

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE DERECHO

INCONSTITUCIONALIDAD DEL REGLAMENTO
GENERAL DE COLONIAS AGRICOLAS Y
GANADERAS. SUS ANTECEDENTES.

Tesis

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A

ELIAS OLIVEROS ERRASQUIN

MEXICO, D. F.,

1970



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

LA PRESENTE TESIS FUE ELABORADA
POR EL SUSTENTANTE ELIAS OLIVE--
ROS ERRASQUIN, BAJO LA DIRECCION
DEL SR. LIC. ESTEBAN LOPEZ ANGU-
LO Y CON LA AUTORIZACION DEL SR.
LIC. RAUL LEMUS GARCIA, DIRECTOR
DEL SEMINARIO DE DERECHO AGRA--
RIO DE LA FACULTAD DE DERECHO -
DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTO-
NOMA DE MEXICO.

A mi madre,
con infinito amor.

A mi querida esposa
María Victoria.

Con gratitud reconocida
a mi hermano Pancho,
que con su bondad
hizo las veces de padre.

A mis hermanos:
Manuel y
María Elena,
con cariño.

Al Sr. Lic. Juan Víctor Vergés,
por sus valiosos consejos
y ayuda oportuna.

A los que me brindaron apoyo
para coronar mis esfuerzos.

PROLOGO.

El plan contenido en el presente trabajo podría parecer ambicioso por la amplitud del programa, ya que pretende abarcar el problema de la colonización desde sus orígenes, en focándolo desde el doble aspecto de la colonización como conquista y la colonización como forma de establecimiento de un pueblo en determinada región. Frecuentemente, y sobre todo en nuestros días, se habla de colonización, de descolonización y de una serie de conceptos que implican el grado de dependencia de unos pueblos respecto a otros, y quizá si no hubiéramos hecho esta distinción, el mismo término de "colonización" hubiera inducido a errores. En nuestro caso, lo que interesa es analizar el problema de la colonización desde el punto de vista legal y político, desentrañando desde sus orígenes el papel que ha desempeñado en México. Como se ha reseñado en este trabajo, la colonización como conquista tuvo una fase cuya fugacidad permitió el establecimiento en la Nueva España de una civilización que al fundirse con la aborígen dió como producto nuestra nacionalidad. Posteriormente

te, en el siglo XVIII y XIX, cuando la colonización de los estados europeos en América tuvo gran apogeo, los primeros gobiernos independientes pensaron que mediante la afluencia de extranjeros, fundamentalmente de europeos, los grandes territorios de nuestro país, muchos de ellos entonces despoblados, podrían abrirse a la producción, que en su conjunto contribuiría al engrandecimiento de la nueva nación. La improvisación y la falta de planificación de los primeros gobiernos independientes, trajo como consecuencia que la colonización en México fuera en el mayor de los casos negativa, dado que incluso contribuyó a la pérdida de más de la mitad de nuestro territorio. A partir de la segunda mitad del siglo XIX y pasada la experiencia de la invasión americana, y de la independencia de Texas, la colonización se reguló de tal manera que con la legislación de 1875 se establecieron en distintos puntos de la República colonias agrícolas y ganaderas que fueron las células para lo que hoy son importantes centros de población, sin embargo, con base en la Ley de Colonización de 1875, el gobierno de don Porfirio Díaz contrató con diversas compañías particulares, el deslinde y localización de terrenos nacionales, con el consecuente acaparamiento en pocas manos de -

enormes superficies de terreno dentro de la República. El tráfico de baldíos es señalado como una de las causas fundamentales que promovieron la revolución.

Dentro de lo que podríamos llamar "gobiernos emanados de la revolución" se expide la Ley de 5 de abril de 1926, que en ciertos aspectos resume a las leyes de colonización anteriores, pero ya se le dota de un matiz inspirado en los principios que quedaron establecidos en la constitución de 1917. Esta ley que resulta ser reglamentaria del art. 27 constitucional y fija los límites mínimo y máximo de tierra que puede ser propietario una sola persona. Con base en ella no podría ya, como en las legislaciones que le precedieron, presentarse el caso de la apropiación inmoderada o de la acumulación en pocas manos.

En nuestros días, las leyes de colonización que rigieron la política de los gobiernos posteriores a la revolución han sido definitivamente derogadas, y aquellas colonias establecidas y las que aún estaban en proceso de establecimiento, se rigen por una serie de disposiciones dictadas por el Gobierno Federal para suplir la ausencia de la legislación.

El carácter jurídico y social de estas disposiciones -

constituyen el tema central del presente trabajo. Analizamos sobre todo la inconstitucionalidad del Reglamento General de Colonias Agrícolas y Ganaderas y la incompetencia del Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización para legislar en materia de colonización. Se señalan y se apuntan los problemas que en la práctica se presentan por la negligencia de los Poderes de la Unión, al permitir con su conducta omisiva que autoridades no facultadas intervengan, en la regulación de un aspecto tan importante en la política agraria de nuestro país. Creemos que la colonización al lado de las demás actividades que en su conjunto integran el problema agrario nacional, debe ser atendido en la medida de la importancia que presenta, y si bien es cierto coincidimos en el hecho de que en las actuales circunstancias la colonización futura debe ser suprimida, también creemos necesario señalar que debe garantizarse jurídicamente la situación legal de las colonias ya establecidas, y aún aquellas que todavía se encuentran en proceso de regularización, pues no obstante haber transcurrido 6 años desde la derogación de la ley, aún no se han regularizado todas las colonias que quedaron pendientes. Por otra parte, es muy importante de

finir la situación legal de la propiedad del colono, pues de ello depende en muchos aspectos la seguridad que debe privar siempre en materia de propiedad, sobre todo cuando la propiedad es rústica, agrícola o ganadera. Si el estatuto jurídico que rige la propiedad del colono está viciado de inconstitucionalidad por haber sido expedido por autoridades cuya facultad no es ni la legislativa ni la reglamentaria, debe sujetarse a revisión todo el ordenamiento legal que pretende definir la propiedad en materia de colonización.

Creemos que con las ideas que se apuntan en este trabajo, se contribuya en algo para la solución de determinados problemas y sobre todo para que se piense en la revisión y en la planificación general de la colonización en México; pues no basta la derogación de una ley para acabar con un problema, es necesario afrontarlo abiertamente. Pero para afrontar un problema se necesita contar con los instrumentos legales apropiados para ello. Si partimos del supuesto de que el estatuto jurídico que rige la colonización en nuestro medio está viciado de inconstitucionalidad, no estamos realmente liquidando un problema sino agudizándolo. En términos generales, dentro de la modestia de nuestra contribución, creemos que las ideas que aquí apuntamos pueden servir para

aclarar determinados conceptos de tipo jurídico y social, ya -
que los problemas del campo siempre están íntimamente vin-
culados con los problemas sociales.

CAPITULO PRIMERO.

LA COLONIZACION EN LA HISTORIA COMO INSTRUMENTO DE PROGRESO.

- a).- PAPEL QUE DESEMPEÑO LA COLONIZACION EN LA HISTORIA.
- b).- LA COLONIZACION COMO CONQUISTA Y LA COLONIZACION COMO FORMA DE PROPIEDAD. -- SU NECESIDAD HISTORICA.
- c).- DIVERSOS ARGUMENTOS JURIDICOS QUE BAJO LA COLONIA RIGIERON LA PROPIEDAD DE LA CORONA Y DE LOS PARTICULARES. DISTINTOS TIPOS DE PROPIEDAD QUE PUEDEN DISTINGUIRSE EN LAS FORMAS DE ADQUISICION.
- d).- PRIMERAS LEYES DE COLONIZACION EN LA NACION MEXICANA. PROBLEMAS JURIDICOS QUE PLANTEA LA COLONIZACION EN MEXICO; CAOS Y FALTA DE PLANEACION.
- e).- LAS LEYES DE COLONIZACION DE 31 DE MAYO DE 1875 Y 15 DE DICIEMBRE DE 1883, Y LAS LEYES DE BALDIOS DE 20 DE JULIO DE 1863 Y 26 DE MARZO DE 1894.

LA COLONIZACION EN LA HISTORIA
COMO INSTRUMENTO DE PROGRESO.

a).- PAPEL QUE DESEMPEÑO LA COLONIZACION
EN LA HISTORIA.

La Colonización se identifica con las formas más antiguas de conquista y de expansión de los pueblos primitivos, originada con los primeros cambios de condiciones climáticas en Europa y Asia; fue la causa de las primeras emigraciones de los pueblos Asiáticos hacia Europa formándose lo que después los historiadores han llamado pueblos Indo-Europeos; sin embargo no se puede hablar de una colonización estrictamente hasta el momento en que los pueblos bárbaros adquieren el carácter de tribus sedentarias y se ubican en una región determinada para dedicarse a actividades que les permiten la subsistencia sin el constante tránsito de un lugar a otro. Para llegar a la fase del sedentarismo, necesariamente hubo de pasarse por una fase intermedia que fue la de las tribus pastoriles, dedicadas a la cría de ganado; que si bien es cierto tenían ya una fuente concre

ta de subsistencia, como eran los productos proporcionados por los animales domésticos o sujetos a domesticación, sin embargo estas mismas tribus debían transportarse de un lugar a otro en busca de mejores pastos, de mejores condiciones que hicieran posible la supervivencia de sus familias y de sus recuas (1).

El paso definitivo lo dan las tribus primitivas cuando lo gran establecerse en valles fértiles y se dedican a la agricultura; es mediante la agricultura como el hombre ya en sociedad, puede obtener por la explotación de la tierra, los elementos suficientes para su subsistencia, combinando la explotación de la tierra, con la explotación de los animales domésticos. Estas dos fuentes, la agricultura y la ganadería se traducen en los dos elementos que la naturaleza sujeta y transformada por el hombre, harán posibles el desarrollo y evolución de las sociedades primitivas. El hombre, ya en su fase de hombre social, de hombre sedentario, adquiere conciencia del valor de la tierra y de la necesidad de defenderla ante cualquier agresión de otra tribu, de otro pueblo o de individuos en lo particular, miembros de la misma tribu; esta conciencia es lo que va haciendo surgir el derecho de propiedad en los pueblos primitivos, aparece así la propiedad del más fuerte y el más fuerte es la tribu, de ahí que haya aparecido primero la propiedad comunal que la propiedad privada, individual (2).

En los pueblos primitivos la propiedad asume características muy distintas a lo que de acuerdo con la tradición occidental entendemos por propiedad privada. En esta época, la propiedad asume las características de propiedad comunal, la tierra cultivada por la tribu le pertenece. La propiedad como explotación común de la tierra es asunto de la tribu, es también la tribu la que defiende esta propiedad que ha adquirido por la ocupación o por la conquista; así el derecho de ocupación y de conquista se introduce entre las relaciones que rigen a las diversas tribus; el derecho de ocupación y de conquista, en estas circunstancias, se convierte en la primera forma, rudimentaria quizá, de imperialismo o de colonización; la conquista en aquellos tiempos tiene como objeto primordial despojar a las otras tribus de sus tierras, de sus ganados y en general de sus fuentes de abastecimiento y subsistencia, las tribus peor dotadas tienen necesidad de entablar luchas violentas en contra de aquellos pueblos ya establecidos y sedentarios, para así despojarlos de las tierras fértiles; la característica originaria de estas conquistas, de estos enfrentamientos entre las tribus versa fundamentalmente sobre la disputa por tierras fértiles, por ser ésta la fuente inmediata de riqueza.

Puede hacerse notar que en este enfrentamiento de

los diversos pueblos no obstante las calamidades que entre los pueblos primitivos pudo significar, surge la guerra que dió origen a la organización, a la hegemonía, a la unión para la defensa de los intereses comunes y al surgimiento de las primeras ciudades-estados; ejemplo de este principio de organización lo tenemos entre los pueblos griegos que por tener mayores fuentes para su estudio conocemos mejor que los pueblos primitivos; ya desde las leyendas homéricas que fueron transmitidas por tradición oral hasta la época de Pisícrato, en que se elevaron a la forma escrita, nos damos cuenta de la importancia que tuvo para los pueblos primitivos de la hélade el dominio y explotación de la tierra. La sociedad homérica consideraba la tierra como fuente de abastecimiento fundamental y aún cuando ya se distingue una clase señorial sobre una clase inferior o desprovista de bienes de riqueza, puede considerarse a través de los relatos homéricos que la tierra y sus productos adquieren una preponderancia muy especial para la conservación de las tradiciones de los pueblos helénicos (3).

Posteriormente, a partir del siglo VIII, cuando por la explotación inmoderada de la tierra en la península de los Balcanes se llega a un empobrecimiento de las montañas, sobre todo por la excesiva explotación agrícola y pastoril, los

primeros conflictos que se presentan entre los griegos son por disputas en torno a la posesión de la tierra; la clase señorial de los eupátridas es la clase de los terratenientes o de los acaparadores de las tierras más fértiles que han ido poco a poco absorbiendo de los propietarios pequeños por préstamos usurarios; los campesinos empobrecidos de una manera u otra perdían su propiedad en favor del gran propietario o eupátrida. El empobrecimiento de los campesinos griegos provocó también en forma directa la colonización, pues al aumentar la población los pueblos tradicionalmente agrícolas se desbordaron hacia el mar, adquiriendo preponderancia la transportación marítima, el tráfico mercantil entre las ciudades, y necesariamente la colonización (4). La gran colonización del siglo VII tuvo como origen, como dijimos, el empobrecimiento de la clase campesina, el empobrecimiento de la tierra y el aumento de población en la península donde resultaba insuficiente el suelo que se había venido trabajando tradicionalmente; de ahí que los griegos una vez que encontraron el mar como fuente o como camino hacia otros pueblos, sobre todo los pueblos del mar Egeo, fueron fundando colonias en el Helésponto y en las costas de Asia; distinguiéronse como ciudades colonizadoras Corinto, Megara, Egina y Calcis, que por lá :

aridez de su suelo tuvieron que lanzarse al mar para la importación de trigo (5).

Al entrar al siglo VII los griegos surcan todo el mar Mediterráneo y se establecen en el Sur de Italia, en lo que hoy se conocen como las costas de la Península Italiana y las islas de Sicilia y Córcega; allí se fundó Agrigento, después Siracusa que fue el centro comercial y político de la Magna Grecia. Magna Grecia es la denominación que los griegos continentales o los griegos de la Península de los Balcanes dieron a los establecidos en las colonias del Mediterráneo. Así, mediante la colonización del Mediterráneo, los griegos llegaron a establecer para el siglo V y siglo IV, antes de nuestra era, un gran imperio marítimo y comercial que no se concretó exclusivamente al tráfico de mercancías sino como lo hemos hecho notar, a la ocupación de territorios y a la explotación de las tierras conquistadas; con ello los griegos no sólo aportaron nuevas técnicas en la explotación agrícola sino que también llevaron a las nuevas colonias su elevada cultura y sus tradiciones religiosas y morales, a la vez que sus instituciones políticas. Si bien es cierto que es famosa la Magna Grecia por la institución de la tiranía, no podemos considerarla como una institución propia sino como una institución originada

en la Grecia Continental o en su caso en las ciudades jónicas de Asia Menor, o sea, la Grecia que dominaba ya el mar - - Egeo.

El florecimiento de la Magna Grecia se debió, pues, a la explotación de las fértiles tierras de la Península Italiana, de esta manera los griegos son un puente para el desarrollo de la cultura latina. Los latinos se habían establecido en la península con anterioridad a que lo hicieran los griegos, sin embargo mantenían sus características de pueblo primitivo, apegado estrictamente a la explotación del fértil valle del Tíber y de las montañas aledañas; pero los latinos poco a poco, merced a esa disciplina moldeada en la explotación del campo, - - fueron adquiriendo la hegemonía y sometiendo a su dominio - - los demás pueblos del Lacio. Y posteriormente sometieron al resto de las tribus que ocupaban y dominaban Italia, fundamentalmente a los Símbrios, Sobélicos, Umbrios y los más agueridos de todos, los Samnitas.

Dominados los pueblos italianos, los latinos o romanos tuvieron que enfrentarse a las dos potencias de carácter continental que se encontraban disputándose Italia: los griegos y los fenicios. Con los griegos los romanos entraron en tratados de carácter pacífico principalmente motivados por conveniencias comerciales, para así restar fuerzas a la otra po-

tencia que por sus características se tornaba el enemigo natural de los griegos y de la nueva tribu en expansión que eran los romanos. Griegos y romanos hicieron causa común para poner cortapizas al dominio de los cartagineses, sin embargo, vencidos éstos, los griegos fueron fácilmente dominados por los romanos y establecida la hegemonía en la península fácil fue para ellos transformarse en potencia conquistadora y colonizadora, sentándose las bases para la creación del gran Imperio Romano. El Imperio Romano tiene como característica la dominación de provincias de distintas razas, de distintas lenguas, de distintas tradiciones que estaban de una u otra manera conectadas por el mar Mediterráneo; para el siglo II antes de nuestra era la república romana logra consolidar el mayor imperio territorial de la antigüedad y ufánándose llegaron a llamar al mar Mediterráneo "mare nostrum". Mediante la conquista y la colonización logró afirmarse en Occidente la llamada cultura greco-latina que tenía inspiración en las tradiciones culturales de los griegos, asimilados en muchos aspectos, depurados en otros por los latinos, incorporándole algunos rasgos propios, pero en general fincada sobre la cultura griega; la colonización de esta manera se torna instrumento de civilización ya que todos los pueblos dominados por los romanos a excepción de los

griegos, tenían una cultura inferior o vivían una decadencia de siglos; la colonización y la conquista fueron en aquel tiempo - instrumento de progreso, instrumento de avance y de civilización.

b).- LA COLONIZACION COMO CONQUISTA Y LA COLONIZACION COMO FORMA DE PROPIEDAD. --
SU NECESIDAD HISTORICA.

Debemos hacer una distinción entre la colonización como conquista a la cual hemos dedicado la mayor parte el inciso anterior y la colonización como forma de propiedad. Podríamos decir que la colonización como forma de propiedad es la forma pacífica que asume la conquista en la realidad; la conquista como mera conducta bélica no hubiera hecho progresar a los pueblos sino ha sido mediante la colonización como forma pacífica de explotación de la tierra. Por las tradiciones romanas llegadas a nosotros fundamentalmente a través de Tito Livio, sabemos que los romanos cuando conquistaban un territorio dejaban en él una parte de su gente dedicada a la explotación de la tierra, porque entre los romanos el soldado a la par que buen soldado y buen ciudadano era también el mejor agricultor. Los campesinos eran guerreros y los guerreros eran campesinos, de ahí que el soldado romano llevara consigo también la necesidad de explotación de la tierra y el amor al cultivo. De esta forma, los romanos, a medida que expandían su dominación territorial también iban dejando raíces firmes

sobre los suelos conquistados, mediante esos pie de playa o grupos de campesinos-soldados que ya quedaban firmes en los nuevos territorios y servían de punto de contacto para la difusión de las tradiciones latinas.

Esta política de la antigua república siguió frecuentándose con algunos otros matices, o siguió observándose durante el imperio; son famosos los castrum o puntos de avanzada de los romanos del imperio, que al mismo tiempo que eran punto de contacto con los pueblos bárbaros eran también puntos de contención de las tribus que constantemente hacían incursiones entre los pueblos que se habían sometido a los romanos y vivían en paz y mediante tratados con ellos. Otra característica de la colonización de los romanos o la colonización pacífica de los romanos, es el fenómeno llamado del colonato que se presentó a partir del siglo II. Sin embargo el colonato es una forma degenerada de colonización, porque el colonato se refería a la explotación indirecta de la tierra; los grandes acaparadores, los latifundistas del siglo II hacían convenios o contratos de aparcería o arrendamiento con los llamados colonos o campesinos que explotaban la tierra mediante un porcentaje que se reservaba a su propietario (6).

El colonato entre los romanos es la primera fase, el principio, el anuncio de lo que será la explotación servil de la tierra en la Edad Media. Sin embargo, por ser una forma - - ajena a lo que hemos nosotros considerado como colonización - se omitirá en esta reseña histórica del origen de la colonización todo lo relativo a la Edad Media o explotación servil de la tierra. No obstante hay que hacer notar que a principios - de la Edad Media y coincidiendo con la decadencia del Imperio Romano, se presenta un fenómeno extraordinario de colonización considerada dentro de lo que hemos llamado la colonización como conquista; al debilitamiento del imperio romano afluyeron hacia Europa las llamadas tribus bárbaras, las tribus germanas que habían sido difícilmente contenidas por los puntos de avanzada del ejército romano; estas tribus ante el debilitamiento del imperio fácilmente fueron invadiendo lo hasta que un buen día ocuparon lo que fue la capital del imperio. En esa invasión encontraron a su paso restos o la presencia inmediata de una cultura superior la cual asimilaban en parte, a la vez que destruían en otros aspectos; las tribus llamadas bárbaras por los romanos, las tribus germanas, fueron ocupando las mejores tierras y estableciéndose-

en ellas, ocupando algunas ciudades fundadas por los romanos y que a la vez son el origen de las principales ciudades o puntos urbanos de Europa. La colonización como conquista practicada por esas tribus viene a ser el origen de las naciones Europeas actuales: los francos, los germanos, los lombardos, los godos.

