

**MARCO ANTONIO
CASTRO ROJAS**



**La Necesidad de Reducir la Pequeña
Propiedad Agrícola en los Distritos
Nacionales de Riego de Nueva Creación
y su Urgente Reglamentación en México**

MEXICO, D. F. - 1969



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE DERECHO

**"LA NECESIDAD DE REDUCIR LA PEQUEÑA PROPIEDAD
AGRICOLA EN LOS DISTRITOS NACIONALES DE RIEGO DE
NUEVA CREACION Y SU URGENTE REGLAMENTACION EN
MEXICO".**

T E S I S

Que por obtener el Título de
LICENCIADO EN DERECHO

p r e s e n t a

MARCO ANTONIO CASTRO ROJAS

México, D. F.

1969

IN MEMORIAM:

De mi madre Sra. Profa. ENRIQUETA ROJAS DE CASTRO, con amor y veneración a su recuerdo imborrable, y como modesto homenaje a la realización de sus deseos, que me inspiraron y guiaron durante mi vida estudiantil; llevándome a la culminación de este trabajo.

IN MEMORIAM:

De mi madre Sra. Profa. ENRIQUETA ROJAS DE CASTRO, con amor y veneración a su recuerdo imborrable, y como modesto homenaje a la realización de sus deseos, que me inspiraron y guiaron durante mi vida estudiantil; llevándome a la culminación de este trabajo.

A MI PADRE:

*Sr. Israel Castro Cuen,
ejemplo de honestidad y trabajo.*

Con fraternal cariño

A MIS HERMANOS:

Humberto,

Octavio,

Maria del Carmen,

Ofelia.

*Al Sr. Lic. Rubén Jaime Palacios y
Sra. Dolores Ayala de Jaime,
con gratitud y respeto.*

A mis maestros.

A mis compañeros y amigos.

*LA PRESENTE TESIS FUE ELABORADA BAJO
LA DIRECCION DEL SR. LIC. ESTEBAN LOPEZ
ANGULO, CATEDRATICO DE LA FACULTAD
DE DERECHO DE LA U.N.A.M., CON AUTORI-
ZACION DEL SR. LIC. RAUL LEMUS GARCIA,
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO
AGRARIO DE LA PROPIA FACULTAD.*

INDICE

INTRODUCCION	Pág. 13
--------------------	------------

CAPITULO I

EVOLUCION HISTORICA DE LA TENENCIA DE LA TIERRA EN MEXICO

a).—México Antiguo	17
b).—Epoca Colonial	21
c).—Epoca Independiente	30

CAPITULO II

EVOLUCION HISTORICA DE LA TENENCIA DE LA TIERRA EN MEXICO EPOCA REVOLUCIONARIA

a).—Plan de San Luis	45
b).—Plan de Ayala	46
c).—Plan de Guadalupe	48
d).—Ley de 6 de enero de 1915	49
e).—Ley Agraria Villista	57
l).—El Artículo 27 Constitucional	58

CAPITULO III

EL EJIDO Y LA PROPIEDAD COMUNAL

1.—Concepto de Ejido y sus Características	67
2.—Sistemas de Explotación Ejidal:	69
a).—Individual	70
b).—Colectiva	71
3.—Clasificación de los Ejidos:	73
a).—Agrícola	74
b).—Ganadero	74
c).—Forestal	76
4.—La Propiedad Comunal	77

C A P Í T U L O IV

LA REGLAMENTACION ACTUAL DE LA PEQUEÑA PROPIEDAD

	Pág.
a).—Antecedentes Legislativos	85
b).—Artículo 27, Fracción XV	94
c).—Código Agrario de 1942	98
d).—Certificados de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera	102

C A P Í T U L O V

LA REDUCCION DE LA PEQUEÑA PROPIEDAD AGRICOLA EN LOS DISTRITOS NACIONALES DE RIEGO

1.—Legislación actual aplicable, en materia de Distritos de Riego	109
2.—Autoridades facultadas para aplicarla	121
3.—Los Distritos Nacionales de Riego	126
a).—Creación, Organización y Funcionamiento de los Distritos de Riego	126
b).—Distribución de la Propiedad en los Distritos de Riego	134
4.—Necesidad de reducir la Pequeña Propiedad Agrícola en los Dis- tritos de Riego de Nueva Creación	137
C O N C L U S I O N E S	141
BIBLIOGRAFIA GENERAL	145

INTRODUCCION

Someto a consideración del H. Jurado, el presente trabajo que no es más que la pretensión de constituirse en Tesis Profesional, con la intención de mi parte de que se haga caso omiso de mis modestos conocimientos en la materia agraria, que impiden que el mismo se tome como un verdadero trabajo académico, no obstante ello, he puesto especial empeño en tratar con todo el esfuerzo posible de plantear el problema y la solución que considero adecuada sobre la distribución de las tierras que se convierten al riego en nuestro país, por las cuantiosas inversiones de los fondos del pueblo mexicano, el destino que han tenido a la fecha y la distribución de esta riqueza, buscando una verdadera justicia social, que venga a beneficiar a verdaderos y auténticos campesinos sin tierra, cuya ocupación habitual son las labores del campo y que casi a 60 años de haberse iniciado el movimiento social de 1910, todavía encontramos en el medio nuestro miles de campesinos con derechos a salvo, carentes de la tierra a la cual tienen derecho.

Con este trabajo se busca obtener la Licenciatura en Derecho siempre y naturalmente que, el H. Jurado que me examinará encuentre los méritos suficientes para otorgarme el grado universitario que tanto aspiro.

Inició el desarrollo del mismo, haciendo en su parte primera, un análisis histórico de la tenencia de la tierra en nuestro país, partiendo desde el pueblo azteca, hasta llegar al movimiento social de 1910, y el cual triunfante ha tratado de llevar a la realidad, la aplicación de sus postulados, plasmados en la Constitución de 1917, la cual en su Artículo 27, vino a constituir un cambio radical y avanzado sobre el régimen de la propiedad rústica en México.

En los Capítulos III y IV, se hace un estudio sobre las tres formas de tenencia de la tierra, emanados de la Revolución y recogidos por el Artículo 27 Constitucional, que a partir de la promulgación de nuestra Ley Fundamental, son y serán en lo futuro, la propiedad ejidal, propiedad comunal y la pequeña propiedad.

Del último Capítulo, tema central de la postura que se sostiene en la presente Tesis, se desprende la necesidad como opinión del sustentante, de reducir la pequeña propiedad en los Distritos de Riego de nueva creación, en cuanto a su extensión conforme está reglamentada actualmente; considerando de verdadera justicia social de acuerdo con los principios rectores de nuestra Reforma Agraria, el que las tierras que se abren al riego, eliminando su productividad aleatoria anterior sujeta a la precaria precipitación pluviál en la mayor parte del territorio nacional y los rudimentarios métodos de irrigación de los particulares, y cuyo logro se realiza con las inversiones cuantiosas del Gobierno Federal, en este ramo, destinados a la aplicación de su política de irrigación iniciada por los regimenes revolucionarios a partir de la creación de la Comisión Nacional de Irrigación en 1926 y continuada a través de su transformación en la Secretaría de Recursos Hidráulicos en el año de 1947, en que por motivo de las obras hidráulicas que se han ejecutado y que en lo futuro se ejecuten, conviertan en tierras de riego millares de hectáreas, las que vendrán a beneficiar a la gran masa de campesinos, cosa que considero lograría solucionar este problema, con las reformas a nuestra legislación vigente en esta materia, que se proponen y se sostienen en la presente Tesis.

CAPITULO I

EVOLUCION HISTORICA DE LA TENENCIA DE LA TIERRA EN MEXICO

- a).—México Antiguo.
- b).—Epoca Colonial.
- c).—Epoca Independiente.

a).—MEXICO ANTIGUO

Atendiendo a los antecedentes históricos que tenemos del México Antiguo respecto de los pueblos que lograron un mayor grado de cultura, entre ellos el pueblo Azteca y el cual tomaremos como base para iniciar nuestro estudio, podemos afirmar que a su organización política correspondió la organización jurídica de la propiedad, y de la misma forma en que existían en estos pueblos una clase dominante y otra dominada, en el Pueblo Azteca esto influyó para que en su organización agraria existieran tres tipos de propiedad; uno, el de la propiedad del Rey, otro de los Sacerdotes, Guerreros y demás nobleza y otro, el tercero, de la propiedad de los pueblos.

En lo que respecta al primer tipo, la propiedad no revestía iguales características, ya que en tanto la propiedad del Rey se adquiría por la conquista y no tenía ninguna restricción, la de los Sacerdotes, Guerreros y demás nobleza, sólo se adquiría por concesión del monarca y sujeta a variables restricciones.

En relación al tercer tipo, el resto de la población la gran mayoría de ella, quedaba sujeta como régimen general, o bien a la esclavitud en el cultivo de los campos de las clases dominadoras o bien a la propiedad comunal de los pueblos, sin perjuicio de la existencia muy limitada de propietarios individuales en los pueblos conquistados y que los vencedores respetaban por el interés de la sumisión de los vencidos y del cultivo mismo de las tierras.

El Monarca era dueño absoluto de todos los territorios sujetos a sus armas y la conquista el origen de su propiedad cualquiera otra forma de posesión o de propiedad territorial dimanaba del Rey. Cuando un pueblo enemigo era derrotado, el Monarca vencedor se apropiaba las tierras de los vencidos que mejor le parecían; de ellos una parte la separaba para sí, otra la distribuía bajo ciertas condiciones o sin ninguna, entre los Guerreros que se hubiesen distinguido en la conquista, y el resto, o 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.(1)

Así pues la división de las tierras la hacía el Monarca de acuerdo con la jerarquía de los Guerreros, el linaje de los nobles o la importancia de los Sacerdotes del Culto Azteca; tomando en cuenta, que de hecho el único propietario de las tierras del Pueblo Azteca, así como de las que se conquistaban era, en principio, el Monarca mismo.

De acuerdo con estas divisiones que de las tierras hacía el Rey, distinguimos los siguientes grupos:

Primer Grupo: Propiedad de la comunidad denominadas parcelas calpullallis y Altepetlallis.

Segundo Grupo: Propiedad de los nobles, parcelas denominadas con los nombres de Pillallis y Tecpillallis.

Tercer Grupo: Propiedades públicas a cuyas parcelas se les dominaba Teopantlallis, Milchimallis, Tlacotlallis y Tecpantlallis.

En el primero y tercer grupo, se observa el concepto de la propiedad comunal, no así en el segundo grupo en vista de que los nobles tenían otra clase de posesión de la tierra con menos restricciones que los grupos antes mencionados.

El Dr. Lucio Mendieta y Núñez en su libro "El Problema Agrario de México" señala las siguientes clases de propiedad de la tierra:

Primer Grupo: Propiedad del Rey, de los nobles y de los guerreros.

Segundo Grupo: Propiedad de los Pueblos.

Tercer Grupo: Propiedad del Ejército y de los Dioses. (2)

Dentro de la propiedad de los pueblos tenemos al Calpulli. El Pueblo Azteca estaba organizado en barrios que se denominaban "Calpulli" y las tierras que les pertenecían "Calpullalli"; podríamos precisar el Calpulli, diciendo de él que es el "barrio de gente conocida" y siguiendo a Martha Chávez P. de Velázquez, "el Calpulli, como su génesis nominativa lo indica calli-casa; pulli-agrupación, era una parcela de tierra que se le asignaba a un jefe de familia para el sostenimiento de ésta, siempre que perteneciera a un barrio o agrupación de casas, aunque muy al principio el requisito más que de residencia era de parentesco entre las gentes de un mismo barrio". (3).

En su origen el barrio los componían familias del mismo linaje, con posterioridad, como una medida política y militar se hizo traslado de varias familias de unos Calpullis a otros y así,

propriadamente hablando, en el Calpulli habitaron familias de diversos linajes, conservando el Calpulli, no obstante su unidad y características fundamentales. (4)

Podríamos decir que el Calpulli, se desarrolló como una propiedad comunal perteneciente al barrio al cual se le asignaba y, es así como la nuda propiedad la detentaba el barrio, siendo el usufructo privado, para quien lo estuviera cultivando, era inajenable, pero susceptible de transmitirse por herencia. Como requisitos que se exigían, era necesario ser residente del barrio para obtener un Calpulli, y continuar viviendo en él; además, una característica de suma importancia era que ya se le asignaba una función social, en la explotación misma del Calpulli, pues debía de cultivarse sin interrupción, ya que de no hacerlo por más de dos ciclos agrícolas el jefe de familia perdía el Calpulli, el cual se le asignaba a otro que deseara cultivarlo, característica esta que ha llegado a nuestros días y recogida en nuestra legislación agraria en vigor.

Alla en la lejanía de los tiempos, los pueblos indígenas pusieron la primera piedra al asignarle a la tierra una función social, y al imponer, a quienes de ella disfrutaban, obligaciones para con la sociedad. (5)

Los Calpullis estaban bien delimitados por cercas de piedras o de magueyes y el jefe mismo tenía la obligación de elaborar un mapa o plano de las tierras y en este plano se asentaba el cambio o cambios de los poseedores de los Calpullis.

Otro tipo de tierras comunales pertenecientes a los pueblos y dentro del primer grupo lo constituían los Altepetlállis, tierras que se explotaban en conjunto y el producto o fruto de los mismos se destinaban a los gastos locales y al pago de los tributos.

Respecto del segundo grupo, encontramos la propiedad de los nobles.

Esta segunda clase de propiedades cuyos titulares eran sujetos particulares pueden ser considerados como de carácter individual, aunque condicionados por múltiples limitaciones dictadas indudablemente por el interés de la colectividad. Los Pillállis eran las tierras que pertenecían a los caballeros y descendientes de los Reyes y señores referidos. Los Tecpillállis eran de unos caballeros que se decían de los señores antiguos, y así mismo eran los que poseían los beneméritos. (6)

propriadamente hablando, en el Calpulli habitaron familias de diversos linajes, conservando el Calpulli, no obstante su unidad y características fundamentales. (4)

Podríamos decir que el Calpulli, se desarrolló como una propiedad comunal perteneciente al barrio al cual se le asignaba y, es así como la nuda propiedad la detentaba el barrio, siendo el usufructo privado, para quien lo estuviera cultivando, era inajenable, pero susceptible de transmitirse por herencia. Como requisitos que se exigían, era necesario ser residente del barrio para obtener un Calpulli, y continuar viviendo en él; además, una característica de suma importancia era que ya se le asignaba una función social, en la explotación misma del Calpulli, pues debía de cultivarse sin interrupción, ya que de no hacerlo por más de dos ciclos agrícolas el jefe de familia perdía el Calpulli, el cual se le asignaba a otro que deseara cultivarlo, característica esta que ha llegado a nuestros días y recogida en nuestra legislación agraria en vigor.

Alla en la lejanía de los tiempos, los pueblos indígenas pusieron la primera piedra al asignarle a la tierra una función social, y al imponer, a quienes de ella disfrutaban, obligaciones para con la sociedad. (5)

Los Calpullis estaban bien delimitados por cercas de piedras o de magueyes y el jefe mismo tenía la obligación de elaborar un mapa o plano de las tierras y en este plano se asentaba el cambio o cambios de los poseedores de los Calpullis.

Otro tipo de tierras comunales pertenecientes a los pueblos y dentro del primer grupo lo constituían los Altepetlállis, tierras que se explotaban en conjunto y el producto o fruto de los mismos se destinaban a los gastos locales y al pago de los tributos.

Respecto del segundo grupo, encontramos la propiedad de los nobles.

Esta segunda clase de propiedades cuyos titulares eran sujetos particulares pueden ser considerados como de carácter individual, aunque condicionados por múltiples limitaciones dictadas indudablemente por el interés de la colectividad. Los Pillallis eran las tierras que pertenecían a los caballeros y descendientes de los Reyes y señores referidos. Los Tecpillallis eran de unos caballeros que se decían de los señores antiguos, y así mismo eran los que poseían los beneméritos. (6)

Este segundo grupo comprendía las tierras denominadas Pillallis y Tecpallallis, destinadas por el monarca a los nobles, según el rango o jerarquía que ostentaran en la Sociedad Azteca.

Por último dentro del tercer grupo, están las propiedades públicas que eran las que explotaban los macehuales sin que disirutaran de ellas, tomando sus distintos nombres conforme a las instituciones a que se destinaban sus productos.

Tlatocatlalli tierras de Tlatocan esto es, del Gobierno, eran las tierras cuyos productos se destinaban a las personas físicas que detentaban el Gobierno.

Milchimalli, eran las tierras que se encontraban enclavadas en los Calpullis cuyos productos se destinaban a cubrir los gastos de la guerra.

Así nos encontramos el Teopantlalli, tierras de los Dioses o aquellos cuyos productos se destinaban al sostenimiento del culto.

Tecpantlalli eran las tierras de los palacios, para el sostenimiento de estos.

Yotlalli eran las tierras recién conquistadas, quedaban dentro del territorio anexo a Tenochtilán; el Gobierno del Estado Azteca ejercía sobre ellas un dominio completo y absoluto, hasta en tanto no eran adecuadas a algunas de las finalidades anteriores por el Gobierno mismo, todas estas propiedades eran de carácter colectivo.

En síntesis, las tierras pertenecientes al tercer grupo de nuestra clasificación las hemos definido como de carácter público y de aspecto colectivo; porque como se ha visto, muchas de ellas estaban destinadas al sostenimiento de las Funciones Públicas eran inalienables, y no pertenecían a ninguna persona privada en particular bien fuese ésta física o moral sino al conglomerado social mismo, a la colectividad, que ejercía sus derechos mediante los órganos superiores del gobierno. (7)

En análisis de lo expuesto, es de creerse que en la Sociedad Azteca no existió la propiedad privada sobre las tierras, el tipo de organización entre los Aztecas no llegó a comprender los tres atributos de la propiedad individual Romana: Uti, Fruti, Abuti, es más bien la posesión lo que permite el ejercicio de los dos primeros atributos, el uso y el usufructo, nunca la disposición absoluta. En el calpulli nadie es considerado propie-

tario individual de la parcela que cultiva, no obstante lo bien delimitada que se encontraba por las cercas de piedras y de magueyes y con las penas que se imponían a quien invadiera una parcela ajena; en éste el sujeto no era propietario sólo un poseedor, la propiedad la detentaba el Rey, quien, imponía como jefe supremo de la sociedad, las condiciones que la misma requería para salvaguardar sus intereses y un individuo no podía tener tierras en otros Calpullis.

Así tenemos que la Institución más importante en esa época fue la de la propiedad de los pueblos, y ésta es la que representa el antecedente directo del régimen comunal de los pueblos indígenas que sobrevivió en parte a la dominación española y que perdura aún en nuestros días, no obstante los ataques que sufrió en la época independiente como consecuencia de la aplicación de las leyes de reforma, que veremos en el capítulo correspondiente.

Consistió este sistema de propiedad en dividir las poblaciones en varios barrios o Calpulli, cada uno de los cuales con una extensión determinada de tierras, que no pertenecieron en lo individual a ninguno de los habitantes, sino que estaban destinadas a una familia, a una tribu formada probablemente de parientes, o a cierto número de personas que las cultivaban de conformidad con las reparticiones periódicas que hacía el Jefe del Calpulli, atendiendo a que él que abandonara el Calpulli, o lo dejara de cultivar perdía el derecho a participar en la propiedad comunal pues los individuos de un Calpulli no podían pertenecer a otro ajeno al suyo.

Así fue como los Aztecas organizaron su estructura agraria, dividiéndola en tierras propiedad de los Reyes y nobleza otras que se encontraban destinadas a diferentes servicios públicos y las tierras del pueblo o Calpulli.

b).—EPOCA COLONIAL

Mucho se ha discutido sobre el origen y fundamento de la propiedad derivada de la conquista. Algunos la tratan de encontrar en las Bulas emitidas por el Papa Alejandro VI, laudos arbitrales, por solucionar las disputas entre España y Portugal, sobre la propiedad de las tierras descubiertas por sus respectivos nacionales.

En ese tiempo, la conquista, constituía fuente de soberanía sobre el territorio y la población cuando la misma se empleaba en contra de pueblos no cristianos, considerados infieles, y lo eran también las donaciones hechas por los soberanos católicos que fundaban su poder en las falsas decretales de Isidoro, que se tuvieron por auténticas, durante siglos.

En realidad, la conquista y más tarde la posesión indisputada de las tierras de América, constituyeron el verdadero título de la soberanía Española; por lo que la Bula Papal no hizo otra cosa que señalar el comienzo del prurito legalista que invadió a los Monarcas Españoles, con el fin de justificar, y revestir de legalidad su actuación en el Nuevo Mundo. (8)

Efectivamente, estos caracteres tuvo la ocupación realizada por España con relación a América: en primer término al descubrimiento hecho por Colón, y que encierra actos de verdadero dominio, como fueron el establecimiento de una fortaleza y el mantenimiento en ella de un reducto de tropa; posteriormente, y sólo unos cuantos años más tarde, la conquista misma del territorio, con abandono, por parte de los conquistados, de sus derechos sobre él y la ayuda, en gran parte de estos mismos conquistados; después, ningún acto que revelara en el soberano autóctono el deseo de impedir esa ocupación, porque no puede reputarse tal el acto aislado de algún individuo, sino que ese acto de oposición para que tenga fuerza en derecho internacional, ha de ser provocado por el mismo soberano del país conquistado; por último la ocupación pacífica, plenamente pacífica, durante varios siglos, pública e ininterrumpida; esto es, todos los elementos constitutivos de la prescripción que traen consigo la usucapión misma. (9)

Por esto podemos afirmar que, con apoyo en el derecho internacional público, la propiedad de España sobre América es indiscutible.

Las Bulas Alejandrinas, el Tratado de Tordacillas, el derecho público internacional medieval y la usucapión, son cuatro de los medios por los cuales España adquirió el dominio del territorio conquistado.

Bastaría tan sólo uno de ellos para fincar de una manera definitiva ese dominio, pero, a mayor abundamiento, se nos presentan los otros que, complementándose forman todo un

sistema de medios de ocupación que ratifican, en nuestro concepto, de una manera definitiva, ese derecho. (10)

En esta forma las tierras descubiertas y conquistadas, formaron parte de la casa reinante, pudiendo considerarse que recayó en el soberano español la propiedad originaria, constituyendo posteriormente la propiedad privada por actos propios o de sus representantes en Nueva España, traducidos generalmente en mercedes de tierra por lo que respecta a la propiedad de españoles, y por el reconocimiento de la propiedad de los indios, según la conservaban al tiempo del descubrimiento, reconocimiento reiterado de respetar sus tierras, ordenados en diversas Cédulas Reales que al efecto se expidieron.

Durante la colonia, la propiedad puede clasificarse al igual que en el México Antiguo, atendiendo a la persona que detentaba la tierra como resultado de la notoria diferencia de castas que existió; así pues, los diferentes tipos de propiedades en esta época, se concentraron entre los españoles y sus descendientes, el Clero y los indígenas.

Por mandatos contenidos en Cédulas Reales, estaba ordenado que ningún descubrimiento se hiciera a costa de los Reyes, y se autorizaban las gratificaciones por gastos en el descubrimiento a quienes lo hubieran efectuado, por lo que la conquista de la Nueva España fue una empresa que se realizó con fondos particulares.

España no tenía en esa época ejército suficientemente expensado para dedicarlo a la conquista de las Indias, razón por la cual tan luego se lograba someter a un pueblo indígena, el botín se repartía entre capitanes y soldados, atendiendo al rango jerárquico y en razón de lo que cada quien hubiere aportado a la expedición, cosa que se aplicaba también a las tierras y tributos que ello traía consigo. Así pues al tomar posesión los vencedores de tal pueblo o territorio, procedían en nombre del soberano español a hacer el reparto de las tierras conquistadas.

Dichos repartos tenían su fundamento en la Ley I, Título 26, Partida II y en la Ley II, Título 25, Partida II, de la recopilación de las Leyes de Indias.

Fué así como estos repartos de los conquistadores en nombre del soberano, constituyeron la primer forma de apropiación particular de la tierra en la Nueva España y fueron con-

siderados como pago o remuneración a los servicios prestados a la corona.

MERCEDES REALES.—Esta forma de propiedad surgió en virtud de los repartos de tierra a título de donación de la corona española como medida de estimular la colonización en los vastos territorios que constituían las Indias y su fundamento fué una Ley expedida por Fernando V el 18 de junio de 1513, que a la letra dice:

"Ley Primera.—Que a los nuevos pobladores se les den tierras y solares, y encomienden Indios; y qué es peonía, y caballería. Don Fernando Quinto en Valladolid a 18 de junio y 9 de agosto de 1513. Porque vuestros vasallos se alienten al descubrimiento y población de las Indias, y puedan vivir con la comodidad, y conveniencia, que deseamos: Es nuestra voluntad que se puedan repartir y repartan casas, solares, tierras, cavallerías, y poenías a todos los que fueren a poblar tierras nuevas en los Pueblos y Lugares, que por el Governador de la nueva población les fueren señalados, haciendo distinción entre escuderos, y peones, y los fueren de menos grado y merecimiento, y los aumenten y mejoren, atenta la calidad de sus servicios, para que cuiden de la labranza y crianza; y habiendo hecho en ellas su morada y labor, y residiendo en aquellos Pueblos quatro años, les concedemos facultad, para que de allí adelante los puedan vender, y hacer de ellos a su voluntad libremente, como cosa suya propia, y assimismo conforme su calidad, el Governador, ó quien tuviere nuestra facultad, les encomiende los Indios en el repartimiento que hiciere, para que gocen de sus aprovechamientos y demoras, en conformidad de las tasas, y de lo que está ordenado. Y porque podía suceder, que al repartir las tierras huviese duda en las medidas, declaramos, que una peonía es solar de cinquenta pies de ancho, y ciento de largo, cien fanegas tierras de labor, de trigo ó Cebada, diez de maíz, dos huebras de tierra para huerta y ocho para plantas de otros árboles de secadal, tierra de pasto para diez puercas de vientre, veinte bacas, y cinco yeguas, cien ovejas, y veinte cabras. Una cavallería es solar de cien pies de ancho, y doscientos de largo; y de todo lo demás, como cinco peonías, que serán quinientas fanegas de labor para pan de trigo, ó cebada, cinquenta de maíz, diez huebras de tierra para huertas, quarenta para plantas de otros arboles de seca-

dal, y tierras de pasto para cincuenta puercas de vientre, cien bacas, veinte yeguas, quinientas ovejas, y cien cabras. Y ordenamos que se haga el repartimiento de forma, que todos participen de lo bueno y mediano, y de lo que fuere tal, en la parte que a cada uno se le debiere señalar. (11).

A estos repartos se les nombró Mercedades, pues para su validez era menester la confirmación real denominada merced real. Podemos afirmar que era semejante al concepto de propiedad romana, con todos sus atributos, uso, disfrute y disposición, como se desprende de la Ley antes trascrita, que en su parte conducente dice: "... para que ahí en adelante los puedan vender y hacer de ellos a su voluntad libremente, como cosa suya propia..."

Así pues como se desprende del texto de esta Ley de Don Fernando Quinto, la merced se concedía en distintas extensiones, atendiendo a los servicios de la Corona, los méritos del solicitante y a la calidad de las tierras.

Caballerías.—Eran las tierras que se daban a un soldado de caballería en al extensión fijada en la Ley citada.

Peonía. Era la merced que se daba en tierras a un soldado de infantería.

Por supuesto, que al contituirse la propiedad privada con el otorgamiento de las mercedes y sobre todo, con el creciente valor que iba adquiriendo la tierra, surgieron otros medios para adquirirla. Como la compra-venta o el despojo de tierras pertenecientes a los indios.

Composiciones de la Corona.—A composición se admitieron mercedes, títulos de compra-venta, donaciones, así como toda clase de adquisiciones irregulares, quedando convalidados los vicios que pudieran tener, recurso ideado, con el fin de recaudar fondos sobre la base de los grandes irregularidades existentes. Llevaba implícita la real confirmación, además de que eliminaba las limitaciones a que teóricamente estaban sujetas las mercedes. Así pues por las confirmaciones se consolidó el latifundio en la Nueva España, amparado ahora por títulos inobjetables, incluso hasta contra ataques posibles de la Corona.

ENCOMIENDA.—Las Encomiendas eran Instituciones Jurídicas por medio de las cuales los soberanos españoles o sus representantes en Nueva España, otorgaban la concesión de

tierras en proporción mayor a las peonías y caballerías en beneficio de un sólo individuo, con el derecho de que este cultivara la tierra aprovechándose de sus productos así como también de la fuerza física de los indígenas que con ellas se concedían, con la obligación en principio de convertirlos a la religión cristiana.

El encomendero era todo un señor feudal, que disponía a su arbitrio del patrimonio y la vida de los encomendados, los explotaba a su conveniencia y sin limitación alguna. Es por esto que la Encomienda se convierte en la causa y origen del latifundio civil, constituyendo pues, una figura distinta a la merced de tierra. Esto trae consigo, el principio de la lucha entre las castas, entre los dueños de las peonías, caballerías y encomenderos, ya que estos últimos absorbieron la pequeña propiedad de los anteriores, acrecentando su latifundio en perjuicio de éstos.

Fué una institución introducida por Cristóbal Colón en las Antillas y pronto se generalizó en toda América, respondiendo en un principio en la idea de recompensar a los españoles que hacían la conquista, concediéndoles el tributo y los servicios de los indios encomendados, a cambio de procurar su conversión a la Iglesia Católica y de mantener asnos y un caballo. Abarcaba pues dos aspectos; el social que con el compromiso de convertir al indio a la religión cristiana trataba de revestirla de cierto matices protector y el económico, constituido en un principio, por la obligación del encomendado de prestar determinados servicios personales y un tributo al encomendero. Por supuesto el económico preponderó, consecunecia de haberse colado como un derecho de conquista. (12)

A la luz de los repartos que se originaron de conformidad a la Ley para la Distribución y Arreglo de la Propiedad anteriormente transcrita, fueron simultáneos la fundación de los primeros pueblos españoles en las tierras conquistadas.

