

24.247



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

"ARAGON"

**"LA CONSTITUCIONALIDAD DE ESTABLECER
LIMITES A LA PROPIEDAD AGRICOLA EN
LOS DISTRITOS DE RIEGO"**

TESIS PROFESIONAL

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

RENE YESCAS DAVALOS

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

SAN JUAN DE ARAGON, ESTADO DE MEXICO.

1988



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 está 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.

I N D I C E

INTRODUCCION.		
CAPITULO I.	LA REDISTRIBUCION DE LA TIERRA Y LA - ESTRUCTURA AGRARIA.	Pág.
	A) EVOLUCION DE LA PROPIEDAD PRIVADA	4
	B) EVOLUCION DE LA PROPIEDAD AGRICO- LA	27
	C) LIMITES Y MODALIDADES A LA PROPIE- DAD AGRICOLA	34
CAPITULO II.	LAS TIERRAS EN LOS DISTRITOS DE RIEGO.	
	A) INTERRELACION ENTRE LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA Y LA LEY FEDE- RAL DE AGUAS	39
	B) LA PROPIEDAD AGRICOLA EN LOS DISTRI- TOS DE RIEGO	56
	C) LA DOTACION DE TIERRAS Y AGUAS DEN- TRO DE LOS DISTRITOS DE RIEGO	72
CAPITULO III.	REGIMEN LEGAL DE LAS TIERRAS QUE SE - - CONVIERTEN DE RIEGO POR OBRAS HIDRAU- LICAS.	
	A) EN LOS EJIDOS Y COMUNIDADES AFECTA- DOS	79
	B) EN LOS REACOMODOS PARA CREAR NUE- VOS CENTROS DE POBLACION AGRICOLA .	82
	C) CAUSAS QUE LIMITAN LA EXPLOTACION - - AGRICOLA EN LAS NUEVAS TIERRAS DE RIE- GO	85
	D) PROYECTO DE ADICION AL ARTICULO 27 - CONSTITUCIONAL, PARRAFO NOVENO, FRAC- CION XV	108
CONCLUSIONES.		110
BIBLIOGRAFIA.		113.

I N T R O D U C C I O N

Tradicionalmente, el problema básico de la agricultura mexicana ha sido la escasez de agua, el país tiene un régimen de lluvias, insuficiente e inestable que dá por resultado precipitaciones fluviales abundantes fuera del ciclo biológico de las plantas y en enormes zonas, grandes períodos de sequía.

De ahí la importancia de las obras de irrigación de gran costo. El aumento de los rendimientos de la tierra, debido exclusivamente al aumento de la superficie regada, es realmente notable; la Influencia de riego sobre los rendimientos, no se limita a su efecto cuantitativo, sino que trae consigo una serie de efectos concomitantes favorables al hombre del campo. El creciente aumento de la producción agrícola en México en los últimos años, encuentra su explicación en las grandes obras de irrigación así como la utilización creciente de insumos mejorados, que usados conjuntamente han estimulado el vigoroso aumento.

Con la reforma agraria, la tierra irrigada se cedió a los agricultores preferentemente en forma de propiedades de una a cien hectáreas, que fueron el germen de la actual agricultura comercial, dando lugar al carácter dual de la agricultura mexicana; por un lado la agricultura comercial de los distritos de riego con productividad elevada y capacidad para observar cambios tecnológicos con el uso de insumos modernos, en la que se centra el progreso y por otro, la agricultura de subsistencia que carece de la suficiente flexibilidad para adoptar nuevas técnicas y en la que el crecimiento demográfico presiona cada vez más los recursos, encontrándose al margen del progreso agrícola. No obstante, la agricultura de subsistencia mejoró, aunque no en la proporción que la agricultura comercial.

A la magnitud de las obras hidráulicas que se realizan en la actualidad, debe ser correlativa la apertura de nuevas zonas de cultivo que vendrán a aliviar en gran medida la situación de la población que vive del campo.

El estudio de este tema representa un empeño para contribuir a la solución del más urgente problema nacional. Es un anhelo de sumar nuestro esfuerzo, a los muy valiosos de quienes han trabajado mediante la teoría y la práctica por un futuro mejor para los campesinos mexicanos.

CAPITULO I.- LA REDISTRIBUCION DE LA TIERRA Y LA ESTRUCTURA AGRARIA.

La redistribución de tierras hizo posible la desaparición del latifundio, mediante las cuatro formas siguientes:

a) Restitución de las tierras a los pueblos, declarando nulas, todas las enajenaciones realizadas sobre esta clase de propiedad.

b) Dotación de tierras y aguas suficientes, a núcleos de población, que carezcan de ejido.

c) Ampliación de las tierras de los núcleos de población, si se prueba que las tierras existentes no son suficientes.

d) Creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas disponibles.

Es interesante hacer notar que la restitución, comprendió en las dos primeras décadas de aplicación de esta distribución, solamente un 6% del total distribuída; las dotaciones un 79% y la ampliación un 15%.

Las tierras a distribuir serán tomadas de dos fuentes.

1.- Tierras públicas; aquellas que están disponibles a las cuales se agregarán las tierras recuperadas de las concesiones otorgadas desde 1876.

2.- Expropiando al efecto las tierras que basten a este fin, respetando siempre la pequeña propiedad en explotación.

La expropiación de latifundios se ha llevado a cabo solamente para

dotar ejidos o en los proyectos de riego financiados y ejecutados por el Gobierno Federal.

Tomando en cuenta a estos pasos, la estructura agraria resultó estar integrada de dos componentes:

1.- El Sector Ejidal: la tierra entregada a un núcleo de población ya sea por restitución, dotación, ampliación o creación, que constituye un ejido.

2.- La pequeña propiedad: todas las extensiones de tierra que no exceden cierto límite, que actualmente es de 100 hectáreas de riego, o de humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras.

No fue sino en la cuarta década que el programa de Reforma Agraria tuvo efecto significativo sobre la estructura mexicana de la propiedad territorial. El cuadro siguiente presenta la superficie de tierra distribuida por períodos presidenciales de 1916 a 1970.

7

SUPERFICIE DE TIERRA DISTRIBUIDA DE 1916 a 1970

Presidentes	Período	Núm. de ejidos dotados	Núm. de ejidatarios	Superficie distribuida Has.		
				Total en el período	Promedio anual	Promedio ejidatarios
Venustiano Carranza	1916/20	334	77203	381926	76385	4.9
Alvaro Obregón	1921/24	759	161788	1715581	428985	10.6
Plutarco Elías Calles	1925/28	1667	301587	3173149	793267	10.5
Emilio Portes Gil	1929	856	126317	1850532	1850532	14.6
Pascual Ortiz Rubio	1930/32	1041	117091	1492308	497436	12.7
Alciberto Rodríguez	1933/34	1585	158139	2047196	1023598	13.0
Lázaro Cárdenas	1035/40	11347	771640	20074704	3345784	25.8
Manuel Avila Camacho	1941/46	2768	110712	5286636	881106	47.6
Miguel Alemán	1947/52	1726	74644	3129285	521547	42.0
Adolfo Ruiz Cortines	1953/58	1094	55292	3469958	578326	62.9
Adolfo López Mateos	1958/64	2887	304498	11361370	1893561	37
Gustavo Díaz Ordáz	1964/70	2769	246695	14139469	2356378	57

Fuente: Centro de Investigación Agraria.

A.- EVOLUCION DE LA PROPIEDAD PRIVADA

1. MEXICO PREHISPANICO.

A la llegada de los españoles a lo que actualmente es México, este se encontraba poblado en el altiplano por tres pueblos, que se conocían con — los nombres: Azteca o Mexica, Tepaneca y Acolhua o Texcocano y por otro — lado al sureste el territorio del Imperio Maya.

Los reinos del altiplano, en su organización, se encontraban constituidos de manera semejante, el rey era la autoridad suprema; a su alrededor, como clases privilegiadas se agrupaban, en primer término, los sacerdotes, representantes del poder divino, que por lo general eran de noble estirpe; los guerreros de alta categoría nobles también en su mayor parte y, en segundo término, la nobleza en general, representadas por las familias de abuelengo, después el — pueblo sobre cuyos hombres se mantenían las diferentes clases enumeradas. — Cuando el pueblo enemigo era derrotado, el monarca vencedor se apropiaba las tierras de los vencidos que mejor le parecían; de ellas una parte la separaba — para sí; otra la distribuía bajo ciertas condiciones, en este caso eran los Mayeques o sea los aparecidos vencidos que pasaban a hacer una especie de Inquilinos en sus propias tierras despojadas por sus vencedores. Trabajaban las tierras que poseían y los frutos obtenidos, una parte era para ellos y otra para el noble o guerrero. Los guerreros que se distinguían en la conquista recibían tierras como recompensa, el resto lo daba a los nobles de la casa real o lo destinaba a los gastos del culto, a los de la guerra o a otras erogaciones públicas.

Esta propiedad territorial de los pueblos y las propiedades de nobles y guerreros, podemos agruparlas en tres clasificaciones.

Primer Grupo: Propiedad del rey, nobles y guerreros.

Segundo Grupo: Propiedad de los pueblos.

Tercer Grupo: Propiedad del Ejército y de los Dioses.

El primer grupo, propiedad del rey, de los nobles y de los guerreros. Al rey le era lícito, disponer de sus propiedades sin limitación alguna; podía transmitir las en todo o en parte por donación o enajenarlas o darlas en usufructo.

La donación era muchas veces con la condición de transmitirla de padres a hijos, los primeros en recibir este tipo de donación eran los miembros de la familia real, con lo cual se formaron verdaderos mayorazgos (1) al extinguirse la familia en la línea directa o al abandonar el servicio del rey por cualquier causa, volvían las propiedades al soberano, eran susceptibles de nuevo reparto.

Cuando el rey donaba una propiedad sin la condición de transmitirla a sus descendientes, este podía enajenarla o donarla; su derecho de propiedad no encontraba límite más que la prohibición de transmitirla a los plebeyos, — pues a éstos no les era permitido adquirir la propiedad inmueble.

No todas las tierras poseídas por nobles y guerreros provenían de la conquista, una parte se remontaba a la época en que fueron fundados los reinos. Estas tierras eran labradas en beneficio de los señores, por Macehuales o peones de campo.

Las tierras conquistadas no implicaban un despojo absoluto para los primitivos propietarios: estos continuaban en la posesión y el goce de sus tie-

(1) Moreno M. Manuel.- La Organización Política y Social de los Aztecas, 2a. reedición, Secretaría de la Reforma Agraria México, 1981, pág. 40

rras, bajo las condiciones que los nuevos dueños les imponían. De propietarios pasaban a ser una especie de inquilinos o apareceros privilegios que les era lícito transmitir a sus descendientes; no eran arrojados de las tierras que poseían y de los frutos que se obtenían en la explotación de la tierra, una parte era para ellos y otra para el noble o guerrero propietario. Estos apareceros eran muchos y se les llamaba Mayeques.

El segundo grupo propiedad de los pueblos. Los grupos descendientes de una misma cepa se reunieron en pequeñas secciones sobre las que edificaron sus hogares y apropiaron las tierras necesarias para su subsistencia. A estas pequeñas secciones o barrios se les dió el nombre de CHINANCALLI ó CALPULLI, palabra que significa; Barrio de gente conocida o linaje antiguo y a las tierras que les pertenecían, Calpullalli, que significa tierra del Calpulli.

"Los Calpulli", la etimología de esta palabra indica que la idea que corresponde es de índole territorial, encierra un significado relacionado más bien con el hecho de la ubicación que con el parentesco. Calpulli, se deriva de la palabra Calli, que significa casa y Pulli o Polli, significa, o dá idea de agrupación de cosas semejantes; es igualmente denotativo de aumento. El significado más exacto de Calpulli es el de vecindario o barrio, podemos decir que los Calpulle son, ante todo agrupaciones orgánicas basadas en la posesión de un territorio y tienen un carácter más complejo que el de los clanes; sus funciones son múltiples, pues realizan finalidades económicas, religiosas y políticas". (2)

La propiedad de las tierras de Calpulli pertenecían a éste; pero el usufructo de las mismas a las familias que las poseían en parcelas perfectamente

(2) Moreno M. Manuel.- La Organización Política de los Aztecas, 2a. edición, Secretaria de la Reforma Agraria, México, 1981, pág. 46

te delimitadas, con cercas de piedras o magueyes se indica claramente que el goce y cultivo de cada una era privado y que, sucediéndose una familia, desde la época inmemorial en la posesión y cultivo de una parcela llegábase en forma de hecho, una verdadera propiedad privada, con la limitación de no enajenarla pues los derechos del barrio solamente se ejercitaban sobre las tierras - vacantes o incultas que se repartían entre vecinos del barrio para que las labrasen, y cada uno pagaba un fruto, una renta por ella; además no podía enajenarlas y las perdía si se iba a vivir a otro barrio; gozaban de ellas por vida y posteriormente pasaban a sus herederos. Solamente que muriesen sin sucesión los dueños, volvían al común de Calpulli, y entonces se daba, bajo las mismas condiciones, a otro del barrio que las hubiese menester. Si alguno sin causa justa dejaba de labrarla por dos años, se le hacía un apercibimiento y continuaba en su abandono por otro año, se la quitaban.

De hecho no se conoce huella alguna que indique que antes de la conquista, la tierra fuese objeto de trueque o venta. Sin embargo si el Calpulli, disminuía el número de sus componentes, cualquiera, que fuese la causa, - podía arrendarse la tierra sobrante a otro grupo de parientes similar, cobrando renta o cuando alguna tierra del Calpulli quedaba libre por otra causa, el jefe o señor principal del mismo, con acuerdo de los ancianos la repartían entre las familias nuevamente. Cada jefe de Calpulli, está obligado a llevar un mapa o plano de las tierras en que se asentaban los cambios de poseedor.

Las tierras divididas en lotes o tablares de tierras arable, que se asignaban a cada uno de los varones casados de la parentela, y que trabajaban para su propio sustento y el de su familia, no era obligatorio que él mismo las cultivase, sino que el cultivo a nombre de su poseedor se requiera para asegurar los derechos de este. Por lo tanto los jefes y sus familias, aunque no

podían a causa de sus funciones específicas, cultivar tierras por sí mismo, — conservaban sin embargo, derecho a la parte que le correspondía en la Tlamilpa (3) como miembro del Calpulli, los lotes que correspondían a este tipo de dueños, los cultivaban a otros en beneficio de ellos.

El tercer grupo propiedad del Ejército y de los Dioses. Grandes extensiones de tierra estaban destinadas al sostenimiento del ejército en — campaña y otras a sufragar los gastos del culto. Estas tierras se daban en — arrendamiento a los que la solicitaban, o bien eran labradas colectivamente — por los habitantes del pueblo a que correspondían. En el mismo grupo deben — colocarse las tierras que el monarca señalaba a ciertos empleados o cargos públicos; el goce de tales tierras correspondía a individuos particularmente designados; pero no la propiedad que era de la institución. Cuando el usufructuario legal dejaba el cargo por cualquier causa, el goce de las tierras asignadas pasaba a quien lo substituía en el desempeño de sus funciones.

"Los indios no llegaron a formarse un concepto abstracto sobre cada uno de los géneros de propiedad; valíanse diferenciarlos, de vocablos que se referían a la calidad de sus poseedores y no al género de propiedad, como puede verse en seguida.

TLATOCALLALI	Tierra del rey
PILLALLI	Tierra de los nobles
ALTEPETLALLI	Tierra del Pueblo
CALPULLLALLI	Tierra de los Barrios
MITLCHIMALLI	Tierra para la guerra
TEOTLALPAN	Tierra de los Dioses".- (4)

(3) Mendieta y Núñez Lucio.- El Derecho Precolonial, 4a. ed., Ed. Porrúa, México, 1981, pág. 36

(4 .) Ibidem. pág. 42

En mapas especiales se encontraban estas tierras delimitadas y diferenciadas unas de otras por colores escogidos al efecto, los jueces españoles, más tarde los tuvieron en cuenta para decidir negocios de tierras en virtud de que muchos pueblos fueron confirmados por los reyes españoles en la propiedad que disputaban con arreglo a dichos mapas.

Los Mayas.— En la organización de los mayas, la propiedad — era comunal no sólo por lo que respecta a la propiedad, sino a la explotación de la tierra.

Al igual que los aztecas la nobleza era la clase social privilegiada, los nobles tenían sus solares y sus casas en la ciudad de Mayapan y — quienes vivían fuera de la ciudad eran los vasallos y tributarios. Entre los pueblos no había términos mejores que las dividieran: aunque sí entre una provincia y otra, por causa de las guerras salvo algunos hoyos para sembrar árboles fructíferos y tierras que hubiesen sido compradas por algún respecto de mejoría.

El uso común de las tierras entre los mayas se establece hasta nuestros días ya que la mayoría de los ejidos actualmente explotan sus tierras en forma colectiva, dado que ni tienen minas, y la principal fuente de sustento para la población es la agricultura.

2. MEXICO COLONIAL.

A su llegada a territorio mexicano los españoles carecían de — bienes, por lo que esta época se caracteriza por el reparto de la tierra entre — los conquistadores, en recompensa de sus servicios prestados a la corona española. La distribución de la tierra se realizó de acuerdo a los méritos de cada sol dado.

Los hombres recibían "caballerías" que posteriormente fueron llamadas Haciendas, estas equivalían a 42 hectáreas, 73 áreas y 53 centiáreas: para los llamados ranchos (5) que equivalían a la quinta parte de una caballería. — Claro que a la clase conquistadora de grado superior se les concedía extensiones de varias caballerías; llamadas "mercedes", se llamaban así, debido a que eran otorgadas por merced real. A estas recompensas originales, se les sumaban otras más. Esto dió origen al establecimiento absoluto de la propiedad privada española, de acuerdo a ideas europeas de la época y ocasionando la gran acumulación de las tierras en pocas manos.

Los primeros bienes y tierras repartidas entre los españoles fué indudablemente la de los Reyes de México y la propiedad que en principio se respetó fué la del Calpulli. Muchos indios indígenas recibieron "mercedes" de tierras por sus servicios prestados a la corona para que gozasen en propiedad absoluta.

Otros adquirieron tierras por compra a la corona y las tuvieron por este título, también en absoluta propiedad.

En esta etapa, se forman un concepto abstracto de la propiedad privada indígena, ya que anteriormente la diferenciaban de acuerdo con la calidad de sus poseedores.

Como complemento a la distribución de la tierra, se estableció la repartición de indios bajo el nombre de encomiendas. El propósito de la encomienda fué el establecer que el indio estuviera confiado al español, para que este le enseñara la misión del evangelio, pero el resultado fué que se proveyó -

(5) Alvarez Arevedo Carlos.- La Evolución de México; 1ª ed. Ed. HERRERO, México. 1962, n.º. 129 y 141

de mano de obra al terrateniente; resultando una esclavitud legalizada, a la -
cual se opusieron los misioneros, por lo que fué modificada la encomienda en -
varias ocasiones; así fué limitada en 1570 y legalmente erradicada para 1720.

En la propiedad comunal se distinguieron, según las leyes es-
pañolas, cuatro bienes diversos en cuanto a su origen y aplicación Fondo Legal-
El Ejido - Los Propios y Las Tierras de Repartimiento.

El Fondo Legal.- De los Pueblos quedó por tanto, establecido-
definitivamente en seiscientas varas, a partir de la iglesia y los cuatro puntos,
destinado por su origen para que sobre él levantaran los hogares de los indios,-
y por su origen también enajenable, pues se otorgó a la entidad del pueblo y no
a personas particularmente designadas.

El Fondo Legal debe entenderse como la mínima y no la máxi-
ma extensión que deberá tener cada pueblo.

Los Ejidos.- Desde la ley XIII, en la Ordenanza 129 de Pobra-
ción de 1523, Don Felipe II, Instituye el "EXIDO".

EXIDO, viene de la palabra latina "exitus", que significa, campo
de disfrute y uso común de todos los vecinos de un pueblo lindante con él, donde
se reúne y pastean los ganados, se establecen las eras y proveen de madera, y de
los esquilmos naturales, los mismos vecinos.

Los Propios.- PROPIO, del latín "propietas", propiedad, dominio -
de pleno derecho sobre una cosa en exclusión de cualquiera otra persona, y con -
los atributos clásicos del Derecho Romano: Utendi, Fruendi y Abutendi.

En la ley I del Emperador Don Carlos, del 26 de Junio de 1523,-
se manda "Que al fundar las nuevas poblaciones se señalen Propios".

Tanto los pueblos de españoles como los indios de nueva fundación, poseyeron, por disposición expresa de los Reyes, terrenos para cubrir sus gastos públicos, los cuales en vez de ser cultivados colectivamente, los ayuntamientos, que eran encargados de su administración, los daban a censo o los arrendaban entre los vecinos del pueblo, aplicando lo que por este concepto percibían, a los gastos públicos.

Las Tierras de Repartimiento.- Los pueblos de fundación indígena tenían tierras ya repartidas entre las familias que habitaban sus barrios y, en los pueblos de nueva fundación se dejó, según estaba mandado por la cédula del 19 de febrero de 1560, que los indios que a ellos fuesen a vivir, continuasen en el goce de las tierras que antes de ser reducidos, poseían. Estas tierras y las que para labranza se les dieron por disposiciones y mercedes especiales, constituyeron las tierras llamadas de repartimiento, de parcialidades indígenas o de comunidad. Los españoles respetaron los usos indígenas en cuanto a distribución de la tierra y, por tanto, estas tierras de repartimiento se daban en usufructo a las familias que habitaban los Pueblos con obligación de utilizarlas siempre. Al extinguirse la familia o al abandonar el pueblo, las parcelas que por este u otros motivos quedaban vacantes, eran repartidas entre quienes las solicitaban.

Sobre el Fundo, Los Ejidos y Los Propios, ningún indio en particular tenía derechos de propiedad; el Fundo y los Propios eran propiedad pública, concedidos a la entidad moral del pueblo y no a personas determinadas; en cuanto a los Ejidos, se hallaban en la misma categoría, por lo que se refiere a tierras de parcialidades llamadas también de comunidad o repartimiento, puede afirmarse que eran propiedades colectivas.

Se dictaron algunas leyes a fin de proteger las propiedades de los indígenas, ante el acaparamiento desmedido de los españoles, pero esto no tuvo éxito,

sino lo contrario permitió un mayor acaparamiento de tierras y una explotación al indígena, a través de las famosas encomiendas.

