en cada uno de los expedientes, los documentos inherentes al mismo y en general la situación de hecho y de derecho que guarda la situación como corolario del cumplimiento de una orden emanada de la autoridad máxima agraria, la cual es el C. Presidente de la República. Ya aprobado el expediente de ejecución, en estos términos, la Secretaría de Actas corre traslado del acuerdo a la Dirección de Tierras y Aguas y a la Dirección de

Organización Agraria Ejidal, para los efectos legales procedentes.

Con vista de la aprobación del expediente de ejecución por parte del C. Cuerpo Consultivo Agrario, la Dirección de Tierras y Aguas, mediante la Oficina de Cartografía y Dibujo y a requerimiento de la parte interesada, extiende copia debidamente certificada del plano de ejecución aprobado, que junto con la copia de la resolución presidencial que se las entregó en el momento de la posesión, vienen a formar el instrumento de reconocimiento de los derechos ejidales concedidos como consecuencia del fallo del C. Primer Magistrado de la Nación y que surte efectos públicos como cualquiera escritura privada o pública para los propietarios.

Por su parte, la Dirección de Organización Agraria Ejidal, al recibir también la documentación relacionada con la ejecución de la resolución presidencial, por conducto de la Oficina de Comisariados Ejidales, procede a hacer una revisión de las actas de designación de autoridades ejidales formuladas con motivo de la posesión ejidal y, de encontrarlas correctas, procede a expedir las credenciales tanto de los miembros del Comisariado Ejidal, -tres miembros-, así como de los suplentes respectivos; y de los Miembros del Consejo de Vigilancia -igualmente tres-, los titulares y los suplentes correspondientes, para que con ello puedan ejercitar los actos de mandatarios (el Comisariado Ejidal) en uso de las facultades que el Artículo 43 del Código Agrario les concede, pero para que al mismo tiempo sean responsables de sus actos de acuer

do con las obligaciones que el artículo 352 de la misma Ley -
les impone. Igualmente, así se acredita la personalidad del
Consejo de Vigilancia, para que cumplan estrictamente con las
funciones fiscalizadoras que el artículo 353 del Código que -
se aplica les atribuye.

C O N C L U S I O N E S .

1.- Consumada la Conquista, España se preocupó por colonizar éstas tierras de la naciente América, a través de instituciones como las mercedes reales.

2.- Durante el tiempo que duró la dominación española, los indígenas se vieron despojados de sus propiedades lo cual trajo como consecuencia el acaparamiento de tierras, y el atesoramiento de riqueza en beneficio de los conquistadores hispanos y de la Corona, y por otro lado, la miseria de los indígenas.

3.- Los Gobiernos independientes trataron de resolver el problema agrario, cada uno de manera diferente; Iturbide, pensó que se resolvería obsequiando tierras y ganado a los soldados que hubieren pertenecido al Ejército Trigarante. - Otros dictaron Leyes, mediante las cuales se fomentaba la colonización del país con gente extranjera; ésto en lugar de resolver el problema, agudizaba el que tenían los pueblos y exist~~en~~tes.

4.- La mala distribución de la tierra durante el México Independiente, configuró el mismo problema agrario - que heredó de la época Colonial con todas sus consecuencias, - por un lado una enorme masa explotada y por otra parte, un grupo minoritario que lo constituían los explotadores, quienes en

unión de su eterno aliado: el Clero Mexicano, se dieron a la tarea de amasar grandes fortunas, acaparando entre otras cosas - enormes extensiones de tierras, valiéndose para ello de todos - los medios legales e ilegales.

5.- Se debe a las Leyes de Desamortización y Nacionalización, la destrucción del acaparamiento de tierras - que en el siglo pasado realizaba el Clero; sin embargo, estos - mismos ordenamientos fomentaron los latifundios frente a una pequeña propiedad reducidísima, en manos de un grupo de individuos débiles económicamente y faltos de preparación para poder conservar y desarrollar sus propiedades. Como consecuencia de estas leyes, se destruyó el latifundio eclesiástico pero se dió lugar a la conservación y aumento del latifundio laico.

6.- El Regimen Gubernamental de don Porfirio Díaz, consistió en un sistema centralista dictatorial, cuyos - aspectos social y económico se sujetaron a los moldes del capitalismo. La dictadura fomentó la colonización extranjera, y con el fin de deslindar los Terrenos Nacionales o baldíos, surgieron las Compañías Deslindadoras, las cuales contribuyeron al acaparamiento de la tierra y a la creación de nuevos latifundios, - agudizando la crítica situación de la época que desembocó en la Revolución.

7.- Los diferentes planes y leyes, dictados - por los revolucionarios constituyen documentos de vital importancia en las legislaciones agrarias. Pero es sin duda el Plan de Ayala, el documento histórico fundamental de la legislación

agraria, ya que es la síntesis de la conquista máxima que logró el campesino, con relación a la repartición de la tierra a base de fuego y sangre.

8.- Es importante la Ley de 6 de enero de 1915 ya que cristaliza la ideología revolucionaria en su esencia agraria, pues estableció los medios para la dotación y restitución de tierras a los pueblos y constituyó el antecedente del artículo 27 de la Constitución de 1917.

9.- El artículo 27 constitucional es el soporte del Regimen territorial en México, así como la base legal de todo nuestro sistema agrario, ya que es el resultado de la lucha del campesino para obtener la tierra de la que injustamente, a través de los años, fué despojado. Se consagran, por vez primera en el mundo, en una Constitución, las garantías sociales, al considerar a la propiedad como una función social.

