

301809

2  
2ej-



# UNIVERSIDAD DEL VALLE DE MEXICO

ESCUELA DE DERECHO

CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA  
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ASPECTOS JURIDICOS Y ADMINISTRATIVOS DE  
LOS DISTRITOS DE DESARROLLO RURAL Y DE  
RIEGO EN LA MODERNIZACION DEL CAMPO  
MEXICANO

## TESIS PROFESIONAL

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

JORGE AHUMADA ORTEGA

Primer Revisor  
LIC. ABELARDO ARGUELLO O.

Segundo Revisor  
LIC. ANA LUISA LOPEZ GARZA

México, D. F.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

1992



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

## INDICE

Introducción.	.....	1
---------------	-------	---

### CAPITULO I

#### LA PROPIEDAD ORIGINARIA DE LAS TIERRAS Y DE LAS AGUAS NACIONALES

##### 1.- Antecedentes Históricos:

- Los Aztecas.	.....	3
- Epoca Colonial.	.....	11
- Epoca Independiente.	.....	20
- Constitución de 1917.	.....	35

### CAPITULO II

#### EL REGIMEN LEGAL DE LAS DIFERENTES FORMAS DE PROPIEDAD DE LAS TIERRAS Y AGUAS

1.- Conceptos Generales.	.....	44
2.- La propiedad de las tierras y su clasificación:		
- Propiedad privada.	.....	45
- Propiedad ejidal.	.....	61
- Propiedad comunal.	.....	64
- Propiedad estatal.	.....	66
3.- Prelación en la administración de las aguas nacionales:		
- Aguas de propiedad nacional.	.....	71
- Aguas de propiedad privada.	.....	80
- Aguas de los estados y municipios.	.....	83
- Aguas del Subsuelo.	.....	85

- Aguas de propiedad ejidal o comunal. ....	88
---	----

### CAPITULO III

#### LA PROBLEMATICA DE LAS TIERRAS Y DEL USO DEL AGUA EN EL DESARROLLO DEL CAMPO MEXICANO

1.- La Tenencia de las tierras de producción agrícola. ....	90
2.- La organización del mercado y distribución de la producción agrícola. ....	109
3.- El recurso hidráulico para uso del campo. ....	117

### CAPITULO IV

#### LOS DISTRITOS DE DESARROLLO RURAL Y DE RIEGO COMO ALTERNATIVA AL MEJOR APROVECHA- MIENTO DE LOS RECURSOS DEL CAMPO

1.- La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. ....	129
2.- La Comisión Nacional del Agua. ....	133
3.- Ley Federal de Aguas. ....	135
4.- Ley de Distritos de Desarrollo Rural. ....	143
5.- Los Distritos de Riego. ....	155
6.- Ley de Fomento Agropecuario. ....	159
Conclusiones ....	169

### PROPUESTA

Conveniencia de integrar en un sólo cuerpo jurídico la Ley de Distritos de Desarrollo Rural y la Ley de Fomento Agropecuario. ....	181
Bibliografía. ....	185

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

## INTRODUCCION

Con el presente trabajo se pretende dar a conocer diversos aspectos jurídicos administrativos de los Distritos de Desarrollo Rural y de Riego en la modernización del campo mexicano, para lo cual en el primer capítulo se hace en forma general un análisis histórico-jurídico de la propiedad de las tierras y del agua, desde la época de los aztecas hasta la forma en que quedaron definitivamente reguladas en el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en donde la propiedad de las tierras y aguas corresponden originariamente a la Nación; en el segundo capítulo, se establecen conceptos generales respecto del régimen legal de las diferentes formas de propiedad de las tierras (privada, ejidal, comunal y estatal) y de las aguas (propiedad de la Nación, de los Estados, Municipios, privada, ejidal o comunal y del subsuelo); en cuanto al tercer capítulo, se trata de hacer un pequeño esbozo de la problemática de la tenencia de las tierras de producción agrícola, del uso del agua en el campo mexicano, así como lo relativo a la organización del mercado y distribución de la producción agrícola.

Por lo que se refiere al capítulo cuarto, que se denomina los Distritos de Desarrollo Rural y de Riego como Alternativa al Mejor Aprovechamiento de los Recursos del campo, se hace un estudio jurídico de las facultades que en el campo tiene la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, en materia de agricultura y del agua, conforme a lo dispuesto en el artículo 35 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como las que le otorgan la Ley de Distritos de Desarrollo Rural y la Ley Federal de Aguas, para la administración y funcionamiento

de las citadas unidades de desarrollo, que son una opción para el fomento agropecuario, con los cuales se pueda alcanzar el objetivo fundamental del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 y del Programa Nacional de Modernización del Campo 1990-1994, que es el de aumentar la producción y la productividad del campo, para alcanzar la soberanía alimentaria del país.

Por lo anterior y considerando que el presente estudio no satisface cabalmente los principios de iniciativa legislativa. Respetuosamente pido a ese H. Jurado que al evaluarlo tome en consideración mi voluntad honesta de superación académica.

## **C A P I T U L O    I**

### **LA PROPIEDAD ORIGINARIA DE LAS TIERRAS Y DE**

### **LAS AGUAS NACIONALES**



## CAPITULO I

### LA PROPIEDAD ORIGINARIA DE LAS TIERRAS Y DE LAS AGUAS NACIONALES

#### 1.- Antecedentes Históricos.-

##### A) Los Aztecas.-

Con motivo de la diferencia de clases sociales que existió entre los aztecas, propició distintos tipos de tenencia de la tierra, las cuales se pueden resumir de la siguiente forma:

	Tlatocallalli:	Tierra del señor.
	Tecpantlalli:	Tierra de los nobles.
Públicas	Teotlalpan:	Tierras para gastos del culto.
	Milchimalli:	Tierras para mantenimiento del ejército.
	Pillalli:	Tierras de nobles o hidalgos.
	Calpullalli:	Tierras de los barrios.
Comunales	Altepetlalli:	Tierras de los pueblos.
	Tlatocamilli:	Tierras del señorío.
Conquista	Yahutlalli:	Tierras, por derecho de conquista, a <u>dis</u> posición del rey.

##### Públicas.-

Tlatocallalli: Entre los aztecas solamente el señor (Tzin) podía disponer de la tierra como propietario y ejercer la plena in re potestas (derecho de usar, del fruto y de disponer una cosa). (1)

(1) Martha Chávez Padrón. El Derecho Agrario en México, Editorial Porrúa, México 1980, pag. 146.

El Señor podía dejar las tierras para sí, llamándose entonces Tlato calli (tlatoa, mandar; calli, casa) o la repartía entre los principales (pipiltzin). Siguiendo por regla general sus costumbres, pero estas tierras podían volver a poder del Señor cuando éste lo desease.

Tecpantlalli: Los Nobles que servían al palacio ( Tecpanpouhque ) usufructuaban tierras, que a la vez financiaban los gastos del gobierno y la conservación y mantenimiento de los palacios. Estas tierras no se podían enajenar, pero sí heredar a sus sucesores. Si el detentador de esta heredad caía en pena, o era separado del cargo, o la familia se extinguía, el predio se reincorporaba al patrimonio del rey. De ordinario eran trabajadas por macehuales.

Teotlalpan: Destinadas a sufragar los gastos del culto religioso y mantenimiento de templos. El trabajo estaba a cargo de macehuales, o en su defecto de arrendatarios.

Milchímalli: Destinadas a sufragar los gastos de guerra y mantenimiento del ejército. Estas tierras las trabajaban los macehuales, o bien eran arrendadas.

Pillalli: Tierras entregadas a los nobles. 1) Por servicios prestados al rey. En este caso no podían ceder ni vender la tierra, sólo heredarla a sus hijos, con los que se fueron formando verdaderos mayorazgos. 2) Por recompensa de un servicio. Se le permitía al noble cederla o enajenarla, excepto a los de la clase social baja.