En la época de la colonia, la propiedad de bienes raíces se organizó en tres grupos diversos: la Propiedad Privada de los colonos españoles, la Propiedad Eclesiástica y la Propiedad de los Pueblos de los Indios.

3. MEXICO INDEPENDIENTE

En el año de 1810, la propiedad de la tierra se encontraba en manos de los colonos españoles y del clero; ya que los indígenas habían sido despojados de sus propiedades.

El indígena, el natural que estas tierras había sufrido en sangrientas persecuciones todo el rigor de la conquista, había visto destruir su civilización, su religión y, en muchas ocasiones su propia raza había sido violada por el conquistador arrogante y temerario que no tenía nada que perder y sí todo que ganar. Esto hizo que la población indígena se refugiara a la sombra protectora de los religiosos que la defendían contra los desmanes de los invasores hambrientos, ávidos de oro y de poder.

Los indios y las castas consideraban a los españoles como la causa de su miseria; la guerra de independencia fué hecha por los indígenas, los cuales no lucharon por los ideales de independencia y democracia, sino por la opresión de los españoles.

La propiedad eclesiástica favoreció también en gran parte la decadencia de la propiedad agraria de los indios, por cuanto amortizaba fuertes capitales y además de los despojos de que fueron víctimas, se deshicieron voluntaria-

mente de muchas de sus propiedades en favor de la Iglesia mediante donaciones y testamentos. La Iglesia en la Nueva España era propietaria de inmuebles, haciendas y ranchos que explotaba para beneficio del culto y acrecentamiento de sus riquezas.

Las autoridades de la Nueva España, con el fin de detener el movimiento de independencia; promulgaron algunos decretos que favorecían a los indígenas con reparto de tierra, los cuales nunca se aplicaron y mucho menos el pueblo los tomo en cuanto ya que tenían tres siglos de opresión y de ninguna manera confiaron en dichos decretos de fecha 26 de mayo de 1810, 9 de noviembre de 1812 y 15 de noviembre del mismo año.

El cura Miguel Hidalgo y Costilla, el 16 de septiembre de 1810, en un acto de verdadero heroísmo, lanzó desde su parroquia en Dolores Guanajuato, el grito de libertad para todos los mexicanos es por esto que se le considera el padre de la patria. Libró muchas batallas contra las fuerzas del virreinato, el 20 de julio de 1811 después de un juicio de los esbirros del virrey y la llamada Santa Inquisición fué fusilado.

Hidalgo que entendía la lucha de la independencia como la liberación y un medio para que los mexicanos vivieran en condiciones humanas, el 19 de octubre de 1810 en Valladolid, hoy llamadas Morelia, expidió un decreto mediante el cual declaraba abolida la esclavitud, prohibiendo, bajo pena de muerte, el tráfico y comercio de esclavos y poniendo en libertad a estos últimos y considerando que cualquier hombre es libre, por el solo hecho de nacer en México o internarse en territorio mexicano.

Hallándose en Guadalajara el 9 de diciembre de 1810, Hidalgo publicó un decreto que en su parte principal dice: "Por el presente mando a los jueces -

y justicias del distrito en esta capital, que inmediatamente proceda 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 enterándolas en la Caja Nacional, se entregue a los referidos naturales las tierras de cultivo, sin que para lo sucesivo puedan arrendarse, pues es mi voluntad que su goce sea únicamente de los naturales en sus respectivos pueblos". (6)

El problema agrario surge con la colonia a raíz de las primeras disposiciones que se dictaron sobre concesión de mercedes de tierra y reducciones de indios, porque ellas establecieron el reparto entre indígenas y españoles en base a una desigualdad absoluta, la que se recrudece con el tiempo y dá motivo para que se realice la lucha de la independencia que duró 11 años.

Al independizarse México, llevaba en sus entrañas un problema agrario provocado por tres siglos de opresión de los españoles.

4. LA REFORMA.

Lograda la independencia de la corona española, se inicia una nueva lucha: La Reforma, movimiento contra el dictador Santa Ana y la liberación de la opresión de instituciones heredadas de la colonia que venían funcionando. Al pugnar por la desamortización del campo, atacó el problema de la tierra ociosa. Ignacio Comonfort, Juan Alvarez, en el año de 1853 proclamaron el Plan de Ayutla en el que condenan el despojo de tierras a los campesinos y otras formas de explotación y servidumbre a los que estaba sometida la mayoría de la población; en base a este plan se lanzaron contra el gobierno de Santa Ana y su ejer

(6) Vasconcelos José.-Breve Historia de México, 2v, Fernández Editores, México, 1967, pág.48

ción de cartas profesionales que al parejo del clero conservaban tierras.

En la reforma seguía el acaparamiento de grandes extensiones y el enriquecimiento a costa del pueblo y de estos, los causantes era el clero y las corporaciones religiosas, así como familias de hacendados. El gobierno y la iglesia protegían el latifundio y es en esta época en que se recrudece la división entre el pobre y el rico.

En esta época los peones asalariados empiezan a ser tratados como esclavos y los sistemas de los terratenientes endeudaban a los campesinos de por vida. Las luchas se enfrentaban entre liberales quienes habían realizado la independencia y buscaba el progreso del país contra los conservadores quienes deseaban mantener los privilegios de la colonia, estas eran personas que se consideraban nobles y que seguían explotando a los indios por mercedes revisadas por los reyes de España.

Las tierras labradas pertenecían a extranjeros, por supuesto españoles, italianos, franceses, ingleses; quienes vivían con lujos gracias a la explotación del campesino que en complicidad con el clero, lo mantenían esclavizados a la tierra por medio de trucos legales.

Benito Juárez y Melchor Ocampo liberales que se habían distinguido por la lucha por el establecimiento de los derechos civiles se unieron al Plan de Ayutla. La Revolución de Ayutla sacude al pueblo a fin de que termine la intervención del clero en el gobierno y ante su despilfarro y endeudamiento del presupuesto así como el encubrimiento del gobierno en el acaparamiento de tierras por la iglesia.

En 1856, se integró un congreso constituyente, mediante el cual se promulgó la constitución de 1857, con lo cual se consumó el movimiento revolucionario de Ayutla, las ideas agrarias fundamentales fueron comprendidas en el artículo 27, gracias a Los liberales, Ponciano Arriaga e Isidoro Olvera y José - Ma. Iglesias.

EL ARTICULO 27, ESTABLECE LO SIGUIENTE:

"La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, si no por causa de utilidad pública y previa indemnización. La ley determinará la autoridad que debe hacer la expropiación y los requisitos en que ella haya de verificarse.

Ninguna corporación civil o eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, denominación u objeto, tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar por sí bienes raíces, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de la institución". (7) Esto causó y originó la guerra de Reforma.

Seducido por los conservadores, Ignacio Comonfort, renuncia y, Benito Juárez a promulgar la Ley de Nacionalización de los Bienes Eclesiásticos del 12 de junio de 1859. Por fortuna del país, la Iglesia no quiso aceptar la primera ley, lo que obligó al régimen liberal a confiscar los bienes eclesiásticos sin pago de indemnización.

(7) Art.27 de la Constitución del 5 de febrero de 1857,

Con las leyes de Reforma, se tenía la esperanza de que los arrendatarios que cultivaban las tierras del clero, aprovecharían la oportunidad y adquirirían dichas tierras en propiedad privada, a precios muy bajos y con todas las facilidades ofrecidas por el gobierno pero a los tres meses de plazo que señalaba la ley de desamortización, los arrendatarios creyentes, no quisieron adquirir tierras para evitar conflictos con la iglesia y otros se atrevieron a afrontar el veto sin tener dinero. Así que pasado el tiempo de tres meses y perdiendo los arrendatarios su prioridad, se dió puerta abierta a las denuncias, situación que los terratenientes supieron aprovechar otorgando posteriormente grandes dádivas a la iglesia. Y por lo mismo la situación del campesino no varió en razón de que anteriormente la iglesia había sido el gran terrateniente individual, ahora sólo había ocurrido la transferencia de las propiedades del clero, a los grandes latifundistas.

La ley de desamortización tuvo además de estos efectos otros como los siguientes: Al declarar ilegal la posesión de tierras por corporaciones civiles o religiosas, perjudicó de paso a las tierras comunales de los poblados, que se vieron afectados por las disposiciones, exceptuando al "Fundo Legal".

Se creía, infundadamente en que, la forma de agricultura y tenencia de la tierra, por los Indígenas era subdesarrollada, porque no tenía el empuje y la fuerza de la iniciativa privada y que los campesinos preferentemente podían adquirir, dentro de un plazo de tres meses; pasado ese plazo, cualquiera podía hacer su solicitud de compra del terreno para competir con la preferencia con que contaba el campesino.

Pero de todas estas medidas, desafortunadamente, al igual que la ley de Desamortización, produjo un acaparamiento de una mayor cantidad de tierra por los latifundistas, quienes sin medida alguna, aumentaron sus ya anormales y

extensivos latifundios, allegándose las propiedades de los pueblos (tierras comunales).

Esto aumentaba, debido principalmente a la ignorancia del pueblo - - campesino, quien no sabía el contenido y aplicación de la Ley de desamortización, o sabiéndolo lo objetaban, porque no conocían a ciencia cierta el verdadero fondo y propósito de ésta. La resistencia pasiva, que consistía en no conocer la ley o no tener deseos de obedecerla, rápidamente atrajo al denunciante al poblado, donde con facilidad podía probar la ilegalidad de la propiedad comunal de las tierras y obtener una recompensa por el denuncia. La propiedad era pagada, no al campesino, sino a la Tesorería del Estado, porque de acuerdo al uso legal español, al no individualizarla o negarse a hacerlo era considerada propiedad del Estado. A causa de éste problema que afectaba a los grupos indígenas se expidió una circular la cual se expone a continuación.

Enmiendas de 9 de Octubre de 1856. Hemos indicado la aplicación estricta de la Ley de Desamortización afectó a los grupos indígenas y a los sectores menesterosos de la población, determinó que la Secretaría de Hacienda expidiese la circular de 9 de octubre de 1856, conteniendo importante resolución: - - "se está abusando de la ignorancia de los labradores pobres, y en especial de los indígenas, para hacerles ver como opuesta a sus intereses la Ley de Desamortización, cuyo principal objetivo, por el contrario, es el de favorecer a las clases - - más desvalidas", y determina que el término de tres meses fijados por la Ley para las adjudicaciones no ha pasado para los indígenas y demás labradores menesterosos, a quienes el Supremo Gobierno se propone amparar, para cuyo efecto el C. Presidente de la República acuerda que todo terreno cuyo valor no exceda de doscientos pesos se adjudicará a los usufructuarios, ya los tengan como repartimiento o ya pertenezcan a los Ayuntamientos sin que tengan que pagar alcabala ni dere-

cho alguno y sin necesidad de otorgar escritura de adjudicación, pues bastará con el Título que en papel sellado les de la autoridad política, los cuales quedarán protocolizados en la propia oficina. (8)

Al Porfiriato.- A la muerte de Benito Juárez, por mandato de ley — Sebastian Lerdo de Tejada es presidente de México, al mismo tiempo Porfirio — Díaz se levanta en armas contra Sebastián Lerdo de Tejada y en 1876 es arrojado del poder por Porfirio Díaz, quien a partir de entonces gobernó México en un lapso de 34 años, con excepción del período del 1880 a 1884 que gobernó — Manuel González.

Esta época se caracteriza por las grandes descompensaciones puesto — que se intensificó la tendencia hacia la concentración de la tierra. Estableciendo los reducidos resultados obtenidos por la ley desamortización, se trató de arreglar la situación, implantando una ley de colonización, promulgada en 1875, respaldada posteriormente por un Decreto en 1885, era similar a las leyes anteriores, con el objeto esencial de favorecer la migración interna y a la inmigración extranjera hacia los terrenos baldíos para disponer de estas tierras, el gobierno — ordenó el levantamiento de un avalúo de los terrenos ociosos y los adjudicó a colonos nacionales y extranjeros, con las condiciones siguientes:

- 1.- La adquisición por compra dentro de un plazo de 10 años.
- 2.- La compra al contado a un precio especial reducido.
- 3.- La adjudicación gratuita previa solicitud, otorgando el título definitivo de la propiedad, después que el colono había cultivado durante 5 años consecutivos su parcela.

A esta ley se le hizo una innovación, que consistía en que el trabajo —

(8) Caso Antonio, Antología Filonofica; UNAM Coordinación de Humanidades, México, 1978, pág. 48

de deslinde de parcelas era realizado por compañías deslindadoras, que por el trabajo que ejecutaban recibían un tercio de la tierra que deslindaban y podían comprar el resto en un plazo largo y por un precio muy bajo, las compañías en cargadas del deslinde, lo mismo aprovecharon las tierras efectivamente libres - que las que estaban cultivadas, cuando pertenecían a pequeños propietarios o a comunidades indígenas políticamente débiles, que carecían de la posibilidad de demostrar la legalidad de su posesión por que arbitrariamente calificaba el gobierno los casos a su gusto y los perjudicados carecían de tribunales donde ventilar en forma imparcial sus problemas, teniendo al poco tiempo que trabajar en las haciendas donde eran explotados en forma inhumana por el hacendado - que sólo le preocupaba su bienestar personal, y la explotación de sus peones que eran controlados por el capataz de la hacienda quien representaba al dueño, este actuaba en forma despiadada, tratando a los jornaleros como esclavos, los cuales llegaron a sumar 3 millones trabajando solo en 840 haciendas; no recibían salario pues a través de las tiendas de raya, siempre estaban endeudados y éstas deudas eran transmitidas a su muerte por padres a hijos. Quienes trataron de defenderse del despojo de las autoridades y las compañías deslindadoras, eran asesinados, - otros llevados a trabajar a zonas insalubres y muchos eran sometidos a servir al ejército por tres años, este procedimiento recibió el nombre de leva.

"De 1881 a 1889 las compañías deslindaron 32'200,000 hectáreas. De esta cantidad se les adjudicaron de conformidad con la ley, es decir sin pago alguno, 12'700,000 hectáreas; y se les vendieron a vil precio 14'800,000 más. Total 27'500,000 hectáreas, o sea algo más del 13% de la superficie total de la República, quedando por lo tanto solo 4'600,000 a favor de la Nación".

En 1889 las compañías deslindadoras se encontraban integradas por 29- personas. Las compañías deslindadoras asestaron el golpe final a la pequeña pro-

pliedad y a la propiedad de los pueblos. En los albores de 1910, la propiedad se encontraba distribuída de la forma siguiente: "el 1% de la población poseía el - 97% de todo el territorio; el 3% (los pequeños propietarios sobrevivientes) el 2%; y el 96% de la población restante el 1% de la superficie".

Es importante para nuestro estudio conocer la organización interna - de la hacienda o latifundio. La hacienda estaba constituida por un "caso", el — cual semejaba un pequeño castillo feudal rodeado de grandes murallas. En este - se encontraban localizados, la casa del hacendado, del administrador, de los em— pleados administrativos, la oficina, la tienda de raya, la iglesia y la prisión.

Generalmente el jefe en la hacienda era el administrador ya que el — hacendado, pasaba el tiempo, la mayoría de las veces, en la capital o en el ex— tranjero; dejando en el administrador toda la autoridad y responsabilidad.

La tienda de raya era un establecimiento importante y estructuraba - funciones sociales y económicas destinadas a evitar la fuga económica de dinero y a establecer una "unidad cerrada". Para imposibilitar la fuga de efectivo, se - pagaba al peón, por medio de vales que tenían que cobrar en la tienda de raya: así los peones se veían obligados a comprar sus alimentos y demás artículos de- consumo a precios arbitrarios establecidos por el dueño.

El hecho de que la iglesia y la prisión fueran parte de la hacienda, - implica que los padres judiciales y religiosos estuvieran sujetos a los deseos del- hacendado.

Existían dos clases de peones: los "acasillados", que vivían dentro de- la hacienda y los "de tarea" que eran contratados eventualmente para ciertos ti - pos de trabajo.

Los peones acasillados vivían apegados siempre al crédito otorgado — por la tienda de raya y a los exiguos privilegios que pudiera otorgarle el dueño. Quienes además desarrollaban trabajos humillantes en la casa del hacendado. Por otro lado la hacienda contribuía con poco o nada a la educación. Existían haciendas, que sí tenían escuelas, éstas estaban manejadas por el patrón, de modo que se enseñaba poco, o menos de lo indispensable; ésto se reafirma con el dato de que para 1910 cerca del 92% de la población fuera analfabeta.

Es importante señalar que la hacienda y su estructura eran reconocidas por el gobierno, no se consideraba ilegal. Al hablar de eficiencia, de productividad y de costos en la hacienda, debe destacarse que eran bajos solamente en relación a los niveles aceptados por unidad de tierra y de trabajo; pero que en el caso de la hacienda eran óptimos, en virtud de que se contaban con grandes volúmenes de tierra y recursos de mano de obra baratísimos, lo que visto desde el término "grandes cantidades", producía sin lugar a duda un costo menor con aumento inconsiderable en eficiencia.

Ya para el último bienio del gobierno de Porfirio Díaz, la concentración de tierras en poder de unos cuantos, mostró sus efectos negativos de producción comercial, ya que el gobierno en 1890 y 1911 importó grandes cantidades de maíz que era la base y sigue siendo de la dieta mexicana, sin embargo — la gran mayoría de los mexicanos comían menos hacia el final del régimen porfirista.

En 1919 México era todavía rural en un 80% y cerca de la mitad de la población total estaba atada directamente a los grandes latifundios; los que — estaban en esa situación rara vez entraban a la economía mercantil; incluso los que no estaban ligados directamente a la hacienda, los pequeños agricultores, tenían un escaso o nulo poder adquisitivo.

En el otro extremo, los hacendados destinaban su poder de compra - a la importación de artículos de lujo y a pasar vacaciones en Europa. El resultado era que el mercado interno efectivo se reducía a los tres millones, de los quince millones de habitantes de México, que vivían en los Pueblos y ciudades, - e incluso aquí las tendencias prevalecientes en los salarios y precios, como hemos notado, iban reduciendo el tamaño de la población que podía comprar algo más que lo estrictamente indispensable.

5. LA REVOLUCION DE 1910.

La Revolución Mexicana se basó en una Lucha armada que buscaba - eliminar el sistema de tenencia latifundista de la tierra, amén de un conjunto - de ideas renovadoras en cuestión socio-económica y política.

Al igual que el campesino, el obrero sufrió la explotación de los poderosos del gobierno dictatorial de Díaz, apagaba las justas protestas, con cárcel o con la muerte. Pero esta operación en que vivían los campesinos y obreros hizo que se mantuvieran vivos los ideales de "libertad y progreso".

A partir de 1899 se formaron "círculos liberales", el principal organizador de éstos círculos fué Camilo Arriaga, descendiente de Ponciano Arriaga, procer agrarista de la Reforma; también Ricardo Flores Magón, incansable luchador-periodista en contra de la dictadura y quien con elementos, como Antonio I. Villarreal, Juan Sarabía y otros lanzó en 1906 el manifiesto del partido liberal, que en una parte de su declaración apuntó "El mejoramiento de las condiciones del - trabajo, por una parte y por otra, la equitativa distribución de las tierras, con - las facilidades de cultivarlas y aprovecharlas sin restricciones, producirán inapreciables ventajas a la Nación.

El primer movimiento formal de masas, se efectuó en Cananea, los mineros de este lugar encabezados por sus líderes Manuel M. Diéguez y Esteban Baca Calderón, se declararon en huelga el 12 de julio de 1906, en contra de la compañía extranjera de norteamericanos que explotaban la mina, para reclamar jornada máxima de 8 horas; sueldo suficiente, mayor ocupación de mexicanos e igualdad de oportunidades ante los extranjeros para ascender. Solapados por el dictador Porfirio Díaz, se internaron en el país tropas de norteamericanos para someter a los obreros mexicanos.

El 7 de enero de 1907, en Río Blanco, Ver., los obreros textiles se enfrentaron a los patrones, dispuestos a que terminarán las condiciones inhumanas en que eran explotados, pero muchos de estos trabajadores fueron muertos por el ejército federal.

En 1908, Francisco I. Madero publicó su libro, La Sucesión Presidencial en 1910, en que enjuiciaba al Dictador Díaz y, denunciaba los despojos que habían sufrido los yanquis, mayas y otros núcleos indígenas, además apuntaba los daños que causaba al país con la concentración de tierras. En 1910 se enfrentó a la reelección de Díaz y cuando los comicios estaban próximos, fué encarcelado en San Luis Potosí, desde donde redactó y proclamó "el Plan de San Luis", en el que convoca al país, para que el 20 de noviembre de ese mismo año se levante en armas contra la dictadura.

En un párrafo del artículo 3º de aquel Plan de San Luis denunció el abuso hecho con la ley de terrenos baldíos para despojar a pequeños propietarios de sus tierras y señaló que era de justicia restituir los terrenos a sus antiguos poseedores. Este párrafo fué el que aseguró la participación del campesino en el movimiento de 1910 que derrocó a la dictadura, lo que sin embargo, Ma-

dero, al llegar a la presidencia de la República, no cumplió, por lo que se iniciaba una lucha por eliminar las concesiones y los demás compromisos que el prolongado régimen de Díaz había establecido.

El más digno, somero y leal representante de los campesinos contra el porfirismo, fué Emiliano Zapata, quien asesorado por Antonio Díaz Soto y Gama, lanza el "Plan de Ayala", creando así la tesis básica de la Revolución Mexicana, en que postula categóricamente la recuperación de la tierra de que habían sido despojados los campesinos; la expropiación de terrenos suficientes para repartirlos entre quienes desearan tierra para trabajarla y la nacionalización de los bienes de quienes se opusieran a esas acciones.

Zapata en 1910, realiza el primer reparto agrario en Morelos. Uno de los limpios luchadores de la Revolución, el General Lucío Blanco, reparte tierras en el norte, el 30 de agosto de 1913, distribuyendo la hacienda Los Borregos, sin más apoyo legal que el de los campesinos.

En febrero de 1913, al producirse el asesinato de Madero y Pino Suárez, Victoriano Huerta usurpa la Presidencia y Venustiano Carranza, Gobernador de Coahuila, lanza el Plan de Guadalupe en el que desconoce a Huerta y se le combate. Su movimiento se llamó Constitucionalista, a el se adhirió las gentes de Madero.