La colonización en la Nueva España se realizó por medio de fundaciones de los pueblos españoles que sirvieron de avanzadas o puntos de apoyo en los territorios antes dominados por tribus indígenas. Estas fundaciones se llevaban a cabo según lo dispuesto en las Ordenanzas de Población que dejaron la colonización de los pueblos conquistados a la iniciativa y al esfuerzo de los particulares. En efecto, disponían que los pueblos se fun-

daran mediante Capitulaciones o convenios que los gobernadores de las nuevas provincias celebraran con las personas que considerasen más capaces y de mejores dotes morales, quienes debían comprometerse a poblar los puntos que con ese fin se escogieran. (13)

Las capitulaciones se deban a una persona bajo promesa de fundar un pueblo y en pago a esa colonización se le daba determinada extensión de tierra. Felipe II, según Leyes de Indias, Libro IV, Título VII, Ley VII, dispuso que "el término y territorio que se diere a la capitulación, se reparta en la forma siguiente: Sáquese primero lo que fuere menester para los solares del pueblo y el exido competente y dehesa en que puedan pastar abundantemente el ganado que han de tener los vecinos y más otro tanto para propios del lugar; el resto del territorio y términos se haga cuatro partes: la una de ellas que escogiere, sea para el que está obligado a hacer el pueblo y los otros res se repartan en suertes iguales para los pobladores. (14)

De ahí se desprenden otras variantes de propiedad de los pueblos colonizados, los solares, las suertes, el exido, la dehesa y los propios.

Los solares constituían el fundo legal, el casco del pueblo constituído por los edificios, iglesias, casas, etc.

Suerte, que era la tierra de labranza que se daba a cada uno de los colonos de las tierras de una Capitulación.

Exido o Ejido, eran tierras de uso común, situados a la salida de las poblaciones, que no se labra ni se planta.

El Ejido en la Nueva España fué una porción de terreno situado a la salida de las poblaciones, de la cual se dotó a los pueblos españoles y de reducciones de indios, con el objeto de que creciera el pueblo a su costa, de que sirviera de campo de juego a sus pobladores y como lugar para que los indígenas tuvieran sus ganados sin que se mezclaran con los de los españoles, cuando se trataba de reducciones de los naturales. Formaba pues, parte de los pueblos junto con el fundo legal y los propios, y tenía una función específicamente determinada que lo diferenciaba de las tierras comunales.

Dehesa, era el lugar a donde se llevaba a pastar al ganado, también de uso común.

Propios, según Ley XIV, Tomo II, Libro IV, Título VII, Pág. 92 de las Leyes de Indias, el Emperador Don Carlos en el año de 1523 dispuso que se señalen dehesas y tierras para propios y el 26 de junio de 1523 dispuso que al fundar nuevas poblaciones se señalen propios. (15)

Así pues, tanto los pueblos españoles como los de indios de nueva fundación tenían propios, que eran tierras cuya explotación se destinaba a los gastos públicos. Siendo estas tierras similares en cuanto al destino del producto de su explotación al altepletalli que cada Calpullalli tenía para cubrir los gastos públicos, en el México Antiguo.

Tierras de común repartimiento, también llamadas Parcialidades o tierras de comunidad, eran tierras de propiedad comunal de disfrute individual que se sorteaban entre los habitantes de un pueblo a fin de que los cultivaran.

Los montes, pastos y aguas, según Ley VII, expedida por el Emperador D. Carlos y la Emperatriz G. en año de 1533 los montes, pastos y aguas deben ser comunes a los españoles e indios. (16)

Reducciones Indígenas.—Los soberanos españoles se preocuparon siempre de coordinar las necesidades económico políticas de la Corona con la propagación de la Santa Fe Católica, y para ello pugnaron por la creación de pueblos indígenas denominadas reducciones indígenas que debían de tener al igual que los pueblos españoles, casco legal, ejido, propios, tierras de común repartimiento, montes, pastos y aguas.

La Corona Española fomentó la reducción de los indios a comunidades, auxiliadas y apoyada por los misioneros que por su lado buscaron agruparlos en congregaciones, para facilitar su tarea de evangelización.

Cada pueblo indígena que se formaba por reducción se le daba fundo legal, ejidos y tierras de repartimiento, que eran distribuidos entre las familias del pueblo, según la antigua usanza de los indios, pero éstas en cuanto a extensión y calidad estuvieron en relación estrecha con sus necesidades, se les dió pues únicamente lo indispensable para su subsistencia. Esto constituyó pues una desigualdad injusta en el reparto de tierras con los españoles, siguiendo al Dr. Lucio Mendieta y N. cada colono que por merced hubiera recibido una caballería le correspondían más de la mitad de la exten-

sión que las leyes concedían al fundo legal de los pueblos indígenas.

La Propiedad del Clero.—

No obstante la prohibición a las sociedades religiosas a acrecentar sus bienes raíces en la Nueva España, según Cédula Real de 27 de octubre de 1535, que expresamente ordenaba "Repártante las tierras sin exceso entre descubridores y pobladores antiguos y sus descendientes que hayan de permanecer en la tierra, sean preferidos los más calificados y no los puedan vender a iglesias ni monasterios, ni otra persona eclesiástica, pena de que los hayan perdido y pierdan y puedan repartirse a otros". (17)

No obstante ello, pues la propiedad eclesiástica en la Nueva España alcanzó proporciones inmensas, debido en parte al espíritu religioso de esta época y como consecuencia de esto por medio de donaciones a templos y sociedades religiosas.

Humboldt, consideró que la propiedad eclesiástica en Puebla constituía las cuatro quintas partes de la propiedad territorial y el Obispo de Michoacán Abad Queipo anotó que los capitales hipotecarios destinados a obras pías ascendían a cuatro millones quinientos mil pesos, esto en el año de 1804.

Debido a los privilegios de que gozaba el clero en esta época, no pagaba impuestos y a medida que acrecentaba su patrimonio, ya se vislumbraba el hecho de traducirse en pérdidas para el erario público. A causa de este notorio desequilibrio económico que se dejó sentir en la Península y sus colonias, la Corona se vió obligada a impedir estas amortizaciones eclesiásticas, celebrando entre otras medidas, un concordato con la Santa Sede para suprimir las exenciones de impuestos, ordenamientos que impusieron alcabalas del 15% del valor de bienes raíces por tralación de dominio que adquiere la mano muerta, como medida también de frenar esa amortización de bienes.

En esa época Carlos III expulsó a los Jesuitas de la Nueva España, confiscando todos sus bienes. En algunos casos y con la conformidad de la Santa Sede, se enajenaron bienes eclesiásticos con el objeto de pagar la deuda pública del Reino, con motivo de las crisis políticas que afrontaba en Europa.

Por último y como un intento de hacer una clasificación de las instituciones creadoras de la propiedad territorial en la época colonial, podríamos afirmar que la Propiedad se encontraba dividida en Privada y Pública. Considerando dentro de la propiedad privada, las siguientes instituciones: encomiendas, mercedes reales en su doble aspecto, caballerías y peonías, composiciones y compra-venta. La Propiedad Pública, dividida en tres conceptos; del Estado, realengos, montes, aguas y pastos; de los Pueblos, en de uso comunal: ejido y dehesa; de uso individual, terrenos de común repartimiento, parcialidades y suertes; y, de los Municipios, los propios.

c.—EPOCA INDEPENDIENTE

La época anterior se caracterizó por una pésima distribución de la tierra, encontrándose acaparada casi en su totalidad por los españoles y el Clero, esto entre otras cosas, fue lo que motivó el movimiento de independencia, ya que esta situación se traducía en un notorio desequilibrio tanto en lo económico como en lo social, en detrimento de la población indígena, sujeta casi toda ella al vasallaje motivado por las encomiendas a que hemos aludido anteriormente.

Los indios y las castas consideraban a los españoles como la razón de su miseria, por eso la revolución de independencia encontró en la población rural su mayor contingente, esa guerra fue hecha por los indios labriegos, guerra de odio en la que lucharon dos grupos antagónicos entre sí, los españoles opresores y el de los indios oprimidos.

Esta situación injusta sobre la distribución de la tierra, no paso desapercibida a los iniciadores del movimiento de Independencia. Don Miguel Hidalgo y Costilla dictó disposiciones ordenando que se entregaran tierras a los naturales para que las cultivaran sin tener que pagar arrendamiento por ellas, decretó la abolición de la esclavitud. Morelos en sus proclamas acoge el problema agrario, pugnando por un reparto moderado, beneficiando con un corto terreno a cada trabajador de la tierra. Morelos pensaba que debía repartirse con moderación, "porque el beneficio de la agricultura consiste en que muchos se dediquen con separación a beneficiar un corto terreno que puedan asistir con su trabajo". (18)

Por último y como un intento de hacer una clasificación de las instituciones creadoras de la propiedad territorial en la época colonial, podríamos afirmar que la Propiedad se encontraba dividida en Privada y Pública. Considerando dentro de la propiedad privada, las siguientes instituciones: encomiendas, mercedes reales en su doble aspecto, caballerías y peonías, composiciones y compra-venta. La Propiedad Pública, dividida en tres conceptos; del Estado, realengos, montes, aguas y pastos; de los Pueblos, en de uso comunal: ejido y dehesa; de uso individual, terrenos de común repartimiento, parcialidades y suertes; y, de los Municipios, los propios.

c.—EPOCA INDEPENDIENTE

La época anterior se caracterizó por una pésima distribución de la tierra, encontrándose acaparada casi en su totalidad por los españoles y el Clero, esto entre otras cosas, fue lo que motivó el movimiento de independencia, ya que esta situación se traducía en un notorio desequilibrio tanto en lo económico como en lo social, en detrimento de la población indígena, sujeta casi toda ella al vasallaje motivado por las encomiendas a que hemos aludido anteriormente.

Los indios y las castas consideraban a los españoles como la razón de su miseria, por eso la revolución de independencia encontró en la población rural su mayor contingente, esa guerra fue hecha por los indios labriegos, guerra de odio en la que lucharon dos grupos antagónicos entre sí, los españoles opresores y el de los indios oprimidos.

Esta situación injusta sobre la distribución de la tierra, no paso desapercibida a los iniciadores del movimiento de Independencia. Don Miguel Hidalgo y Costilla dictó disposiciones ordenando que se entregaran tierras a los naturales para que las cultivaran sin tener que pagar arrendamiento por ellas, decretó la abolición de la esclavitud. Morelos en sus proclamas acoge el problema agrario, pugnando por un reparto moderado, beneficiando con un corto terreno a cada trabajador de la tierra. Morelos pensaba que debía repartirse con moderación, "porque el beneficio de la agricultura consiste en que muchos se dediquen con separación a beneficiar un corto terreno que puedan asistir con su trabajo". (18)

Sin embargo en el desarrollo histórico de los hechos fue distinto y como lo indica Jesús Silva Herzog, tal ideología no podría prosperar, porque la Independencia la consumaron los que combatieron a Morelos, los criollos acaudalados que llegaron a comprender las ventajas económicas y políticas que obtendrían con la separación de España, nada hicieron para resolver el problema fundamental y de mayor trascendencia para el Nuevo Estado. (19)

La época independiente se inicia el 27 de septiembre de 1821, con la entrada del Ejército Trigarante a la Ciudad de México. La Nueva República surgida a raíz del movimiento de Independencia se encontró con el siguiente estado de cosas, por un lado de desigual distribución de las tierras, heredado de la Colonia, en favor de los españoles y del Clero en detrimento de la raquíta propiedad comunal de los indios, encerrados éstos entre los grandes latifundios existentes; y por el otro, la mayor parte del Territorio Nacional despoblado. Así pues que los Gobiernos Independientes tenían que enfocar su atención al arreglo de ese estado de cosas, optando por dar atención especial al segundo, es decir, se abocaron a resolver el problema de poblar el país, dando con ello especial empeño en fomentar la colonización con nacionales y extranjeros en el Territorio Nacional.

El primer ordenamiento que sobre colonización interior se dió en el país fue la disposición dictada por Iturbide el 24 de marzo de 1821 concediendo, a los militares que probasen que habían pertenecido al Ejército Trigarante, una fanega de tierra y un par de bueyes, en el lugar de su nacimiento o en el que hubiesen elegido para vivir. (20)

El Decreto de 4 de enero de 1823 fue la primera Ley de Colonización y fue expedida por la Junta Nacional Instituyente, cuyo objeto fue el de estimular la colonización extranjera atrayéndola con el ofrecimiento de tierras en el país.

Fue así como fueron sucediéndose en esta época, una serie de Leyes sobre colonización y baldíos que de acuerdo con el Dr. Mendieta y Núñez, predominaban los siguientes puntos:

- a).—Recompensa en tierras baldías a los militares.
- b).—Concesiones a los colonos extranjeros.

c).—Preferencia en la adjudicación de baldíos, a los vecinos de los pueblos cercanos a ellos. (21)

Haciendo un análisis sobre toda esta gama de disposiciones sobre colonización dictadas en la época a que nos venimos refiriendo, los resultados que trajeron consigo fueron nefastos al país en cuanto a la colonización de familia extranjeras en la Frontera Norte del País, trayendo como consecuencia a la postre el desmembramiento de gran parte del Territorio Nacional, y en cuanto a la colonización interna, es decir, con los grupos indígenas no fueron operantes, debido a diversos factores que influyeron en ello, entre otros, la suma ignorancia de la población campesina nacional, pocos eran los que sabían leer y escribir, es decir, que tuvieran una educación elemental, lo cual les impedía el conocimiento de las Leyes en cuestión, como también los cambios de Gobierno debidos a la situación política imperante en esa época y aunado a esto y siendo de mayor relieve, el arraigo de los grupos campesinos indígenas a su lugar de origen, motivado quizá, por más de 300 años de sometimiento al vasallaje colonial, por las encomiendas y repartimientos de que durante ese lapso de tiempo fueron objeto.

Así pues estas leyes de colonización fracasaron por estas y otras causas, los pueblos indígenas no recuperaron sus tierras despojadas anteriormente, ni se les puso a su alcance otras que mejoraran la crítica situación económica que padecían.

Por estos motivos el problema de la distribución de la tierra en esta época se agravó más, ya que se tuvo especial empeño en poblar el vasto Territorio Nacional más que de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública.

Fue esto también factor que contribuyó más el acrecentamiento de los bienes del Clero, llegándose a afirmar a fines de 1832 por el Dr. José María Luis Mora que los bienes de la Iglesia Católica en México alcanzaban un valor de \$179.163,754.00 y Don Lucas Alamán calculó la propiedad eclesiástica en \$300.000,000.00 en esa época. (22)

Esto pues, aun habiendo veracidad en uno u otro caso nos da una idea sobre el cuantioso incremento de la propiedad en manos muertas en el país en esa época.

El estado de cosas existentes durante la época histórica que nos ocupa, afirmó en el pueblo la idea de que no podría haber progreso mientras no se resolviese el problema de la propiedad de la tierra; y dentro de este problema en sí, mientras no se tomase una determinación radical respecto a los bienes del Clero, es decir, era imprescindible desamortizar los bienes del Clero.

El panorama anterior sirve para comprender el movimiento reformista, el Dr. José Ma. Luis Mora y Miguel Lerdo de Tejada, dieron a conocer los orígenes y el monto de las riquezas del Clero. Sobre la reforma se ha escrito mucho y en varios sentidos, Justo Sierra la entiende diciendo, "La lucha con el Clero era principalmente social; privarlo de la situación privilegiada en que había vivido no era más que el prólogo de las grandes medidas económicas por cuya virtud al volver a la vida la inmensa propiedad territorial amortizada en sus manos, transformarían la fortuna pública e influirían pronto o tarde en la suerte del país". (23)

El movimiento de Independencia, en lo que toca a su aspecto agrario procuró acabar con el monopolio de la tierra, el latifundio civil, organizado que había sido por las castas superiores, encomendaderos y militares, apoyados por el Gobierno Colonial que se habían adueñado indebidamente de vastas superficies territoriales y el latifundio eclesiástico, que representaba el poder político, la supremacía jurídica del Clero, explotando las castas inferiores de los indios y de los mestizos. Se distinguen dos etapas; la primera que es la revolución política, y la segunda que constituye la reforma enfocada contra el latifundio civil primero, el eclesiástico después.

Las grandes propiedades del Clero y los inmensos latifundios fueron las causas para que se tratara de remediar ese estado de cosas, que ya evidenciaba la desastrosa situación económica del país por ese estancamiento de capitales y no había otro remedio que el de tratar de normalizar los impuestos y movilizar la propiedad. Esto es lo que motivó la expedición de la Ley de Desamortización de 25 de junio de 1856, bajo la Presidencia de Don Ignacio Comonfort.

En esta Ley se ordenó que las fincas rústicas y urbanas pertenecientes a corporaciones civiles o eclesiásticas de la República, se adjudicasen a los arrendatarios. Incapacitó a las

corporaciones civiles y religiosas para adquirir bienes raíces o administrarlos, con excepción de los edificios destinados al servicio de la Institución. Bajo el nombre de corporaciones se comprenden todas las comunidades religiosas de ambos sexos, cofradías y archicofradías, congregaciones, hermandades, parroquias, ayuntamientos, colegios y en general, todo establecimiento y fundación que tenga el carácter de duración perpetua e indefinida. El Artículo 11 del Reglamento de esta Ley, textualmente exponía que "Dentro de los tres meses que señala el Artículo 11 de la Ley, para promover el remate podrán en lugar de éste, celebrar ventas convencionales de las fincas no arrendadas las comunidades religiosas de ambos sexos, cofradías y archicofradías, congregaciones, hermandades, parroquias, "comunidades y parcialidades de indígenas", hospitales, hospicios, colegios, y en general todas las corporaciones o instituciones civiles o eclesiásticas, con tal de que unas y otras obtengan para cada caso, previa aprobación del Gobierno Supremo, la que, cuando no se haya ocurrido antes a él podrán otorgar en su nombre los gobernadores y jefes políticos de los estados y territorios". (24)

Expresamente quedaron incluidos en este Reglamento de la Ley, la propiedad comunal de los pueblos indígenas, que posteriormente iría a representar un factor adverso que facilitaría y aceleraría la desaparición de esta propiedad comunal de los pueblos indígenas, siendo absorbida por la invasión de los grandes latifundios que surgieron a la luz y amparo de la Ley de Desamortización.

Creemos que un error fundamental cometido en la Ley que se comenta, fue el que en ella se confundieron dos cosas distintas, la posesión tenida en comunidades y la posesión tenida por comunidades o en otras palabras la propiedad comunal con la propiedad tenida por las comunidades.

Es de pensarse que, la propiedad comunal favorecía a un número indefinido de indígenas en lo personal, no había monopolio de la tierra; y la propiedad tenida por las comunidades favorecía a la Iglesia de por sí o por interpósitas personas siempre de tipo condicional, como conventos, hermandades, cofradías, archicofradías, colegios, etc.

El Gobierno esperaba obtener, como resultados inmediatos de la Ley, el desarrollo del comercio, el aumento de los ingresos

públicos, el fraccionamiento de la propiedad y el progreso de la agricultura, pues se estimaba que la mano muerta poco haría en favor de sus mismas propiedades y que la propiedad comunal de los indígenas languidecía precisamente por no haberse reducido a propiedad individual. (25)

Contrarios fueron los resultados que a la postre se obtuvieron con la Ley de Desamortización de 1856, pues siendo dos, los medios por los cuales ésta se aplicaba, consistentes en la adjudicación a los arrendatarios de bienes de manos muertas y el denuncia de esos bienes; en lo tocante a la adjudicación a los arrendatarios, eran tales los requisitos que resultaban sumamente gravosos por la alcabala del 5% que se establecía en la transmisión por adjudicación del bien que sumados a los réditos representaba una suma mayor a lo que de alquiler pagaban los arrendatarios de bienes de manos muertas, ora también por las medidas que tomó la Iglesia para evitar la aplicación de esta Ley, aprovechando los prejuicios morales y religiosos imperantes en la época, mediante declaración de excomunión a los que compraran bienes eclesiásticos. En cambio a los denunciantes les correspondía, según la Ley que se comenta, una octava parte del precio que se obtuviera por el valor de la finca, lo que los ponía en ventaja en las subastas sobre otros competidores, pues generalmente éstos eran gentes con recursos, por lo que sus inversiones sobre los bienes denunciados, les resultaron atractivas, por la seguridad que presentaban.

Esto trajo como consecuencia que los resultados que se obtuvieron con esta Ley de Desamortización, fueran que los bienes de manos muertas quedaran en su mayor parte en poder de los denunciantes, en vez de quedar en beneficio de sus arrendatarios, objeto de esta Ley.

Lógico es suponerse que no hubo fraccionamiento de estos bienes, pues en la práctica éstos no pasaron en poder de los arrendatarios de superficies determinadas por los motivos antes expuestos, concentrándose la propiedad en gran escala a los denunciantes, gente económicamente fuerte, ya que no se estableció límite para adquirirlos por lo que éstos adquirieron cuantas les fue posible, dando origen y favoreciendo a los grandes latifundios en detrimento del nacimiento de la pequeña propiedad objeto de esta Ley.

El Artículo 27 de la Constitución Política de la República Mexicana, expedida el 5 de febrero de 1857, elevó a la categoría constitucional, esos postulados de la Ley de Desamortización, con lo cual quedó establecida constitucionalmente la incapacidad de todas las corporaciones civiles y religiosas para adquirir bienes raíces, y como consecuencia de ello, los pueblos indígenas dejaron de ser comunales, confirmándose la entrega de esas tierras, en manos de quienes las detentaron dando lugar con ello al nacimiento de la pequeña propiedad individual indígena.

Bajo la Presidencia Provisional de Don Benito Juárez, el 12 de julio de 1859 se expide la Ley de Nacionalización de Bienes Eclesiásticos. Según esta Ley "entran al dominio de la Nación todos los bienes que el Clero secular y regular ha venido administrando con diversos títulos sea cual fuere la clase de predios, derechos y accesiones en que consista el nombre y aplicación que hayan tenido". (26)

En resúmen, esta Ley suprime las órdenes monásticas, incapacita al Clero a ser propietario y declara la separación entre la Iglesia y el Estado.

La Ley que se comenta, tuvo móviles políticos, pues el Clero en lugar de acatarse pacíficamente a la Ley de Desamortización, vista anteriormente, se enfrentó políticamente al Estado. Fue expedida en una época de intervención extranjera en el país y con el fin también, de poder solventar los gastos que requería la defensa del Territorio Nacional.

Tanto la Ley de Desamortización como la Ley de Nacionalización, fueron factores que influyeron en la desaparición de la propiedad eclesiástica, pero facilitaron el crecimiento y desarrollo del latifundio civil, dando un golpe de muerte a la propiedad comunal de los pueblos indígenas, dejándolos sin protección y en las manos mismas del latifundio expansionista, originando a la vez el nacimiento de las pequeñas propiedades nacidas a la luz de la división comunal de los pueblos indígenas.

Estas Leyes pues, acabaron con la concentración eclesiástica; pero extendieron en su lugar el latifundismo civil y dejaron a su merced una pequeña propiedad, demasiado reducida y débil en manos de la población inferior del País, la indígena,

cultural y económicamente incapacitada no sólo para desarrollarla, sino aún para conservarla.

Nuevas Leyes de Colonización y Baldíos.—Ley de Colonización de 31 de mayo de 1875 y Ley de Colonización de 15 de diciembre de 1883.

Estas Leyes facultaban al Ejecutivo para procurar la inmigración de extranjeros con el fin de promover a la colonización del país, con determinadas condiciones. Dieron origen estas Leyes al surgimiento de las compañías deslindadoras.

Siendo como estaba facultado el Ejecutivo para autorizar a estas compañías deslindadoras para medir y deslindar las tierras baldías, y a las cuales se les otorgaba en recompensa la tercera parte de los terrenos habilitados para la colonización, o su equivalente en dinero en concepto de honorarios o remuneración por los trabajos realizados. Los terrenos baldíos se enajenaban a los colonos que las solicitaron a bajos precios pagaderos a largo plazo, pero nunca en una extensión mayor de dos mil quinientas hectáreas. Las compañías deslindadoras fueron la causa de la desaparición de la pequeña propiedad, pues con el pretexto de deslindar terrenos baldíos, realizaron muchos despojos, contribuyendo así al nacimiento de inmensos latifundios, pues los terrenos deslindados propiedad del Gobierno fueron enajenados a terceras personas y los que obtuvieron en recompensa estas compañías por los trabajos que hicieron fueron vendidos a la postre, a un reducido número de gentes.

Para que se vea a qué grado llegó el abuso de estas compañías y la consiguiente concentración de la tierra, se presenta un cuadro con datos de la Secretaría de Fomento que aparece publicado en el libro "Cómo y por Quiénes se ha Monopolizado la Propiedad Rústica en México", del Lic. José L. Cossío, en el que después de una gráfica que arroja el saldo de 73. 335, 907 Has., concluye diciendo que más de una tercera parte de la superficie total de la República fue objeto de la voracidad de estas compañías. (27)

Sobre estas mismas compañías, nos señala Silva Herzog, "empero, lo más impresionante estriba en señalar el hecho de que esas compañías hasta el año de 1889 estaban formadas únicamente por veintinueve personas, todas ellas acaudaladas, y de gran valimiento en la altas esferas sociales". (28)

Fue así como, el régimen Porfirista con la Ley de Colonización del 15 de diciembre de 1883, puso en manos extranjeras gran parte del territorio norte del país, con grave peligro para la soberanía nacional.

Estas compañías deslindadoras llevaron a cabo innumerables despojos de las pequeñas propiedades, entrando en compendias con las haciendas que estaban sujetas a dicha Ley, haciendo sus víctimas exclusivamente a los pequeños propietarios, concentrándose la tierra en unas cuantas manos.

Leyes de terrenos baldíos de 28 de julio de 1863 y 20 de junio de 1894.

Por estas Leyes quedaron divididos los terrenos propiedad de la Nación en cuatro clases:

I.—Terrenos baldíos, los terrenos de la República que no hayan sido destinados a un uso público por la Autoridad facultada para ello por la Ley ni cedidos por la misma a título oneroso o lucrativo a individuo o corporación autorizada para adquirirlos.

II.—Demasías, los terrenos poseídos por particulares con título primordial y en extensión mayor que la que éste determine.

III.—Excedencias, los terrenos poseídos por particulares durante veinte años o más, fuera de los linderos que señale el título primordial que tengan.

IV.—Terrenos Nacionales, los terrenos baldíos descubiertos, deslindados o medidos por comisiones oficiales o por compañías autorizadas para ello y que no hayan sido legalmente enajenados.

La Ley sobre ocupación y enajenación de terrenos baldíos de 20 de julio de 1863, en su Artículo 9o. expone: "Nadie puede oponerse a que se midan, deslinden o ejecuten por orden de autoridad competente cualesquiera otros actos necesarios para averiguar la verdad o legalidad de un denuncia, en terrenos que no sean baldíos; pero siempre que la sentencia declare no ser baldío en todo ni en parte el terreno denunciado, habrá derecho a la indemnización de los daños y perjuicios que por el denuncia se irroguen, a reserva de la acción criminal, caso de haber lugar a ella". Sobre este precepto, la Dra. Martha Chávez P. de Velázquez dice lo siguiente: "ésta es la facultad que muchos acaparadores esgrimirían para irrumpir en nuevas

y antiquísimas haciendas, en pequeñas y grandes propiedades, exigiendo los títulos primordiales que, de no ser exhibidos, propiciarán el camino para que tales propiedades sean declaradas terrenos baldíos; y aunque los dueños podían recurrir para su defensa ante el Juzgado de Distrito, es lógico que solamente las personas instruidas y de recursos utilizarán esta defensa; pero el ignorante y el pobre caerá bajo este sistema de abuso que llegó a tener medidas alarmantes". (29)

El concepto de baldío como terreno no amparado por un título primordial en manos de las compañías deslindadoras y la facultad que usaron para que nadie pudiera oponerse al deslinde, junto con las grandes extensiones de tierras que obtuvieron como pago a sus actividades, fueron factores que favorecieron el despojo y la concentración territorial. (30)

Pero la Ley de Baldíos de 1894, al hacer desaparecer las limitaciones de las leyes anteriores y dejar en libertad a ciudadanos y compañías deslindadoras, de obtener terrenos sin limitación, ya anteriormente se podían denunciar hasta 2,500 Has. de baldíos, y obtener el pago de la tercera parte del terreno deslindado o la tercera parte del valor del terreno mismo, ya sin la obligación de colonizar como el ordenamiento anterior concretamente lo indicaba, los influyentes se lanzaron a conseguir concesiones de deslinde de enormes regiones y lógico es comprender que mientras más grandes fueran las extensiones deslindadas, mayores utilidades obtendrían; y si no había compradores, de las tierras deslindadas, se las adjudicaban los denunciantes en precios irrisorios y pagaderos en varios años; inmensas extensiones quedaron acaparadas en unas cuantas manos, y no es exagerado decir, que en ocasiones la totalidad de terrenos considerados baldíos de un Estado quedaban en propiedad de un sólo dueño.

La situación del indígena campesino llegó a ser desesperante, pues muchos perdieron aquella pequeña propiedad que antes había sido de la comunidad agraria, que luego al desamortizarse se le concedió en propiedad privada, pues con la complicidad de las compañías deslindadoras y con la interpretación de las leyes frente a las cuales no podría mostrar un título primordial y perfecto, su pequeña propiedad se vió absorbida por el gran latifundio colindante. (31)

En suma, los terrenos baldíos, los proyectos de colonización extranjera y la acción de las compañías deslindadoras, hicieron propicia la reestructuración del latifundismo. Por lo que, una vez más estaba visto que persistía la secular clasificación de la sociedad mexicana: una minoría rica, frente al aplastante número de seres humanos que vegetaba en la miseria. Treinta años de dictadura dieron origen a la dramática queja del Plan de Ayala, según se dijo en este documento que la inmensa mayoría de los pueblos y ciudadanos mexicanos sólo eran dueños del terreno que pisaban. (32)

Así fue, como las leyes de la colonización y las leyes de baldíos, lejos de lograr una mejor distribución de la tierra, contribuyeron a la decadencia de la pequeña propiedad, favoreciendo el latifundismo. Los extranjeros, los hacendados y las compañías deslindadoras, fueron los únicos que resultaron beneficiados con estas leyes.