Estas tierras estaban sujetas a revisión (patrimonio del rey), cuan

do el noble dejaba de prestar servicios al soberano, o se extinguía la familia en forma directa.

#### Comunales.-

Calpullialli: 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.

El calpulli fue una especie de pequeña propiedad que tenía una función social que cumplir. La propiedad de las tierras del calpulli era comunal y pertenecía al barrio o calpulli al cual había sido asignado; pero el usufructo (el uso y el fruto solamente) del calpulli era privado y lo gozaba quien lo estaba cultivando; por lo anterior no es de extrañarse que el calpulli no podía enajenarse, pero sí dejarse en herencia.

Los requisitos para que una persona obtuviera un calpulli y no fuera molestado en el goce del mismo, consistía en ser residente del barrio de que se trataba y continuar viviendo en él mientras se deseara seguir conservando el calpulli, pero además y esto era fundamental, la tierra debía cultivarse sin interrupción, pues si se dejaba de cultivar un ciclo agrícola, el jefe de familia que detentara el calpulli era llamado y amonestado por el jefe del barrio o calputlalli y si el amonestado reincidía de tal manera que el calpulli dejara de cultivarse durante dos ciclos agrícolas, el jefe de familia perdía el calpulli y éste se le asignaba a otra familia que quisiera cultivarlo; en caso de que hubiera con-

flicto y que se dudara de la equidad de la resolución del jefe de un barrio, éste llevaba el asunto al tribunal correspondiente para que se resolviera el caso.

Nótese los puntos de coincidencia entre el calpulli y nuestro actual ejido y como desde entonces en nuestro pueblo se perfila la propiedad como una institución dinámica que debe responder a una función social.

Altepetlalli: Había tierras, bosques, pastos y aguas propiedad del calpulli (del pueblo) que recibían el nombre de altepetlalli. Con su producto se cubrían gastos locales, tributos y obras de servicio colectivo. El cultivo lo desarrollaban los jefes de familia en sus tiempos libres, sin remuneración alguna. Se puede marcar como antecedente de los propios de la Colonia.

Conquista.-

Tlatocamilli: Tierras propiedad del señorfo, que impedía al soberano disponer libremente de ellas, excepto arrendarlas. Estaban destinadas a sufragar el gasto de la casa del señor, así como para ofrecer alimentos a menesterosos y pasajeros.

Yahutlalli: A las naciones conquistadas se les arrebatava la propiedad de sus tierras; parte de esos inmuebles pasaba a propiedad de los nobles y del señor, y el resto quedaban en posesión del pueblo sojuzgado, que además del vasallaje pagaba los tributos correspondientes. Estas propiedades integraban el yahutlalli, antecedente de las tierras realengas de la Colonia y, más adelante, de las demasías, excedencias, baldíos y nacionales.

En mapas especiales se encontraban estas tierras perfectamente delimitadas y diferenciadas una de otras por colores escogidos al efecto: las tierras pertenecientes a los barrios estaban pintadas de color amarillo claro; las de los nobles de encarnado y las del rey, púrpura. Los límites de las heredades y su extensión se hallaban indicados con signos jeroglíficos.

En cuanto a su sistema de medidas agrarias, tenían una unidad para las medidas longitudinales llamada octâcatl, que significa vara de medir o dechado. Orozco y Berra fija la correspondencia de esta medida con las modernas, valiéndose de una cita de Ixtlixôchitl, en tres varas de Burgos, o sean 2 metros 514 milímetros. (2)

Los magistrados indígenas tomaban en cuenta estos mapas para fallar en los litigios que se suscitaban a propósito de tierras; pero el interés que representan no es puramente de carácter histórico, pues más tarde los jueces españoles los tuvieron en consideración para decidir negocios de tierras en virtud de que muchos pueblos de indios fueron confirmados por los reyes españoles en la propiedad que disfrutaban con arreglo a estos mapas, en la época anterior a la conquista.

#### Propiedad de las Aguas.-

Los antiguos pobladores de México, contaban con deidades sobre el

(2) Lucio Mendieta y Núñez, El Problema Agrario de México, Editorial Porrúa, S.A., México 1974, pag. 19.

agua, pudiendo citarse entre los mayas a los dioses Hurakan, Zamna y Chac; y a Tláloc y Chalchiuhtlicue entre los mexicas, lo que hace suponer que dicho líquido era considerado como producto de los dioses y por tanto Res Nullius o Res Communes, es decir, de uso público o común pero no susceptibles de apropiación exclusiva o privativa, estando sólo bajo los designios de los supremos sacerdotes o de los príncipes o reyes que existiera particularmente un régimen legal de la propiedad o dominio de las aguas.

Para las culturas autóctonas, al igual que para las otras civilizaciones de la tierra, el agua fué de gran importancia y para los pobladores del Anáhuac a tal grado que dicho vocablo quería decir precisamente Junto al Agua. (3)

Por otra parte, se servían del agua para la pesca, la navegación y construyeron importantes acequias para el desague de la ciudad de Tenochtitlán, hoy ciudad de México como la diseñada por Netzahualcóyotl y conocida como Albarradón de los Indios, e importantes y bien trazados acueductos como el del Rey Ahuizotl, el de los Remedios o el llamado Viejo de los Indios.

Según la tesis de los investigadores Angel Palermo y Erick Wolf; el surgimiento de grandes núcleos humanos como centros de poder religioso, político y militar, o incluso el surgimiento de un imperio, tienen como base el dominio de las corrientes de agua aprovechable para la irrigación.

(3) José Trinidad Lanz Cárdenas, Legislación de Aguas en México, (Estudio Histórico Legislativo de 1521 a 1981), Tomo I, pag. 13.

Tal es el caso del mundo mesoamericano, es decir, las primeras civilizaciones que se asentaron en cierta región de México y Centroamérica -como los olmecas, toltecas, teotihuacanos, mixtecas, zapotecas, mayas, etc.-, civilizaciones que culminaron con el imperio mexica. El afianzamiento de varias culturas en esta zona está relacionada con los recursos naturales, abundancia de agua y tierras aptas para el cultivo.

También el agua tuvo mucho que ver con el surgimiento y crecimiento de la cultura teotihuacana, atraídos por los manantiales del Valle de México, comenzaron a reunirse formando un núcleo de 200 mil habitantes y extendiéndose por una zona de 20 kilómetros cuadrados. Entre sus deidades encontramos a Tláloc, dios del agua y a Chalchiuhtlicue su compañera, ambos adoptados por los mexicas, así como Tlalocan, considerado por ellos como uno de sus trece cielos.

Los mexicas, últimos pobladores del Anáhuac antes de la llegada de los españoles, cantaban a su dios Tláloc, hacedor de las lluvias.

Anáhuac quiere decir junto al agua y el agua fué motivo de cultos y elemento que dió nombre a varios dioses.

Los mexicas fundaron la Gran Tenochtitlán en el año de 1325 y, en vez de hacerlo como otras civilizaciones y culturas a la orilla del mar, de un río o un lago, lo hicieron en medio de un gran lago, el Lago de Texcoco.

Su mitología fué sumamente compleja: tenía como pareja principal a Tonacatecutli y Tonacacihuatl, señor y señora de nuestra carne. De

ellos se desprendían muchos otros dioses, entre los que se encuentra Tláloc, dios de la lluvia, y su mujer Chalchiuhtlicue, diosa del agua, que habitaban en un cielo llamado Tlalocan, lugar de los dioses del agua. El agua había sido creada por la pareja principal y en ella habitaba un animal, el Cipactl, especie de mezcla entre caimán y pez espada, origen de la tierra.

Dentro de las eras mexicas y sus soles correspondientes, tiene lugar destacado Tláloc. En el periodo del Sol Tláloc los hombres se alimentaron de acicintli o maíz del agua. Siguió luego el período de la diosa del agua o Chalchiuhtlicue en que los hombres se alimentaron de teocentli o maíz divino, a lo que siguió un diluvio que puso fin a esta era.