Cada revolucionario luchaba por rescatar al oprimido y dignificarle, entregándole los instrumentos para su trabajo y la educación que le permitiera usarlos de la forma más conveniente para él y para su patria.

Derrotado Huerta, asumiendo la presidencia Venustiano Carranza, quien continuaba encabezando a los constitucionalistas y para evitar detener, -

como había ocurrido en la época de Madero, los deseos populares, tomó en cuenta los antecedentes que movieron al pueblo y expidió en Veracruz, la Ley Agraria del 6 de enero de 1915, por lo que declaró nulos los despojos de tierras, aguas y montes afectados desde el porfirismo, y ordenó que los gobernadores hicieran reparto de tierras.

El 18 de diciembre de 1916, inicia sus trabajos el Congreso Constitucionalista, terminándolos el 31 de enero de 1917, elaborando la Constitución de 1917, que promulgó Venustiano Carranza y fué el primero en jurar cumplirla y hacerla cumplir.

El Congreso Constituyente, recibió el proyecto de constitución por parte de Carranza pero le hizo modificaciones sustanciales, como las representadas en el Artículo 27 que fueron inducidos por los revolucionarios Heriberto Jara, Francisco J. Múgica y Luis G. Monzón.

El Artículo 27 recogió la política agraria de la Revolución y en sus partes fundamentales declaró que la propiedad de las tierras y aguas corresponden originalmente a la Nación; elevó a precepto constitucional la ley del 6 de enero de 1915.

La Revolución Mexicana surgió como una revolución agraria. Su resultado más importante fué Reforma Agraria a la cual le dió vida.

B.- EVOLUCION DE LA PROPIEDAD AGRICOLA.

Como Venustiano Carranza expide en Veracruz el 6 de enero de 1915, una Ley de carácter agrario en cumplimiento a su promesa hecha en el decreto de 12 de diciembre de 1914 y en la que se trata de que los numerosos pueblos—

que fueron despojados de sus terrenos recobren los mismos, o adquieran los que necesiten para su bienestar y desarrollo. Este decreto preconstitucional es considerado junto con el artículo 27 Constitucional como el punto de partida de la Reforma Agraria.

Mediante esta Ley se trata de dar la tierra a la clase rural miserable que carecía de ella; también hace referencia a la restitución y dotación de tierras suficientes para constituir los ejidos en aquéllos pueblos que carecieran de ellas.

El régimen de propiedad del ejido que creó esta Ley, es otra diferencia que lo distingue del concepto del ejido de la época colonial, ya que vagamente se refiere a las modalidades que se podrán imponer a la propiedad entendida ésta, como función social; en efecto, el artículo 1o. declara nulas las enajenaciones de tierras comunales hechas por Jefes políticos contra los mandamientos de la Ley de 25 de junio de 1856; las composiciones, concesiones y ventas hechas ilegalmente por autoridades federales desde el 1º de diciembre de 1876, y los apeos y deslindes practicados durante ese período, si ilegalmente se invadieron tierras comunales.

El artículo 2o. trataba de la nulificación de una división o reparto y si los vecinos lo querían, se haría ésta si por lo menos lo solicitaban las dos terceras partes.

El artículo 3o. hablaba de la dotación del terreno suficiente para constituir los ejidos, y como lo observa Martha Chávez de Velázquez "del término restitución se llegó al concepto de reconstrucción, idea que ampara tanto la restitución

ción como tal y la dotación, hasta antes desconocida con tal nombre". (9)

"La Ley de 6 de enero de 1915, no se refiere al ejido colonial, sino que llama ejido a lo que en la época colonial se llamaba tierras de repartimiento". (10)

Así se explica que el ejido quede dividido en pleno dominio aunque - con las limitaciones necesarias, pero nosotros debemos considerar al ejido actual no solo como el conjunto de tierras que puedan ser otorgadas a un núcleo de población, sino que dentro de este concepto debemos incluir al mismo núcleo de población a quien se le ha dotado o restituido tierras. En esta situación, a continuación trataremos de fijar la naturaleza jurídica del ejido en un plano más técnico y partiendo de la base de considerar al ejido como una persona jurídica moral o colectiva, conforme al artículo 23 de la Ley Federal de Reforma Agraria que dice: "Los ejidos y comunidades tienen personalidad jurídica;"

El artículo 156 dice "El ejido tiene capacidad jurídica para contratar para sí o en favor de sus integrantes, a través del Comisariado Ejidal, los créditos de refacción, avío o inmobiliarios que requiera para la debida explotación - de sus recursos".

Desde hace muchos años, la mencionada institución del ejido es considerada como una persona jurídica moral o colectiva, aunque el Código Civil no lo mencione o incluya dentro de la enumeración que hace en el artículo 25. Pero la Legislación Agraria vino creando una serie de situaciones jurídicas que a través de los Códigos de 1940 y 1942 se puede pensar que el ejido era una persona jurídica, con sus correspondientes derechos y obligaciones.

(9) Chávez P. de Velazquez Martha, Derecho Agrario, 2a. edición, Editorial Porrúa, México, 1969, pág.31

Es evidente que la institución ejidal es un ente jurídico colectivo - poseedor de los elementos que la doctrina civilista asigna a las personas jurídicas de carácter colectivo.

Es evidente que la institución ejidal es un ente jurídico colectivo - poseedor de los elementos que la doctrina civilista asigna a las personas jurídicas de carácter colectivo.

El patrimonio de una persona jurídica colectiva o el de una persona individual, conforme a la doctrina civilista está constituido por una unidad, integrada a su vez por dos categorías de bienes que son, los bienes muebles y los bienes inmuebles. En tal caso constituyendo el ejido una persona jurídica colectiva, dentro de los elementos que la integran, se encuentra desde luego el patrimonio que a la misma corresponde.

La Ley Federal de Reforma Agraria en su Título Segundo del Libro Segundo se ocupa del "Régimen de Propiedad de los bienes ejidales y comunales" y en el Capítulo I del mismo Título se refiere a la "Propiedad de los núcleos de población ejidales y comunales". En efecto, el artículo 51 de la Ley mencionada habla de la propiedad de las tierras y bienes que se le otorgan por resolución presidencial. El artículo 52 establece la naturaleza jurídica sobre los derechos que adquieren los núcleos de población sobre bienes agrarios, al atribuirle a éstos los caracteres de ser inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransmisibles.

A reserva de hacer un estudio más amplio en el capítulo siguiente - de los artículos mencionados y siguientes de la Ley Federal de Reforma Agraria, podemos decir que los mismos establecen importantes reglas referentes a la constitución y defensa del patrimonio ejidal, y es de observarse que tanto en el

capítulo I, como en los siguientes del Título Segundo de la Ley de la materia, - no encontramos ningún artículo que se refiera a los bienes inmuebles que indudablemente también forman parte del patrimonio de la persona jurídica o moral - que es el ejido. En este aspecto la propia Ley se ha ocupado preferentemente - de lo relativo a los bienes inmuebles, sin embargo, no escapa a nuestra atención lo dispuesto por el Capítulo Cuarto del Libro Tercero, el cual atiende a la organización del "Fondo Común de los núcleos de población".

Resumiendo lo anteriormente expuesto podemos decir que los derechos que sobre bienes adquieren los núcleos de población, serán siempre inalienables, - imprescriptibles, inembargables e intransmisibles, y por lo tanto, no son susceptibles de enajenación, cesión, transmisión, arrendamiento, hipoteca o gravámen en forma total o parcial. Por lo tanto serán inexistentes las operaciones, actos o - contratos que se hayan ejecutado o que se pretendan llevar a cabo en contravención de la Ley de la materia.

Tanto el texto de los artículos relativos como del fondo y sentido de las reglas mencionadas, se desprende que las mismas no corresponden ni podrían comprender en su rígido y excepcional sistema de propiedad, a los bienes muebles del ejido que como ya dijimos, también forman parte del patrimonio del - mismo. La amplia terminología que se emplea por ejemplo, en el artículo 52 en donde se menciona textualmente "Bienes agrarios", o la referencia que se hace en el artículo 53 a los "derechos agrarios", no pueden referirse a los bienes - - muebles, puesto que en éstos se comprenden evidentemente a los diversos productos agropecuarios que la institución ejidal necesariamente pone en el mercado. Además como es bien sabido, los bienes muebles no son susceptibles de operaciones de carácter hipotecario. No obstante esto, quedaría vigente el problema relativo a la inembargabilidad de los bienes muebles pertenecientes a un ejido - -

atendiendo a la amplitud del artículo 52 a que hemos hecho mención, y en este aspecto conviene atender a que en materia de crédito ejidal, responden del mismo las cosechas y los productos agropecuarios por el pago de los créditos concedidos y en caso de que no sean cubiertos estos, la institución bancaria oficial tiene expedita la acción judicial para adjudicarse a través del procedimiento correspondiente dichos bienes. Por otra parte, y abundando en el análisis de los problemas que en la práctica podrían resultar de la confusión del propio artículo 52, podemos pensar que en el caso de compraventa de maquinaria agrícola por la institución ejidal, la pretendida inembargabilidad de que son susceptibles los bienes agrarios, constituiría seguramente un serio obstáculo para el crédito privado que tanto reclaman los defensores del ejido. Esta situación no puede considerarse como algo remoto o ilusorio dada la frecuencia e importancia de las operaciones mercantiles que se llevan a cabo entre ejidatarios o núcleos de población ejidal y empresas privadas como ocurre en regiones de agricultura próspera.

En relación a las disposiciones por lo que se refiere a los derechos individuales del ejidatario, y en relación también con los artículos que se refieren al régimen general de propiedad de los núcleos de población, es conveniente hacer las siguientes observaciones:

El patrimonio del núcleo de población ejidal, está integrado originalmente y fundamentalmente por las tierras, aguas y bosques que les conceden las resoluciones presidenciales correspondientes; sobre las superficies de cultivo aún cuando sea a partir de la posesión provisional y como consecuencia del reparto económico, los miembros individuales del ejido tienen el derecho a que se les respete la posesión correspondiente. Ahora bien, a partir de la posesión definitiva y de la ejecución de la resolución presidencial correspondiente, se puede adoptar el sistema de explotación colectiva, pero lo común es que se fraccionen las tie-

rras de cultivo en cuyo caso, la propiedad de las parcelas resultantes de este procedimiento, se atribuyen al ejidatario con las limitaciones generales relativas al patrimonio ejidal y particular correspondientes al régimen parcelario. De lo expuesto anteriormente, se desprende que el patrimonio de la institución ejidal— como en toda entidad colectiva no comprende directamente a las parcelas cuando se ha realizado el fraccionamiento de las tierras de labor, atendiendo a la disposición del artículo 66. Pero a pesar de este procedimiento se continúa manteniendo integrado dicho patrimonio por los pastos y montes de uso común, según lo dispuesto por el artículo 65 de la Ley relativa, y también continúa integrado por los derechos de uso y aprovechamiento de las aguas destinadas para los fines agrícolas conforme al artículo 56 de la propia Ley Federal de Reforma Agraria. En el aspecto también colectivo en materia de bienes inmuebles, debemos indicar que en las zonas de urbanización ejidal también se reserva y adjudica determinada superficie de terreno que corresponde a los servicios públicos de patrimonio colectivo de la institución ejidal.

Independientemente de lo expuesto anteriormente, tanto la institución ejidal como los ejidatarios en lo particular pueden poseer bienes muebles— dentro de su patrimonio. En este aspecto, en cuanto a la institución ejidal, es de primordial importancia la regulación del fondo común de los núcleos de población respecto de los montes, pastos u otros bienes ejidales, indemnizaciones correspondientes a expropiaciones y permutas, cuotas acordadas por la Asamblea General de ejidatarios y fondos resultantes de la venta y de arrendamientos de solares urbanos ejidales. El fondo de que se trata deberá destinarse preferentemente a obras materiales de interés colectivo y a la mejor explotación de los recursos ejidales, mediante la adquisición de maquinaria, animales de trabajo o de cría, aperos, semillas y fertilizantes como lo dispone expresamente la fracción II del artículo 165 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

C.- LIMITES Y MODALIDADES A LA PROPIEDAD AGRICOLA

ESTUDIO DE LA MODALIDAD

El Párrafo Tercero del Artículo 27 Constitucional.- Los Presupuestos de la Modalidad.

El Párrafo Tercero del Artículo 27 Constitucional señala:

"La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer en los términos de la Ley Reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación; para la creación de nuevos centros de población agrícola con tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación". (II)

(II) Art. 27 Constitucional, Párrafo Tercero.

De este precepto se desprende que es privativo de la Nación el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de ejercer las demás facultades a que se refiere el párrafo transcrito.

Un requisito indispensable para que la Nación pueda imponer a la propiedad privada una modalidad es que sea en bien del interés público.

El concepto de interés público no es una categoría absoluta, sino — que va cambiando en el tiempo y en el espacio, lo que ayer fué interés público ahora no lo es, ni lo que ahora consideramos como tal, lo será mañana, — tampoco lo que es interés público en México, reviste igual interés en Francia, ni lo que es interés público en el Distrito Federal tiene el mismo interés en Baja California o en la Península de Yucatán; el interés público, en un momento dado, puede ser tal que solamente exija la imposición de ciertas modalidades a un género o clase especial de propiedad, así puede concebirse también — lógicamente, la posibilidad de que el interés público exija la imposición de modalidades a la propiedad de una región determinada del país, como es el caso señalado en la Fracción I del Artículo 27 Constitucional, que prohíbe a los extranjeros adquirir tierras dentro de la faja de cien kilómetros a lo largo de — nuestras fronteras y de cincuenta kilómetros en nuestras costas, de todo esto — se infiere que el interés público es un concepto que implica el beneficio social que debe inspirar toda nueva modalidad que imponga el Estado al derecho de — propiedad.

La redacción del Párrafo Tercero del Artículo 27 Constitucional presenta el problema de poder determinar si es exclusiva del Gobierno Federal la facultad de imponer modalidades a la propiedad privada; en el citado párrafo —

se atribuye ese derecho a la Nación ya que el Congreso Constituyente de - - Querétaro utilizó la palabra Nación como sinónimo de Estado, ahora bien, el Estado Mexicano solamente puede estar representado por el Gobierno Federal y en consecuencia sólo éste puede imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público; la modalidad cambia la figura jurídica del derecho de propiedad o aún en el caso de que se refiera a un género o clase de propiedad o a la propiedad ubicada en cierta región, de todas maneras las alteraciones del derecho de propiedad son de tan serias consecuencias en la vida social y económica de un país que solamente el Estado puede imponerlas.

Concepto y Naturaleza de la Modalidad.- La Suprema - - Corte de Justicia de la Nación ha establecido que:

"Por modalidad a la propiedad privada debe entenderse — el establecimiento de una norma jurídica de carácter general permanente que modifique la forma jurídica de la propiedad. Son pues, dos elementos los que constituyen la modalidad: el carácter general y permanente de la norma que la impone y la modificación substancial del derecho de propiedad en su concepción vigente. El primer elemento exige que la regla jurídica se refiera al derecho de propiedad, sin especificar ni individualizar cosa alguna, es decir, — que introduzca un cambio general en el sistema de propiedad y, a la vez, — que esa norma llegue a crear una situación jurídica estable. El segundo elemento, esto es, la modificación que se opera en virtud de la modalidad, implica una transformación del derecho de propiedad. Así, la modalidad viene a ser un término equivalente a la transformación. El concepto de modalidad se aclara con mayor precisión si se estudia el problema desde el punto de vista de los efectos que ella produce, en relación con los derechos del propietario. Los efectos de las modalidades que se imprimen a la propiedad privada con—

sisten en una extinción parcial de los atributos del propietario, de manera que éste no sigue gozando, en virtud de las limitaciones estatuidas por el Poder Legislativo, de todas las facultades inherentes a la extensión actual de su derecho". (Castelazo Guadalupe. Tomo CXVIII. Página 579). (I2)

La finalidad que se persigue al imponerse modalidades a la propiedad privada, no es otra que la de estructurar el régimen de la propiedad privada dentro de un sistema que haga prevalecer el interés público sobre el interés particular, hasta el grado en que la Nación lo estime conveniente. Finalidad que encuentra su más alta Justificación en que el derecho de propiedad no se considera en la actualidad como un poder absoluto e irreductible, sino que representa una función social que tiende y debe tender forzosamente a la satisfacción de las necesidades colectivas.

La modalidad al derecho de propiedad puede afectar el derecho de libre disposición de cada cosa, la nula propiedad de la misma, como cuando ordena la Ley que el propietario no podrá disponer libremente de ella, sino dentro de condiciones determinadas; la modalidad puede afectar al uso o al usufructo o sólo a la forma de gozar de los frutos de una cosa, siempre que reconociendo el derecho del propietario para ejercer los atributos de la propiedad, se concrete a imponer la forma de expresión de tales atributos, el modo en que serán ejercitados, explotación forzosamente colectiva de la tierra, como en ciertos casos de la propiedad ejidal, obligación de dedicar ciertas tierras precisamente a determinados cultivos para desarrollar planes agrícolas, obligación de vender en común los frutos obtenidos, etc.

(I2) Araujo Valdivia Luis, Derecho Civil, 2a. edición, Editorial - Cajica, México, 1972, págs. 78 y 80

Concepto y Naturaleza de la Limitación.- El Doctor Lucio Mendieta y Nuñez dice: "Toda modalidad es una limitación, pero no toda limitación es una modalidad; es pues, más restringido el concepto de modalidad que el de limitación. Limitación es toda medida al derecho de propiedad en cuanto a su extensión y contenido, en tanto que la modalidad es una restricción que afecta el derecho en cuanto a su expresión, es decir, en cuanto a su ejercicio". (13).

De éste concepto se deduce que la limitación a la propiedad privada va a afectar de modo total alguno de los tres atributos del derecho de propiedad que consideraban los romanos y que son el *ius utendi* o *usus*, facultad de servirse de una cosa y de aprovecharse de los servicios que rinda; el *ius fruendi* o *fructus*, derecho sobre frutos o productos, en nuestro caso, derivados de la tierra.

(13) Mendieta y Nuñez Lucio, El Sistema Agrario Constitucional, 4a. edición, Editorial Porrúa, México, 1975, pág.67

CAPITULO II.- LAS TIERRAS EN LOS DISTRITOS DE RIEGO.

A.- INTERRELACION ENTRE LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA Y LA LEY FEDERAL DE AGUAS.

1.- LEY FEDERAL DE AGUAS DE 11 DE FEBRERO DE 1972

ANALISIS.

El objetivo principal de la Ley Federal de Aguas, es estructurar en un solo ordenamiento la legislación dispersa de la materia contenida en la "Ley de Aguas de Propiedad Nacional", la "Ley de Riego", la "Ley Federal de Ingeniería Sanitaria", la "Ley de Cooperación para dotación de agua potable a los municipios", la "Ley Reglamentaria del Párrafo Quinto del Artículo 27 Constitucional en Materia de Aguas del Subsuelo", así como hacerla congruente y clarificarla, con el objeto de que responda como instrumento jurídico eficaz, a los imperativos de la actual Política Hidráulica, que históricamente complementa, integra, perfecciona y hace funcional la Legislación Agraria.

En comparación con la anterior legislación, se crearon bastantes preceptos, que han venido a hacer más congruente la legislación sobre esta materia, con la agraria, ya que siendo el agua un requisito indispensable para el desarrollo del campo, deben coincidir ambas legislaciones.

Entre las aportaciones más importantes de esta Ley, se puede mencionar que se declaró de utilidad pública, la compactación de las tierras de los distritos de riego, con el propósito de llegar a un más racional y equitativo aprovechamiento del agua.

Se estableció el precepto que se refiere a la formación, revisión, modi-

ficación y manejo de los padrones de usuarios, con el propósito de evitar simulaciones, acaparamientos o reparto injusto e inequitativo del agua en perjuicio de los económicamente débiles.

También se creó la disposición que se refiere a la formación y actualización permanente del inventario de los recursos hidráulicos, como condición esencial para una verdadera planeación del aprovechamiento y distribución del agua.

Se consideró también en esta Ley, el que se estableciera un orden prioritario al que deberá estar sujeta la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, cuando se trate del uso, explotación o aprovechamiento de las aguas de propiedad nacional, manteniéndose invariablemente en primer lugar, las necesidades domésticas, preferencia en riego a ejidos y comunidades y para usos industriales, a la generación de energía eléctrica para servicios públicos; pero reservando al Ejecutivo la facultad, cuando lo exija el interés público, de variar ese orden, excepto por lo que se refiere a necesidades domésticas que siempre tendrán preminencia.

También se establece la utilidad pública de la construcción de obras hidráulicas destinadas a preservar y a manejar las condiciones ecológicas existentes en nuestras lagunas, litorales, lagos interiores, presas, vasos y estanques, con ello se ha visto un mejor aprovechamiento del agua, impulsando el desarrollo de la piscicultura.

La creación de estos nuevos distritos de acuacultura mediante la construcción de obras hidráulicas que permiten entre otras medidas, regular la sanidad de las aguas, incrementar la producción pesquera a niveles muy superiores al actual que podrá traducirse en una fuerte derrama económica para la po

blación rural, además de una notable mejoría en su alimentación.

Como otra innovación se establece la posibilidad de construir unidades de riego para el desarrollo rural, las que podrán estar integradas por obras del Gobierno Federal, de los Estados, Ayuntamientos, organismos y empresas — del sector público, ejidos, comunidades y particulares, esto con el fin de proporcionar a las comunidades rurales servicios de agua para uso doméstico, de riego, pecuario, psícola, recreativo o industrial.

La integración de estas unidades permitirá un aprovechamiento más adecuado, de los recursos de agua disponibles, mediante programas debidamente jerarquizados en función del interés de la colectividad. Con ellas se podrá prestar atención a miles de pequeñas obras, que en forma disgregada existe en el país y que al organizarse a través de las unidades facilitarán su manejo y mantenimiento dentro de un profundo interés social.

Como otra novedad se estableció que la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos podrá cooperar con materiales y asesoramiento, en obras para la construcción de agua y alcantarillado, cuando los particulares aporten — su trabajo.

