

CAPÍTULO V

EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS COLONIAS AGRÍCOLAS Y GANADERAS

Introducción	79
I. Concepto de colonización	80
II. Antecedentes de colonización en México	80
III. Ley Federal de Colonización de 1946	84
IV. Adición al artículo 58 del Código Agrario	90
V. Acuerdo de 7 de junio de 1965	91
VI. Decreto de 25 de enero de 1968	92
VII. Nuevo Reglamento General de Colonias Agrícolas y Ganaderas	93
VIII. Pronunciamientos doctrinales	98

CAPÍTULO V

EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS COLONIAS AGRÍCOLAS Y GANADERAS

SUMARIO: *Introducción. I. Concepto de colonización. II. Antecedentes de colonización en México. III. Ley Federal de Colonización de 1946. IV. Adición al artículo 58 del Código Agrario. V. Acuerdo de 7 de junio de 1965. VI. Decreto de 25 de enero de 1968. VII. Nuevo Reglamento General de Colonias Agrícolas y Ganaderas. VIII. Pronunciamientos doctrinales.*

INTRODUCCIÓN

Indudablemente es parte importante de la historia de México el régimen de Colonias Agrícolas y Ganaderas que a través de diversos ordenamientos se vino implantando a lo largo de todo el siglo XIX y aun del XX. La colonización procuró, como lo han señalado estudiosos de la vida histórico-jurídica mexicana, lograr una mejor distribución de la población en el territorio nacional, y obtener una "mejoría" en la raza mediante la mezcla con europeos, preferentemente anglosajones, influenciados por el éxito que éstos tuvieron en los Estados Unidos.

El movimiento colonizador de tan señalados fracasos en la primera mitad del siglo anterior, fue de resultados trágicos durante el porfirismo debido más que nada a la inadecuada normación jurídica contenida en el Decreto de Colonización y Compañías Deslindadoras de 15 de diciembre de 1883, complementado por la Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos expedida en 1894, que posibilitaron el acaparamiento de tierras por las empresas deslindadoras en perjuicio de la gran masa campesina.

El siglo actual vio pasar dos leyes de colonización más. La de 1926 y la que vino a sustituirla veinte años más tarde en 1946, hasta que en 1962 se dio fin a la colonización en propiedad privada, quedando sujeta a lo establecido en la legislación agraria a través del régimen ejidal.

Durante más de ciento cincuenta años fueron fundadas múltiples colonias al amparo de las leyes de colonización, y si bien, varias han venido

desapareciendo sobre todo las de extranjeros, todavía subsisten colonias agrícolas y ganaderas con un régimen jurídico propio que es preciso estudiar.

En este trabajo se analiza el actual régimen de colonias regulado por el Reglamento General de Colonias Agrícolas y Ganaderas, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de abril de 1980, se revisan sus antecedentes y algunas opiniones respecto a su importancia.

I. CONCEPTO DE COLONIZACIÓN

Colonización en sentido lato es la ocupación de un lugar determinado, por un grupo social, con el objeto de establecer una verdadera comunidad local. En este sentido, la colonización se presenta como un hecho social concreto y se caracteriza por ser uno de los medios que pueden utilizarse en la formación de una comunidad. En sentido estricto, entendemos por colonización el movimiento de personas y familias hacia un lugar previamente determinado, con el objeto de establecer en él una comunidad local.¹

Odile Fort manifiesta que la colonización, llamada también "transmigración", marca una movilización de población ya sea para hacer frente a problemas económicos y sociales o para afrontar los problemas de la repoblación o del cultivo de la tierra dentro de un país.²

II. ANTECEDENTES DE COLONIZACIÓN EN MÉXICO

México, especialmente en el siglo XIX fue pródigo en la búsqueda de movimientos colonizadores. De hecho su legislación nos muestra los intentos por redistribuir por una parte la población en el territorio nacional, y por la otra el de civilizar tierras incultas.

Así por ejemplo, tenemos en 1823 un Decreto por el que se premia con tierras baldías a los patriotas que prestaron sus servicios para sostener la independencia y la libertad. En él se establecían como "buenos y meritorios los servicios hechos a la patria en los once primeros años de la guerra de independencia", por lo que se tendría presentes a los pa-

¹ Víctor Manzanilla Schaffer, *Reforma agraria mexicana*, México, Ed. Porrúa, 1977, p. 242.

² Odile Fort, *La colonización ejidal en Quintana Roo*, México, Instituto Nacional Indigenista, 1979, p. 17.

triotas en los repartimientos de tierras baldías. Destaca también en ese año el Decreto de Colonización del Istmo de Tehuantepec, otorgando porciones de tierra a los militares en consideración a sus méritos, a su graduación y a la parte de sueldos que hubieran dejado al retirarse.

En 1824, el Soberano Congreso General Constituyente dictó un decreto por el que se ofrecía a los extranjeros que viniesen al territorio, seguridades en su persona y propiedades. El límite máximo de tierra por colono era de una legua cuadrada, de cinco mil varas de tierra de regadío, cuatro de superficie de temporal, y seis de superficie de abrevadero. Se prohibía la propiedad de manos muertas, y la colonización en los territorios comprendidos entre veinte leguas limítrofes con cualquier nación extranjera, y diez con los litorales, sin la previa autorización del Supremo Poder Ejecutivo General.

Fue también importante por sus repercusiones históricas la Ley de Colonización del Estado de Coahuila y Texas, de 4 de febrero de 1834, por la que se prometía dar la décima parte de un sitio de ganado mayor a cada familia que se comprometiera a colonizar en dicho Estado, además de un solar para casa habitación.

También es de mencionarse el Decreto de Colonización de 1843, del Estado de Tamaulipas, en el que se decía:

el empresario se obliga a colonizar, trayendo a sus expensas, a lo menos mil familias belgas, alemanas y suizas, en el término de diez años al Departamento de Tamaulipas, y ponerlas en el estado de dedicarse al cultivo de las tierras que les designen, estableciéndose dichas colonias precisamente a la distancia de veinte leguas de la frontera.³

Un documento que destaca la forma de pensar de la época, es la circular emitida por el Ministerio de Relaciones Interiores y Exteriores, el 31 de agosto de 1850, tendiente a colonizar el Estado de Sonora. Dice el documento en su parte conducente:

Considerando el gobierno la imperiosa necesidad en que se encuentra de atender a las fronteras, de las cuales algunas corren cada día más inminente peligro de caer en manos de aventureros; atendiendo, además, como es de su deber, a la justa representación de los estados fronterizados y al clamor general de la opinión pública, que no cesa de manifestar la pronta necesidad de colonizar, especialmente Sono-

³ *Los derechos del pueblo mexicano*, 2a. ed., México, Ed. Manuel Porrúa, 1978, t. IV, p. 587.