Concluidas las inmigraciones de los pueblos bárbaros se establecieron en forma sedentaria en lo que con posterioridad fueron las naciones o han llegado a ser las naciones Europeas. Europa en general entra en lo que la historia conoce como la Edad Media, o sea, un largo milenio donde el ritmo de los pueblos se hace más lento y no será sino al concluir la Edad Media cuando el despertar de las naciones Europeas mediante el surgimiento del comercio y de la actividad mercantil se sienta el afán de la conquista y de la aventura. Este afán del Renacimiento es lo que lleva un buen día a los descubrimientos geográficos. Aparejado a esa pasión por la aventura y los descubrimientos geográficos se presentan los descubrimientos científicos. Las necesidades mercantiles de los países mediterráneos propician los descubrimientos geográficos lo que lleva al hombre europeo al descubrimiento de nuevas tierras. Así, España, país clave en el Renacimiento por

su ubicación marítima, es la protagonista de la aventura más sensacional que se conoce en la historia de la humanidad. España se lanza a la conquista de América y al descubrimiento de grandes extensiones de tierras pobladas por hombres de distinta cultura, de distintas tradiciones, con formas de vida totalmente distintas a la Europea; este enfrentamiento de la civilización occidental con las culturas aborígenes da origen también a lo que se llamó colonización española, o colonias españolas en América; también en este caso debe distinguirse el aspecto de la colonización como conquista y del aspecto de colonización como fórmula pacífica para la población de las tierras conquistadas, para la incorporación de los pueblos aborígenes a la cultura de la metrópoli, que en términos generales es la cultura Occidental. En este caso es importante destacar el papel que desempeña la colonia de la Nueva España como cabeza de las colonias hispanas en el mundo; la Nueva España no sólo es la primera colonia española en América sino que al mismo tiempo es la colonia por la cual se transita hacia las Filipinas y al Oriente. Los navíos que saliendo de Acapulco, tocan Manila, van hasta la gran China y así durante siglos se establece el tráfico de la armada y de la marina mercante --

española a través de la Nueva España.

La colonización como conquista fue la primera fase de la colonización española en América, y muy importante en la Nueva España, donde se encontraron los conquistadores civilizaciones más adelantadas que en el resto de la América; sin embargo hay que hacer notar que la conquista bélica, la conquista violenta, la conquista armada, en términos generales, en América fue menos cruenta y prolongada que en otras aventuras del hombre, pues España tuvo la habilidad de ir asimilando poco a poco a los pueblos aborígenes e incorporándolos a su cultura, fundamentalmente a través de la religión; las tradiciones religiosas de los pueblos aborígenes fueron aprovechadas para que la religión cristiana, como instrumento, sirviese de complemento a la conquista bélica y se obtuviera así la pacificación y el sometimiento de todos los pueblos aborígenes a la Corona de España. Establecidos los españoles en suelo americano, hubo necesidad de distribuirse la tierra, y al mismo tiempo la Corona Española tuvo necesidad de establecer una legislación apropiada y acorde con las necesidades que se planteaban para la colonización pacífica y la explotación de los recursos de las colonias que habían ya sido definitivamente sometidas e incorporadas al gran imperio colonial Hispano.

c).- DIVERSOS ARGUMENTOS JURIDICOS QUE
BAJO LA COLONIA RIGIERON LA PROPIE
DAD DE LA CORONA Y DE LOS PARTI -
CULARES. DISTINTOS TIPOS DE PRO -
PIEDAD QUE PUEDEN DISTINGUIRSE EN
LAS FORMAS DE ADQUISICION.

Para hacer un análisis sobre las distintas formas de -
propiedad que pueden encontrarse durante la Colonia es neces^a
rio recurrir a la vez que a los antecedentes de derecho espa--
ñol, a los antecedentes de lo que podríamos llamar, un dere--
cho azteca o precolonial. Por muy rudimentaria que sea la -
organización de la propiedad entre los aztecas, se conoce en--
tre ellos una forma de propiedad que puede acercarse a la pro
piedad privada. Por otra parte, se encuentran entre los azte-
cas las instituciones fundamentales de lo que después vino a -
ser el ejido o propiedad ejidal y también los antecedentes de-
la propiedad comunal.

De antemano, pues, estamos distinguiendo ya tres for
mas de propiedad o tres matices de propiedad en la propiedad
precolonial o propiedad azteca. Para hacer esta afirmación-
recurrimos a las fuentes históricas que tenemos a nuestro al-

cance y casi todas ellas coinciden en calificar a la propiedad azteca en tres tipos; están acordes en este sentido el historiador Zurita, Esquivel Obregón, Andrés Molina Enríquez y el propio Mendieta y Núñez. De acuerdo con Angel Caso, la propiedad entre los aztecas puede dividirse en propiedad de las comunidades o calpullis y el tepetlallis o propiedad de los nobles o pillalli y tecpillalli que es la propiedad que tiene un matiz individual restringido, que más puede asimilarse a lo que el derecho occidental considera como propiedad privada o derecho quiritarario; y las propiedades públicas o teopantlallis, milchimallis, tlatocatlallis y teepantlallis, que eran propiedades destinadas a un fin público, al sostenimiento de un funcionario, de determinadas congregaciones, principalmente de carácter religioso (7).

Por lo que se refiere a la propiedad comunal o calpulli es importante destacar la semejanza que esta institución tiene con el ejido que siglos más tarde vino a organizar la propiedad de las comunidades y de los pueblos; el régimen de propiedad del calpulli pertenecía en lo común al pueblo o conglomerado. El calpulli daba en posesión dichas tierras a los miembros del barrio. Para hacerse acreedor a una parte de esas tierras se necesitaba primero es-

tar vecindado al barrio, el miembro del calpulli tenía exclusivamente el usufructo de la tierra y por lo tanto estaba incapacitado para enajenarla, aún cuando podía mantener este usufructo durante toda su vida, o sea a perpetuidad; inclusive se le reconocía un derecho hereditario, pues podía dejar la posesión de la tierra a sus herederos. Pero si por alguna circunstancia se interrumpía el derecho hereditario o de la tierra, el terreno explotado por el miembro del calpulli volvía a la comunidad. Las tierras que revertían al calpulli podían ser distribuidas por las autoridades del barrio entre nuevas gentes que estuvieran vecindadas, que acreditaran sus derechos como miembros del barrio, y que al mismo tiempo fueran reconocidos por los ancianos del barrio. Tal como se reglamenta en el derecho agrario actual no podría arrendarse la tierra ocupada sino con autorización del calpulli y sólo en casos especiales, a juicio de los ancianos o chinancalec.

La característica fundamental de este derecho a la explotación de la tierra del calpulli era precisamente la explotación permanente de la tierra o parcela y si por alguna circunstancia el miembro del calpulli dejaba de explotar su terreno durante más de dos años se hacía acreedor a la san

ción de pérdida de la posesión o usufructo del terreno que se le había adjudicado, revirtiéndose éste, nuevamente, a la propiedad del calpulli, para poder ser adjudicado a otras gentes o miembros del barrio que tenían necesidad de ellas. El altepetlalli es otra de las características que asumía la propiedad comunal, pero estos terrenos eran explotados en común por los miembros del pueblo y sus productos destinados a los gastos locales y al pago de los tributos (8).

Por lo que se refiere a la propiedad de los nobles - la distinción entre pillalli y tecpillalli es indiferenciada, ambas son tierras para los señores, pero su explotación asu- - mía características distintas de acuerdo con la posición del noble, de acuerdo con su jerarquía. A juicio de los autores - esta es la fórmula o institución de propiedad que más se acer - ca o se asemeja a la propiedad privada, institución desconoci - da por los antiguos pobladores del valle de México. Al me - nos la propiedad cuyas características conocemos por el de - recho tradicional, como institución jurídico-romana. Pues - aún cuando la explotación era individual, los nobles tenían la limitación de transmitir sus propiedades a gentes que no fue - ran de su estirpe, o sea, no estaban en el libre comercio ju

rídico y la enajenación estaba restringida porque podía hacerse a favor de personas que no pertenecieran a la misma jerarquía del propietario. Así, los maceguales o proletariado rural no podían ser propietarios de un terreno destinado a la nobleza.

Por último, tenemos las propiedades públicas o propiedades que pertenecían a la comunidad pero que estaban -- destinadas a un fin público o a una finalidad religiosa. Estas propiedades eran explotadas por los macehuales, pero no disfrutaban de sus productos que iban a parar al fin para el cual eran destinados. En esta jerarquía quedaban englobadas las propiedades de los dioses, las propiedades para sostener a la clase sacerdotal, las propiedades destinadas a actividades educacionales y las propiedades que se destinaban para un ser vicio público o un servicio de la comunidad; igualmente estaban dentro de estas propiedades aquéllas que servían para sos tener a un funcionario público o a diversos funcionarios públicos, quiénes tenían el derecho de que esas tierras fueran explotadas por cierto número de macehuales y su producto destinado a sus servicios. Sin embargo solamente tenían este - derecho mientras eran titulares de la función pública que se-

les encomendaba, terminada su misión, terminado su mandato, esta prerrogativa pasaba al nuevo funcionario, o sea, que estos terrenos, si bien es cierto eran explotados por la comunidad, su producto no pertenecía a las personas que lo explotaban, a los macehuales, sino a los funcionarios, a los sacerdotes o a los guerreros que por razón de su ubicación en la sociedad eran merecedores al servicio de la clase desheredada y explotadora de la tierra.

En términos generales es este el panorama que los españoles encuentran a la propiedad cuando entraron en contacto con los pobladores del Valle de México. Habíamos dicho en apartados anteriores que la conquista era una forma de colonización. Para que ésta, una vez superada su fase violenta, fase de pura conquista, pasara a la fase de colonización pacífica o sea de producción de la tierra conquistada y asimilación de las gentes y de las tribus a la dominación del conquistador o vencedor, pasando a la calidad de vencidos, esclavos, que en la edad media asumían la forma de clase servil y dentro de la conquista española, cuando aún todavía no se ha perfeccionado el régimen de propiedad privada de la tierra, la corona española y los conquistadores en general sujetaron a -

los conquistados a una forma de dominación que estaba entre la esclavitud y la servidumbre.

El conquistador tuvo necesidad de recurrir al derecho hispano y a las autoridades españolas para afirmar sus derechos de propiedad sobre las tierras conquistadas que se le daban en encomienda con todo y pobladores, que pasaban a formar parte de sus dominios en calidad de avecindados; de ahí que la corona española haya tenido necesidad también de encontrar un fundamento legal a esa propiedad de los terrenos conquistados. Los fundamentos de la propiedad hispana en América plantearon pues esa necesidad de recurrir al derecho público vigente en aquel tiempo, a la costumbre y al derecho de conquista. Son fuentes importantes para fundamentar la propiedad de la corona Española sobre las tierras descubiertas, las Bulas Pontificias, el tratado de Tordecillas, el derecho positivo y la usucapión (9). Por lo que se refiere a las Bulas Alejandrinas debemos hacer referencia a la participación o papel que jugaba el Papado en el siglo XV y la tremenda autoridad moral y política que tenía sobre las coronas europeas en formación, pues debemos hacer notar que las naciones o estados europeos estaban en plena gestación y necesitaban recurrir

les encomendaba, terminada su misión, terminado su mandato, esta prerrogativa pasaba al nuevo funcionario, o sea, que es -
tos terrenos, si bien es cierto eran explotados por la comuni-
dad, su producto no pertenecía a las personas que lo explota-
ban, a los macehuales, sino a los funcionarios, a los sacerdo-
tes o a los guerreros que por razón de su ubicación en la so-
ciedad eran merecedores al servicio de la clase desheredada y
explotadora de la tierra.

En términos generales es este el panorama que los -
españoles encuentran a la propiedad cuando entraron en contac-
to con los pobladores del Valle de México. Habíamos dicho -
en apartados anteriores que la conquista era una forma de --
colonización. Para que ésta, una vez superada su fase vio--
lenta, fase de pura conquista, pasara a la fase de colonización
pacífica o sea de producción de la tierra conquistada y asimila-
ción de las gentes y de las tribus a la dominación del conquis-
tador o vencedor, pasando a la calidad de vencidos, esclavos,
que en la edad media asumían la forma de clase servil y den-
tro de la conquista española, cuando aún todavía no se ha per-
feccionado el régimen de propiedad privada de la tierra, la -
corona española y los conquistadores en general sujetaron a -

los conquistados a una forma de dominación que estaba entre la esclavitud y la servidumbre.

El conquistador tuvo necesidad de recurrir al derecho hispano y a las autoridades españolas para afirmar sus derechos de propiedad sobre las tierras conquistadas que se le daban en encomienda con todo y pobladores, que pasaban a formar parte de sus dominios en calidad de avecindados; de ahí que la corona española haya tenido necesidad también de encontrar un fundamento legal a esa propiedad de los terrenos conquistados. Los fundamentos de la propiedad hispana en América plantearon pues esa necesidad de recurrir al derecho público vigente en aquel tiempo; a la costumbre y al derecho de conquista. Son fuentes importantes para fundamentar la propiedad de la corona Española sobre las tierras descubiertas, las Bulas Pontificias, el tratado de Tordecillas, el derecho positivo y la usucapión (9). Por lo que se refiere a las Bulas Alejandrinas debemos hacer referencia a la participación o papel que jugaba el Papado en el siglo XV y la tremenda autoridad moral y política que tenía sobre las coronas europeas en formación, pues debemos hacer notar que las naciones e estados europeos estaban en plena gestación y necesitaban recurrir

a un Supra-Estado u organismo internacional, papel que desempeñaba el Papado; tal como ahora lo puede desempeñar la congregación de naciones. Ante el conflicto entre los países conquistadores de mayor importancia en el siglo XV y principios del siglo XVI, España y Portugal, se recurrió a la autoridad del Papado. Las bulas del papado dictan normas a las cuales debían de ajustarse los países conquistadores y reservan para el papado desde luego, el papel espiritual de la conquista, - - pues no obstante su papel político, el papado seguía considerando como misión fundamental el aspecto espiritual del cristianismo, de ahí que los compromisos de las coronas española y portuguesa contraídos con el papado, hayan consistido en incorporar al cristianismo a todos los pueblos que fueran conquistando. Por esta obligación el papado se obligaba a sostener política y moralmente a ambos países conquistadores y a intervenir en cualquier conflicto que se suscitase por las tierras conquistadas. El conflicto entre ambos países no tardó en presentarse, ya que tanto Portugal como España se lanzaron en la búsqueda de la ruta más cercana para llegar a la India, navegando hacia el poniente, lo que motivó que en un momento dado se jactaran de haber descubierto las mismas tierras. An-

te este conflicto, el papado intervino mediante el Tratado de Tordecillas, reservando, a partir de la línea Alejandrina, hacia el oriente, todas las tierras por conquistar a Portugal y hacia el poniente, a España. De esta manera ambos países conquistadores, con la intervención y sanción del papado, se dividen el mundo nuevo. Ello permitió que mediante la invocación a la línea Alejandrina y el Tratado de Tordecillas, Portugal pudiera establecerse en las costas de Brasil, sin que por otra parte, se presentara la reclamación de la corona Española.

De aquí también se deriva el derecho que invocó España respecto a los terrenos conquistados, por lo que la sanción de la Iglesia y del Papado, las Bulas Pontificias y el Tratado de Tordecillas, podríamos calificarlas como las fuentes de derecho público a que recurre la corona española para la adjudicación de las tierras conquistadas; sin embargo no fue la única fuente a la que recurre la Corona Española, también invoca lo que podríamos llamar el derecho positivo de su tiempo, o derecho privado, el derecho de conquista. Tal como se presentan las relaciones entre los conquistadores y la Corona las tierras que se conquistan para la Corona de España pasan

al patrimonio del rey o del emperador. La colonia viene a ser así propiedad de la Corona no del conquistador en lo personal. Así se encuentra en la Bula Alejandrina la explicación o fundamentación histórica de la propiedad originaria que tiene la Nación sobre la tierra y sobre el subsuelo.

Por último, otra invocación que hace la Corona Española para acreditar su derecho de propiedad sobre las tierras conquistadas es la usucapición, fórmula de adquisición de la propiedad derivada del derecho clásico romano. Ya desde los romanos ha sido admitido como un medio de adquirir la propiedad en derecho civil y posteriormente se admitió también como un medio de adquirir la propiedad en derecho público internacional (10).

Para entender las formas de adquisición de la propiedad de los conquistadores en la Colonia es indispensable aclarar las características que asumió la conquista en América, que se aparta a la fórmula tradicional de colonización que había sido siempre empresa de un pueblo, de una tribu o de un gobierno en especial; en este caso, o sea en América, la conquista asumió las características de una empresa particular. - Esto se aprecia por las noticias que tenemos de la primera -

aventura o viaje de Cristóbal Colón, quién con sus propios recursos, y en todo caso, con recursos privados de la Reina, pero no del Estado Español, asumió las responsabilidades de la conquista. Estas características de la conquista como una empresa particular donde el capitán buscaba a sus colaboradores y que éstos se enrolaban no a base de un sueldo, no mediante contrato, sino a suerte, a esperanza. Podría decirse que el capitán y el soldado se reservaban a la suerte de la conquista y por lo tanto la retribución que en todo caso merecían estaba reservada para el momento en que su empresa hubiese llegado a un término feliz. En estas circunstancias la conquista de la Nueva España, una vez consumada y llevada a la práctica, la Corona tuvo que compensar a los conquistadores que bajo su riesgo y con sus propios recursos se habían lanzado a la búsqueda de nuevas tierras.

Así surge la institución de la Encomienda, institución tan criticada por algunos y ensalsada por otros, que durante más de 200 años, en la fase de formación de la Colonia, se trocó en la práctica de explotación de los indígenas. La encomienda tiene su origen también en las Bulas Pontificias que habían convenido con la Corona de España la misión-

que ésta tenía de incorporar a los pobladores de las nuevas -
tierras a la fé cristiana. Los Reyes de España delegan esta -
obligación en los conquistadores, ya que son ellos quienes di-
rectamente se han enfrentado a la tarea de la conquista y colo-
nización de América, fundamentalmente para lo que nuestro -
estudio importa, de la Colonia de la Nueva España.

Por la encomienda la corona española retribuye al -
soldado, al conquistador, encomendándole determinada super-
ficie de terreno, comprendiendo en esa superficie a sus po-
bladores; el encomendero o sea, el depositario del derecho -
de superficie, del derecho sobre el suelo y sobre los produc-
tos del suelo, así como de la mano de obra que le proporcio-
nan sus pobladores. Por su parte tenían la obligación ante-
la Corona de España de incorporar a los pobladores a la re-
ligión cristiana y a la cultura española, obligándolos a que -
asimilaran el lenguaje y los rudimentos culturales de occi-
dente. Sin embargo, la experiencia y la historia nos demues-
tran que esta institución que pretendía dar cumplimiento a -
los compromisos contraídos por la Corona con el Papado, -
se fue transformando poco a poco en una forma de explota-
ción semi-esclavista, que el aborígen quedaba reducido -

al dominio exclusivo y a la autoridad del encomendero. El encomendero por lo regular persona con el único escrúpulo y finalidad de resarcirse de los daños y perjuicios que le había deparado la conquista, no tenía más finalidad que obtener el máximo de beneficio y el enriquecimiento, no sólo de su propia persona sino también de sus familiares y patrocinadores en España. La encomienda se tradujo en la realidad en un sistema de explotación de la peonada rural.

El aborígen no solamente era explotado en el campo, era explotado además en servicios domésticos, prestando sus servicios en la casa del señor encomendero. Ante esta situación, dentro del mismo círculo de los conquistadores o de los nobles que después llegaron a la Nueva España, se percataron de las diferencias que había entre la finalidad que perseguía la institución de la encomienda y su operancia en las colonias. Fue aquí en la Nueva España, donde un encomendero español, Fray Bartolomé de las Casas, renunció a su condición de explotador incorporándose a la vida religiosa, y con el tiempo, después del estudio de la situación que guardaban los aborígenes de la Nueva España, sometidos al sistema de encomienda, se transformó en el crítico más se

vero del sistema y sirvió de mediador ante el Emperador para que fueran modificadas las situaciones de esclavitud a que estaba sujeto el aborígen; de ahí que con posterioridad el sistema de la encomienda fuese suprimido, para rehabilitarse nuevamente ante las súplicas de los conquistadores. Sin embargo, las instancias del Padre de las Casas sirvieron para modificar en parte el sistema de la encomienda pues ésta se había instituído en forma hereditaria para sus beneficiarios. A partir de la suspensión a que nos referimos la encomienda se concretó sólo a la vida del encomendero y en casos especiales se prolongaba hasta sus descendientes.

La encomienda fue degenerando con el tiempo y se transformó poco a poco en un antecedente de adquisición de la propiedad. Si bien es cierto que la encomienda no era propiamente una adjudicación de los terrenos y de los pueblos encomendados, sirvió de pie o de base la posesión que implicaba para que el encomendero o su causahabiente en el futuro llegaran a alegar ante la Corona de España la prescripción de los terrenos otorgados en encomienda, transformándose así en una de las fuentes de adquisición de la propiedad.

Otro medio de adquisición de la propiedad fue la --

merced real. La merced real o mercenación de bienes eran los terrenos que el Emperador o el Rey daban al conquistador en retribución a sus servicios, pero diferente al sistema de encomienda porque la mercenación sólo comprendía el derecho sobre la tierra y este derecho desde su origen era un derecho de propiedad. La mercenación como medio de retribución a los servicios del conquistador le es aplicable todo lo que sobre este aspecto se dijo de la encomienda.