Según una leyenda mexicana narrada por un rey de Chalco, había cuatro clases de agua: La que producía las cosechas y las hacía crecer, la que causaba heladas, la que al ser excesiva añulaba o llenaba de hongos las plantas y la que producía sequía.

Según nos narra Fray Bernardino de Sahagún, los mexicas llamaban al mar Teoatl, es decir, agua maravillosa, e Ilhuicaatl, es decir, agua que se junta con el cielo. Pero después de venida la fé (la conquista), apunta Fray Bernardino, ya saben que el cielo no se junta con el agua ni con la tierra y por eso ahora llaman al mar Ueyatl o Meyeuccatlan, que quiere decir grande, temerosa, fiera, llena de espumas de olas; y de montes de agua, agua amarga, salada, y mala para beber, donde se crían muchos animales que están en continuo movimiento.



A los ríos los llamaban Atoyatl o agua que va corriendo con gran pr  
sa.

El agua siempre estuvo presente en la vida de los mexicas, quienes se bañaban diariamente.

Los mexicas con el agua, nada mejor que mencionar la construcción "de diques y canales para el agua, las calzadas y las chinampas que dieron cohesión al pueblo al involucrarlos en el trabajo colectivo y que, al ser de tanta utilidad para la agricultura, permitieron su crecimiento y expansión. A partir de esto, la cultura mexicana llegó a ser la Gran Te nochtitlán que encontraron los españoles." (4)

#### Epoca Colonial.-

Los españoles quisieron dar a la conquista de la Nueva España una apariencia de justificación y de legalidad, al efecto invocaron como argumento supremo la Bula de Alejandro VI, especie de Laudo Arbitral con el que fuera solucionada la disputa que entablaron España y Portugal sobre la propiedad de las tierras descubiertas por sus respectivos naciona les.

Durante la época colonial la propiedad puede clasificarse, de acuerdo con la persona que detentaba la tierra, como consecuencia de la marca da diferencia de clases que existió, en Propiedad Individual, Propiedad Comunal e Instituciones de Tipo Intermedio.

La Propiedad de Tipo Individual se clasificaba de la siguiente mane ra:

- (4) Publicación denominada Papeles 7, El Agua Fuente de la Vida, Impresora y Editora Cocoyoc, S.A.

A).- Mercedes.- A los conquistadores se les concedieron tierras de merced para sembrar. La merced se daba en distintas extensiones, a efecto de compensar los servicios prestados a la Corona, los méritos del solicitante y la calidad de la tierra. Estas mercedes se daban mediante un procedimiento administrativo practicado ante el virrey y el gobernador y posteriormente ante la Junta Superior de Hacienda, en el que el beneficiario debía cumplir con ciertos requisitos.

B).- Caballerías.- Era una medida de tierra que se le daba a un soldado de caballería en función del grado militar, esto determinaba, la extensión, características y destino de la tierra, para Mendieta y Núñez la caballería es un paralelograma de 604,408 varas o sea 42-79-53 hectáreas. (5)

C).- Peonías.- Es una medida de tierra que se le daba a un soldado de infantería, se reducía a su aspecto de medición 8-55-90 hectáreas superficie menor a la caballería.

D).- Suertes.- Terreno que se otorgaba a título particular a los colonos, que destinaban a sufragar el sostenimiento de la familia. Su extensión era de 10-69-88 hectáreas.

E).- Compra-venta.- Muchas de las tierras de la Nueva España, pertenecientes al Tesoro Real, pasaron a manos de los particulares a través de la simple compra-venta.

( 5) Martha Chávez Padrón ob. cit., pag 164.

F).- Confirmación.- La mayoría de las tierras cedidas por la Corona no fueron debidamente requisitadas y tituladas. Esto propició que los propietarios poseyeran una mayor extensión de terreno que la amparada por el título correspondiente. Para regularizar esta situación la Corona estableció el procedimiento de Confirmación con el cual el Rey confirmaba la posesión de la tierra en favor del propietario y legalizaba su titulación de forma y fondo para transformarla en propiedad.

G).- Prescripción.- Era un medio para adquirir la propiedad inmueble, para transformarse de poseedor a propietario. Aquel que poseyera un predio en forma pacífica, pública, continua, con ánimo de propietario, por un tiempo de acuerdo a la buena o mala fé del poseedor, estaba en posibilidad de invocar la prescripción ante los tribunales de la Corona.

La propiedad Comunal se clasificaba de la siguiente forma:

1.- Fundo Legal.- Era el terreno destinado a la fundación de los pueblos, el casco del pueblo, con su iglesia, edificios públicos, casas de los pobladores, escuelas, mercados, plazas, templos, con lo cual se satisfacían las necesidades colectivas de la población. Después de diversas cédulas que se dictaron, quedó como medida definitiva en seiscientas varas, contadas a partir de la iglesia en el centro del pueblo y a los cuatro vientos.

El Fundo Legal debe entenderse como la mínima y no como la máxima extensión que debería tener cada pueblo, asimismo, como el casco de pueblo en el que no estaban comprendidos los terrenos de labor destinados

para la subsistencia de los habitantes, ni los que poseían éstos antes de ser reducidos a pueblos.

2.- Ejido y dehesa.- El ejido era un solar situado a la salida del pueblo, que no se labra, ni planta, destinado al solaz de la comunidad. Se creó con carácter comunal e inajenable. La dehesa en España era el lugar a donde se llevaba a pastar el ganado, institución creada también con la naturaleza señalada para el ejido; sin embargo, la dinámica social hizo que en la Nueva España se olvidara el término de dehesa porque los españoles concedieron poca importancia a las propiedades comunales de sus pueblos, frente a enormes propiedades individuales, en tanto que el indígena se aferraba a las propiedades comunales por ser las que se salvaron del proceso de absorción territorial que los españoles ejercieron sobre sus tierras.

El ejido se ubicaba a la salida del pueblo; era de uso y disfrute comunal, inajenable, imprescriptible; tenía como extensión la de una lengua cuadrada en la Nueva España y en España se fijaba para cada caso en la concesión respectiva; en la Nueva España el ejido, sobre todo el de un poblado indígena, tenía como finalidad que los indios pudieran tener ahí sus ganados sin que se revolvieran con otros de españoles.

3.- Propios.- Los ayuntamientos, eran las autoridades encargadas de la administración de estos terrenos, los daban en censo o los arrendaban entre los vecinos del pueblo, aplicando lo que por este concepto percibían, a los gastos públicos, en esto coincide con las tierras del altepetalli que se destinaban al mismo fin.

4.- Tierras de común repartimiento.- También se conocieron con el nombre de parcialidades o tierras de comunidad. Eran tierras comunales, pero de disfrute individual que se sorteaban entre los habitantes de un pueblo a fin de que las cultivaran; estas tierras se constituyeron con las tierras ya repartidas o las que para labranza se dieron y el ayuntamiento era su autoridad. No podían enajenarse, hipotecarse o transmitirse, debían cultivarse en forma ininterrumpida, ya que tres años consecutivos sin cultivo eran causa de privación del derecho sobre el lote.

5.- Montes, pastos y aguas.- Como consecuencia de la importancia que se le daba a la ganadería, los montes, pastos y aguas se declararon comunes, es decir, se usufructuaban en forma común o colectiva, indistintamente por indios y españoles.

Instituciones Intermedias.-

A) Composición.- Consistía en general que los que hubieren introducido y usurpado más de lo que les pertenece, sean admitidos en cuanto al exceso, a moderada composición y se les despachen nuevos títulos.

Al beneficio de la composición podían acogerse los poseedores que tuvieran diez años de serlo y así lo acreditaran mediante testimonial, siempre que de su solicitud no se derivara perjuicio para indios y que pagaran la suma moderada que se fijara como valor a la tierra.