ra; considerando también que este importante ramo de la administración pública ha quedado hasta hoy en proyecto, sin que las disposiciones dictadas sobre el particular hayan surtido ninguno de los efectos que debían apetecerse; que así es ya de necesidad absoluta se procure de un modo eficaz la colonización del mencionado Estado...⁴

Sin duda esta primera fase colonizadora está impregnada de un deseo de atraer sangre extranjera al país, destacando las enormes facilidades para colonizar establecidas a favor de militares y extranjeros. Y aunque teóricamente encontramos preceptos de las Leyes de Colonización de magnífico contenido, las soluciones legislativas tendieron a ser más políticas, que técnicas. Así, trató de convertirse a los militares en campesinos, de elementos de acción en elementos de estabilidad, prefiriéndolos incluso sobre los derechos indiscutibles de los vecinos de un lugar; por otra parte, se pretendió ingenuamente subir el nivel cultural del indígena mezclándolo con el extranjero en las nuevas colonias, olvidándose de que el aborigen había sido explotado por el extranjero durante tres siglos. Era obvio que con tales medidas no se redistribuyera la tierra ni la población, ni se resolviera el problema agrario.⁵

Lucio Mendieta y Núñez apunta que teóricamente las leyes de colonización eran buenas. Los legisladores parece que se hicieron la siguiente reflexión: en algunos lugares del país hay exceso de tierras baldías y falta de pobladores; en otros, al contrario; provocando una corriente de inmigración de los puntos en que hay exceso de pobladores a aquellos en que faltan, se logrará un perfecto equilibrio y la solución del problema agrario. Pero en la práctica, agrega, las leyes fueron completamente ineficaces: lo fueron porque al dictarlas no se tuvieron en cuenta las condiciones especiales de la población rural mexicana ni las que por el momento guardaba el país.⁶

Wistano Luis Orozco en su célebre obra *Legislación y jurisprudencia sobre terrenos baldíos* apuntó con certeza que los propósitos de los legisladores fueron "aumentar las fuerzas sociales y materiales de la nación, con el contingente de razas hermosas, fuertes y civilizadas traídas del antiguo mundo".⁷

⁴ *Los derechos del pueblo mexicano*, op. cit., t. IV, p. 588.

⁵ Martha Chávez Padrón, *El derecho agrario en México*, México, Ed. Porrúa, 1974, p. 239.

⁶ Lucio Mendieta y Núñez, *El problema agrario de México*, México, Ed. Porrúa, 1977, p. 105.

⁷ Wistano Luis Orozco, *Legislación y jurisprudencia sobre terrenos baldíos*, México, Ediciones El Caballito, 1975, p. 822.

En resumen, las primeras leyes de colonización que califican el pensamiento del gobierno mexicano, no tuvieron el éxito supuesto y por el contrario en algún caso establecieron los medios para que sufriera el país la pérdida de parte del territorio nacional.

Otra etapa no menos negativa en la historia colonizadora del país está constituida por el Decreto sobre Colonización de 15 de diciembre de 1883, y por la Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos de 25 de marzo de 1894, que caracterizan la etapa porfirista en el agro.⁸

Extremadamente claro resulta lo expuesto por Raúl Lemus García, cuando afirma que la gran preocupación de nuestros gobernantes fue la de poblar el inmenso territorio nacional, auspiciando una tenaz política colonizadora con resultados altamente negativos comprobados históricamente, que culmina con el establecimiento de las odiosas compañías deslindadoras y colonizadoras, instrumento de la dictadura que consolida el régimen latifundista mexicano, sistematizando el despojo y la injusticia.⁹

A la negativa actuación de las compañías deslindadoras hay que agregar lo señalado por Fernando González Roa, respecto al fracaso de la colonización. Apunta como causas de ese fracaso: la falta de preparación de los colonos, pues no se trajeron agricultores, sino en lo general desechos de las poblaciones de las ciudades; la desacertada elección de las regiones por colonizarse, debido a que, por razones de índole privada, se escogieron regiones insalubres o de clima poco apropiado a los colonos; la falta de refacción, siendo así que no se proporcionaron a los nuevos habitantes del país los medios de subsistencia para que pudieran vivir mientras vendían sus primeras cosechas.¹⁰

Concretamente en materia de colonización, al triunfo de la Revolución Mexicana de 1910 siguió vigente el Decreto de Colonización y Compañías Deslindadoras de infaustos recuerdos, siendo hasta el 3 de abril

⁸ Andrés Molina Enríquez señala que: "el gobierno del General Díaz no creyó necesario ocuparse del fraccionamiento de los latifundios ni de las demás cuestiones relacionadas con él. Esperaba que con los grados en el Ejército, con los puestos en la administración, con los empleos de los particulares, con los salarios de las fábricas, y con los jornales del campo, los mestizos y los indios se darían por satisfechos. Lejos de intentar el fraccionamiento de los latifundios, se expedieron las leyes de tierras baldíos, que ensanchaban los ya existentes, y que para formar otros más, despojaban implacablemente a los mestizos y a los indios, de las escasas porciones que los primeros habían podido adquirir y que los segundos habían logrado defender" (*La revolución agraria en México*, México, Ed. L.E.R., 1976, p. 346).

⁹ Raúl Lemus García, *Derecho agrario mexicano*, México, Ed. LIMSA, México, 1978, p. 245.

¹⁰ Fernando González Roa, *El aspecto agrario de la Revolución Mexicana*, México, Ed. L.E.R., 1975, p. 162.

de 1926 cuando entra en vigor la primera Ley General de Colonización del presente siglo. Esta Ley de Colonización declaraba de utilidad pública las propiedades agrícolas privadas, cuando sus propietarios se sometieran voluntariamente a las prevenciones de la misma ley y a sus reglamentos y el gobierno federal los autorizara o cuando dentro de la región que abarcara un proyecto de colonización, se encontraran terrenos nacionales o adquiridos por el Banco Nacional de Crédito Agrícola, o terrenos particulares que voluntariamente quisieran colonizar sus propietarios. Esta ley, dice Odile Fort, fue promulgada con el fin de abrir al cultivo tierras laborables inexplotadas y acabar con el latifundio.¹¹

El ordenamiento de 1926 fue sustituido por la Ley Federal de Colonización de 30 de diciembre de 1946, última norma en materia de colonización privada dictada en nuestro país, puesto que a partir de 1962 únicamente se pueden establecer colonias ejidales.¹²

III. LEY FEDERAL DE COLONIZACIÓN DE 1946

Aun cuando a partir del decreto que adicionó el artículo 58 del Código Agrario de 1942, derogando la Ley Federal de Colonización, se terminó en México con el establecimiento de colonias en propiedad privada dando paso únicamente a la ejidal, en la actualidad subsisten colonias en el territorio nacional nacidas al amparo de diversos ordenamientos de colonización, que representan una forma de tenencia privada de la tierra sujeta a modalidades. El régimen de colonias sin duda es un campo de enorme interés poco explorado por los estudiosos del derecho agrario. Actualmente se encuentra regido por el Reglamento General de Colonias Agrícolas y Ganaderas publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 25 de abril de 1980.