También se introdujo en la Ley, el criterio de que una vez aprobado el proyecto de una obra de riego, se decretará obligatoriamente la expropiación de las tierras comprendidas dentro del perímetro del distrito relativo, lo que — traerá como consecuencia el freno a la especulación y ha de contribuir a facilitar la legalización de la tenencia de la tierra, de acuerdo con los cambios de — calidad producidos por el riego.

Este criterio corrige viejos errores, que habían determinado el aprovechamiento de las superficies irrigadas por grupos de particulares que poseían o —

adquirían grandes extensiones para especular con la plusvalía de la tierra.

Se consideró también, con muy buen tino que era indispensable que al decretarse la expropiación en un distrito de riego, que los propietarios o poseedores de buena fé, deberán acreditar sus derechos para efectos de indemnización y que ésta podrá cubrirse en efectivo o en especie; cuando el pago haya de cubrirse con tierras dentro del distrito, sólo tendrá una extensión máxima de 20 hectáreas con riego y a condición de que el propietario o poseedor compruebe trabajar personalmente la tierra como ocupación habitual, ser mexicano mayor de 16 años o menor de esa edad si se tiene familia a su cargo, además de que compruebe haber adquirido por lo menos dos años antes del decreto que establezca el distrito de riego. Haciéndose la salvedad de viudas y menores que hayan recibido la propiedad por herencia, en protección a las diversas condiciones de la familia que se deben cuidar y preservar.

El profundo alcance social de estas medidas, pone un valladar de tipo legal, a latifundistas, para acumular grandes extensiones con servicio de agua, en lo que se dá cumplimiento a un viejo anhelo revolucionario.

Se establece también sanciones para aquellos que violen el derecho a servicio de riego máximo autorizado por la Ley.

El legislador también consideró conveniente establecer imperativamente, de que los padrones de usuarios estén en todo tiempo abiertos a la consulta pública, complementando esta disposición con el otorgamiento de la acción popular para denunciar concentraciones de agua, lo que facilitará la vigilancia y control más efectivo de los distritos de riego. Esta medida viene a satisfacer las múltiples denuncias y quejas formuladas en el sentido de que los distritos de riego frecuentemente, las aguas benefician a simuladores y acapa-

radores, aplicándoles como pena, la reducción, suspensión o privación del agua.

Otra nueva disposición consiste en establecer la representación proporcional en los comités directivos, en los distritos de riego, de propietarios,— colonos, ejidatarios y comuneros, en relación al número de cada uno de los beneficiados en el distrito, con objeto de obtener en el seno de estos organismos una representación proporcional y democrática.

También se estableció, que el monto de las cuotas por servicio de riego, deberá determinarse atendiendo a los volúmenes utilizados, superficies regadas y cultivos que estas se destinen; lo que crea un padrón de trato proporcional para el pago de los servicios dentro de los distritos.

Para enfrentar las frecuentes crisis en los distritos de riego por la escases de agua, se introduce un criterio de equidad para el reparto de la misma entre ejidatarios y propietarios, considerados por igual como usuarios.

La concesión de aguas propiedad de la Nación, impone a juicio del legislador, la obligación a los particulares de su uso y aprovechamiento constante, lo que determina la cancelación de la concesión cuando el uso no lo realiza.

Se juzgó conveniente remitirse a las disposiciones de la Ley Federal de Reforma Agraria con objeto de dar preferencia a ejidos y comunidades en la adquisición de las superficies que queden en los cauces abandonados de las corrientes diferenciales para el pago de cuotas del productor agrícola en áreas de riego y del que utiliza las aguas para finalidades comerciales o industriales, estableciendo proporcionalidad de las mismas en relación con las utilidades obtenidas; el mismo criterio se estima necesario para el agua destinada a usos domésticos, a fin de diferenciar las pequeñas necesidades vitales de las mayorías, con los consumos suntuarios de los mismos.

Queda incluido igualmente dentro de esta Ley, el criterio de que, - salvo el caso de que no existan solicitudes de agua o expedientes de dotación-pendientes que afecten la misma fuente y se cuente con agua permanentemente desaprovechada, se podrán otorgar concesiones para el riego hasta el límite de la propiedad inafectable, en ningún otro caso la concesión se otorgará para riego de una superficie mayor de 20 hectáreas, este artículo se fundamenta en hacer más congruente la Ley que comentamos, con la Ley Agraria.

El principio de legalidad rige el texto de esta ley al establecer la - coordinación de las funciones, entre la Secretaría de Agricultura y Recursos - Hidráulicos y las demás dependencias del Ejecutivo Federal, que tienen ingerencia en la materia, respetando las atribuciones que la legislación vigente les - confiere.

Así por ejemplo, en materia de agricultura le corresponde a la Se- cretaría del ramo aprobar el plan nacional agrícola al que deberán sujetarse a las actividades de los Comités Directivos de los Distritos de Riego, y tratándo se del otorgamiento de licencias o industrias que requieran del agua.

En síntesis, podemos concluir que la Ley Federal de Aguas cumple- con el cometido para el cual fué creada, o sea, la unificación de la materia - para su cabal funcionamiento haciendo operante el riego en materia agraria.

CRITICA.

Si bien nuestra nueva legislación ha creado bastantes preceptos que- han venido a revitalizar la Ley en materia de Aguas, falta indicar en esta dis- posición un capítulo en los usos industriales, estableciendo como primicia funda mental el ahorro máximo en su uso, la eliminación de desperdicios y utilización del agua no sólo una vez sino cuantas veces sea necesaria.

Otra crítica que es necesario hacer a la Ley que comento, es que algunos artículos adolecen de claridad, concreción y no son lo explicativos que se requiere, como es el caso de los siguientes:

"ARTICULO 37.- Cuando los ingresos provenientes de las cuotas sean insuficientes para cubrir los gastos corrientes, así como los de las ampliaciones y mejoras de los sistemas que se hayan construído parcial o totalmente con fondos federales, el organismo administrador procederá a revisar y promover la - - reestructuración de las correspondientes tarifas". (I4)

Hay una falta de claridez en donde menciona "el organismo administrador", considero que se debió de aclarar esta situación poniendo en lugar de - "organismo administrador", Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

Considero que por ésta razón, se reformó este artículo el 13 de Enero de 1986, para quedar como sigue".

ARTICULO 37.- En la realización de los trabajos de diseño, ejecución, administración, operación y conservación de las obras materia de esta Ley, las autoridades locales y municipales tendrán la intervención que les corresponda, conforme a las disposiciones legales aplicables y los respectivos convenios de cooperación.

En realidad la crítica es a situación de forma, por lo que se refiere al fondo, podemos considerar que cumple su cometido.

Otra situación que creo es pertinente señalar, es la relativa al artículo 55 de la Ley materia de este trabajo, el cual establece 20 hectáreas, como - extensión de la pequeña propiedad 100 hectáreas. Esta falta de congruencia tien-

(I4) Ley Federal de Aguas.- 1972., Artículo 37.

de a otorgarle beneficios al pequeño propietario que posea un máximo de 20 - hectáreas, pero abandono a su suerte al que tenga más de ese límite, pero me nos del valladar de las 100 hectáreas, lo que trataré más ampliamente en el - Capítulo siguiente, por ser una causa que limita la explotación agrícola en los - Distritos de Riego (15)

VENTAJAS

En comparación con la anterior legislación, la actual tiene una serie de ventajas que podemos sintetizar de la siguiente forma:

En primer Lugar la "Ley Federal de Aguas" aglutina en un solo ordenamiento, todas las leyes que antes existían sobre la materia, lo que trae como beneficio para el estudioso del derecho, una mayor facilidad en la consulta.

Con anterioridad por la gran cantidad de leyes existentes era frecuente observar preceptos contradictorios de una Ley y otra, situación que a cambiado debido a la sistematización de la Ley que comentamos.

Las Leyes abrogadas perseguían un fin determinado al regular un tema específico, pero ninguna se preocupó en que dichas disposiciones fueran congruentes con las agrarias, ya que la Legislación de Aguas es el complemento de la - - agraria.

La actual Ley ha corregido viejos errores, de las anteriores legislaciones, además de haberse creado bastantes preceptos, que han tratado de estrechar más el cerco en contra del latifundismo, representado por simiadores y acaparadores de los recursos acuíferos.

Todo lo expuesto anteriormente trae consigo una distribución y aprovechamiento más racional y equitativo del agua.

(15) Ley Federal de Aguas 1972., artículo, 55.

Actualmente existe un estudio por parte de la S.A.R.H. para que si procede, se incorpore al Grado de ley con el objeto de unificar en una sola autoridad la administración o manejo del agua en sus distintos usos, tal y como se hacía antes de la fusión de las Secretarías de Agricultura y Ganadería y de Recursos Hidráulicos. con ello serían obvios los resultados en beneficio de los usuarios, debido a que un control de esa naturaleza permitiría cumplir adecuadamente con la disposición constitucional que ordena distribuir equitativamente las aguas de propiedad nacional.

3.- LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA.

FUNDAMENTOS:

Esta ley tiene su fundamento y antecedentes inmediatos, desde luego, - en nuestra Carta Magna, origen de todo nuestro derecho positivo. Pero la realidad histórica nos muestra que tiene raíces más antiguas que la misma Constitución, ya que el problema del hombre del campo, fue una de las principales banderas revolucionarias que agitó a nuestro país. A principios del siglo y antes de promulgarse - nuestra Constitución, se encontraba latente en la mente de cada mexicano, la - - creación de leyes que protegieran al hombre del campo y aún cuando esta idea no cristalizó de inmediato al consolidarse la Revolución, no por ello se relegó al problema, pues aunque el primer cuerpo de leyes agrarias aparece en 1934, ya habían sido creados decretos, reglamentos, etcétera, en relación al mismo.

"Ya que la revolución mexicana tiene y tuvo un carácter inminentemente agrarista; fué en gran parte, una Lucha Popular de carácter campesino, motivada, entre otras cosas, por el malestar existente en el medio rural contra - - - -

estructuras que mantenían a la población del campo en estado de apuro y explotación ilimitada e impedían el desarrollo general del país". (16)

La necesidad de transformar el sistema de tenencia de la tierra — instaurando nuevas formas de explotación agrícola, fué lo que inspiró la legislación agraria, tratando de equilibrar los factores de producción y la riqueza de nuestro agro entre todo el campesinado. El más importante avance dentro de nuestra legislación agraria fué sin duda la ley de 6 de enero de 1915, que refleja el verdadero sentir del campesinado de aquella época, "... cuando dos años después el artículo 27 Constitucional recoge los principios fundamentales de esta histórica ley y estableció además, en materia de propiedad innovaciones progresistas que la Historia de nuestro desarrollo agrícola se ha encargado de justificar". (17)

La ley de 6 de enero de 1915 y el artículo 27 Constitucional son el inicio jurídico de la reforma agraria en nuestro país. La estructura y característica que han determinado el desarrollo agrícola en México, es un proceso social, económico y político cuyos resultados no afectan tan solo a la estructura de la tenencia de la tierra, a la productividad del sector agrícola y la organización de la producción, sino que en realidad sus efectos se manifiestan en todo el sistema económico y social del país.

La reforma agraria mexicana ha sido una de las bases primordiales sobre la que se ha fincado el desarrollo del México moderno, ya que ha propiciado un importante desarrollo agrícola y consolida el avance social iniciado -

(16) Molina Enríquez Andrés, Los grandes problemas de México, Ia. edición, Editorial ERA, México, 1978, pág.46

(17) Ibidem. pág. 50

por la Revolución, al eliminar la influencia política negativa del sector terrateniente o latifundista de nuestro México elevando al campesino y creando — fuentes de trabajo.

En realidad hacer un estudio somero de los antecedentes de la Reforma Agraria, sería extendermos mucho en este tema, ya que ello significaría hacer un estudio de toda la época que precedió y culminó con la Revolución.— Brevemente creo haber dejado Los principales lineamientos de los antecedentes que dieron origen al fenómeno social REFORMA AGRARIA.

PEQUEÑA PROPIEDAD AGRICOLA

En el Código Agrario de 1942 existen contribuciones esenciales al — derecho social mexicano, ya que fue el resultado de más de 25 años de experiencias jurídicas sobre Reforma Agraria, postulado fundamental de nuestro — momento revolucionario. Se entrelazan la pequeña propiedad como esencia del mencionado movimiento, toda vez que la misma no es refugio de latifundios,— sino una verdadera institución de protección a los particulares para la conservación de sus tierras. Considero e insisto en que es una de Las bases de nuestra revolución.

La pequeña propiedad en el Código Agrario de 1942 es aquella que no exceda de 100 hectáreas de riego o de humedad o sus equivalentes y de — 200 hectáreas para tierras de temporal o de agostadero, susceptibles de cultivo; de 150 hectáreas cuando las tierras se dedican al cultivo del algodón y reciban el riego de avenida fluvial o por bombeo; de 300 hectáreas en explota—ción cuando se dediquen a los cultivos de plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, cacao o árboles frutales; así — mismo el artículo 114 determina que la pequeña propiedad ganadera no exceda

de la superficie necesaria para la manutención de 500 cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, tomándose como base la capacidad forrajera de la tierra.

Por lo expuesto, no puede negarse la protección de la pequeña propiedad agrícola por el Código señalado.

Pero era urgente una legislación que fuera de acuerdo a la época actual, para fortalecer e impulsar la reforma agraria con apego a los principios del artículo 27 Constitucional, subsanando las fallas del Código anterior. Con esto no afirmo que la nueva Ley Federal de Reforma Agraria no adolezca de fallas en su contenido, pero en general, se ha dado un gran paso en la protección al hombre del campo.

A la Ley Federal de Reforma Agraria se le dió el concepto de federal, por tratarse de una legislación que regula uno de los preceptos constitucionales más importantes que consigna nuestra Carta Magna.

Por lo que respecta a la pequeña propiedad agrícola, la nueva Ley tomó como base el fomentar el apego del campesino a la tierra. El artículo 249 de la Ley Federal de Reforma Agraria, de acuerdo con el artículo 27 - - Constitucional, nos señala los límites de la pequeña propiedad con el agregado "que está en explotación", las mismas que señalaba el Código anterior. Esto es lógico y evidente, ya que aunque algunas personas atacan la protección de 300 hectáreas en explotación de cultivos valiosos, considero que deben seguirse defendiendo la explotación de las mismas como pequeña propiedad, en todos los ordenamientos legales que al respecto se presenten, ya que lo consagra - Nuestra Carta Magna. El objeto de esta protección a los llamados cultivos va-
liosos, debe verse desde el punto de vista económico del país, ya que el mis-

mo ha basado su economía agrícola en alguno de ellos, como son el café, el - el henequén, el cacao, el plátano, etcétera.

Ya que entramos al estudio de la pequeña propiedad agrícola, es ne cesario que hagamos una breve anotación del Reglamento de Inafectabilidad -- Agrícola y Ganadera. Este reglamento surge como una necesidad de incremen- tar la ganadería y se encuentra vigente desde octubre de 1948. En sus prime- ros artículos nos habla de la pequeña propiedad inafectable en materia agrícola, del cómo se debe calcular las tierras de un predio cuando tengan diversas- clases, del excedente que puedan tener, de la calidad de las tierras, de las -- distintas clases de inafectabilidad y de la duración de las mismas, así como - de la comprobación de los derechos de propiedad. Igualmente establece este - reglamento un trámite para solicitar el certificado de inafectabilidad y los re quisitos que se deben llenar para darle curso al mismo; asimismo tiene un ca- pítulo sobre inscripción en el Registro Agrario Nacional. En cuanto a conteni- do, podemos decir que dicho reglamento es funcional con la materia que regu la, ya que dicha materia no sufrió cambios de importancia en la nueva ley, - pero estamos de acuerdo con los tratadistas que señalan que es obsoleto el - reglamento, ya que no regula en forma correcta todas las situaciones que se- ñala la ley, y deja lagunas en la tramitación de las solicitudes que no llenan- todos los requisitos.

La Ley Reglamentaria del párrafo Quinto del artículo 27 Constitu- cional se creó con el fin de determinar la superficie mínima de la pequeña - propiedad agrícola en diciembre de 1945. También dicta las medidas pertinen tes para su reagrupación, evitando el abusivo fraccionamiento de las tierras-- que motiva la incosteabilidad de la explotación de la misma.

Esta ley no distingue cuando se trata de una pequeña propiedad --

agrícola o cuando es ganadera; tampoco explica qué se entiende por explotación, ni se toman medidas para proteger dicha explotación en contra de las afectaciones que pudieran ordenar las autoridades. Por lo anterior no podemos decir que en realidad sea una ley reglamentaria, sino que más bien es una ley dictada para protección y respeto de la pequeña propiedad agrícola, ya que esta ley declara de utilidad pública la protección de la pequeña propiedad en contra de los fraccionamientos que la reduzcan más de los límites establecidos para que sea costeable su explotación.

Esta ley también busca la reagrupación de parcelas que por su escasa superficie resulta incosteable su explotación; así mismo establece que deben de aprovecharse las obras de irrigación, saneamiento, drenaje, conservación de suelos, vías de comunicación, caminos vecinales, con el objeto de promover una reagrupación predial que haga costeable la explotación de las tierras. Para esta reorganización, establece dos caminos, es decir, que puede realizarse por iniciativa de los interesados o de oficio. Para el primer caso se necesita que sea un mínimo del 30% de pequeñas propiedades incosteables y que se encuentren en una localidad o región. Para la reagrupación de oficio, se necesita que sea el 40% de los propietarios, siempre y cuando sean dueños del 60% de las tierras o el 60% de propietarios cuando sean dueños del 40% de las tierras. La reagrupación por iniciativa de particulares, en la práctica no se dá, ya que es difícil que existan en una misma región el porcentaje que se exige de pequeñas propiedades, cuya explotación resulta incosteable y además es difícil contar con el consentimiento de los interesados.

Creo conveniente insistir en que las críticas negativas hechas a la pequeña propiedad, han tratado de desvirtuarla presentándola como un obstáculo al desarrollo agrario; ésto obedece a actitudes falaces de latifundistas y por lo

mismo no son dignas de tomarse en cuenta. Debemos hacer notar que la pequeña propiedad tiene dos funciones primordiales, una en relación con la familia campesina media y otra en relación con la colectividad. La satisfacción de las necesidades de una familia campesina media es de finalidad inmediata, ya que el deseo de los Constituyentes de 1917 era crear una clase media campesina que integrara una fuerza social que sirviera de base a la estructura agraria elaborada. Al respecto el ingeniero Pastor Rouaix dice:

"Con respecto a la cuestión agraria, los ideales de la verdadera revolución, condensados en la Constitución de 1917, eran el fraccionamiento de los latifundios que debían desaparecer, para que de sus fracciones brotara la pequeña propiedad rural, como base fundamental del régimen del futuro y la dotación de ejidos a los núcleos de población existentes y a los pueblos que, en lo sucesivo se erigieran por las autoridades competentes. La dotación y restitución de ejidos tenía como finalidad proporcionar a los habitantes de los pueblos un hogar, una labor y un campo para sus ganados, para que ahí encontraran baluarte seguro en el que sostendrían su independencia contra el poderío de las haciendas; pero no fue el desideratum de los primitivos revolucionarios, concentrar en el ejido únicamente la resolución del complicado problema agrario, sino realizarlo de preferencia con la creación de huertas, granjas y pequeños ranchos de propiedad individual, en donde los campesinos capaces y laboriosos y los agricultores de medianos recursos encontrarán espacio abierto para desarrollar sus actividades, haciendo producir la tierra intensamente. Se consideraba y con razón, que éste debía ser el primer paso que se diera para transformar la economía rural de la Nación y el camino natural que debía seguirse para pasar del monopolio territorial a la socialización de la tierra, creando la pequeña agricultura, la fuente inagotable, que dá vida en todos los países a la población campesina". (18)

(18) Rouaix Pastor Ing.- Síntesis de los arts. 27 y 123 de la Constitución Política de los E.U.M.- México 1919. pág. 196

FINALIDAD.

Los principales objetivos de la Ley Federal de Reforma Agraria, en el tema que nos ocupa, primordialmente regulan las restituciones de aguas. Al concederse una restitución, se respetarán las aguas tituladas en los repartimientos hechos conforme a la Ley de 25 de Junio de 1856; las aguas necesarias para los usos domésticos de los poblados que las utilicen en el momento de dictarse la resolución y las que hayan sido dotadas a un núcleo de población.

Esta Ley tiende a democratizar el ejido con mejoras, depuraciones, dentro del régimen interno y a la vez que descentraliza las funciones de la Secretaría de la Reforma Agraria, elimina obstáculos en el trámite y soluciones de los problemas que presenta el campo, trata de activar además la explotación y aprovechamiento de los recursos naturales y protege la producción agropecuaria, con el objeto de obtener el mayor beneficio posible para los trabajadores del campo. Fomenta el crédito social y particular para los campesinos e impulsa la industrialización de sus productos dándoles participación de los mismos, proporcionándoles mejoras técnicas para el desarrollo de los cultivos y de la ganadería, así como la realización de obras que contribuyan al mejoramiento social de las comunidades del campo, por ejemplo apoyando la extensión del régimen de seguridad social al sector rural, ofreciendo mayores oportunidades de educación a la niñez y garantizando también los derechos de la mujer campesina al otorgarle facilidades para el mejoramiento económico, social y cultural.

Esta Ley, atendiendo a su contenido, es de interés público y observancia general en la República, y nos parece acertado que se le de la aceptación de federal, ya que como reguladora del Artículo 27 Constitucional es y debe ser, de observancia general en todo el país.

En la formación de esta ley intervienen todos los sectores del país - y se ocupa de todos los aspectos relacionados con el progreso del campo y de los campesinos.

No es concebible la Reforma Agraria, como la sola distribución de la tierra. Debemos entenderla desde el punto de vista de su mejor aprovechamiento ya que hemos superado la etapa de repartición de la tierra y no por ello hemos concluido con la Reforma Agraria. Iniciamos una segunda etapa de nuestro ambiente técnico industrial, para el tratamiento y cultivo de las tierras, dándole al campesino ayuda técnica, mejorando créditos y en algunos casos industrializando los productos.

La ley que estamos estudiando, activa el trámite administrativo para cumplir en la práctica, las resoluciones presidenciales dotatorias y restitutorias pendientes de ejecutar, la expedición de certificados de inafectabilidad. Propicia también una acción coordinada armonizando todos los elementos de producción rural y consecuentemente eleva los niveles de ingresos, aumentando la riqueza nacional del campesinado.