Como las Leyes de Indias en su mayoría no se cumplían, los indios fueron víctimas de innumerables despojos, por parte de los españoles, convirtiéndose éstos en propietarios de grandes extensiones territoriales.

B).- Capitulaciones.- Para que los españoles residieran en la Nueva España, se ordenó que se fundaran pueblos, a los cuales se les dieron tierras de uso individual y tierras de uso colectivo. La Capitulación se le asignaba a una persona que se comprometía a colonizar un pueblo y en pago se le daba determinada cantidad de tierras.

C).- Reducción de Indígenas.- Los pueblos de fundación indígena al principio se denominaron Reducciones. Las Reducciones de indios debían tener al igual que los pueblos de españoles, casco legal, ejido, propios, tierras de común repartimiento, montes, pastos y aguas.

Propiedad de las Aguas.-

Se inicia con la Bula expedida por el Papa Alejandro VI el 4 de mayo de 1493, por virtud de la cual se deriva el derecho de los monarcas españoles para disponer de las tierras y aguas existentes en las llamadas Indias Occidentales y que sirva de fundamento a los Reyes de España para sostener su derecho de propiedad sobre el territorio de la Nueva España, debiendo destacarse que no solamente sirvió de apoyo a los Monarcas para sostener el dominio eminente de la Corona Española sobre las aguas de dicho territorio, sino también el derecho de propiedad, dominio directo y útil, mismo que no se adjudicaba al Estado Español, sino al patrimonio personal de los Reyes.

La Bula del Papa Alejandro VI, resolviendo el conflicto entre los derechos de España y Portugal a las tierras que descubriesen, decidió trazar una línea de cien leguas al oeste de las Azores y del Cabo Verde debiendo pertenecer a España todo lo que descubriese al oeste de esta línea y

de que no hubiere tomado posesión hasta el día de Navidad de 1492 ninguna potencia cristiana y perteneciendo a Portugal todo lo que descubriese al este de esa línea. En virtud de esta concesión, los Reyes de España declararon pertenecer a su real patrimonio las tierras y suelo de las Indias por ello podemos deducir que los reyes españoles podían disponer libremente del territorio descubierto y reducir a dominio particular aún los ríos y lagos y que nadie podía poseer legalmente sin una concesión real o de sus delegados.

La recopilación de Leyes de Indias que aún cuando fue ordenada y autorizada por cédula del Rey Carlos II de 18 de marzo de 1680, contiene leyes emitidas por los Reyes de España para el territorio de la Nueva España y demás posesiones en América y su mérito consiste en haber conjuntado todas aquellas leyes, cédulas y ordenanzas que durante más de cien años se habían venido decretando, las que se encontraban dispersas sin ningún orden ni publicación oficial.

De esta recopilación las disposiciones que directa o indirectamente se relacionan con las aguas del territorio mexicano son:

- A).- Leyes I y II, Título I, Libro II, por las que se estableció la vigencia de dichas disposiciones en la Nueva España y la supletoria de las Leyes del Reino de Castilla en lo dispuesto por las mismas.
- B).- Ley IV, Título I, Libro II referida a que debían observarse las leyes y costumbres que tenían los indios antiguamente para su gobierno, siempre que no contravinieran la soberanía española y la religión cristiana.
- C).- Ley I, Título I, Libro III en la que se afirmaba por los monar

cas españoles su plena soberanía y propiedad de todos los territorios de las Indias.

D).- Ley XIII, Título II, Libro III que establecía la forma de nombrar Jueces de Aguas y la ejecución de las sentencias.

E).- Ley VIII, Título I, Libro IV, ordenaba que los descubridores debían poner nombres a los ríos.

F).- Ley I, Título V y I del Título VII, ambas del Libro IV referentes a las condiciones de la formación de las poblaciones y de las normas que debían observarse para el aprovisionamiento de aguas de las mismas.

G).- Leyes III y V, Título VII, Libro IV referentes a la sanidad de las aguas y a la prevención de la contaminación de las mismas y de las poblaciones.

H).- Leyes IV, V, VIII y XVIII del Título XII del Libro IV relativas a los repartimientos que se podían hacer respecto de tierras y aguas.

I).- Leyes V y VII del Título XVII, Libro IV relativas a que las aguas debían considerarse comunes y que no debía estorbarse el uso de las mismas, así como la forma de penar las infracciones a tal ordenamiento; y entre otras más.

J).- Ley XI, Título XVII, Libro IV que establecía el orden en que debían repartirse las aguas para regarse las tierras.

La más importante de las Leyes Españolas compiladas es el Código de



las Siete Partidas, expedida en el año de 1263.

De este código podemos mencionar, de la Tercera Partida las Leyes III y IV Título XVIII que establecían que las aguas tanto dulces como ma rítimas y sus riberas eran del uso común respecto de las cuales podían aprovecharse todos los hombres sin perjudicar los derechos de los demás, las leyes XXVI, XXVII, XXVIII, XXIX, XXX, XXXI y XXXIII del Título XXVIII, regulaban los cambios de cauces de los ríos, la formación de las islas y los derechos accesión, aluvión y avulsión; las leyes II, IV, V y VI del Título XXXI que regulan las servidumbres de acueducto y de desagüe y derechos consecuentes de las mismas; las leyes II, VII, XIII, XIV, XV, XVIII y XIX del Título XXXII, prevenían las prohibiciones de evitar los usos de las aguas, la limpieza de las cañerías, la construcción de obras en las riberas, la prohibición de evitar los usos de los terceros, y la construcción de obras hidráulicas, así como las sanciones correspondientes a dicho orden de prohibiciones.

Durante el período colonial se expidieron para la Nueva España diversos ordenamientos, como el Reglamento General de las Medidas de aguas, publicado en el año de 1761, además de ser el primer cuerpo legislativo en el país de una completa regulación sobre el agua, permite conocer como debía entenderse el derecho en lo concerniente al aprovechamiento de este elemento natural, reuniendo en forma sistematizada las variadas disposiciones que provenían tanto de la Legislación Española como las de las Leyes de Indias.

Este ordenamiento determina con toda precisión que las aguas durante la colonia, eran de la propiedad en dominio eminente y en dominio directo del Monarca español, que existían uso público y privado y que sólo podía hacerse uso privado mediante concesión o merced otorgada por el Rey, ya que las aguas eran consideradas como bienes de la Corona o realengos.

#### C.- Epoca Independiente.-

El problema Agrario que comprende entre otras cosas, el latifundismo, la explotación del campesino y el despojo de sus tierras, fue una de las causas principales de la guerra de la Independencia, iniciada el 16 de septiembre de 1810 y consumada mediante el Acta de 28 de Septiembre de 1821. A principios del siglo XIX, el número de indígenas despojados era muy grande; llegaron a formar una masa de individuos sin amparo, favorable a toda clase de desórdenes.

Los indios y las castas consideraban a los Españoles como la causa de su miseria; por eso la Guerra 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 elementos; el de españoles opresores y el de indios oprimidos. Las masas de indios no combatieron por ideales de independencia y democracia que estaban muy por encima de su mentalidad; la de Independencia fue una guerra en cuyo fondo se agitó indudablemente el problema agrario para entonces ya perfectamente definido en la vida nacional. (6)

(6) Lucio Mendieta y Nuñez, ob. cit. pag. 92.

La propiedad eclesiástica favoreció también en gran parte la decadencia de la pequeña propiedad agraria de los indios, por cuanto amortizaba fuertes capitales y sustraía del comercio grandes extensiones de tierra. Además de los despojos de que fueron víctimas, se deshicieron voluntariamente de muchas de sus propiedades en favor de la Iglesia mediante donaciones y testamentos. La Iglesia era, en la Nueva España, propietaria de innumerables haciendas y ranchos que explotaban para beneficio del culto y acrecentamiento de sus riquezas.