La Ley Federal de Colonización expedida por el presidente Miguel Alemán, determinaba de utilidad pública la colonización de la propiedad rural, nacional o privada, susceptible de mejoras que aseguraran el establecimiento de nuevos centros de población, y el incremento de la producción agrícola o ganadera. En caso de colonización sobre terrenos

¹¹ Odile Fort, *op. cit.*, p. 24.

¹² El artículo 326 de la Ley Federal de Reforma Agraria expresa: "Si la resolución presidencial que recaiga en un procedimiento de dotación fuese negativa, el documento que la contenga ordenará que se inicie, desde luego, el expediente de nuevo centro de población, con la indicación de que se consulte a los interesados por conducto de la delegación agraria correspondiente, acerca de su conformidad para trasladarse al lugar en que sea posible establecer dicho centro".

particulares el propietario podía llevar a cabo la colonización por su cuenta, en cooperación con la Comisión Nacional de Colonización o a través de un empresario.

El ordenamiento determinaba como no colonizables: los terrenos que tuvieran el carácter de reservas o zonas protectoras forestales o que estuvieran destinados por la ley a algún fin específico; las propiedades particulares en las que se hacía una debida explotación agrícola o ganadera, y las pequeñas propiedades agrícolas o ganaderas. Se consideraba como propiedad debidamente explotada "la propiedad explotada en un cincuenta por ciento o más de los terrenos útiles para cada forma de aprovechamiento".

Asimismo, sólo podían ser colonizados con la conformidad de los propietarios, los terrenos debidamente explotados cualquiera que fuera su superficie, y los terrenos que sin estar debidamente explotados, permitieran el establecimiento de más de diez colonos, a menos de quedar comprendidos en un proyecto de conjunto que hiciera posible el establecimiento de grupos mayores.

La colonización, por tanto, podía hacerse de tierras del Estado o de particulares, pudiendo además ser obligatoria o voluntaria. En ambos casos el ordenamiento establecía qué procedimiento seguir. El organismo que instrumentaba la ley era la Comisión Nacional de Colonización dependiente de la Secretaría de Agricultura y Ganadería.

La Comisión se formaba con cinco miembros: un presidente que era el titular de la Secretaría de Agricultura y Ganadería; dos vocales ejecutivos, uno para la zona norte y otro para la zona sur del país, designados por el presidente de la República; y dos vocales secretarios también nombrados por el Ejecutivo Fedederal y con competencia en las mismas zonas que los ejecutivos.

La Comisión tenía como atribuciones y deberes, los de promover la colonización de terrenos agrícolas en todos los lugares de la República adecuados para ello; llevar a cabo los estudios y proyectos para la creación de colonias; vigilar que las colonias contaran con los recursos necesarios; realizar las colonizaciones del gobierno federal, o de particulares o en cooperación con el gobierno y los particulares; aprobar y vigilar la ejecución de los proyectos llevados a cabo por particulares o por el Banco Agrícola; y aplicar la Ley de Colonización y su Reglamento.

Además este organismo contaba con un Fondo Nacional de Colonización formado por las sumas fijadas anualmente en el presupuesto de egresos, los terrenos propiedad de la nación declarados aptos para la colonización y los productos obtenidos por la propia Comisión.

El procedimiento de colonización podía efectuarse de oficio o a petición de parte. En todo caso tocaba a la Comisión hacer los estudios correspondientes y, de considerar que los terrenos eran susceptibles de colonización, el Ejecutivo Federal hacía la declaratoria de utilidad pública, la cual tenía como efectos considerarlos ejidalmente inafectables por un plazo de cinco años, trascurridos los cuales, perdían su carácter de inafectables los terrenos no colonizados. Además el decreto de colonización los dejaba fuera del comercio para otra finalidad y sus ocupantes no tenían más derecho que el de ser preferidos como colonos.

Una vez iniciado el procedimiento, la Comisión daba aviso al Departamento Agrario para precisar si estaban satisfechas las necesidades ejidales en cuyo caso llevaba adelante la colonización.

Cuando la declaratoria de utilidad pública comprendía terrenos particulares se daba un plazo de treinta días al propietario para que manifestara su conformidad con la colonización. En caso contrario debía nombrar un perito que lo representara en la audiencia tendiente a demostrar que su propiedad debía estar excluida de la colonización obligatoria. De ser negativo al particular el dictamen de la Comisión, el propietario debería efectuar la colonización o en caso contrario el Ejecutivo Federal expropiaría sus tierras.¹³ En caso de ser positivo no podía hacerse nueva declaratoria de colonización de esa propiedad hasta pasados cinco años.

Por lo que hace a la colonización voluntaria, la Comisión otorgaba la autorización a quien comprobara la propiedad de los terrenos cuya colonización pretendía o en su caso, la autorización de sus propietarios; sufragaba los gastos que demandaran los estudios ordenados por la Comisión, para llegar al convencimiento de que los terrenos reunían las condiciones necesarias para su colonización y su conveniencia, a quien sometiera a la aprobación de la Comisión el proyecto de colonización; y a quien se obligara a aceptar como colonos a los elementos designados por la propia Comisión. Además se requería la expresa conformidad de los acreedores hipotecarios, si los hubiere.

Otro aspecto importante, era que la Comisión fijaba el precio que debían recibir los propietarios por sus terrenos. En caso de discrepancia se nombraban peritos, uno por la Comisión y otro por el empresario. Si la diferencia entre los avalúos no era mayor de un diez por ciento, se

¹³ De acuerdo a lo dispuesto por el 2o. párrafo del artículo 27 constitucional, las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

promediaban los precios; si era mayor, el precio se fijaba por un tercero.¹⁴

Los terrenos que debían ser colonizados, eran previamente acondicionados y saneados, en su caso, mediante la construcción de caminos, obras de saneamiento y en general de toda clase de mejoras que garantizaran buenas condiciones de vida y de explotación económica.