Igualmente, con el objeto de activar la resolución de los diversos problemas agrarios, se descentralizan las funciones, creándose comisiones agrarias mixtas en los diversos estados, para evitar que los campesinos acudan al Distrito Federal en busca de las soluciones de su problema; se establecen plazos, que fueron dados de acuerdo a un estudio técnico que se llevó a cabo entre autoridades y campesinos para la resolución de problemas agrarios, con lo que se trata de evitar que se eternicen los problemas.

Para elegir representante, dentro de los ejidatarios, núcleos de población, etcétera, se establece el voto secreto dentro de la asamblea general y se-

limitan las posibilidades de reelección de autoridades ejidales, con el objeto de evitar dirigentes vitalicios.

Se crean además centros de trabajos agrícolas o industriales para — aprovechar y encausar la creatividad de los demás miembros de la familia del campesino y se consolida jurídicamente el fondo nacional de fomento ejidal, — ahora FIFONAFE, para servicio del campesino que contribuye a formarlo.

B) LA PROPIEDAD AGRICOLA EN LOS DISTRITOS DE RIEGO.

Una de las atribuciones que tiene la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos y que reviste mayor interés por estar relacionada con la organización y manejo de los sistemas nacionales de riego es, la de reglamentar el aprovechamiento de las aguas de propiedad nacional, los sistemas nacionales de riego surgen a raíz de la construcción de obras hidráulicas por el Gobierno Federal; una vez concluidas se constituyen en Distritos de Riego, con la finalidad de encomendarles la operación, mejoramiento, conservación y administración de las obras, así como la distribución de las aguas. Con ello se trata de obtener mayor rendimiento y mejor organización de los usuarios beneficiados, para — que posteriormente y de acuerdo con la ley, se les puedan ir delegando esas — funciones.

En México, el funcionamiento de los Distritos de Riego, tienen características sumamente variables, desde diversos puntos de vista. Por una parte, — se encuentran distribuidos en todo el país y esto hace que las zonas de riego — controladas se encuentren en regiones distintas unas de otras, a la vez que son diferentes condiciones ecológicas, regímenes hidráulicos, recursos económicos, — características técnicas y sociales y lógicamente su población y sus medios de—

comunicación con el resto del país. En consecuencia, existen diferentes tipos - de distritos de riego que operan con la Secretaría de Agricultura y Recursos - Hidráulicos. El año de 1960, principalmente en el norte del país, esta Secretaría logró la desaparición de las llamadas "Juntas de Aguas", que no se encontraban regularizadas por la Ley; pero desgraciadamente esta situación no fue estable y volvieron a crearse las citadas organizaciones en el año de 1968.

1.- CLASIFICACION

Hechas las referencias anteriores, podemos clasificar a los distritos de riego, conforme a la obtención del agua de los mismos. Así encontramos:

a).- Distritos de Riego que aprovechan aguas superficiales como consecuencia de la construcción de presas y vasos de almacenamiento o de derivación;

b).- Distritos de Riego que aprovechan el agua mediante su elevación a las redes de distribución con equipos de bombeo;

c).- Distritos de riego que aprovechan las aguas del subsuelo mediante la instalación de equipos de bombeo en pozos profundos;

d).- Distritos de Riego que aprovechan las aguas superficiales y - — completan sus necesidades de riego con la explotación de aguas del subsuelo.

El artículo 43 de la Ley Federal de Aguas se refiere a la integración de los distritos de riego, y a la letra dice:

"ART. 43.- Los distritos de riego se integrarán con:

I.- Las áreas comprendidas dentro de su perímetro;

- II.- Las aguas superficiales y del subsuelo destinadas al riego;
- III.- Los vasos de almacenamiento;
- IV.- Las unidades de operación;
- V.- Las presas de almacenamiento o derivación;
- VI.- Los sistemas de bombeo de aguas superficiales y del subsuelo;
- VII.- Las obras de control y de protección.
- VIII.- Los canales, drenes, caminos de operación y
- IX.- Las demás obras e instalaciones necesarias para su operación y funcionamiento". (I7)

2.- CONSTITUCION

De acuerdo con la Ley Federal de Aguas para establecer un distrito de riego, la Secretaría dará a conocer el proyecto correspondiente a la Secretaría de la Reforma Agraria para que emita sus puntos de vista e intervenga de acuerdo con su área de competencia. Pero la realidad es que dichos distritos de riego surgen por Decreto del Ejecutivo Federal expropiando las tierras comprendidas dentro del perímetro del distrito de riego que se va a crear; la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos hará del conocimiento lo anterior a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SEDUE) y a la Reforma Agraria para que procedan a legalizar la tenencia de la tierra de acuerdo con los cambios de calidad producidos por el riego, esto es con el objeto de procurar que antes de que entre en operación la obra, los ejidatarios, comuneros o pequeños propietarios tengan justificados sus derechos de propiedad o posesión.

(I9) Ley Federal de Aguas.- 1972., Artículo 43.

La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos se encargará de estudiar, proyectar, construir, administrar, operar y conservar las obras de riego y drenaje de tierras, así como las de protección contra inundaciones. Una vez que se ha decretado la expropiación, la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos establece, sobre las aguas superficiales y las del subsuelo, las vedas que sean necesarias para el buen funcionamiento de las obras.

La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos debe formar el plano catastral de tierras y construcciones comprendidas en el proyecto y formular el censo de propietarios o poseedores de tierras de propiedad privada y otros inmuebles, así como la relación de valores fiscales y comerciales que tengan; lo anterior debe ponerlo en conocimiento de la Secretaría de la Reforma Agraria, con el objeto de que informe a la de Agricultura y Recursos Hidráulicos la extensión y localización de terrenos nacionales baldíos, ejidales y comunales, propiedades y posesiones particulares y de colonias legalmente constituidas que queden incluidas dentro de los Planes mencionados; y a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SEDOPE) para que informe de los bienes de propiedad federal, ubicados dentro del perímetro.

Ya hicimos mención de que para el establecimiento de los distritos de riego deberá ser mediante decreto que se publicará en el Diario Oficial de la Federación y que deberá comprender lo siguiente:

- a).- Las fuentes de abastecimiento;
- b).- El perímetro del distrito de riego;
- c).- El perímetro de la zona o zonas de riego que integren el distrito; y
- d).- Los requisitos para proporcionar el servicio de riego.

Igualmente la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos puede disponer de las aguas superficiales, de las del subsuelo y de las residuales como fuentes de abastecimiento para los Distritos de Riego.

Todo lo anterior se encuentra asentado en los artículos 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48 y 49 de la Ley Federal de Aguas que en realidad tiene el mismo texto que la anterior Ley de Aguas de Propiedad Nacional.

El manejo de un distrito de riego requiere de una actividad altamente dinámica, de un conocimiento amplio acerca de los problemas que afectan a la región. Esto es primordial pues teniendo el conocimiento de los problemas — se les puede atacar en forma directa y de esta manera lograr mayor productividad.

3.- ORGANIZACION

Los límites que comprendan las zonas de riego beneficiadas por las obras hidráulicas serán fijados provisionalmente por el Decreto que crea el Distrito de Riego, de conformidad con el artículo 60. de la anterior Ley de Riegos, que dice:

"ART. 60.- Aprobada la construcción de obras de riego que hayan de efectuarse total o parcialmente por el Gobierno Federal, la Secretaría de Recursos Hidráulicos publicará por una sola vez en el "Diario Oficial" y en el órgano oficial del Estado en que se vayan a construir las obras de irrigación, y con la mayor profusión posible, por los medios de divulgación de que se disponga en el lugar, los lineamientos generales de proyecto y la declaración de veda de la corriente respectiva, delimitando, en forma aproximada las tierras que abarcará el distrito correspondiente". (20)

(20) Ley de Riego.- México, 1946., Artículo 50.

Los recursos hidráulicos se basarán en la procedencia de las aguas - que se utilizan en los distritos de riego, ya sean superficiales, de bombeo o - aguas del subsuelo, de conformidad con lo que establece la Ley de Aguas de - Propiedad Nacional, en su artículo 49 y en el 215 de su Reglamento.

En los distritos de riego que existen en el país, funcionan los llama- dos Comités Directivos que fueron creados en principio por acuerdo Presidencial de 2 de enero de 1953, mismo que fue adicionado el 20 de julio del mismo año- y, el 31 de marzo de 1955 fue aclarado su punto tercero.

El objeto de la creación de estos Comités se desprende de dicho - - acuerdo, que expresa que los mismos, se establecen para conservar las obras de- los Distritos Nacionales de Riego, así como la distribución y aprovechamiento de las aguas; es declar, que se cumpla con verdadera eficacia con las funciones socia- les y económicas para las que fueron creadas. Los Comités Directivos de los dis- tritos de riego, quedaron integrados de la siguiente forma:

"El Comité Directivo lo forman:

a).- El Gerente del Distrito de Riego, designado por la Secretaría de - Recursos Hidráulicos, el cual tendría el carácter de Vocal Ejecutivo.

b).- El Representante designado por la Secretaría de Agricultura y Ga- nadería, el cual tendría el carácter de Vocal Secretario.

c).- Los Agentes de los Bancos Nacionales de Crédito Ejidal y Crédito Agrícola y Ganadero, los cuales tendrían el carácter de Vocales.

d).- El Representante de los Ejidatarios que tengan parcelas dentro del Distrito, que tendría el carácter de Vocal.

e).- El Representante de los Pequeños Propietarios, colonos y demás -

usuarios del Distrito, que tendría el carácter de Vocal". (2I)

Los acuerdos a que nos hemos venido refiriendo se reglamentaron el 24 de Junio de 1953, con el objeto de fijar las atribuciones de los Comités Directivos y así nos señala que por conducto de ellos se deberán tratar los siguientes asuntos:

- a).- Planeación General de la agricultura en lo que hace a los distritos de riego de drenaje;
- b).- La localización y delimitación de las zonas donde deben aplicarse las aguas disponibles de los vasos de almacenamiento o derivada por medio de obras adecuadas en los distritos de riego;
- c).- Planeación de la agricultura en las zonas de temporal incluidos en el distrito de riego, que ofrezcan seguridad para el cultivo;
- d).- Determinar las áreas por cultivar, en cada ciclo agrícola tomando en consideración el plan general de fomento agrícola aprobado y las disponibilidades de aguas existentes;
- e).- Elección de las semillas más convenientes para cada uno de los cultivos y medidas encaminadas a producir o reproducir en su caso, las semillas que ofrezcan mayor seguridad, mejor calidad y más alto rendimiento;
- f).- La distribución, desinfección y clasificación de semillas;
- g).- La distribución y control de las aguas de riego;
- h).- combatir las plagas y prevenir las enfermedades determinando los

Insecticidas y fungicidas más apropiados, así como los medios, métodos o sistemas de aplicación, equipo y personal necesario, y la organización general — que resulte más conveniente para obtener los mejores resultados;

i).- Determinar las prácticas de cultivo más adecuadas para la conservación y mejoramiento de la capacidad productiva de la tierra;

j).- El fomento de la aplicación de abonos verdes y el empleo de materiales fertilizantes, minerales u orgánicos y el empleo de mejoradores en general que resulten adecuados para cada región;

k).- La organización de los servicios de maquinaria agrícola, a beneficio de cosechas, transportes, almacenamiento, fumigación y control de cosechas, así como su intervención en la adquisición por las instituciones que determine el Gobierno Federal, beneficio e industrialización de los productos agrícolas.

Es en la Ley Federal de Aguas en donde por primera vez se hace referencia al Comité Directivo del Distrito de Riego. Por tal concepto, sin negar la importancia que han representado en nuestra legislación, eran desde un punto de vista netamente jurídico, inconstitucionales, ya que se trata de organismos que tienen facultades no sólo consultivas, sino en la mayoría de los casos decisivas; pero ya en la nueva Ley Federal de Aguas, en su artículo 67, — nos habla del funcionamiento de los Comités Directivos y en el mismo artículo nos manifiesta cómo deben integrarse. Por esta razón, creo necesario hacer la transcripción de este artículo, no solo por lo novedoso, sino por lo necesario — que era, además de que se convierte en una realidad tangible de nuestra Ley.

"ART. 67.- En los Distritos de Riego funcionarán Comités Directivos que deberán integrarse con sendos representantes: de la Secretaría, con carácter de vocales y de la Secretaría de la Reforma Agraria; de las Instituciones —

de Crédito Oficiales que operen en el correspondiente Distrito de Riego; de la Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera. S.A.; de la Nacional Financiera, S.A., cuando así lo solicite esta Institución; asimismo, con la representación de los ejidatarios, comuneros, pequeños propietarios y colonos, la que se integrará en proporción al número de usuarios que participen en el distrito de riego, y uno de la banca privada, si opera en el mismo.

En los casos de promoción industrial, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial designará un representante.

El Comité podrá designar asesores y auxiliares. Sus miembros tendrán voz y voto. Los asesores y auxiliares sólo tendrán voz.

El funcionamiento de los Comités se establecerá en el Reglamento correspondiente". (22)

Igualmente la Ley Federal de Aguas en su artículo 68 fija de manera casuística las atribuciones de los Comités Directivos de los Distritos de Riego, derogando con ello el Reglamento de 24 de junio de 1953.

"ART. 68.- Son atribuciones de los Comités Directivos de los Distritos de Riego:

I.- Establecer dos programas anuales agrícolas y pecuarios, tomando en cuenta los planes nacionales formulados por la Secretaría.

II.- Promover los trabajos de investigación y extensión de técnicas agropecuarias.

III.- Formular y promover los planes de crédito;

IV.- Fijar los programas de riego y cultivos;

V.- Fomentar la piscicultura;

(22) Ley Federal de Aguas 1972. , Artículo 67.

- VI.- Promover la organización de los productores.
- VII.- Promover la comercialización de los productos agropecuarios;
- VIII.- Promover la construcción y operación de silos, almacenes y - bodegas o cualquier otro sistema de preservación y manejo de los productos - agropecuarios;
- IX.- Promover el desarrollo de industrias rurales;
- X.- Promover la realización de las obras de infraestructura necesarias;
- XI.- Promover la creación de centros regionales de capacitación - agropecuaria e industrial;
- XII.- Revisar y proponer periódicamente a la Secretaría, las cuotas por servicios y los presupuestos de administración, operación y conservación de las obras del distrito de riego;
- XIII.- Servir de órgano de consulta en todo lo relacionado con el desarrollo del distrito;
- XIV.- Fomentar el asesoramiento a los usuarios;
- XV.- Atender y resolver los demás asuntos relacionados con la explotación agrícola y pecuaria, con el propósito de lograr una mejor productividad;
- XVI.- Las demás que les fijen esta ley y sus reglamentos." (23)

La organización la ejerció y la sigue ejerciendo la Secretaría de - Agricultura y Recursos Hidráulicos, de acuerdo con su reglamento funcional publicado en el año de 1962, a través de la Dirección General de Distritos de - Riego, la cual tiene entre sus funciones la conservación, mejoramiento y rehabilitación de los distritos nacionales de riego y en la actualidad según el artículo

(23) Ley Federal de Aguas 1972., Artículo 68.

58 de la Ley Federal de Aguas, la Secretaría organizará la administración, - operación, conservación y desarrollo de los distritos nacionales de riego, para ajustar el servicio a las necesidades de producción agropecuaria, de acuerdo - con los planes de la Secretaría de Agricultura y Ganadería.

4.- OBJETIVO

El objetivo del Distrito Nacional de Riego es la distribución de -- Aguas, que según la nueva Ley Federal de Aguas deberá hacerse por ciclos - agrícolas, de tal manera que se entregue a los usuarios el volumen indispensable para satisfacer sus necesidades de riego, claro está que esto debe hacerse tomando en cuenta la clase y el número de los cultivos aprobados por el Comité Directivo y la disponibilidad de aguas existentes; los derechos proporcionales al servicio de riego de acuerdo con el padrón de usuarios y lo dispuesto en el Reglamento de Operación que la Secretaría de Agricultura y Recursos - Hidráulicos pondrá en vigor, dentro de cada distrito nacional de riego.

En los casos en que los recursos hidráulicos sean insuficientes para atender las demandas del distrito de riego se hará la distribución de las aguas en forma equitativa, entre pequeños propietarios, colonos, ejidatarios y comuneros, considerando en este último caso al núcleo ejidal o comunal constituido -- por tantos usuarios, ejidatarios o comuneros que figuren en el censo del poblado en la forma siguiente:

a).- El volumen disponible se dividirá entre el número de usuarios, - para determinar con base en el coeficiente promedio de riego que haya fijado la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos la superficie que pueda sebrar cada uno;

b).- Cuando las superficies sembradas por el usuario sea menor que la inscrita en el padrón, el volúmen de agua excedente se redistribuirá entre los demás usuarios.

En los Distritos Nacionales de Riego en que existan propietarios o poseedores que tengan medios propios de riego, sólo tendrán derecho al servicio de volúmenes complementarios y hasta el máximo autorizado a los demás usuarios, pero cuando exista escasez de agua, estos usuarios una vez satisfechas sus necesidades deberán entregar al distrito los volúmenes que determine la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. Los gastos que ello origine, serán cubiertos por el Distrito Nacional de Riego.

La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos deberá formar, modificar y manejar los padrones de usuarios en los que se registrarán a los núcleos de población, pequeños propietarios, poseedores y colonos, a quien se proporciona el servicio de riego. El padrón nacional de usuarios se integrará a su vez, con los padrones de usuarios de cada distrito nacional de riego, y tendrá el funcionamiento de un registro público, ya que está abierto a la consulta pública.

Es interesante señalar los datos que deberá contener el padrón de usuarios y al efecto me permito transcribir el artículo 64 de la Ley Federal de Aguas:

"ART. 64.- El padrón de usuarios contendrá:

- I.- Nombre de los usuarios;
- II.- Tipo de tenencia de la tierra;

III.- Superficie total correspondiente a cada usuario y la superficie con derecho al servicio de riego;

IV.- Ubicación y número del lote, parcela; o superficie de los ejidos colectivos, y

V.- Tipo de aprovechamiento". (24)

Para registrar en estos padrones a los núcleos de población, es necesario remitimos a la Ley de Reforma Agraria en su capítulo correspondiente a dotación de agua, en su artículo 230 que dice:

"...Las aguas de propiedad nacional y las de propiedad privada son — afectables con fines dotatorios, en los términos de esta Ley.

La Secretaría de la Reforma Agraria en coordinación con la de Agricultura y Recursos Hidráulicos, tramitará la expedición de resoluciones presidenciales dotatorias de aguas, o las accesiones en su caso, a cada uno de los núcleos de población ejidal localizados o acomodados en los nuevos distritos de riego, con el volumen necesario suficiente para regar la superficie del cultivo del ejido, calculando dicho volumen con base en el coeficiente de riego neto autorizado por la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos por cada cultivo, conforme al plan de riegos del ciclo agrícola de que se trate.

Los derechos de riego a que se refiere la fracción anterior quedan sujetos a lo dispuesto por el artículo 52 de esta ley.

Conforme lo dispone el artículo 59 de esta ley, el sujeto de derecho en materias de aguas para riego es el núcleo de población al cual se dota, y los derechos individuales para el aprovechamiento de las aguas se otorgarán me

(24) Ley Federal de Aguas - 1972., Artículo 64.

diente certificados parcelarios y de servicio de riego, de acuerdo con el parcelamiento del ejido, si lo hubiere.- Los derechos de poblado se inscribirán en el padrón de usuarios del Distrito de Riego, el que se complementará con el censo oficial del mismo poblado. Dicho padrón no podrá ser objeto de modificaciones, sino en los casos previstos por esta Ley en materia de previsión de derechos y nuevas adjudicaciones.

En los ciclos agrícolas en que, por causas de fuerza mayor, los recursos hidráulicos sean insuficientes para atender la demanda del distrito de riego, la distribución de las aguas disponibles se hará en forma equitativa, considerando al núcleo constituido por tantos usuarios como ejidatarios figuren en el censo depurado del propio poblado.

Tratándose de núcleos ejidales de los distritos de riego ya establecidos, la Secretaría de la Reforma Agraria se coordinará con la de Agricultura y Recursos Hidráulicos, y procederá a consolidar el derecho agrario en materia de aguas, conforme a lo dispuesto en este artículo". (25)

"ART. 231.- Cuando se dote exclusivamente de aguas a un núcleo de población, la dotación se aplicará sobre el volumen que exceda al necesario para el riego de la propiedad inafectable en explotación". (26)

"ART. 232.- En la construcción de las obras que fuere necesario realizar para el aprovechamiento de las aguas dotadas, se observarán las siguientes reglas:

I.- Si sólo ameritan mano de obra y utilización de recursos materia-

(25) Ley Federal de Reforma Agraria.

(26) Ibidem., Artículo 231.

les que puedan obtenerse gratuitamente, quedará en su totalidad a cargo de los ejidatarios beneficiados.

II.- Si es necesario hacer gastos, los ejidatarios beneficiados contribuirán con el 30% y trabajo personal y la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos aportará el resto, previo estudio de la capacidad económica de los beneficiados y su consentimiento.

III.- Si el costo de las obras excede de la capacidad económica de los ejidatarios beneficiados para cubrir el 30% del mismo, quedarán a cargo exclusivamente de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos". (27)

"ART. 233.- El Ejecutivo de la Unión está facultado para modificar, — sin compensación, derechos de los usuarios sobre aguas de propiedad nacional, — cualquiera que sea el título que ampare el aprovechamiento, cuando así lo exija el cumplimiento de las leyes agrarias. Sólo se afectarán los aprovechamientos no autorizados que se hubiesen practicado durante menos de cinco años, cuando las demás aguas disponibles no basten para satisfacer las necesidades de riego de — los terrenos ejidales". (28)

"ART. 234.- Las fuentes de aprovechamiento y las obras hidráulicas — se expropiarán y pasarán a ser propiedad de la Nación, en los casos siguientes:

I.- Cuando la totalidad de las aguas se afecten en favor de uno o varios ejidos; y

II.- Cuando un volumen mayor del cincuenta por ciento de las aguas — se conceda a uno o varios ejidos en este caso se rescatarán los derechos adquiridos por terceros, así como los aprovechamientos a que se refiere el artículo — 262.

{27} Ley Federal de Reforma Agraria. , Artículo 232.
{28} Ibidem. , Artículo 233.