El problema agrario surgió en México a raíz de las primeras disposiciones que se dictaron sobre concesión de mercedes de tierra y reducciones de indios, confirmaciones, composiciones, prescripción y compra-venta, porque ellas establecieron el reparto entre indígenas y españoles sobre una base de desigualdad absoluta, la que se acrecentó con el tiempo hasta producir el malestar que impulsara a las clases indígenas a iniciar y sostener la guerra de Independencia.

Conseguida la Independencia de México, durante los primeros años la propiedad se dividió en latifundista, eclesiástica e indígena. Los nuevos gobiernos procuraron resolver el problema agrario; pero considerándolo desde un punto de vista diferente del que dominó durante la época colonial.

La conquista y la colonización del territorio mexicano se realizó de una manera irregular. La población española no se extendió uniformemente, sino que afluyó a determinados puntos, al consumarse la Independencia el país estaba en unos lugares muy poblados y en otros casi de-

sierto.

En los lugares poblados, el problema agrario se ofrecía con toda precisión, pues eran muchos los pueblos de indios completamente encerrados entre los latifundios de particulares y latifundios de propiedad de la Iglesia, que no podían sostener a sus respectivas poblaciones con el producto de sus tierras y de sus pequeñas industrias.

El problema presentaba dos aspectos: 1.- defectuosa distribución de tierras; y 2.- defectuosa distribución de los habitantes sobre el territorio. En la época colonial, principalmente durante la guerra de independencia, se consideró el primer aspecto. Realizada la Independencia, los gobiernos de México sólo atendieron al segundo. Se creyó que el país, lejos de necesitar un reparto equitativo de la tierra, lo que requería era una mejor distribución de sus pobladores sobre el territorio y población europea que levantase el nivel cultural de la indígena, que establecieran nuevas industrias y explotara las riquezas naturales del suelo, para lo cual se dictaron varias disposiciones.

La primera disposición que se dictó en el México Independiente, sobre colonización interior, fue la Orden dictada por Iturbide del 23 al 24 de marzo de 1821, concediendo a los militares que probasen que habían pertenecido al Ejército de las Tres Garantías, una fanega de tierra y un par de bueyes, en el lugar de su nacimiento o en el que hubiesen elegido para vivir.

En esta época de nuestra historia se expidieron, además, otros decretos que tendían a promover la colonización interior, es decir, esta-

bleciendo colonos nacionales en lugares poco poblados.

La Ley de Colonización de 18 de agosto de 1824, se puede considerar que es la primera Ley General que se expidió en materia de colonización, después del Decreto de 4 de enero de 1823, expedido por la Junta Instituyente, importante, porque demuestra que el gobierno estimaba ya como dos grandes males el latifundismo y la amortización.

Ordenaba esta ley que se repartiesen los baldíos entre aquellas personas que quisieran colonizar el territorio nacional, prefiriéndose a los mexicanos, sin hacer entre ellos otra distinción que la de sus méritos personales según fuesen los servicios que hubiesen prestado a la patria, y en igualdad de circunstancias, tendrían preferencia los habitantes de los pueblos vecinos.

Con la Constitución dictada el 4 de octubre de 1824, se agravó el problema agrario y la concentración de tierras en manos muertas, ya que reiteró la convivencia del clero con el Estado como un poder que siguió reconociéndose junto al político. En esta forma el México Independiente se comprometió a respetar la propiedad de los latifundios y de las corporaciones religiosas.

Durante el periodo de independencia, el problema agrario continuo desarrollándose. Los pueblos de indios no recuperaron las tierras perdidas ni obtuvieron otras que mejoraran sus circunstancias. La decadencia de su pequeña propiedad, que al iniciarse la Independencia era ya muy

marcada, continuo acentuándose al amparo de los frecuentes desórdenes políticos.

Estos son los antecedentes legales y políticos de las leyes de desamortización y de nacionalización.

Hacia el año de 1856 y a raíz de los acontecimientos políticos en los cuales el Clero tomó una participación directa, ya estaba fuera de duda que el lamentable estado económico de la República se debía en gran parte a la amortización eclesiástica. El erario dejaba de percibir los derechos que le correspondían en las traslaciones de dominio por la sencilla razón de que éstas eran cada vez más escasas, pues el Clero concentraba en sus manos gran parte de la propiedad raíz y raras veces hacía ventas a los particulares. El comercio y la industria sufrían igualmente, porque la amortización eclesiástica significaba el estancamiento de los capitales.

Estas y otras razones determinaron al Gobierno a dictar la Ley de Desamortización de 25 de junio de 1856, considerando en su exposición de motivos que uno de los mayores obstáculos para la prosperidad y engrandecimiento de la Nación, es la falta de movimiento o libre circulación de una gran parte de la propiedad raíz, base fundamental de la riqueza pública.

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, calculando su valor por la renta considerada y

como rédito al seis por ciento anual.

El artículo 25 incapacitó a las corporaciones civiles y religiosas para adquirir bienes raíces o administrarlos, con excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio de la institución y el artículo 3º determinó cuáles eran las personas morales comprendidas en las disposiciones de la ley: 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 o indefinida.

Este artículo ejerció una influencia decisiva en la organización de la propiedad agraria, porque comprendió en los efectos de la ley la propiedad de los pueblos indígenas, causando un perjuicio a las comunidades agrarias, considerándolas como corporaciones civiles de duración perpetua e indefinida, cuyos bienes administrados por los ayuntamientos, caían bajo el imperio de esta ley. Para mayor claridad, el artículo 2º de reglamento de la Ley, expedido el 25 de junio de 1856, comprendió expresamente a las comunidades y parcialidades de indígenas, haciendo que perdieran su personalidad, sus derechos y sus tierras.

La ley de desamortización de 25 de junio de 1856, no tuvo los resultados que se esperaban en virtud de que fueron varios los factores que intervinieron:

A).- El Aspecto económico.- Los arrendatarios de las fincas eclesiásti-

cas, en su mayor parte, no pudieron aprovecharse de los beneficios de la ley porque el comprador veíase obligado a pagar réditos que en muchos ca sos eran mayores que la cantidad antes pagada por alquiler y a redimir el censo para convertirse en propietario. Así como el plazo perentorio que se le fijaba a los arrendatarios para obtener la adjudicación y los gastos de fraccionamiento de las fincas arrendadas para enajenarlas.

B).- Los perjuicios morales y religiosos que impidieron que los arrendatarios hubiesen aprovechado los beneficios de la desamortización. El clero mexicano declaró excomulgados a quienes compraran bienes eclesiásticos y por ese motivo numerosas personas se abstuvieron de efectuar en su provecho las operaciones autorizadas por la ley.

C).- Las fincas de mano muerta (propiedad del Clero), pasaron a poder de los denunciantes que en mayor parte era gente acomodada, de pocos escrúpulos y de gran capacidad económica, en la extensión que tenían, pues se adjudicaron haciendas y ranchos por entero; en virtud de que no te nían límite para adquirirlas, compraron cuantas les fuera posible, y así, en vez de que la desamortización contribuyese a aumentar el número de pe queños propietarios, favoreció el latifundismo. Además, los denunciantes estaban dentro de la ley en mejores condiciones, ya que por el sólo hecho de hacer el denuncia, les correspondía una octava parte del precio de la finca, lo que les dió gran ventaja en las subastas sobre los otros competidores.

D).- La incertidumbre que produjeron los títulos de los nuevos propietarios, en virtud de que las adjudicaciones de bienes eclesiásticos se lle



varán a cabo, casi siempre en rebeldía de las corporaciones afectadas, quienes, por tanto, no presentaban títulos primordiales de propiedad y a esto obedeció la deficiencia de la nueva titulación, en la cual los linderos y demarcaciones de las tierras adjudicadas no pudieron señalarse con precisión.

E).- Con motivo de la desamortización, la propiedad agraria que antes se encontraba dividida entre los grandes propietarios, el clero y los pueblos indios, quedó entonces repartida únicamente entre grandes y pequeños propietarios.