El precio que debían pagar los colonos por los lotes y la forma y términos de hacerlos, eran fijados por la Comisión, en el reglamento de cada colonia. No obstante se daban los siguientes lineamientos:

- El precio de los lotes no podía exceder del valor de los terrenos, más el importe de las mejoras tratándose de colonizaciones efectuadas por la Comisión. En caso de colonización por particulares o de ambos, al precio anterior se aumentaba un 20% como máximo de los capitales invertidos.
- El pago se hacía en anualidades iguales vencidas, a partir del segundo año de la celebración del contrato, sin ser en ningún caso menor de 10 o mayor de 25 años; los saldos insoluto causaban intereses entre el 3% y el 2% anual a juicio de la Comisión.
- En caso de pérdida de las cosechas por caso fortuito o fuerza mayor, o de calamidades que disminuyeran los pies de cría o sus productos, en las colonias ganaderas, a juicio de la Comisión, se prorrogarían los vencimientos por un año; pero si la colonización la realizaban los particulares, se cubrían los abonos con cargo al Fondo de Colonización.
- La falta injustificada de pago de dos anualidades daba lugar a rescindir el contrato, recuperar la parcela por la administración de la colonia y proceder a nueva enajenación. En este caso, el colono excluido tenía derecho a recuperar el 80% de lo pagado, quedando a beneficio de la administración de la colonia el 20% restante y el aumento de valor de las tierras.
- Toda enajenación se hacía con reserva de dominio hasta la total liquidación del precio.

Además se establecía la posibilidad de que si el Ejecutivo Federal lo consideraba de interés general podía decretar la estimulación de una colonización determinada, tomando a cargo del Fondo Nacional de Colonización, el pago de todo o parte del precio de los lotes, así como la

¹⁴ Es importante mencionar que el tercero que actuaba como perito, era designado por la Facultad de Ingeniería de la Universidad Nacional Autónoma de México.

concesión de subsidios, por la cantidad y plazo convenientes para asegurar la colonización.

En cuanto a los colonos, éstos podían ser nacionales o extranjeros y satisfacer los siguientes requisitos: ser casados civilmente, o mayores de veintiún años siendo solteros; estar aptos para los trabajos de campo; no padecer enfermedades crónicas; ser de buena conducta; no estar procesados por delito que merezca pena corporal y obligarse a cumplir el reglamento de la colonia. Se establecía preferencia a los arrendatarios, aparceros y ocupantes de buena fe de los terrenos por colonizar. El propietario afectado por la colonización podía conservar en calidad de colono un lote.

La extensión de los lotes era fijada por la Comisión, no debería exceder el límite de la pequeña propiedad, ni ser menor que la parcela ejidal, además debería ser suficiente para el sostenimiento y mejoramiento económico de la familia. En realidad la propiedad colonial constituía en todos sentidos una propiedad inafectable. Así lo consideró la Suprema Corte de Justicia en una tesis jurisprudencial.

Colonización. Predios que han sido colonizados y tienen títulos de propiedad expedidos por el presidente de la República de acuerdo con la Ley Federal de la Materia. Procedencia del juicio de amparo contra resoluciones presidenciales dotatorias o ampliatorias que lo afectan. El texto de la fracción XIV del artículo 27 constitucional fue reformado por decreto de 31 de diciembre de 1946 para agregarle el tercer párrafo, que, estableciendo una excepción a la regla general contenida en el primer párrafo en el sentido de vedar totalmente cualquier recurso ordinario o inclusive el juicio de amparo a los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas, hace posible ocurrir al amparo contra la privación o afectación agraria ilegales de sus tierras o aguas, a los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos en explotación a los que se haya expedido o en lo futuro se expida certificado de inafectabilidad. Para fijar el alcance de la reforma que se acaba de citar, nada tan indicado como acudir a las fuentes directas de la misma, como son la iniciativa de la reforma que emanó del Presidente de la República, y las participaciones de ambas Cámaras Federales en proceso de la reforma. El legislador constituyente, al elaborar la reforma constitucional de que se trata, hizo referencia reiterada al certificado de inafectabilidad como único medio idóneo de que tengan acceso al juicio de amparo los propietarios o poseedores de predios agrícolas o ganaderos en explotación, a quienes se llegara a expedir. Pero el órgano revisor no

llevó a la Constitución el régimen legal de los certificados de inafectabilidad, ni tenía por qué llevarlo, ya que el concepto legal de los mismos, los requisitos para expedirlos, todo lo que mira, en suma, a la regulación de tales documentos es materia que no corresponde a la ley suprema, sino a los ordenamientos secundarios. Por otra parte, en la iniciativa de la propia reforma constitucional se dice que el certificado de inafectabilidad, en cuanto a su expedición, "es el reconocimiento de parte del Estado, de que efectivamente se trata de una auténtica pequeña propiedad". Ahora bien, el 30 de diciembre de 1946, día anterior al de la promulgación del decreto aludido, se expidió la Ley Federal de Colonización que establece una forma de reconocimiento de la pequeña propiedad inafectable. En efecto, dicha Ley Federal de Colonización en su artículo 60., párrafo primero, previene: "Si de los estudios que haga la Comisión Nacional de Colonización, y previo el cumplimiento de los artículos 7o. y 8o. de esta Ley, resulta conveniente colonizar ciertos terrenos, el Ejecutivo de la Unión, por conducto de la Secretaría de Agricultura y Ganadería, hará la declaratoria de utilidad pública correspondiente, publicada la cual, los terrenos que abarque serán ejidalmente inafectables por el plazo de cinco años, transcurridos los cuales, perderán su inafectabilidad los terrenos que no hayan sido colonizados". La Comisión fijará las extensiones de los lotes, sin exceder de las superficies señaladas en la fracción XV del artículo 27 constitucional para la pequeña propiedad, ni ser menores que la parcela ejidal. La Comisión deberá cuidar de que los lotes sean suficientes para el sostenimiento y mejoramiento económico de la familia. De los términos de los anteriores preceptos se infiere que los terrenos destinados a ser colonizados, comprendidos por la declaratoria de utilidad pública, serán ejidalmente inafectables por el término de cinco años, contados desde la publicación de dicha declaratoria; que la superficie de los lotes en que se dividan dichos terrenos no podrá fijarse en extensión mayor de la señalada para la pequeña propiedad, y que transcurrido el término de cinco años precisado, los lotes que hayan sido colonizados continuarán siendo ejidalmente inafectables. Es decir, que el reconocimiento oficial del Estado de que cada uno de los lotes aludidos efectivamente constituye una auténtica pequeña propiedad, se hace por medio de los títulos de propiedad expedidos por el Presidente de la República, que es la suprema autoridad agraria, y que han sido colonizados, y aunque la precisada Ley Federal de Colonización fue derogada por decreto de 31 de diciembre de 1962, de los artículos 2o. y 5o. transitorios de dicho decreto se desprende que tal derogación no afecta a las colonias ya autorizadas, y como consecuencia, no existe la causa de improcedencia prevista en la fracción XIV del artículo 27 constitucional para recu-

rrir al amparo en contra de las resoluciones presidenciales dotatorias o ampliatorias de ejidos que afecten los mencionados lotes.¹⁵

IV. ADICIÓN AL ARTÍCULO 58 DEL CÓDIGO AGRARIO

Como señalábamos antes, por decreto publicado en el *Diario Oficial* de 22 de enero de 1963 fue derogada la Ley de Colonización, así como la Ley que creó la Comisión Nacional de Colonización. El decreto además adicionó el artículo 58 del Código Agrario en los términos siguientes:

Las propiedades de la Federación, de los Estados o de los Municipios serán afectadas preferentemente a las propiedades privadas para dotar o ampliar ejidos o para crear nuevos centros de población agrícola. Los terrenos nacionales y, en general, los terrenos rústicos pertenecientes a la Federación se destinarán a constituir y ampliar ejidos o a establecer nuevos centros de población ejidal. Dichos terrenos se podrán también destinar en la extensión estrictamente indispensable, para las obras o servicios públicos de la Federación, de los Estados o de los Municipios y no podrán ser objeto de colonización ni venta. Queda prohibida la colonización de propiedades privadas. Los núcleos de población indígena tendrán preferencia para ser dotados con las tierras y aguas que hayan venido poseyendo.