La merced real fue otra de las fuentes de la propiedad territorial en la Nueva España y una de las fuentes para la adquisición de la propiedad privada, al lado de la adquisición por prescripción de los terrenos dados en encomienda, de acuerdo con lo que aquí se ha comentado.

Hay otras fórmulas de adquisición de la propiedad durante la Colonia como la confirmación y la composición. La confirmación consiste, de acuerdo con el criterio del Autor - Angel Caso, "en el sistema por el cual quién estaba en posesión de tierras mediante un período de 10 años o más podría adquirirla de la Corona mediante pago, previo un informe de testigos que acreditaran esa posesión, siempre y cuando no hubiese en el otorgamiento un perjuicio para los indios" (11).

La confirmación consistió en la adjudicación o reconocimiento en propiedad de aquellos terrenos que venían siendo poseídos por el tenedor de un título de mercenación o un título de prescripción, siempre y cuando la superficie confirmada no estuviera comprendida en el título de propiedad pero siempre dentro de los límites de la posesión del tenedor del título. Como es de suponerse, en una superficie tan inmensa como es la que se incorporó a la Corona de España, por mucha ambición o afán de acaparamiento que hayan tenido los conquistadores era imposible que todo el territorio hubiese pasado a la propiedad privada o a cualquier otra forma de propiedad de las que se verán a continuación, que se salen de las características de la propiedad privada, de ahí que todavía quedasen bajo el dominio de la Corona infinidad de tierras que se conocieron con el nombre de realengos. El realengo era la propiedad del Rey y que no había pasado todavía a la propiedad de un particular, de un pueblo o de una comunidad indígena. Los realengos -- son pues los terrenos del Rey, que al declararse la Independencia pasan a constituir los terrenos propiedad de la Nación, conocidos más tarde como terrenos nacionales, baldíos, excedencias o demasías.

Independientemente de la adjudicación individual de - que eran objeto las tierras de la Colonia, deben destacarse y - hacerse notar los distintos matices de la propiedad común o - colectiva, que había sido siempre reconocida por las leyes y - por las cédulas reales sobre las poblaciones y las reduccio- - nes. Por lo que respecto a las poblaciones, se les llamaba - así cuando los poblados estaban integrados fundamentalmente - por blancos, gobernados por españoles de origen o hijos de - españoles; en cambio las reducciones eran poblaciones de indí - genas exclusivamente, gobernadas por indígenas reconocidos - por la Colonia, que recibían y prestaban obediencia a las au - toridades superiores de la administración colonial.

A unas y otras, poblaciones y reducciones, se les - adjudicaban tierras que poseían en común los pobladores. - En estos terrenos debemos distinguir el fundo legal, consis - tente en los terrenos dedicados exclusivamente para servir - al casco de la población; el terreno que comprendía el fundo - legal asumía la forma de un rectángulo, dividiéndose en man - zanas para que éstas a su vez se pudieran dividir en sola - res y así formar las calles del poblado. Dentro del fundo - legal eran construídos los edificios públicos, los servicios -

municipales, las escuelas, etc. En las normas que dentro de las Leyes de Indias regían el fundo legal se daban los principios generales de lo que los españoles entendían por Urbanismo.

Después del fundo legal se ubicaba el ejido que era la salida inmediata de los pobladores del fundo legal; el ejido era el terreno que pertenecía también al pueblo y era poseído y explotado en común por los pobladores, por ello, era inalienable e imprescriptible, sin que por ninguna circunstancia pudiese incorporarse a la propiedad privada. Esta institución del ejido está fincada en la tradición española o éxitus de los latinos que reglamentaba ya el Fuero Juzgo y la Tercera Partida; así mismo, el éxitus o ejido tenía parentesco, de acuerdo con lo que aquí se ha asentado, con el calpulli o ejido de tradición azteca. Los rasgos y características del ejido de la Colonia deben hacerse arrancar de ambas corrientes, de ambas tradiciones, y podría decirse que es la primera institución de carácter nacional, ya que se forma por la fusión de las dos corrientes de propiedad, de los pueblos o pobladores del barrio o calpulli por una parte, y por la otra, del ejido español.

Después del ejido se localizaban los terrenos llamados Dehesa, o propios para pastos, que también eran poseídos en común por los pobladores o miembros del poblado; igualmente la dehesa tenía las características del ejido en el sentido de que era poseído en común y además era inalienable e imprescriptible.

Dentro de esta gama de propiedades que pertenecían a los pobladores y que no eran incorporados a la propiedad privada podemos distinguir también los propios y de árbitros, que eran propiedades que pertenecían al ayuntamiento y podían estar localizados inclusive en los terrenos que comunmente eran considerados como ejidos y dehesa o fuera de éstos, pero que en todo caso eran explotados por personas que en lo individual entraban en convenios con el ayuntamiento o con los funcionarios a los cuales estaba destinado el producto de estas propiedades; sin embargo, eran terrenos también imprescriptibles e inalienables.

El origen y finalidad de las parcialidades está concebida por la Ley Primera de Indias en los siguientes términos. . . "con mucho cuidado y particular atención se ha procurado siempre interponer los medios más convenientes para

que los indios sean instruídos en la fé católica y Ley Evangélica y olvidando los errores de sus antiguos ritos y ceremonias vivan en concierto y policía y para que esto se ejecute con mejor acierto se juntaron diversas veces los de nuestro Consejo de Indias y otras personas religiosas y congregaron los Prelados de Nueva España el año de 1546, por mandato del señor Emperador Carlos V, de gloriosa memoria, los cuales, con deseo de acertar en servicio de Dios y nuestro, resolvieron que los indios fuesen reducidos a pueblos y no viviesen divididos y separados por las sierras y montes privándose de todo beneficio espiritual y temporal, sin socorro de nuestros ministros y del que obligan las necesidades humanas que deben dar unos hombres a otros" (12).

Las reducciones o poblaciones para indígenas, también recibían en adjudicación común los mismos terrenos que se les otorgaban a las poblaciones, o sea, tenían su fundo legal y el ejido, pero aparte recibían terrenos de común repartimiento, que no eran poseídos en común por los indígenas o aborígenes sino que eran explotados en forma individual, sin que por esa circunstancia llegasen a incorporarse a la propiedad privada.

Una forma más de la apropiación territorial la constituían las cofradías, o propiedad de las corporaciones religiosas, que desde el principio manifestaron una inclinación especial por los bienes materiales. Las corporaciones religiosas vieron acrecentadas sus propiedades y dominios merced a las donaciones que recibían de familias sin descendencia. En el transcurso de los trescientos años de dominación española, las cofradías fueron las más grandes latifundios de la Colonia y constituyeron la acumulación territorial más importante en la época que venimos relatando, de tal manera que miembros de la iglesia tan connotados como el Obispo de Michoacán, Abad y Queipo, se constituyó en uno de los críticos fundamentales de esta tendencia del alto Clero hacia la acumulación territorial, que se constituía en una traba para el cumplimiento de la misión específica de la iglesia, pues el enriquecimiento entorpecía las labores del evangelio.

Es importante hacer notar dentro de esta tendencia de acaparamiento de tierras y de bienes materiales el papel que jugó la orden de los jesuitas en la Nueva España, llegando a transformar en un poder territorial que en un momento dado se enfrentó al poder político de la Corona Espa

ñola, terminando con la expulsión de esta orden por decreto de Carlos III en el año de 1767.

Como complemento a lo que aquí se ha venido exponiendo sobre la forma en que estaba distribuída la propiedad, y sobre todo, la manera en que la propiedad privada y la propiedad común se habían organizado de acuerdo con las leyes españolas para garantizar, por una parte, el derecho de los españoles, y por la otra, el derecho que asistía a los aborígenes sobre determinados terrenos que desde antes de la conquista venían ocupando, debemos agregar que esta es la situación teórica, que en la práctica, a través de trescientos años de dominación, se fueron agudizando muchos errores y anomalías que se apuntaron ya desde el principio con la institución de la encomienda. Si bien es cierto que la institución de la encomienda fue abolida a partir del año de 1722, de todas maneras la explotación del indígena por parte del conquistador o de sus descendientes, no fue erradicada de ninguna manera; el carácter paternalista de las Leyes de Indias no pudo tener consecuencias positivas en la Nueva España en virtud de la lejanía que se encontraba la Colonia de la Metrópoli y la voracidad de los funcionarios coloniales que se veían favoreci-

dos con puestos dentro de la administración pública, mismos - que los usaban para enriquecerse y para su propio beneficio. - Ello motivó que a fines del siglo XVIII y a principio del XIX, - o sea en las postrimerías de la Colonia, la situación social indígena y de las castas se hubiera vuelto insoportable, y se pal para en el ambiente un clima de intranquilidad motivado por esa desigualdad entre las clases sociales y por el sistema de explotación imperante.

Es importante también, para complementar estas -- ideas, el juicio del Obispo electo de Michoacán, Manuel Abad y Queipo, a quién hemos citado con anterioridad y que datan - del año de 1799. Refiriéndose el Obispo de Michoacán a la si- tuación social de la nueva España fundamentalmente a los In- dios y a las Castas, dice que "estos se ocupan de los servi- cios domésticos, en los trabajos de la Agricultura y en los - ministerios ordinarios del comercio y de las artes y oficios, - es decir que son criados, sirvientes o jornaleros de la prime ra clase. Por consiguiente, resulta entre ellos y la primera- clase aquella oposición de intereses y de afectos que es regu- lar en los que nada tienen y los que lo tienen todo, entre los- dependientes y los señores, la envidia, el robo, el mal de --

parte de los unos; el desprecio, la usura, la dureza de parte de los otros; éstas resultas son comunes hasta cierto punto en todo el mundo pero en América suben a muy alto grado, porque no hay graduaciones o medianías, son todos ricos o miserables, nobles o infames. En efecto, las dos clases de indios y castas se hayan en el mayor abatimiento y degradación, el color, la ignorancia y la miseria de los indios los colocan a una distancia infinitas de un Español" (13).

El obispo de Michoacán, en las propuestas que hace a su majestad para poner remedio a las tremendas diferencias de clase y a lo agudo de la explotación de las mismas por parte de los Españoles, en su punto III, concretamente se refiere a la distribución gratuita de todas las tierras realengas entre los indios y las castas; después a la división gratuita de las tierras de comunidades de indios entre los de cada pueblo y una ley agraria semejante a la de Asturias y Galicia, en que por medio de locación y conducciones de 20 a 30 años, en que no se adeude el real derecho de alcabala, se permita al pueblo a la apertura de tierras de los grandes propietarios a justa tasación, con la condición de cercarlas y las demás que parezcan convenientes para conservar ileso el derecho de propiedad. En tér-

minos generales, ya el Obispo de Michoacán había encontrado la causa de los males que abatían a la Colonia y que a la postre llevarían a la Corona Española a la pérdida de sus colonias.

Al iniciarse el movimiento de independencia, los caudillos encabezados por Hidalgo eran conocedores e intérpretes de la situación social que privaba en la nueva España y a la cual nos hemos referido por transcripción que se hiciera de los puntos de vista del Obispo de Michoacán, Abad y Queipo; de ahí que una de las primeras medidas del gobierno insurgente fuera la expedición de un acuerdo en la ciudad de Guadalajara, el 5 de diciembre de 1810, por el cual Miguel Hidalgo y Costilla dispone que "por el presente mando a los jueces y justicia de 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 entregándoselas en la caja Nacional, se entreguen a los referidos naturales las tierras para su cultivo sin que para lo sucesivo puedan arrendarse, pues es mi voluntad que su goce sea únicamente de los naturales en sus respectivos pueblos" (14).

Por otra parte, el Gobierno Colonial precipitado por el Virrey, procurando restar méritos a la disposición citada del generalísimo en jefe del movimiento Insurgente, expide un decreto por el cual se declara la excensión de tributos de los indios y castas, incluyendo el repartimiento de tierras a los primeros y prohibiendo el comercio de los repartimientos a las justicias; en este sentido se pronuncia el bando del Virrey Calleja contenido en la real órden de 15 de noviembre de 1812, - sobre el reparto de tierras a los indios (15). En fin, no estuvo ajena a la pretensión de los primeros Insurgentes, y como contrapartida, de las autoridades coloniales que reprimie - ron violentamente el movimiento Insurgente el problema que -- agobiaba a los indígenas y a las castas y que era el motor -- principal que los impulsó a la revolución de independencia, que al principio asumía las características propias de una guerra - de castas.

Sin embargo, al caer las cabezas principales del movimiento de Independencia y al entrar éste en una especie de - receso, hasta su consumación, en el año de 1821, no hubo - ningún avance apreciable en este aspecto y los gobiernos inde - pendientes que surgieron del acta de independencia de 1821, -

se apartaron en cierta forma de esa política de distribución de la tierra a los indígenas y a la gente que había sido despojada por las administraciones coloniales, quizá influenciados por el espíritu liberal prevaeciente que se hacía sentir entre las ca - bezas más prominentes del movimiento que consumó la indepen - dencia.

Después de once años de lucha, las gentes comprometi - das con la independencia de su país habían tenido la oportuni - dad de trabar contacto con las ideas fundamentales que motiva - ron la independencia del vecino país de los Estados Unidos, y - algunos de ellos habían viajado hasta aquel país, enterándose - por datos de propia mano de los avances que un clima de liber - tad y democracia republicana habían conseguido; de ahí que a - partir de la independencia se formaron dos sectores dentro del mismo movimiento independentista, en el sentido de que unos - se inspiran en el liberalismo presentado a través de la Cons - titución Norteamericana y el otro, en el liberalismo conocido - a través de las corrientes del racionalismo francés. Ambas - tendencias de liberalismo eran ajenas a los principios de jus - ticia que habían movido a los primeros insurgentes y enfocaron la solución del problema agrario del país mediante el expe - diente de la colonización. Se dictan así las primeras leyes -

de colonización en el país, inspirados como se ha dicho, en la política que se había seguido en los Estados Unidos para poblar el extenso territorio, con magníficos resultados.

No sólo la Constitución de 1824 fue trasunto de la -- Constitución Norteamericana sino toda la política liberal que -- arranca de estos años está inspirada en la del vecino país; -- esa política es la que México seguirá para poblar los exten -- sos territorios del norte del país, con las consecuencias que en los próximos apartados se analizarán.

d).- PRIMERAS LEYES DE COLONIZACION EN
LA NACION MEXICANA. PROBLEMAS -
JURIDICOS QUE PLANTEA LA COLONIZA
CION EN MEXICO; CAOS Y FALTA DE -
PLANEACION.

Ya el 4 de enero de 1823 se expide el primer decreto para la distribución de terrenos entre los extranjeros que vengan a colonizar. De acuerdo con este decreto el Gobierno independiente se obliga a distribuir entre los colonos extranjeros gratuitamente terrenos de agostadero, o sea propios para la cría de ganado, y terreno de labor o sembradura, sobre todo en aquéllos que se facilite la labor de regadío. Sin embargo, este decreto considera como preferentes para colonizar de acuerdo con su apartado 18, a los naturales del país y principalmente a los militares que hubiesen servido en el ejército trigarante. Disposición que constituye la primera Ley sobre colonización en México Independiente y en toda la historia del país; establecía ya sanciones, como lo harán posteriormente las demás leyes de colonización, para aquellos -

d).- PRIMERAS LEYES DE COLONIZACION EN
LA NACION MEXICANA. PROBLEMAS -
JURIDICOS QUE PLANTEA LA COLONIZA
CION EN MEXICO; CAOS Y FALTA DE -
PLANIFICACION.

Ya el 4 de enero de 1823 se expide el primer decreto para la distribución de terrenos entre los extranjeros que vengán a colonizar. De acuerdo con este decreto el Gobierno independiente se obliga a distribuir entre los colonos extranjeros gratuitamente terrenos de agostadero, o sea propios para la cría de ganado, y terreno de labor o sembradura, sobre todo en aquéllos que se facilite la labor de regadío. Sin embargo, este decreto considera como preferentes para colonizar de acuerdo con su apartado 18, a los naturales del país y principalmente a los militares que hubiesen servido en el ejército trigarante. Disposición que constituye la primera Ley sobre colonización en México Independiente y en toda la historia del país; establecía ya sanciones, como lo harán posteriormente las demás leyes de colonización, para aquellos -

colonos que no cumplan con las concesiones que se les otorgan, al no cultivar o explotar debidamente los terrenos. El decreto daba la prerrogativa a los colonos sobre cierto tiempo, eximiéndolos de obligaciones como el diezmo y la mitad de las contribuciones, fueran éstas directas o indirectas; serían también libres de introducir todos los instrumentos, máquinas y demás útiles para el cultivo de sus tierras hasta un valor de \$2,000.00; además, este decreto, por el mero hecho de ser colono, declaraba al extranjero naturalizado, siempre y cuando viniera a ejercer una profesión o industria útil o -- contrajese matrimonio con mexicana (16).

De acuerdo con el criterio imperante en los primeros gobiernos independientes de México, se siguió con la expedición de decretos que tendían a la colonización interior, -- dando prerrogativas a los mexicanos que se dedicaran a ella. -- Acorde con esa política se expidieron los decretos de 4 de julio de 1823, sobre repartimiento de tierras a individuos del ejército permanente; el decreto de 30 de junio de 1823, mandando repartir la Hacienda de San Lorenzo, entre los vecinos de Chachapalcingo; el decreto de 19 de julio del mismo año, --

concediendo permiso y acción a tierras baldías a los patriotas que prestaron sus servicios para sostener la Independencia y la libertad; el decreto de 6 de agosto de 1823, que favorecía a los sargentos y cabos del ejército para retirarse y solicitar terrenos baldíos; el decreto de 14 de octubre del mismo año, autorizando la formación de la provincia del Istmo de Tehuantepec y distribución de los terrenos baldíos de la misma (17).

Complementario de las anteriores disposiciones es la Ley de 18 de agosto de 1824 concediendo a los extranjeros que vengan a colonizar, garantías y terrenos; en igual sentido el Reglamento de 19 de agosto de 1825 que fijaba normas para el repartimiento de tierras en la Baja California (18).

A partir del año de 1824 casi todas las legislaturas de los Estados, principalmente Jalisco, Veracruz, Chiapas y Tamaulipas expidieron Leyes tendientes a fomentar la colonización en sus propias jurisdicciones; también favorecía la colonización el decreto de 14 de abril de 1828 que entregaba carta de naturalización y declaraba colono a las personas que vinieran a poblar un territorio, pasado un año después de su

internación. Con base en todas estas disposiciones sobre colonización dictadas por los gobiernos independientes se establecieron los primeros colonos en el Estado de Texas y se les dieron todas las facilidades para que obtuvieran los mayores beneficios, pero por la distancia que se encontraba el gobierno del centro de la República, así como por la inestabilidad política que imperaba a partir de la Independencia, aquellos colonos-extranjeros se sintieron totalmente desconectados de la Metrópoli, y poco a poco, fueron gobernándose de manera independiente. Contribuyó a que esta situación se agudizara, la política imprevista de los gobiernos independientes de enviar a la colonización de Texas a todos aquellos reos sentenciados a presidio, con la sola condición de transportarse con todo y sus familiares. Ya para el año de 1835, según se aprecia por el decreto de ese año, se tienen los primeros problemas con los colonos que se han establecido en el Estado de Texas; pues el año siguiente, mediante circular de 31 de agosto dirigida a los gobernantes y jefes políticos para que conserven el orden con respecto al alzamiento de los colonos de Texas, la Secretaría de Relaciones Exteriores se

dirige en estos términos al Presidente interino informando sobre la situación prevalecte en aquella entidad... "los colonos establecidos en Texas acaban de dar el testimonio más inequívoco del extremo a que puede llegar la perfidia, la ingratitude y el espíritu inquieto que los anima, pues olvidando lo que deben al Gobierno Supremo y a la Nación que tan generosamente los admitió en su seno, les ha dado terrenos fértiles que cultivar y proporcionarles todos los recursos para vivir con comodidad y abundancia, se han sublevado contra ese mismo Gobierno, haciendo armas contra las de la Nación, bajo el pretexto de sostener un sistema cuyo cambio ha pedido una mayoría inmensa de Mexicanos, ocultando así las miras criminales de desmembración del territorio de la República" (19).