El Congreso Constituyente decretó, el 28 de junio de 1856, la ratificación de la Ley de Desamortización de 25 del propio mes y año, y en el artículo 27 de la Constitución Política de la República Mexicana expedida el 5 de febrero de 1857, declaró por una parte el concepto de propiedad como garantía individual y, por otra, elevó a la categoría de preceptos fundamentales, en el orden político de la República, los postulados esenciales de la ley mencionada, con lo cual quedó definitivamente establecida la incapacidad legal de todas las corporaciones civiles y religiosas para adquirir bienes raíces o administrar capitales impuestos sobre ellos, con la única excepción de los edificios destinados inmediatamente y directamente al servicio u objeto de la institución.

Con la Ley de Desamortización de 25 de junio de 1856, y lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución Política de la República Mexicana, el clero promovió una lucha sangrienta en contra de las disposiciones que había emitido el gobierno, este con el fin de combatir la rebelión de la Iglesia, siendo Presidente Provisional de la República, Benito Juárez ex

pidió la Ley de Nacionalización de los Bienes Eclesiásticos de 12 de julio de 1859, disponiendo en su artículo 1º que entran al dominio de la Nación todos los bienes que el clero secular ha venido administrando con diversos títulos sea cual fuere la clase de predios, derechos y acciones en que consistan, el nombre y aplicación que hayan tenido, exceptuándose únicamente los edificios destinados directamente a los fines del culto.

El artículo 4º de la citada ley, establecía que ni las ofrendas ni las indemnizaciones podrían hacerse a los ministros del culto en bienes raíces, declarando en su artículo 22, nula y de ningún valor toda enajenación que se haga de los bienes mencionados en la ley; estableció una multa, además, del 5% en contra de quienes la infringieran; ordenó que los escribanos que autorizaran escrituras de compra-venta en contra de lo dispuesto en la misma, cesarían en su cargo y fijó la pena de 4 años de prisión contra los testigos que interviniesen en el acto.

Lo más importante de la ley de Nacionalización fué que suprimió los ordenes monásticas y declaró la separación de la Iglesia y del Estado.

Los efectos de esta ley fueron principalmente políticos, pues en cuanto a la organización de la propiedad raíz, en nada modificaron lo establecido por las leyes de desamortización, todo se redujo a que el gobierno quedase subrogado en los derechos del clero sobre las fincas desamortizadas y los capitales impuestos, que desde entonces fueron redimibles en favor del Estado.

Con el fin de resolver el problema agrario, el Gobierno expidió diversas disposiciones legales, dentro de las más importantes están:

La Ley de Colonización, de 31 de mayo de 1875.

La Ley de Colonización, de 15 de diciembre de 1883.

La Ley de Terrenos Baldíos, de 20 de julio de 1863, y

La Ley de Terrenos Baldíos, de 26 de marzo de 1894.

Los principales efectos de las Leyes de Terrenos Baldíos antes mencionadas, fueron:

- 1.- La zozobra que produjeron en el ánimo de los propietarios, la mayoría de los cuales no estaba seguro de la legitimidad de sus títulos, y como consecuencia de ese estado de cosas, la depreciación del valor de la propiedad agraria y la decadencia de la agricultura.
- 2.- Si las Leyes de Terrenos Baldíos derogaron las disposiciones antiguas sobre imprescriptibilidad de tierras baldías, declarándolas prescriptibles en una extensión no mayor de dos mil quinientas hectáreas, siempre que fuesen poseídas durante 10 años con las condiciones legales de la prescripción, esto no bastó para poner a los terratenientes a cubierto de un denuncia y del juicio respectivo, siempre largo y costoso.
- 3.- El denuncia se prestaba para cometer despojos y de ellos fueron víctimas los pequeños propietarios, pues cuando el denunciante era algún poderoso terrateniente y el opositor un labriego sin fortuna, fácil es de suponer que la sentencia no siempre era la expresión de la justicia.
- 4.- Las Leyes de Terrenos Baldíos, lejos de lograr una mejor distribución de la tierra, contribuyeron a la decadencia de la pequeña propiedad y favoreciendo el latifundismo. La clase indígena no se aprovechó de las franquicias a que todos concedían, porque esa clase, alejada como es ta por su incultura de las clases directoras, ha sido incapaz de servirse de las leyes que estas dicta, pues casi siempre las ignora y raras ve

ces las comprende. Los extranjeros, los hacendados y las compañías deslindadoras fueron los únicos que resultaron beneficiados.

#### Propiedad de las Aguas.-

En las Constituciones de 1824 y 1836, en lo referente a las aguas, aún cuando en forma indirecta, sólo se incluyeron las disposiciones relativas a la libertad, a la propiedad, a la finalidad de las leyes y particularmente a las facultades del Congreso y del Presidente de la República, deben hacerse notar en la Constitución de 1824, las disposiciones establecidas en la Fracción II del artículo 50 sobre la apertura de canales o sus mejoras y los derechos de los Estados sobre los mismos.

El artículo 42 de la Constitución de 1857, estableció lo que debía entenderse por territorio nacional comprendiendo el de las partes integrantes de la Federación e islas adyacentes en ambos mares y la fracción XXII del artículo 72, que facultaba al Congreso para dictar leyes sobre vías generales de comunicación, postas y correos.

Con base en esta fracción, se expidieron diversas leyes relacionadas con las aguas de propiedad nacional tales como:

Ley de Clasificación de Rentas de 1857;

Código Civil de 1870 y 1884;

Código Penal de 1871;

Código de Minas de 1884;

Ley Minera de 1892;

Ley sobre Vías de Comunicación de 1888 y sus correlativas de 1894, 1895 y 1896;

Códigos Sanitarios de 1891 y 1894; y

La Ley sobre Régimen y Clasificación de Bienes Inmuebles Federales de 1902.

La regulación hecha en todos los ordenamientos citados sobre las aguas de propiedad nacional, en unos directa y en otras complementariamente, dió origen a debates entre los juristas de la época, ya que algunos consideraban que la Federación estaba invadiendo facultades y prerrogativas de los Estados, legislando sobre aspectos que eran de la soberanía de los mismos, lo que motivó que el 20 de junio de 1908 se reformara la citada fracción XXII, del artículo 72 de la Constitución, adicionándola en el sentido de que el Congreso también tenía facultades para definir y determinar cuáles eran las aguas de jurisdicción federal, así como para expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las mismas.

La Ley denominada Bases para la Administración de la República del año de 1853, constituye el antecedente de las Leyes de Secretarías de Estado, expedidas con posterioridad por Don Benito Juárez en el año de 1861 y por Don Porfirio Díaz en el año de 1891.

De estos ordenamientos pueden advertirse las normas orgánicas que van distribuyendo la competencia de las Secretarías de Estado en el manejo de las aguas, correspondiendo en principio a la Secretaría de Fomento, Colonización, Industria y Comercio, la atención de lo relativo a los canales, vías de comunicación y desague de la ciudad de México y de los demás

aspectos a la Secretaría de Guerra y Marina, posteriormente, tales facultades de acuerdo con la Ley Juarista, quedaron ubicadas en las mismas Secretarías pero la primera únicamente como Secretaría de Fomento, que conservó la Ley Porfirista, bajo cuyo régimen, los aspectos correlacionados con las vías de comunicación marítimas y con los ríos, lagos y canales, pasaron a ser de la competencia de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas.

La Ley de Expropiación por causa de utilidad pública de 1853, en sus artículos 4º, 7º, 80 y 81 establecía las posibilidades de afectar bienes particulares para la construcción de obras de canalización de ríos, fuentes y otras similares, excluyendo los casos de las inundaciones, en los que por tratarse de situaciones de urgencia no cabía a la expropiación y podían tomarse las medidas necesarias sin procedimientos previos, y por último; en el artículo 81 consignaba la posibilidad de la implantación de servidumbres por las riberas a lo largo de los ríos navegables y flotantes, como remoto antecedente de las actuales zonas Federales.