En los demás casos, puentes y obras quedarán en poder de sus dueños, quienes están obligados a reconocer los derechos que sobre las aguas se hayan conferido a núcleos de población ejidal". (29).

"ART. 238.- Cuando convenga económicamente a los fines de la dotación utilizar una obra hidráulica ya existente, mediante su ensanchamiento o refuerzo, el Presidente de la República podrá establecer, en su acuerdo, las servidumbres necesarias, y los vecinos del núcleo de población beneficiado quedarán obligados a ejecutar, por su cuenta, los trabajos que sea preciso.

En estos casos los interesados costearán el mantenimiento de las -- obras, con aportaciones proporcionales a los volúmenes de agua que conduzcan-- para su propio aprovechamiento". (30)

Los usuarios están obligados a utilizar el riego de una manera eficaz para los fines que se les otorgaron, si no lo utilizan en la forma debida, se les sancionará con la suspensión o la pérdida de sus derechos.

Los núcleos de población que hayan sido beneficiados con el aprovechamiento de aguas están obligados a cubrir las tarifas usuales, a conservar y mantener las obras hidráulicas.

(29) Ley Federal de Reforma Agraria., Artículo 234.

(30) Ibidem., Artículo 238.

C).- LA DOTACION DE TIERRAS Y AGUAS DENTRO DE LOS DISTRITOS DE RIEGO.

1) PARTICIPACION DE LOS EJIDOS EN LOS DISTRITOS DE RIEGO.

La distribución de la tenencia de la tierra al interior de los distritos de riego del país, constituye un eficaz indicador del grado en que la justicia social ha beneficiado a los sujetos de la reforma agraria y la trayectoria de la política económica que ha orientado a los diferentes regímenes presidenciales post-revolucionarios, sin embargo, dado que no es la composición de la tenencia de los distritos la que determina los cambios de la política económica del Estado Mexicano, sino a la inversa, consideramos conveniente hacer un ligero repaso de la evolución histórica de la misma.

Durante los primeros regímenes presidenciales posteriores a la revolución, precisando, de Obregón al General Rodríguez, no se configuraba aún con claridad, cual sería el derrotero que en materia de Reforma Agraria orientaría al Estado Mexicano. De tan grandes dimensiones resultaba la confusión que se concebía al ejido como una forma de propiedad en transición hacia la propiedad particular individualizada, evidentemente una contradicción de fondo, desviación-teórico-metodológica que conduciría con frecuencia a equívocas pragmáticas en materia de política económica. Es difícil conocer con seguridad cual era la composición de la tenencia de la tierra en los distritos de riego en este lapso, no obstante, debido por una parte a que la mayoría de las obras en ese entonces habían sido construidas por particulares, y por la otra, a que la repartición de tierras cobraba impulso, queremos suponer que existía un equilibrio entre la propiedad ejidal y particular dentro de las zonas de riego, con una breve inclinación, a lo sumo, en favor de estos últimos.

Es a partir del período presidencial de Lázaro Cárdenas cuando sensibles cambios se empiezan a operar en la composición de la tenencia de la tierra al interior de los distritos, motivo de una política económica cuyo sujeto a beneficiar eran las masas populares, sobre todo la clase campesina, motor de la revolución.

En efecto, Cárdenas instrumentó una dinámica acción agraria afectando un sinnúmero de latifundios y entregándole la tierra a ejidatarios y comuneros despojados, a la par de crédito, agua, organización y otros insumos, lo que promovió el crecimiento de un sector ejidal fuerte y vigoroso, en contraste con la manifiesta incapacidad del sector particular de autosostenerse sin la subvención oficial.

Con frecuencia se ha manipulado la consigna de que el sector ejidal jamás ha funcionado y mucho menos ha sido autosuficiente, empero, el hecho de que fue la producción de cultivos básicos generada en los ejidos y comunidades durante las dos décadas siguientes (1940-1960), la que permitió crecer a ritmos constantes al sector agropecuario, en tanto que los beneficios se concentraban en la agricultura privada comercial. Estaríamos ciegos de negar que esto se logró gracias a los efectos de la política agraria Cardenista, ejemplos de florecimiento apoyado en este sexenio (1934-1940) lo constituyen la región lagunera, Lombardía y Nueva Italia, el Yaqui y el Mayo, la zona henequenera de Yucatán, etc.

Así pues con la implementación de la política agraria ejidalista en el sexenio de Cárdenas, la composición interna de la Tenencia en los distritos de riego opera considerables cambios inclinándose esta vez la balanza en favor de los sujetos de la propiedad social: ejidatarios y comuneros, no obstante que la administración de los distritos de riego estaba encargada al Banco Nacional de -

Crédito Agrícola, que atendía únicamente a los propietarios particulares.

Sin embargo, esta ruta no habría de durar mucho tiempo, pues, para el siguiente régimen presidencial (1940-1946), la política agraria sufre una reorientación de 180 grados que caracterizará el rumbo del sector agropecuario — hasta fines de la década de los sesentas. Conforme al nuevo derrotero iniciado por Avila Camacho, el ejido y la comunidad, así como los propietarios privados minifundistas quedaron marginados de los beneficios de la Reforma Agraria.

Fuera de los mecanismos legales que se pusieron a funcionar en favor más que nada de la grande y mediana propiedad como el certificado de inafectabilidad y la reforma constitucional que restituyó el amparo agrario a los propietarios particulares, los recursos financieros, las obras de infraestructura — hidráulica, los caminos, los fertilizantes fueron concentrándose cada vez más en los propietarios con explotaciones a nivel comercial y en determinadas regiones del país. De esta manera fue beneficiada la agricultura privada capitalista del Valle de Mexicali, la costa de Hermosillo, etc.

Pero debemos entender que esto se llevó a cabo en el contexto de una política económica nacional desarrollista que, mediante la sustitución de importaciones y el impulso a la agricultura comercial destinada a la producción de materias primas y la generación de diversas, pretendía constituir un sector industrial capaz de llevarnos al nivel del desarrollo.

En estos términos, se conminó al sector agropecuario a soportar sobre sus espaldas el peso del desarrollo del sector industrial no obstante, esta carga no fue pareja ya que no se distribuyó equilibradamente entre los agricultores la mencionada responsabilidad, sino que se privilegió a los propietarios particulares con explotaciones medianas y grandes ubicadas principalmente en la región noroeste del país, con el capital, con las obras de riego, con los insumos,

etc. mientras la gran masa de agricultores restante debía continuar produciendo al mismo nivel con los mismos recursos durante tres décadas.

En el transcurso de este período que bien podríamos llamarlo, de la privatización de la propiedad, la mayoría de las tierras comprendidas en los distritos de riego de nueva creación eran generalmente para los propietarios privados; recordemos que en el régimen alemanista surgió el concepto de "Agricultor Nylon" debido a que, las tierras de los distritos eran vendidas a funcionarios públicos y políticos amigos del presidente que nada tenía que ver con la agricultura y que jamás acudían a las explotaciones o fuera de hechos políticos, citemos al Distrito de riego # 51, creado por decreto de 1953, que posee una superficie irrigada de 144,915 hectáreas, de las cuales 142,730 son propiedad particular y— el resto propiedad de un sólo ejido, localizado en la costa de Hermosillo, previamente en el noroeste y a la mitad del período comentado.

A consecuencia de este proceso de privatización de la propiedad, la composición de la tenencia de la tierra dentro de los distritos sufre de nueva — cuenta un cambio y la balanza se inclina ya para mediados de la década de los sesentas en favor de la propiedad particular, pues para 1966 el 54.5 de la superficie de riego del país es privada y el 45.5 restante ejidal, de acuerdo al siguiente cuadro:

<u>Régimen</u>	<u>Superficie</u>	<u>%</u>
Ejidal	1031 779	45.5
Particular	1232 397	54.5
Total	2264 176	100.0

Fuente; Reyes Osorio, Sergio, Ob. Cit. Pág. 801 (Ciclo 1966-1967 SRH).

A principios de la década pasada se empieza a sentir fuertemente — los efectos de la política económica industrialista y ante la inminente crisis — agropecuaria el Estado Mexicano abandona el modelo de desarrollo estabilizador y deja de constituir exclusivamente un soporte del capital privado, para devenir en rector de la economía y hechar a caminar el modelo de desarrollo compartido.

Con el ascenso del presidente Echeverría al primer cargo de la na—
ción, inmediatamente se evidencía el cambio de concepciones con respecto a la política agraria y no tardan en realizarse las primeras reformas; se abroga el — antiguo código y se publica la Ley Federal de Reforma Agraria, al siguiente — año le corresponde a la legislación de aguas y tres años después a la de crédito agrícola, todas con un nuevo sentido social.

Una de las reformas más importantes cuya inserción ha venido a in—
fluir decididamente, y lo hará en el futuro, sobre el modelo de tenencia de la — tierra al interior de los distritos de riego de nueva creación, quedó consignada — en el artículo 52 de la Ley Federal de Aguas, según la cual, nadie podrá poseer mas de 20 hectáreas en los sistemas que se vayan estableciendo. Esto viene a — traducirse en contra con mayores superficies de riego para dotar a los solicitantes ejidales, lo que a su vez modifica el padrón nacional de usuarios, que es el tema central de este punto, en favor del sector ejidal. A pesar de que sólo ha transcurrido una década a partir de la publicación de la Ley Federal de Aguas, — debido a la cantidad de obras de infraestructura hidroagrícola que se han puesto en operación en los dos últimos sexenios, la reforma comentada ha tenido un — palpable efecto de acuerdo con la siguiente tabla:

DISTRITOS NACIONALES DE RIEGO
DISTRIBUCION DE LAS TIERRAS BAJO RIEGO
AÑO AGRICOLA 1980-1981 *

REGIMEN	SUPERFICIE	%	USUARIO	%
Ejidal	1 683 516	52	341 024	70
Particular	1 491 193	48	136 250	30
Total	3 174 709	100	477 281	100

* Fuente: Dirección General de Distrito de Riego
Asesoría Jurídica.

Esto quiere decir que durante la última década la participación del sector ejidal se incrementó casi un 10%, al pasar de 45.5% en 1966 al 52% en 1980; visto desde otro ángulo, eso no denota ningún equilibrio si consideramos que, para este último año, el 70% de los agricultores posee el 52% de la superficie en tanto que el 30% restante detenta el 48% de la misma, distribuidos en 89 distritos de riego administrados por la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. No obstante, no podemos negar el enorme sentido social del artículo 52 de la Ley Federal de Aguas, ni fue manifestación casi súbita en las estadísticas. Como es de apreciarse, la distribución de la tenencia de la tierra por los dos grandes regímenes de propiedad, privada ejidal, en los distritos de riego, en la actualidad se encuentra casi en equilibrio cuantitativo (no así cualitativo), lo cual no resulta nuevo pues a través de los valvenes históricos el padrón nacional de usuarios ya ha experimentado puntos incluso más cercanos. Sin embargo, podemos prever que, de continuar esta tendencia, lo que así debe suceder conforme a la legislación agraria, el número de beneficiados con tierras -

de riego por la vía de dotación o nuevo centro de población ejidal irá en constante aumento, justa consecuencia de la Reforma Agraria para distribuir de manera mas equitativa los recursos naturales del país.

Resumiendo, la participación de los ejidos en los distritos de riego ha sido determinada por el desenvolvimiento agrícola del país, cuyas directrices fueron señaladas por la política económica instrumentada en los diversos regímenes-presidenciales, provocando ascensos y descensos que en última instancia han repercutido negativamente al interior del sector agropecuario. En este sentido, bien se puede decir, que la conformación del modelo de tenencia de la tierra en los distritos de riego depende de la continuidad o no de la política económica sexual, empero, a nuestro juicio, no debe olvidarse el papel fundamental que juega el marco jurídico y por lo tanto la tendencia privatizadora de que estaba invertida la anterior legislación agraria, en contraposición al proclive beneficio social de la vigente, contexto normativo que al final de cuentas, legitima la acción. En tales términos, ha sido precisamente esa inestabilidad jurídica política y económica, la generadora del estancamiento actual en que se encuentra la producción ejidal y que ha dado pábulo para que los detractores de la Reforma Agraria y, en consecuencia, de la propiedad social, cuelquen al ejido la etiqueta de ineficiente, a pesar de que a lo largo de treinta años fue el que mantenía la autosuficiencia alimentaria del país y que algún día se le reivindicó como la única opción de salida para México.

**CAPITULO III- REGIMEN LEGAL DE LAS TIERRAS QUE SE CONVIERTEN
DE RIEGO POR OBRAS HIDRAULICAS.****A) EN LOS EJIDOS Y COMUNIDADES AFECTADOS.**

Al constituirse un Distrito de Riego, los terrenos de que se trata - pasarán a ser propiedad de la Nación por el acto de expropiación y el Ejecutivo Federal, por conducto de las Secretarías de Agricultura y Recursos Hidráulicos, Reforma Agraria y Asentamientos Humanos y Obras Públicas (ahora Desarrollo Urbano y Ecología), expiden los títulos de propiedad correspondientes (los cuales tienen el mismo valor que un título particular) ya que se inscriben en el Registro Público de la Propiedad y pueden ser sujetos a gravámenes para obtener los créditos que se requieran.

En Obras de Infraestructura Hidráulica, aunque el usuario no adquiere la propiedad de estas obras, son elementales para la operación, conservación y mejoramiento del sistema, ya que permite que se realicen las actividades — complementarias, tales obras son los caminos de acceso, drenes, canales, obras de drenaje, y que son inalienables e imprescriptibles y de uso común.

Obras de Beneficio Colectivo, el Artículo 2o. de la Ley Federal de Aguas, nos dice cuales son estas obras y las detalla en la forma siguiente:

I.- La formación y actualización permanente del inventario de los - recursos hidráulicos del país;

II.- Los estudios y trabajos necesarios para la formulación de los proyectos de obras hidráulicas;

III.- Las obras de riego, drenaje, desagüe, control de avenidas y defensa contra inundaciones de poblaciones y de terrenos agrícolas;

IV.- Las obras de infiltración para conservar y reabastecer mantos acuíferos;

V.- La derivación de las aguas de una cuenca o región hidrográfica-hacia otras;

VI.- Las obras y servicios de agua potable y alcantarillado;

VII.- El aprovechamiento de las aguas propiedad de la Nación, para-generación de energía eléctrica destinada a servicios públicos;

VIII.- La regulación de la distribución de las aguas de propiedad nacional, incluidas las limitaciones de extracción y vedas de las aguas subterráneas;

IX.- La protección, mejoramiento y conservación de cuencas, cauces, vasos y acuíferos;

X.- La explotación, uso o aprovechamiento de las aguas de los vasos de almacenamiento y demás depósitos de propiedad nacional que se formen por-cualquier causa;

XI.- Las obras hidráulicas destinadas a preservar y mejorar las condi-ciones ecológicas para el desarrollo de la fauna y flora acuáticas, en corrientes, lagos, lagunas, vasos y esteros;

XII.- El establecimiento de distritos de riego, unidades de riego para-el desarrollo rural, distritos de drenaje y protección contra inundaciones y distri-tos de acuacultura;

XIII.- La compactación de las tierras ejidales, comunales y de propie-dad privada en los distritos de riego, para el más racional y equitativo aprove-chamiento del agua;

XIV.- Las obras hidráulicas destinadas a propiciar la formación, con-servación y mejoramiento de la calidad de los suelos para usos agropecuarios;

XV.- La formación, revisión, modificación y manejo de los padrones de usuarios;

XVI.- La adquisición de las tierras y de los demás bienes inmuebles que sean necesarios para integrar las zonas de riego, drenaje o protección;

XVII.- La formación de poblados y la ejecución de obras para sus servicios públicos en los casos que por razón de obras hidráulicas, se afecten centros de población;

XVIII.- El aprovechamiento de canteras, depósitos y yacimientos de materiales para obras hidráulicas y las que se deriven de ellas;

XIX.- La adquisición de obras hidráulicas de propiedad privada, cuando sea necesario incorporarlas a un sistema general hidráulico establecido o por establecer;

XX.- La instalación de plantas desaladoras de aguas marinas y de aguas salubres interiores;

XXI.- La prevención y el control de la contaminación de las aguas, cualquiera que sea su régimen legal, en los términos de la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental, y demás disposiciones aplicables; y

XXII.- La adquisición de los bienes que se requieran para la construcción, rehabilitación, mejoramiento, operación, conservación y desarrollo de las obras hidráulicas, y demás instalaciones conexas a que se refiere esta ley, así como la construcción de vías de comunicación necesarias para su desarrollo y explotación.

XXIII.- La implantación y ejecución del Sistema de Programación Hidráulica.

Tienen las mismas características que las anteriores que se prestan a los usuarios con estas obras.

B) EN LOS REACOMODOS PARA CREAR NUEVOS CENTROS DE POBLACION AGRICOLA.

Son tierras que se compensan a los afectados dentro de los sistemas de Riego y que ya se encuentran rehabilitadas, las cuales se compactan en la zona de riego para aprovechar al máximo su explotación, cuando son pequeños propietarios, no pueden exceder de 20 Has., Artículo 53 y 56 de la Ley Federal de Aguas.

Quando son ejidatarios se aplica el Artículo 109 de la Ley Agraria, lo que constituye la fusión y división de Ejidos, o en su caso la creación de nuevos Centros de Población.

Estas superficies se registran en el Padrón de Usuarios del Distrito de Riego con los datos que se señalaron anteriormente.

ASENTAMIENTO DE NUEVOS CAMPESINOS EN ZONAS DE RIEGO, SU TRASLADO Y REINSTALACION.- REACOMODOS Y RELOCALIZACION DE TIERRAS.

L- AFECTACION.- Una vez que se tiene aprobado el Proyecto para la Construcción de una Obra Hidráulica, ejm. una presa de almacenamiento, se presenta uno de los fenómenos de Tenencia de la Tierra que es la AFECTACION, la que recae sobre los bienes Inmuebles ubicados en el área de embalse de la presa y consecuentemente el modo de vida de las personas que habitan esa región, originándose la evacuación de un núcleo considerable de familias y constituyéndose un problema social que se le presenta concretamente a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos por ser la autoridad que inició el procedimiento de expropiación.

II.- TRABAJOS PREVIOS AL ASENTAMIENTO:

a) Estudios básicos.- Para llevar a cabo la reinstalación de campesinos, es necesario que la Residencia de Tenencia de la Tierra efectúe una serie de actividades relacionadas con las indemnizaciones y para poder ejecutarlas se requiere elaborar ciertos trabajos previos denominados Estudios básicos que comprenden los siguientes puntos:

1) Levantamiento del Censo General de Población.- Para efectuar el Levantamiento de dicho Censo debe contarse con hojas impresas por parte de la Residencia de Tenencia de la Tierra de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos que contengan datos generales de la población, número de personas, su edad, su nombre, sexo, si sabe leer y escribir, estado civil, si son Ejidatarios o Pequeños propietarios o Comuneros, fecha en que se efectúa el Levantamiento, nombre del Censador, nombre de la persona que proporcione los datos y el nombre de la Autoridad que acompaña al Censador en toda la encuesta.

Tanto el Censador como la Autoridad deberán rubricar cada una de las hojas del Censo.

2) Levantamiento del Plano Catastral.- El Plano Catastral comprende la distribución de la zona por afectar y el estado en que se encuentra, la curva de embalse, el número de poblados que se localizan dentro de la curva de embalse y de los que resultarán parcialmente afectados.- Constituye junto con el Censo General de Población la base del trabajo.

3) Estudio de Usufructo Parcelario.- Al efectuar el Levantamiento Catastral de la zona afectada se realiza la investigación del uso al que se dedica la Parcela o el Predio.

4) Depuraciones Censales.- Se realizan en coordinación con la Secretaría de la Reforma Agraria cuando se trate de ejidatarios o comuneros.

5) Asimilación del Censo General de Población.- Los Datos censados se procesan para formar un libro en forma de un expediente follado que sirve para la Certificación testimonial de los mismos y para confirmar la veracidad con que fueron levantados, la asimilación de los Censos de Población, es un resumen de los datos contenidos en los mismos.

6) Certificación de Censos de Población.- Esta certificación se efectúa con intervención de un Notario Público, así como de las Autoridades Municipales, Ejidales y de los propios interesados.

7) Evaluación de necesidades para la indemnización en especie.- Contando con los estudios básicos, se estará en condiciones de determinar la cantidad de terrenos urbanos agrícolas que deberán adquirirse para compensar o indemnizar en especie a los afectados por una obra hidráulica.

8) Pagos en efectivo.- Para el pago de terrenos en efectivo se efectúa el avalúo correspondiente tomando en cuenta tanto el valor de los mismos como el de mejoras y cultivos que en ellos existe.

9) Cuantificación del monto total de las indemnizaciones.- Se elabora con los datos obtenidos anteriormente y se determina la evaluación del monto global de las indemnizaciones.

10) Programación de los estudios antes citados.- Conforme al Programa de Ejecución de la Obra, se deberán ordenar las actividades anteriores pudiendo hacerse algunas de ellas simultáneamente.

C) CAUSAS QUE LIMITAN LA EXPLOTACION AGRICOLA EN LAS NUEVAS TIERRAS DE RIEGO.

La Ley Federal de Aguas otorga competencia al Ejecutivo Federal para:

"a).- Expedir en cada caso, respecto de los bienes de propiedad nacional a que se refiere esta Ley, la declaración correspondiente, que se publicará en el Diario Oficial de la Federación.

b).- Dictar las resoluciones de dotación o restitución de aguas de propiedad nacional o las accesiones en su caso a los ejidos y comunidades, en los términos de la Ley Federal de Reforma Agraria.

c).- Expedir los decretos relativos a la expropiación, la ocupación temporal, total o parcial de los bienes de propiedad privada o la limitación de los derechos de dominio, en los términos de la presente Ley y la Ley de Expropiación.

d).- Reglamentar las extracciones de las aguas y decretar las zonas de veda.

e).- Establecer, por decreto, los distritos de riego, los de drenaje y protección contra inundaciones y los de acuacultura.

f).- Fijar las cantidades que deben recuperarse por las inversiones del Gobierno Federal, en la construcción de obras hidráulicas y los plazos de amortización; y

g).- Suspender todos aquellos aprovechamientos, obras y actividades que dañen los recursos hidráulicos nacionales, o afecten el equilibrio ecológico de una región". (3I)

La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos deberá observar para la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas de propiedad nacional que incluyen las del subsuelo, el siguiente orden:

- I.- Usos domésticos
- II.- Servicios Públicos Urbanos
- III.- Abrevadero de ganado
- IV.- Riego de Terrenos:
 - a).- Ejidales y Comunales
 - b).- De propiedad Privada
- V.- Industrias:
 - a).- Generación de energía eléctrica para servicio público
- VI.- Acuacultura
- VII.- Generación de energía eléctrica para servicio privado.
- VIII.- Lavado y entarquinamiento de terrenos.