NOTAS BIBLIOGRAFICAS AL CAPITULO I

- (1) — Mendieta y Núñez, Lucio — "El Problema Agrario de México" — Editorial Porrúa — México 1966, pág. 4
- (2) — Mendieta y Núñez, Lucio — Obra citada, Pág. 4.
- (3) — Chávez P. de Velázquez, Martha — "El Derecho Agrario en México" — Editorial Porrúa — México 1964, Pág. 93.
- (4) — Caso, Miguel — "Derecho Agrario" — Editorial Porrúa — México 1950, Pág. 12.
- (5) — Manzanilla Schaffer, Victor — "Reforma Agraria Mexicana" — Universidad de Colima 1966, Pág. 22.
- (6) — M. Moreno, Manuel — Citado por Angel Caso — Obra citada — Pág. 13.
- (7) — Caso, Angel — Obra citada — Pág. 14.
- (8) — González Ramírez, Manuel — "La Revolución Social de México" — III — "El Problema Agrario" — Fondo de Cultura Económica — México 1966, Pág. 24.
- (9) — Caso, Angel — Obra citada, Pág. 34.
- (10) — Caso, Angel — Obra citada, Pág. 34.
- (11) — Recopilación de Leyes de Indias — Tomo II — Título XII — "De la Venta, composición, y repartimiento de tierras, solares y aguas" Tercera Edición — Pág. 102.
- (12) — González Ramírez, Manuel — Obra citada. Pág. 30.
- (13) — Mendieta y Núñez, Lucio — Obra citada, Pág. 33.
- (14) — Recopilación de Leyes de Indias — Libro IV — Título VII.
- (15) — Favila, Manuel — "Cinco Siglos de la Legislación Agraria en México" — Tomo I — México 1941, Pág. 9.
- (16) — Fabila, Manuel — Obra citada, Pág. 13.
- (17) — Recopilación de Leyes Indias — Ley X Título XII — Libro IV.
- (18) — Silva Herzog, Jesús — "Breve Historia de la Revolución Mexicana" — México 1969 — Fondo de Cultura Económica, Pág. 10.
- (19) — Idem, Pág. 10.
- (20) — De la Maza, Francisco — "Código de Colonización y Terrenos Baldíos", Pág. 162.
- (21) — Mendieta y Núñez, Lucio — Obra citada, Págs. 93 y 94.
- (22) — Mendieta y Núñez, Lucio — Obra citada, Págs. 98 y 100.
- (23) — Sierra, Justo — "Juárez su Obra y su tiempo" — Imprenta Universidad 1948, Pág. 21.
- (24) — Fabila, Manuel — Obra citada, Págs. 103 y 112.

- (25) — Mendieta y Núñez, Lucio — Obra citada, Pág. 111.
(26) — Fabila, Manuel — Obra citada, Pág. 120.
(27) — Cossio R. y P. Zuloaga — "Estudios sobre el problema Agrario".
Revista Jus — México 1944, Págs. 101 y 105.
(28) — Silva Herzog, Jesús — Obra citada, Pág. 16.
(29) — Chávez P. de V., Martha — Obra citada, Pág. 171.
(30) — Idem — Pág. 177.
(31) — Idem — Págs. 180 y 181.
(32) — González Ramírez, Manuel — Obra citada, Pág. 157.

CAPITULO II

EVOLUCION HISTORICA DE LA TENENCIA DE LA TIERRA EN MEXICO.

EPOCA REVOLUCIONARIA

- a).—Plan de San Luis.
- b).—Plan de Ayala.
- c).—Plan de Guadalupe.
- d).—Ley de 6 de enero de 1915.
- e).—Ley Agraria Villista.
- f).—El Artículo 27 Constitucional.

EPOCA REVOLUCIONARIA

La desastrosa situación económica que durante años venía padeciendo el pueblo mexicano, especialmente en el seno de la clase campesina, se reflejó en un malestar económico y social para la nación entera, y la revolución reivindicadora de ese estado de cosas no se hizo esperar, pues era imposible seguir admitiendo la esclavitud y la vida miserable y humillante que imparaba en todo el territorio nacional, ante los caprichos, abuso y despotismo de una minoría privilegiada.

La situación económica, social y cultural de los grupos campesinos, llegó a tal grado de constituir la base de la explotación inhumana por parte de los grandes hacendados, razón por la cual aquel grupo integrado por la inmensa mayoría simpatizara y adhiriera a la causa revolucionaria, y fuera el problema agrario una de sus causas determinantes.

a).—Plan de San Luis.

El Plan de San Luis, con el que se inicia la Revolución de 1910, expedido por Don Francisco I. Madero, el 5 de octubre de ese año, documento de carácter netamente político, pues en principio se ocupaba de la sucesión presidencial, declarando el Sufragio Efectivo No Reelección como lema, pero expedida en una época de descontento popular a causa de la injusta distribución de la tierra, no pudo pasar por desapercibido el problema agrario imperante, razón por la cual en su Artículo Tercero, en la parte que nos interesa para nuestro estudio, expuso:

"...Abusando de la Ley de Terrenos Baldíos numerosos pequeños propietarios, en su mayoría indígenas, han sido despojados de sus terrenos ya por acuerdo de la Secretaría de Fomento o por fallo de los Tribunales de la República, siendo de toda justicia restituir a sus antiguos poseedores los terrenos

de que se les despojó de un modo tan arbitrario, se declaran sujetos a revisión tales disposiciones y fallos, y se exigirá a los que los adquirieron de un modo tan inmoral, o a sus herederos que los restituyan a sus primitivos propietarios, a quienes pagarán también la indemnización por los perjuicios sufridos. Sólo en el caso de que los terrenos hayan pasado a tercera persona antes de la promulgación de este Plan, los antiguos propietarios recibirán indemnización de aquellos en cuyo beneficio se verificó el despojo". (1)

Al triunfo de la Revolución Maderista, y a raíz de los Convenios de Cd. Juárez, Madero licenció a las tropas revolucionarias sin antes haber realizado las aspiraciones sociales, causa de la revolución, ya que no licenció al Ejército Federal, ligado aún con la sociedad porfirista. Grave error en el Apóstol, ya que posteriormente le costaría la vida en la usurpación Huertista.

En el período de su Gobierno se daría atención al aspecto político del Plan de San Luis, relegando a términos secundarios la solución del problema agrario, que no se llevaría a cabo como era de esperarse.

Madero soñó hacer un gobierno nacional que viniese a finiquitar nuestra huraña tradición de gobiernos de caudillaje, de secta de camarilla hermética y exclusivista; un gobierno en que estuvieran representados no sólo diversos sectores de opinión y de intereses colectivos, sino hasta los matices y divergencias de criterios al detalle. Madero se equivocó en tiempo y medio pero su error fué de generosidad y de idealismo, que dan a su figura los relieves apostólicos que ya se le conocen, y que hacen de su doctrina una aspiración suprema, una meta por alcanzar para que la Revolución se justifique y cumpla sus altos destinos en la vida nacional. (2)

b).—PLAN DE AYALA

Fué necesario en aquellos momentos, el surgimiento de un hombre que hubiera sentido en carne propia el dolor y palpado las necesidades de los grupos rurales, así como el oprobio y explotación de que habían sido víctimas durante siglos; un hombre capaz de formular y realizar un programa de liberación, como lo era el General Emiliano Zapata, cuyo humilde

y campesino origen, había creado en él una clara conciencia de la época en que vivió, que aunada a su fé y reconocido valor, lo convirtieron en uno de los personajes más importantes de la revolución Mexicana.

Zapata creía que no sería patriótico ni razonable derramar sangre nada más para quitar al General Díaz y poner en su lugar a Madero, sino que era necesario que éste último señor estuviera dispuesto a devolver sus tierras a los pueblos y que, al implantarse un gobierno, se comprometiera a resolver el programa del campo en toda la República. . . Que era muy bueno el Sufragio Electivo y la No Reección, pero antes de pensar en la política había que pensar en la tortilla para todos los mexicanos. . . Que esa bandera no era nueva sino que ya antes la habría enarbolado Morelos y que era natural que nosotros los hijos del Estado que lleva su nombre, defendiéramos esos ideales. (3)

A causa de las tibiezas para la solución del problema agrario, Emiliano Zapata se rebela en el Estado de Morelos, desconociendo a Madero como Presidente de la República y expide, tomando como bandera el Plan de San Luis al que hace suyo, el Plan de Ayala adicionandolo al anterior, el 28 de noviembre de 1911, y lo que nos interesa es lo siguiente:

"Artículo 6.—Como parte adicional al Plan que invocamos, hacemos constar: que los terrenos, montes y aguas que hayan usurpado los hacendados, científicos o caciques, a la sombra de la tiranía y de la justicia venal, entrarán en posesión de esos bienes inmuebles desde luego los pueblos o ciudadanos que tengan sus títulos correspondientes de esas propiedades, de los cuales han sido despojados, por mala fe de nuestros opresores, manteniendo a todo trance con las armas en la mano, la mencionada posesión, y los usurpadores que se consideren con derecho a ellos, lo deducirán ante tribunales especiales que se establezcan al triunfo de la revolución".

"Artículo 7.—En virtud de que la inmensa mayoría de los pueblos y ciudadanos mexicanos, que no son más dueños que del terreno que pisan, sufriendo los horrores de la miseria sin poder mejorar su situación y condición social ni poder dedicarse a la industria o a la agricultura por estar monopolizados en unas cuantas manos las tierras, montes y aguas, por esta causa se expropiarán previa indemnización de la tercera par-

te de esos monopolios, a los poderosos propietarios de ellos, a fin de que los pueblos y ciudadanos de México, obtengan ejidos, colonias, fundos legales para pueblos, o campos de sembradura o de labor y se mejore en todo y para todo la falta de prosperidad y bienestar de los mexicanos".

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

"Artículo 9.—Para ejecutar los procedimientos respecto a los bienes antes mencionados, se aplicarán las leyes de desamortización según convenga, pues de norma y ejemplo pueden servir las puestas en vigor por el innortal Juárez, a los bienes eclesiásticos, que escarmentaron a los déspotas y conservadores que en todo tiempo han pretendido imponernos el yugo ignomioso de la opresión y del retroceso". (4)

El Plan de Ayala es la expresión genuina de los más vivos deseos del pueblo mexicano, simboliza la protesta de la conciencia nacional que indicaba la urgencia de la solución al problema agrario en México, ratificado por el transcurso de los años siguientes de que la República no lograría su tranquilidad, hasta en tanto no sentaran las bases legales que resolvieran la tenencia de la tierra.

En resumen, son tres los postulados agrarios de este Plan, la restitución de ejidos, fraccionamientos de latifundios y la confiscación de propiedades a quienes se opusieron a la realización del Plan.

c.—PLAN DE GUADALUPE

A raíz de la usurpación Huertista, Don Venustiano Carranza, Gobernador Constitucional del Estado de Coahuila, expide en Piedras Negras, el 26 de marzo de 1913, el Plan de Guadalupe, por el cual se desconoce al General Victoriano Huerta como Presidente de la República, desconociendo también a los Poderes Legislativos y Judicial surgidos al amparo de la usurpación y en este Plan se nombra como Primer Jefe del Ejército Constitucionalista a Don Venustiano Carranza.

Un año después y por Decreto expedido por Carranza el 12 de diciembre de 1914, en Veracruz, Ver., declarando subsistente el Plan de Guadalupe de 26 de marzo de 1913, adicionándolo a lo que la Revolución promete para su triunfo, y en el cual se expuso que:

"... Artículo 2.—El Primer Jefe de la Revolución y Encargado del Poder Ejecutivo, expedirá y pondrá en vigor, durante la lucha, todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país, efectuando las reformas que la opinión pública exige como indispensables para establecer un régimen que garantice la igualdad de los mexicanos entre si; leyes agrarias que favorezcan la formación de la pequeña propiedad, disolviendo los latifundios y restituyendo a los pueblos las tierras de que fueron injustamente privados..."

"Artículo 3.—Para poder continuar la lucha y para poder llevar a cabo la obra de reforma a que se refiere el artículo anterior, el Jefe de la Revolución queda expresamente autorizado... para hacer las expropiaciones por causas de utilidad pública, que sean necesarias para el reparto de tierras, fundación de pueblos y demás servicios públicos..." (5)

d).—LEY DE 6 DE ENERO DE 1915.

Maás tarde y por Decreto de 6 de enero de 1915, Carranza expediría en Veracruz, la primera Ley Agraria en el País.

El Lic. Luis Cabrera, uno de los precursores de la Reforma Agraria, fué quien tuvo una influencia directa y decisiva en la elaboración de la Ley de 6 de enero de 1915, considerándosele su autor. Ya anteriormente el Lic. Cabrera, en un discurso ante la Cámara de Diputados el 3 de diciembre de 1912, para apoyar un Proyecto de Ley que presentó y al cual denominó "La Reconstitución de los Ejidos de los Pueblos como medio de suprimir la esclavitud del jornalero mexicano", en el que se pronuncia en favor de la restitución y dotación de ejidos a los pueblos, en forma directa, rápida y sin engorros judiciales, deseando que desde luego se inicie la reforma agraria, porque estimaba que es cuestión fundamental y uno de los pocos medios para el restablecimiento de la paz. Proyecto que no fué aceptado, porque todavía las fuerzas conservadoras se opusie-

ron victoriosamente y no fue sino hasta de nuevo y en plena revolución que Cabrera tuvo la fortuna de llevar a la práctica sus ideas al formular la Ley de 6 de enero de 1915.

Los propósitos esenciales de esta Ley son: en primer lugar declarar nulas todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, hechas en contravención a la Ley de 25 de junio de 1856, así como las concesiones, composiciones o ventas, hechas desde el 1.º de diciembre de 1876 hasta la fecha del Decreto, y a virtud de las cuales se hayan ocupado ilegalmente los ejidos y en general las tierras pertenecientes a los pueblos y rancherías.

Establece la doble vía ejidal, la dotación y restitución.

Crea los órganos agrarios, consistentes en una Comisión Nacional Agraria, Comisiones locales agrarias para cada Estado y Territorio de la República y Comités particulares ejecutivos que en cada Estado se necesiten.

Establece además, un procedimiento agrario.

El Dr. Mendieta y Núñez dice: La exposición de motivos de esta Ley es interesante, porque sintetiza la historia del Problema Agrario en México, señalando, entre las causas del malestar y descontento de las poblaciones agrícolas, el despojo de los terrenos de propiedad comunal o de repartimiento que les fueron concedidos por el Gobierno Colonial, como medio de asegurar la existencia de las clases indígenas. Se indican los actos mediante los cuales se llevó a cabo ese despojo a raíz de haber sido individualizada la propiedad comunal con arreglo a las leyes de desamortización, y se tienen por tales las concesiones, composiciones o ventas concertadas por los Ministros de Fomento y Hacienda, o a pretexto de apeos o deslindes, para favorecer a los que hacían denuncias de excedencias o demasías a las llamadas compañías deslindadoras; pues de todas maneras se invadieron los terrenos que durante largos años pertenecieron a los pueblos, como base de su subsistencia. (6)

Posteriormente, el Artículo 27 de la Constitución de 1917, expedida en Querétaro el 5 de febrero de ese año, la elevó a la categoría de Ley Constitucional.

La Ley de 6 de enero de 1915 fue reformada el 12 de enero de 1932 y por último, al reformarse el 30 de diciembre de 1933

el Artículo 27 Constitucional desapareció de la Legislación Agraria.

Por considerarse de suma importancia la Ley de 6 de enero de 1915, ya que con ella se inicia la Reforma Agraria en nuestro país, a continuación se transcribe íntegramente en su texto:

"El Ciudadano Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo de los Estados Unidos Mexicanos y Jefe de la Revolución, se ha servido dirigirme el siguiente Decreto:

"Venustiano Carranza, Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Encargado del Poder Ejecutivo de los Estados Unidos Mexicanos y Jefe de la Revolución, en virtud de las facultades de que me encuentro investido, y

C O N S I D E R A N D O :

"Que una de las causas más generales del malestar y descontento de las poblaciones agrícolas de este país, ha sido el despojo de los terrenos de propiedad comunal y de repartimiento que les habían sido concedidos por el Gobierno Colonial, como medio de asegurar la existencia de las clase indígena y que a pretexto de cumplir con la Ley de veinticinco de junio de mil ochocientos cincuenta y seis, y demás disposiciones que ordenaron el fraccionamiento y reducción a propiedad privada de aquellas tierras, entre los vecinos del pueblo a que pertenecían, quedaron en poder de unos cuantos especuladores:

"Que en el mismo caso se encuentran multitud de otros poblados de diferentes partes de la República, y que llamados congregaciones, comunidades o rancherías, tuvieron origen en alguna familia que poseían en común extensiones más o menos grandes de terrenos, los cuales siguieron conservándolos indivisos por varias generaciones, o bien en cierto número de habitantes que se reunían en lugares propicios para adquirir y disfrutar mancomunadamente aguas, tierras y montes, siguiendo las antiguas y generales costumbres de los pueblos indígenas".

"Que el despojo de los referidos terrenos se hizo, no solamente por medio de enajenaciones llevadas a efecto por las autoridades políticas en contravención abierta de las leyes

mencionadas, sino también por concesiones, composiciones o ventas concertadas con los Ministerios de Fomento y Hacienda, o a pretexto de apeos y deslindes, para favorecer a los que hacían denuncias de excedencias o demasías, y especialmente a las llamadas compañías deslindadoras; pues de todas estas maneras se invadieron los terrenos que durante largos años pertenecieron a los pueblos y en los cuales tenían éstos la base de su subsistencia”.

“Que según se desprende de los litigios existentes, siempre han quedado burlados los derechos de los pueblos y comunidades, debido a que, careciendo ellos conforme al artículo 27 de la Constitución Federal de 1857, de capacidad para adquirir y poseer bienes y raíces, se les hacía carecer también de personalidad jurídica para defender sus derechos y, por otra parte, resultaba enteramente ilusoria a la protección que la ley de terrenos baldíos, vigente quiso otorgarles al facultar a los síndicos de los Ayuntamientos de las Municipalidades, para reclamar y defender los bienes comunales en las cuestiones en que esos bienes se confundiesen con los baldíos ya que por regla general, los síndicos se ocuparon de cumplir esa misión, tanto porque les faltaba interés que los exitase a obrar, como porque los Jefes Políticos y los Gobernadores de los Estados, estuvieron casi siempre interesados en que se consumasen las expoliaciones de los terrenos de que se trata”.

“Que privados los pueblos indígenas de las tierras, aguas y montes que el Gobierno Colonial les concedió, así como también las congregaciones y comunidades de sus terrenos y concentrada la propiedad rural del resto del país en recurso para proporcionarse lo necesario a su vida, que alquilar a vil precio su trabajo a los poderosos terratenientes, trayendo ésto, como resultado inevitable, el estado de miseria, abyección y esclavitud de hecho, en que esa enorme cantidad de trabajadores ha vivido y vive todavía”.

“Que en vista de lo expuesto, es palpable la necesidad de devolver a los pueblos los terrenos de que han sido despojados, como un acto de elemental justicia y como la única forma efectiva de asegurar la paz y de promover el bienestar y mejoramiento de nuestras clases pobres, sin que a esto obsten los intereses creados a favor de las personas que actualmente poseen los predios en cuestión; porque, aparte de que esos inte-

reses no tienen fundamento legal, desde el momento que fueron establecidos con violación expresa de las leyes que ordenaron solamente el repartimiento de los bienes comunales entre los mismos vecinos, y no su enajenación en favor de extraños, tampoco han podido sancionar o legitimarse esos derechos por una larga posesión, tanto porque las leyes antes mencionadas no establecieron las prescripciones adquisitivas respecto de esos bienes, como porque los pueblos a que pertenecían estaban imposibilitados de defenderlos por falta de personalidad necesaria para comparecer en juicio".

"Que es probable que, en algunos casos no puede realizarse la restitución de que se trata, ya porque las enajenaciones de los terrenos que pertenecían a los pueblos se hayan hecho con arreglo a la ley, ya porque los pueblos hayan extraviado los títulos o los que tengan sean deficientes, ya porque sea imposible identificar los terrenos o fijar la extensión precisa de ellos, ya, en fin, por cualquiera otra causa; más justo y legítimo que se le suponga, no arguye en contra de la difícil situación que guardan tantos pueblos, ni mucho menos justifica que esa situación angustiosa continúe subsistiendo, se hace preciso salvar la dificultad de otra manera que sea conciliable con los intereses de todos".

"Que el modo de proveer a la necesidad que se acaba de apuntar no puede ser otro que el de facultar a las autoridades militares superiores que operen en cada lugar, para que, efectuando las expropiaciones que fueran indispensables, den tierras suficientes a los pueblos que carecían de ellas, realizando de esta manera uno de los grandes principios inscritos en el programa de la Revolución, y estableciendo una de las primeras bases sobre que debe apoyarse la reorganización del País".

"Que proporcionando el modo de que los numerosos pueblos recobren los terrenos de que fueron despojados, o adquieran los que necesiten para su bienestar y desarrollo, no se trata de revivir las antiguas comunidades, ni de crear otras semejantes, sino solamente de dar esa tierra a la población rural miserable que hoy carece de ella, para que pueda desarrollar plenamente su derecho a la vida y liberarse de la servidumbre económica a que está reducida; es de advertir que la propiedad de las tierras no pertenecerá al común del pueblo, sino que ha de quedar dividida en pleno dominio, aunque con las limi-

taciones necesarias para evitar que ávidos especuladores, particularmente extranjeros, puedan fácilmente acaparar esa propiedad, como sucedió casi invariablemente con el repartimiento legalmente hecho de los ejidos y fundos legales de los pueblos, a raíz de la Revolución de Ayutla".

Por lo tanto, he tenido a bien expedir el siguiente:

D E C R E T O .

Artículo 1o.—Se declaran nulas:

I.—Todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades hechas por los Jefes Políticos, Gobernadores de Estados o cualquiera otra autoridad local, en contravención a lo dispuesto en la ley de veinticinco de junio de mil ochocientos cincuenta y seis y demás leyes y disposiciones respectivas.

II.—Todas las concesiones, composiciones o ventas de tierras, aguas y montes, hechas por las Secretarías de Fomento, Hacienda o cualquiera otra autoridad federal, desde el día 1o. de diciembre de 1876, hasta la fecha, con las cuales se hayan invadido y ocupado ilegalmente los ejidos, terrenos de repartimiento o de cualquiera otra clase, perteneciente a los pueblos, rancherías congregaciones o comunidades y

III.—Todas las diligencias de apeo o deslinde, practicadas durante el período de tiempo a que se refiere la fracción anterior, por compañías, jueces u otras autoridades, de los Estados o de la Federación, con las cuales se hayan invadido y ocupado ilegalmente, tierras, aguas y montes de los ejidos, terrenos de repartimiento o de cualquiera otra clase, pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades.

Artículo 2o.—La división o reparto que se hubiere hecho legítimamente entre los vecinos de un pueblo, ranchería, congregación o comunidad, y en la que haya habido algún vicio, solamente podrá ser nulificada cuando así lo soliciten las dos terceras de aquellos vecinos o de sus causahabientes.

Artículo 3o.—Los pueblos que, necesiéndolos, carezcan de ejidos, o que no pudieran lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos o porque legalmente hubieren sido enajenados, podrán obtener que se les dote del terreno suficiente para reconstruirlo conforme a las necesida-

des de su población, expropiándose por cuenta del Gobierno Nacional el terreno indispensable para ese efecto, del que se encuentre inmediatamente colindante con los pueblos interesados.

Artículo 4o.—Para los efectos de esta ley y demás leyes agrarias que se expidieren, de acuerdo con el programa político de la Revolución, se crearán:

I.—Una Comisión Nacional Agraria, compuesta de nueve personas y que, presidida por el Secretario de Fomento, tendrá las funciones que esta ley y las sucesivas le señalen:

II.—Una comisión Local Agraria, compuesta de cinco personas, por cada estado o territorio de la República, y con las atribuciones que las leyes determinen.

III.—Los Comités Particulares Ejecutivos que en cada Estado se necesiten los que se compondrán de tres personas cada uno, con las atribuciones que se les señalen.

Artículo 5o.—Los Comités Particulares Ejecutivos dependerán en cada Estado de la Comisión Local Agraria respectiva, la que, a su vez, estará subordinada a la Comisión Nacional Agraria,

Artículo 6o.—Las solicitudes de restitución de tierras pertenecientes a los pueblos que hubieren sido invadidas u ocupadas ilegítimamente y a que se refiere el Artículo 1o., de esta ley, se presentarán, en los Estados, directamente ante los Gobernadores, y en los Territorios y Distrito Federal, ante las Autoridades Políticas Superiores. Pero en los casos en que la falta de comunicaciones o el estado de guerra dificulten la acción de los Gobiernos Locales, las solicitudes podrán también presentarse ante los Jefes Militares que estén autorizados especialmente para el efecto por el Encargado del Poder Ejecutivo. A estas solicitudes se adjuntarán los documentos en que se funden.

Artículo 7o.—La autoridad respectiva, en vista de las solicitudes presentadas, oirá el parecer de la Comisión Local Agraria sobre la justicia de las reivindicaciones y sobre la conveniencia, necesidad y extensión de las concesiones de tierras para dotar de ejidos, y resolverá si procede o no la restitución o concesión que se solicita. En caso afirmativo, pasará el expediente al Comité Particular Ejecutivo que corresponda, a fin de que identificando los terrenos, deslindándolos y midién-

dolos proceda a hacer entrega provisional de ellos a los interesados.

Artículo 8o.—Las resoluciones de los Gobernadores o Jefes Militares tendrán el carácter de provisionales, pero serán ejecutadas enseguida por el Comité Particular Ejecutivo, y el expediente, con todos sus documentos y demás datos que se estimaren necesario, se remitirán después a la Comisión Local Agraria, la que, a su vez, lo elevará con un informe a la Comisión Nacional Agraria.

Artículo 9.—La Comisión Nacional Agraria dictaminará sobre la aprobación rectificación o modificación de las resoluciones elevadas a su conocimiento, y en vista del dictamen que rinda, el Encargado del Poder Ejecutivo de la Nación sancionará las reivindicaciones o dotaciones efectuadas, expidiendo los títulos respectivos.

Artículo 10o.—Los interesados que se creyeron perjudicados con la resolución del Encargado del Poder Ejecutivo de la Nación, podrán ocurrir ante los Tribunales a deducir sus derechos, dentro del término de un año, a contar desde la fecha de dichas resoluciones, pues pasado este término, ninguna reclamación será admitida.

En los casos en que se reclamen contra reivindicaciones y que en el interesado obtenga resolución judicial declarando que no procedía la restitución hecha a un pueblo, la sentencia solo dará derecho a obtener del Gobierno de la Nación la indemnización correspondiente.

En el mismo término de un año, podrán ocurrir los propietarios de terrenos expropiados, reclamando las indemnizaciones que deban pagárseles.

Artículo 11o.—Una Ley Reglamentaria determinará la condición en que han de quedar los terrenos que se devuelvan o se adjudiquen a los pueblos, y la manera y ocasión de dividirlos entre los vecinos, quienes entre tanto los disfrutarán en común.

Artículo 12o.—Los Gobernadores de los Estados, o en su caso los Jefes Militares de cada región, autorizados Encargado del Poder Ejecutivo de la República, nombrarán desde luego la Comisión Local Agraria y los Comités Particulares Ejecutivos.

Transitorio.—Esta ley comenzará a regir desde la fecha de su publicación. Mientras no concluya la actual guerra civil, las

autoridades militares, harán publicar y pregonar la presente ley en cada una de las plazas o lugares que fueron ocupando.

Constitución y Reformas. H. Veracruz, enero seis de mil novecientos quince. V. Carranza.—Rúbrica.

Al C. Ingeniero Don Pastor Rouaix, Subsecretario Encargado del Despacho de la Secretaría de Fomento, Colonización e Industria.

Lo que comunico a usted, para su conocimiento y fines legales.

Constitución y Reformas. H. Veracruz, enero seis de mil novecientos quince.—El Subsecretario, Encargado del Despacho de la Secretaría de Fomento, Colonización e Industria. Pastor Rouaix. (7)

La Revolución acaudillada por Carranza en contra de la dictadura de Huerta, se dividió como es bien sabido en dos grandes bandos por la separación de las huestes de Francisco Villa del Ejército Constitucionalista, y ambos bandos más que con el fin de solucionar el Problema Agrario, se vieron en la necesidad de expedir ordenamientos agrarios, con el fin de atraer a ssu contingentes a la población campesina.

. e).—LEY AGRARIA VILLISTA

Por su parte, el General Francisco Villa, expidió una Ley Agraria, el 24 de mayo de 1915, en la Ciudad de León Gto., en la que sintetiza las aspiraciones de un gran sector revolucionario en materia de tierras y cuyos puntos fundamentales son los siguientes: se efectuará el fraccionamiento de latifundios, expropiando y pagando indemnización; a cada entidad federativa se le daría facultad para fijar la extensión máxima que debería tener la propiedad; las tierras se repartirían a título oneroso, dándole al indígena hasta 25 hectáreas y a los no indígenas la tierra que garantizaran cultivar. La Ley Agraria Villista, da preferencia a la creación de la pequeña propiedad.

Siguiendo al Dr. Mendieta y Núñez, en el que cita al Lic. Antonio Díaz Soto y Gama que expone: "muy distinta era y es en verdad, la concepción agraria de los hombres del Norte, comparada con la manera como los del Sur entendían el problema. Para el Sur, la principal preocupación era la res-

titución y dotación de tierras comunales a los pueblos. Así lo confirma el Plan de Ayala, traducción fiel del pensamiento Suriano. Para los norteños, la solución radicaba en el fraccionamiento de los enormes latifundios y en la creación de gran número de pequeñas propiedades, con extensión suficiente para soportar el costo de una buena explotación agrícola, realizada con recursos suficientes para garantizar abundante producción y perspectivas de progreso. (8)

Estas características nos explican porque el Sistema Agrario que poco tiempo después se consagrará en la Constitución de 1917, equilibra el ejido y la pequeña propiedad, que respeta ambas instituciones como anhelos emanados del pueblo; la pequeña propiedad propuesta por los caudillos norteños y el ejido defendido por el caudillo suriano.

f).—EL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL

Al triunfo de la Revolución, se reúne un Congreso Constituyente en la Ciudad de Querétaro, y a fines de noviembre de 1916, se iniciaron las discusiones para proponer, discutir y aprobar, la nueva Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El Congreso Constituyente fue la representación genuina del Pueblo Mexicano, revolucionario en su conjunto, porque todos los diputados fueron elegidos entre los ciudadanos de las provincias que se habían destacado por sus ideas avanzadas o por sus servicios a la causa popular; en su enorme mayoría provenían de la clase media o de las clases proletarias, pues había artesanos y campesinos, profesionistas de reputación local y militares improvisados que habían obtenido sus grados en el fragor de los combates, todos inexpertos en las ideas parlamentarias; pero todos inspirados por el entusiasmo de laborar para el beneficio de su Patria. Entre la gran masa de diputados bisoños se distinguía un corto número de políticos avezados, que habían residido en la Metrópoli por largo tiempo y que habían figurado en la XXVI Legislatura dentro del bloque renovador, cuya brega contra los elementos reaccionarios dieron celebridad a aquel Congreso. Algunos diputados se habían unido al Señor Carranza desde el principio del movimiento en Coahuila, otros durante su

estancia en Sonora; pero la mayoría se unió a él, cuando fue tomada la Ciudad de México. (10)

Los diputados constituyentes que formularon el Proyecto del Artículo 27, presididos por el Ing. Pastor Rouaix, fueron además de éste, Julián Adame, Lic. D. Pastrana J., Pedro A. Chapa, José Alvarez, José N. Macías, Porfirio del Castillo, Federico E. Ibarra, Rafael L. de los Ríos, Alberto Terrones B., S. de los Santos, Jesús de la Torre, Silvestre Dorador, Dionisio Zavala, E. A. Enriquez, Antonio Gutiérrez, Rafael Martínez Escobar, Ruben Marti y el Lic. Andrés Molina Enriquez, abogado consultor de la Comisión Nacional Agraria.