A pesar de haberse promulgado las Constituciones Federales de 4 de octubre de 1824, 29 de diciembre de 1836 y 5 de febrero de 1857, así como algunas disposiciones relativas al uso y aprovechamiento de las aguas, fué hasta el Código Civil de 1870, cuando el Estado Mexicano, principia a regular en forma específica las aguas de la Nación.

Sobre el particular Lanz Cárdenas nos dice:

Aún cuando este Código estuvo inspirado en el Código de Napoleón,

el que únicamente por ser Francia un país de humedad regulaba las aguas en cuanto a su calidad de ser navegables o flotables, que sus redactores tuvieron el suficiente discernimiento para apreciar que México, era un país diferente a los de Europa Central en cuanto a su naturaleza, por contar con grandes extensiones desérticas y montañosas, por lo que en el inciso 3º del artículo 802, no sólo declararon como nacionales a los ríos navegables sino también a los no navegables, y aún más, establecieron la propiedad de las riberas de los ríos navegables. (7)

El Código Penal de 1871, primero igualmente en su materia en el país, tipificó como delitos la ocupación o usurpación de las aguas, así como a las inundaciones culposas o intencionales y estableció normas punitivas respecto de los mismos.

La Ley sobre el Aprovechamiento de Aguas de Jurisdicción Federal de 1910, es el más importante ordenamiento específico sobre esta materia ya que en su artículo 2º dispone que las aguas de jurisdicción federal son inalienables e imprescriptibles por ser de dominio público y de uso común.

Al respecto, Lanz Cárdenas menciona:

Esta ley abandonó la vieja clasificación de las aguas navegables y no navegables de la influencia francesa, adoptando una clasificación más acorde con las características y necesidades de nuestro territorio, al disponer en su artículo 1º que son aguas de jurisdicción federal, las de

(7) José Trinidad Lanz Cárdenas, ob. cit. pags. 38 y 39.

los mares territoriales; las de los esteros, lagos y lagunas que comunican con el mar; las de los ríos y otras corrientes cuyos lechos en toda su extensión o en parte de ella, sirvan de linde entre el territorio de la República y el de un país vecino; las de los ríos, lagos, lagunas y cauces en general, cuando sirvan de límite en toda su extensión o en parte de ella a dos Estados, a un Estado y un Territorio o a un Estado y el Distrito Federal, o cuando se extiendan o pasen de un Estado a otro, de un Estado a un Territorio o viceversa o de un Estado al Distrito Federal o viceversa, así como las de sus afluentes directos o indirectos; las de los lagos o lagunas que se comuniquen con los ríos, lagos, lagunas y cauces antes mencionados y las de los ríos, lagunas, lagos y cauces en general situados en el Distrito Federal y Territorios Federales. (8)

En orden a un sistema y a una técnica, reguló en forma pormenorizada los usos de las aguas y las concesiones de las mismas, exceptuando las concesiones para efectos de navegación las que sujetaba a la aprobación del Congreso de la Unión.

Prohibió el uso de las aguas sin concesión o confirmación de derechos preexistentes; reguló la confirmación de los usos; estableció por vez primera el orden de preferencia en los usos de las aguas dando reglas de clasificación objetiva para ello y de indiscutible orden público; estableció disposiciones para los derechos de oposición de terceros al otorgamiento de concesiones; consignó sanciones por faltas y delitos cometidos respecto de las aguas nacionales; estableció la caducidad de las concesiones por el no uso de las aguas y la reversión de los bienes relacio

(8) José Trinidad Lanz Cárdenas, ob. cit. pag. 42.



nados con las concesiones; las obligaciones específicas de los usuarios y concesionarios y respecto de las concesiones para el riego, estableció que serían por término indefinido mientras las aguas se destinaran para ese fin.

Esta Ley en sus transitorios, derogó en términos generales los diversos Ordenamientos anteriores y en especial derogó la Ley de Vías Generales de Comunicación de 1888, sus leyes correlativas de 1894 y 1896 y, en lo conducente a las aguas, la Ley de 1902 sobre Régimen y Clasificación de Bienes Inmuebles Federales.

La Ley Agraria expedida por Don Venustiano Carranza el 6 de enero de 1915 en la ciudad de Veracruz, estableció disposiciones relativas a la dotación y restitución de aguas a los indígenas, de las que habían sido despojados durante períodos prolongados de nuestra historia y fundamentalmente durante la dictadura Porfirista.

#### D) Constitución de 1917.-

En el artículo 27 Constitucional, se estableció un nuevo concepto de la propiedad como función social dirigido a lo siguiente:

1.- Acción constante del Estado para regular el aprovechamiento y la distribución de la propiedad y para imponer a ésta las modalidades que dicte el interés público. Esto lo encontramos estipulado en el párrafo tercero del citado numeral. Tiene como objeto, dictar las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios; para el desarrollo de

la pequeña propiedad agrícola con explotación; para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

2.- Dotación de tierras a los núcleos de población necesitados al disponer en su fracción X, párrafo primero, lo siguiente:

Los núcleos de población que carezcan de ejidos o que no puedan lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos, o porque legalmente hubieren sido enajenados, serán dotados con tierras y aguas suficientes para constituirlos, conforme a las necesidades de su población, sin que en ningún caso deje de concedérseles la extensión que necesiten, y al efecto se expropiará, por cuenta del Gobierno Federal, el terreno que baste a ese fin, tomándolo del que se encuentre inmediato a los pueblos interesados.

3.- Limitación de la propiedad y fraccionamiento de latifundios, al señalar en su fracción XVII, que el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones expedirán leyes, en las cuales se fijará la extensión máxima de tierra que pueda ser dueño un sólo individuo o sociedad legalmente constituida, la que pase de este límite será fraccionado por sus propietarios o, en rebleña de ellos, por los gobiernos locales y las fracciones se pondrán a la venta en condiciones fáciles para el adquiriente; por anualidades que amorticen capital y réditos, a un tipo de interés que no exceda del tres por ciento anual.

4.- Protección y desarrollo de la pequeña propiedad, al elevar a la categoría de garantía individual, el respeto a la pequeña propiedad, el cual es el único límite que se opone a la acción dotatoria y a la acción restitutoria. Igualmente, ordena que el Estado procure el desarrollo de la misma.

Asimismo, el artículo 27 Constitucional establece un régimen de propiedad de carácter triangular, propiedad pública, propiedad privada y propiedad social. Lo anterior se deriva del primer párrafo que es la piedra angular sobre la cual se edifica todo régimen de propiedad, al disponer que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares constituyendo la propiedad privada.

El razonamiento de la iniciativa, era en términos breves el siguiente:

El Rey, era en efecto el dueño a título privado de los bienes y aguas como cualquier particular puede disponer de los bienes de su patrimonio; pero dentro de ese derecho de disposición, concedía a los particulares ya existentes y a los nuevamente llegados, derechos de dominio que tomaban las formas de los derechos territoriales entonces en uso, 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 estuvo por los mismos par

ticulares 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 a los aprovechamientos que autorizan las leyes respectivas. La principal importancia del derecho pleno de propiedad atribuye a la Nación el permitir al Gobierno, de una vez por todas, resolver con facilidad la parte más difícil de todas las cuestiones de propiedad que entraña el problema agrario y que consiste en fraccionar los latifundios. (9)

#### Propiedad de las Aguas.-

La Constitución Política de los Estados Unidos de 5 de febrero de 1917.