Los colonos de Texas concluyeron independizándose definitivamente mediante la ayuda que les proporcionara el gobierno de Estados Unidos, y éstos a su vez responderían posteriormente con la incorporación a la Unión Americana. Sin embargo, la experiencia de Texas no fue motivo ni dió pie para que los gobiernos mexicanos cambiaran de política en materia de colonización y tomaran las medidas adecuadas para -

evitar que la experiencia se repitiera. En este sentido es muy revelador el decreto de 29 de julio de 1839 que autoriza al ejecutivo para que expida bonos diferidos sobre la deuda Inglesa, que serían recibidos en todo tiempo por pago de terrenos vacantes en Texas, Chihuahua, Nuevo México, Sonora y California. A partir de la Guerra de Texas hacíase suponer que los gobiernos mexicanos modificarían su planeación respecto a la política seguida para la colonización de los extensos territorios del norte, pues la experiencia había sido bastante desagradable para nuestro país, implicando la pérdida de una buena parte de su territorio; sin embargo el caos político y administrativo en que se encontraba sumida la Nación, no permitió que esta esperanza se realizara y se continuó con la misma política negativa; así se siguieron dando circulares, expidiendo decretos, disposiciones de todo género, contradictorias entre sí muchas veces, para la colonización de California, Nuevo México, Baja California, etc. A ello debemos agregar que la competencia en materia de colonización y de baldíos en general, pertenecía por igual a la Federación y a las entidades federativas, lo que hacía --

más difícil una coordinación respecto a la política a seguir en las enajenaciones. Ello implicaba también que se agudizaran las contradicciones entre la política de una provincia y otra y entre éstas y la Federación; quizá ello fue el motivo fundamental para que el 4 de diciembre de 1846 se creara la Dirección de Colonización (20) que tenía como misión fundamental unificar la política sobre colonias y sobre la actitud que el Gobierno debiera asumir frente a los extranjeros con el objeto de restringir las libertades que a partir de la Constitución de 1824 se les venían concediendo en materia de colonias y terrenos en general. Quizá ya se presentía cual iba a ser la consecuencia de la política desordenada en materia de terrenos de la Nación. Estas consecuencias no se hicieron esperar y a partir de 1847 se desencadenó la primera guerra con Esta-dos Unidos que trajo aparejada la pérdida de los Estados de California, Nuevo México y Arizona, complementándose la pérdua sufrida con anterioridad de la provincia de Texas.

Esta fue la segregación territorial más importante de la historia que vino a dar el golpe definitivo a la política sobre colonización seguida por los gobiernos independientes.-

Posteriormente, restringida la colonización de extranjeros, se intensifica la colonización por parte de nacionales, sobretudo entre miembros del ejército, a quienes se dió mayores facilidades como retribución por los servicios prestados a la Patria, defendida tanto en la guerra de Texas como en la de invasión de 1847. Esto originó el establecimiento de una serie de colonias militares en distintos puntos de la República, sobre todo en aquellos Estados que tenían problemas de población, problemas demográficos, que querían resolver mediante la colonización.

Al declararse como competencia Federal, la colonización en México se unificó, y también la política a seguir. No obstante esto, algunas provincias apartadas de la Metrópoli siguieron por su cuenta declarando colonizable sus terrenos y expidiendo leyes sobre la materia; así la Legislatura de Sonora del 6 de mayo de 1850 expidió un decreto sobre este aspecto, mismo que fue nulificado y declarado anticonstitucional por decreto de la Federación de 14 de mayo de 1851 (21).

Hasta antes de la revolución de Ayutla habían media do una serie de decretos y circulares que hacían compleja -

la vigencia de las Leyes sobre colonización, y al mismo tiempo complicaban su aplicación; de ahí que a partir de la Revolución de Ayutla se haya abstenido el Gobierno Federal de legislar sobre la materia. La preocupación de la Federación, a partir de este movimiento que puso fin a la dictadura de Santa Anna fue la expedición de la Constitución que regiría al Estado Mexicano. Aspiración que se cumplió con la Constitución de 1857.

Sobre esta legislación es importante aclarar que estaba inspirada en las ideas prevaletentes de la época que se circunscriben dentro del liberalismo; si bien es cierto que dentro del Constituyente se manifestaron las corrientes opuestas, o sea, las de los conservadores, puede decirse que en la Constitución de 1857 hubo un triunfo palmario de la corriente liberal. Esto puede notarse en la forma en que organiza la propiedad privada de acuerdo con los cánones clásicos de propiedad absoluta e intangible. La Constitución de 1857 va más allá inclusive que las Leyes de desamortización de 25 de junio de 1856 (22), declarando como incapacitados jurídicamente a las personas morales y a las comunidades indígenas para ser-

propietarias de bienes raíces o inmuebles. Si bien es cierto que la Ley de desamortización estaba encaminada a acabar -- con las grandes propiedades de terrenos que había acumulado la Iglesia, restándole capacidad jurídica para ser propietaria de bienes rústicos, la Constitución liberal de 1857 fue más -- allá, que estas Leyes restándole capacidad moral, no sólo a las corporaciones religiosas sino también a las corporaciones indígenas; a los pueblos y ayuntamientos, lo que trajo como -- consecuencia que las comunidades indígenas que habían sorteado la rapacidad de los funcionarios coloniales y de los gobiernos independientes que aún se mantenían cumpliendo su -- función a mediados del siglo pasado, al carecer de personalidad para detentar en propiedad privada los bienes rústicos, -- hubieron de fraccionarse y enajenar a particulares (23). -- Así, la política liberal que teóricamente pretendía la igualdad económica de los distintos sectores de la población, vino a ser una causa más de desigualdad al inhabilitar a las -- corporaciones y pueblos para ser propietarios de bienes rústicos, inclusive aquéllos que como las comunidades indígenas se habían mantenido dentro de la propiedad comunal.

e).- LAS LEYES DE COLONIZACION DE 31 DE MAYYO DE 1875 Y 15 DE DICIEMBRE DE 1883, Y LAS LEYES DE BALDIOS DE 20 DE JULIO DE 1863 Y 26 DE MARZO DE 1894.

Si bien es cierto que en materia de colonización no se expidieron nuevas leyes, sí se expidió el 20 de julio de 1863 - (24) la primera Ley sobre terrenos baldíos que regía la conducta de los particulares frente a la Federación. Esta Ley influída también por el espíritu liberal de la época, declara - - prescriptibles a partir de cierto tiempo de posesión, los terrenos de la Nación que tradicionalmente se habían considerado - imprescriptibles. Todo mexicano mayor de edad se declara - capacitado para adquirir de la Nación una porción de tierra no superior a 2,500 hectáreas, obligándose a explotarla y a mantenerla en posesión por un término determinado, cuyas gestiones se debían encaminar a través de los Juzgados de Distrito de la jurisdicción, culminándose el trámite con la titulación - que debiera hacer a favor del solicitante la Secretaría de Fo--mento. La ley de baldíos expedida durante el Gobierno Juaris

ta, permaneció vigente durante toda la época de la dictadura, complementada acaso con la Ley de colonización de 1875, que dió origen a la colonización y a los grandes movimientos y transacciones sobre terrenos propiedad de la Nación que hicieron las compañías deslindadoras, mediante modificaciones a ambas Leyes, por decretos y acuerdos del Gobierno de Porfirio Díaz.

Resulta paradójico que después de una guerra de invasión como lo fuera la del Imperio, no se siguió una política de carácter nacionalista respecto a los bienes propiedad de la Nación y se tuviera cierta reticencia para la admisión de extranjeros en el país; no sólo no fue así sino que a partir del Gobierno de Don Manuel González, y ya desde la primera administración de Don Porfirio Díaz, se admitió en forma indiscriminada a los extranjeros, sin restricciones, tal como se había hecho en los primeros días del gobierno independiente, concediéndose todo tipo de facultades para la inmigración y las inversiones de extranjeros en México.

Si bien es cierto la Ley de 1875 canalizaba la inmigración extranjera para los efectos de la colonización, que en

ese tiempo podría haber resultado beneficiosa para México, por que tenía aún grandes deficiencias en la producción agrícola, - por falta de reglamentación y por una política inadecuada que - dejaba en libertad al inmigrante, los extranjeros no se dedica - ron a labores del campo, y éstos, una vez internados al país, - desviaron sus fuerzas hacia otras ramas más productivas de - la industria y el comercio quedando relegadas las actividades - agrícolas para los mexicanos, que por ser inversiones seguras y que demandan poca preparación siempre han sido preferidas - por los nacionales, quedando así poco a poco la industria y el - comercio en manos de extranjeros, como es de todos conocido, durante la etapa del Porfiriato.

En tierras solamente se interesaron los extranjeros - cuando contrataron sus servicios con la Federación para locali - zar y deslindar terrenos de presunta propiedad Nacional en di - ferentes lugares de la República, dando origen a las llamadas - compañías deslindadoras. Esta tarea se hacía a comisión, o - sea, el Gobierno de la Nación pagaba esos servicios a las com - pañías mediante la titulación en su favor de un tercio de los te - rrenos deslindados; de esta suerte las compañías deslindadoras

ese tiempo podría haber resultado beneficiosa para México, por que tenía aún grandes deficiencias en la producción agrícola, - por falta de reglamentación y por una política inadecuada que - dejaba en libertad al inmigrante, los extranjeros no se dedica - ron a labores del campo, y éstos, una vez internados al país, - desviaron sus fuerzas hacia otras ramas más productivas de - la industria y el comercio quedando relegadas las actividades - agrícolas para los mexicanos, que por ser inversiones seguras y que demandan poca preparación siempre han sido preferidas - por los nacionales, quedando así poco a poco la industria y el - comercio en manos de extranjeros, como es de todos conocido, durante la etapa del Porfiriato.

En tierras solamente se interesaron los extranjeros - cuando contrataron sus servicios con la Federación para locali - zar y deslindar terrenos de presunta propiedad Nacional en di - ferentes lugares de la República, dando origen a las llamadas - compañías deslindadoras. Esta tarea se hacía a comisión, o - sea, el Gobierno de la Nación pagaba esos servicios a las com - pañías mediante la titulación en su favor de un tercio de los te - rrenos deslindados; de esta suerte las compañías deslindadoras

se distribuyeron por los Estados del Norte, donde pudieron -
 acaparar grandes extensiones de tierra, y es conocido el des-
 pillarro que el Gobierno Porfirista hizo de terrenos propie- -
 dad de la Nación, pues no sólo se concretó a titular el tercio
 a que se obligaba mediante los contratos con las compañías -
 deslindadoras, sino que a vil precio vendió a las mismas com-
 pañías los otros dos tercios de los terrenos deslindados (25).

Estas compañías, por lo regular en connivencia con -
 altos funcionarios de la Administración Porfirista, cometían -
 una serie de arbitrariedades despojando a las comunidades in-
 dígenas y a los particulares que por una circunstancia u otra
 no podían probar la originalidad de los títulos de propiedad -
 con que se ostentaban. Así nos lo refiere Don Andrés Moli-
 na Enríquez en su obra sobre "Los Grandes Problemas Nacio-
 nales de México" (26), que en más de una ocasión como - -
 abogado tuvo que enfrentarse a estas compañías, que auspi- -
 ciadas por la Dictadura, con toda rapacidad despojaban a los-
 pueblos y a los particulares. Las autoridades judiciales an- -
 te las cuales se comprometían en juicio los particulares en -
 contra de las compañías deslindadoras, por lo regular resol -

vían a talante de los que tenían mayor fuerza en el Gobierno, - pues es bien conocida la inmoralidad que privaba en ese tipo - de funcionarios. La política del general Porfirio Díaz sobre - baldíos, aparte de la liberalidad que mantuvo siempre frente - al acaparamiento de tierras, trajo como consecuencia el pro - blema del hacendismo que se agudizó en los últimos años de - la dictadura. Desde luego, el problema de la hacienda no es - fruto del Porfirismo, ni podemos considerar que así sea, co - mo hemos visto desde la Colonia ya se había presentado este - fenómeno, por lo demás tan característico de México; prime - ro fue la Iglesia la principal acaparadora de tierra, después - fueron los especuladores de tierras que a la luz de las Leyes de Reforma, cuyo espíritu está orientado de acuerdo con la - corriente liberal prevaleciente a favorecer el fraccionamiento de la tierra, hasta llegar al Porfirismo que fue sólo la cul - minación de esta larga gestación del hacendismo, pues toda - su política se orientó a proteger a los hacendados en perjui - cio del pequeño campesino y muy especialmente en contra de los antiguos ejidos y comunidades indígenas. A la luz de esta política grandes extensiones incultas por todo el ámbito del

territorio Nacional se mantenían al márgen de toda producción, mientras los pueblos y las rancherías de los indios cada día disponían de menos tierra; en algunos casos no se disponía ni de lo indispensable para los servicios de la comunidad como era el de la recolección de leña y el de fabricación de carbón, ya que los hacendados no permitían que sus montes fueran explotados por los pobladores y vecinos, propietarios originarios de aquellas tierras.

Este es el panorama del país a finales del siglo pasado y todavía bien entrado el presente. La paz Porfiriana se había consolidado y todo el edificio de la Dictadura parecía anunciar para siempre el destierro de los cuartelazos y los motines, y los pocos brotes de violencia e inconformidad que se manifestaban en contra de la Dictadura eran reprimidos también violentamente por los soldados del Régimen; sin embargo, se hacía sentir ya un clima de inconformidad desde principios de siglo en todos los ámbitos de la Nación, lo cual motivó que uno de los intelectuales científicos de la Dictadura escribiera el año de 1902... "la paz está en las calles, en los casinos, en los teatros, en los templos, en los caminos -

públicos, en los cuarteles, en las escuelas, en la diplomacia, pero no existe ya en las conciencias" (27).

En el seno mismo del Porfirismo, en lo que puede -- considerarse como el círculo del propio dictador, se despertó una preocupación por el problema del latifundismo y por el -- desorden en que habían sumido al país las compañías deslindadoras. No debemos suponer que todos eran ciegos para no -- comprender que la especulación desmedida de los terrenos baldíos provocaría consecuencias funestas para el país. Desgraciadamente, como veremos a través de nuestra exposición, las medidas propuestas eran simples paliativos para resolver a -- fondo el problema, pues el negocio seguía su marcha. Sin embargo, dentro de ese grupo de personas conscientes, debemos mencionar nada menos que a un Secretario de Fomento, que substituyó al funesto Carlos Pacheco, Don Manuel Fernández Leal, que "después de admitir que el deslinde de baldíos, permitió amortizar parte de la deuda pública, presentó en noviembre de 1902 un proyecto de ley para derogar la clasificación de tierras establecidas por la del 26 de marzo de 1894, desautorizando el deslinde de las compañías, prohibió el pago-

de subvenciones con baldíos y facultará al ejecutivo Federal -- para reservar parte de éstos con destino a usos públicos, colo -- nias y bosques" (28). Por esta inclinación de Fernández - - Leal a preservar el patrimonio de la Federación en materia - - de baldíos, consideramos que no fue ajeno al decreto de 18 -- de diciembre de 1909 y su reglamento de 22 de junio de 1910, - expedido ya dentro de la gestión de Olegario Molina como Se-- cretario de Fomento, disposiciones que suspendían la admi- - sión de solicitudes de terrenos y sólo se continuaba en el trá- - mite de las solicitudes ya instauradas, se reducía el límite - de los terrenos enajenables a una sola persona a la superfi- - cie de 5,000 hectáreas como máximo y se declaraban revisa- - bles todos los deslindes practicados por las compañías deslin- - dadoras. Como se vé, el propio ejecutivo se percataba ya - de lo torpe de su política anterior en materia de baldíos y - con esta legislación hace un intento de poner cierto órden al- - caos imperante. Aparte de las reformas legislativas, se to- - mó razón del problema de latifundismo y no faltaron perso- - nas que propusieran las medidas adecuadas según ellos para - resolver el problema, principalmente mediante el fracciona--

miento de las grandes haciendas y la integración de la pequeña propiedad, transformando en esa virtud a los peones en dueños de sus tierras. Se dieron a la luz pública algunos trabajos en este sentido y es conveniente citar la publicación del "Tiempo" y del "Imparcial" que se habían hecho eco de las declaraciones de José Ives Limantour, a la sazón Secretario de Hacienda, en la ciudad de París, opinando sobre la conveniencia de que se fraccionaran los grandes latifundios para desterrar en la medida de lo posible la hacienda con características feudales. Por su parte, Don Olegario Molina creía que como única manera de aumentar la productividad en el campo se debían fraccionar los latifundios y convertir en arrendatarios a los peones, estimulándose así el cultivo de la tierra y aplicándose medidas para la tecnificación de la agricultura, que tendieran a elevar, a la par que la situación económica del agricultor, el nivel cultural del campesino mexicano. Inspirábase para ello en la situación favorable, a su juicio, del agricultor norteamericano y europeo. Por esos tiempos, uno de los más distinguidos colaboradores del Ministro Olegario Molina, el señor Lauro Viadas, publicó en 1911 un folleto ba

jo el rubro de... "El Problema de la Pequeña Propiedad". - Decía Don Lauro Viadas que... "nuestra sociedad se encuentra en desequilibrio a causa de la abrumadora desproporción entre el número de propietarios y de los proletarios" (29). - Don Lauro Viadas atribuyó la inclinación del latifundista mexicano al acaparamiento de tierras, a la baratura de la mano de obra en el campo y al precio tan elevado de los productos agrícolas. Termina su trabajo, que a la vez es un informe dirigido al Ministro de Fomento, para usos de la Dirección de Agricultura, con una recomendación de tono profético, dice... "la constitución de la pequeña propiedad es no solamente una obra de justicia, es sobre todo una medida que reclama la salvación nacional. Los latifundios perdieron a Roma, México se encuentra tal vez al borde del abismo" (30). Estas palabras proféticas de Viadas fueron escritas en el año de 1910, precisamente en el mismo año que estallara la Revolución armada que levantó a un sin número de campesinos en demanda de mejor situación de vida en el campo, y en demanda de un cambio político. Otro ideólogo del Porfirismo, Don Oscar Braniff (31), enfocaba el problema del latifundismo considerando que todo se resolvía si se obtenían para la -

agricultura créditos baratos, y sentenciaba... "sin crédito no hay agricultura, pero sin agricultura tampoco hay crédito agrícola". Por su parte Alberto García Granados (32), que ostentaba gloriosos títulos doctorales de agronomía en universidades alemanas, pretendía resolver los problemas del campo y del acaparamiento de tierras mediante la introducción de las llamadas cajas de crédito, siguiendo el sistema Raiffeisen que según él habían dado magníficos resultados en los campesinos europeos; ignorando que la situación de los países Europeos con la de México del primer decenio de este siglo, era radicalmente distinta y que las medidas que allá surtían efectos positivos, entre nosotros podían conducir al más rotundo fracaso.

En conclusión, todas las personas que desde el senomismo del Porfirismo abordaron los problemas de la tierra, creyeron que éste era el más simple de lo que con posterioridad reveló serlo. Lo que no pudo obtenerse por los consejeros de Don Porfirio, lo que no fue escuchado por los latifundistas, tendría que ser exigido por las armas a partir de la Revolución de 1910, desencadenándose así una de las más - -

cruentas luchas por la tenencia de la tierra y por la solución del problema del campo, al que en términos generales podemos decir que hasta la fecha no se le ha dado una cabal solución.

- (1).- J. PIRENNE. Historia Universal. Ed. Volcán. Panamá, 1965. Tomo I, Primera parte.
- (2).- MARX. Formas de Propiedad Precapitalista. Historia y Sociedad núm. 3. Fragmento de la Obra Esbozo de Crítica de la Economía Política, 1857-1858.
- (3).- M. I. FINLEY. El Mundo de Odiseo. Ed. F.C.E., México, 1961.
- (4).- A. DEKONSKI. Historia de la Antigüedad: Grecia. Ed. Grijalbo, México, 1966. pág. 89.
- (5).- Op. cit. pág. 65.
- (6).- KOVALIOV. Historia de Roma. Ed. Futero, Buenos Aires, 1959. Tomo III.
- (7).- ANGEL CASO. Derecho Agrario. Ed. Porrúa, S.A., México, 1960. pág. 13.
- (8).- Op. cit. pág. 14.
- (9).- Op. cit. pág. 25.
- (10).- Op. cit. Apéndice uno, dos, tres, cuatro y cinco.
- (11).- Op. cit. pág. 44A.
- (12).- Op. cit. pág. 57.
- (13).- Op. cit. Apéndice catorce.
- (14).- MANUEL FAVILA. Cinco Siglos de Legislación Agrar-

- ria en México. Ed. del Bco. Nal. de Créd. Agr., -
S.A., México, 1941. Tomo I, pág. 64.
- (15).- Op. cit. pág. 69.
- (16).- FRANCISCO DE LA MAZA. Código de Colonización y -
Terrenos Baldíos. 1451 a 1892. Oficina Tipográfica de
la Sría. de Fomento. México, 1893, pág. 171.
- (17).- Op. cit. págs. 176, 177, 178, 182 y 183.
- (18).- Op. cit. págs. 183 y 199.
- (19).- Op. cit. pág. 281.
- (20).- Op. cit. pág. 347.
- (21).- Op. cit. pág. 490.
- (22).- MANUEL FAVILA. Cinco Siglos de Legislación Agraria
en México. Ed. del Bco. Nal. de Créd. Agr., S.A., -
México, 1941. Tomo I, pág. 103.
- (23).- FELIPE TENA RAMIREZ. Leyes Fundamentales de Mé-
xico. Ed. Porrúa, S.A., México, 1964 pág. 594.
- (24).- FRANCISCO DE LA MAZA. Código de Colonización y -
Terrenos Baldíos. 1451 a 1892. Oficina Tipográfica de
la Sría. de Fomento, México, 1893 pág. 729.
- (25).- DANIEL COSIO VILLEGAS. Historia Moderna de México.
El Porfiriato. Vida Social. Ed. Hermes. México, 1957-
págs. 153 y 155.