Con esto, se daba fin a siglo y medio de colonización estatal o privada tendiente a crear propiedades particulares, para dar paso a la colonización ejidal a través de la creación de nuevos centros de población ejidal. Sin embargo, al quedar constituidas diversas colonias, el decreto determinó que el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización sustituyera en sus funciones a la Comisión Nacional de Colonización.

Asimismo, el Fondo Nacional de Colonización pasó a dicho departamento destinándose únicamente a proyectar y llevar a cabo el establecimiento de nuevos centros de población ejidal. Además se dejaron sin efecto los expedientes de colonización en los que no se había dictado autorización; las concesiones para colonizar; y las autorizaciones para elaborar proyectos de obras que se hubieren dictado con vistas a futuras colonizaciones.

También se determinó que cuando una colonia desaparezca, si los terrenos que la forman son nacionales, se destinen a la constitución o

¹⁵ Informe rendido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación 1977, segunda parte, tesis 2, pp. 18-20.

ampliación de ejidos o al establecimiento de nuevos centros de población ejidal, y si los terrenos son de propiedad privada sean afectables en los términos de la legislación agraria.

V. ACUERDO DE 7 DE JUNIO DE 1965

El 7 de junio de 1965 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* un acuerdo suscrito por el jefe del Departamento Agrario por el que se facultaba al secretario general de Nuevos Centros de Población, de la propia dependencia, para continuar la tramitación de los expedientes de colonización que no debieran archivarse en cumplimiento de los artículos transitorios del Decreto publicado en enero de 1963.

Asimismo, haciendo una interpretación de lo dispuesto en el artículo 4o. transitorio del citado Decreto, estableció que sólo se cancelarían aquellos expedientes en los que únicamente existieran proyectos preliminares de obras con vistas a futuras colonizaciones, sin que se hubieran llevado a cabo actos administrativos tendientes a regularizar situaciones de hecho de campesinos solicitantes a los que se hayan otorgado posesión, contratos de compraventa con reserva de dominio, títulos de propiedad y escrituras sobre propiedades particulares, en cada uno de los casos en que se consideró procedente, ya que tales hechos implicaban una autorización para la colonización.

Además estableció que al regularizarse la situación de hecho y de derecho de los campesinos que estuvieran en posesión de las tierras con anterioridad a la fecha de derogación de la Ley, se observarían las siguientes reglas:

- a) En los expedientes en que exista declaratoria de colonización sobre tierras nacionales o particulares, la Dirección General de Colonias procedería a continuar su tramitación normal, sometiendo a la consideración de la Secretaría General de Nuevos Centros de Población Ejidal, las resoluciones.
- b) Cuando se tratara de colonias que sólo contaran con autorización para colonizar, la propia Dirección de Colonias procedería a llevar a cabo las diligencias tendientes a regularizar las situaciones de hecho derivadas de tal autorización, sometiendo cada caso concreto a la aprobación de la mencionada Secretaría.
- c) En todo caso, practicada la revisión y estudio de cada expediente y definido el régimen de propiedad de los terrenos en que se encontraban fincados los grupos integrantes de una colonia, se pro-

cedería a expedir la documentación que amparara sus derechos en forma definitiva, conforme a la Ley vigente en la época en que se iniciaron los expedientes.

Sobre este Acuerdo, existe una importante tesis de la Suprema Corte de Justicia que expresa:

Colonización. El Decreto de 22 de enero de 1963, que deroga la Ley Federal de Colonización, no deja sin efectos los expedientes en que a los campesinos solicitantes ya se les ha otorgado posesión, contratos de compraventa con reserva de dominio y títulos de propiedad. Se estiman aplicables a casos tramitados con anterioridad a su expedición, las normas del Acuerdo del 17 de mayo de 1965, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 17 de junio del mismo año, aunque no se refiera a contratos anteriores a la fecha de su publicación, por constituir una importante interpretación a los artículos transitarios del Decreto de 22 de enero de 1963 que derogó la Ley Federal de Colonización, porque fija normas precisas a la Secretaría General de Nuevos Centros de Población Ejidal, a través de la Dirección General de Colonias, para continuar la tramitación de los expedientes de colonización que quedaron pendientes al momento de entrar en vigor el citado Decreto, además de que el Acuerdo citado hace referencia a la situación de hecho y de derecho de los campesinos que están en posesión de las tierras, con anterioridad a la derogación de la Ley de Colonización, y, al efecto manda cancelar y archivar "aque-lllos expedientes en los que únicamente existen pruebas preliminares de obras con vistas a futuras colonizaciones, sin que se hayan llevado a cabo actos administrativos tendientes a regularizar situaciones de hecho de campesinos solicitantes a los que se les haya otorgado pose-sión, contratos de compraventa con reserva de dominio, títulos de propiedad y escrituras sobre propiedades particulares, en cada uno de los casos en que se estimó procedente, ya que tales hechos impli-can una autorización para la colonización. (Séptima época, tercera parte: vol. 3, p. 23. A.R. 4572/67. Manuel Morales Sánchez y Coags. Representantes de las Colonias Agropecuarias "20 de Noviembre" y "El Progreso", Perote, Ver. Unanimidad de 4 votos.)¹⁶

VI. DECRETO DE 25 DE ENERO DE 1968

El presidente de la República, mediante Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de enero de 1968, instruyó al De-

¹⁶ *Semanario Judicial de la Federación* (apéndice 1917/75), tercera parte I, 2a. Sala, pp. 32-33.

partamento de Asuntos Agrarios y Colonización sobre el tratamiento que deberá darse tanto a las colonias en proceso de legalización como a las ya legalizadas. Entre los aspectos abordados por el ordenamiento estuvieron el de proceder a regularizar las colonias; declarar la caducidad de las concesiones o el retiro administrativo de las autorizaciones para colonizar; el de proveer lo necesario a fin de que las colonias dispusieran de un reglamento interior; y el de tomar las medidas pertinentes para evitar la especulación o el acaparamiento de los terrenos comprendidos dentro de las colonias, así como aprobar las normas a que se sujetaría la privación de derechos y las que habrían de aplicarse en los casos de abandono de lotes o acaparamiento de los mismos por personas físicas o morales.