Cuando lo exija el interés público, el Ejecutivo Federal podrá alterar el orden anterior, salvo el de los usos domésticos, que siempre tendrán — preferencia.

Para establecer un Distrito de Riego, como ya se trató anteriormente la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos dará a conocer el proyecto correspondiente a la Secretaría de Agricultura y Ganadería y a la Secretaría de la Reforma Agraria, para que emitan sus puntos de vista e intervengan de acuerdo con sus respectivas esferas de competencia. Aprobado por el — Ejecutivo Federal el proyecto de una obra de riego, se decretará la expropiación de las tierras comprendidas dentro del perímetro del Distrito de Riego, y la Secretaría hará del conocimiento de la del Patrimonio Nacional ahora de — Desarrollo Urbano y Ecología y de la Secretaría de la Reforma Agraria dicho proyecto para que procedan a legalizar la tenencia de la tierra, de acuerdo —

con los cambios de su calidad producidos por el riego, a efecto de procurar - que antes que entre en operación la obra, los ejidatarios, comuneros o pequeños propietarios, tengan justificados sus derechos de propiedad o posesión.

Los Distritos de riego se establecerán por Decreto, que se publicará en el Diario Oficial de la Federación, en el que se fijará: Las fuentes de - abastecimiento; el perímetro del Distrito de Riego; el perímetro de la zona o zonas de riego que integran el distrito; y los requisitos para proporcionar el - servicio de riego. La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos podrá - disponer de las aguas superficiales, de las del subsuelo y del residual, como - fuentes de abastecimiento para los distritos de riego.

Al decretarse la expropiación de tierras comprendidas en un distrito de riego, los afectados deberán comprobar, para los efectos de la indemnización, sus derechos de propiedad o posesión legítima, en los plazos que determine la Secretaría.

De acuerdo con el volumen anual medio de agua disponible en cada nuevo distrito de riego, con los programas agropecuarios y con los estudios - socio-económicos regionales, el ejecutivo federal fijará por Decreto la superficie máxima con derecho a servicio de riego que deba corresponder a pequeños propietarios y colonos. Dicha superficie nunca será mayor de 20 hectáreas; nadie podrá tener derecho al servicio de riego en uno o más nuevos distritos, si ya es propietario o poseedor de 20 o más hectáreas de riego, en cualquier lugar de la República. Nos proporcionará servicio de riego a tierras distintas a las registradas en el padrón de usuarios, aún cuando se localicen en las mismas propiedades, ejidos o comunidades.

Lo anterior es la causa principal para limitar la producción agrícola en los Distritos de Riego por reducir las extensiones tanto de la pequeña propiedad como de colonos y ejidatarios.

La administración, operación, conservación y desarrollo de los distritos de riego se organizará por la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, para ajustar el servicio a las necesidades de la producción agropecuaria, — de acuerdo con los planes de Riego.

La distribución de aguas se hará por ciclos agrícolas, de tal manera que se entregue a los usuarios el volumen indispensable para satisfacer sus necesidades de riego, tomando en cuenta: La clase y número de los cultivos aprobados por el Comité Directivo; las disposiciones de agua que existan para dichos ciclos; los derechos proporcionales al servicio de riego, de acuerdo con el padrón de usuarios; y lo dispuesto en el Reglamento de Operación que la Secretaría ponga en vigor en cada Distrito.

El padrón de usuarios contendrá: Nombre de los usuarios; tipo de tenencia de la tierra; superficie total correspondiente a cada usuario y la superficie con derecho al servicio de riego; ubicación y número de lote, parcela o superficie de los ejidos colectivos; y tipo de aprovechamiento. La Secretaría integrará el padrón nacional de usuarios con los padrones de usuarios de cada distrito de riego.

En cada distrito de riego funcionarán Comités Directivos que deberán integrarse con sendos representantes: de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, que será el vocal ejecutivo; de la Secretaría de Agricultura y Ganadería, que tendrá el carácter de vocal secretario; de la Secretaría de la Reforma Agraria; de las Instituciones de Crédito Oficiales que operen en el correspon-

diente distrito de riego; de la Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera, S.A., de la Nacional Financiera, S.A., cuando así lo solicite esta Institución; así mismo, con la representación de los ejidatarios, comuneros, pequeños propietarios, colonos, la - que se integrará en proporción al número de usuarios que participen en el distrito de riego.

Los Comités Directivos de los distritos de riego tienen las siguientes atribuciones:

"Establecer los programas anuales agrícolas y pecuarios, tomando en cuenta los planes nacionales formulados por la Secretaría de Agricultura y Ganadería; promover los trabajos de investigación y extensión de técnicas agropecuarias; - formular y promover los planes de crédito; fijar los programas de riego y cultivo; - fomentar la piscicultura; promover la organización de los productores; promover la comercialización de los productos agropecuarios; promover la construcción y operación de silos, almacenes y bodegas o cualquier otro sistema de preservación y manejo de los productos agropecuarios; promover el desarrollo de industrias rurales; promover la realización de las obras de infraestructura necesarias; promover la creación de centros regionales de capacitación agropecuaria e industrial; revisar y proponer periódicamente a la Secretaría las cuotas por servicios y los presupuestos de administración y conservación de las obras del Distrito de Riego; servir de órgano de consulta en todo lo relacionado con el desarrollo del distrito; fomentar el asesoramiento a los usuarios; atender y resolver los demás asuntos relacionados con la explotación agrícola y pecuaria, con el propósito de lograr una mejor productividad; y las demás que les fijen esta Ley y sus Reglamentos". (32)

(32) S.R.H. Publicación Legal No. 13. México, 1972.- Págs. 27 y 28.

Todos los usuarios de los distritos de riego están obligados a pagar las cuotas que se establezcan por los servicios que reciban. Dicho pago se hará en el propio distrito; la falta de pago de las cuotas será causa para que la Secretaría suspenda la prestación del servicio de riego, hasta que el deudor se ponga al corriente; dicha suspensión no podrá decretarse cuando existan cultivos en pie autorizados para el ciclo agrícola.

A fin de proporcionar a las comunidades rurales servicios de agua para uso doméstico, de riego, pecuario, piscícola, recreativo o industrial, mediante la construcción y rehabilitación de obras hidráulicas, se podrán construir a juicio de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos unidades de riego para el desarrollo rural. Las unidades podrán estar integradas con obras del Gobierno Federal, Gobiernos de los Estados, ayuntamientos, organismos y empresas del sector público, ejidos, comunidades y particulares; el Ejecutivo Federal, cuando lo juzgue conveniente, integrará con dos o más unidades de riego para el desarrollo rural un distrito de riego; con la opinión del comité directivo, la Secretaría determinará el monto de la cuota por la parte recuperable de las inversiones federales; las cuotas por servicio de agua serán cubiertas por los usuarios a la asociación y la falta de pago será motivo para que suspenda el servicio de riego. Lo establecido para los distritos de riego se aplicará en lo conducente a las Unidades de Riego para el desarrollo rural.

La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos podrá construir obras para el control de avenidas, protección de zonas inundables, drenajes o de secación y las complementarias que hagan posible el mejor aprovechamiento agrícola y pecuario de las tierras. Los distritos de drenaje y protección contra inundaciones se establecerán por decreto, que contendrá los perímetros que los deli-

miten, la descripción de las obras, los derechos y Las obligaciones de los ejidatarios, comuneros, pequeños propietarios y poseedores, por los servicios que se deriven o se presten con las obras. Se aplicarán en lo conducente las disposiciones que rigen para los distritos de riego.

Se podrán explotar, usar o aprovechar por los particulares las aguas de propiedad nacional mediante solicitud de concesión que se presente a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hídricos en la que se citen: Nombre, nacionalidad y domicilio del solicitante; ubicación del aprovechamiento y en su caso descripción de las obras; así como el destino de las aguas.

El solicitante, para lograr la obtención de la concesión está obligado a comprobar que es propietario o poseedor de buena fe de los bienes que se vayan a beneficiar con la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas; tendrá que exhibir permiso o licencia de las autoridades competentes, cuando se solicite para prestar servicio público o doméstico, explotar industrias, generar energías eléctricas para usos propios, explotar las sustancias materiales, instalar y operar plantas desaladoras de aguas, o cualquiera otra actividad similar a las mencionadas que así lo exija; y presentar el proyecto de obras y el programa de construcción. Cuando se presente el caso de varios solicitantes de las mismas aguas con igual destino, la concesión se otorgará a juicio del Ejecutivo Federal observando el orden siguiente:

- 1.- Al que compruebe que las ha explotado, usando o aprovechando durante los últimos cinco años anteriores a la solicitud en forma pública, pacífica, continúa y conforme a lo establecido por la Ley.
- 2.- Al que pretenda el mayor beneficio social, y
- 3.- Al primer solicitante en igualdad de condiciones.

En el título de concesión se especificará: El nombre, nacionalidad y domicilio del concesionario; referencia a la declaratoria de propiedad nacional de las aguas de que se trate; nombre, ubicación y descripción de las corrientes o depósito; gasto, volumen anual y régimen de la demanda; destino de las - - - aguas; normas para evitar la pérdida de aguas por infiltración o evaporación; - normas para prevenir y controlar la contaminación de las aguas superficiales o del subsuelo; ubicación y descripción de las obras; prohibición de modificar las condiciones del aprovechamiento; prohibición de gravar o transferir la conce- sión, sin previa autorización de la Secretaría de Recursos Hidráulicos, durante la concesión; causas de revocación y caducidad de la concesión, y, disposicio- nes especiales.

La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos realizará los es tudios económicos correspondientes para determinar el término de la concesión que no será mayor de cincuenta años.

CONVIVENCIA DE LA ACTUAL LEY FEDERAL DE AGUAS.

Esta Ley presenta la equidad en la distribución de las aguas, evita - a los acaparadores de aguas en los Distritos de Riego construídos con los recu sos de la Nación y a quienes los campesinos llaman "acuaterientes", evita los - acaparamientos de agua, principalmente en los Distritos de Riego en donde los - recursos hidráulicos son insuficientes para satisfacer las necesidades de la explo tación agrícola.

Se obtiene la seguridad en la tenencia del agua, pues no puede ha- blarse de Reforma Agraria Integral mientras el ejidatario no tenga asegurado - su derecho al servicio de riego, particularmente en las zonas áridas de la Mesa

Central y en el Norte, y Noroeste de México.

Se obtiene también la concordancia con la Nueva Ley Federal de - Reforma Agraria, para proteger el interés de los núcleos de población ejidal y de comuneros comprendidos dentro de los Distritos de Riego.

Establece las bases para la mejor utilización de los recursos hidráulicos de la Nación, y la defensa contra la acción destructora del agua.

Realmente son muchas las conveniencias que se enuncian en la actual Ley Federal de Aguas de 30 de Diciembre de 1971 publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de enero de 1972.

COMENTARIOS.

Los Recursos Hidráulicos del país exigen una legislación que regulara racionalmente el aprovechamiento del agua, para asegurar un desarrollo económico y social más justo, de ahí la Ley Federal de Aguas que ha venido dando además de un incremento de las superficies cultivadas, de la producción - agropecuaria y del rendimiento de la tierra lograr uno de los propósitos fundamentales de la revolución mexicana que consiste en que las obras que construya el Gobierno beneficien las tierras de los verdaderos campesinos y se impidan los acaparamientos ilegales y las especulaciones indebidas, con las superficies mejoradas por el riego; la Ley otorga derechos al servicio de riego a pequeños propietarios y colonos en los nuevos distritos de riego que se integren hasta una superficie de 20 hectáreas, y a los ejidos y comunidades en las extensiones que señala la Ley Federal de Reforma Agraria.

La actual legislación permite la transmisión de los derechos de — agua de un predio a otro sólo en los casos indispensables por salinidad de las tierras, infestación del suelo, enfermedades o plagas u otros factores no superables por la técnica, evitando así el acaparamiento contrario al interés colectivo, con el objeto de lograr el óptimo beneficio de la tierra, se establece — que los usuarios, deberán aprovechar el agua sistemática y racionalmente, de lo contrario procederá la suspensión o pérdida de los derechos correspondientes.

Establece también los Distritos de Acuicultura para el desarrollo — de la fauna y flora acuáticas que son riquezas aún no explotadas técnicamente en su totalidad. Se establecen también Unidades de Riego para el desarrollo rural, cuya finalidad es beneficiar a la población campesina, mediante la — construcción o rehabilitación de pequeñas obras para servicios domésticos, de riego, pecuarios, piscícolas y de industrias rurales.

"En la historia del mundo, es del conocimiento general que las civilizaciones más antiguas se desarrollaron al amparo del riego al establecerse en regiones donde las lluvias eran insuficientes para soportar la economía agrícola, no es extraño por eso encontrar en las tablas babilónicas de arcilla, en los jeroglíficos esculpidos en rocas a lo largo del gran Nilo, y en la literatura de — muchas otras razas, descripciones relacionadas con la operación y conservación de los sistemas de riego, si los pueblos prehistóricos, que construyeron obras — de riego en las Américas, hubieran dejado registros escritos, probablemente se habrían encontrado también en ellos descripciones semejantes, en el siglo XX — de la Era Cristiana, se cuenta con mejores medios para mantener los sistemas de riego en buenas condiciones, de modo que el agua pueda entregarse a cada finca de acuerdo con las necesidades de una utilización que rinda beneficios, —

sín desperdicio innecesario". (33)

"El desenvolvimiento del país, en sus diversos aspectos entre los — cuales sobresale el crecimiento demográfico ha incrementado a ritmo acelerado la irrigación, el Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Recursos — Hidráulicos, ha construído presas para almacenamiento en aquellas zonas don— de es imperiosa la ejecución de planes de riego para obtener mejores cosechas, por lo exigüas o mal distribuídas que son las precipitaciones registradas, que — se presentan de modo más notable en la Mesa del Norte, que abarca varias — entidades federativas con una población considerable y en incremento constan— te, la Dirección General de Distritos de Riego tiene a su cargo, entre otras — funciones, la operación y conservación eficiente de los Distritos de Riego, acti— vidad que exige el máximo entendimiento y mutua comprensión entre los diver— sos sectores que participan de los beneficios de un elevado índice de producción, para lograr un eficaz desenvolvimiento, en el que se palpa el incremento produc— tivo en las ramas: agrícolas, pecuarias e industriales, ocupando un lugar prepon— derante el factor social en la ejecución de los trabajos y en el beneficio obteni— do". (34)

"Debido a la presión demográfica y al cambio de la estructura social y económica de nuestro país, el Gobierno está obligado y es preciso que se dote de agua de riego a grandes extensiones de zonas con menor índice de aprovecha— miento, ubicadas en las planicies áridas y semiáridas, es necesario que se aprove— chen con prioridad los recursos hidráulicos disponibles, para resolver los proble— mas de dotar de medios de trabajo a la población del campo y consecuentemente mejorar su nivel de vida, descongestionar las zonas densamente pobladas, coloni— zar el norte del país como medida económica y social". (35)

(33) S.R.H. Memorándum Técnico No. 88. México 1954. Págs. 1 y 2

(34) S.R.H. Memorándum Técnico No. 246, México, 1967, Págs. 1 y 2.

(35) S.R.H. Memorándum Técnico No. 240. México 1966. Pág. 4

"La agricultura tecnificada es lo mejor que puede haber para obtener un buen rendimiento, pero es necesario para ello unir a esto el riego — oportuno bien aplicado y la cantidad adecuada, pues de nada sirve usar semillas mejoradas, fertilizantes, herbicidas, fungicidas, etc., si el riego no es aplicado cuando en realidad la planta lo necesita o aplicado en demasía, lo que — también es perjudicial". (36)

La producción satisfactoria de cosechas requiere un abastecimiento adecuado de agua al suelo durante el ciclo vegetativo de las plantas. Una parte importante de este abastecimiento procede de la precipitación pluvial, fenómeno que el hombre ha estado tratando de modificar para asegurar la disponibilidad de agua. Hasta la fecha, el conocimiento de la atmósfera por el hombre no ha avanzado hasta tal grado que este puede satisfacer las demandas de agua de sus cultivos, mediante un estímulo artificial de la lluvia, mientras no sea posible controlar completamente el medio, el hombre tendrá que confiar — siempre en la historia de las precipitaciones para estimar el éxito probable de sus intentos, en relación con la disponibilidad de suficientes recursos hidráulicos. El método de que se ha valido el hombre para vencer las deficiencias en la presencia natural de las precipitaciones ha sido el riego, éstas deficiencias pueden deberse a una escasez de lluvias, a una distribución desfavorable para el desarrollo normal de las plantas o a prácticas inadecuadas en la utilización del agua". (37)

Por la situación geográfica de México, la mayor parte del área nacional se encuentra en la faja de los desiertos, teniendo una misma parte del norte de su territorio en la faja de lluvias ligeras en invierno y otra un poco mayor que la del norte, en el sur en la faja de lluvias ligeras en verano.

(36) S.R.H. Memorándum Técnico. No. 236. México 1966, Pág. 1

(37) S.R.J. Memorándum Técnico. No. 292. México, 1971, Pág. 1.

D) PROYECTO DE ADICION AL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL, PARRAFO NOVENO, FRACCION XV.

En el texto primitivo del artículo 27 Constitucional aún cuando se habló de PEQUEÑA PROPIEDAD en algunos párrafos, no se determinaron criterios para definir, lo que debe entenderse por ésta. Y fué hasta la Reforma Constitucional de 1946 en que de una manera poco acertada, al modificarse el texto del artículo 27 Constitucional, que en la fracción XV, siguiendo un criterio de carácter cuantitativo se fijó su extensión.

De igual manera observamos que en el mismo texto primitivo de la disposición constitucional comentada, se facultó a las legislaturas locales para expedir leyes que fijarán la extensión de la PEQUEÑA PROPIEDAD, aspecto sobre el cual, solo algunos Estados de la Federación legislaron.

En la Reforma de 1934 no se precisó ningún criterio sobre la natureza, extensión y características de la pequeña propiedad, y ante el respeto incondicionado otorgado por el texto primitivo del artículo, en 1934 se estimó necesario limitar el concepto agregando la frase "agrícola en explotación", así, el respeto constitucional a la pequeña propiedad quedó convertido en la salvaguarda de la "pequeña propiedad agrícola en explotación".

En una sesión del Congreso, cuando se discutía la reforma de 1934, el Ingeniero Marte R. Gómez, expuso: "No creo que con la denominación constitucional de "Pequeña Propiedad" haya quien piense que se desea conservar o hacer inatacable agrariamente una superficie de tierra más o menos pequeña o grandePositivamente, lo que la Revolución debe proteger y fomentar, es el esfuerzo y la inteligencia de los agricultores, y esos elementos sólo los

podemos considerar si hablamos de explotación agrícola en lugar de pequeña propiedad". (35)

También la fracción XV aprobada en 1934, de la misma manera - que el párrafo III, hizo mención a la "pequeña propiedad agrícola en explotación", pero no estableció ningún criterio sobre lo que debe entenderse como tal.

A la fracción XV se le agregaron cinco incisos, para fijar la extensión máxima de la pequeña propiedad, en cien hectáreas de riego o humedad o sus equivalentes; de doscientas hectáreas en terrenos de temporal o de agostadero susceptibles de cultivo; de ciento cincuenta para el cultivo del algodón; de trescientas para cultivos de plátano, caña de azúcar, café, hule, - vid, olivo, quina, vainilla, cacao o árboles frutales y de la propiedad ganadera que se fijó en la extensión necesaria para mantener hasta 500 cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor.

En la primera parte de la fracción XV se adicionó lo referente a la propiedad ganadera y en ella se dispone que las autoridades agrarias no afecten la pequeña propiedad agrícola o ganadera en explotación; y aunque en el inciso segundo de la fracción que comentamos, se asigna a la pequeña propiedad agrícola una extensión de cien hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras en explotación, "el inciso cuarto define como pequeña propiedad la extensión que no exceda de doscientas - hectáreas en terrenos de temporal o agostadero susceptibles de cultivo, lo que es abiertamente contradictorio con la exigencia de que el respeto a la pequeña propiedad se conceda a la que está en explotación. Quizá a ello se deba --

(38) Los Derechos del Pueblo Mexicano.-Ira. edición, Editorial Cámara de Diputados, México, 1934, págs.148 y 151.

que la Ley Federal de Reforma Agraria, al especificar las propiedades inafectables, en su artículo 249, para nada menciona a esta categoría de pequeña propiedad, que la Reforma Constitucional de 1947, precisó con superficies mayores de 200 hectáreas, en terrenos de agostadero o de temporal susceptibles de cultivo. No obstante el silencio de la Ley, esta categoría de pequeña propiedad tiene vigencia constitucional". (39)

Nuestra opinión es que las reformas al artículo 27 introducidas el 31 de diciembre de 1946 trajeron como resultado, mayor tranquilidad y estabilidad en el campo e intensificaron la explotación agropecuaria de tierras que antes de las reformas, permanecían sin cultivo por falta de garantías.

De igual manera, pensamos que estas reformas no fueron antirevolucionarias que lo que hicieron fue perfeccionar la garantía a la pequeña propiedad, garantía que estaba considerada en el artículo 27 Constitucional desde su forma primitiva auténticamente revolucionaria.

"Rodolfo Stavenhagen ha estimado que en 1960, habría en México nada menos que 3'200,000 campesinos sin tierra que generalmente se alquilan como peones asalariados, No obstante, en el Dictamen con que está Reforma Constitucional se llevó a debate en la Cámara de Diputados, la Comisión respectiva hubo de subrayar "el espíritu revolucionario de la iniciativa".

Como se observa en el último inciso de la fracción XV la reforma fue más allá, pues permitió que la propiedad inafectable rebasara los límites constitucionales que se estaban fijando, a consecuencia de obras de riego, drenaje y cualesquiera otra ejecutadas por el dueño o poseedor del predio.