- (26).- ANDRES MOLINA ENRIQUEZ. Los Grandes Problemas Nacionales de México. Colección de Problemas Agrícolas e Ind. de México, núm. 1, Vol. V., México, 1953.
- (27).- FRANCISCO BULNES. Entrevista Díaz-Creelman. Cuadernos del Instituto de Historia núm. 2. U.N.A.M.
- (28).- DANIEL COSIO VILLEGAS. Historia Moderna de México. El Porfiriato. Vida Social. Ed. Hermes. México, 1957- pág. 193.
- (29).- JESUS SILVA HERZOG. El Agrarismo Mexicano y la -- Reforma Agraria. Ed. F.C.E., México, 1964 págs. -- 161 y 162.
- (30).- LAURO VIADAS. La Pequeña Propiedad. La Cuestión de la Tierra. Inst. de Investigaciones Económicas, México, 1960. Tomo I, pág. 142.
- (31).- OSCAR BRANIF. Fomento Agrícola. La Cuestión de la Tierra. Inst. de Investigaciones Económicas, México, - 1960. Tomo I, pág. 25.
- (32).- ALBERTO GARCIA GRANADOS. Estatutos de una Caja Rural del Sistema Raiffeisen Adaptados a la Legislación Mexicana. La Cuestión de la Tierra. Inst. de Investigaciones Económicas. México, 1960. Tomo I, pág. 75 y sigs.

CAPITULO SEGUNDO.

FORMAS DE PROPIEDAD PREVISTAS POR NUESTRA CONSTITUCION. LA PROPIEDAD DEL COLONO. -- SUS MODALIDADES.

- a).- LA CONSTITUCION DE 1917 Y SUS ANTECEDENTES.
- b).- FORMAS DE PROPIEDAD QUE PREVE EL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL. PROPIEDAD PRIVADA, PROPIEDAD COMUNAL Y PROPIEDAD EJIDAL.
- c).- LEY DE COLONIZACION DE 1926. OTRAS DISPOSICIONES.
- d).- LA LEY FEDERAL DE COLONIZACION DE 30 DE DICIEMBRE DE 1946.
- e).- NECESIDAD QUE SE PLANTEA EL GOBIERNO DE LA FEDERACION DE PONER RESTRICCIONES A LA COLONIZACION.

FORMAS DE PROPIEDAD PREVISTAS POR
NUESTRA CONSTITUCION. LA PROPIE -
DAD DEL COLONO. SUS MODALIDADES.

a).- LA CONSTITUCION DE 1917 Y SUS ANTECE -
DENTES.

En el artículo 27 Constitucional se encuentran conteni-
das todas las aspiraciones de los grupos rurales que se lanza -
ron a la revolución de 1910 en la búsqueda de una más equitati -
va distribución de la tierra. Sin embargo, dentro de los ante -
cedentes del artículo 27 Constitucional debemos referir las pe -
ripecias que sufrió la idea originaria de restituir a los pueblos
indígenas en sus terrenos y comunidades. Ya Madero en el -
Plan de San Luís incluyó tímidamente esta necesidad, pero en -
el plan, por los fines que perseguía no podía reglamentar la --
forma en que iba a operar en la práctica esa restitución. Se -
apuntaba únicamente como uno de los postulados del Plan de -
San Luís.

Al triunfo de la causa revolucionaria, diversos grupos, fundamentalmente los encabezados por Zapata, en diversas instancias ante el Presidente de la República presionaron para que se cumpliera con los postulados del Plan de San Luis, pero -- quizá por la propia extracción de Madero, del grupo Porfirista, que tenía un respeto desmedido por la propiedad privada, relegó el problema agrario, y una vez hecho cargo del Poder Ejecutivo, creyó más conveniente respetar los latifundios que repartirlos, tal como lo había prometido en sus diversas manifestaciones políticas (1). Ello motivó la primera escisión entre -- los grupos revolucionarios y la franca separación del grupo su -- reño de la revolución. Zapata y sus consejeros expidieron un -- Plan firmado en la población de Ayala, del Estado de Morelos, donde se manifestaban esas inconformidades y a la vez se traba -- zaba un plan general para restituir a los pueblos de aquella en -- tidad y en general del Sur de la República, de las tierras de -- las que habían sido despojados, sobre todo por los hacendados -- cañeros del Estado de Morelos.

Al mismo tiempo que Zapata daba forma mediante este Plan a sus divergencias con la política oficial, en el norte -- de la República, Pascual Orozco expidió el Plan de Santa Ro --

sa, que en términos generales coincidía con el de Ayala, en el sentido de que las aspiraciones de distribución de la gran propiedad y restitución de las comunidades indígenas debía ser una de las principales preocupaciones de la revolución. Sin embargo, como hemos asentado, el Presidente de la República opinaba de otra manera, y son importantes en este sentido sus declaraciones al "Imparcial" de 27 de junio de 1912, en el cual nos dice: "siempre he abogado por crear la pequeña propiedad - pero eso no quiere decir que se vaya a despojar a ningún terrateniente, sería completamente absurdo pretender que el Gobierno fuese a adquirir todas las grandes propiedades para repartirlas gratis entre pequeños propietarios" (2).

Sin embargo, Madero, al hacerse cargo de la Presidencia y coaccionado en cierta forma por las presiones de los grupos revolucionarios para que optara por una política adecuada para resolver el problema agrario, creó a través de la Secretaría de Agricultura la Comisión Nacional Agraria, encargada de estudiar el problema y rendir un informe para así conocer los alcances y planear formas de resolverlo. Inicialmente se había pensado, de acuerdo con las ideas de Madero, no expropiar las haciendas sino adquirirlas mediante compra, pa-

SECRETARIA DE AGRICULTURA

U. S. A. M.

ra repartirlas, mediante venta en fracciones pequeñas a propietarios que estuvieran en posibilidades de entrar en tratos con la Nación. Esta idea se complementaba con la distribución de terrenos propiedad de la Nación, cuya cuantía y calidad no se conocía. De estas dos maneras pensaba Madero que se resolvería satisfactoriamente el problema agrario, lo cual revela la falsa concepción que se tenía de su magnitud y consecuentemente, de las formas de resolverlo.

Independientemente de los trabajos de la Comisión Nacional Agraria, muchas personas interesadas en el proceso revolucionario se habían inclinado por la resolución del problema y cada uno de ellas exponía sus puntos de vista; en este sentido es importante la polémica sostenida entre Don Andrés Molina Enríquez y Wistano Luis Orozco, que ya tenían sentado prestigio de teóricos en los problemas del campo, en nuestro país. Don Andrés Molina Enríquez, autor del famoso libro de los "Grandes Problemas Nacionales", editado todavía durante la dictadura, donde proponía fórmulas para resolver la situación de la tierra en México. Al estallar la revolución tomó partido por los grupos revolucionarios y ello motivó que, a la caída de Madero, fuera preso en la cárcel de Tex--

coco, Estado de México, donde expidió el famoso Plan de Texcoco (3). En este Plan, Don Andrés Molina Enríquez radicaliza sus puntos de vista en relación con la obra citada y considerando que el problema central de México es el problema agrario, que dicho problema no se resolverá por el buen entendimiento entre latifundistas y gobierno sino que será necesaria la violencia para llegar a distribuir la gran propiedad; estos puntos de vista contenidos en el Plan de Texcoco motivaron la polémica con Wistano Luis Orozco, hombre de ideas liberales, respetuoso de la propiedad privada, y por lo tanto, enemigo de aquellos medios que apuntaba Molina Enríquez para llegar a la distribución de la gran propiedad.

Independientemente de los puntos de vista de uno y otro, esta polémica dió pie para que se siguiera discutiendo sobre el problema y no se perdiera el interés de lo que se consideraba uno de los aspectos centrales de la revolución; en este sentido es importante también señalar el punto de vista de Don Luis Cabrera, a la sazón Diputado al Congreso de la Unión, donde planteó en forma contundente el problema de restructuración de los ejidos y comunidades de los pueblos; sin embargo por los problemas políticos que se presentaron con-

el Gobierno usurpador de Huerta, la Cámara de Diputados o la diputación de la cual formaba parte Don Luis Cabrera, no llegó a ninguna conclusión respecto a la solución del problema de formación de los ejidos y comunidades rurales. No sería sino hasta que éste se incorporara a las fuerzas constitucionalistas, como consejero y asesor de Carranza, cuando mediante Ley de 6 de enero de 1915, en el Puerto de Veracruz se diera forma a sus antiguas ideas, que como él lo manifestó más tarde, habían sido alimentadas por la obra aquí citada de Don Andrés -- Molina Enríquez.

Es importante destacar la Ley de 6 de enero de 1915 -- como antecedente del artículo 27 constitucional, porque en términos generales subsume sus aspectos fundamentales. También es interesante destacar que el proyecto del artículo 27 -- Constitucional fue formulado por Don Andrés Molina Enríquez, -- que como vimos tuvo mucha influencia sobre Don Luis Cabrera, que fue quién formuló el proyecto de Ley en el Puerto de Veracruz a principio del año de 1915.

En su interesante obra sobre los orígenes del Artículo 27 Constitucional Pastor Rouaix, diputado constituyente, -- nos refiere como la mano de Don Andrés Molina Enríquez es-

tuvo presente en el proyecto de formulación del artículo 27, de aquí que la Ley del 6 de enero haya sido subsumida por este proyecto, pues en términos generales tienen el mismo origen.

Como antecedente del artículo 27 Constitucional es importante citar el Reglamento que expidió Salvador Alvarado en Yucatán, para resolver el problema de la tierra en aquella entidad. Salvador Alvarado, considerado como de los hombres de vanguardia en la revolución, creía, como otros revolucionarios, que el problema de la distribución de la tierra era el problema fundamental del movimiento; de ahí que al hacerse cargo del gobierno de Yucatán, expidiera su famoso Reglamento donde se fijan normas específicas para afrontar el problema y donde se señalan los límites a la máxima y a la pequeña propiedad. Si bien es cierto que la Ley de Alvarado puede pecar de utópica en muchos sentidos, sobre todo en aquél aspecto de las granjas "Modelo" para la rehabilitación de los enfermos mentales, de desocupados, etc., que nos revela en todo caso la influencia del socialismo utópico o romanticismo social. -- En cuanto a las sanciones que se establecen para determinar los terrenos afectables dentro del radio legal de afectación de los poblados, que en ese Reglamento se fija en 8 Km., fi-

jándose además el carácter parcelario que deben tener las dotaciones, o sea, que en este Reglamento ya se programa la división y fraccionamiento de los ejidos que después alcanzará su forma en el primer Código Agrario.

También puede señalarse como antecedente del artículo 27 Constitucional un estudio que hiciera el jurisconsulto González Rúa, publicado por la Secretaría de Agricultura y Fomento, de la cual era titular Pastor Rouaix, donde se hace una prolija historia de los antecedentes de la propiedad territorial en México y se destaca la relevancia de la organización jurídica que en las Leyes de Indias tiene el ejido para la Nueva España; destaca este erudito trabajo de González Rúa la forma en que estuvo reglamentado el ejido y las distintas formas de propiedad que los pueblos explotaban en forma comunal, de acuerdo con lo que aquí se ha reseñado en el capítulo respectivo.

En el mismo sentido vieron la luz pública trabajos de personas como Miguel Angel de Quevedo, J. M. Luján, Manuel Gamio y Lombardo Toledano que con diferencias ideológicas pensaban que debiera darse forma legal al problema agrario.

Con estos antecedentes llegamos al Congreso Constituyente establecido en la ciudad de Querétaro a instancias del Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, quien por su parte había presentado al Congreso un Proyecto de reforma a la Constitución de 1857, que en términos generales, no da una idea de cuál era la visión que este hombre tenía de los problemas que habían sido objeto de discusión en el campo ideológico y en el campo de batalla. El Congreso Constituyente, no obstante la obediencia que manifestó siempre para el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, desechó el proyecto por considerarlo inapropiado y le dió al Congreso Constituyente no un proyecto de reformas como lo quería Carranza, sino un Proyecto de nueva Constitución, pues los diputados de vanguardia que ahí se presentaron, encabezados por Francisco J. Mújica, Heriberto Jara y otros, creían que los problemas que vivía el país en 1917 eran distintos a los de 60 años antes. En estos términos veamos lo que para este trabajo interesa, el Proyecto presentado a la Cámara de Diputados por Pastor Rouaix, que en sus aspectos fundamentales contenía los siguientes conceptos: ... 'Es un principio admitido sin contradicción, que el dominio eminente del territorio

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"... "Respetar siempre a la pequeña propiedad". Las fracciones IV y VI establecían la incapacidad de las sociedades de acciones al portador para administrar fincas rústicas con el objeto de evitar la simulación, pero se elevaban a la categoría de constitucional, la personalidad de que habían sido privadas por la Ley de 25 de junio de 1856, los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tributos y demás corporaciones de población, que de hecho o por derechos guardaban el estado comunal. Y después el golpe a la dictadura: Fracción VII "...Se declaran nulas todas las diligencias, disposiciones, enajenaciones y operaciones de deslinde, concesión, composición, sentencia, transacción, enajenación o remate que hayan privado total o parcialmente de sus tierras, bosques y aguas, a los condueñazgos, etc., ... que existían todavía desde la Ley de 2 de junio de 1856" pero se establecía el respeto por las

posesiones que hubieren sido adquiridas conforme a la ley - -
mencionada y se pudiera probar su ocupación por un término -
menor de diez años, siempre y cuando que la superficie no -
excediera de 50 hrs. Después, se proponía el carácter ina -
lienable que debía asumir la propiedad, tanto cuando se per -
maneciera en estado comunal, como una vez repartida; y con -
gruente con todo lo anterior; 'a) En cada Estado o Territorio
se fijará la extensión máxima de tierra de que puede ser due -
ño un solo individuo o sociedad legalmente constituída., b) El
excedente de extensión deberá ser fraccionado por el propie -
tario en el plazo que señalan las leyes locales, y las fraccio -
nes 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"
y al final: "Se declaran revisables todos los contratos y con -
cesiones hechas por los gobiernos anteriores desde el año de
1876, que hayan tenido por consecuencia el acaparamiento de
tierras, aguas y riquezas naturales de la Nación por una so -
la persona o sociedad, y se faculta al Ejecutivo de la Unión
para declararlos nulos cuando impliquen perjuicios graves pa

ra el interés público" (4). Hasta aquí el proyecto, veamos como quedó aprobado después de su discusión por la Asamblea.

Es curioso que el artículo más importante de nuestra Constitución, que nos ha valido tantos elogios entre propios y extraños, haya sido el menos discutido en la Asamblea. Se presentó para su discusión el día 29 de enero, por lo que fue imposible que se entrara al fondo de su contenido ya que se aprobó el 30 de enero, porque el 31 debía ser firmada la Constitución. Menos mal que la formulación del Proyecto había caído en buenas manos, si nó se hubiera aprobado el Proyecto presentado por Carranza que se quedaba muy atrás de la Ley de 6 de enero, pues siquiera ésta, por su brevedad, no decía cuando tendría que hacerse la indemnización en caso de expropiación y el Proyecto del Jefe se metía con desafortunadas aclaraciones sobre la "previa indemnización". Sin embargo, es muy importante hacer notar que en las discusiones que se presentaron, se notó la influencia radical de algunos constituyentes que tenían barruntos de ideas socialistas, entonces de moda en México, pero que ya habían sido completamente superadas por el socialismo científico. Por ejemplo,

el Diputado Magallón, en una de sus intervenciones propuso - que la propiedad de la Nación fuera inalienable y que sólo se considerara el usufructo a los particulares, lo que equivalía a la supresión de la propiedad privada, pues la propiedad só lo correspondía a la Nación. Desde luego la proposición del Diputado Magallón fue rebatida por Juan de Dios Bojórquez, - y otros que entonaron loas a la propiedad privada. Quizá - de no estar cansada la Asamblea, urgida por la premura del tiempo, el Proyecto de Magallón hubiera tenido más éxito, - pues el ala extremista, llamada de los "jacobinos", integrada sobre todo por los revolucionarios que habían seguido al Gral. Obregón, tuvieron mucha influencia en dar un espíritu avanza do a la Carta Magna, a pesar de las defensas que los representantes del Primer Jefe hacían del Proyecto que éste había presentado, lamentablemente retrasado en materia agraria y - en casi todos los aspectos sociales.

En conclusión el artículo 27, tal como fue aprobado - por la Comisión, se debe a la energía de Rouaix y al Grupo - de que se rodeó para la redacción del Proyecto; Molina Enrí quez, de quién tanto hemos hablado, estuvo al lado de aquél - y tuvo que ser importante su influencia, ya que era la perso

ás enterada en materia agraria, y que no obstante sus -
icios de abogado, pudo tener la visión de introducir no -
les que estaban por encima de la posición liberal clásica
espeto a la propiedad privada.

b).- FORMAS DE PROPIEDAD QUE PREVE EL
ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL. PRO -
PIEDAD PRIVADA, PROPIEDAD COMUNAL
Y PROPIEDAD EJIDAL.

El artículo 27 tal como fue aprobado por la Asamblea e incorporado a la Constitución, introduce serias y fundamentales novedades respecto a las legislaciones anteriores, en materia de propiedad.

Por lo pronto, introduce como novedad el hecho de que la Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público y la facultad para reglamentar en todos sus aspectos el uso y disfrute de la propiedad. En esta forma el artículo 27 Constitucional ha sido objeto de profundos estudios, pues se considera que es una de las primeras Constituciones dentro del ámbito de los países occidentales que reglamentan a la propiedad privada, dándole un alcance de función social, apartándose en esto de las concepciones de la propiedad privada-tradicionalista, basadas en los antecedentes del derecho Ro -

mano y del Código de Napoleón, que se atienen a las tres características de este derecho, conocidas desde la República Romana, o sean, el Jus utendi, fruendi y abutendi.

Al lado de la propiedad privada con las características de función social que le confiere el artículo 27, se anuncian, sin aclararse plenamente, otras formas de propiedad como lo son la propiedad ejidal de los núcleos de población y la propiedad comunal. Así, la fracción VI nos dice que: - - "Fuera de las corporaciones a que se refieren las fracciones III, IV y V, así como de los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, o de los núcleos dotados, restituidos o constituidos en centro de población agrícola..."; en relación con la fracción X que indica que: "Los núcleos de población que carezcan de ejidos o que no puedan lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos o porque legalmente hubieran sido enajenados, serán dotados con tierras y aguas suficientes para constituirlos, conforme a las necesidades de su población..."

Más adelante dice: "La superficie o unidad de dotación no deberá ser en lo sucesivo menor de 10 hectáreas de

riego o humedad, o a falta de ellos, de sus equivalentes en otras clases de tierras, en los términos del párrafo tercero de la fracción XV de este artículo". Debe hacerse la aclaración de que esta fracción, así como la XV fueron producto de las reformas que sufrió este artículo en el año de 1946 al asumir la responsabilidad del poder Ejecutivo el presidente Miguel Alemán. A través de estas disposiciones contenidas en el artículo 27 Constitucional que citamos se desprenden las tres formas de propiedad que prevé nuestra Constitución a saber: Propiedad privada, propiedad ejidal y propiedad comunal.

Si bien es cierto que las diferencias entre propiedad privada, por una parte, y propiedad ejidal y comunal, por la otra, son notorias; no sucede lo mismo entre propiedad ejidal y propiedad comunal; a ello debemos agregar que las leyes reglamentarias en la materia indican que la forma de regirse, para los efectos del derecho agrario, de la propiedad comunal será la misma que la propiedad ejidal; sin embargo, debe hacerse notar la diferencia, pues la misma constitución las distingue. La propiedad ejidal, de acuerdo con las leyes reglamentarias y con la propia Constitución que nos

habla de unidad de dotación, se refieren a la propiedad de un núcleo de población determinado que distribuye entre sus miembros mediante dotaciones individuales las parcelas que integran la propiedad ejidal individual; en cambio en la propiedad comunal no hay esta distinción o adjudicación parcelaria, pues todos los miembros de una comunidad son dueños con los mismos derechos de los terrenos comunales. Y el problema más serio es determinar en qué casos una persona tiene derechos en los terrenos comunales, ya que éstos no constan en un censo o en un documento que los individualice.

Se ha considerado por algunos autores que la calidad de comunero, o sea de sujeto de derechos comunales, se acredita con el mero hecho de pertenecer a la comunidad. Indiscutiblemente que esta forma tan elemental de acreditar el derecho entraña muchos problemas en la práctica, a la hora de determinar en una comunidad quiénes son los miembros sujetos de derechos comunales, para los efectos del Código Agrario. Es el criterio que sostiene la Dra. Martha Chávez (5).

El artículo Decimoctavo del Reglamento para la Tramitación de los Expedientes de Confirmación y Titulación de

Bienes Comunales nos dice: "Las resoluciones presidenciales confirmatorias deberán expresar que los terrenos comunales confirmados son inalienables, imprescriptibles e inembargables, y, para garantizar la posesión y el disfrute de los mismos por parte de las comunidades a quienes pertenecen, quedan sujetos a las limitaciones y modalidades establecidas por el Código Agrario para los terrenos ejidales" (6). En concordancia con el último párrafo del artículo 138 del Código Agrario que establece en forma definitiva el régimen a que queda sujeta la propiedad comunal. Pero el problema que se plantea en la práctica no es el de los terrenos como propiedad de la comunidad, sino el de los derechos individuales de los comuneros. Podría pensarse que comuneros son todos aquéllos que se reconocen como tales en un censo para la tramitación de un expediente comunal, pero ello ya cambia el sentido de la ley y también el criterio de la Doctora Chávez, que sólo exige el requisito de vecindad o de miembro de la comunidad.