El 29 de marzo de 1968 el jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización dictó un Reglamento General de Colonias Agrícolas y Ganaderas, mismo que se publicó el 9 de abril de ese año.

Contempló el reglamento, entre otros aspectos: el de la capacidad para obtener lotes; los órganos de autoridad y administración de las colonias; las obligaciones y derechos de los colonos; las modalidades de la propiedad de los bienes de colonización, y las tierras de uso colectivo en las colonias.

VII. NUEVO REGLAMENTO GENERAL DE COLONIAS AGRÍCOLAS Y GANADERAS

El 25 de abril de 1980 fue publicado un nuevo Reglamento General de Colonias Agrícolas y Ganaderas, que establece con detalle los mecanismos de vigilancia para el buen funcionamiento de las colonias y para su correcta administración.

La aplicación del ordenamiento está a cargo de la Secretaría de la Reforma Agraria, que lo hace a través de su Dirección General de Planeación Agraria. La capacidad para ser colonos la tienen los mexicanos mayores de 18 años, salvo que estén casados o tengan familia a su cargo; que conozcan de actividades agropecuarias; tengan una forma honesta de vivir; cuenten con la opinión favorable de la asamblea de colonos, y la superficie de su lote sumada a otra pequeña propiedad que les pertenezca no rebase los límites permitidos por la Ley. El orden de preferencia para la adjudicación de lotes, será a los hijos de colonos; avecindados; y otros solicitantes, respectivamente.

El patrimonio de las colonias se integra con los lotes agrícolas o ganaderos; la zona urbana, y los terrenos de común aprovechamiento. Su

patrimonio está formado por las cuotas y bienes que los colonos aporten, y con los beneficios que se obtengan por concepto de contratos de explotación de los recursos naturales, renovables y no renovables existentes en bienes de común aprovechamiento o de uso colectivo, así como con las obras de infraestructura y mejoras materiales que les pertenezcan.

En cuanto al régimen de propiedad en las colonias, el Reglamento establece diversas obligaciones a los colonos. Entre éstas se encuentra la de solicitar autorización de la Secretaría de la Reforma Agraria para establecer gravamen, permuto o enajenar los lotes, así como solicitar la anuencia del Consejo de Administración de la Colonia cuando se creen, modifiquen, transfieran o extingan derechos sobre los mismos.

Asimismo se determina en el ordenamiento que no se autorizarán fraccionamientos de lotes en superficies menores a las que requiera el sostentimiento económico de una familia. Los terrenos de agostadero de uso común y las tierras de común aprovechamiento o de uso colectivo, sólo podrán ser explotadas en la forma en que se determine en el reglamento de cada colonia. En cuanto a los recursos forestales, su aprovechamiento se sujetará a la Ley de la materia.

La zona de urbanización de las colonias es el asiento de la población y está constituida por solares urbanos destinados a casas habitación, así como a los servicios que requiera la comunidad. Los colonos tienen derecho a un solar urbano y la obligación de construir su casa habitación en un término no mayor de dos años; habitarla cuando menos durante cuatro años; y pagar el precio fijado de acuerdo con el avalúo correspondiente. También tendrán derecho a un solar los avecindados que presten servicios a la comunidad.

En cuanto a los derechos de los colonos, el Reglamento establece que son: participar en las asambleas; disfrutar de los servicios, instalaciones, obras y bienes de la colonia, así como de los beneficios que obtenga o se le otorguen; utilizar la superficie adjudicada en los términos y condiciones fijadas en el Reglamento y en las normas aplicables para el mejor uso y conservación del suelo; recibir el título de propiedad correspondiente, previo al pago del valor de su lote, entre otras. Tienen como obligaciones: asistir a las asambleas; cumplir con las estipulaciones que contenga su título de propiedad, y las leyes y reglamentos aplicables, así como los acuerdos y disposiciones emanados de la Asamblea y del Consejo de Administración de la Colonia; contribuir proporcionalmente a la superficie de su lote rústico o solar urbano a la realización y conservación de obras de beneficio colectivo que acuerde la Asamblea; denunciar al Consejo de Administración que personas ajenas a la colonia apro-

vechan los bienes de uso colectivo sin la autorización de la Asamblea General, así como la siembra de amapola, marihuana y otros estupefacientes; mantenerse al corriente en el pago de sus impuestos, adeudos bancarios, cuotas a la colonia y demás obligaciones contraídas como deudor solidario en la propia colonia; entre otras.

La autoridad máxima en la colonia es la Asamblea General de Colonos. Las asambleas serán ordinarias o extraordinarias; las primeras se celebrarán cuando menos cada seis meses debiéndose presentar ante ellas el informe de administración y anualmente un balance general sobre el movimiento de fondos. Esto lo presenta el Consejo de Administración. En las asambleas para la elección o remoción de los miembros del Consejo de Administración deberá estar presente un representante de la Secretaría de la Reforma Agraria. Las asambleas extraordinarias se celebrarán cuando se presenten problemas que requieran la atención inmediata de los colonos a juicio del Consejo de Administración; cuando lo solicite por lo menos el 25% de los colonos; y cuando lo requieran las autoridades agrarias.

Las facultades de la Asamblea General son: aprobar el reglamento interior de la colonia y gestionar su registro ante la Secretaría de la Reforma Agraria; elegir y en su caso remover y sancionar a los miembros del Consejo de Administración, así como al comisario; formular el plan de trabajo anual y evaluar los resultados obtenidos; conocer y autorizar los estados financieros que rinde el Consejo de Administración, así como el dictamen del comisario.

El Consejo de Administración de cada colonia se forma con seis miembros. Tres propietarios que actúan como presidente, secretario y tesorero, y sus respectivos suplentes. Son elegidos en forma individual o por planillas mediante voto secreto directo y escrutinio público e inmediato. Duran en funciones tres años y no pueden ocupar ningún cargo en el siguiente ejercicio administrativo de la colonia. Son requisitos para ser miembro del consejo: ser colono en pleno ejercicio de sus derechos y residir en la zona urbana de la colonia.