En su iniciativa sobre el Artículo 27, enviada al Congreso Constituyente de Querétaro, para su discusión y aprobación, exponían entre otras cosas:

"Precisamente, el conocimiento exacto de los hechos sucedidos, nos ha servido para comprender la necesidad indeclinable de reparar los errores cometidos. Es absolutamente necesario que en lo sucesivo nuestras leyes no pasen por alto los hechos que palpitan en la realidad, como hasta ahora ha sucedido, y es más necesario aún, que la Ley Constitucional, fuente y origen de todas las demás que habrán de dictarse, no eluda como lo hizo la de 1857, las cuestiones de propiedad, por miedo a las consecuencias. Es preciso abordar todos los problemas de la Nación con la misma entereza y con la misma resolución con que han sido resueltos los problemas militares interiores y los problemas políticos internacionales. Sí, pues, la nación ha vivido durante cien años con los trastornos producidos por el error de haber adoptado una legislación extraña e incompleta en materia de propiedad, preciso será reparar ese error, para que aquellos trastornos tengan fin ¡Que mejor tarea para el H. Congreso Constituyente, que reparar un error de cien años! Pues bien, eso es lo que nos proponemos con la proposición concreta que sigue a la presente exposición y que pretendemos sea sometida a la consideración del mismo H. Congreso... Al decir que la proposición que hacemos anuda nuestra legislación futura con la colonial, no pretendemos hacer una regresión, sino al contrario. Por virtud precisamente de existir en dicha legislación colonial el derecho de propiedad absoluta en el Rey,

bien podemos decir que ese derecho ha pasado con el mismo carácter a la Nación. En tal concepto, la Nación viene a tener el derecho pleno sobre las tierras y aguas de su territorio, y sólo reconoce u otorga a los particulares el dominio directo, en las mismas condiciones en que se tuvo por los mismos particulares durante la época colonial y en las mismas condiciones en que la República después lo ha reconocido u otorgado. El derecho de propiedad así concebido es considerablemente adelantado, y permite a la Nación retener bajo su dominio, todo cuanto sea necesario para el desarrollo social, como las minas, el petróleo, etcétera, no concediendo sobre esos bienes a los particulares, más que los aprovechamientos que autoricen las leyes respectivas..." (11)

El Constituyente de Querétaro, estableció un principio jurídico fundamental que en las Constituciones anteriores no existía, consistente en declarar que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro Territorio Nacional corresponden originariamente a la Nación, derivándose de esto dos consecuencias de suma importancia: una es la que el Estado a través de leyes secundarias puede imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, abandonando el concepto de la propiedad como derecho absoluto estableciendo ésta beneficio exclusivo del propietario que se sostenía anteriormente, considerándolo ahora como función social, pues por encima del interés individual del titular, coloca los intereses de la sociedad, a los que fundamentalmente se debe atender al reglamentar la extensión y límites del derecho de propiedad. En esta nueva concepción, se establece que el ejercicio de este derecho debe redundar en provecho de la sociedad y no en el interés individual de quien lo detenta, buscando siempre el beneficio social por encima del particular de cada individuo. La otra consecuencia que de esto se deriva, es fijar cuales son los bienes que pertenecen directamente a la Nación, la cual ejercerá sobre ellos el dominio directo, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellos a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

El propósito fundamental que emanaba el espíritu de todos los diputados era interpretar el sentimiento popular de la

Revolución, es decir, que por encima de los derechos individuales de la propiedad privada, estuvieran los derechos superiores de la sociedad, representada por el Estado para regular su repartición, uso y conservación. La importancia de que este precepto quedara firmemente garantizado se explicaba con sólo pensar que los esfuerzos realizados y las vidas perdidas hasta ese momento, serían inútiles. No podía el pueblo conformarse con las promesas ingenuas del Plan de Ayala, Las Leyes Agrarias y los Decretos hasta llegar a la Ley de 6 de enero de 1915, las Leyes de Petróleo y todas las relativas al subsuelo, ni tampoco el programa de reforma que marcaba el Decreto de diciembre de 1914. Los diputados pensaban que todo esto se vería irremisiblemente destruido en su eficacia por la interposición del primer amparo que concediera un Juez de Distrito, trayendo como consecuencia un fracaso más a los anhelos del sufrido trabajador del campo. (12)

El grupo de diputados constituyentes asentaron pues, un nuevo concepto de propiedad, apartándose de las doctrinas liberales y de la tradición jurídica nacional que sostenía el derecho de propiedad absoluto, y aún cuando subsiste la propiedad privada, derivada de la originaria, otorgaron a la Nación el dominio directo de los bienes aquellos que estimaron que su explotación correspondía a todos, consignando para ello que la conservación y distribución equitativa de la riqueza pública serían regulados por el Estado.

Para lograr esos fines, se fijaron las disposiciones del Artículo 27 Constitucional, los cuales podríamos reducir en los siguientes aspectos:

I.—La propiedad originaria corresponde a la Nación, representada por el poder público, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ella a los particulares, constituyendo la propiedad privada, y en atención al interés público y social, se faculta al poder público imponer modalidades a la propiedad; expropiar la propiedad privada, mediante indemnización; establecer limitaciones y prohibiciones a la propiedad de las personas físicas y morales.

II.—Explotación de los Recursos Naturales.

Se establece que corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma conti-

mental y los zócalos submarinos de las islas, los minerales y sustancias que se le asimilen, el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, declarando que son de propiedad nacional las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional, las de los ríos, lagos, lagunas y demás aguas que señala en este artículo.

Como dichos bienes no pueden formar parte del patrimonio de los particulares los declara inalienables e imprescriptibles, facultando al Estado, para otorgar concesiones a los particulares o sociedades constituídas conforme a las leyes mexicanas, para la explotación, uso y aprovechamiento de los recursos de que se trata, procurando en esto el mayor beneficio para la sociedad; exceptuando de lo anterior, el petróleo, los carburos de hidrógeno y la energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de un servicio público, cuya explotación corresponde exclusivamente a la Nación.

III.—Aspecto Agrario.—El Artículo 27 Constitucional, fija las bases de la Reforma Agraria, estableciendo los siguientes principios:

- 1.—El fraccionamiento de los latifundios.
- 2.—Establece los límites de la pequeña propiedad agrícola y ganadera, ordenando su respeto absoluto.
- 3.—Declara nulas las enajenaciones, concesiones, composiciones, ventas, todas las diligencias de apeo o deslinde transacciones o remates, sobre tierras, aguas y montes, pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades y núcleos de población efectuadas por autoridades locales y federales, en contravención a la Ley de 25 de junio de 1856 o a partir del día 1.º de diciembre de 1876.
- 4.—Establece la restitución de tierras a los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, otorgándoles capacidad jurídica para el disfrute de las mismas.
- 5.—Entrega de tierras a los núcleos de población carentes de ellas o de aquellos que no las tengan en cantidad suficiente para satisfacer las necesidades de su población, fijando la superficie mínima de unidad de dotación que en lo sucesivo será de diez hectáreas de riego o humedad o de sus equivalentes en otras clases de tierras.

6.—La creación de una dependencia directa del Ejecutivo Federal, encargada de la aplicación de las leyes agrarias y de su ejecución, que es el Departamento Agrario; un cuerpo Consultivo Agrario; Comisiones Mixtas para cada Estado de la Federación, Territorio y Distrito Federal, Comités Particulares Ejecutivos, para cada uno de los núcleos de población solicitantes de tierras; Comisariados Ejidales, para cada uno de los núcleos de población que posean ejidos.

7.—Establece las bases para el procedimiento Agrario.

Es así pues, como sintetizamos a grandes rasgos, en tres aspectos, con los principios que comprenden, al Artículo 27 Constitucional y de lo cual concluimos que, en lo sucesivo solo existirán tres clases de propiedad rústica en México, la pequeña propiedad, el ejido y la propiedad comunal; la pequeña propiedad establecida como límite a las afectaciones agrarias y cuando sea agrícola y esté en explotación, se ordena su respeto absoluto; los ejidos que se constituyen por la vía de dotación, de acuerdo con las necesidades de los núcleos de población carentes de tierras o no las tengan en cantidad suficiente para satisfacer sus necesidades, ordenando para ello el fraccionamiento de los latifundios; y, la propiedad comunal por la vía de restitución, otorgando capacidad jurídica para el disfrute de sus tierras, a los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal.

Después de la promulgación de la Constitución de 1917, y como consecuencia de llevar a la práctica los postulados del Artículo 27 Constitucional, se dictaron una serie de circulares y disposiciones reglamentarias encaminadas todas ellas a llevar a cabo esos postulados, cristalizando todo esto a la postre en la codificación Agraria, y demás leyes que integran toda una Institución en México, que llamamos Reforma Agraria, cuyos orígenes fueron la Ley de 6 de enero de 1915 y su fundamento actual, el Artículo 27 Constitucional, del cual son reglamentarias.

NOTAS BIBLIOGRAFICAS AL CAPITULO II

- (1) — Fabila, Manuel — "Cinco Siglos de Legislación Agraria en México" — Tomo I — México 1941, págs. 209 y 210.
- (2) — Arenas Guzmán, Diego — "Del Moderismo a los Tratados de Teoloyucan" — Inst. Nacional de Estudios Históricos de la Revolución México 1955 — págs. 65 y 66.
- (3) — Díaz Soto y Gama, Antonio — "La Revolución Agraria del Sur y Emiliano Zapata, su Caudillo" — Edit. Policromía — México 1960, pág. 84.
- (4) — Fabila, Manuel — Obra citada, págs. 215 y 216.
- (5) — Fabila, Manuel — Idem, págs. 257 y 258.
- (6) — Mendieta y Núñez, Lucio — "El Problema Agrario en México" — Edit. Porrúa — México 1966, pág. 179.
- (7) — Fabila, Manuel — Obra citada, págs. 270 a 274.
- (8) — Mendieta y Núñez, Lucio — Obra citada, págs. 173 y 174 — cita a Antonio Díaz Soto y Gama — "Ley Agraria del Villismo" — Artículo publicado en el Diario "El Universal" los días 22 y 29 de abril de 1953.
- (9) — Chávez P. de Velázquez, Martha — "El Derecho Agrario en México" — Edit. Porrúa — México 1964, pág. 203.
- (10) — Rouaix, Pastor — "Génesis de los Artículos 27 y 123 de la Constitución de 1917" — Puebla, Pue. 1945, págs. 46 y 47.
- (11) — Tomado del Diario de los Debates del Congreso Constituyente de 1917 — Tomo II — Imprenta Cámara de Diputados — México 1922.
- (12) — Rouaix, Pastor — Obra citada, págs. 135 y 136.

CAPITULO III

EL EJIDO Y LA PROPIEDAD COMUNAL.

- 1.—Concepto de Ejido y sus características.
- 2.—Sistemas de Explotación Ejidal:
 - a).—Individual.
 - b).—Colectiva.
- 3.—Clasificación de los Ejidos:
 - a).—Agrícola.
 - b).—Ganadero.
 - c).—Forestal.
- 4.—La Propiedad Comunal.

EL EJIDO Y LA PROPIEDAD COMUNAL

1.—Concepto de Ejido y sus Características.

En el capítulo correspondiente vimos que, en la Nueva España, el ejido estaba formado por los terrenos comunales que estaban situados a la salida de los pueblos y no eran tierras adquiribles ni prescriptibles según Cédulas Reales que al efecto se expidieron, servían como campo de juego a sus moradores y como pasillos para que los habitantes del fundo correspondiente, llevaran sus bestias a la dehesa, pero se dice que su principal función consistía en que eran reservas para cuando la población creciera por lo tanto, no eran tierras destinadas al cultivo.

"El Ejido fue creado en la Nueva España, por Cédula Real de Felipe II, dada el primero de diciembre de 1573 en la cual se expresaba: " Los sitios en que se han de formar los pueblos y reducciones, tendrán comodidad de agua, tierras, montes, entradas y salidas, labranzas, y un ejido de una legua de largo, donde los indios puedan tener sus ganados sin que se les revuelvan con los otros de los españoles. (1)

Así fué, como en la Epoca Colonial se entendía por ejido la parte de terreno situada en las afueras de las poblaciones, que no se labra ni se planta.

El Ejido de la Revolución Mexicana no era igual al ejido conocido en la Epoca Colonial pues siguiendo al Lic. Narciso Bassols, que nos dice que, el ejido de la colonia era de un carácter esencialmente comunal del núcleo beneficiario, situación que no se encuentra en el ejido moderno. Se quería arraigar a un determinado núcleo de población de indígenas como medio de crear poblaciones. Se trataba de llegar a una distribución geográfica estable mediante reducciones que eran los ejidos. Hoy se les dota o restituye de ejidos a las unidades de población ya formadas y que carecen de ellos. Esa es la verdadera misión de la reforma agraria: Que los campesinos

no carezcan nunca de una parcela ni los medios necesarios para su explotación, para que puedan tener un nivel de vida humano y razonable. (2)

El Artículo 27 de la Constitución de 1917, originalmente establecía la dotación de tierras a los núcleos de población que las necesitaran, pero solamente se refería a las tierras cultivables que se repartían en parcelas de aprovechamiento individual sin referirse al término ejido propiamente dicho. Sería la legislación reglamentaria, la que posteriormente designaría con este término a las tierras concedidas por dotación; y creemos que fue la Ley de Ejidos de 30 de diciembre de 1920, que en su Artículo 13 expresamente expuso: a la tierra dotada a los pueblos se les denominará ejido" y a partir de entonces así se consideró en la legislación subsecuente.

Analizando los Artículos 50, 130 y 138 del Código Agrario vigente, podemos desprender una definición de ejido, entendiéndolo por tal, la tierra dada a un núcleo de población que tenga por lo menos 6 meses de haberse fundado, con el objeto de que la explote directamente, desde luego con todas las limitaciones que la propia Ley señala, siendo en principio inalienable, inembargable, intransmisible, imprescriptible e indivisible.

El Lic. Angel Caso expone al respecto que, el ejido es la tierra dada a un núcleo de población agricultor, que tenga, por lo menos seis meses de fundado, para que la explote directamente, con las limitaciones y modalidades que la Ley señala, siendo, en principio, inalienable, inembargable, intransmisible, imprescriptible, indivisible. (3)

Por su parte el Dr. Mendieta y Núñez, conceptúa que "actualmente se denomina ejido a la extensión total de tierra con la que es dotado un núcleo de población". (4)

Conforme al Artículo 130 del Código Agrario, a partir de la diligencia de posesión definitiva, el núcleo de población es el propietario y poseedor de las tierras y aguas que se les conceda por resolución presidencial, con las limitaciones expresamente señaladas en el Artículo 138, que le otorga características especiales al ejido y son:

Es inalienable, por lo que no puede ser enajenado; principio que sufre dos excepciones y son las siguientes: la permuta y la fusión.

El ejido es inembargable por lo que no puede ser embargado ni total ni parcialmente, ni especialmente hipotecarse y todo acto jurídico en ese sentido será inexistente.

Es imprescriptible, tal regla no sufre en ningún caso de excepción.

Es intransmisible debido a lo cual, su explotación la realiza directamente el núcleo de población para el que se constituyó y en consecuencia le está prohibido a éste la explotación por tercera persona, no pudiendo por ello celebrar contratos de arrendamiento, aparcería y en general cualquier acto jurídico que tienda a la explotación indirecta de los terrenos ejidales siendo inexistentes las operaciones que se realicen en contravención a esto.

Declara la Ley que los bienes ejidales son indivisibles en principio, sin embargo, también señala las siguientes excepciones:

- a) Cuando el ejido está compuesto por varias fracciones aisladas entre sí, aun cuando el núcleo tenga unidad.
- b) Cuando el ejido está constituido por diversos grupos, separados entre sí y que explotan diversas fracciones del ejido aun cuando éste tenga unidad.
- c) Cuando el núcleo y ejido no son homogéneos, estando uno y otro integrado por diversas fracciones entre sí.
- d) Cuando hay unidad del núcleo y unidad topográfica del ejido, pero la división es conveniente para facilitar la explotación del mismo.

En tales casos deberá tenerse presente que los grupos resultantes, no queden con menos de 20 ejidatarios y de que tal división de acuerdo con los estudios técnicos y económicos realizados, conviene para el logro de una mejor explotación ejidal.

2.—Sistemas de Explotación Ejidal.

El ejido en su concepción actual, puede explotarse en dos formas, individual y colectiva, en ambos casos es el Presidente de la República la autoridad que fija su forma de explotación.

a).—Explotación Individual.

En cuanto a la explotación individual, es aplicable la fracción XVI del Artículo 27 Constitucional que expone:

"XVI.—Las tierras que deban ser objeto de adjudicación individual deberán fraccionarse precisamente en el momento de ejecutar las resoluciones presidenciales, conforme a las leyes reglamentarias".

La consecuencia que dé esta disposición constitucional se deriva, es partir del parcelamiento ejidal, consistente en la división y reparto equitativo de las tierras de cultivo en tantas unidades, denominadas parcelas ejidales, como ejidatarios tengan derecho a recibirlas; la propiedad de éstas pasa a los ejidatarios en cuyo favor se adjudiquen, propiedad sujeta a las limitaciones establecidas, por lo que es completamente distinta a la propiedad privada y que en tanto ésta puede transmitirse, gravarse, prescribir o hipotecarse, la otra conforme al Artículo 138 del Código Agrario en vigor queda fuera del comercio y no puede ser objeto de ninguna transacción. Ese derecho del ejidatario a la parcela, le es garantizado por el Estado al expedirle su Título Parcelario.

Una vez efectuada la adjudicación de la parcela, cada Jefe de familia tiene la obligación y el derecho de explotarla personalmente, pues como ya se indicó, existe prohibición expresa sobre la celebración de contratos de arrendamiento, aparcería y en general todo acto jurídico que tienda a la explotación indirecta so pena de inexistencia. Es obligación del ejidatario el trabajar su parcela por sí mismo, con las únicas excepciones de los casos que señala el Artículo 159 y que son los siguientes:

a) Cuando se trate de mujeres con familia a su cargo, incapacitadas para trabajar directamente la tierra por sus labores domésticas y la atención de sus hijos o menores que de ella dependan, siempre que vivan en el núcleo de población.

b) Los menores de 16 años que hayan heredado los derechos de un ejidatario.

c) Los incapacitados, cuando la incapacidad haya sobrevenido cuando menos un año después de trabajar en el ejido.

d) Los ejidatarios que hubieran sufrido accidente o padezcan enfermedades que los imposibiliten para el trabajo agrícola siempre que aquellos o éstas hayan sobrevenido por

lo menos un año después de trabajar en el ejido. En los casos antes señalados, el Consejo de Vigilancia intervendrá en la celebración de los contratos y designará la persona que en su representación vigile el exacto cumplimiento de los mismos.

Queda por tanto, el ejidatario en libertad de usar los métodos que considere más pertinentes para la explotación de su parcela.

El Código Agrario prevee, la suspensión y pérdida de los derechos ejidales, para el primer caso el ejidatario puede ser suspendido de sus derechos si deja de cultivar su parcela durante un año, sin causa justificada y los pierde en definitiva si no la cultiva en el lapso de dos años.

b). Explotación colectiva.—

Los ejidos pueden explotarse colectivamente, si son provisionales, por acuerdo del Gobernador del Estado o Territorio en donde estén ubicados, y si son definitivos, por determinación del Presidente de la República. (5)

Respecto al régimen de explotación colectiva, corresponde también al Presidente de la República señalar los casos en que debe hacerse en tal forma, atendiendo a la naturaleza de las tierras y el destino del producto de las mismas.

El Artículo 200 del Código Agrario establece que deben trabajarse en forma colectiva, las tierras que por constituir unidades de explotación infraccionables, exijan para su cultivo la intervención conjunta de los componentes del ejido; así como los ejidos que tengan cultivos cuyos productos estén destinados a industrializarse y que constituyen zonas agrícolas tributarias de una industria, en cuyo caso debe determinarse la clase de cultivos que se lleven a cabo. En ellos según el Artículo 201 del Código, los trabajadores que ejecuten las tareas íntimamente relacionadas con las labores del campo así como aquellas correspondientes al proceso industrial, son considerados como ejidatarios, únicamente para el efecto de dar unidad al grupo productor, para lograr una mayor organización del trabajo y una distribución más conveniente de las utilidades.

También pueden adoptar voluntariamente la forma de explotación colectiva, aquellos ejidos en los que la explotación individual resulte anti-económica, y en aquellos en que por

estudios técnico-económicos pueda comprobarse, que con tal forma de explotación se lograrán mejores condiciones de vida para los campesinos; y si es factible implantarla, ya sea por las condiciones topográficas y la calidad de los terrenos, por el tipo de cultivo que se realice, por las exigencias en cuanto a maquinaria implementos e inversiones de la explotación, o porque así lo determine el adecuado aprovechamiento de los recursos. Esto podrá realizarse aún en el caso de que el ejido ya se encuentre fraccionado. (Artículo 200 y 202).

Hasta antes de realizar el parcelamiento ejidal, el núcleo de población beneficiado por cualquiera de los procedimientos que establece la Ley, ya sea por dotación, restitución, ampliación o creación de nuevos centros de población; podrá explotar la tierra en forma colectiva, al igual que las tierras de agostadero o pastales, en la forma que se determina por el Código en sus Artículos 206 y 207.

Por último, expone el Artículo 203 del Código que, no podrán fraccionarse las extensiones superficiales como las "cajas", las "bolsas" y los "lotes bordeados", ya que se consideran unidades de explotación infraccionables, por lo que requieren de la ejecución de trabajos colectivos para su conservación, reparación y cultivo.

Ahora bien, en cuanto a las dos formas de explotación estudiadas, es de pensarse que sería más conveniente dar impulso a la explotación colectiva, organizada en cooperativas de producción, ya que creemos que con la implantación de las mismas se eliminarían problemas de producción que se presentan en el ejido con explotación individual, al organizarse la producción y venta de los productos ejidales, eliminando intermediarios, se favorecería también la mecanización del trabajo, con la adquisición de maquinaria agrícola, trayendo consigo la modernización de la agricultura ejidal, la obtención también, de créditos ofreciendo más garantías; y sobre todo si se impusiera en regiones ejidales, en donde las unidades individuales de dotación son pequeñas, lo que hace incosteable la explotación individual de las mismas.

Lo conveniente en una sana política agraria, parece consistir en hacer que, por alguna causa, dichas organizaciones sientan como evidente la necesidad del trabajo colectivo, por ejemplo, cuando exista un sistema de riego que haga imposible

el adecuado suministro de agua parcela por parcela, o el uso de la tierra para ciertos cultivos en los cuales la mecanización requiere que, por razones económicas, las labores se lleven a cabo en conjunto y no separadamente; donde exista cierta educación, cierta tendencia a la solidaridad social y a la ayuda mutua, y, sobre todo, en donde los campesinos se muestren inclinados a trabajar dentro de este tipo de explotación, ya que de ninguna manera debe forzárseles a laborar en un sistema colectivo de uso de la tierra, lo que sería contrario a la doctrina humana y democrática'. (6)

Para concluir el tema, creemos que es conveniente el desarrollo colectivo del ejido en donde las condiciones sean propias, porque desde el punto de vista económico, los ejidatarios tienen la posibilidad de usar maquinaria, implementos y créditos agrícolas, que determinan una mejor explotación de la tierra, disminuyendo los costos de producción; y desde el punto de vista social, constituyen un medio efectivo de unión que crea conciencia colectiva, ahuyenta el individualismo egoísta, desarrolla el sentido de cooperación en todas sus formas y arraiga al grupo campesino al campo, evitando su emigración a las ciudades y creando con ello, un núcleo social, político económico de estructura sólida para la vida nacional.

3.—Clasificación de los Ejidos.

La dotación de tierra, para la constitución del ejido comprenden:

- a) Las extensiones de cultivo o cultivables.
- b) La superficie necesaria para la zona de urbanización.
- c) La parcela escolar.
- d) Las tierras de agostadero, de monte o de cualquiera otra clase distinta a las de labor para satisfacer las necesidades colectivas del núcleo de población de que se trate.

En atención a la finalidad económica y social del ejido, la dotación deberá fijarse preferentemente, en las tierras afectables de mejor calidad y más próximas al núcleo de población solicitante. (Artículo 59 Código Agrario).

De conformidad al Artículo 81 del Código Agrario, los terrenos de monte, de agostadero y en general los que no sean cultivables, se dotarán en las extensiones suficientes para cubrir

las necesidades que de sus productos o esquilmos tengan los individuos beneficiados con unidades de dotación constituidas por tierras de cultivo o cultivables.

Sigue exponiendo este artículo que, en el caso de que sólo haya terrenos que no sean de cultivo, pero en los cuales pueda desarrollarse económicamente alguna explotación pecuaria o forestal, se entregarán en cantidad suficiente para que los campesinos puedan cubrir sus necesidades con el aprovechamiento de los recursos que dichos terrenos proporcionan.

Así tenemos que, los factores geográficos y biológicos son preponderantes en la clasificación de los ejidos que resultan de las dotaciones de tierras, y que son los siguientes:

Ejidos agrícolas, ganaderos y forestales.

Ahora bien, el Artículo 27 Constitucional establece la dotación de tierras para los núcleos de población que las necesiten en ellas se determina conforme al Reglamento correspondiente, las superficies de riego o humedad, de temporal, de agostadero y de monte que la integran, así como las extensiones susceptibles de abrirse al cultivo.

Conforme a esto también podemos clasificar los diversos tipos de ejidos, atendiendo a la explotación a que se dediquen sus tierras.

a).—Agrícola.

Ejidos agrícolas son aquellos que son destinados al cultivo y que resultan de una dotación o restitución de tierras de riego, humedad o temporal.

También pueden formarse ejidos agrícolas con tierras cultivables que son las de cualquiera de las tres clases antes mencionadas que no están en cultivo; pero que económica y agrícolamente sean susceptibles de él, mediante inversiones de capital y de trabajo que los ejidatarios puedan aportar por sí mismos o con ayuda del crédito ejidal. (7)

Es este el tipo de ejido que ha tenido el mayor desarrollo en nuestro país.

b).—Ejido Ganadero.

El Artículo 82 del Código Agrario, es el que señala la extensión y las condiciones para establecer los ejidos gana-

deros, atendiendo a, la capacidad forrajera de los terrenos, la capacidad de los agujeros y de que estos ejidos ganaderos se constituirán únicamente cuando los campesinos solicitantes tengan por lo menos el 50% del ganado necesario para cubrir la superficie que debe corresponderles o cuando el Estado esté en posibilidad de ayudarlos a satisfacer esa condición.

Presentándose estas dos condiciones, es necesario, además, que se elabore previamente un estudio técnico, para fijar la extensión de la parcela económicamente suficiente para asegurar la subsistencia y el mejoramiento de la familia campesina.

El Código Agrario en su Artículo 118 Fracción III va en auxilio de los ejidos ganaderos que ya estén constituidos, al establecer la obligación a los concesionarios de inafectabilidad ganadera, consistente en la entrega de parte de su producción pecuaria.

A este respecto, el Reglamento de los Artículos 118 Fracción III, y 119 del Código Agrario, para recolección y distribución de las crías de ganado que deben entregar los propietarios de predios amparados por concesiones de inafectabilidad, expedido por el Ejecutivo Federal el 8 de diciembre de 1954 expone en su Artículo 10. que las personas que obtengan un Decreto Concesión de Inafectabilidad Ganadera deberán entregar anualmente al Departamento Agrario.

a) El medio por ciento de sus crías de ganado mayor y el uno por ciento de las de ganado menor, cuando las ganaderías tengan menos de dos años de establecidas.

b) El uno por ciento de las crías de ganado mayor y el tres por ciento de las de menor, cuando tengan más de dos años y menos de cinco, y

c) El dos por ciento de las crías de ganado mayor y el cinco por ciento de los de menor, cuando tengan cinco o más años.

Los médicos veterinarios comisionados por la Secretaría de Agricultura y Ganadería seleccionarán las crías que deben entregar los ganaderos y el Departamento Agrario, oyendo la opinión de la Secretaría de Agricultura y Ganadería, procede al reparto, mediante sorteos, a los ejidatarios beneficiados, sujetándose a lo dispuesto en el Reglamento de referencia.

Los trabajos generalmente en este tipo de ejido llevan la finalidad de cría, cría y engorda de algunas especies de

animales, pudiendo llegarse a la industrialización de los productos del ganado como son el vacuno, bobino, porcino, etc., para lo cual se requiere una preparación especializada, por lo que se debe encauzar la educación de los campesinos en ese sentido.

c).—Ejido Forestal.

En el Artículo 81 en su segundo párrafo, el Código expresa: ... "En caso de que sólo haya terrenos afectables que no sean de cultivo, pero en los cuales pueda desarrollarse económicamente alguna explotación pecuaria o forestal, se entregarán en cantidad suficiente para que los campesinos puedan cubrir sus necesidades con el aprovechamiento de los recursos que dichos terrenos proporcionen".