Por otra parte, debe distinguirse entre lo que para nuestro derecho significa explotación comunal, de la explotación colectiva, con la que suele confundirse. Son modos dis

tintos de producción, que responden a niveles distintos de desarrollo de las fuerzas productivas. La explotación comunal está inspirada en una forma de producción precapitalista, - - mientras que la explotación colectiva de la tierra implica un modo de producción distinto, que rebase inclusive a la producción capitalista.

Es importante hacer esta distinción, porque a nuestro juicio, dado el desarrollo de las fuerzas productivas en nuestro país, la propiedad comunal implica una restricción para el desarrollo de la reforma agraria y la legislación vigente que pretende regir esta forma de propiedad, se aparta de la realidad. La realidad, como se observa frecuentemente, es que las comunidades son explotadas en forma individual, - cuyos derechos son acreditados por la posesión exclusivamente, que no puede ser transmitida a personas ajenas al poblado, pero que al avecindarse, y por este solo hecho, con el consentimiento del representante de bienes comunales, se le considera como comunero. Ello se debe a que para ser - - miembro de la comunidad no se exige otro elemento más que el avecindarse y explotar, en todo caso, terrenos comunales para que se le considere como tal.

Por esta situación, son las comunidades las que están más expuestas a ser absorbidas por personas que de acuerdo con el Código Agrario serían incapacitados para pretender la calidad de sujetos de derecho agrario, o para que sus terrenos sean absorbidos por las poblaciones y centros urbanos con que colindan.

En la explotación colectiva lo que importa es la organización del grupo o conglomerado que conjuntamente realiza la explotación, distribuyéndose, no la tierra, como sucede en la explotación comunal, sino las tareas según las aptitudes de las personas.

Por ello la explotación colectiva implica un modo de producción totalmente distinto y mucho más evolucionado que la explotación comunal.

c).- LEY DE COLONIZACION DE 1926.

OTRAS DISPOSICIONES.

En los antecedentes y análisis mismos del artículo 27 Constitucional no hemos encontrado ninguna referencia a lo que podríamos llamar propiedad del colono como una modalidad distinta de las que hemos destacado. Dentro de las tres formas de propiedad que establece la Constitución, tenemos necesariamente que ubicar la propiedad que los ciudadanos ad-quieren mediante la aplicación de la Ley Federal de Colonización. Habiendo distinguido con sus notas elementales pero características a cada uno de los tipos de propiedad a que se refiere el artículo 27 constitucional, tenemos que ubicar dentro de estos tres tipos a la propiedad del colono como propietario individual, y a la propiedad de la colonia, determinando qué tipo de propiedad puede tener la colonia como conjunto. Para ello pasamos a hacer un análisis de la Ley Federal de Colonización expedida el 5 de abril de 1926 (7).

Esta Ley viene a substituir y derogar por consiguiente a las anteriores que se habían expedido durante el

Gobierno de Don Porfirio Díaz, vigentes durante los primeros regímenes revolucionarios. En términos generales esta ley, no obstante que ya viene a ser reglamentaria del artículo 27 constitucional, no introduce novedades fundamentales respecto a las que le precedieron.

El artículo 11 de esta ley fija los requisitos para ser admitido como colono, destacándose en la Fracción primera la calidad de colono preferente, que debe acreditar ser agricultor con experiencia en trabajos del campo, mayor de edad, sano y de buena conducta, demostrar que cuenta con los recursos económicos suficientes para iniciar sus trabajos como colono y que le permitan el sostenimiento propio y de su familia mientras la tierra sujeta a trabajo produce los recursos indispensables y esperados; deberá comprometerse por su parte a pagar el terreno o lote; si es a plazos, en anualidades de 10 a 20 años. Como obligación que se establece al colono, podemos destacar el hecho o necesidad de explotar directamente el lote o dirigir los trabajos de explotación, y cumplir en todo caso, con el reglamento interior de cada colonia, que deberá ser aprobado por la Secretaría de Agricultura y Fomento.

Es importante para los efectos de nuestro estudio, la disposición contenida en el artículo 12 que señala: "Ningún colono podrá enajenar, hipotecar o gravar en ninguna forma su parcela, mientras no haya cubierto su importe pues, entre -- tanto, quedará afectada especialmente a ese pago".

"Se tendrán como inexistentes los actos verificados - en contravención de este precepto".

Esta disposición, como veremos con posterioridad, - fue incorporada a la Ley Federal de Colonización de 30 de - diciembre de 1946 y se estudiarán aquí las consecuencias y - alcances de estas limitaciones que se imponen a la propiedad del colono, así como las obligaciones que entrañan para el - adquirente de una propiedad, cuando éste se acoge a la Ley - Federal de Colonización. Es importante también destacar la obligación a que constriñe la ley al colono, tratándose de ena - jenaciones una vez que éste ha sido considerado como propie - tario, mediante la expedición del título correspondiente. El - artículo 13 de la Ley Federal de Colonización obliga al enaje - nante a que la persona que adquiere, llene los mismos requi - sitos que para ser colono establece el artículo 11, y sanciona con la inexistencia la infracción a esta disposición. El artí -

culo 12 habla de las prohibiciones que se le imponen al colono cuando todavía no es propietario porque no ha cubierto el valor del terreno, pero las obligaciones del artículo 13 valen aún para el caso en que se haya cubierto totalmente el valor del terreno. Para lo que con posterioridad veremos ¿son aplicables las restricciones del artículo 12 al colono que ha obtenido título de propiedad? o concretamente, ¿puede el propietario por la vía de colonias hipotecar y gravar libremente su propiedad? Tal parece que la Ley no lo prohíbe y que esta distinción se reduce sólo a aquél que no ha cubierto íntegramente el valor de su terreno. También es omisa la ley respecto a si al acreedor hipotecario se le deben de exigir los requisitos que para ser colono se indican en el artículo 11, pues la hipoteca, por sus características de derecho real se equipara a la enajenación. En todo caso, la propiedad del colono es apta para prescribir, enajenándose, hipotecarse, etc., sólo que para la enajenación, o cuando el gravámen se hace efectivo, entrañando traslado de dominio, el adquirente o nuevo colono, deberá sujetarse a la Ley. Pero si se adquiere la propiedad, sin haber satisfecho este requisito, podrá satisfacerse con posterioridad, por lo que no podría hacerse exten

siva la sanción del artículo 12 para los actos celebrados sobre colonias que tengan por objeto enajenaciones o gravámenes que a la postre impliquen traslado de dominio.

En cuanto a las superficies máxima y mínima que -- por la aplicación de esta Ley puede adquirir un solo individuo, de acuerdo con el artículo 8o. se siguen las siguientes bases:

"I.- En terrenos de riego, 5 hectáreas como mínimo y 150 hectáreas como máximo.

II.- En terrenos de temporal que aprovechen una precipitación pluvial abundante, 15 hectáreas como mínimo y 250 hectáreas como máximo.

III.- En terrenos de temporal de otras clases, 20 - hectáreas como mínimo y 500 hectáreas como máximo.

IV.- En terrenos de agostadero, 50 hectáreas como mínimo y 5,000 hectáreas como máximo".

La Ley Federal de colonización fue reglamentada el 6 de enero de 1927 (8). Este Reglamento introduce, no obstante su carácter reglamentario, algunas novedades a la ley, - que son muy importantes; tal es el caso del artículo 2o., - - Fracción VI, que prevé la posibilidad de que las colonias tengan terrenos de uso común. El artículo 6o. del Reglamento-

fija normas para la rescisión de los contratos de colonización cuando se han infringido disposiciones de la ley o del propio Reglamento, estableciendo un procedimiento administrativo en el cual se da un plazo de 30 días al colono para su defensa y se faculta, en el artículo 9o., a la Administración de la colonia para la recuperación de las parcelas o lotes que una vez enajenados o contratados se declaran cancelados mediante el procedimiento administrativo referido, para que a su vez sean objeto de nuevas adjudicaciones.

De acuerdo con el artículo 11, la Secretaría de Agricultura llevará un registro de los propietarios o personas que ostenten la calidad de colonos, y en ese mismo libro se anotarán todos los variantes y transformaciones que vayan sufriendo los derechos del colono; igualmente está obligada la administración de la colonia llevar por su parte un libro para registrar los mismos hechos, que deberán coincidir con el libro que se lleve en la Secretaría de Agricultura y Fomento. El artículo 15 indica que ninguna operación relativa a la propiedad o a sus desmembramientos producirá efectos legales si no está registrada.

La colonia deberá ser administrada por un Comité -

Ejecutivo que durará en ejercicio un año y las facultades de los administradores serán de dos clases: unas relativas a los intereses de la agrupación y otras, como agentes del poder público. O sea, que a la vez que son autoridades de la colonia, son también autoridades del poder público.

Para expedirse una autorización de colonización, ya sea sobre terrenos de propiedad de la nación o terrenos de propiedad particular, el gobierno federal deberá cerciorarse de que no existen solicitudes de dotación de ejidos, y en todo caso, pedir su opinión a la Comisión Nacional Agraria, después Departamento Agrario. Una vez considerado colonizable un terreno, la disposición que lo autorice declarará de utilidad pública la colonización.

Este Reglamento declara la suspensión del decreto de 2 de agosto de 1923 por el cual se autorizaba a los campesinos pobres la ocupación de tierras nacionales mediante un procedimiento bastante simplificado que indicaba el propio decreto; la suspensión tenía como objeto coordinar la aplicación de la Ley Federal de Colonización y su Reglamento: era pues, una suspensión temporal.

En relación con estas disposiciones sobre coloniza-

ción, debemos hacer mención al Decreto que sobre terrenos nacionales y baldíos se expidió el 8 de noviembre de 1928 (9), que en su parte conducente remite a la Ley Federal de Colonización para determinar el límite mínimo y máximo de los terrenos que deben o pueden ser enajenados a particulares, o sea que la Ley Federal de Colonización queda como norma común para colonias y terrenos nacionales en cuanto a la superficie legalmente enajenable, remitiéndose al artículo 80. de la Ley, anteriormente transcrita en su parte conducente.

Por todo lo que se ha expuesto, ¿Puede considerarse a la propiedad del colono cómo un tipo distinto de las tres formas que el artículo 27 de la Constitución considera? ¿Y de ser así, pueden las leyes reglamentarias introducir modalidades a la propiedad, no previstas por la constitución? Si somos congruentes, tenemos que admitir que el legislador no introduce en nuestro derecho una nueva forma de propiedad, distintas a las aquí estudiadas, pues no estaba facultado para ello; y que las restricciones que se imponen al colono, son sólo modalidades a su propiedad, pero que ésta, en última instancia, debe ubicarse dentro de la propiedad privada, y no sólo eso, sino dentro de la pequeña propiedad, pues el artículo 80. es la pauta para fijarla.

d).- LA LEY FEDERAL DE COLONIZACION

DE 30 DE DICIEMBRE DE 1946.

Al asumir la presidencia el Lic. Miguel Alemán, amén de las reformas de que fue objeto el artículo 27 constitucional en materia agraria y de la delimitación que se hace de la pequeña propiedad, fijándose el límite mínimo y máximo de que puede ser propietario un solo individuo, reformando consecuentemente la disposición de la Ley Federal de Colonización que citamos en el inciso antecedente, se expide con fecha 30 de diciembre de 1946 la nueva Ley Federal de Colonización (10) que deroga a la anterior. Como la ley derogada, el artículo I declara de utilidad pública la colonización de la propiedad rural en la república. Tal como está concebida esta Ley podemos distinguir la colonización en grupo y la colonización individual, en aquellas zonas que en su conjunto son declaradas colonizables; así, la fracción II del artículo 3o. prevé la colonización individual cuando indica que no se permitirá el establecimiento de colonias menores de 10 personas "a menos de quedar comprendidas en un proyecto de conjunto que haga -

posible el establecimiento de grupos mayores"; y cuando una vez autorizada una colonia, si por determinadas circunstancias llega a tener un número inferior al número de 10, ésta deberá ser cancelada.

El artículo 6o. de esta Ley insiste en el carácter de utilidad pública de la colonización, y agrega que cuando se haya expedido una declaratoria de colonización los terrenos en ella comprendidos, serán ejidalmente inafectables por un plazo de 5 años, transcurridos los cuales, perderán ese carácter si no han sido debidamente colonizados; y el segundo párrafo de esta disposición, acorde con el carácter de la utilidad pública que le confiere a la colonización, declara fuera del comercio a todos los terrenos comprendidos en una declaratoria de colonización para toda otra finalidad que no sea la específica de su declaración. Y si son propiedad de la nación, quienes estén ocupándolos o tengan solicitada su adquisición, no tendrán más derecho que el de ser preferidos como colonos en los términos de la Ley y su Reglamento. El artículo 17 fija normas para la cancelación administrativa de los derechos del colono o de una empresa de colonización, cuando éstos han incurrido en violaciones a la Ley o sea a los contratos que dan origen-

a la propiedad. Fija, como la Ley anterior, un plazo de 30-días para quién es sujeto de privación de derechos, pueda - - ocurrir al juicio administrativo en su defensa, presentando -- alegatos y pruebas. En todo caso, cancelado un derecho, la-propiedad pasará a la administración de la colonia para que - en coordinación con las autoridades Federales de colonización, sea objeto de nueva adjudicación a personas que demuestren - su capacidad en los términos del artículo 25 de la propia - - Ley. Igualmente será causa de rescisión del contrato de co-lonización en los términos de la fracc. IV del artículo 23, - cuando hayan pasado más de dos años sin el pago de la cuo-ta anual correspondiente cuando la compra sea a plazos. - - Mientras no se haya pagado en su totalidad el valor del te- - rreno la venta se hará con reserva de dominio, pero cubier-to el pago total cesa simultáneamente esa reserva y pasa a - propiedad plena del colono.

Esta Ley remite al artículo 27 de la constitución pa-
ra fijar los límites mínimo y máximo de los lotes que pue--
den ser enajenados a una sola persona a diferencia de la - -
Ley anterior que establecía sus propios límites, pues debe--
mos hacer notar que las reformas al artículo 27 constitucio-

nal son casi de la misma fecha que la expedición de esta Ley.

En cuanto a la administración de las colonias; más o menos se sigue el mismo procedimiento de la Ley anterior, ya que cada colonia tendrá su administración y sus estatutos o reglamento propio para regir la admisión y derechos de los colonos, en coordinación con la Ley y el Reglamento que en todo caso debió haberse expedido.

Muy importante para el objeto de nuestro estudio es el artículo 27 que nos dice: "Ningún colono podrá enajenar, hipotecar o gravar, en ninguna forma, su parcela, sino en los términos establecidos en el reglamento de la colonia de que se trate, en el que siempre se establecerá que las enajenaciones no producirán ningún efecto si se hacen a personas que no llenen los requisitos para formar parte de la colonia, o si se varían los límites máximo o mínimo fijados para las respectivas extensiones de tierra que pueda adquirir cada individuo dentro de la colonia .

Iguales reglas se observarán tratándose de sucesión hereditaria, y deberá de acuerdo con el reglamento de cada colonia, procederse, según el caso, al remate de las parcelas en favor de personas que llenen los requisitos para ser

colonos, o a reconstruir las parcelas dentro de los límites autorizados para la colonia de que se trate. Si no se presentare comprador en esas condiciones, la administración de la colonia recogerá el lote, para adjudicarlo posteriormente a persona que reúna los requisitos que establece esta Ley.

Se tendrán como inexistentes los actos verificados en contravención de este artículo".

En términos generales, para esta disposición son válidas nuestras conclusiones contenidas en el apartado anterior, cuando glosábamos la disposición similar que contenía la Ley derogada de 1926.

e).- NECESIDAD QUE SE PLANTEA EL GOBIERNO
DE LA FEDERACION DE PONER RESTRICCION
NES A LA COLONIZACION.

La Ley comentada estuvo vigente hasta el 22 de enero de 1963 en que fue derogada por las adiciones del artículo 58 del Código Agrario en vigor; pero desde su expedición hasta su derogación fue objeto de una incesante aplicación sobre todo en el primer sexenio a partir de su vigencia. El Sureste de la República así como el Noroeste, fueron los asientos naturales de las principales zonas de colonización. Mediante la aplicación de esta Ley podemos decir que se fomentó el desarrollo de la agricultura y la ganadería y la producción agropecuaria del país en general. De la lectura de la Ley se desprende la facilidad y la sencillez de los trámites que todo mexicano con derechos podría seguir para adquirir la propiedad de terrenos de propiedad de la nación. Sin embargo, esta misma facilidad que concedía la Ley a los colonos para llegar a ser propietarios, así como la escasa vigilancia que se tuvo sobre los consejos de administración de las colonias constituí

das, motivó que a la postre la aplicación de la Ley Federal de Colonización se prestara para la acumulación de la propiedad y las especulaciones con terrenos propiedad de la Nación. Después de estudiar este problema se llegó a la conclusión de que la Ley Federal de Colonización había cumplido ya su cometido y que debía suprimirse o derogarse, para pasar a una fase diversa de adjudicación de la propiedad de la Nación, mediante el procedimiento ejidal; de ahí que el Decreto que la deroga y adiciona el artículo 58 del Código Agrario, indica que queda prohibida la venta de terrenos nacionales y en lo futuro se dedicarán a satisfacer necesidades agrarias. Sin embargo, el mismo Decreto que deroga la Ley fija normas generales a las cuales deberán sujetarse las colonias definitivamente establecidas y aquéllas que al derogarse la Ley estaban en proceso de formación. Las distintas normas que a partir de este Decreto se han expedido, sus alcances, su carácter constitucional o inconstitucional, su coordinación con las demás disposiciones agrarias, serán objeto del capítulo siguiente.

- (1).- JOHN WOMACK Jr. Zapata y la Revolución Mexicana.-
Ed. Siglo XXI, México, 1969 pág. 98 y sigs.
- (2).- MOISES T. DE LA PEÑA. El Pueblo y su Tierra. Mi
to y Realidad de la Reforma Agraria en México. Méxi
co, 1964 pág. 301.
- (3).- ANDRES MOLINA ENRIQUEZ. Plan de Texcoco. Colec
ción de Problemas Agrícolas e Ind. de México, núm. -
1, Vol. V. México, 1953.
- (4).- Diario de Debates del Congreso Constituyente, 1916-1917,
México, 1960. Tomo II, Ed. de la Cámara de Diputados,
pág. 1072.
- (5).- MARTHA CHAVEZ P. DE VELAZQUEZ. El Derecho - -
Agrario en México. Ed. Porrúa, S.A., México, 1964.
- (6).- Codificación Agraria. Ed. Andrade, S.A., pág. 156.
- (7).- Colección de Leyes sobre Tierras y demás disposiciones
relacionadas con las mismas, 1863 a 1943. Secretaría -
de Agricultura y Fomento. México, 1944 pág. 87.
- (8).- Op. cit. pág. 91.
- (9).- Op. cit. pág. 115.
- (10).- Diario Oficial de la Federación núm. XXI, de 25 de ene
ro de 1947.

CAPITULO TERCERO.

CONSIDERACIONES ACERCA DE LA POLITICA SOBRE COLONIZACION SEGUIDA POR EL GOBIERNO FEDERAL CON POSTERIORIDAD A LA DEROGACION DE LA LEY.

- a).- REFORMAS AL ARTICULO 58 DEL CODIGO AGRARIO.
- b).- FACULTADES QUE SE CONFIEREN AL JEFE DEL DEPARTAMENTO DE ASUNTOS AGRARIOS Y COLONIZACION Y AL SECRETARIO GENERAL DE NUEVOS CENTROS DE POBLACION EJIDAL, EN ESTA MATERIA.
- c).- EL REGLAMENTO GENERAL DE COLONIAS AGRICOLAS Y GANADERAS.
- d).- LIMITACIONES A LA PROPIEDAD DEL COLONO.
- e).- SOBRE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEGISLACION QUE RIGE LA COLONIZACION.
- f).- CONSIDERACIONES FINALES.

CONSIDERACIONES ACERCA DE LA POLITICA
SOBRE COLONIZACION SEGUIDA POR EL GO-
BIERNO FEDERAL CON POSTERIORIDAD A -
LA DEROGACION DE LA LEY.

a).- REFORMAS AL ARTICULO 58 DEL CODIGO
AGRARIO.