Son facultades del Consejo de Administración: representar a la colonia; vigilar su conservación e integridad territorial; planear y organizar la explotación de los bienes de común aprovechamiento; vigilar que las tierras se exploten eficientemente; entregar la información estadística que soliciten las dependencias del Ejecutivo Federal; informar a la Secretaría de la Reforma Agraria de los casos de especulación, acaparamiento, abandono, arrendamiento y trasmisiones de derechos de los terrenos que constituyan la colonia; verificar que los solicitantes a colo-

nos reúnan los requisitos; informar a la propia Secretaría de la Reforma Agraria de las faltas que cometan los colonos contra los intereses de la colonia; cuidar el correcto uso de los bienes de propiedad nacional concedidos a la colonia; coadyuvar a la conservación del orden y vigilar el estricto cumplimiento de los Reglamentos de Policía y Buen Gobierno; convocar a la asamblea de colonos; rendir a la Asamblea los informes de su actuación y presentar los balances financieros; suscribir las actas de las asambleas y las que se levanten por violaciones al Reglamento; estimular la solidaridad de los colonos; responsabilizarse de la contabilidad y del archivo de la colonia; y mantener actualizado el padrón de colonos.

El ordenamiento también establece las causas por las que pueden ser removidos los miembros del Consejo. Ellas son: no cumplir los acuerdos emanados de la Asamblea; violar o permitir que se viole el reglamento; malversar los fondos de la colonia; estar sujeto a proceso o cumpliendo una sentencia por delito intencional; ausentarse de la colonia por más de 60 días consecutivos, sin causa justificada o sin autorización de la Asamblea; inducir, permitir o acaparar lotes rústicos o urbanos dentro de la colonia; desacatar las disposiciones dictadas por autoridades agrarias; y dar posesión o consentirla sin autorización de la Secretaría de la Reforma Agraria. Determina además el ordenamiento con toda precisión las facultades y obligaciones del presidente, secretario y tesorero del Consejo.

Habrá además en cada colonia un comisario electo en la misma forma que los miembros del Consejo de Administración. Durará en su cargo tres años y deberá vigilar que el Consejo cumpla con los acuerdos de la Asamblea y ajuste sus actos al reglamento; tendrá derecho de revisar la contabilidad, libros de actas y en general toda la documentación de la colonia; formulará el dictamen sobre los balances y estados de cuenta, informando a la Asamblea; vigilará que con oportunidad se convoque para la celebración de las asambleas y les informará sus puntos de vista sobre la actuación del Consejo de Administración o de cualquiera de sus integrantes. El comisario tendrá un suplente, y podrá ser removido por los mismos motivos que los miembros del Consejo mediante acuerdo de la Asamblea y sanción de la Secretaría de la Reforma Agraria.

Otro aspecto sumamente importante regulado por el Reglamento es el de la privación de derechos de los colonos. Estipula como causas de privación: el abandono del lote por dos años cualquiera que sea su explotación; el cambio de destino de un predio de explotación agrícola

o ganadera; el incumplimiento de las obligaciones establecidas respecto al solar urbano; el cultivo y cosecha de marihuana, amapola o cualquier otro estupefaciente; la especulación con lotes de la colonia; el acaparamiento individual o familiar de lotes cuya superficie sumada rebase los límites de la pequeña propiedad; la malversación de fondos de la colonia y la falta de pago del importe de los lotes.

El procedimiento de privación supone que la Secretaría de la Reforma Agraria por conducto de la delegación que corresponda, nombre un investigador que levante un acta en donde se consignen las causas imputadas y la notificación al colono de las acusaciones para que presente las pruebas y alegatos. El delegado agrario recibirá la documentación y rendirá un informe con su opinión a la Dirección General de Planeación Agraria, que dictará la resolución correspondiente. La resolución de privación de derechos de colonos se publica en el *Diario Oficial* de la Federación remitiendo copias a la Delegación Agraria, al Registro Agrario Nacional y al Registro Público de la Propiedad.

Por otra parte, la Suprema Corte de Justicia en una tesis ha sostenido que los colonos se encuentran en el caso señalado por la legislación agraria respecto a la posesión de las tierras, por lo que la hipótesis prevista en el artículo 66 del Código Agrario y su correlativo en la Ley Federal de Reforma Agraria es aplicable.

Colonización. Ventas de terrenos para este fin. Su eficacia en caso de ser solicitados en dotación de tierras. Debe atenderse a la fecha de la entrega de la posesión y no a la expedición de los títulos de propiedad. Los colonos establecidos conforme a la Ley General de Colonización, se encuentran en la hipótesis prevista por el artículo 66 del Código Agrario, cuando su posesión es anterior en más de 5 años a la solicitud de dotación, la que, adminiculada con los títulos de propiedad debidamente requisitados, confiere a los citados colonos el derecho de que se les reconozca el carácter de propietarios inafectables, como lo requiere el precepto legal invocado, sin que importe la circunstancia de que los contratos de compraventa se hayan celebrado y registrado con posterioridad a la publicación de la solicitud de ejidos, ya que este trámite es sólo la culminación del procedimiento de colonización; y, en tal caso, debe atenderse a la fecha en que se otorgó legalmente la posesión de las tierras a los colonos. Séptima época, tercera parte: vol. 3 p. 49. A.R. 4572/67. Manuel Moreno Sánchez y Coags. (Representantes de las Colonias Agropecuarias "20 de Noviembre" y "El Progreso", Perote, Ver. Unanimidad de 4 votos).¹⁷

¹⁷ *Semanario Judicial de la Federación* (apéndice 1917/75), tercera parte I, 2a. Sala, pp. 36 y 37.

VIII. PRONUNCIAMIENTOS DOCTRINALES

Como mencionábamos, la doctrina jurídica mexicana no ha dedicado mayor esfuerzo al estudio del régimen de colonias; sin embargo, aunque tangencialmente, algunos autores lo mencionan, como es el caso de Antonio de Ibarrola y de Víctor Manzanilla Schaffer. También ha sido contemplado por estudiosos de otras áreas del conocimiento, por lo que nos referiremos a ellos.

Señala Víctor Manzanilla Schaffer, respecto a la derogación de la Ley Federal de Colonización, que generalmente se prestaba para realizar verdaderos fraudes a los intereses legítimos de los campesinos sin tierra. Agrega que al mismo tiempo que se dejó sin efectos el ordenamiento, se destinaron los terrenos nacionales a la satisfacción de las necesidades agrarias de los núcleos de población campesina evitándose que los mismos fueran objeto de apropiación, creándose así una reserva nacional destinada a la satisfacción de las necesidades agrarias de los núcleos de población campesina.¹⁸ Por tanto, para Manzanilla Schaffer fue no solamente necesaria sino positiva la reforma jurídica que dejó sin posibilidad la colonización privada para dar paso únicamente a la colonización ejidal.