Cuando se proyecten los ejidos ganaderos y forestales, se establecerá que la unidad de dotación en los primeros se determinará teniendo en cuenta la capacidad forrajera de los terrenos y los aguajes, y para los segundos la calidad y el valor de los recursos forestales. (Artículo 82)

La explotación de los ejidos forestales queda sujeta a lo prevenido por el Código Forestal, teniendo desde luego que ser metódica y racional para no acabar con ellos. Tales condiciones, no pueden ser observadas desde luego por los ejidatarios que carecen de la preparación necesaria, para la explotación de la silvicultura, en la que se necesitan grandes y costosas maquinarias, así como organización y capital; comprendiéndose por lo tanto, la falta de incremento para desarrollar esta clase de ejido en la República.

Podemos decir que el ejido forestal es de reciente creación. Realmente, la Reforma Agraria al referirse a la distribución de la tierra sólo tomó en cuenta las cultivables, olvidando totalmente el aspecto forestal siendo hasta 1942, en el actual Código Agrario, cuando aparece por primera vez, aun cuando de manera imprecisa la referencia al ejido forestal.

Los ejidos forestales sólo pueden constituirse cuando se dispone de grandes extensiones boscosas para dar a cada ejidatario una parcela, con cuya explotación racional puede satisfacer sus necesidades y las de su familia sin destruir lo que debe ser una base económica permanente de vida.

El ejido forestal constituye un verdadero problema que no ha sido abordado en forma conveniente por la Ley. Toda explotación silvícola requiere organización, maquinaria, capital, y enormes regiones arboladas para tener éxito. El ejidatario forestal, en el mejor de los casos se convierte en un alimentador mal retribuido de los grandes aserraderos por compañías capitalistas. (8)

4.—Propiedad comunal.

La propiedad comunal, en nuestro país, tiene sus orígenes en el México Antiguo, ya que existió como una de las formas de propiedad en los pueblos aztecas, como eran los Calpullis y Altepetlallis.

Los pueblos indígenas poseían grandes extensiones de terreno que trabajaban en común, la cosecha era repartida por partes iguales, ya que era el resultado de un trabajo colectivo, la tierra era transmitida de padres a hijos, la venta de estos terrenos estaba prohibida, al igual que el arrendamiento, es decir, no podía celebrarse contrato alguno que ocasionara cambio de dueño. La Tenencia Comunal en ellos era cosa innata ya que la adquirieron a través de sus antepasados y se practicaba como una obligación de familia, como podemos observar no había distinción entre ellos pues provenían de un tronco común.

La institución más importante en esa época fué la de la propiedad de los pueblos y constituye el antecedente directo del régimen comunal de los pueblos indígenas que sobrevivió en parte a la dominación española y que perdura en nuestros días, no obstante los ataques que sufrió en la época independiente como consecuencia de la aplicación de la Ley de Desamortización y posteriormente con las de Colonización y Terrenos Baldíos.

Durante la época colonial, con las tierras de común repartimiento, parcialidades o tierras de comunidad, resurgió la forma de propiedad comunal de los pueblos indígenas, repartos que hizo la Corona Española con los fines de proveer a su conservación y desarrollo, y que se sorteaban entre los habitantes de un pueblo a fin de que las cultivaran.

También fueron expedidos por la Corona, en esta época, diversos ordenamientos tendientes a la protección de las tierras comunales de los pueblos indígenas, con el fin de evitar que fueran despojados de ellos por los españoles, entre ellos se prohibía la venta de tierras comunales propiedad de los indios.

La formación y reconocimiento de las comunidades de indígenas obedeció al propósito de reducir a los vencidos a las prácticas de la fe católica, a la vida sedentaria, a la civilización cristiana, a la mejor vigilancia de las autoridades coloniales. (9)

Así está dicho expresamente en las Leyes 1a., 3a., 4a., 7a., 8a., 9a., 10a., 11a. 15a., 19a. 20a., Título 1o., Libro 1o., Recopilación de Indias. Todo el Libro 6o. de la misma Recopilación y otras muchas leyes del Gobierno Español establecen la organización, servicios, derechos y obligaciones de los indios con fines muy distintos y más altos que el sólo aprovechamiento de sus tierras. (10)

En la época independiente, durante el período reformista, con motivo de la Ley de Desamortización se privó de personalidad a las comunidades indígenas, incapacitándolas para poseer bienes raíces, disposición que posteriormente se elevó a rango constitucional en el Artículo 27 de la Constitución de 1857 y como consecuencia de ello, los pueblos indígenas dejaron de ser comunales, dando lugar con ello al nacimiento de la pequeña propiedad individual indígena.

Con la Ley de Nacionalización, poco después, y como consecuencia de su aplicación, desaparece la concentración eclesiástica, originando el surgimiento del latifundio civil, dejando a su merced la pequeña propiedad de los indígenas demasiado reducida.

En el Porfiriato, como consecuencia del surgimiento de las compañías deslindadoras, creadas a la luz de las Leyes de Colonización y de Terrenos Baldíos, sufre otro ataque directo la propiedad comunal de los pueblos, pues con el pretexto de deslindar terrenos baldíos, estas compañías realizaron muchos despojos, entre los cuales se usurparon tierras comunales.

La situación del indígena en esta época llegó a ser desesperante, pues muchos perdieron aquella propiedad que antes había sido de la comunidad agraria, que luego al desamortizarse se le concedió en propiedad privada, pues con la com-

plicidad de las compañías deslindadoras y con la interpretación de las leyes frente a las cuales no podría mostrar un título primordial y perfecto, su pequeña propiedad se vió absorbida por el gran latifundio colindante. (11)

En época posterior, los Planes Revolucionarios enarbolaban como bandera los despojos y usurpaciones de las tierras comunales a los pueblos indígenas, ya vimos cómo el Plan de Ayala pugnaba por la restitución de tierras a los pueblos despojados.

En el Capítulo correspondiente, vimos que la Ley de 6 de enero de 1915, primer Ley Agraria en el País, en sus considerandos hablaba de esos despojos, cometidos al amparo de la aplicación de las leyes anteriormente referidas y por lo cual declara nulos los actos que trajeran como consecuencia la privación de esas tierras, ordenando también la restitución de las mismas a los pueblos despojados.

Poco después, al expedirse la nueva Constitución, el 5 de febrero de 1917, esos postulados se elevarían a preceptos constitucionales, ordenando en su párrafo séptimo, Fracción VI de su Artículo 27, lo siguiente:

"VI.—Los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población, que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les haya restituido o restituyere, conforme a la Ley de 6 de enero de 1915, entretanto la ley determina la manera de hacer el repartimiento únicamente de las tierras..."

Más adelante, el 30 de diciembre de 1933, durante el Gobierno del General Abelardo L. Rodríguez, fué reformado el Artículo 27 Constitucional, quedando la fracción que nos ocupa, en la siguiente forma:

"VII.—Los núcleos de población que hecho o por derecho guarden el estado comunal tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques o aguas que les pertenezcan o que se les hayan restituido o restituyeren..."

En esta disposición se vuelve al antiguo sistema colonial, en cierto modo, por cuanto habiendo desaparecido las causas religiosas y de otras órdenes que dieron origen a las comunidades de indios, ahora se les reconoce personalidad en virtud de los bienes que les pertenezcan o que se les haya restituido

o restituyeren, de tal modo que ya no son comunidades indígenas, sino verdaderas comunidades agrarias cuya razón de ser radica en la naturaleza comunal de sus propiedades. Claro está que la mayor parte, por no decir que todas las comunidades agrarias del país están formados por indígenas; pero queremos significar que desde el punto de vista legal ya no es de naturaleza étnica, sino simplemente agraria, la razón de ser de tales comunidades. (12)

La propiedad de las tierras y aguas pertenecen a la persona jurídica constituida por el núcleo de población, teniendo sus integrantes iguales derechos para el goce y disfrute de las mismas, derechos que se transmiten sin ninguna formalidad ya que pasan por sucesión a sus familiares, siendo estos bienes inembargables, imprescriptibles, inalienables e intransmisibles. Así lo establece el Artículo 138 del Código Agrario al exponer que "los derechos que sobre bienes agrarios adquieren los núcleos de población serán inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransmisibles, y, por lo tanto, no podrán en ningún caso ni en forma alguna, enajenarse, cederse, transmitirse, arrendarse, hipotecarse o gravarse, en todo o en parte, siendo inexistentes las operaciones, actos o contratos que se hayan ejecutado o que se pretendan llevar a cabo en contravención de este precepto". Disposición aplicable a los bienes que se reconozcan y titulen en favor de las comunidades, ya que el Artículo anterior se refiere a los derechos que sobre bienes agrarios adquieran "los núcleos de población", por lo que quedan comprendidas también los que guarden el estado comunal, pues ya vimos que la fracción VII del párrafo séptimo del Artículo 27 Constitucional anteriormente transcrita, las reconoce como núcleos de población.

En cuanto a la explotación de los bienes comunales, el Artículo 210 del Código Agrario expresa "El Presidente de la República, por conducto de la Secretaría de Agricultura y Fomento y oyendo la opinión del Departamento Agrario, determinará la forma de organización agrícola y el sistema de explotación de los bienes comunales."

El código prevee el cambio de régimen comunal por el ejidal y al respecto ordena en su Artículo 143 que "Cuando las comunidades que hayan obtenido el reconocimiento de sus derechos de propiedad sobre tierras, bosques o aguas opten

por el régimen ejidal, sus bienes se deslindarán y, a petición de los interesados, se fraccionarán como en el caso de las restituciones" y el Artículo 144 que dice "Los núcleos de población que posean terrenos comunales podrán adoptar el régimen ejidal por voluntad de sus componentes, tramitándose este cambio por conducto del Departamento Agrario..."

Estos supuestos de cambio de régimen comunal por el ejidal se realizan por resolución dictada por el Presidente de la República.

Las tierras comunales por siglos han sido forjadas a producir cosecha tras cosecha mediante métodos primitivos de cultivo, lo que ha acarreado la pérdida de su fertilidad, los campesinos que guardan el estado comunal deberían de ser objeto de una mayor atención por parte del Estado, ya que se encuentran en pésimas condiciones en lo educativo y en su situación económica, no hay que conformarse en haberles devuelto sus tierras, sino que ahora debe de proporcionárseles ayuda tendiente a mejorar su nivel de vida y ayuda técnica en cuanto a la explotación de sus tierras, ya que esta se les ha postergado, encontrándose aún en las condiciones en que vivían anteriormente.

Es urgente a la vez, insistir en la enseñanza de la conservación de los recursos agrícolas entre nuestros grupos campesinos, pues aunque su progreso se realice lentamente, es el mejor paliativo. No sólo en teoría, sino en la demostración de las prácticas y ejemplos concretos y adecuadas, y cualesquiera otro medio susceptible de emplearse que se traduzca en acelerar este proceso de enseñanza.

NOTAS BIBLIOGRAFICAS AL CAPITULO III

- (1) — Recopilación de Leyes de Indias — Tomo II — Libro VI, Título III pág. 209.
- (2) — Bassols, Narciso — "Nueva Ley Agraria" — México 1927, pág. 22.
- (3) — Caso, Angel — "Derecho Agrario" — Edit. Porrúa.—México 1950, pág. 221.
- (4) — Mendieta y Núñez, Lucio — "El Problema Agrario de México" — Editorial Porrúa — México 1966, pág. 297.
- (5) — Mendieta y Núñez, Lucio — Obra citada, pág. 330.
- (6) — Fernández y Fernández, Ramón — "Economía Agrícola y Reforma Agraria" — Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos — México 1965, págs. 152 y 153.
- (7) — Mendieta y Núñez, Lucio — Obra citada, págs. 298 y 299.
- (8) — Idem, pág. 301.
- (9) — Orozco, Wistano, Luis — Citado por Mendieta y Núñez — "El sistema Agrario Constitucional" — Editorial Porrúa — México 1966, pág. 116.
- (10) — Idem — pág. 116.
- (11) — Chávez P. de Velázquez, Martha — "Derecho Agrario en México" — Editorial Porrúa — México 1964, págs. 180 y 181.
- (12) — Mendieta y Núñez, Lucio — "El Sistema Agrario Constitucional". pág. 117.

CAPITULO IV

LA REGLAMENTACION ACTUAL DE LA PEQUEÑA PROPIEDAD

- a) Antecedentes Legislativos.**
- b) Artículo 27 Constitucional, Fracción XV.**
- c) Código Agrario de 1942.**
- d) Certificados de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera.**

LA REGLAMENTACION ACTUAL DE LA PEQUEÑA PROPIEDAD

a).—ANTECEDENTES LEGISLATIVOS.

Los orígenes de la pequeña propiedad como se ha venido reglamentando en los diversos ordenamientos en materia agraria en el país, los encontramos quizá a partir de la Circular Núm. 3, expedida por la Comisión Nacional Agraria el 6 de mayo de 1916, para los casos de restitución y dotación de ejidos que se hicieron de conformidad a la Ley de 6 de enero de 1915, que ordenaba se respetaran las pequeñas propiedades inferiores a 40 hectáreas de labor y 60 de agostadero, o sea 100 hectáreas en total. (1)

Poco después y con motivo de la promulgación de la Constitución General de la República el 5 de febrero de 1917, el Artículo 27 que recoge los conceptos de la Ley de 6 de enero de 1915, en su texto original en lo que nos interesa para este Capítulo, expresaba:

"La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del Territorio Nacional, corresponde originalmente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellos a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

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

La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. Con este objeto se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios; para el desarrollo de la "pequeña propiedad"... los pueblos, rancherías y comunidades que carezcan de tierras y aguas,

o no los 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"...

El mencionado artículo, originalmente en su párrafo noveno, establecía:

"Se declaran nulas todas las diligencias, disposiciones, resoluciones y operaciones de deslinde, concesión, composición, sentencia, transacción, enajenación o remate que hayan privado total o parcialmente de sus tierras, bosques y aguas a los conduenazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población, que existan todavía, desde la Ley de 25 de junio de 1856; y del mismo modo serán nulas todas las disposiciones, resoluciones y operaciones que tengan lugar en lo sucesivo y que produzcan iguales efectos. En consecuencia, todas las tierras, bosques y aguas de que hayan sido privadas las corporaciones referidas, serán restituidas a éstas con arreglo al decreto de 6 de enero de 1915, que continuará en vigor como Ley Constitucional... Se exceptúa de la nulidad antes referida únicamente las tierras que hubieran sido tituladas en los repartimientos hechos a virtud de la citada Ley de 25 de junio de 1856 o poseída en nombre propio a título de dominio por más de diez años, cuando su superficie no exceda de cincuenta hectáreas..."

Y en su párrafo décimo primero, expresaba que:

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

a) En cada Estado y territorio se fijará la extensión máxima de tierra de que puede ser dueño un sólo individuo o sociedad legalmente constituida..."

El Artículo 27 Constitucional, como podemos desprender de lo anterior, dio un fuerte impulso al desarrollo de la pequeña propiedad, que surgiría a consecuencia del fraccionamiento de los latifundios, de las pequeñas propiedades que se respetarán en los procedimientos dotatorios y en los restitutorios. Vemos pues cómo el artículo citado ordenaba el desarrollo y el respeto de la pequeña propiedad, pero sin defi-

nirla, salvo en los casos de restitución en que se ordenó el respeto de las superficies de 50 hectáreas reuniendo los requisitos que menciona, por lo que en este aspecto se dejó a la legislación reglamentaria, la fijación de este concepto para los casos de dotación.

Ya vimos como la Circular Núm. 3 expedida por la Comisión Nacional Agraria, ordenaba el respeto de la pequeña propiedad cuando no excediera de cien hectáreas para casos de dotación, por lo que en casos de restitución era aplicable la disposición constitucional, que hasta la fecha no ha variado.

Posteriormente, por la Circular Núm. 18 expedida por la Comisión Nacional Agraria, el 13 de marzo de 1917, se expuso que deberían respetarse las propiedades que no excedan de cien hectáreas, para los casos de dotación es decir se ratifica lo acordado por la misma Comisión en la Circular Núm. 3 de 6 de mayo de 1916; pero poco después, el 25 del mismo mes y año, por la Circular Núm. 21 se modificó el criterio anterior, por acuerdo del primer jefe del Ejército Constitucionalista encargado del poder ejecutivo de la Nación, en el sentido de reducir la pequeña propiedad, pues ordenaba el respeto a la misma siempre y cuando no excediera de 50 hectáreas, para los casos de restitución y dotación de ejidos. (2)

La Ley de ejidos expedida durante el Gobierno del General Alvaro Obregón, el 30 de diciembre de 1920, en cuanto a los casos de dotación y restitución, exponía que, se respetaran las tierras que hubieren sido tituladas y los repartimientos hechos a virtud de la Ley de 25 de junio de 1856, o poseídas en nombre propio, a título de dominio, por más de diez años, cuando su superficie no exceda de cincuenta hectáreas. Por lo que se deduce que se consideraba como pequeña propiedad inafectable, aquella que no excediera en su extensión de 50 hectáreas. (3)

Dos años después, el 10 de abril de 1922 y durante el mismo Gobierno del General Obregón, se expide el Reglamento Agrario, el cual vino a modificar en forma absoluta, lo que anteriormente se entendía según la reglamentación anterior, como pequeña propiedad, y al respecto el Reglamento Agrario ordenaba que no procedía la restitución, cuando el poseedor actual probara que sus tierras fueron tituladas en los repar-

timientos hechos conforme a la Ley de 25 de junio de 1856 y no excedieran de cincuenta hectáreas condicionadas a que hubieren sido poseídas a nombre propio y a título de dominio, apegándose en esto al Artículo 27 de la Constitución de 1917, y por lo que se refiere a los casos de dotación, serían exceptuadas, las que tengan una extensión no mayor de ciento cincuenta hectáreas en terrenos de riego o humedad; doscientas cincuenta hectáreas en terrenos de temporal que aprovecharan una precipitación pluvial anual abundante y regular; las que tengan una extensión no mayor de quinientas hectáreas en terrenos de temporal de otras clases, y, las propiedades que por su naturaleza representan una unidad agrícola industrial en explotación.

También establecía el ordenamiento en cuestión, inafectabilidad atendiendo a las plantaciones o cultivos, para los casos de dotación, ordenando al respecto que esta no procederá, en plantaciones de árboles frutales, café, cacao, vainilla, hule y otras similares. (4).

Poco después y por Decreto de 10 de abril de 1922, se adiciona el Reglamento Agrario, incluyéndose como exceptuadas de dotación, las propiedades comprendidas en los contratos de colonización celebrados por el Gobierno Federal.

La Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas, expedida durante el Gobierno del Gral. Plutarco Elías Calles, el 23 de abril de 1927 se acogía a la anterior y el Artículo 27 Constitucional en los casos de restitución y, en cuanto a los casos de dotación ordenó que quedaban exceptuadas de afectación, las superficies que no excedan de ciento cincuenta hectáreas, cualquiera que sea la calidad de las tierras; las de superficie mayor, si no exceden de dos mil hectáreas, cuando estén dedicadas exclusivamente por ser tierras de agostadero a la cría de ganado y las comprendidas en los contratos de colonización celebrados con el Gobierno Federal.

Ordenaba esta Ley, que en cada propiedad de superficie superior a ciento cincuenta hectáreas, se respetará una extensión nunca inferior a ciento cincuenta hectáreas y equivalente a cincuenta parcelas de dotación individual. Aquí vemos el concepto de la Pequeña Propiedad que sustentaba el autor de esta Ley, Don Narciso Bassols, en el sentido de que ésta, debería de ser cincuenta veces mayor que las dimensio-

nes que se señalan en la misma, para las parcelas individuales en cuanto a la unidad de dotación.

Estableció también inafectabilidades en lo que se refiere a las plantaciones de café, cacao, hule, vainilla, alfalfa y árboles frutales. (5)

Posteriormente, se expide bajo el mismo régimen presidencial, la Ley de Dotaciones y Restituciones de 11 de agosto de 1927, que en cuanto a los casos de restitución se asimilaba a la anterior y al Artículo 27 de la Constitución de 1917, en tanto que para los casos de dotación, vino a establecer nuevos conceptos, ordenando que quedarían exceptuadas de afectación, las superficies que no excedan de ciento cincuenta hectáreas en terrenos de riego o humedad; las que no excedan de ciento ochenta en terrenos de temporal de primera o de trescientas en terrenos de agostadero o monte bajo susceptibles de labrarse; setecientos veinte en terrenos de agostadero para cría de ganado; las que no excedan de trescientas hectáreas en terrenos de monte alto; las que no excedan de mil cuatrocientas cuarenta hectáreas en terrenos no comprendidos anteriormente; las parcelas que se adquirieran en las colonias que se establezcan conforme a la ley respectiva.

En cuanto a las inafectabilidades que estableció esta Ley atendiendo a plantaciones o cultivos, expuso que de las afectaciones dotatorias se excluirán las plantaciones de café, cacao, hule, vainilla, plátano, alfalfa, caña de azúcar y demás cultivos perennes o de vida cíclica superiores a dos años, condicionadas estas inafectabilidades a que dichas plantaciones fueran anteriores a la fecha de la solicitud del expediente agrario y que los propietarios señalaren otras tierras que substituyeran a éstas en un radio de siete kilómetros. (6)

Por Decreto expedido por el H. Congreso de la Unión de fecha 17 de enero de 1929, durante el período presidencial del Lic. Emilio Portes Gil, se adiciona a la ley anterior, el Artículo 26-Bis, que vino a ser el Artículo 27 de la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas que se expediría durante ese período de gobierno, el 21 de marzo de 1929, derogando la anterior.

Esta Ley, sobre el tema que nos ocupa se asimiló a la anterior, con la variante de que en su Artículo 27 exponía que las superficies exceptuadas de afectación ejidal, en cuan-

to a la extensión y calidad de la tierra, se reducirían a un tercio cuando dentro del radio de siete kilómetros, no hubiere ninguna otra propiedad afectable en los términos de esa misma Ley. (7)

Artículo este, que se nos antoja a sostener sobre él, en su tiempo, un argumento de anticonstitucionalidad, ya que si la Ley Fundamental, es decir, la Constitución de 1917, en su Artículo 27, ordenaba el respeto absoluto a la pequeña propiedad, dejando a la Ley reglamentaria el concepto y delimitación de la misma, y siendo el caso de que esta Ley así lo hizo, el artículo que se comenta, ataca los preceptos de la misma, ya que presentándose esta hipótesis, se afectaría la propiedad inafectable que la misma ley establece.

Posteriormente y por Decreto de 12 de enero de 1932, se reforma el Artículo 10 de la Ley de 6 de enero de 1915, siendo esta una reforma constitucional, ya que la Asamblea Constituyente de Querétaro, la elevó a norma fundamental con la Constitución de 1917 y, en la parte que a nuestro estudio interesa, decía:

"... Las Comisiones Locales Agrarias, la Comisión Nacional Agraria y demás Autoridades encargadas de tramitar las solicitudes de dotación de ejidos, por ningún motivo afectarán la pequeña propiedad ni ninguna otra de las que están exceptuadas de afectación por la Ley Agraria en que se funde la dotación, las cuales serán siempre respetadas, incurriendo en responsabilidad por violación a la Constitución en caso de que lleguen a conceder dotaciones de ejidos afectando esas propiedades".

"El Presidente de la República no autorizará ninguna dotación de ejidos que afecte la pequeña propiedad o a las otras a que se refiere el párrafo anterior, siendo también responsable por violaciones a la Constitución, en caso de que lo hiciere".

"Iguales responsabilidades se exigirán en caso de que se concedan restituciones de tierras en contravención a la misma Ley Agraria". (8)

Esta reforma suprimió el recurso de amparo a los propietarios afectados por restituciones o dotaciones de tierras, pero ordenó el respeto absoluto a la pequeña propiedad, continuando sin definirla, dejando por tanto a la Ley reglamentaria su delimitación y alcances.

Poco después y por Decreto de 30 de diciembre de 1933, expedido durante el Gobierno del Gral. Abelardo L. Rodríguez, se reforma de nuevo el Artículo 27 Constitucional, y se abroga la Ley de 6 de enero de 1915, que para nuestro objeto expuso que:

'Las comisiones mixtas, los gobiernos locales y demás autoridades encargadas de las tramitaciones agrarias, no podrán afectar en ningún caso, la pequeña propiedad agrícola en explotación, e incurrirán en responsabilidad por violaciones a la constitución en caso de conceder dotación que la afecte'. (9)

En esta reforma se suprime al igual que la anterior el recurso de amparo a los propietarios afectados por restituciones o dotaciones de tierras, y en cuanto a la pequeña propiedad introduce nuevos conceptos, al ordenar que sea esta respetada, cuando sea "agrícola" y esté en "explotación".

En esta reforma continuó privando el concepto de función social a la pequeña propiedad como consecuencia de la imposición que a la propiedad hiciera el Constituyente de Querétaro, al ordenar su respeto cuando sea agrícola y condicionada a que se encuentre en explotación.

Al establecerse en la reforma que una de las modalidades del interés público es la de promover el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación, aparece un nuevo concepto de la función social de la propiedad rústica, que es la de mantenerse en explotación, pues habría que pensar que acontecería si en un momento dado se interrumpiera por sus dueños el aprovechamiento racional y conveniente de toda propiedad rústica del país y si el Estado no estuviera en condiciones de intervenir para evitarlo.

Seguramente por esta y otras razones el legislador de 1933, cuidó de establecer como función social de la propiedad rústica que se mantenga en explotación, cualquiera que sean sus dimensiones, pues no puede pensarse que la nueva expresión que se introdujo haya tenido por objeto redondear una frase o acomodarle un término sin ningún sentido, sino establecer como una de las condiciones de la pequeña propiedad para que sea inafectable, que esta se encuentre en explotación.

Como consecuencia de la reforma en cuestión, se establecen las tres condiciones que debería de llenar la pequeña

propiedad para considerarse inafectable y que serían las siguientes:

- a) Que sea propiedad agrícola
- b) Que se encuentre en explotación
- c) Que sea pequeña.

Con respecto a las dos primeras condiciones, siguiendo a la Dra. Martha Chávez Padrón. "no especificó lo que debía entenderse en uno y otro caso. Durante los años subsecuentes hasta llegar a la siguiente reforma Constitucional de 1946, en la práctica se interpretará la palabra agrícola por todo aprovechamiento agropecuario por la tierra, pero esto repito aconteció en una situación de hecho, no de derecho, y que tal vez explique la razón por la cual las siguientes reformas trataron ya específicamente tanto la pequeña propiedad agrícola, como la pequeña propiedad ganadera. La condición de que la pequeña propiedad estuviera en explotación, indicaba la necesidad de poner acorde esta propiedad con el nuevo concepto de función social del cual emanaba, aunque siempre debe entenderse que tal requisito exceptúa los casos que la técnica agrícola aconseja y los que la ciencia jurídica conceptúa como no imputables al sujeto de la obligación". (10)

En lo que respecta a la tercera condición, adoleció del mismo defecto de la disposición original, pues al no establecer los límites que confinan a la pequeña propiedad, para que los predios que la sobrepasen se consideren afectables en los excedentes, vuelve a dejarse sin precisar la idea de propiedad pequeña, quedando nuevamente a la legislación reglamentaria la aclaración de este concepto.

El 22 de marzo de 1934, se expide el primer Código Agrario en el país, durante el Gobierno del General Abelardo L. Rodríguez, intento que vino a constituir el primer ensayo de reunión de todas las disposiciones de la materia en un solo cuerpo de leyes, motivo por el cual marca un acontecimiento de suma importancia en la legislación agraria en el país; en su Capítulo V que titula de la pequeña propiedad y de las propiedades, obras y cultivos inafectables, en lo que respecta a la restitución se asimila a las leyes anteriores y al Artículo 27 Constitucional, en tanto que ordenaba el respeto de 50 hectáreas que hayan sido poseídas a nombre propio, a título de dominio y por más de diez años.

Por lo que se refiere a los casos de dotación, exponía que serían inafectables por esta vía: las superficies que no excedan de ciento cincuenta hectáreas en terrenos de riego; las que no excedan de trescientas hectáreas en tierras de temporal.

Exponía éste Código, que cuando dentro del radio de siete kilómetros no hubiere las tierras suficientes para dotar a un núcleo de población, la extensión fijada en los casos anteriores, se podrían reducir hasta cien y doscientas hectáreas respectivamente. Esta disposición contenida en el Código, nos parece que fue anticonstitucional en su época, pues tomando en consideración que el artículo 27 Constitucional si bien no concebía a la pequeña propiedad en cuanto a su extensión, sí ordenaba su respeto absoluto, por lo que la ley reglamentaria, en este caso el Código que se comenta, estableció como inafectables las superficies anteriormente citadas y la disposición que se alude, ataca los preceptos del mismo, ya que en los casos que se presentara la hipótesis que describe, se afectaría la propiedad inafectable que en un principio, el mismo estableció.

Este Código estableció inafectabilidades en cuanto a las plantaciones de caña de azúcar, hasta trescientas hectáreas en plantaciones ordenadas de plátano, café, cacao y árboles frutales. En cuanto a las inafectabilidades en cuestión, las establecía sujetándolas a las condiciones de que existieran con seis meses de anticipación a la solicitud de ejidos y al mantenimiento de las plantaciones. También estableció como inafectables las superficies sujetas a proceso de reforestación conforme a la Ley y Reglamentos Forestales y hasta quinientas hectáreas de riego o sus equivalentes en escuelas de Agricultura del Gobierno Federal.

Poco después, por Decreto de fecha 10. de marzo de 1937, se adiciona el Código Agrario, creando la inafectabilidad de las propiedades ganaderas por el término de veinticinco años, con el objeto de impulsar la ganadería, extensiones que fluctuarían entre los máximos de trescientas hectáreas para las tierras más feraces y cincuenta mil hectáreas para las desérticas.

El 23 de septiembre de 1940, durante el Gobierno del Gral. Lázaro Cárdenas, se expide el segundo Código Agrario en el país, conservándose los casos de restitución igual que el Có-

digo anterior; y en cuanto a dotación, ordenó que serían propiedades inafectables por dotación, ampliación o por constitución de nuevos centros de población, si se encuentran en explotación agrícola, las superficies que no excedan de cien hectáreas de riego o humedad, doscientas hectáreas de temporal o agostadero susceptibles de cultivo.

Estableció también, inafectabilidades atendiendo a las plantaciones y cultivo:

Hasta ciento cincuenta hectáreas dedicadas al cultivo del algodón si reciben riego de avenida pluvial o por sistemas de bombeo.

Hasta trescientas hectáreas en plantaciones de plátano, café, cacao o árboles frutales y henequén.

Inafectabilidades que, éste Código las sujetó a las condiciones del anterior, que existieran con seis meses con anterioridad a la solicitud de ejidos y el mantenimiento del cultivo o plantación.