En la última parte del capítulo anterior anticipamos -
que mediante las reformas y adiciones al art. 58 del Código -
Agrario, por Decreto de 31 de diciembre de 1962, publicado -
en el Diario Oficial de la Federación el 22 de enero de 1963,
había quedado suprimida para efectos futuros la colonización -
en nuestro país. La derogación de la Ley Federal de Coloni -
zación por el Decreto aludido está contenida en sus artículos -
transitorios, pero por su parte el art. 58, tal como reza el -
texto vigente, prohíbe la colonización y la venta de terrenos -
nacionales, independientemente de que prohíbe, además, la -
colonización de propiedades privadas. El artículo Primero -
Transitorio dice: "Se derogan la Ley Federal de Colonización

y la Ley que creó la Comisión Nacional de Colonización, expedida el 30 de diciembre de 1946". El artículo Segundo faculta al Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, para la vigilancia del buen funcionamiento de las colonias ya existentes debidamente legalizadas y además para que supervice el cumplimiento del Estatuto Jurídico que las rige. Debe entenderse desde luego que el estatuto jurídico que rige a las colonias es la Ley Federal de Colonización. Igualmente se faculta al Jefe del Departamento para atender a la correcta administración de las colonias, lo cual quiere decir que además tendrá ingerencia sobre el estatuto jurídico de cada una de las colonias, aplicando las sanciones correspondientes. El artículo Cuarto dispone que quedarán sin efecto y se mandarán archivar todos aquellos expedientes de colonización en los cuales no se haya dictado la autorización o la concesión para colonizar y las autorizaciones para elaborar proyectos de obras que se hubieren dictado con vistas a futuras colonizaciones. Por lo demás el artículo Quinto faculta al propio titular del Departamento para declarar la caducidad de las concesiones o de las autorizaciones para colonizar, cuando éstas resulten ya ineficaces o no se haya dado cumpli

miento al contrato de colonización. En esos casos, los terrenos que habían sido incorporados a un proyecto de colonización, si éstos eran nacionales, pasarán al fondo de reservas para destinarse a satisfacer necesidades agrarias, tal como lo dispone el artículo 58 del Código Agrario y si los terrenos eran de propiedad privada serán afectables en los términos del propio Código.

b).- FACULTADES QUE SE CONFIEREN AL JEFE DEL DEPARTAMENTO DE ASUNTOS AGRA - RIOS Y COLONIZACION Y AL SECRETARIO - GENERAL DE NUEVOS CENTROS DE POBLA - CION EJIDAL, EN ESTA MATERIA.

A partir del 22 de enero de 1963, toda la política relativa a colonización se rigió con base a los artículos transitorios del Decreto que reforma y adiciona el Art. 58 del Código Agrario. No fue sino hasta el 17 de mayo de 1965, ya bajo la administración presente, cuando se expidió un acuerdo facultando al Secretario General de Nuevos Centros de Población Ejidal para continuar la tramitación de los expedientes de colonización que no deben archivarse en cumplimiento de los artículos transitorios del Decreto de 31 de diciembre de 1962. Este acuerdo fue expedido por el Ing. Norberto Aguirre Palancas, en su calidad de Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, y suscrito igualmente por el Ing. Joaquín Franco B., Secretario General de Nuevos Centros de Población Ejidal. Indiscutiblemente este acuerdo es una dis-

posición de carácter general, ya que pretende ser obligatorio para todas las situaciones que el mismo prevé y regulan la política a seguir sobre colonización, una vez derogada la Ley Federal de Colonización. En otros términos, el acuerdo viene a substituir a la Ley Federal de Colonización. El acuerdo se expide por el Jefe del Departamento y por el Secretario General con fundamento en el artículo 17 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, que es el Ordenamiento que determina cuáles son las facultades del Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización. En este artículo se encuentra especificada la competencia del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, pero concretamente por lo que a colonización se refiere deben mencionarse las fracciones Primera y Catorce. La Primera porque es una disposición o norma de carácter general "aplicar los preceptos agrarios del art. 27 constitucional, así como las leyes agrarias y sus reglamentos" y la fracción Catorce: "proyectar los planos generales y concretos de colonización, para realizarlos, promoviendo el mejoramiento de la población rural y, en especial, de la población ejidal excedente". O sea que, el artículo 17 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Esta-

do como es lógico suponer, no le concede al Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización facultades reglamentarias.

También indica el acuerdo que estamos refiriendo, que se fundamenta en la fracción XX del artículo sexto y fracción XVII del artículo noveno del Reglamento Interior del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización. La fracción XX del artículo sexto del mismo Reglamento dice que son atribuciones del Jefe del Departamento, disponer la vigilancia del buen funcionamiento de las colonias existentes debidamente legalizadas, resolviendo todos los problemas que se presenten por el cumplimiento de su Estatuto Jurídico, aplicando las sanciones que procedan, y ordenando una revisión sistemática de todas las colonias autorizadas, declarando la caducidad de aquellas concesiones de colonización cuando haya fundamento para ello; y la fracción XVII del artículo noveno indica que corresponde al Secretario General de Nuevos Centros de Población Ejidal, entre otras cosas, vigilar el buen funcionamiento de las colonias existentes debidamente legalizadas, e intervenir en los problemas que se presenten, proponiendo a la Jefatura las sanciones procedentes y revisar las colonias au-

torizadas; proponer la caducidad de las concesiones cuando sí procedan, someter a la consideración de la Jefatura los problemas y soluciones que se deriven de la aplicación del artículo 58 del Código Agrario. Como se puede notar de la transcripción de disposiciones en las cuales el Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización pretende fundamentar la expedición del Acuerdo, se refieren a hipótesis totalmente distintas, relacionadas exclusivamente con la administración y vigilancia de las colonias; pero de ninguna manera le confiere facultades reglamentarias, por ser éstas exclusivas del Presidente de la República, tal como lo establece el artículo 89, en relación con el 92 de la Constitución General de la República.

Por otra parte, como lo estudiaremos y analizaremos más adelante, la facultad reglamentaria, que sólo corresponde al Presidente de la República, por ser una facultad legislativa no delegada sino otorgada por la propia constitución, no puede a su vez delegarla a los Secretarios de Estado o Jefes de Departamento. Por las características del acuerdo comentado no debe confundirse o equipararse con los acuerdos meramente administrativos que puede dic-

tar un Jefe de Departamento o un Secretario de Estado, puesto que este acuerdo es la reglamentación de la ley derogada, aplicable a las colonias que ya están establecidas y que siguen funcionando de acuerdo con la revisión que se ha hecho, como lo ordena el Decreto de 30 de diciembre de 1962; y, además, formalmente viene a ser un reglamento por la forma en que está concebido, o sea, aplicable en forma general y abstracta a situaciones no individuales. El acuerdo que se ha comentado tampoco puede interpretarse como un añadido, reforma o modificación al reglamento interior del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, ya que las facultades que en él se especifican son otorgadas al Secretario General de Nuevos Centros de Población, porque el Reglamento Interior del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización solamente lo puede expedir el Presidente de la República, refrendado por el Jefe del Departamento; al menos así está expedido el vigente, y de acuerdo con el inciso f) del artículo 72 de la Constitución: "En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación"; de ahí que, si pretende ser una modificación o una interpretación del Reglamento Interior

del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización debió haberlo expedido igualmente el Presidente de la República, pues de lo contrario estaría violándose el artículo 72 Constitucional.

El 5 de enero de 1968 el Presidente de la República - expide un Decreto por el cual se instruye al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización sobre el tratamiento que debe rá darse, tanto a las colonias en proceso de legalización como las ya legalizadas. Este Decreto textualmente se expresa así:

"Art. 1o.- El Departamento de Asuntos Agrarios y - Colonización, mediante la revisión sistemática de los expedientes respectivos y la investigación del estado real de las colonias existentes y de las que se encuentran en proceso de legalización, procederá a regularizar la situación de las que lo requieran y declarará la caducidad de las concesiones, o en su caso, resolverá el retiro administrativo de las autorizaciones para colonizar, cuando de acuerdo con las disposiciones legales aplicables lo considere procedente.

Art. 2o.- El Departamento de Asuntos Agrarios y - Colonización proveerá lo necesario a fin de que tanto las colonias existentes ya legalizadas, como las que están en proceso de legalización, dispongan del Reglamento Interior que les co

responde, debidamente actualizado, cuidando que éste contenga las disposiciones adecuadas a su organización, vigilancia, buen funcionamiento y correcta administración, así como el establecimiento de las sanciones que procedan en caso de violación a los preceptos que las rigen. Para que entren en vigor los Reglamentos a que se ha aludido, se requerirá de la aprobación del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.

Art. 3o.- El Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización vigilará que los Reglamentos Interiores de las Colonias establezcan las bases para enajenar, hipotecar o gravar lotes que no se vayan a aplicar a fines agrícolas o ganaderos, pero cuyo destino implique un evidente beneficio de carácter general que favorezca el desarrollo de la región. Igualmente se establecerán las provisiones necesarias para la regularización y creación en su caso de zonas urbanas y el régimen a que queden sujetos los terrenos que, previos los estudios y aprobación del propio Departamento, deban considerarse suburbanos de las poblaciones inmediatas.

Art. 4o.- El Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización tomará las medidas pertinentes para evitar la especulación o el acaparramiento de los terrenos comprendidos dentro de las colonias y aprobará las normas a que se sujetará-

la privación de derechos y las que han de aplicarse en los ca sos de abandono de lotes o acaparamientos de los mismos por personas físicas o morales".

Posiblemente las autoridades agrarias notaron las deficiencias de que adolecía el acuerdo que hemos comentado en párrafos anteriores, de ahí que se haya expedido este Decre to Presidencial que incuestionablemente sí está dentro de las facultades reglamentarias del Presidente de la República. Co mo se puede notar en el artículo 4o., el Jefe del Departamen to de Asuntos Agrarios y Colonización tiene ingerencia en to do lo relacionado con el problema de colonización y terrenos nacionales; pero muy especialmente dice que aprobará las nor mas a que se sujetará la privación de derechos y las que han de aplicarse en los casos de abandono de lotes o de acapara mientos de los mismos por personas físicas o morales. El texto es bastante claro, indica que aprobará, pero de ninguna manera puede interpretarse ésto en el sentido de que se le fa culta igualmente para expedir normas o disposiciones de ca rácter general como lo ha hecho; sólo tiene pues la facultad de aprobarlas, que es la facultad de refrendar las leyes y re glamentos que expida el Presidente de la República o el Con greso de la Unión en materia de su competencia.

c).- EL REGLAMENTO GENERAL DE COLONIAS AGRICOLAS Y GANADERAS.

Con base en el Decreto expedido por el Presidente de la República facultando al Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización para que intervenga en todos los problemas relacionados con colonización, se expidió el 29 de marzo de 1968 el Reglamento General de Colonias Agrícolas y Ganaderas, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de abril del mismo año. Este Reglamento está igualmente suscrito por el Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y por el Secretario General de Nuevos Centros de Población Ejidal y se enuncia así: "Con fundamento en las facultades que me confieren el Reglamento Interior del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y en cumplimiento del Decreto Presidencial de 5 de enero de 1968, publicado en el "Diario Oficial" de la Federación, el día 25 del mismo mes y año, he tenido a bien dictar el siguiente Reglamento"... "Como se ve, el Reglamento General de Colonias Agrícolas y Ganaderas incurre en las mismas deficiencias que

señalamos para el Acuerdo de 17 de mayo de 1965, ya que está suscrito por el Jefe del Departamento y un Secretario General, fundando en este caso sus facultades, en el Reglamento Interior del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y en el Decreto que acabamos de transcribir, pero se omite la fundamentación que se le dió al Acuerdo anterior por lo que se refiere a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

A continuación vamos a hacer un análisis de los alcances y contenido de este Reglamento, ya que por el momento es el que rige todos los aspectos relacionados con la colonización en el país. Tal como está concebido, es un Reglamento de carácter general, como su título lo indica; viene a subsumir a la antigua Ley Federal de Colonización derogada y a todos los acuerdos y decretos que aquí hemos referido. Formalmente se trata pues de un reglamento, ya que contiene también normas e hipótesis de carácter general y encierra aspectos que amplían inclusive la antigua Ley Federal de Colonización. En sus ocho capítulos y sesenta y cinco artículos se encuentran todas las normas e hipótesis previstas a que queda sujeto el colono y la colonización en general, tal como se viene desarrollando actualmente en el país. En otros términos, no hay

duda pues de que se trate de un reglamento.

Su artículo 3o. transcribe textualmente el artículo 25- de la Ley Federal de Colonización derogada y se relaciona - - con la capacidad para ser Colono, y el artículo 4o. nos defi-- ne quién puede ser considerado como colono cuando indica que: "Para los efectos de este Reglamento se consideran colonos -- aquellas personas a quienes se les haya dado posesión de un - lote de los que integran la colonia o el distrito de colonización, o hayan adquirido conforme a la ley de colonización, amparada dicha posesión por acta, contrato de compraventa o un título - sujeto a las disposiciones emanadas de los ordenamientos que motivaron la fundación de los mismos". Congruente con las - facultades que se le confieren al Presidente de la República, y éste a su vez, al Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios - y Colonización, se comprenden en el Reglamento las normas a que deberán sujetarse los Consejos de Administración de cada colonia. De ahí que el capítulo segundo se refiera a las asam bleas; el tercero, a los órganos de administración; el cuarto, - a los derechos y obligaciones de cada colono, tanto por lo que respecta a la propiedad como con el conglomerado del cual -- forma parte. Muy importante es el capítulo quinto, que trata

de las modalidades de la propiedad de los bienes adquiridos -- por la vía de colonización. En este aspecto se introducen modificaciones fundamentales respecto a las disposiciones anteriores que habían regido la colonización en el país y de las cuales se supone este reglamento viene a ser una prolongación, si realmente pretende ser un reglamento.

d).- LIMITACIONES A LA PROPIEDAD DEL
COLONO.

El art. 38 capítulo quinto dispone que: "La propiedad de las tierras laborables de la colonia, así como la de los solares urbanos será individual, la de agostadero, monte o cerril preferentemente será colectiva". Se prohíbe por el artículo 40 que un solo colono tenga más de un lote, ya sea de cultivo, urbano o de agostadero, sin importar para ello los límites que fija el art. 27 constitucional para la pequeña propiedad. El colono tiene la obligación de cumplir con el Reglamento Interior de la colonia y participar en los trabajos colectivos de la misma; no puede transmitir sus derechos sino es con la autorización del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización; la contravención a estas disposiciones lo hace acreedor a que se abra un juicio de cancelación administrativa de su título de propiedad o de rescisión de contrato de colonización. Sólo en casos específicos se le autoriza a dar en arrendamiento o aparcería el lote asignado y es en aquéllos en que se trate de viudas o enfermos incapacitados para traba

jos agrícolas y, además, establece preferencias en favor de los familiares del arrendador.

Para los casos de crédito de avío o refaccionario lo obliga a que éstos se canalicen por conducto de las instituciones bancarias oficiales que operan en el ramo de crédito agrícola, igual que para los casos de arrendamiento. Cuando se trate del remate de un lote se establecen preferencias en favor de los familiares del colono o en favor de personas que de acuerdo con el art. 3o. llenen los requisitos para figurar como colonos. En el contrato de colonización y en el título en su caso, se especificará la lista de sucesores preferentes para el caso de desaparición del colono. En caso de que no se hayan señalado sucesores preferentes, el consejo de administración tendrá facultades para que se haga la adjudicación a otras personas, o sea que en este aspecto se deroga el derecho sucesorio en favor del consejo de administración de la colonia, como organismo.

Si el colono incurre en violaciones se hace acreedor a que se cancelen administrativamente sus derechos, ya sean posesorios o de propiedad. Igualmente se le sanciona cuando deja ociosas las tierras por un término mayor de dos años --

consecutivos, o cuando deje de pagar dos o más anualidades y aún no ha terminado de cubrir el valor de su lote, y a contribuir a los servicios a que está obligado como miembro de la colonia.

Este reglamento, con relación a la ley anterior derogada, introduce modificaciones fundamentales respecto a la propiedad del colono. Por lo pronto, introduce la novedad de que la propiedad ganadera deberá ser preferentemente colectiva, contrariamente a la ley anterior que nunca habló de propiedad colectiva sino de lotes dentro de una colonia. Establece por otra parte la cancelación administrativa de los derechos del colono o de los títulos de propiedad, y como ya lo hicimos notar en este trabajo, la Ley Federal de Colonización derogada, no incluía en su articulado un procedimiento de cancelación de derechos, y si bien es cierto que durante su vigencia se siguió el procedimiento de rescisión de contratos y de cancelación de títulos de propiedad, fue recurriendo a la ley de 5 de abril de 1926 que sí incluía la rescisión y cancelación administrativa. El Reglamento que comentamos sí incluye el procedimiento del cual la Ley Federal de Colonización fue omisa. Modificación muy importante con respecto a las leyes -

anteriores es el del trabajo personal o directo del lote o parcela que se le adjudica al colono, ya que no lo puede dar en arrendamiento ni explotar indirectamente, si no es con la autorización de el Consejo de Administración o la del propio Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización; el arrendamiento sólo será factible en los casos en que se trate de viudas o de colonos físicamente incapacitados para dedicarse directamente a las tareas agrícolas o ganaderas. Si se incurre en violaciones a estas disposiciones el colono corre el riesgo de que se le levante acta de abandono y se cancelen administrativamente sus derechos de propiedad, quedando en aptitud la Administración de la Colonia y el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización de adjudicar el lote a otra persona que llene los requisitos del art. 3o., siempre preferentemente dentro de aquellas personas que figuran como sucesores o familiares del colono.

Esto de los sucesores preferentes también es una novedad que se introduce en el reglamento porque la ley anterior no contenía un régimen de sucesión específico, y para los casos hereditarios la propiedad del colono se regía por el derecho sucesorio del derecho común.

Todas estas modificaciones que se introducen en el Reglamento General de Colonias Agrícolas y Ganaderas en relación con la propiedad del colono, creemos que se deben a la confusión que las autoridades del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización tienen respecto al problema y a la propiedad específica que significa la propiedad derivada de la aplicación de las leyes de colonización, pues se le está dando a la propiedad del colono un matiz de carácter ejidal que indiscutiblemente no tiene, porque la propiedad del colono se rige por el art. 27 constitucional y éste sólo prevé tres tipos de propiedad: la propiedad comunal, la propiedad ejidal y la propiedad privada. Desde luego la propiedad derivada de colonias no puede asimilarse a la propiedad ejidal ni tampoco a la comunal, ya que tratándose de derechos de colonos éstos pueden hipotecarse, gravarse o enajenarse, que son actos jurídicos expresamente prohibidos por el art. 138 del Código Agrario cuando se trata de regímenes de propiedad ejidal o comunal. La enajenación, hipoteca o cualquier gravámen con que se cargue una propiedad, son rasgos específicos que el derecho ha concebido para la propiedad privada y el hecho de que tanto la ley derogada como el actual Reglamento que es

tamos comentando, establezcan como requisito indispensable - para que se haga la hipoteca o la enajenación a que el colono recurra al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización - para que recabe una autorización expresa para hacer las operaciones, de ninguna manera puede esto asimilar la propiedad del colono a la propiedad ejidal. Debemos pues concluir que la propiedad del colono ubicada dentro del art. 27 constitucional, es una propiedad privada, y que por lo tanto se rige por las normas de propiedad privada, más las modalidades específicas para la propiedad del colono. Insistimos en que en este caso el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización ha confundido el régimen de propiedad del colono con el régimen de propiedad ejidal, porque las restricciones que el Reglamento le impone a la propiedad del colono son propias de la propiedad ejidal.

e).- SOBRE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE
LA LEGISLACION QUE RIGE LA COLO
NIZACION.

De acuerdo con nuestro sistema constitucional de división de poderes, el poder ejecutivo está depositado en el Presidente de la República, y como nos dice Felipe Tena Ramírez "no incurramos por tanto, en el común error de considerar que el ejecutivo lo forman el presidente y los secretarios de Estado. Estos últimos son simplemente colaboradores inmediatos de aquél, y aunque muchas de sus decisiones no son ni pueden ser en la práctica órdenes directas del presidente, sin embargo, en un sistema presidencial como el nuestro, los actos de los secretarios son en derecho actos del presidente" (1). Contrariamente a lo que opina este autor respecto a la equiparación que hacen las leyes reglamentarias entre un secretario de estado y un jefe de departamento, nosotros entendemos que por las funciones que desempeñan uno y otro, si son equiparables, pues para la identificación de una función o de una actividad no importa el nombre sino las carac

terísticas de la función desempeñada, y en nuestro sistema constitucional, de acuerdo con la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado la distinción es más de orden político que constitucional. En este caso, pues, hacemos caso omiso de las controversias que entre los constitucionalistas mexicanos ha suscitado siempre la inclusión de los Departamentos de Estado dentro del gabinete, al lado de las secretarías, y para los efectos de las conclusiones que aquí extraemos, equiparamos las Secretarías con los Departamentos de Estado.

Establecido el criterio anterior analicemos la fracción I del art. 89 constitucional, que señala que las facultades y obligaciones del presidente son "promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia". En esta fracción se encuentra contenida la facultad reglamentaria del presidente de la república como titular del poder ejecutivo y de acuerdo con la interpretación que nos dá el tratadista de derecho administrativo Gabino Fraga, aunque no se encuentre expresamente señalada en el art. 89 de la Constitución, como lo hacían las constituciones anteriores que sir-

vieron de antecedente para llegar a la promulgación de la de 1917 y con anterioridad a ésta, la fracción I del art. 55 de la Constitución de 1857, concebida en los mismos términos que la presente, pero que incuestionablemente son los antecedentes históricos que invoca el mencionado autor los que permiten suponer que la facultad reglamentaria está contenida en la fracción I del art. 89. Si al presidente de la república se le faculta por la Constitución para ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, es incuestionable que se le tiene que facultar para reglamentarlas, ya que el reglamento hace el papel de instrumento de aplicación de la ley, por referirse a hipótesis menos generales y ajustarse en medida de lo posible, sin perder el carácter de norma general, al caso concreto; de ahí que se indique de acuerdo con la interpretación del autor que se cita que, cuando la fracción I incluye la oración "proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia" implícitamente se está conteniendo ahí la facultad reglamentaria, lo cual nos permite concluir en el mismo sentido que el autor cuando nos dice: "A pesar de haberse suprimido en el texto que se acaba de transcribir la expresión clara y terminante que contienen las Constituciones

anteriores, se ha estimado que el Ejecutivo, bajo la vigencia de las de 1857 y 1917, continúa con la facultad reglamentaria, pues no se encuentra ninguna razón en los antecedentes históricos de ellas que pueda indicar que la intención del Constituyente haya sido diversa de la de los legisladores precedentes" (2).