En sentido contrario se pronuncia el maestro Antonio de Ibarrola, quien dedica al estudio de la colonización y en particular de la Ley de 1946 una parte de su importante obra de derecho agrario. Expresa las bondades que tiene la institución colonizadora afirmando que el colono ha de pagar siempre la tierra y por tanto en cada colono el Estado tiene un ejidatario menos en el pesado lastre de la deuda agraria, además de tener un aspecto científico: exige el previo estudio de las tierras, del clima, la salubridad, la potencialidad agrícola, la situación agrícola. Agrega en defensa de la colonización que puede fracasar estremosamente el reparto agrario cuando las tierras afectables son malas y los hombres a quienes se va a dotar de ellas, ignorantes y miserables: el procedimiento legal del reparto de tierras no puede modificar tales circunstancias. En cambio, mediante la colonización, dice, posible es elegir las mejores tierras en las regiones más apropiadas para colocar en ellas a núcleos de población seleccionados.¹⁹

Por otra parte y refiriéndose más a la política seguida en la colonización que al estudio sobre sus posibilidades reales, Marco Antonio Durán expresa que la colonización nunca constituyó instrumento poderoso en la

¹⁸ Víctor Manzanilla Schaffer, *La colonización ejidal*, México, Ed. E.N.A., 1970, p. 16.

¹⁹ Antonio de Ibarrola, *Derecho agrario*, México, Ed. Porrúa, 1975, p. 508.

implementación de la reforma agraria mexicana, en virtud de que tendía principalmente a la ocupación de las tierras aún no reducidas a propiedad privada, llamadas baldías o nacionales. Añade, que en varios de los ensayos de colonización hubo optimismos exagerados, pues se confiaba en que, con pequeñas inversiones, las colonias podían prosperar mediante la aplicación del trabajo de los colonos. Esas nuevas tierras, ubicadas en regiones lejanas e inhóspitas, demandaban caminos, obras de riego, habitaciones adecuadas, servicios sanitarios, desmontes, utensilios, sostén de los campesinos en tanto lograban la producción, etcétera. Todo esto exigía gastos e inversiones que no era posible sustituir con el puro trabajo humano; era un proceso lento que, en buena parte, no concordaba con el sentir de los campesinos, que no eran pocos y que, en todos los rincones del territorio nacional, exigían la tierra que lógicamente debería ser la que estaba a la vista, la de utilización inmediata, la del rico, la del latifundista, y no una tierra ubicada más allá de los limitados horizontes que puede contemplar el hombre del campo, fuera de su ámbito, de sus costumbres y de sus pueblos, y que en la mayoría de los casos no presentaba otra perspectiva que la de una incierta aventura.²⁰

Otra opinión muy importante es la expresada en el libro *Estructura agraria y desarrollo agrícola en México*, en el que refiriéndose a la misma Ley, se señala que formaba principalmente colonias a base de propiedades privadas, no obstante existir muchos campesinos sin tierra que la solicitaban por la vía ejidal, o en el caso de formarse nuevos centros de población ejidal, la superficie dotada era muy inferior al promedio de las propiedades privadas. Se agrega, que hasta la derogación de la Ley de Colonización en 1962 se habían formado en México, según estadísticas publicadas por el Departamento Agrario, 1240 colonias (1 105 agrícolas y 135 ganaderas) beneficiando a 61 146 jefes de familia y una población total de cerca de 370 000 personas, con una superficie de más de 7 000 000 de hectáreas, formadas principalmente en los estados de Veracruz, Baja California, Chiapas, Chihuahua y Sonora. Aproximadamente el 10% contaba con tierras de temporal, y el resto son colonias ganaderas con una superficie de 1 700 000 hectáreas de pasto.²¹ La contradicción con lo manifestado por Marco Antonio Durán es evidente.

También son sumamente valiosas las opiniones de Ramón Fernández y Fernández y Ricardo Acosta, quienes en su libro *Política agrícola*, edi-

²⁰ Marco Antonio Durán, *El agrarismo mexicano*, 4a. ed., México, Ed. Siglo XXI, 1976, pp. 38 y 39.

²¹ Varios autores, *Estructura agraria y desarrollo agrícola en México*, México, Ed. F.C.E., 1979, pp. 700 y 701.

tado antes de la derogación de la Ley de Colonización, expresan: el acceso a los terrenos nacionales y baldíos debe continuar libre, conforme lo ordena la legislación actual; además, debe impulsarse con mayor vigor la colonización organizada de estas tierras en forma acorde con una revisión por regiones, del estado de la tenencia.²²

Por su parte, Odile Fort, manifiesta que la colonización en el periodo de vigencia de la Ley, significó una de las mayores especulaciones con terrenos, así como una defensa para el latifundismo, cuando se vio en peligro de afectaciones por la vía de la repartición ejidal. Fue entonces, pues, una de las mejores armas de la propiedad privada en contra de la reforma agraria.²³ Citando un estudio del doctor Juan Ballesteros Porta sobre la colonización del Papaloapan en la que se pensaban instalar 1 500 familias y finalmente se instalaron doscientas, abunda sobre una serie de circunstancias que generalmente se repitieron en las colonizaciones. Dice:

Se presentaron problemas administrativos y de organización tanto en la creación de los pueblos como en las innovaciones impuestas. La Falta de vigilancia en la creación de los comercios en las zonas colonizadas así como en los programas de créditos no permitió una distribución más justa del ingreso.

Un excesivo paternalismo seguido por la brusca suspensión de los servicios provocó gran desaliento y frustración entre los colonos. Muchas veces a pesar de pagar impuestos, los colonos no recibieron servicios a cambio.

Se notó una demora en la confirmación de los títulos de propiedad que limitó las inversiones de parte de los campesinos así como la utilización del crédito comercial.

También la falta de vigilancia en la conservación de las obras de infraestructura se agravó con los daños causados por el transporte de un excesivo volumen de carga en los caminos.²⁴

Desde luego lo anterior no refleja sino falta de una debida planeación e instrumentación en la colonización, pero no es en todo caso un argumento que permita determinar con objetividad las bondades o defectos de esta institución hoy suprimida en el derecho agrario mexicano.

²² Ramón Fernández y Fernández y Ricardo Acosta, *Política agraria*, México, Ed. F.C.E., 1969, p. 33.

²³ Odile Fort, *op. cit.*, p. 25.

²⁴ Odile Fort, *op. cit.*, p. 26.

Por último, es pertinente precisar, como lo hace Víctor Manzanilla Schaffer, que hasta el año de 1962, en que fue derogada la Ley Federal de Colonización, en México, la colonización se realizaba por dos vías distintas y con ámbito de validez legal diferente: por aplicación de la Ley Federal de Colonización y por el Código Agrario. En el primer caso, el individuo beneficiado se llamaba colono, recibiendo en propiedad la tierra por medio de un contrato de compraventa y en el segundo se llamaba ejidatario y recibiría la propiedad ejidal de la tierra gratuitamente, con las modalidades y limitaciones señaladas en la legislación agraria.