Así mismo el Código que se comenta estableció inafectabilidades en cuanto al destino de los terrenos, en los siguientes casos:

Las superficies sujetas a proceso de reforestación conforme a la Ley y Reglamentos Forestales; los parques nacionales y zonas de reserva forestal, las extensiones que se requieran para las prácticas, experimentaciones y desarrollo de proyectos agrícolas ejecutados por los alumnos de las Escuelas Vocacionales Agrícolas o Superiores de Agricultura Oficiales o incorporadas.

Recoge este Código, la inafectabilidad ganadera del Código anterior, estableciendo que estas se otorgarán mediante concesión y en cuanto a su extensión superficial, señala las mismas que el anterior.

Estos son, los antecedentes históricos de los orígenes reglamentarios de la pequeña propiedad, tocándonos ahora entrar al estudio de su reglamentación actual, que es materia de los siguientes incisos de esta Tesis.

b).—ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL, FRACCION XV.

La pequeña propiedad tal y como la encontramos reglamentada actualmente, en nuestra Constitución General de la Re-

pública, con la reforma de 30 de diciembre de 1946 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de febrero del siguiente año, cuando gobernaba el país el Lic. Miguel Alemán Valdez, es en donde se determinó la forma como existe actualmente, la pequeña propiedad.

La fracción XV del Artículo 27 Constitucional, de acuerdo con la reforma, quedó en la siguiente forma:

"...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 la que no exceda de cien hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierra, 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 monte o de agostadero en terrenos áridos.

Se considerará así mismo, 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 del algodón si reciben riego de avenida pluvial o por bombeo; de trescientas en explotación cuando se destinen al cultivo de 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 quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, en los términos que lije 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 señala-

dos por esta fracción siempre que se reunan los requisitos que fije la ley..."

La reforma constitucional comentada, por lo que hace a la fracción XV, después de reiterar lo que ya expresaba la reforma que se hizo en el año de 1933, en el sentido de que ninguna Autoridad Agraria podrá afectar en ningún caso la "pequeña propiedad agrícola en explotación", estableció categóricamente en el segundo párrafo de esta fracción que se considera pequeña propiedad agrícola la que no exceda de cien hectáreas de riego o humedad de primera o su equivalente en otras clases de tierras en explotación. Con lo cual se establece cuáles son los requisitos indispensables de la pequeña propiedad; de la misma manera el párrafo quinto de la fracción citada establece que deberá considerarse como pequeña propiedad ganadera la que no exceda de la superficie necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor, según la capacidad forrajera de los terrenos. De acuerdo con lo anterior, las características que deben concurrir para que un predio deba considerarse como pequeña propiedad inafectable exenta de contribuir a la formación de un ejido, son las siguientes:

1o.—Que se trate de una pequeña propiedad rústica, agrícola o ganadera.

2o.—Que siendo agrícola no sea mayor de cien hectáreas de riego o humedad o su equivalente en otras clases de tierras de acuerdo con las equivalencias que la propia disposición señala, o bien, que no sea mayor de ciento cincuenta hectáreas dedicadas al cultivo de algodón bajo determinadas condiciones o mayor de trescientas hectáreas si están permanentemente explotadas con los cultivos que en el mismo mandato se enumeran; que siendo ganadera no rebase la superficie necesaria para el mantenimiento de quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en menor; y por último,

3o.—Que el predio esté en explotación.

Según esto, si el predio agrícola o ganadero que está en explotación sobrepasa los límites señalados anteriormente, indudablemente que es afectable para fines ejidales, en la superficie que exceda de tales límites, ya que la propiedad privada tiene como función social contribuir con sus excedentes a la satisfacción de las necesidades agrarias de los núcleos de po-

blación campesinos, quedando por tanto, sujeta a afectación para contribuir a la formación de ejidos.

Si la superficie total de un predio rústico o parte de ella, no se encuentra en explotación y se mantiene en ese estado hasta comprobarse que no cumple con la función social de contribuir al abastecimiento de las necesidades agrícolas del consumo nacional, es afectable totalmente la superficie no explotada, aunque el predio no rebase los límites señalados para la propiedad inafectable y cualquiera que sea su magnitud, supuesto que la disposición constitucional establece la condición de que esté en explotación para que se considere como pequeña propiedad que no se puede afectar.

Concluyéndose, que de acuerdo con la disposición constitucional citada, la propiedad privada agrícola o ganadera que no se mantenga en explotación, cualquiera que sea su magnitud, es susceptible de expropiación para destinarse a satisfacer las necesidades agrarias de los núcleos de población capacitados.

El Dr. Lucio Mendieta y Núñez, al exponer su criterio sobre la reforma en cuestión, al cual nos adherimos, expone lo siguiente, "de acuerdo con el Artículo 27 Constitucional reformado en el año de 1946, ya no se hace la distinción entre inafectabilidad por los motivos expresados en la clasificación a la que se refiere esta nota, (se refiere a las inafectabilidades en cuanto a la extensión de la tierra en relación con la calidad de la misma, sus plantaciones o cultivos, o destino) sino que se considera a todas las propiedades inafectables bajo el rubro general de pequeña propiedad que, según el análisis crítico que hacemos en el capítulo correspondiente de esta obra sobre las citadas reformas al Artículo 27 de la Constitución, entraña un error técnico imperdonable, pues resulta absurdo llamar pequeña propiedad a una extensión de trescientas hectáreas, solamente porque esta sembrada con árboles frutales, por ejemplo, y considerar también como pequeña propiedad a una extensión de cien hectáreas de riego, únicamente por el hecho de no estar sembradas con cultivos valiosos". (11)

Los fines de la pequeña propiedad son económicos y sociales, con ella se trata de crear una clase media rural, satisfacer las necesidades de una familia de esa clase y, en consecuencia debe atenderse a la productividad de la tierra para

fijar su extensión, mientras mayor sea la productividad, menor la extensión y no al contrario. (12)

c).—CODIGO AGRARIO DE 31 DE DICIEMBRE DE 1942

El Código Agrario de 1942, actualmente en vigor, sufrió las reformas de acuerdo como se había hecho con la Constitución, hasta el año de 1950, teniendo que transcurrir algunos años para ello modificando el Artículo 104, que de acuerdo con la reforma, quedó en la siguiente forma.

En su capítulo Octavo, Sección Primera, que denomina Bienes Inafectables por dotación, ampliación o creación de nuevos centros de población, el Artículo 104, expresa que:

“...Artículo 104. Son inafectables por concepto de dotación ampliación, o creación de un nuevo centro de población agrícola:

I.—Las superficies que no excedan de cien hectáreas de riego o humedad de primera, o las que resulten de otras clases de tierras, de acuerdo con las equivalencias establecidas por el Artículo 106;

II.—Las superficies que no excedan de doscientas hectáreas en terrenos de temporal o de agostadero susceptibles de cultivo;

III.—Hasta ciento cincuenta hectáreas dedicadas al cultivo del algodón, si reciben riego de avenida fluvial o por sistemas de bombeo;

IV.—Hasta trescientas hectáreas en explotación cuando se destinen al cultivo de plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, cacao o árboles frutales.

IV-Bis.—Hasta cinco mil hectáreas de terreno dedicados o que se dediquen en lo futuro al cultivo del guayule en los Estados de Aguascalientes, Coahuila, Chihuahua, Durango, Nuevo León, San Luis Potosí y Zacatecas y por el término de cincuenta años prorrogable hasta por veinte años más. . .

V.—Las superficies sujetas a procesos de reforestación, conforme a la Ley o Reglamentos Forestales. En este caso, será indispensable que por el clima, topografía, calidad, altitud, constitución y situación de los terrenos, resulte impropia o antieconómica la explotación agrícola de los mismos.

VI.—Los parques nacionales y las zonas de reserva forestal definidos de acuerdo con la ley de la materia.

VII.—Las extensiones que se requieran para las prácticas, experimentaciones y desarrollo de proyectos agrícolas ejecutados por los alumnos de las Escuelas Vocacionales Agrícolas o Superiores de Agricultura, Oficiales o incorporadas.

VIII.—Los cauces de las corrientes, los vasos y las zonas federales, propiedad de la Nación.

En cuanto a las propiedades inafectables por restitución, el Código vigente en su Artículo 48 establece lo siguiente:

"Artículo 48.—Al concederse una restitución de tierras, bosques o aguas, únicamente se respetarán:

I.—Las tierras y aguas tituladas en los repartimientos hechos conforme a la Ley de 25 de junio de 1856;

II.—Hasta cincuenta hectáreas de tierras con las aguas correspondientes cuando sean de riego, siempre que hayan sido poseídas en nombre propio a título de dominio, por más de diez años anteriores a la fecha de la notificación inicial del procedimiento que se haga al propietario o poseedor en los términos de la Ley vigente en la fecha de la solicitud. . ."

Como es de verse, pues, en cuanto a las propiedades inafectables por restitución, el Código vigente se equipara a los Códigos anteriores y recoge al igual que éstos, el mandato constitucional a que hemos hecho referencia al ocuparnos de este caso.

Por lo que se refiere al Artículo 104 transcrito anteriormente, podemos observar que el Código Agrario no fue modificado de acuerdo con la reforma constitucional de 1946, sino que conserva su redacción original agregando una causa de inafectabilidad más, las plantaciones con caña de azúcar, y afirmamos esto, porque el Artículo 104 no considera en su enunciado a las superficies que menciona, como pequeñas propiedades, sino que, las considera como bienes inafectables por dotación.

Como hemos visto a través de las diferentes disposiciones reglamentarias del Artículo 27 Constitucional, ha permanecido el principio de considerar inafectables determinadas propiedades, inafectabilidades que recoge el Código vigente y que fueron elaboradas a la luz de las citadas leyes y códigos anteriores, atendiendo a los siguientes lineamientos:

a) De la extensión de la tierra en relación con la calidad de la misma.

b) De la extensión de la tierra en relación a sus plantaciones o cultivos.

c) Del destino de la tierra.

De esta disparidad entre el Código Agrario y el Artículo 27 de la Constitución reformado en 1946, resulta que para la Constitución son inafectables las propiedades que señala el Código Agrario por considerarlas pequeñas propiedades y para el Código Agrario son inafectables simplemente por disposición de la Ley, sin hacer mención alguna al hecho de que se trate de pequeñas propiedades y por consiguiente nuestra clasificación está de acuerdo con el Código Agrario y también con los principios técnicos que deben imperar en la materia; pero reconocemos que el Código Agrario debió haber sido modificado conforme a la Ley Suprema aún cuando está última no se halla de acuerdo con la lógica y con los tecnicismos legales. (13)

En la reforma Constitucional de 1946, al establecer la pequeña propiedad ganadera como aquella que no exceda de la superficie necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, y de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos, no reconoció las concesiones de inafectabilidad ganadera que continúan en el Código actual, en evidente violación al Artículo 27 Constitucional, por lo que siguen con el vicio de anticonstitucionales.

Las nuevas reformas introducidas en el Artículo 27 Constitucional, aparte de los errores que contienen, resultaron, así, notoriamente insuficientes, porque dejaron en pie uno de los más serios problemas de nuestro derecho agrario: el de las concesiones de inafectabilidad ganadera que si bien favorecen el desarrollo de la ganadería, perjudican a los núcleos de población necesitados de tierras y favorecen la persistencia del latifundismo con evidente violación del Artículo 27 Constitucional. (14)

Por lo que se refiere a la Fracción IV-bis del Artículo del Código en cuestión, seguimos a Manuel Ortiz Hinojosa que expone:

La fracción IV-bis del Artículo 106 del Código Agrario se

refiere a terrenos dedicados al cultivo del guayule y establece una forma de inafectabilidad muy especial referida nada más a siete Estados de la República y por tanto no aplicable en todo el territorio Nacional. Es una inafectabilidad temporal por 50 años prorrogables hasta por 20 años más y que se originó durante la guerra por la grave escasez del hule. Al concluir la guerra volvió la normalidad al mercado del hule y se dejó de explotar el guayule silvestre. En consecuencia, se trata de una inafectabilidad nacida por circunstancias provocadas por la guerra y que han desaparecido; de una inafectabilidad importante que no hay razón para conservar y que hasta la fecha nadie ha solicitado ni utilizado. (15)

A lo que agregamos que esta inafectabilidad, no tiene base constitucional y evidentemente se aparta del espíritu que anima a las bases rectoras de nuestra Reforma Agraria.

Ahora bien y de acuerdo con la reglamentación actual en esta materia, afirmamos que la reforma de 1946, trajo como consecuencia que se considere como pequeña propiedad lo que según los Códigos Agrarios anteriores y el Código vigente reconocían como superficies inafectables por dotación, las cuales como se vió al estudiar los antecedentes históricos en la primera parte de este capítulo, han variado en extensión y podían modificarse según fueron las necesidades y nuevas condiciones creadas a través de nuestra reforma agraria. Es así que en los ordenamientos anteriores no se consideraron las superficies inafectables como pequeñas propiedades y actualmente debido al crecimiento de la población agrícola, consideramos que las 100 hectáreas de riego y sus equivalentes en otra clase de tierras, las 150 hectáreas en cultivos de algodón y las 300 de diferentes plantaciones, no pueden considerarse como pequeñas propiedades, ni mucho menos que esas extensiones constituyan un régimen de tenencia de la tierra, adecuado a las condiciones sociales y económicas de nuestro país, además no consideramos de justicia que todavía se fije una extensión mayor de tierra cuando se cultiva con productos de mayor rendimiento como es el caso del algodón, caña de azúcar, etc., y todavía más, con motivo de la reforma a que aludimos y la expedición en la misma fecha de la Ley de Riegos en vigor actualmente, como veremos en el capítulo correspondiente, el proceso de la reconcentración agraria se ha venido agudizan-

do en la mayor parte de los terrenos de riego beneficiados con las obras construídas por el Gobierno Federal, ya que dicha Ley, como veremos en su oportunidad, al remitirse al Código Agrario en vigor y por ende sujetarse a la reforma constitucional de referencia en cuanto a la pequeña propiedad inafectable, fundamos lo afirmado anteriormente, además que la misma Ley, facilita la especulación con las tierras más valiosas y el fraccionamiento simulado en familiares e interpósitas personas, con los plazos considerables que concede a los propietarios localizados dentro de la zona de riego de que se trate, en grave perjuicio de los auténticos campesinos con derecho a la tierra y que realmente la trabajan.

d).—CERTIFICADOS DE INAFECTABILIDAD AGRICOLA Y GANADERA

Nos toca hacer el estudio de esta gran innovación que ha aceptado y ejercitado la reforma agraria. A partir de la reforma Constitucional de diciembre de 1946 se hizo indispensable la modificación al Código Agrario vigente para ponerlo en concordancia con la misma; pero no fue sino hasta por Decreto presidencial de fecha 23 de septiembre de 1948, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de octubre de ese año, en que se expidió el Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera con el que se pretendió establecer esa concordancia, es decir, fue así hasta los dos años en que se reglamentaron los puntos reformados al Artículo 27 Constitucional en materia agraria. Ese reglamento nos parece por su naturaleza anticonstitucional, ya que fue expedido directamente por el Ejecutivo Federal, debiendo haber sido expedido por el Congreso de la Unión, ya que creó algunas disposiciones legales.

Pero no nos ocuparemos de esa anticonstitucionalidad, sólo la indicamos, por no referirse el tema de esta tesis a esta cuestión, por lo que nos ocuparemos del Certificado de Inafectabilidad.

Creemos que el documento en sí "Certificado de Inafectabilidad" ha venido a introducir en nuestro derecho vigente una novedad por su naturaleza, los efectos que se le atribuyen y los requisitos formales para su tramitación y obtención; pero debemos tener siempre presente la diferencia del derecho

que se tiene a la inafectabilidad y el documento formal o sea el certificado de inafectabilidad, por este último se da el reconocimiento al primero. Por lo que en nuestro derecho se da a este documento una inmunidad especial para las afectaciones agrarias, ya que con él se puede ir al juicio de amparo en caso de afectación.

Desde luego se advierte la diferencia entre el derecho a la inafectabilidad y el Certificado de Inafectabilidad en sí. Los efectos de uno y otro son diferentes, ya que ese último como expresión formal del primero, tiene que seguir o tener también una expresión o actividad formal. Pero siempre ligado al primero, de tal modo que cuando se extinga el primero se extinguirá necesariamente el segundo.

Los fines, aparentemente se confunden, pues el certificado servirá en lo sucesivo para resguardar y proteger el derecho, siendo así su manifestación única y por tanto sin consagración exterior, esta es la única manifestación de la existencia del Derecho de Inafectabilidad.

El derecho a solicitar el Certificado de Inafectabilidad se encuentra consagrado en el Artículo 294 del Código Agrario al decir: "los dueños de predios que por su extensión sean inafectables y los de aquellos que hubieren quedado reducidos a la extensión inafectable que marca este código, ya sea que se dediquen a explotaciones agrícolas o ganaderas, podrán solicitar la expedición del certificado de inafectabilidad... "Para lo cual se tiene que seguir un procedimiento especial, como especiales son todos los de la materia agraria, ante las autoridades del Departamento Agrario que culmina con aprobación y firma del Presidente de la República.

Se ha dicho que este documento es preciado por su significación, porque lleva la tranquilidad, seguridad y progreso al campo; pero, es de desearse que su expedición sea más sencilla y más rápida; sencilla para que esté al alcance de los pequeños propietarios y puedan por sí tramitarlos; rápido para que a la brevedad posible se tenga la seguridad de la pequeña propiedad que se desea. Para quitarnos este engorroso juicio que en la actualidad se debe seguir para obtener el tan preciado documento y para que también se les expida en forma rápida a todos los que tengan derecho a él y no se vean como, en la actualidad, amenazados y en algunos casos has-

ta con la pérdida de sus tierras que por años han venido cultivando, pero que por sólo la falta del certificado, se ven privados de lo que legalmente les corresponde.

Del certificado de inafectabilidad, se deduce que su fin es el resguardo del propietario contra las afectaciones agrarias que pudieran sufrir en sus propiedades agrícolas amparadas por dichos certificados, porque, se incorpora en éste el derecho mismo de inafectabilidad, dándole así un título de garantía contra las afectaciones agrarias y que se le hace imprescindible para este objeto. La no tenencia de dicho documento hace nugatorio el derecho que consagra la Constitución para los pequeños propietarios agrícolas o ganaderos en explotación, pues en consecuencia un pequeño propietario, agrícola o ganadero no podrá disfrutar de la garantía de inafectabilidad, ni podrá hacer valer sus derechos de pequeño propietario ante las autoridades judiciales, no obstante que se encuentre dentro de los límites reales y efectivos que señala la ley, para la pequeña propiedad, tan sólo por no tener ese certificado.

Concluimos que es el certificado de inafectabilidad el título por excelencia, que da el derecho al pequeño propietario sobre sus tierras, con el que podrá hacer valer sus derechos para los casos de afectación, motivo suficiente para que se vea en el campo el temor de los que carecen de ese título y que como se ha quedado asentado es una gran mayoría de pequeños propietarios, que por las razones también expuestas no les ha sido posible adquirirlo.

Por lo que sería arbitrario restringir el derecho de acudir al juicio de amparo a los pequeños propietarios, sin que sean óbice para llegar a esta conclusión las circunstancias de que exija que tenga Certificado de Inafectabilidad o que en lo futuro se expida, supuesto de que al mencionar "certificado" no se contrae a un papel de éstas o aquéllas dimensiones, de tal o cual color, etc., sino a una constancia oficial expedida por las autoridades agrarias, como ya indicamos, es testimonio fiel para acreditar la propiedad.

De todo lo anterior, concluimos que el Certificado de Inafectabilidad es un título concreto, personal e indentificable, el que no da lugar a confusión alguna, y que pudiera hacerse difícil las ejecuciones agrarias o paralizar su marcha.

NOTAS BIBLIOGRAFICAS AL CAPITULO IV

- (1) — Fabila, Manuel — "Cinco Siglos de Legislación Agraria en México". Tomo Primero — México 1941, Págs. 287 y 288.
- (2) — Idem, Págs. 313 y 314.
- (3) — Idem, Págs. 346 a 362.
- (4) — Idem, Págs. 383 a 388.
- (5) — Idem, Págs. 449 a 475.
- (6) — Idem, Págs. 476 a 501.
- (7) — Idem, Págs. 510 a 535.
- (8) — Idem, Págs. 541 a 543.
- (9) — Idem, Págs. 547 a 555.
- (10) — Chávez Padrón de V., Martha — "El Derecho Agrario en México" — Edit. Porrúa — México 1964, Pág. 244.
- (11) — Mendieta y Núñez, Lucio — "El Problema Agrario de México" Editorial Porrúa — México 1966, Págs. 271 y 272.
- (12) — Idem, Pág. 415.
- (13) — Idem, Pág. 272.
- (14) — Idem, Pág. 417.
- (15) — Ortiz Hinojosa Manuel — "Comentarios al Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos" — Edición de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, Págs. 74 y 75.

CAPITULO V

LA REDUCCION DE LA PEQUEÑA PROPIEDAD AGRICOLA EN LOS DISTRITOS NACIONALES DE RIEGO.

- 1.—Legislación actual aplicable, en materia de Distritos de Riego.**
- 2.—Autoridades facultadas para aplicarla.**
- 3.—Los Distritos Nacionales de Riego.**
 - a).—Creación, organización y funcionamiento de los Distritos de Riego.**
 - b).—Distribución de la Propiedad en los Distritos de Riego.**
- 4.—Necesidad de reducir la pequeña propiedad agrícola en los Distritos de Riego de nueva creación.**

LA REDUCCION DE LA PEQUEÑA PROPIEDAD AGRICOLA EN LOS DISTRITOS NACIONALES DE RIEGO

1.—LEGISLACION ACTUAL APLICABLE, EN MATERIA DE DISTRITOS DE RIEGO.

La legislación actual aplicable en los Distritos de Riego la constituyen en primer orden la Ley de Riegos de 31 de diciembre de 1946 y, supletoriamente, la Ley de Aguas de Propiedad Nacional de 30 de agosto de 1934 y su Reglamento de 24 de marzo de 1936; la Ley Reglamentaria del Párrafo Quinto del Artículo 27 Constitucional en materia de Aguas del Subsuelo de 29 de diciembre de 1956 y su Reglamento de 30 de diciembre de 1957.

Antes de entrar al estudio de la Ley de Riegos en vigor, se considera necesario analizar a grandes rasgos su antecedente inmediato que fue la Ley de Irrigación con Aguas Federales de 4 de enero de 1926, publicada en el Diario Oficial de fecha 9 del mismo mes y año, para después comentar la actual Ley de Riegos, materia de este apartado, y por último hacer un comentario general sobre las Leyes de Aguas y del Subsuelo, mencionadas anteriormente, supletorias de la anterior en lo relacionado a los Distritos de Riego.

La Ley de Irrigación con Aguas Federales, fue expedida atendiendo a los siguientes lineamientos generales:

1.—Que el papel fundamental del Gobierno deberá ser el de fomentar la agricultura, crear la pequeña propiedad y aumentar la población en el campo; declarando en consecuencia de utilidad pública, no sólo el riego de las tierras de propiedad privada, sino también las obras de abastecimiento de agua en los centros de población rural, la regularización de corrientes, el alumbramiento de aguas subterráneas, el drenaje de terrenos húmedos, etc., etc.

II.—Que el Gobierno debería de impartir ayuda moral y técnica a los particulares que quisieran construir obras de riego así como las asociaciones de pequeños propietarios que quieran desarrollar sistemas de riego y, finalmente, que el propio Estado debería emprender, por su exclusiva cuenta, la realización de los grandes proyectos de riego, adquiriendo previamente la totalidad de las tierras de propiedad privada que fueran a resultar beneficiadas con las aguas o afectadas por el desarrollo de las obras, indemnizando a los propietarios afectados con parte de las propias tierras ya beneficiadas.

III.—Que las cantidades invertidas por el Gobierno en ese último caso le deberían ser reembolsadas íntegramente por quienes adquirieron los terrenos regados o beneficiados en las obras, en los plazos que se fijaran en cada caso. (1)

Posteriormente, el 31 de diciembre de 1946 se expide la Ley de Riegos actualmente en vigor, siguiendo los lineamientos de la anterior en algunos aspectos y cambiándolos en otros, por lo que entraremos al análisis de su articulado haciendo comentarios en donde se juzgue necesario en lo referente al tema que nos ocupa.

En su Artículo 1o. se expone que, el objeto de la Ley es promover, fomentar y encauzar la planeación, proyecto, construcción y operación de obras de riego, saneamiento y protección de tierras y sus complementarios.

Las finalidades que persigue la Ley son: aumentar, mejorar y asegurar la producción agrícola nacional, procurando el máximo aprovechamiento de los recursos hidráulicos del país y para ello, se declara de utilidad pública;

I.—La construcción de Obras Hidráulicas de captación, almacenamiento, derivación, conducción y distribución; de alumbramiento de aguas subterráneas; de eliminación de aguas y sales perjudiciales a la agricultura y de protección de tierras de cultivo.

II.—El desarrollo de energía hidráulica aprovechando las obras de riego;

III.—La adquisición de los terrenos necesarios para alojar y operar dichas obras;

IV.—La construcción de vías de comunicación necesarias para el desarrollo de las obras de riego;

V.—El aprovechamiento de obras de riego de canteras, depósitos y yacimientos de materiales de construcción;

VI.—Los trabajos de campo y las exploraciones del suelo y del subsuelo, sondeos, estudios formaciones de proyectos y establecimientos de estaciones de observación y experimentación que concurren a cualesquiera de los objetos de la presente Ley;

VII.—La formación de centros urbanos agrícolas y el establecimiento de sus servicios públicos;

VIII.—La colonización de las tierras beneficiadas con las obras de riego, así como la adquisición de las necesarias para regularizar el régimen de propiedades en los Distritos de Riego;

En esta fracción se nota la intervención que en un principio tuvo la Secretaría de Agricultura y Ganadería en lo relacionado a colonización que posteriormente y con motivo de la expedición en 1958 de la actual Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, dicha atribución paso al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.

IX.—La operación de los Distritos de Riego establecidos o adquiridos por el Gobierno Federal;

X.—En general, la ejecución de las obras y actividades complementarias o auxiliares de los que acaban de enumerarse.

Esta Ley, se funda en el Párrafo Tercero del Artículo 27 Constitucional, al imponer modalidades a la propiedad ejidal y a la propiedad privada, así como a los usuarios de aguas de jurisdicción Federal del párrafo Quinto del Artículo Constitucional citada, en cuanto al uso y aprovechamiento de las mismas; y a los de las aguas correspondientes a las entidades federativas en aquellos casos en que trate de obras que se llevan a cabo por el Gobierno Federal con anuencia o cooperación de los gobiernos locales.

En cuanto al imperativo constitucional de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una "distribución equitativa de la riqueza pública" y para cuidar de su conservación, tiene en la Ley de Riegos una precaria e insuficiente aplicación, si no es que propia medios aparentemente legítimos para neutralizar ese enunciado, como más adelante veremos.

En el capítulo correspondiente a la planeación y desarrollo de las obras, en lo que nos ocupa expone que, aprobado el proyecto de las obras de que se trate por la Secretaría de Recursos Hidráulicos, se le dará a conocer a la Secretaría de Agricultura y Ganadería, para el estudio de la colonización y de la forma de realizarla y al Departamento Agrario para que informe sobre las dotaciones en trámite y las resueltas que afecten a los terrenos localizados dentro de la zona de riego que vaya a resultar beneficiada con las obras, para que de las primeras se abstenga de resolverlas sin oír previamente a las autoridades encargadas de aplicar esta Ley.

Cabe hacer notar de nuevo que, la colonización de las tierras beneficiadas con las obras de riego, estaba a cargo de la Secretaría de Agricultura en un principio, pues hay que tener en cuenta que la Ley se expidió en el año de 1946, posteriormente y con motivo de la expedición de la actual Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958, dicha atribución correspondió al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, y poco después por Decreto de fecha 31 de diciembre de 1962, publicado en el Diario Oficial de fecha 22 de enero de 1963, se derogó la colonización en México, en la forma y términos como veremos más adelante.

Una vez aprobado el proyecto de construcción de las obras de riego que vayan a realizarse por el Gobierno Federal, se publicará por una sola vez en el Diario Oficial de la Federación y en el de la entidad federativa correspondiente, en que se vayan a construir las obras, además de los medios de divulgación de que se disponga en el lugar, detallando los lineamientos generales del proyecto, declaración de veda correspondiente a la fuente de aprovechamiento de que se trate y delimitando en forma aproximada la zona de riego que comprenderá el Distrito.

A los propietarios o poseedores de tierras dentro de la zona que vaya a resultar beneficiada con las obras que se construyan, la Ley les concede un plazo de tres meses contados a partir de la última publicación del proyecto, para que manifiesten ante la Secretaría de Recursos Hidráulicos, los derechos de propiedad o posesión que tengan sobre las tierras comprendidas dentro de la zona beneficiada con las obras de riego que se vayan a realizar, acompañando la documentación

que acredite tales derechos, manifestando su deseo de conservar el límite de superficie establecido por esta Ley, la cual se remite en este aspecto al Código Agrario y por ende a la Fracción XV del Artículo 27 Constitucional, o si prefieren enajenar sus tierras a la Federación en los términos del plan de compensación que se establezca conforme a la Ley. Se excluye de esta disposición a los ejidatarios, pues como anteriormente se expuso, es el Departamento Agrario quien informe sobre los expedientes en trámite y los resueltos en la región de que se trate.

En cuanto a las tierras que resulten afectadas por el vaso de almacenamiento y demás obras que comprenda el proyecto, se promoverá expropiación por causa de utilidad pública, pues la Ley declara de utilidad pública, la adquisición de los terrenos necesarios para alojar y operar las obras que se construyan, según la Fracción III del artículo 2o. de la misma, expropiación que se hará de acuerdo con la Ley de Expropiación vigente, siendo esta última medida aplicable en el caso de no llegarse a un acuerdo con los propietarios, con bases en un plan de compensación fijado por la Secretaría y cuando se trate de terrenos ejidales.

Del capítulo de compensaciones de esta Ley, se desprende que para la recuperación de la inversión del Gobierno Federal por el costo de las obras, las Secretarías de Recursos Hidráulicos y la de Agricultura y Ganadería con intervención de un representante común que designen los propietarios afectados por las obras, se concertarán para fijar y someter a la aprobación del Ejecutivo Federal, la cuota respectiva por hectárea, que estarán obligados a pagar en un plazo no mayor de veinticinco años.