(39) Los Derechos del Pueblo Mexicano, 1a. edición, Editorial-Cámara de Diputados, México, 1934, págs. 151 y 153.

A continuación transcribimos el texto de la fracción XV de la reforma de 1934 y el texto de la misma después de la reforma de 1947.

TEXTO EN 1934.

XV.- "Las Comisiones Mixtas, los Gobiernos Locales y las demás autoridades encargadas de las tramitaciones agrarias, no podrán en ningún caso - afectar la pequeña propiedad agrícola en explotación e incurrirán en responsabilidad, por violaciones a la Constitución, en caso de conceder dotaciones que la afecten".

TEXTO EN 1947.

XV.- "Las Comisiones Mixtas, los Gobiernos Locales y las demás autoridades encargadas de las tramitaciones agrarias, no podrán afectar, en ningún caso, la pequeña propiedad agrícola o ganadera en explotación e incurrirán en - responsabilidad, por violaciones a la Constitución, en caso de conceder dotaciones que la afecten".

"Se considerará pequeña propiedad agrícola a la que no exceda de - cien hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras en explotación".

"Para los efectos de la equivalencia se computará una hectárea de - riego por dos de temporal; por cuatro de agostadero de buena calidad y por - ocho de montes o de agostadero en terrenos áridos".

"Se considerará, asimismo, como pequeña propiedad, las superficies - que no excedan de doscientas hectáreas en terrenos de temporal o de agostadero susceptibles de cultivo; de ciento cincuenta cuando las tierras se dediquen al cultivo de algodón si reciben riego de avenida fluvial o por bombeo; de trescientas en explotación, cuando se destinen al cultivo del plátano, caña de azúcar, -

café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, cacao o árboles frutales".

"Se considerará pequeña propiedad ganadera la que no exceda de la superficie necesaria para mantener hasta 500 cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, en los términos que fije la ley, de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos".

"Cuando debido a obras de riego, drenaje o cualesquiera otras ejecutadas por los dueños o poseedores de una pequeña propiedad a la que se le haya expedido certificado de inafectabilidad, se mejore la calidad de sus tierras para la explotación agrícola o ganadera de que se trate, tal propiedad no podrá ser objeto de afectaciones agrarias, aún cuando en virtud de la mejoría obtenida, se rebasen los máximos señalados por esta fracción siempre que se reúnan los requisitos que fije la ley".

El análisis del artículo 27 Constitucional, nos revela que los Constituyentes estuvieron conscientes de lo que representa el campo para las ciudades, considerando imprescindible el mantenimiento de la pequeña propiedad, tanto por las ventajas de su explotación adecuada, como por constituir una fuente de trabajo para la clase campesina y también porque su producción no solo satisface las necesidades del propietario y sus trabajadores, sino que también satisfacen las necesidades de los habitantes de nuestras ciudades y aún para la exportación de algunos productos, razones por las que se estimó que debía protegerse esta clase de propiedades.

No obstante lo anterior al Constituyente se le olvidó definir lo que debía entenderse por pequeña propiedad, y al respecto nos dice Mendieta y Núñez "Este punto entraña un problema de interpretación, pues la Constitución -

consigna el respeto a la pequeña propiedad, pero no la define" (40). Por esta razón, la Comisión Nacional Agraria tuvo que enfrentar este problema que — surgía frecuentemente en las dotaciones de ejidos; encontrándose absolutamente desorientada como lo prueban los diferentes criterios sustentados por el — Ejecutivo en las resoluciones de expedientes agrarios, mismas que fueron inspi radas por dicha Comisión. Cuatro criterios se sustentaron tratando de establecer el concepto de la pequeña propiedad:

10.- Estableció como extensión de la pequeña propiedad las cincuenta hectáreas que la Constitución señaló como intocable en los casos de restitución. Mendieta y Núñez nos dice que "Si tenemos en cuenta que por restitución se — trata de devolver al núcleo de población privado de sus tierras de una manera ilegal todo lo que le pertenecía antes del despojo, y no obstante esto se manda que se respeten al detentador actual de tales tierras, cincuenta hectáreas es — claro que tal respeto obedece a que el Constituyente consideró esa extensión — como pequeña propiedad y como en líneas anteriores había establecido el respeto para la misma, estimó conveniente mantener ese respeto aún en el caso de restitución" (41)

En este criterio se presentó el grave inconveniente de que no se conocía la calidad de las tierras que debían respetarse.

Este criterio fue desechado por la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia en el sentido de que no puede considerarse la extensión señalada como pequeña propiedad por tratarse de un caso de excepción que no se puede extender a los casos que no estén expresamente comprendidos en la excepción-misma.

(40) Mendieta y Núñez Lucio.- El Sistema Agrario Constitucional, 19a edición, Editorial Porrúa, México, 1981, n.º. 66.

(41) *Ibidem* pág. 70

2o.- Se estimó que de todos los latifundios colindantes al pueblo - solicitante de ejidos, el menor extenso debería considerarse como pequeña propiedad intocable.

Este criterio que fue aceptado por el Ejecutivo en algunas resoluciones y aún adoptado por la Corte en diversas ejecutorias, también fue desechado porque resultaba que en no pocos casos un latifundio de diez mil hectáreas era considerado como pequeña propiedad, sólo porque los demás latifundios - - afectados tenían extensiones mayores.

3o.- Se optó por buscar en la misma Constitución otro criterio que sirviera de base para fundar otro concepto de pequeña propiedad y se creyó - haberlo encontrado cuando en la fracción (A) del párrafo XX estableció la facultad de cada Estado y Territorio para fijar la extensión máxima de tierra, - de la que pueden ser dueños un individuo o una sociedad legalmente constituida.

Este criterio también se desechó por estar relacionado con la fracción (A) del párrafo XVII, que tiene por objeto obligar al latifundista a fraccionar su propiedad, no a fijarla, aunque no existan pueblos necesitados en las inmediaciones, con el objeto de destruir los latifundios y lograr una buena distribución de la propiedad, en consecuencia, las extensiones fijadas por cada Estado o Territorio deberán considerarse como no latifundios, pero tampoco como pequeña propiedad, pues una extensión determinada puede ser muy grande para considerarla pequeña propiedad y sin embargo muy pequeña para constituir un latifundio.

Por otra parte, se creyó que no era conveniente dejar en manos de los Estados o Territorios una cuestión de tanta importancia.

40.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en una ejecutoria dictada el 3 de abril de 1918, al resolver el amparo interpuesto por Salceda y Rafael G., fijó un nuevo criterio sobre la pequeña propiedad al asentar que — "En el lenguaje común, se entiende por pequeña propiedad la porción de tierra que puede cultivar, por sí mismo, un campesino o una familia campesina; o — bien, la porción cuyo cultivo produce lo bastante para la subsistencia del jornalero y su familia". (4?)

Pronto se vió que este criterio tenía contradicciones, en efecto, se plantearon varios problemas, desde el momento de considerar que no es lo mismo un campesino que una familia campesina, y que en uno u otro caso según el criterio la extensión de la pequeña propiedad no podría ser la misma, pues es claro que una familia puede cultivar más que un solo individuo. Además los problemas aumentaron al no especificar qué clase de familia era la que debía proveer la pequeña propiedad, si a una de proletarios del campo o a una de — clase media.

Observamos que la Comisión Nacional Agraria no tenía un concepto definido de lo que debía entenderse por pequeña propiedad, sino que se encontraba desorientada emitiendo una serie de criterios sobre lo que debía entenderse por pequeña propiedad, trayendo como consecuencias, dificultades en la práctica y originando con ello múltiples atropellos.

Mendieta y Núñez en su obra denominado El Sistema Agrario Constitucional al explicarnos lo que debe entenderse por pequeña propiedad nos dice— "Si la Constitución se refiere a la pequeña propiedad en su concepto corriente, debemos empezar por fijar éste y encontramos que en el lenguaje común no se

(42) Mendieta y Núñez Lucio, El Sistema Agrario Constitucional. 19a edición, Editorial Porrúa, México, 1983, pág. 76.

designa como pequeño propietario al jornalero, ni siquiera a quien se encuentra en una posición económica semejante a la del jornalero, sino a personas que gozan de cierto bienestar; en otras palabras, el pequeño propietario es, - en el concepto corriente, un burgués, una persona que está social y económicamente en un nivel superior al que ocupa el jornalero". (43)

Por lo anterior, consideramos al igual que el autor consultado, que no es solamente la extensión de la tierra lo que determina la pequeña propiedad, ya que realmente su concepto no es matemático, sino social, que lo determina principalmente la productividad de la tierra en relación con las necesidades que pueda satisfacer; sin embargo no son iguales las necesidades de un jornalero a las de un campesino de la clase media, y aún las de éste varían con el medio, por lo que la pequeña propiedad no es una categoría absoluta. De lo expuesto, podemos concluir que la pequeña propiedad está condicionada por la productividad de la tierra en relación con los fines sociales - que con ella se persiguen; es decir, la subsistencia de una familia campesina no es de la clase media.

Respecto a los ideales de la Revolución plasmados en la Constitución de 1917, uno de los Constituyentes nos dice: "... eran el fraccionamiento de los latifundios que debían desaparecer para que de sus fracciones brotara la pequeña propiedad rural, como base fundamental del régimen agrario del futuro y la dotación de ejidos a los núcleos de población existentes y a los pueblos que en lo sucesivo se erigieran por las autoridades competentes, pero, no fue el desideratum de los primitivos revolucionarios concentrar en el ejido únicamente la revolución del complejo problema agrario, sino realizarlo de preferencia con la creación de huertas, granjas y pequeños ranchos de propiedad-

(43) Mendieta y Núñez Lucio, El Problema Agrario de México, 5a. edición, Editorial Porrúa, México, 1966, pág. 85.

individual, en donde los campesinos capaces y laboriosos y los agricultores de medianos recursos encontrarán espacio abierto para desarrollar sus actividades, haciendo producir la tierra intensamente". (44)

Por lo expuesto, se consideraba, que ese debía ser el primer paso, con objeto de transformar la economía rural de nuestro país, creando así, con pequeña agricultura, la fuente inagotable, que en todos los países brinda vida a los campesinos.

Es evidente que de lo que trataban los Constituyentes al decretar el fraccionamiento de latifundios, era la destrucción de la gran propiedad, que — tanto daño había ocasionado, así el fraccionamiento de latifundios se decretó — para crear una forma de propiedad agraria, ligada a la formación de una clase media numerosa y fuerte, siendo aquella la pequeña propiedad, una extensión — de tierra suficiente para satisfacer las necesidades de una familia campesina — de la clase media.

De igual manera, de acuerdo con el artículo 27 Constitucional, la — única propiedad que está exenta de contribuir a la dotación de ejidos y que por lo mismo es una propiedad definida e intocable, es la pequeña propiedad en explotación misma que de acuerdo con el pensamiento del Constituyente debería — de servir de base para la creación de la clase media campesina; y en consecuencia, la pequeña propiedad no puede ser otra que la que satisfaga las necesidades de una familia de esta clase social.

Por su parte el juriconsulto Narciso Bassols nos dice: "... El verdadero concepto de la pequeña propiedad, parece ser, opuestamente, el de que es intocable cierta superficie de tierra, que no constituye un latifundio y representa

(44) Rouaix Pastor.- Síntesis de los Artículos 27 y 123 Constitucional de los E.U.M., ed. I. Editorial Cámara de Diputados, 1919. México, pág. 184.

en cambio una forma ventajosa de explotación agrícola opuesta a la que implica el régimen de gran propiedad. Dentro de éstas ideas, la pequeña propiedad, lo es por el alcance de su productividad, determinada como es natural, por su extensión y por la calidad de las tierras que la componen. Si se considera una propiedad que puede producir una cantidad "X" en el año, no es ya latifundio, lógicamente habrá de respetarse, toda superficie de tierra de un solo dueño, que no excede en su productividad total de esa suma "X". La pequeña propiedad, lo es pues, en razón de que en ella misma concurren y que corresponden como está dicho, en la superficie y a las clases de tierras que la componen". (45)

En su obra, intitulada "La Nueva Ley Agraria, don Narciso Bassols propuso un nuevo criterio para determinar la pequeña propiedad. Según dicho jurista, entre la pequeña propiedad y la parcela ejidal pudo existir una relación estrecha. Consideró que la extensión de aquella debe ser cincuenta veces mayor que ésta última, de tal modo que si a un ejidatario se le dota con cuatro hectáreas de riego, a un pequeño propietario deberá corresponderle doscientas hectáreas de la misma calidad, y por ende deberá respetársele dicha extensión. El propio autor no dá razón ni fundamento alguno a su procedimiento.

Actualmente, con las reformas que se le han hecho al artículo 27 — Constitucional como ya se comentó anteriormente, ya establece en su fracción XV que se considera Pequeña Propiedad Agrícola la que no exceda de cien — hectáreas de riego o humedad de primera, o sus equivalentes en otras clases — de tierra, en explotación. Se considerará, asimismo, como pequeña propiedad, — las superficies que no excedan de doscientas hectáreas en terrenos de temporal

(45) Bassols Narciso.- In. edición, "Toda la Tierra y Pronto", — en citado por Labra Armando, en Narciso Bassols, México, 1985, pág. 118.

o de agostadero susceptibles de cultivo, de ciento cincuenta cuando las tierras se dediquen al cultivo del algodón, si reciben riego de avenida, fluvial o por bombeo, de trescientas en explotación cuando se destine al cultivo de plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, cacao o árboles frutales. Además se considerará pequeña propiedad ganadera la que no exceda de la superficie necesaria para mantener hasta 500 cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos.

Se ha afirmado que el Legislador carecía de criterio alguno sobre el concepto de la pequeña propiedad que debió sustituirlo simplemente por el de Inafectabilidad, que se usó con más acierto, desde el Reglamento Agrario de 1922, en todas las leyes Reglamentarias del artículo 27 Constitucional, para evitar el error de llamar pequeña propiedad a una extensión de ciento cincuenta hectáreas dedicadas al cultivo del algodón y también a una de trescientas, simplemente por estar destinada a cultivos valiosos constituyendo un error injustificable en pugna con el espíritu de la Reforma Agraria.

PROYECTO DE ADICION QUE SE PROPONE A LA FRACCION XV DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.

El problema de definir lo que debe entenderse por pequeña propiedad es muy complejo. Todo intento de definición ha sido y es objeto de severas críticas, incluso las definiciones que han sido adoptadas tanto por la Constitución como por sus leyes reglamentarias.

Pero siguiendo el criterio de que resulta conveniente para el País, la constitución de un género de propiedad inafectable que por serlo, puedan sus

propietarios explotar normal y sistemáticamente, con toda intensidad para — atender sus necesidades particulares y las demandas de la población que no — vive de los trabajos del campo, proponemos la siguiente definición:

"LA PEQUEÑA PROPIEDAD DEBE SER UNA EMPRESA DE APRO
VECHAMIENTO INDIVIDUAL O FAMILIAR, CUYA MAGNITUD SEA LIMITADA
POR LA MINIMA EXTENSION EN QUE SE COMBINEN LOS FACTORES DE —
LA PRODUCCION Y SEA SUSCEPTIBLE DE SER EXPLOTADA CON EL MA—
YOR RENDIMIENTO ECONOMICO, MEDIANTE EL EMPLEO DE MODERNA —
TECNICA Y MANO DE OBRA ASALARIADA TEMPORAL".

Su función sería la de cubrir las necesidades de quien la explota ase
gurando a él y su familia un ingreso decoroso.

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

PRIMERA.- El problema agrario, desde el punto de vista de la distribución de la tierra, fué resuelto por los aztecas de una manera muy avanzada, - - (calpulli y altepetalli).

SEGUNDA.- Los españoles no vislumbraron el problema agrario, empleando injustas medidas en la distribución de la tierra, contribuyendo ésto el principal movimiento de Independencia.

TERCERA.- Los gobiernos Independientes coincidieron que el problema - agrario se debía a la mala distribución de la tierra entre los individuos, fomentando, así, la colonización del territorio con gente extranjera.

CUARTA.- Las leyes de Desamortización y Nacionalización de Bienes fomentaron el acaparamiento por parte del clero y por otra parte los latifundismos frente a la pequeña propiedad.

QUINTA.- La ley de 6 de enero de 1915, constituyó el principal antecedente del artículo 27 de la actual Constitución en materia agraria al establecer - los medios de la restitución y dotación de tierras a los pueblos despojados de - ellas.

SEXTA.- La Constitución Política de 1917, proclamó en su artículo 27,- las bases fundamentales de la Reforma Agraria permitiendo una Justa y equitativa distribución de la tierra, originando las tres formas de tenencia de la tierra - que son: el ejido, la comunidad, y la pequeña propiedad.

SEPTIMA.- La Ley Federal de Aguas establece la equidad en la distribución de las aguas, ya que evita el acaparamiento estableciendo la seguridad en la

tenencia del agua, reuniendo en un sólo ordenamiento las disposiciones sobre la materia y adicionando normas adecuadas a la época en que vivimos.

OCTAVA.- En los Distritos de Riego, existe el factor esencial para el desarrollo de la agricultura, sobre todo en aquellas regiones en donde la agricultura depende del riego, así podemos decir que los Distritos de Riego son organismos creados por el Gobierno Federal para prestar ayuda a la producción agropecuaria.- En ellos se proporciona asistencia técnica al usuario, desde la operación de las obras que comprenden conservación y asistencia, hasta la organización de los productores, métodos más redituables para la producción de nuevos cultivos y el establecimiento de agro-Industrias.

NOVENA.- En los casos de solicitud de dotación en base al artículo 229 y 230 de la Ley Federal de la Reforma Agraria, las aguas de propiedad nacional y las de propiedad privada, son afectables con fines dotatorios, en los términos de la misma ley. Por lo que la Secretaría de la Reforma Agraria, en coordinación con la Secretaría de Agricultura y Recursos Hídricos tramitará la expedición de resoluciones presidenciales dotatorias de aguas, o las de accesiones, en su caso, a cada uno de los núcleos de población ejidal localizados o acomodados en los nuevos Distritos de Riego.

DECIMA.- Los derechos de riego quedan sujetos a lo dispuesto por el artículo 52 de la Ley Federal de Reforma Agraria: "los derechos que sobre bienes agrarios adquieran los núcleos de población serán inalienables, imprescriptibles, inembargables, y por tal caso no podrán ni en forma alguna, cederse, transmitirse, arrendarse, hipotecarse o gravarse en todo o en parte". Los derechos al servicio de Riego controlados por la S.A.R.H., tanto de particulares como ejidales y comunales, deben inscribirse en el Padrón de Usuarios que la propia Dependencia lleva en cada Distrito de Riego, independientemente de que éstos últimos se regularicen mediante

la acción agraria correspondiente (dotación o accesión de aguas).

DECIMA PRIMERA.- En lo que se refiere al derecho de riego dentro de los distritos de riego es necesario hacer congruente la Ley Federal de Aguas con nuestra Constitución, ya que la Ley Federal de Aguas en su artículo 55 establece que se autorizará agua para 20 hectáreas, mientras que la Constitución permite para 100 hectáreas, limitando a la pequeña propiedad en explotación.

DECIMA SEGUNDA.- Es necesario crear un reglamento de la Ley Federal de Aguas, ya que en la actualidad se viene aplicando el que se expidió el 30 de agosto de 1934 con el objeto que se adecúe a las nuevas disposiciones de la L.F.A. y ordenar todas las disposiciones que en ésta materia se encuentran dispersas y así la S.A.R.H. pueda llevar un mejor control en el uso, aprovechamiento y conservación de las mismas en favor de la producción agrícola del país.

DECIMA TERCERA.- Se propone adicionar el párrafo noveno, fracción XV del art. 27 Constitucional en los términos mencionados en el último Capítulo de esta Tesis.

BIBLIOGRAFIA

- 1.- ALVAREZ ACEVEDO CARLOS: La Evolución de México, 10a. Edición. Editorial Herrero, México, 1969
- 2.- ARAUJO VALDIVIA LUIS; Derecho Civil, 2a. Edición, Editorial Porrúa, México, 1972.
- 3.- BASSOLS NARCISO; 1a. Edición, "Toda la Tierra y Pronto", en citado por-Labra Armando; en Narciso Bassols, México, 1985.
- 4.- CASO ANTONIO; Antología Filosófica, Editorial Coordinación de Humanidades UNAM., México, 1978.
- 5.- CHAVEZ P. de VELAZQUEZ MARTHA; Derecho Agrario, 2a. Edición, Editorial Porrúa, México, 1968.
- 6.- MENDIETA Y NUÑEZ LUCIO; El Derecho Precolonial, 4a. Edición, Editorial Porrúa, México, 1981.
- 7.- MENDIETA Y NUÑEZ LUCIO; El Problema Agrario de México, 4a. Edición, Editorial Porrúa, México, 1980.
- 8.- MENDIETA Y NUÑEZ LUCIO; El Sistema Agrario Constitucional, 5a. Edición Editorial Porrúa, México, 1981.
- 9.- MOLINA ENRIQUEZ ANDRES; Los Grandes Problemas de México, 1a. Edición, Editorial ERA, México, 1978.
- 10.- MORENO M. MANUEL; La Organización Política y Social de los Aztecas; — 2a. reedición Secretaría de la Reforma Agraria, México, 1981.
- 11.- LOS DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO; 1a. Edición, Editorial Cámara — de Diputados, México, 1934.
- 12.- RDAUIX PASTOR Ing., Síntesis de los Artículos 27 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la reimpresión de la primera edición; PRI, México, 1984.

LEGISLACION CONSULTADA

- 1.- Cinco Siglos de Legislación Agraria en México, de Fábila M. Legislación Mexicana. Colección Completa de las disposiciones Legislativas (Expedida desde la Independencia de la República) T.V; 1a. edición Oficial, Imprenta del Comercio de Dublan y Chávez, a cargo de M. Lara (hijo), México, 1877.
- 2.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1917, Editorial Porrúa, México, 1982.
- 3.- Ley Federal de Reforma Agraria, Editorial Porrúa, México, 1980.
- 4.- Ley Federal de Aguas, Editorial Porrúa, México, 1981.
- 5.- Ley de expropiación, Editorial Porrúa, México, 1980.
- 6.- Ley de Fomento Agropecuario. Editorial Porrúa, 1980.