En otros términos, partiendo de la interpretación gramatical que hemos tenido por aceptada llegamos a la conclusión de que la facultad reglamentaria se otorga al presidente para expedir disposiciones generales que sean el medio práctico y adecuado para poder dar exacta observancia a la ley, y que la facultad reglamentaria del poder ejecutivo no proviene de una delegación que haga en su favor el poder legislativo, que de acuerdo con la teoría política de la división de poderes es el único facultado para crear la ley, sino que dicha facultad se encuentra directamente incluida en la constitución, no obstante la redacción de la fracción I del art. 89 constitucional.

Para reforzar esta interpretación recurrimos al artículo 92 de la constitución que se expresa en los siguientes términos: "Todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente deben estar firmados por el Secretario del Despacho, encar

gado del ramo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos. Los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente, relativos al Gobierno del Distrito Federal y a los Departamentos Administrativos, serán enviados directamente por el Presidente al Gobernador del Distrito y al Jefe del Departamento respectivo".

De acuerdo con la teoría de la división de poderes a la cual se acoge nuestra Constitución y con la interpretación que el máximo tribunal de justicia de la nación ha establecido, la facultad reglamentaria sólo corresponde al titular del poder ejecutivo y ésta de ninguna manera se entiende como delegable, pues ello equivaldría a subvertir el orden constitucional, ya que la facultad legislativa corresponde originariamente al poder legislativo y el ejecutivo sólo la tiene en su calidad de "reglamentaria", entendiéndose como la facultad de aplicar y ejecutar las leyes expedidas por el Congreso. Y si ya hemos visto que por ejecutivo debe entenderse estrictamente el Presidente de la República y de ninguna manera a los Secretarios de Estado que integran el gabinete, síguese de ahí, para ser congruentes, que la facultad reglamentaria no puede ser delegada en un Secretario de Estado o

Jefe de Departamento. Para ello citamos a continuación la tesis 2133 "REGLAMENTOS ADMINISTRATIVOS".

"Si el Ejecutivo dicta una disposición de carácter legislativo, en uso de la facultad que la Constitución le otorga para proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes, y por medio de ella crea una obligación de naturaleza general, pero dicha disposición no tiene un carácter autónomo, ya que su finalidad es la de evitar situaciones que condena un precepto constitucional, es decir, es una disposición que tiende a la exacta observancia de una ley expedida por el Poder Legislativo, esto obliga a considerar tal disposición desde un punto legal y doctrinal, como un acto reglamentario, sin que para ello sea óvices el que exista un reglamento sobre la misma materia, porque no hay imposibilidad legal de que respecto de una misma ley, se expidan varios reglamentos simultáneos o sucesivos; pero conforme a nuestro régimen constitucional, sólo tiene facultades para legislar el Poder Legislativo y excepcionalmente el Ejecutivo en el caso de la facultad reglamentaria, que únicamente puede ser ejercitada por el titular de ese Poder, sin que en la Constitución exista una disposición que lo autorice para dele-

gar en alguna otra persona o entidad, la referida facultad; -
pues ni el Poder Legislativo puede autorizar la delegación; -
por tanto, sostener que la Ley de Secretarías de Estado en-
carga a la de Economía, la materia de monopolios, y que -
esa ley, fundada en el art. 90 de la Constitución, debe en-
tenderse en el sentido de que dicha Secretaría goza de cier-
ta libertad y autonomía en esta materia, es desconocer la -
finalidad de aquélla, que no es otra que la de fijar la com-
petencia genérica de cada Secretaría, pero sin que por ello
puedan actuar en cada materia sin ley especial, ni mucho -
menos que la repetida ley subvierta los principios constitu-
cionales, dando a las Secretarías de Estado, facultades que,
conforme a la Constitución, sólo corresponden al titular del
Poder Ejecutivo; decir que conforme a los artículos 92, 93-
y 103 de la Constitución, los Secretarios de Estado tienen -
facultades ejecutivas y gozan de cierta autonomía en las ma-
terias de su ramo y de una gran libertad de acción, con --
amplitud de criterio para resolver cada caso concreto, sin-
someterlo al juicio y voluntad del Presidente de la Repúbli-
ca, es destruir la unidad del poder; es olvidar que dentro -
del régimen constitucional el Presidente de la República es-

el único titular del Ejecutivo, que tiene el uso y el ejercicio de las facultades ejecutivas; es, finalmente, desconocer el alcance que el referendo tiene, de acuerdo con el artículo 92 constitucional, el cual, de la misma manera que los demás textos relativos, no dan a los Secretarios de Estado mayores facultades ejecutivas ni distintas siquiera, de las que al Presidente de la República corresponden" (3).

Tesis que se encuentra fundada en la jurisprudencia del apéndice al tomo CXVIII del Seminario Judicial de la Federación, pág. 1645.

El mismo criterio ha sido sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el tomo número 1653/40, en los siguientes términos: "El artículo 7o., fracción I, de la Ley Orgánica del artículo 28 constitucional, establece que el Ejecutivo Federal estará facultado para dictar, previa consulta del Consejo Nacional de Economía, las medidas siguientes: I.- Fijar los precios máximos de los artículos o las cuotas de los servicios. Es indudable que al referirse el precepto transcrito al "Ejecutivo Federal", alude a los funcionarios que de acuerdo con los estatutos constitucionales citados, deben in

tervenir en la expedición de reglamentos, acuerdos y órdenes, - esto es, tanto al C. Presidente de la República como al Secretario de la Economía Nacional, que es a quién corresponde la materia relativa a las leyes y reglamentos del artículo 28 de la Constitución Federal. De acuerdo, pues, con las disposiciones invocadas y, además, con el artículo 24 de la Ley de Secretarías de Estado, para que los reglamentos, decretos y órdenes que se expidan en la materia indicada tengan validez y observancia constitucionales, deben ser firmados por el Presidente de la República y refrendados por el Secretario de la Economía Nacional. Ahora bien, el Acuerdo de 24 de marzo de 1939, impugnado en este juicio, fue expedido exclusivamente por el Secretario de la Economía Nacional, en ejercicio de la facultad que le concede el artículo 10 del Reglamento sobre Artículos de Consumo Necesario, que dice literalmente en su parte relativa: La Secretaría de la Economía Nacional fijará, en el Distrito Federal, los precios máximos a que deben venderse los artículos de consumo necesario, oyendo previamente al Comité Central Consultivo. Es indiscutible que la facultad que otorga el artículo transcrito está en pugna con los es-

tatutos constitucionales y con las disposiciones de las leyes de Secretarías de Estado y Orgánica del artículo 28 de la Constitución, anteriormente citadas, puesto que de acuerdo con estos preceptos, como ya se dijo, para que tenga validez constitucional el Acuerdo que fije los precios máximos de los artículos, - deberá ser expedido por el C. Presidente de la República y re - frendado por la Secretaría de la Economía Nacional, de tal - - manera, que si el acuerdo lo expide el C. Presidente de la - República sin el refrendo del Secretario expresado, no tendrá validez ni observancia constitucional, como tampoco la tiene - cuando lo firma únicamente el "Secretario del Ramo. En con - secuencia, es inconstitucional el Acuerdo de 24 de marzo de - 1939 por haber sido expedido por el Secretario de la Econo - mía Nacional, sin facultades constitucionales para ello; y, - - por ende, también son inconstitucionales las multas que se - impusieron a los quejosos por las infracciones que se estima cometieron dichos quejosos al vender carne en canal a mayor precio que el señalado en este Acuerdo" (4).

Si como ha quedado establecido con anterioridad, des - pués de haber hecho el análisis exhaustivo del Acuerdo de 17 - de mayo de 1965, publicado en el Diario Oficial de la Federa -

ción el 17 de junio del mismo año, por el cual y con fundamento en el artículo 17 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado y los artículos 6o., fracción XX y 9o., fracción XVII del Reglamento Interior del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización se facultó al Secretario General de Nuevos Centros de Población Ejidal para continuar la tramitación de los expedientes de colonización, que no deban archivarse en cumplimiento de los artículos transitorios del Decreto de 31 de diciembre de 1962, se encuentra suscrito y sancionado exclusivamente por el C. Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y por el aludido Secretario y tomando en consideración de que por tratarse de normas de carácter general y no de meros acuerdos administrativos encaminados a regir o definir casos concretos, sino se trata de auténticos reglamentos, de acuerdo con la facultad que la Constitución le confiere al Titular del Ejecutivo, en el mismo caso se encuentra nada menos que el Reglamento General de Colonias Agrícolas y Ganaderas.

Igual que el acuerdo referido, este Reglamento está expedido por el Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y el Secretario General de Nuevos Centros de Po

blación Ejidal, según se expresa en su parte introductoria, con fundamento en el Decreto Presidencial de 5 de enero de 1968 y con las facultades que se le confieren al Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización en el Reglamento Interior de dicho Departamento. Ya concluimos en apartados anteriores que ni la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, ni el Reglamento Interior del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, facultan a éste y mucho menos al Secretario General para que se arroguen la facultad reglamentaria que es exclusiva del Presidente de la República.

Complementando las consideraciones que se han hecho sobre los alcances y la inconstitucionalidad de estos reglamentos, con el criterio establecido por la Suprema Corte en jurisprudencia que hemos citado, llegamos a la conclusión de que el Reglamento General de Colonias Agrícolas y Ganaderas que se supone es el instrumento legal con que la administración cuenta para regir la propiedad de las colonias como núcleos de población, resulta notoriamente inconstitucional, ya que el Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización ha obrado al margen de la constitución al asumir facultades reglamentarias que se encuentran expresamente contenidas en la

Constitución General de la República como exclusivas del Ejecutivo. Por otra parte, nuestro régimen constitucional es un régimen de facultades expresas y la autoridad sólo puede hacer aquéllo para lo cual está expresamente autorizada. En el caso que nos ocupa no hay ninguna disposición que faculte al Jefe -- del Departamento Agrario para legislar.

f).- CONSIDERACIONES FINALES.

Es muy importante destacar, como se ha hecho, que la arbitrariedad de las autoridades administrativas, en este caso el Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, puede traer consecuencias funestas que agudicen el problema agrario nacional, de por sí complejo, cuando al margen de las disposiciones legales que deben regir la conducta de los funcionarios públicos, asumen facultades que la Constitución reserva para el Presidente de la República, creando situaciones jurídicas en favor o en perjuicio de particulares.

Al derogarse la Ley Federal de Colonización mediante el Decreto que reforma y adiciona el artículo 58 del Código Agrario, la política sobre colonización y la situación jurídica de las colonias ya establecidas, se rigió por las diversas disposiciones que precedieron al Reglamento General de Colonias Agrícolas y Ganaderas, que como hemos visto, algunas sí fueron expedidas por las autoridades competentes, pero otras nó; y lo que es más importante, el Reglamento cae en el mismo vicio de inconstitucionalidad.

En tales condiciones, durante cinco años consecutivos las autoridades agrarias han venido aplicando los Acuerdos, - Decretos y Reglamentos; todo ello ha dado margen a que se - crean situaciones de hecho que a la postre tendrán consecuencias nefastas en el campo. Al ser aplicado el Reglamento, - varios títulos de propiedad se han revocado, igualmente contratos y posesiones por haber incurrido sus beneficiarios en - violaciones a dicho ordenamiento legal. No tenemos conocimiento si el Reglamento ha sido impugnado de inconstitucionalidad por las vías legales correspondientes, pero ello no descarta la posibilidad de la impugnación ni mucho menos se purgan sus vicios constitucionales.

- (1).- FELIPE TENA RAMIREZ. Derecho Constitucional Mexicano. Sexta Ed. Porrúa, S.A., México, 1963.
- (2).- GABINO FRAGA. Derecho Administrativo. Duodécima - Ed. Porrúa, S.A., México, 1968 pág. 110.
- (3).- Jurisprudencia y Tesis Sobresalientes de 1955-1963. Ad ministrativa, 2a. Sala. Mayo Ediciones, México, 1965 - págs. 815 y 816.
- (4).- Amparo en Revisión 1653/40. Archivo de la Suprema - Corte de Justicia de la Nación.

CONCLUSIONES.

PRIMERA.- Las reformas y adiciones del art. 58 del Código Agrario sí derogaron a la ley federal de colonización, pero dejaron vigente la Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasiás.

SEGUNDA.- No obstante que el decreto que modificó y adicionó el art. 58 del Código Agrario prohíbe la venta de terrenos, consideramos que sólo tiene ese alcance en aquellos casos en que dichos terrenos resulten aptos para satisfacer una necesidad agraria.

TERCERA.- No siempre un terreno es apto para satisfacer una necesidad agraria. Aún siéndolo, no siempre es jurídicamente posible destinarlo a fines ejidales, aunque sean propiedades de la Nación. Sí, en cambio, son aptos para satisfacer necesidades ejidales, sobre todo para el establecimiento de nuevos centros de población, las colonias que se constituyeron con base en la Ley Federal de Colonización, y que por diversas circunstancias fueron abandonados o no cumplieron con las finalidades y objetivos que se proponía esa -

legislación.

CUARTA.- Es indispensable que se concluya con la revisión que se ha iniciado de todas las colonias que quedaron pendientes y de aquéllas que se constituyeron definitivamente de acuerdo con el Estatuto Jurídico que las regía, pero que no fueron explotadas directamente por colonos, para que esos terrenos pasen a constituir nuevos centros de población ejidal.

QUINTA.- Por lo que se refiere a los ordenamientos que rigen la colonización en el país, creemos que están viciados de inconstitucionalidad, sobre todo el Reglamento General de Colonias Agrícolas y Ganaderas.

SEXTA.- La inconstitucionalidad se hace consistir en que dicho Reglamento está expedido por el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, y que la facultad reglamentaria incumbe exclusivamente al Presidente de la República, como titular del ejecutivo federal.

SEPTIMA.- Que la facultad reglamentaria del Presidente de la República no es delegable, de tal manera que si un jefe de Departamento o un Secretario de Estado en un momento dado desempeña funciones reglamentarias, éstas se encuentran viciadas de inconstitucionalidad.

OCTAVA.- El decreto de 5 de enero de 1968 expedido por el Presidente de la República, que fija normas generales y confiere facultades al Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización en esta materia, sí está expedido con las facultades reglamentarias que incumben al Presidente de la República.

NOVENA.- Independientemente del carácter inconstitucional del Reglamento General de Colonias Agrícolas y Ganaderas, se introducen en el mismo modalidades que resultan novedosas en materia de colonización.

DECIMA.- Las modalidades fundamentales que se introducen son: la creación de los terrenos comunales dentro de las colonias y la creación de terrenos de uso colectivo, aunque como lo establecimos en este trabajo, el legislador, en este caso el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, no hace ninguna distinción entre terrenos comunales y terrenos colectivos.

DECIMA PRIMERA.- Creemos que existen diferencias fundamentales entre la explotación comunal de las tierras y la explotación colectiva, pero tal como se concibe este tipo de propiedad en el Reglamento General de Colonias Agrícolas-

y Ganaderas, la finalidad se orienta hacia la explotación comunal y no colectiva.

DECIMA SEGUNDA.- El hecho de que el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización haya creado terrenos comunales dentro de las colonias, se debe a la confusión que priva en las autoridades administrativas respecto a los distintos tipos de propiedad, definidos por la Constitución.

DECIMA TERCERA.- Se confunde frecuentemente, y así se concluye después del análisis de la ley, entre propiedad del colono y propiedad comunal que, de acuerdo con el Código Agrario se equipara a la propiedad ejidal.

DECIMA CUARTA.- Debe establecerse que la propiedad del colono es propiedad privada, ya que está facultado su titular para enajenarla, hipotecarla o gravarla, a diferencia de la propiedad ejidal, que está vedada a todos esos actos jurídicos.

DECIMA QUINTA.- Las restricciones que se imponen al colono para vender o gravar su propiedad, no son un obstáculo para que concluyamos de que se está ante la presencia de una propiedad privada, ya que el colono puede enajenar y gravar su propiedad, que son rasgos y atributos de la pro --

iedad privada.

DECIMA SEXTA.- En todo caso, las modalidades que introduce el Reglamento y que modifican radicalmente la pro-iedad del colono, sería otra causa de inconstitucionalidad, - si el hecho de haber sido expedido por una autoridad no facul-tada no lo fuera suficiente.

piedad privada.

DECIMA SEXTA.- En todo caso, las modalidades que introduce el Reglamento y que modifican radicalmente la propiedad del colono, sería otra causa de inconstitucionalidad, - si el hecho de haber sido expedido por una autoridad no facultada no lo fuera suficiente.

INDICE GENERAL.

	PAGINA
PROLOGO.	1
CAPITULO PRIMERO.	7
a).- PAPEL QUE DESEMPEÑO LA COLONIZACION EN LA HISTORIA-----	8
b).- LA COLONIZACION COMO CONQUISTA Y LA COLONIZACION COMO FORMA DE PROPIEDAD. SU NECESIDAD HISTORICA.	17
c).- DIVERSOS ARGUMENTOS JURIDICOS QUE BAJO LA COLONIA RIGIERON LA PROPIEDAD DE LA CORONA Y DE LOS PARTICULARES. DISTINTOS TIPOS DE PROPIEDAD QUE PUEDEN DISTINGUIRSE EN LAS FORMAS DE ADQUISICION.-----	23
d).- PRIMERAS LEYES DE COLONIZACION EN LA NACION MEXICANA. PROBLEMAS JURIDICOS QUE PLANTEA LA COLONIZACION EN MEXICO; CAOS Y FALTA DE PLANEACION.-----	51
e).- LAS LEYES DE COLONIZACION DE 31 DE MAYO DE 1875 Y 15 DE DICIEMBRE DE 1883, Y LAS LEYES DE BALDIOS DE 20 DE JULIO DE 1863 Y 26 DE MARZO DE 1894.-----	61
BIBLIOGRAFIA.	73
CAPITULO SEGUNDO.	76

a).- LA CONSTITUCION DE 1917 Y SUS ANTE CEDENTES.-----	77
b).- FORMAS DE PROPIEDAD QUE PREVE EL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL. PROPIE DAD PRIVADA, PROPIEDAD COMUNAL Y PROPIEDAD EJIDAL.-----	90
c).- LEY DE COLONIZACION DE 1926. OTRAS DISPOSICIONES.-----	99
d).- LA LEY FEDERAL DE COLONIZACION DE 30 DE DICIEMBRE DE 1946.-----	107
e).- NECESIDAD QUE SE PLANTEA EL GO- -- BIERNO DE LA FEDERACION DE PONER- RESTRICCIONES A LA COLONIZACION.---	112
BIBLIOGRAFIA.	114
CAPITULO TERCERO.	115
a).- REFORMAS AL ARTICULO 58 DEL CODI- GO AGRARIO.-----	116
b).- FACULTADES QUE SE CONFIEREN AL - JEFE DEL DEPARTAMENTO DE ASUNTOS AGRARIOS Y COLONIZACION Y AL SEGRE TARIO GENERAL DE NUEVOS CENTROS - DE POBLACION EJIDAL, EN ESTA MATE RIA.-----	119
c).- EL REGLAMENTO GENERAL DE COLO- - NIAS AGRICOLAS Y GANADERAS.-----	127
d).- LIMITACIONES A LA PROPIEDAD DEL CO LONO.-----	131

a).- LA CONSTITUCION DE 1917 Y SUS ANTE CEDENTES.-----	77
b).- FORMAS DE PROPIEDAD QUE PREVE EL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL. PROPIE DAD PRIVADA, PROPIEDAD COMUNAL Y PROPIEDAD EJIDAL.-----	90
c).- LEY DE COLONIZACION DE 1926. OTRAS DISPOSICIONES.-----	99
d).- LA LEY FEDERAL DE COLONIZACION DE 30 DE DICIEMBRE DE 1946.-----	107
e).- NECESIDAD QUE SE PLANTEA EL GO- -- BIERNO DE LA FEDERACION DE PONER- RESTRICCIONES A LA COLONIZACION.---	112
BIBLIOGRAFIA.	114
CAPITULO TERCERO.	115
a).- REFORMAS AL ARTICULO 58 DEL CODI- GO AGRARIO.-----	116
b).- FACULTADES QUE SE CONFIEREN AL - JEFE DEL DEPARTAMENTO DE ASUNTOS AGRARIOS Y COLONIZACION Y AL SECRE TARIO GENERAL DE NUEVOS CENTROS - DE POBLACION EJIDAL, EN ESTA MATE RIA.-----	119
c).- EL REGLAMENTO GENERAL DE COLO- - NIAS AGRICOLAS Y GANADERAS.-----	127
d).- LIMITACIONES A LA PROPIEDAD DEL CO LONO.-----	131

e).- SOBRE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEGISLACION QUE RIGE LA COLONIZA- -- CION.-----	137
f).- CONSIDERACIONES FINALES.-----	150
BIBLIOGRAFIA.	152
CONCLUSIONES.	153
INDICE GENERAL.	158