A este respecto, expone la Ley que, para la fijación de la cuota de compensación se atenderá a los siguientes factores:

a) La cantidad que resulte de prorratear el costo de las obras de riego entre la superficie beneficiada.

b) El aumento de la producción de las tierras por efecto del riego.

c) El valor comercial de los terrenos de la región o en otras cercanas similares al iniciarse la construcción de las obras y al quedar regados dichos terrenos.

d) La capacidad de pago de los campesinos.

Esta cuota no podrá exceder de la que resulte de prorratear el costo de las obras entre la superficie total beneficiada.

Exceptúa la Ley del pago de esta cuota a los ejidatarios radicados con anterioridad a la construcción de las obras y faculta al Ejecutivo Federal de exceptuar del pago en igualdad de condiciones, a los pequeños propietarios que no excedan de la parcela ejidal, de considerarlo equitativo.

Ahora bien, la Ley de Riegos en su Artículo 20 y por estimarse importante para nuestro estudio, expone textualmente lo siguiente:

"Artículo 20.—Dentro de la zona de riego nadie podrá conservar ni adquirir en propiedad, posesión, usufructo, arrendamiento ni cualquier otra forma de aprovechamiento, superficies que excedan en total del límite máximo fijado por el Código Agrario para la pequeña propiedad en tierras de riego".

"Los propietarios de superficie mayores estarán obligados a enajenar el exceso en fracciones que no excedan de dicho límite, dentro del año siguiente a la fecha de la publicación a que se refiere el Artículo 6o."

"Transcurrido ese término, los propietarios que aún conserven superficies en exceso del indicado límite, estarán obligados a enajenarlos al Gobierno Federal al valor comercial que hayan tenido los terrenos similares sin riego en la región, inmediatamente antes de hacer las publicaciones previstas por el Artículo 6o. Si no fuere posible fijar dicho valor comercial, al valor catastral que hubieren tenido en la misma época, aumentado en un 10%".

"En caso de que los propietarios se nieguen a efectuar dicha enajenación, el Gobierno Federal procederá a expropiar y ocupar los terrenos conforme a la ley de la materia".

Analizando el párrafo primero de este artículo, desprendemos que la ley nos remite al Código Agrario en lo relacionado a la pequeña propiedad en los Distritos de Riego, y como hemos visto, en el Capítulo anterior al analizar el Código Agrario vigente, expusimos que el mismo en su capítulo de Bienes Inafectables por dotación, las inafectabilidades que fija son atendiendo en cuanto a la extensión y calidad de la tierra, sus plantaciones, cultivo y destino; y establecimos que, en cuanto a la extensión y calidad de la tierra fija como inafectables,

la superficie de 100 hectáreas en tierras de riego; en cuanto a su cultivo 150 hectáreas de algodón que se riegan con avenida fluvial o por bombeo; y en cuanto a las plantaciones a que aludimos la superficie de 300 hectáreas; y la fracción XV del Artículo 27 Constitucional, que considera a estos bienes inafectables por dotación, como pequeñas propiedades, en las extensiones aludidas, ordenando su respeto absoluto. Nos remitimos a las críticas que anotamos a este respecto en el capítulo anterior; y coincidiendo con el Lic. Victor Manzanilla Schaffer al exponer, en la conferencia en la Mesa Redonda organizada por la Asociación Cultural "Isidro Fabela" el 20 de Agosto de 1965 en la facultad de Derecho, que "Efectivamente, las obras realizadas por los Gobiernos de la Revolución, con dinero del pueblo, han sido acaparados en un 60 ó 70% por propietarios, unas veces funcionarios, otras veces parientes de los funcionarios. Los 3 millones 500 mil hectáreas que están bajo riego, en un 70% repito, están en manos de los llamados pequeños propietarios, estableciéndose una gravísima injusticia social que provoca tensiones, conflictos entre la pequeña propiedad y el ejido, porque al ejidatario se le dan como mínimo 10 hectáreas de riego y, por otra parte se reconocen como inafectables 100 hectáreas de riego para los pequeños propietarios, más los que a veces se suman por parientes y prestanombres." (2)

A lo que agregamos aparte de las 100 hectáreas en tierras de riego, las 150 en cultivos de algodón y probablemente las 300 hectáreas en plantaciones que señala el Código Agrario y la fracción XV del Artículo 27 Constitucional.

Por otra parte, la facultad que concede la Ley a los propietarios afectados con las obras que vayan a construirse por el Gobierno Federal, con el dinero del pueblo, además de los plazos que para ello proporciona, de fraccionar y vender el excedente de los máximos autorizados, esto implica el que obtengan gran parte de la plusvalía que corresponde a la nación por la construcción de las obras y que los terrenos beneficiados al convertirse de tierras de temporal, agostadero o eriazos que eran anteriormente, se convierten en tierras de riego, aumentando en consecuencia el valor de los mismos; trayendo consigo la subsecuente especulación con los mismos y el acaparamiento por medio del fraccionamiento de éstos en

familiares, prestanombres e interpósitas personas. Implicando también por postulados de la misma Ley, que la Secretaría de Recursos Hidráulicos defina la tenencia de la tierra en los futuros Distritos de Riego, contrariando con ello el Artículo 27 Constitucional y el propio Código Agrario; por lo que es de considerarse que en éstos se necesita una mayor intervención de las autoridades agrarias, para que las inversiones federales en este renglón, efectuadas con dinero del pueblo, vengan a beneficiar con tierras y éstas queden en manos de auténticos campesinos que realmente las trabajan.

En cuanto al último párrafo del artículo que se comenta, transcrito anteriormente, esa posibilidad de expropiación nos parece que es puro formulismo, pues los propietarios privados, sobre todo aquellos que detentan grandes superficies, cuentan con largos plazos para el pago de la compensación, independientemente de que la Ley sienta las bases de un libre comercio, que les permite maniobrar para la venta y el fraccionamiento simulado de sus tierras, por lo que es de pensarse que este caso en la práctica no se presenta.

Creemos que todo esto se hubiera evitado en un principio, si la Ley de Riegos, hubiere facultado a las Autoridades Agrarias, a expropiar en su totalidad la zona de riego que resultara beneficiada con motivo de la construcción de las obras hidráulicas que al efecto se construyeran, compensando a los propietarios afectados con tierras de riego, en la proporción de las que tenían antes de la construcción de las mismas, sujetándose a los límites máximos establecidos por las leyes, destinando los excedentes que por este procedimiento se obtuvieran a la satisfacción de necesidades agrarias, sin que esto quiera decir que es la proposición que se hace en la presente tesis, cosa que se deja para el apartado correspondiente, por lo que lo expuesto anteriormente solo se hizo con el objeto de fundamentar más las críticas que se hacen a la Ley que se comenta.

Parece ser, que lo que anotamos, ya se vislumbraba en la Ley, pues entre alguna de las modalidades que establece, es la de obligar a los propietarios so pena de expropiación, de aceptar el cambio de localización de sus terrenos, cuando a juicio de las autoridades aplicadoras de la misma, así lo consideren conveniente para establecer un eficaz, económico y

racional funcionamiento del sistema de riego, por lo que anotamos que sólo en este caso es aplicable lo anterior, a lo que además agregaríamos, que se obtendría con ello un parcelamiento adecuado para una eficaz distribución de las aguas, con lo que se evitarían las pérdidas de conducción y evaporación que trae consigo las grandes distancias que tienen que recorrer las aguas, para su distribución con fines de riego.

Se llega el caso de la expropiación total de las tierras, previo acuerdo del Ejecutivo Federal, comprendidas dentro de la zona de riego, cuando la distribución de las propiedades sea complicada o no permita hacer los cambios de localización en forma adecuada para la implantación de un sistema de riego racional, o en cualquier caso que se impida o dificulte grandemente el establecimiento de dicho sistema en perjuicio de la colectividad, y en estos casos se respetan los límites máximos a la pequeña propiedad, compensándose a los detentadores de ésta, con una superficie igual a la que se les expropió en la zona.

Sigue exponiendo la Ley sobre este aspecto, que los propietarios de superficies mayores tendrán igual derecho hasta el límite indicado, pudiéndose abonarseles a su compensación lo que les corresponda como indemnización del excedente.

Sobre esta cuestión es pertinente hacer notar, sobre que valor se tomaría al excedente de las pequeñas propiedades para abonarlo a la compensación de los propietarios afectados, si sería el valor anterior a la construcción de las obras o el que adquirieran ya como tierras de riego como consecuencia de la construcción de las mismas; no ha llegado a nuestro conocimiento el que se haya presentado algún caso comprendido en la hipótesis detallada anteriormente en algún Distrito de Riego, y como el ordenamiento que se comenta, no indica nada al respecto, creemos que en este caso, se aplicaría el párrafo tercero del Artículo 20 de la Ley, anteriormente transcrito, o sea, el valor comercial de las tierras sin riego, o en su defecto el valor catastral que hubieren tenido en las mismas condiciones, aumentado en un 10%. Creemos también que de haberse presentado en la práctica la hipótesis descrita para el caso particular que se comenta, si se hubiera evitado

la especulación y acaparamiento que trae consigo la aplicación del Artículo 20 para los casos generales, ya comentado.

La Ley dedica un capítulo a la colonización y medios para realizarla en los Distritos de Riego, que por no ser tema de nuestro estudio, sólo se menciona, exponiendo que, a partir de su expedición en el año de 1946, la colonización de los Distritos de Riego quedó a cargo de la Secretaría de Agricultura y Ganadería hasta el año de 1958 en que entró en vigor la actual Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, en que dicha atribución se encargó al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, para que años después y por Decreto de fecha 31 de diciembre de 1962, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de enero de 1963, que adicionó el Artículo 58 del Código Agrario de 1942, derogando la Ley Federal de Colonización y la que creó la Comisión Nacional de Colonización, desapareciendo con ello la colonización en nuestro país; por lo que es de suponerse que los artículos 26, 27 y 28 de la Ley de Riegos, que destinan el excedente de tierras en los Distritos de Riego a la colonización, ahora se deben de interpretar en el sentido de que se destinarán a la creación de nuevos centros de población ejidal, como medio idóneo para continuar el reparto de tierras de acuerdo con las condiciones actuales, junto a la constitución y ampliación de ejidos.

En el capítulo correspondiente a Operación de las Obras, se desprende que la construcción de éstas estará a cargo de la Secretaría de Recursos Hidráulicos y una vez concluidas la Secretaría de Agricultura y Ganadería se encargará de la operación de los mismos, cosa que como veremos posteriormente en el inciso correspondiente, en un principio así fue, por lo que nos adelantamos a exponer que la Ley en muchos aspectos es obsoleta en cuanto a los organismos que intervienen en la aplicación de la misma, por lo que se nota la necesidad de actualizarla con otros preceptos legales que son los aplicables, como lo es en el caso que nos ocupa, la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado actualmente en vigor, que como veremos también en su oportunidad, en lo relacionado a la construcción, operación y conservación de obras de riego son atribuciones propias de la Secretaría de Recursos Hidráulicos, reservándose a la Secretaría de Agri-

cultura y Ganadería lo relacionado a la explotación agropecuaria.

En lo que se refiere a la distribución de las aguas, expone la ley citada, que esta se hará conforme a los reglamentos que para cada Distrito o unidad de riego se formulen en los términos de esta Ley y de las que rijan en materia de aguas; aquí es conveniente hacer notar que las leyes que rigen actualmente en materia de aguas son, la Ley de Aguas de Propiedad Nacional de 30 de agosto de 1934, publicado en el Diario Oficial el 31 de agosto del mismo año y su Reglamento de 24 de marzo de 1936 publicado en el Diario Oficial de 21 de abril de ese año y la Ley Reglamentaria del Párrafo Quinto del Artículo 27 Constitucional en Materia de Aguas del Subsuelo de 29 de diciembre de 1956, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre del mismo año y su Reglamento de 30 de diciembre de 1957 publicado en el Diario Oficial de 27 de febrero de 1958; leyes que se aplican supletoriamente en lo relacionado a la reglamentación de los Distritos de Riego.

Sigue exponiendo la Ley de Riegos que en estos reglamentos se fijarán las cuotas de riego, de conservación de las obras, de administración del Distrito o unidad, y, en general, los que requiera el buen funcionamiento de todos los servicios de operación, así como los casos y la forma en que puedan modificarse cuando sea necesario. En casos excepcionales en que por razones especiales no convenga o no sea posible establecer dichas cuotas, expone la Ley que el Ejecutivo Federal podrá autorizar transitoriamente y por Decreto cuotas menores cubriéndose el resto mediante subsidio federal.

Existe sobre esto, en la práctica la tendencia de lograr por medio de la fijación de estas cuotas, que los Distritos de Riego logren su autosuficiencia económica.

Es obligación de los usuarios tanto ejidatarios como pequeños propietarios de pagar estas cuotas, sancionando la ley la falta de pago con la suspensión del servicio de riego a los usuarios morosos.

La Ley prevee, la entrega de la operación de los Distritos de Riego a los usuarios, organizados en Juntas de Aguas o sociedades de Usuarios, cuando lo juzgue oportuno, previa aprobación del Ejecutivo Federal, pero siempre bajo la supervisión y vigilancia de la Secretaría, la que podrá interve-

nir en la operación para corregir las irregularidades que encuentre y aún resumirla totalmente cuando a su juicio lo exija el interés de la nación.

De acuerdo con esto, la Secretaría de Recursos Hidráulicos, ha entregado a los usuarios los Distritos de Riego pequeños, de menos de mil hectáreas, y actualmente éstos son operados por los mismos, organizados en Juntas de Aguas reguladas por el Artículo 79 de la Ley de Aguas de Propiedad Nacional y de los Artículos 219 al 227 de su Reglamento, actualmente en vigor.

Por último, en su capítulo de Disposiciones Generales, se desprende que la Secretaría de Recursos Hidráulicos será la encargada de la aplicación de esta ley, excluyendo a la de Agricultura, por los motivos que expusimos en su oportunidad; y expone que los conflictos y dudas que se susciten con esa aplicación serán resueltos por el Ejecutivo Federal, al que faculta para dictar las medidas y disposiciones reglamentarias que tiendan a su eficaz cumplimiento.

Estos son los lineamientos de la actual Ley de Riegos, por lo que nos atrevemos a afirmar que ésta no satisface, por los motivos a que hemos aludido en los comentarios descritos, los postulados de la Reforma Agraria en México. La Justicia Social, como obligado presupuesto en los programas de desarrollo del país, no debe postergarse en la reestructuración de nuestros recursos productivos. El auge económico no es un fin en sí mismo, la explotación de la riqueza debe planificarse en beneficio del mayor número de nacionales, tanto en razón de que tales recursos no son ilimitados, cuanto porque su realización ha dependido fundamentalmente de las necesidades, esfuerzos y carencias de la clase campesina nacional.

Por no ser tema central de nuestro estudio, pero por la referencia que hacemos de algunos aspectos por ser supletorios de la Ley de Riegos, la Ley de Aguas de Propiedad Nacional y la Ley Reglamentaria del Párrafo Quinto del Artículo 27 Constitucional en Materia de Aguas del subsuelo, en términos generales consisten en lo siguiente.

Ley de Aguas de Propiedad Nacional de 30 de agosto de 1934. Esta Ley, en su Artículo primero de conformidad al Párrafo Quinto del Artículo 27 Constitucional, indica cuales son las aguas de propiedad Nacional, y con fundamento en el pá-

rrafo sexto del Artículo Constitucional citado, declara que el dominio de la Nación sobre estos bienes es inalienable e imprescriptible. Regula los medios por los cuales el Estado, concede el aprovechamiento de las aguas de propiedad nacional, faculta al Ejecutivo Federal para la reglamentación del uso y aprovechamiento de tales aguas, organiza y establece las sociedades de usuarios, los cuales podrán constituirse en Juntas de Aguas, dedica un capítulo a Juicios, Delitos, Faltas y Penas y por último contiene un capítulo de Disposiciones Generales.

Ley Reglamentaria del Párrafo Quinto del Artículo 27 Constitucional en Materia de Aguas del Subsuelo, de 29 de diciembre de 1956. Esta Ley, tiene por objeto regular y reglamentar los aprovechamientos que se realicen con aguas del subsuelo, estableciendo en principio, que es libre el aprovechamiento y apropiación de tales aguas, excepto cuando estos aprovechamientos afecten al interés público, limitando o prohibiendo sus extracciones por medio del establecimiento de Vedas, en los casos y condiciones que la misma establece.

Con las descripciones generales de las leyes anteriores es de notarse la diversidad que priva en lo relacionado, a la regulación de aguas en cuanto a su uso y aprovechamiento, por lo que se ve la necesidad de unificarlas en un sólo ordenamiento, actualizado conforme a la legislación vigente, buscando sea más operante a la realidad actual y conforme a las proposiciones que se formularán en la última parte de este Capítulo.

2.—AUTORIDADES FACULTADAS PARA APLICARLA.

Consideramos conveniente en este apartado, antes de fijar qué autoridades están facultadas legalmente para la aplicación de la Ley de Riego, hacer un resumen histórico de los organismos que fueron creados por los Gobiernos anteriores a la expedición de esta Ley, a los cuales se les encargaron los ramos de construcción de obras hidráulicas.

La Caja de Préstamos para Obras de Irrigación fundada en 1908, fue la primera Institución Oficial, que se creó para impulsar la construcción de obras de riego. Se facultó entonces al Ejecutivo del Gobierno Mexicano para invertir hasta 28

millones de pesos en la construcción de obras para el desarrollo de nuestra agricultura de riego. (3)

En el año de 1909, Don Andrés Molina Enriquez, en su obra "Los Grandes Problemas Nacionales", ya anotaba como uno de los grandes problemas del país, el de ampliar los cultivos de riego, pero todavía en sus ideas se desprende que las obras correspondientes para ello, se dejan en manos de la iniciativa privada, y siguiendo sus comentarios en la obra citada exponía, "que la obra de irrigación del Territorio Nacional, es un conjunto una obra de tal magnitud, que un sólo esfuerzo, por muy intenso que pueda ser sería siempre insuficiente para hacerla, y que el trabajo de llevarla a cabo tendrá indispensablemente que hacerse por la suma organizada de muy numerosos y variados impulsos. Así es en verdad, y entre estos impulsos no son ni podrán ser jamás, los más vigorosos, ni los más poderosos en su totalidad, los que puedan hacer los poderes públicos, ni aún sumando los poderes federales, con los Estados, sino los privados hechos por los particulares en el desarrollo de sus intereses. La irrigación, pues, debe ser hecha por los particulares". (4)

En los años anteriores a 1910, las obras de riego que se ejecutaron en el país, deben considerarse como productos de la iniciativa privada, no teniendo el Estado más intervención que la de otorgar la concesión requerida para el uso de las aguas, cuando las que se trataban de usar para el riego eran consideradas de propiedad federal.

Poco después de la Revolución 1910-1915, continuaron las peticiones de particulares para que el Gobierno Federal les otorgara concesiones para el aprovechamiento de aguas federales, y en razón cada vez más creciente ya no sólo de interés particular sino general de solicitantes, se creó en el año de 1921 un organismo dependiente de la Secretaría de Agricultura y Fomento al que se denominaría Dirección de Irrigación. (5).

Pero no es sino hasta en el año de 1921, en que se creó la Dirección de Irrigación como una dependencia de la antigua Secretaría de Agricultura y Fomento, que puede considerarse como el primer intento serio por el Gobierno Federal para impulsar la construcción de obras de riego. Poco después en el año de 1924 se suprimió esta Dirección, pasando sus

atribuciones notablemente reducidas y a cargo del Departamento de Reglamentación e Irrigación, de la entonces Dirección de Aguas, que funcionó durante los años de 1924 y 1925. (6)

La explotación de la tierra, estaba sujeta en su mayor parte a las eventualidades de las lluvias y sólo una pequeña parte podía considerarse como de riego a consecuencia de obras elementales para el aprovechamiento de algunas corrientes fluviales.

En un país agrícola como el nuestro, los gobiernos se percataron de la necesidad de impulsar la agricultura de riego, ampliando con ello esa importante fuente de riqueza, originando ello la expedición de la Ley de Irrigación con Aguas Federales y la creación del organismo Oficial correspondiente, para emprender las obras hidráulicas correspondientes.

Y es así que al expedirse la Ley de Irrigación con Aguas Federales de 4 de enero de 1926, ésta en su Artículo 3o. expuso que:

"Para promover y construir obras de Irrigación en la República, se crea un órgano administrativo que se denominará "Comisión Nacional de Irrigación" la mencionada comisión dependerá de la Secretaría de Agricultura y Fomento, y constará de tres miembros nombrados por el Presidente de la República, por conducto de la propia Secretaría".

Fue esta Ley la que creó, la antigua Comisión Nacional de Irrigación, la cual originalmente tuvo a su cargo el estudio, la planeación, la ejecución, la colonización y la operación de los Distritos de Riego: pero en 1935 se reformó la Ley de Crédito Agrícola encargándose al Banco Nacional de Crédito Agrícola, la colonización y operación de los Distritos de Riego.

Con fecha 3 de diciembre de 1944, volvieron a confiarse a la Comisión Nacional de Irrigación, la colonización y operación de los Distritos de Riego.

Concientes los Gobiernos Revolucionarios del papel cada vez más importante que tiene el debido aprovechamiento de los recursos hidráulicos en la prosperidad y desarrollo del país, consideran indispensable transformar la Comisión Nacional de Irrigación elevándola a la categoría de Secretaría de Estado, ampliando sus atribuciones y dándole mayores

recursos económicos para hacer posible la mejor y más rápida utilización de los recursos hidráulicos nacionales. (7)

Con este motivo, el 7 de diciembre de 1946, al expedirse la nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, aprobada por el H. Congreso de la Unión a iniciativa del entonces Presidente Lic. Miguel Alemán, se creó la actual Secretaría de Recursos Hidráulicos, fijándose sus funciones y facultades enunciadas en forma general en la citada Ley.

Pocos días después, el 31 de diciembre de 1946 al expedirse la Ley de Riesgos, actualmente en vigor, ésta en su Artículo 39 al texto expone que:

"La Secretaría de Recursos Hidráulicos será la encargada de la aplicación de esta Ley respecto de la planeación, proyecto y construcción de las obras objeto de la misma, y la de Agricultura y Ganadería respecto de la operación de dichas obras y de la colonización de las tierras regadas".

Originalmente la Ley de Riegos encargó la colonización y operación de los Distritos de Riego a la Secretaría de Agricultura, pero a partir del 28 de febrero de 1951 la operación de estos volvió a la Secretaría de Recursos Hidráulicos, por Decreto del Ejecutivo, el cual quedó legalizado por el H. Congreso de la Unión al expedirse, en 1958, la nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

Analizando el precepto anterior, se deduce de nuevo que la Ley de Riegos aparte de las reformas que posteriormente se proponen, debe actualizarse en cuanto a competencias de los organismos que conforme a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado actualmente en vigor, conocen de los ramos de recursos hidráulicos, agricultura y tenencia de la tierra.

En el Artículo 12 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 23 de diciembre de 1958, se fijan las funciones y atribuciones de la Secretaría de Recursos Hidráulicos, en su ramo, por lo que el Artículo citado, al texto expresa lo siguiente:

"ARTICULO 12.—A la Secretaría de Recursos Hidráulicos corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I.—Organizar, dirigir y reglamentar los trabajos de hidrología en cuencas, cauces y álveos de aguas nacionales, tanto

superficiales como subterráneas, con la cooperación de la Secretaría de Agricultura y Ganadería y del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.

II.—Reconocer derechos y otorgar concesiones, permisos y autorizaciones para el aprovechamiento de las aguas nacionales con la cooperación de la Secretaría de Industria y Comercio, cuando se trate de la generación de energía eléctrica y de la Secretaría de Agricultura y Ganadería y del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, cuando se trate de irrigación.

III.—Administrar, controlar y reglamentar el aprovechamiento de las cuencas hidráulicas, vasos, manantiales y aguas de propiedad nacional, así como de las zonas federales correspondientes, con exclusión de lo que se atribuya expresamente a otra Secretaría, Departamento o Dependencia del Gobierno Federal.

IV.—Estudiar, proyectar, construir y conservar las obras de riego, desecación, drenaje, defensa y mejoramiento de terrenos y las que programe la Secretaría de Agricultura y Ganadería en Pequeña Irrigación, de acuerdo con los planes formulados y que competa realizar al Gobierno Federal por sí o en cooperación con los Gobiernos de los Estados, Municipios o de particulares;

V.—Intervenir en la conservación de las corrientes, lagos y lagunas, en la protección de las cuencas alimentadoras y en obras de corrección torrencial, con la cooperación de la Secretaría de Agricultura y Ganadería y del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización;

VI.—El estudio de los suelos para fines de riego;

VII.—Los estudios geológicos relacionados con la existencia y el aprovechamiento de los recursos hidráulicos y con la construcción de las obras relativas;

VIII.—Intervenir en todo lo relacionado con la dotación a las poblaciones de los servicios de agua potable y de drenaje, con la cooperación de la Secretaría de Salubridad y Asistencia.

IX.—Manejar el sistema hidrológico del Valle de México;

X.—Controlar los ríos y demás corrientes y ejecutar las obras de defensa contra inundaciones;

XI.—Ejecutar las obras hidráulicas que se deriven de tratados internacionales;

XII.—Organizar y manejar la explotación de los sistemas nacionales de riego, con la intervención de los usuarios, en los términos que lo determinen las leyes y de la Secretaría de Agricultura y Ganadería, para fines de coordinación de la producción agrícola; y

XIII.—Los demás que le fijen expresamente las leyes y reglamentos”.

3.—LOS DISTRITOS NACIONALES DE RIEGO.

a).—Creación, Organización y Funcionamiento.

El Artículo 12 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado en vigor, en su fracción XII consigna una de las atribuciones que tiene la Secretaría de Recursos Hidráulicos y que más nos interesa, en cuanto al presente trabajo, que indudablemente es de los que reviste el mayor interés por estar relacionada con la organización y manejo de los sistemas nacionales de riego.

Los sistemas nacionales de riego, surgen a raíz de la construcción de obras hidráulicas por el Gobierno Federal en regiones determinadas y 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 también el manejo y distribución de las aguas, buscando con ello que en los mismos se obtenga el mayor rendimiento y a la vez una organización adecuada de los usuarios beneficiados con el objeto de irlos preparando para que posteriormente y de acuerdo con la Ley de Riegos, delegarles esas funciones.

Los Distritos de Riego que funcionan en México, tienen características sumamente variables desde diversos puntos de vista. El hecho de que se encuentren distribuidos en todo el país, hace que las zonas de riego controladas por éstas se localicen en regiones distintas unas de otras, desde el punto de vista de sus condiciones ecológicas, regímenes hidrológicos, recursos económicos, características técnicas y sociales

de su población y de sus comunicaciones con el resto del país.

Atendiendo a ello, los diferentes tipos de Distritos de Riego que se operan por la Secretaría de Recursos Hidráulicos en el país, pues los hay algunos que son operados directamente por los usuarios organizados en Juntas de Aguas, como en su oportunidad lo vimos, y otros operados por Comisiones descentralizadas, por lo que esta tesis, exclusivamente se refiere a los Distritos de Riego, operados por la Secretaría de Recursos Hidráulicos y a éstos, los podemos clasificar en atención al modo de obtención del agua en los mismos. Existen así, los Distritos de Riego que aprovechan aguas superficiales, como consecuencia de la construcción de presas y vasos de almacenamiento o de derivación y distritos que aprovechan el agua de las corrientes, mediante su elevación a las redes de distribución, con equipos de bombeo; y, Distritos que aprovechan las aguas del subsuelo, mediante la instalación de equipos de bombeo en pozos profundos. En algunos Distritos se puede observar un tipo mixto, o sea aquellos que aprovechan las aguas superficiales, complementando sus necesidades de riego con la explotación de acuíferos subterráneos.

La creación de un Distrito de Riego de conformidad con la Ley de Riegos vigente, surge por Decreto del Ejecutivo Federal, que se publica en el Diario Oficial de la Federación y en el órgano oficial de la entidad federativa que corresponda, como vimos en el inciso anterior al analizar la Ley correspondiente, en el que se establecen y delimitan los linderos que correspondan al Distrito que vaya a crearse y posteriormente la distribución de las aguas se sujetará al Reglamento que para cada Distrito de Riego se expida por el Ejecutivo Federal, en uso de las facultades que le otorga el Artículo 89, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de los Artículos 32 y 42 de la Ley de Riegos vigente, de los Artículos 10 y 11 y la Ley de Aguas de Propiedad Nacional; y, del Artículo 3o. de la Ley Reglamentaria del Párrafo V del Artículo 27 Constitucional en Materia de Aguas del Subsuelo, este último en aquellos casos de que se trate de Distritos que aprovechen aguas subterráneas.

Los Reglamentos de Distribución de Aguas en los Distritos

de Riego, generalmente comprenden los siguientes Capítulos,

1.—Constitución y Jurisdicción de los Distritos de Riego. En este Capítulo se fijan en forma definitiva, los límites que comprendan las zonas de riego beneficiadas con las obras hidráulicas construidas por el Gobierno Federal, límites que provisionalmente fueron fijados en la publicación del Decreto que haya creado el Distrito de Riego, de conformidad con el Artículo 6o. de la Ley de Riegos, visto en la primera parte de este capítulo.

2.—Los Recursos Hidráulicos.—En el que se detallan la procedencia de las aguas que se utilizan en los Distritos, ya sean superficiales, de bombeo o aguas del subsuelo, de conformidad con los Artículos 70 y 74 de la Ley de Aguas de Propiedad Nacional y 215 de su Reglamento.

3.—Un Capítulo relacionado a los Comités Directivos de los Distritos.—En los Distritos de Riego en operación en el país, funcionan unos organismos denominados Comités Directivos, que fueron creados por Acuerdo Presidencial de fecha 2 de enero de 1953, publicado en el Diario Oficial el 17 de enero del mismo año, adicionado por el de 20 de julio, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de julio de 1953, y aclarado en su punto tercero el 31 de marzo de 1955, publicado en el Diario de 14 de abril de ese año.

El objeto de la creación de éstos Comités, se desprende del primer acuerdo presidencial citado que expresa que éstos se establecen con el propósito de que la operación y conservación de las obras en los Distritos nacionales de riego, así como la distribución y aprovechamiento de las aguas de los mismos, llenen con una mayor amplitud y eficacia las funciones sociales y económicas para los que fueron creados.