10.- En el artículo 27, encontramos que las formas de propiedad de la tierra son: el ejido, la pequeña propiedad y las tierras comunales.

11.- La repetida disposición fundamental, en la que se encuentran las bases de nuestro sistema agrario, comprende además los medios jurídicos para integrar nuestra estructura rural. Entre ellas, principalmente, destacan los procedimientos restitutorio y dotatorio, conjuntamente con la creación de nuevos centros de población agrícola que se estipula en el párrafo III del repetido artículo 27.

12.- El tema central de nuestro trabajo, presentado - en el capítulo final del mismo, atiende a los aspectos procesales de la creación de nuevos centros de población agrícola, de conformidad con la legislación reglamentaria de la materia. En cuanto a la naturaleza jurídica de esta institución dejamos señalado que es de carácter adjetivo o procesal y que en la desemboca en el establecimiento de formas de propiedad agraria que, conforme a lo dispuesto del Código de la materia, se asimilan y se incorporan al régimen ejidal.

BIBLIOGRAFIA GENERAL

ALBA, VICTOR: "La Verdadera Reforma Agraria". Editor B. Costa-Amic.- México, 1965.

CERRILLO F. Y MENDIETA L.: "Derecho Agrario". Bosch, Editorial. Barcelona, 1952.

CORTES, ROLANDO: "Apuntes de Tramitación Agraria".

COSSIO, JOSE L.: "¿Cómo y por quienes se ha monopolizado la Propiedad rústica en México?". Segunda Edición.-Editorial Jus. México, D.F. 1966.

CHAVEZ PADRON, MARTHA: "El Derecho Agrario en México". Editorial Porrúa, S.A.- México, D.F. 1964.

CHEVALIER, FRANCOIS: "La Formación de los Grandes Latifundios en México". En Revista Problemas Agrícolas e Industriales de México. Vol. III. No. 1. 1956.

DE LA PEÑA, MOISES: "El Pueblo y su Tierra.-Mito y realidad de la Reforma Agraria en México". Cuadernos Americanos. México, D.F. 1964.

DEPARTAMENTO AGRARIO: "Instructivo Técnico". México, D.F. 1934.

DIAZ SOTO Y GAMA, ANTONIO: "La Cuestión Agraria en México". - Universidad Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Sociales.-1959.

FABILA, MANUEL: "Cinco Siglos de Legislación Agraria (1493-1940)". Tomo I. Banco Nacional de Crédito Agrícola. México, D.F. 1941.

FABILA MONTES DE OCA, GILBERTO: "La Reforma Agraria Mexicana". Sus realidades en cincuenta años. Su integridad conforme a la Justicia Social.- México, D.F. 1964.

GOMEZ, MARTE R.: "La Reforma Agraria en México. Su Crisis durante el período 1928-1934.". Editorial Porrúa. México.

GONZALEZ DE COSSIO, FRANCISCO: "Historia de la tenencia y explotación del campo desde la época precortesiana hasta las leyes -- del 6 de enero de 1915." Editorial Instituto de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana. México 1957.

GONZALEZ NAVARRO, MOISES: "La colonización en México, 1877-1910". Talleres de Impresión de Estampillas y Valores. México. 1960.

MANZANILLA SCHAFFER VICTOR: "La Reforma Agraria". Editorial México Universidad de Colima. Año 1966.

MENDIETA Y NUÑEZ, LUCIO: "El Problema Agrario de México". Editorial Porrúa, S.A.- México 1954.

MENDIETA Y NUÑEZ, LUCIO: "El Sistema Agrario Constitucional". -- Tercera Edición. Editorial Porrúa, S.A.- México 1966.

SILVA HERSOG, JESUS: "El Agrarismo en México y la Reforma Agraria" Editorial F C F. Año 1964.

VAZQUEZ ALFARO, GUILLERMO: "La Reforma Agraria de la Revolución Mexicana". Imprenta "La Artística". México 1953.

VAZQUEZ ALFARO, GUILLERMO: "Estudios Agrarios Mexicanos". Edición para el Primer Curso Internacional sobre Reforma Agraria, organizado por la O.E.A. y el I.I.C.A., San José de Costa Rica, 1962.

I N D I C E.

Págs.

DEDICATORIAS.

INTRODUCCION.....

8

CAPITULO I.

9

LA COLONIZACION EN EL SIGLO XIX.

A) Antecedentes inmediatos a las primeras leyes de colonización (la tenencia de la tierra en la época colonial).

E) Época Independiente.

C) La colonización conforme la Lex Fundamentalís de 1857.

CAPITULO II.

35

1.- ANTECEDENTES INMEDIATOS DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.

A) Plan de San Luis.

B) Plan de Ayala.

C) Ley Agraria del Villismo.

D) Ley de 6 de enero de 1915.

2.- ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.

CAPITULO III.

69

ESTUDIO DEL PROCEDIMIENTO PARA LA CREACION DE NUEVOS CENTROS DE POBLACION AGRICOLA.

A) Antecedentes.

B) Iniciación del Procedimiento.

- C) Procedimiento a cargo de las Oficinas del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización en México, D. F.
- D) Resolución definitiva del expediente.
- E) Ejecución del fallo presidencial.

CONCLUSIONES.	125
BIBLIOGRAFIA GENERAL.	129
INDICE.	131