Según se desprende de los Acuerdos Presidenciales citados en el párrafo anterior, los Comités Directivos en los Distritos de Riego están integrados en la siguiente forma:

a).—Por el Gerente del Distrito de Riego que será nombrado por la Secretaría de Recursos Hidráulicos y tendrá el carácter de Vocal Ejecutivo.

b).—El Representante designado por la Secretaría de Agricultura y Ganadería, el cual tendrá el carácter de Vocal Secretario.

c) Por un vocal, representante de los ejidatarios que tengan parcela, dentro del Distrito.

d) Por un vocal, representante de los pequeños propietarios, colonos y demás usuarios del Distrito.

e) Por un vocal, designado por el Banco de Crédito Agrícola y Ganadero, S. A.

f) Por un vocal, designado por el Banco Nacional de Crédito Ejidal, S. A.

De conformidad al Reglamento de los Acuerdos Presidenciales citados, de fecha 24 de junio de 1953, invariablemente se tratarán y resolverán por conducto de los Comités Directivos los siguientes asuntos:

a) Planeación general de la agricultura en los correspondientes Distritos de Riego de Drenaje.

b) Localización y delimitación de las zonas donde deben aplicarse el agua disponible en 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 incluidas en los Distritos de Riego que ofrezcan seguridades para el cultivo.

d) Determinación de las áreas por cultivar en cada ciclo agrícola tomando en consideración las disponibilidades de agua, y de acuerdo con el plan general de fomento agrícola aprobado.

e) Elección de las semillas más convenientes para cada uno de los cultivos y medidas encaminadas a producir o reproducir en cada zona, las semillas que ofrezcan mayor seguridad, mejor calidad y más alto rendimiento.

f) Distribución, desinfección, certificación y distribución de semillas.

g) Distribución y control de las aguas de riego.

h) Combate de plagas y prevención de enfermedades, determinación de los insecticidas y fungicidas más adecuados, así como los medios, métodos o sistemas de aplicación, equipo y personal necesario, y organización general más conveniente para obtener los mejores resultados.

i) Determinación de las prácticas de cultivo más adecuadas para la conservación y mejoramiento de la capacidad productiva del suelo.

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

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

Consideramos necesario, hacer notar que ni en la Ley de Riegos, ni en la de Aguas de Propiedad Nacional y su Reglamento, ni en la de Aguas del Subsuelo, se hace referencia a los Comités Directivos de los Distritos de Riego, por lo que sin negar la conveniente necesidad para la que fueron creados, por los Acuerdos Presidenciales aludidos, creemos que de acuerdo con las funciones que desempeñan según el Reglamento de los mismos, que ni publicado está en el Diario Oficial de la Federación, son inconstitucionales, ya que si se trata de organismos que tienen facultades no sólo meramente consultivos, sino que en la mayoría de casos facultades decisorias y, es más, hasta ejecutorias, debería haber una Ley que los constituya en su aspecto orgánico, delimitando sus atribuciones.

Por lo que es de creerse, que el motivo de la creación de los Comités respectivos por Acuerdo Presidencial y el Reglamento intersecretarial que fija sus funciones, fue con el fin de coordinar las actividades que competen a la Secretaría de Recursos Hidráulicos, en cuanto a la organización y manejo de los sistemas nacionales de riego; y a la Secretaría de Agricultura, en cuanto a la producción agrícola en los mismos; y a los Bancos Oficiales en cuanto a los créditos necesarios, dando intervención a los usuarios, conforme al espíritu de la Ley.

Funciones que desempeñan ambas Secretarías a través de su Representantes en los Comités en cuestión y la participación de los usuarios a través de sus vocales representantes, de conformidad con la fracción XII, del Artículo 12 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado en vigor.

4.—Organización del Distrito.—Capítulo en el que se de-

talla que corresponde a la Secretaría de Recursos Hidráulicos la aplicación de los Reglamentos que expide el Ejecutivo, para cada Distrito de Riego, a través del Gerente General y los Jefes de Distrito en la entidad Federativa en que se encuentren establecidos.

El fundamento legal de este capítulo, se encuentra en la fracción III del Artículo 12 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado en vigor, que se traduce en una de las atribuciones de la Secretaría de Recursos Hidráulicos, que es la de reglamentar el aprovechamiento de las aguas de Propiedad Nacional.

Dicha atribución la Secretaría de Recursos Hidráulicos, la ejerce de acuerdo con su Reglamento Funcional del año de 1962, a través de una Dependencia denominada Dirección General de Distritos de Riego, el cual le fija entre otras de sus funciones, la de operación, conservación, mejoramiento y rehabilitación de los Distritos Nacionales de Riego.

Ahora bien, según su Reglamento Funcional, la Secretaría de Recursos Hidráulicos, tiene como dependencias foráneas a las Gerencias y Gerencias Generales, en cada una de las entidades federativas en que se encuentren obras a su cargo; y la Dirección General de Distritos de Riego, como Dependencia de la Secretaría mencionada, tiene como Dependencias foráneas a las Jefaturas de los Distritos de Riego correspondientes.

Atendiendo a lo anterior las actividades foráneas de la Dirección General de Distritos de Riego en cuanto a las funciones relacionadas a los mismos, se realizan de acuerdo con el Reglamento Funcional mencionado, por las Gerencias y Gerencias Generales correspondientes, que en lo relacionado con estas funciones dependen de esa Dirección. A la vez las Gerencias Generales, se integran por Jefaturas de Distritos con las siguientes Dependencias: Jefaturas de Operación, Residencias de Conservación y Mejoramiento y Jefaturas de Servicios Administrativos.

Las funciones de los Gerentes y los Jefes de Distrito, están delimitados en el Reglamento Funcional en cuestión.

El jefe de Distrito de acuerdo con el Reglamento Funcional, es quien formula el Reglamento interior en el que deberán

definirse las obligaciones y atribuciones del personal de Operación, Conservación, Oficina de Ingeniería de Riego y Drenaje y Servicios Administrativos. Este Reglamento interior se someterá a la consideración del Comité Directivo del Distrito y entrará en vigor una vez que lo haya aprobado la Dirección General de Distritos de Riego de la Secretaría, Departamento del cual dependen las Jefaturas de Distrito, con las modificaciones que considere conveniente.

El Reglamento Interior a que se alude, deberá apegarse de acuerdo al Reglamento Funcional de la Secretaría, de acuerdo a las siguientes prescripciones:

a) De la Jefatura de Distribución de Aguas, dependerán los Jefes de Unidad, así como las diversas secciones encargadas de la Distribución del agua, estadística, hidrometría y Padrón de Usuarios.

b) De la Jefatura de Conservación dependerán las secciones encargadas de conservar y mejorar las obras, así como la conservación de maquinaria y vehículos del Distrito.

c) De las Oficinas de Ingeniería de Riego y Drenaje dependerá el personal encargado del estudio para el uso más eficientemente posible del agua y del suelo, tanto por parte del Distrito de Riego, como de cada usuario en particular.

d) De la Jefatura de Servicios Administrativos dependerán las Secciones de Contaduría, Almacén, Taller Mecánico, Compras, Tomaduría de Tiempo, Servicio Médico, Archivo, Pagaduría y Recaudación.

e) Para la correcta distribución de las aguas, los Distritos de Riego se dividirán en Unidades de riego conforme a sus necesidades, atendidos por un técnico especialista en la materia. Cada unidad se dividirá en secciones, atendidos cada una por un canclero.

5.—Distribución de Aguas.—En este Capítulo se detallan las características que deben tener y los requisitos que deben reunir los usuarios para tener derecho a las aguas de los Distritos, en los cuales para este efecto se formulan Patrones de Usuarios en los que se reconocen por la Secretaría los derechos de los usuarios a las aguas del Distrito de conformidad al Artículo 215 del Reglamento de la Ley de Aguas de Propiedad Nacional. Para la formulación de los Padrones de

Usuarios en los Distritos de Riego, los pequeños propietarios deberán comprobar sus propiedades o posesiones, conforme a la legislación civil común aplicable en la región en que se encuentren, y los ejidatarios de acuerdo con el Código Agrario en Vigor.

6.—Conservación y Mejoramiento de Obras.—En este Capítulo se detallan, los trabajos que en este concepto tendrán que efectuar los Distritos y los trabajos que tengan que ejecutar los usuarios.

7.—Cuotas que deben pagar los usuarios.—En este Capítulo, se fija en primer lugar la cuota de compensación correspondiente al Gobierno Federal por el costo de las obras de conformidad a los Artículos 16, 17 y 18 de la Ley de Riegos y a los cuales nos referimos en el apartado correspondiente.

También, se establecen en este capítulo, las cuotas de riego, conservación de las obras, denominadas "cuotas por servicio de riego", suficientes para sufragar los gastos que requieren una adecuada operación de los Distritos de Riego, así como los casos y la forma en que pueden modificarse cuando sea necesario, cuotas que tienen su fundamento legal en los Artículos 32 y 33 de la Ley de Riegos.

Estas últimas cuotas, están obligados a pagarlas todos los usuarios del Distrito, tanto pequeños propietarios como ejidatarios, de conformidad a los Artículos 34 de la Ley de Riegos y 92 y 93 del Código Agrario, y a la falta de pago de las mismas, será motivo para suspender el servicio de riego a los usuarios morosos, hasta que las cubran.

En algunos casos, se establecen cuotas por "cooperación" de conformidad con los usuarios de los Distritos, destinados a afrontar necesidades imprevisibles o emergentes que sucedan en el mismo.

8.—Obligaciones y Derechos de los Usuarios.—En este Capítulo se detallan en forma general, las obligaciones y derechos de los usuarios reconocidos como tales por los Distritos de Riego, disposiciones que deberán sujetarse a lo que establece el Artículo 113 de la Ley de Aguas de Propiedad Nacional.

9.—Faltas, Delitos y Sanciones correspondientes.—En este Capítulo deberá sujetarse a las Leyes Penales en materia Federal en vigor, en cuanto a la comisión de hechos delictuosos

y a la Ley de Aguas de Propiedad Nacional, en cuanto a las faltas que ameriten la imposición de sanciones administrativas, de acuerdo con los Artículos 102 al 111 de la misma y 272 de su Reglamento.

10.—Por último, se incluye en estos Reglamentos, un Capítulo de Disposiciones Generales.

Así pues, en su aspecto orgánico interno la Secretaría de Recursos Hidráulicos, con fundamento en su Reglamento Funcional, organiza y maneja los Distritos de Riego y a las Autoridades de éstos, cumpliendo con una de sus atribuciones fijadas en la fracción XII de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado actualmente en vigor, sujetándose a la legislación aplicable en los mismos, integrada en primer orden por la Ley de Riegos y, supletoriamente, por la Ley de Aguas de propiedad Nacional y su Reglamento y la Ley Reglamentaria del Párrafo Quinto del Artículo 27 Constitucional en materia de Aguas del Subsuelo y su Reglamento, Vigentes en la actualidad.

b.—La Distribución actual de la propiedad en los Distritos de Riego.

Como vimos en su oportunidad, en el año de 1926, la Ley de Irrigación con Aguas Federales, creó el Organismo denominado Comisión Nacional de Irrigación y a partir de entonces se inicia en nuestro país la política de construcción de obras de irrigación, que continuaron en el año de 1946 encomendadas a la Secretaría de Recursos Hidráulicos, al convertirse en ese año el organismo mencionado, en Secretaría de Estado.

Como consecuencia de la construcción de las obras de irrigación emprendidas por los organismos citados, existen aproximadamente en la actualidad 84 Distritos de Riego, operados en su mayor parte directamente por la Secretaría de Recursos Hidráulicos; y son unos cuantos, que generalmente consisten en pequeñas zonas de riego, de menos de 1,000 hectáreas, que son operados por sus usuarios, organizados en Juntas de Aguas, y supervisados por la misma Secretaría.

Ahora bien, cabe citar al Ing. Adolfo Orive de Alva que expone que "la obra realizada por los Gobiernos de 1926 a 1958 ha permitido agregar al acervo agrícola de México, como

se dijo, una superficie de riego, ya en explotación de 2,238,810 hectáreas, entre hectáreas nuevas y mejoradas". (8)

Como podemos observar estos datos estadísticos que expone el Ing. Orive de Alba en su obra, son hasta el año de 1958, por lo que para tener un dato Oficial más cercano a la actualidad, sobre el total de superficie beneficiada con motivo de las obras de irrigación construídas por el Gobierno Federal desde 1926 hasta el año de 1964, recurrimos a la Conferencia expuesta por el C. Secretario de Recursos Hidráulicos en el presente régimen, el 6 de diciembre de 1967, titulada "La Política Hidráulica en México" y de la cual tomamos los siguientes datos:

De 1926 a 1946, en los 20 años de funciones de la Comisión Nacional de Irrigación se beneficiaron 816,000 hectáreas, incluyendo superficies nuevas y mejoradas y a partir de la creación de la Secretaría de Recursos Hidráulicos en 1947 hasta el año de 1964, fueron beneficiadas 1,624,000 hectáreas, que sumadas a las anteriores, dan un total de 2,440,000 hectáreas entre áreas nuevas y mejoradas. (9)

Como se observa, son datos estadísticos hasta el año de 1964, por lo que para actualizarlos hasta el año de 1968, se consultó en un número especial de la Revista de Ingeniería Hidráulica en México, en que se expone que de 1947 a 1968 se beneficiaron 2,700,641 hectáreas, que sumadas a las 816,000 hectáreas de 1926 a 1946, dan un total de 3,516,641 hectáreas beneficiadas hasta el año de 1968. (10)

Ahora bien, por datos proporcionados por la Secretaría de Recursos Hidráulicos, se inserta a continuación el siguiente cuadro, sobre la distribución de la propiedad en los Distritos de Riego, durante el ciclo agrícola 1968-69.

Como es de observarse en el cuadro que se presenta, se distribuyen las propiedades en relación a la superficie por usuario, ya sea ejidatario, colono o pequeño propietario, es de notarse que, aún en el supuesto caso de que no son los totales de superficies que detentan los usuarios, pues este cuadro se refiere a superficies cosechadas en el ciclo que se indica, él mismo nos da una idea que, en los Distritos de Riego, la mayor superficie está en manos de los pequeños propietarios, y la mayor superficie concentrada en usuarios de más de 50 hectáreas.

Datos que coinciden en sus totales, con los datos oficiales de la Secretaría de Recursos Hidráulicos, consignados en el Informe de Labores de la misma, del 10. de septiembre de 1968 al 31 de agosto de 1969, de donde se desprende que durante el ciclo 1968-69 el núcleo total de usuarios es de 267,702 ejidatarios con 1,244,483 hectáreas y 107,533 colonos y pequeños propietarios con 1,387,883 hectáreas; y el mencionado Informe consigna un total de 3,023,270 hectáreas, considerando en esta cifra los Distritos de Riego operados por la Secretaría y las unidades de Pequeña Irrigación operados por los usuarios. (11)

4.—Necesidad de reducir la pequeña propiedad agrícola en los Distritos de Riego de nueva creación.

Actualmente, parece ser que la política agraria del presente régimen, se ha orientado a destinar las tierras que se abran al riego como consecuencia de las obras de irrigación que con estos fines se construyan, a verdaderos campesinos que realmente las trabajen limitando los derechos de propiedad a los propietarios privados.

Afirmamos lo anterior, fundándonos en declaración que hiciera el Ejecutivo Federal en el presente régimen, al exponer en su IV Informe de Gobierno ante el H. Congreso de la Unión el 10. de septiembre de 1968, en el cual expresamente dijo:

"...De acuerdo con la decisión de definir el máximo de tierra con derecho al agua en cada sistema de riego que se establece por obra del Gobierno, se fijó en el Valle de El Carrizo, que regará la Presa Josefita Ortiz de Domínguez, un má-

ximo de 30 hectáreas para pequeños propietarios y de 10 para ejidatarios... (12)

Esta decisión presidencial, se refleja en la política hidráulica del actual régimen, que fuera expuesta por el C. Secretario de Recursos Hidráulicos, en conferencia titulada "La Política Hidráulica en México", sustentada el 6 de diciembre de 1967, en el ciclo organizado para conmemorar los 100 años de la Escuela Nacional de Ingenieros y los 175 años del Real Seminario de Minas, conferencia que fuera publicada por la Secretaría del Ramo, en número especial de su Revista "Ingeniería Hidráulica" en el año de 1968, y de lo que nos interesa para nuestro estudio transcribiremos los párrafos siguientes, que a la letra exponen:

"Se ha puesto especial empeño, por disposición del propio Primer Mandatario, en que en las nuevas obras de riego beneficien a los auténticos campesinos, y en coordinación con el Departamento de Asuntos Agrarios, competente en la materia, se ha cuidado de evitar las especulaciones en las tierras que se abren al riego por el Gobierno. Además se ha tomado la determinación de **reducir áreas individuales en los nuevos Distritos de Riego; así se podrá contar con mayor superficie para el acomodo de auténticos hombres del campo**, para un mejor aprovechamiento de la inversión nacional y una mejor distribución de la riqueza que se produzca". (13)

De la transcripción anterior, parece desprenderse que, la tendencia es reducir las áreas de riego, no las pequeñas propiedades, esto último se nos ha arguido en contra de nuestra postura, pero si los fines que se siguen con estas medidas de entregar las tierras de riego a verdaderos campesinos, creemos que lo que se tiene que reducir es la pequeña propiedad dentro de los mismos.

La política hidráulica del presente régimen, en este aspecto, tiene la tendencia de aplicarse en lo futuro y actualmente se está aplicando, como lo demuestra la parte transcrita del IV Informe de Gobierno citado, en que en el Valle de El Carrizo, Estado de Sinaloa, al construirse la Presa "Josefa Ortiz de Domínguez", y crearse el Distrito de Riego correspondiente, se redujo la propiedad privada localizada dentro del mismo a 30 hectáreas.

Sin restarle méritos y su apego a los postulados de la Reforma Agraria, creemos que la aplicación de la política hidráulica del régimen en este renglón, es notoriamente anti-constitucional, pues es un ataque directo a la fracción XV del Artículo 27 constitucional que fija los límites de la pequeña propiedad y que ordena su respeto absoluto.

Pues hemos visto también, que la legislación reglamentaria reconoce como bienes inafectables por dotación, a lo que la fracción XV del Artículo 27 Constitucional reconoce como pequeña propiedad; y que la Ley de Riegos en vigor en cuanto al máximo de superficie en los Distritos de Riego, se remite al Código Agrario y por ende al Artículo 27 Constitucional.

Por esto consideramos que, la reducción de áreas de riego en los Distritos en cuestión y la reducción de la pequeña propiedad, como consecuencia de la misma, la consideramos anticonstitucional, pues está en contra de lo reglamentado por nuestra legislación vigente, en cuanto a pequeña propiedad se refiere.

Pero la anterior declaración, no quiere decir que estamos en contra de esas medidas, todo lo contrario las hacemos nuestras y toca el tema central de nuestra tesis a este respecto, pero agregamos que, en este aspecto el Gobierno debería abordar el problema en una forma más radical, y a iniciativa del Ejecutivo Federal se proponga la reforma inmediata de la Fracción XV del Artículo 27 Constitucional, en el cual se sintetiza esa política hidráulica que viene ejecutando, pero reduciendo la pequeña propiedad en los Distritos de Riego, reforma que traería como consecuencia, la reforma de la legislación reglamentaria, el Código Agrario y sobre todo la Ley de Riegos, en la que se trataría de conseguir además, con la reforma propuesta evitar en lo futuro, las principales fallas que de esta Ley expusimos, como lo son la especulación de las tierras en los Distritos de Riego y el fraccionamiento de las mismas en familiares y prestanombres, buscando con ello que las tierras de riego logradas por las cuantiosas inversiones de los fondos del pueblo que las mismas originan, beneficien a verdaderos y auténticos campesinos que realmente las trabajen, eliminando así el grave problema actual de millares de campesinos sin tierra y con derechos a salvo.

NOTAS BIBLIOGRAFICAS AL CAPITULO V

- (1) — Los Recursos Hidráulicos de México y su relación con los Problemas Agrícolas y Económicos del País — Primera Parte — Publicación de la Secretaría de Recursos Hidráulicos — México 1960 — Biblioteca de la S.R.H. — Pág. 23.
- (2) — Manzanilla Schaffer, Víctor — "Reforma Agraria Mexicana" — Universidad de Colima 1966 — Págs. 216 y 217.
- (3) — Los Recursos Hidráulicos de México y su relación con los Problemas Agrícolas y Económicos del País — Obra citada, Pág. 15.
- (4) — Molina Enríquez, Andrés — "Los Grandes Problemas Nacionales" — Imprenta A. Carranza e Hijos — México 1909 — Págs. 184 y 185.
- (5) — Orive de Alba, Adolfo — "La Política de Irrigación en México" — Fondo de Cultura Económica — México 1960 — Pág. 39.
- (6) — Los Recursos Hidráulicos de México y su relación con los Problemas Agrícolas y Económicos del País — Obra citada — Pág. 17.
- (7) — Idem — Pág. 29.
- (8) — Orive de Alba, Adolfo — Obra citada — Pág. 157.
- (9) — La Política Hidráulica en México — Conferencia del Ing. José Hernández Terán — Publicada por la Secretaría de Recursos Hidráulicos.
- (10) — Revista "Ingeniería Hidráulica en México" — Publicación Técnica de la S.R.H. — México 1969 — Pág. 20.
- (11) — Informe de Labores de la Secretaría de Recursos Hidráulicos, del 1.º de septiembre al 31 de agosto de 1969 — S.R.H. — Talleres Gráficos de la Nación — México 1969 — Pág. 46.
- (12) — IV Informe de Gobierno — Presidencia de la República — Dirección General de Difusión y Relaciones Públicas — México 1.º de septiembre de 1968.
- (13) — Revista "Ingeniería Hidráulica en México" — La Política Hidráulica de México — México 1968, Pág. 7.

CONCLUSIONES:

- 1.—El más importante tipo de propiedad en el Pueblo Azteca lo constituyó el Calpulli y en este encontramos un concepto de función social semejante al que impusiera a la propiedad el Constituyente de 1917.
- 2.—La Bula Alejandrina, el Tratado de Tordecillas, el Derecho Público Internacional de la época y la usucapión, fueron los medios por los cuales España fundamentó su dominio sobre sus territorios de América.
- 3.—La Ley de Desamortización atacó e hizo desaparecer en parte la propiedad comunal de los grupos indígenas, motivando sus fraccionamiento individual dejándola con ello, a expensas de los latifundios.
- 4.—Con las Leyes de Colonización y de Terrenos Baldíos en el Porfiriato surgen las Compañías Deslindadoras y por los despojos cometidos por las mismas, se fortalece y consolida el latifundio, en esa época.
- 5.—La Reforma Agraria ha sido la bandera de los regímenes revolucionarios y a más de medio siglo de desarrollo en nuestro país, aún no ha sido alcanzado uno de sus principales fines, la plena realización de la Justicia Social.
- 6.—Debería de darse impulso a la explotación colectiva de los ejidos, ya que con ello creemos, se lograrían solucionar los obstáculos que tiene la agricultura ejidal, como son, la adquisición de maquinaria e implementos agrícolas que trae consigo la modernización de aquella, la tecnificación de la agricultura logrando mejores precios

a los productos agrícolas, eliminación de intermediarios, la obtención de mayores créditos ofreciendo una estable solvencia económica, etc., y creemos que, se lograría una mejor solidaridad social, en el grupo ejidal.

- 7.—El Código Agrario de 1942 y la legislación reglamentaria anterior, reconocían como propiedades inafectables las que la fracción XV del Artículo 27 que conforme a la reforma constitucional del año de 1946 reconoce como pequeñas propiedades y en la forma que se estableció creemos que no debería considerarse como un régimen de tenencia de la tierra adecuada a las actuales condiciones sociales y económicas de México, además no consideramos de justicia que todavía se fije una extensión mayor de tierra cuando se cultiva con productos de mayor rendimiento como es el caso del algodón, caña de azúcar, vid, etc.
- 8.—En la misma fecha de la reforma constitucional citada, se expidió la actual Ley de Riegos, que en cuanto al máximo de superficies permisibles en los Distritos de Riego, se remite al Código Agrario y por ende a la fracción XV del Artículo 27 Constitucional, motivo por el cual, se ha propiciado la reconcentración agraria que se ha venido agudizando en la mayor parte de los terrenos de riego, beneficiados con las cuantiosas inversiones del Gobierno Federal en este ramo.
- 9.—Ahora bien, la Ley de Riegos, con los largos plazos que concede en favor de los propietarios privados dentro de la zona de riego beneficiada con las obras de irrigación correspondientes, para fraccionar y vender los excedentes de los máximos de superficies permisibles, propicia el fraccionamiento simulado en familiares, amigos, prestanombres o interpósitas personas, trayendo consigo el acaparamiento de esas tierras, facilitando además la especulación con dichas tierras, favoreciendo con su plusvalía correspondiente a unos cuantos.

- 10.—En la actualidad, la mayor parte de las superficies de riego en los Distritos Nacionales de Riego, están en manos de los pequeños propietarios y reconcentrada ésta, en usuarios con superficies mayores de 50 hectáreas.
- 11.—Conforme a la política hidráulica del régimen actual, consideramos que la reducción de áreas individuales y la subsecuente reducción de la pequeña propiedad en los Distritos de Riego de nueva creación son medidas de hecho, no de derecho, que por muy justas y equitativas que sean, su aplicación constituye flagrante violación de la fracción XV del Artículo 27 Constitucional, que establece y ordena el respeto de la pequeña propiedad agrícola en explotación, en las extensiones que fija.
- 12.—No obstante lo anterior, afirmamos la necesidad de reducir la pequeña propiedad en los Distritos Nacionales de Riego de nueva creación, pero con las consiguientes reformas a la fracción XV del Artículo 27 Constitucional, el Código Agrario y a la Ley de Riegos cuidando de que en esta, no se propicie los fraccionamientos simulados y la especulación con las tierras de riego, y su acaparamiento en pocas manos.
- 13.—Creemos que con las reformas propuestas, la mayor parte de las tierras que se obtengan por las inversiones del Gobierno Federal con los fondos del pueblo, destinándose a la satisfacción de necesidades agrarias, beneficiando con ellas a auténticos campesinos que realmente las trabajen, se lograría solucionar el problema del inmenso número de campesinos con derechos a salvo, en nuestro país.

BIBLIOGRAFIA GENERAL DE OBRAS CONSULTADAS

- ARENAS GUZMAN, DIEGO.—"El Maderismo a los Tratados de Teoloyucan" — Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución — México 1955.
- BASSOLS, NARCISO.—"Nueva Ley Agraria" — Editorial Porrúa — México 1950.
- CASO, ANGEL.—"Derecho Agrario" — Editorial Porrúa — México 1950.
- COSSIO R. Y P. ZULOAGA.—"Estudios sobre el Problema Agrario" — Revista Jus — México 1944.
- CUARTO INFORME DE GOBIERNO.—Presidencia de la República — Dirección General de Difusión y Relaciones Públicas — México septiembre de 1968.
- CHAVEZ P. DE VELAZQUEZ, MARTHA.—"El Derecho Agrario en México" — Editorial Porrúa — México 1964.
- DE LA MAZA, Francisco.—Código de Colonización y Terrenos Baldíos.
- DIARIOS OFICIALES DE LA FEDERACION, de fechas 17 de enero y 28 de julio de 1953 y 14 de abril de 1955.
- DIAZ SOTO Y GAMA, ANTONIO. — "La Revolución Agraria del Sur y Emiliano Zapata su Caudillo" — Editorial Policronía — México 1960.
- FAVILA, MANUEL.—"Cinco Siglos de Legislación Agraria en México" — México 1941.
- FERNANDEZ Y FERNANDEZ, RAMON.—"Economía Agrícola y Reforma Agraria" — Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos — México 1965.
- GONZALEZ RAMIREZ, MANUEL.—"La Revolución Social de México. III. — El Problema Agrario" — Fondo de Cultura Económica — México 1966.
- HERNANDEZ TERAN, JOSE.—Conferencia "La Política Hidráulica en México" — Publicada por la Secretaría de Recursos Hidráulicos.

INFORME DE LABORES DE LA SECRETARIA DE RECURSOS HIDRAULICOS.—Del 1o. de septiembre al 31 de agosto de 1969 — Talleres Gráficos de la Nación — México 1969.

LOS RECURSOS HIDRAULICOS DE MEXICO y su relación con los problemas agrícolas y económicos del país — Primera Parte — Publicación de la Secretaría de Recursos Hidráulicos — México 1960.

MANZANILLA SCHAFFER, VICTOR. — "Reforma Agraria Mexicana" — Universidad de Colima 1966.

MENDIETA Y NUÑEZ, LUCIO.—"El Problema Agrario de México" — Editorial Porrúa — México 1966.

MENDIETA Y NUÑEZ, LUCIO.—"El Sistema Agrario Constitucional" — Editorial Porrúa — México 1966.

MOLINA ENRIQUEZ, ANDRES.—"Los Grandes Problemas Nacionales" — Imprenta A. Carranza e Hijos — México 1909.

ORIVE DE ALBA, ADOLFO.—"La Política de Irrigación en México" — Fondo de Cultura Económica — México 1960.

ORTIZ HINOJOSA, MANUEL.—"Comentarios al Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos" — Edición de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

REVISTA "INGENIERIA HIDRAULICA EN MEXICO".—"La Política Hidráulica de México" — Publicación de la Secretaría de Recursos Hidráulicos — México 1968.

REVISTA "INGENIERIA HIDRAULICA EN MEXICO".—Publicación técnica de la Secretaría de Recursos Hidráulicos — México 1969.

ROUAIX, PASTOR.—"Génesis de los Artículos 27 y 123 de la Constitución de 1917" — Puebla, Pue. 1945.

SIERRA, JUSTO.—"Juárez, su obra y su tiempo" — Imprenta Universidad — 1948.

SILVA HERZOG, JESUS.—"Breve Historia de la Revolución Mexicana" — Fondo de Cultura Económica — México 1969.

SILVA HERZOG, JESUS.—"El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria" — Fondo de Cultura Económica — México 1959.

LEGISLACION

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Código Agrario.
- Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.
- Ley de Riegos.
- Ley de Aguas de Propiedad Nacional y su Reglamento.
- Ley Reglamentaria del Párrafo Quinto del Artículo 27 Constitucional en Materia de Aguas del Subsuelo y su Reglamento.