Por lo que toca a la regulación jurídica del agua, modificó el concepto de la propiedad del sentido individualista que imperaba de acuerdo con el liberalismo económico, a una función de naturaleza social, iniciándose y desarrollándose el fomento a los usos colectivos del agua, en primer término con respecto a la irrigación y posteriormente para la generación de energía eléctrica y fuerza motriz, para usos públicos y domésticos, la protección de las poblaciones con la construcción de obras para la prevención de inundaciones y otras no de menor interés colectivo es en este período, cuando a través de leyes y reglamentos relativos, se

(9) Germán Fernández del Castillo ob. cit. pags. 33 y 34.

crearon órganos específicos encargados de manejar el agua, previniendo , su control y su administración en forma equitativa y con miras hacia el futuro para preservar y controlar en forma razonada el uso de este vital líquido, expidiéndose a últimas fechas medidas tendientes a controlar y prevenir su contaminación para proteger la ecología.

El artículo 27 Constitucional se relaciona con el agua en diversos párrafos, siendo de gran importancia mencionarlos en el orden en que se encuentran contenidos en dicho numeral.

El primer párrafo establece que las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional, son propiedad originaria de la nación.

Este párrafo, puede ser interpretado en el sentido de que otorga a la nación la propiedad de todas las tierras y aguas comprendidas dentro de su territorio, pero, bien entendido, solamente corresponde al dominio eminente o imperio que el Estado tiene sobre los bienes materiales que constituye su ámbito espacial de existencia.

El párrafo tercero consigna también el derecho de los pueblos, rancherías, comunidades y núcleos de población para que careciendo de aguas o no teniéndolas en cantidades suficientes se les dotara de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, pero con respeto de la pequeña propiedad agrícola en explotación.

El párrafo quinto es el más importante por lo que toca a la situación jurídica de las aguas, ya que desde el texto inicial del artículo

27, constituye el catálogo Constitucional, de las aguas que son propiedad de la Nación.

Dicho precepto consagra como propiedad de la Nación, las aguas de los mares territoriales, en la extensión y términos que fije el derecho internacional; las aguas marinas interiores; la de las lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; las de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquéllas, en toda su extensión o en parte de ellas, sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República; las de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzados por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República y un país vecino, o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la República con un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fija la ley. Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno; pero, cuando lo exi-

ja el interés público o se afecten otros aprovechamientos, el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aun establecer zonas vedadas al igual que para las demás aguas de propiedad nacional. Cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior, se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos; pero si se localizaren en dos o más predios, el aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten los Estados.

El párrafo sexto consigna que el dominio de la Nación sobre las aguas es inalienable e imprescriptible, así como la facultad del Ejecutivo Federal para concecionarlas a los particulares y a las sociedades civiles o comerciales constituidas conforme a las leyes mexicanas, con la condición de establecer trabajos regulares para su explotación y el cumplimiento de los requisitos previstos en las leyes. Este párrafo sufrió sucesivas reformas en los años de 1940, 1960 y 1975, sin que hubiesen alternado en lo fundamental lo establecido respecto de las aguas, resultando únicamente oportuno destacar el contenido de la reforma de 1960, en lo relativo a que corresponde exclusivamente a la Nación el explotar las aguas cuando tenga por objeto generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica para la prestación de servicios públicos y por otra parte, la facultad del propio Ejecutivo para establecer reservas nacionales y suprimirlas.

Los párrafos séptimo y octavo, consagran los derechos de la Nación

para el aprovechamiento de los combustibles nucleares y para el ejercicio en una zona económica exclusiva situada fuera del mar territorial y adyacente a éste, de los derechos de soberanía y de las jurisdicciones que determinen las leyes, zona exclusiva económica que debe extenderse a 200 millas náuticas medidas a partir de la línea de base desde la cual se mide el mar territorial.

El párrafo noveno que correspondía originalmente al párrafo séptimo antes de las adiciones de las reformas de 1975 y 1976, se refiere a los requisitos que deben cumplirse para poder adquirir el dominio de las aguas en la Nación, destacándose la fracción I, que limita la adquisición de las aguas a los mexicanos por nacimiento o naturalización y a las sociedades mexicanas, así como el derecho limitado de los extranjeros a convenir ante la Secretaría de Relaciones Exteriores en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar la protección de sus gobiernos, bajo pena en caso de faltar al convenio de perder en beneficio de la Nación los bienes que hubieren adquirido sobre el particular; y muy señaladamente, la prohibición para los extranjeros, de adquirir tierras y aguas en una faja de 100 kilómetros a lo largo de las fronteras y de 50 en las playas.

Las fracciones VII, VIII, X, XII, XIV, XV y XVIII, son las relativas a las bases constitucionales para la solución de los problemas del campo, el apoyo constitucional de las leyes agrarias expedidas con posterioridad y de la vigente Ley Federal de Reforma Agraria.



El artículo 42 de la Constitución, con sus reformas de 1934 y 1960, establece el catálogo de lo que constitucionalmente se comprende como territorio nacional, siendo de importancia para los efectos del presente estudio histórico-legislativo, destacar que en la última reforma de 1960, en vigor a la fecha, se enumeraron las partes integrantes de dicho territorio, entre ellas, la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes, así como las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional, y las marítimas interiores, (textualmente la misma situación se encuentra establecida al principio del párrafo quinto del artículo 27).

El mismo comentario cabría hacer con respecto al texto del artículo 48, pues vuelve a repetir el contenido, por una parte del artículo 42 y por otra del párrafo quinto del artículo 27, sólo para establecer la dependencia directa de tales aguas del Gobierno Federal, circunstancia obvia si se toma en cuenta que siendo propiedad de la Nación, lógica y jurídicamente su administración, control y jurisdicción dependen del gobierno federal y de ninguna manera de los Gobiernos de los Estados.

Del artículo 73, se mencionan las fracciones XVII y XXIX, la primera faculta al Congreso de la Unión para dictar leyes sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal y la segunda para establecer contribuciones sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en el párrafo quinto del artículo 27, o consiguientemente sobre la explotación de las aguas nacionales.

El artículo 89 fracción I Constitucional, faculta al Presidente de la República para emitir los Reglamentos de las leyes expedidas por el Congreso de la Unión.

## **C A P I T U L O    I I**

### **EL REGIMEN LEGAL DE LAS DIFERENTES FORMAS DE PROPIEDAD DE LAS TIERRAS Y AGUAS**

## CAPITULO II

### EL REGIMEN LEGAL DE LAS DIFERENTES FORMAS DE PROPIEDAD DE LAS TIERRAS Y AGUAS

#### 1.- Conceptos Generales.-

El régimen legal de las diferentes formas de propiedad de las tierras y aguas, lo encontramos en el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en las diferentes leyes que se derivan del mismo, como son: El Código Civil para el Distrito Federal, en materia Común, y para toda la República en materia Federal, la Ley Federal de Reforma Agraria, la Ley General de Bienes Nacionales, la Ley Federal de Aguas, etc.. Así como los diversos reglamentos que se derivan de las mencionadas leyes, y demás disposiciones de observancia general.

El derecho de propiedad ha sido básico en el orden social de todos los tiempos, pues existiendo en el Universo hombres y cosas, no puede concebirse al hombre sin ellas y por esa razón, la legislación lleva por finalidad, inmediata en la mayoría de los casos y mediata en muchos otros, regular las relaciones de los hombres en razón de las cosas que les pertenecen en propiedad.

En efecto, el derecho no sólo se ocupa de la propiedad en cuanto a su contenido, sino a su ejercicio, al modo y capacidad de adquirirla y transmitirla, a la salvaguardia en favor del menor, del incapacitado, de la mujer casada, o de los ataques que pueda sufrir por las autoridades, o por particulares, y alrededor de todo esto, las diversas ramas de la

Legislación rigen a la propiedad desde distintos puntos de vista. Las leyes tanto en materia administrativa, en materia penal o procesal, guardan relación con la propiedad.

No puede concebirse la propiedad sino teniendo en cuenta su doble aspecto: uno es el del contenido del derecho de propiedad, y el otro es el de los límites de ese derecho; el primero es una facultad amplia de disposición del propietario sobre la cosa, y el otro la serie de actos que el propietario no puede ejecutar, ya sea porque la ley se los prohiba, o ya sea porque le marque un modo especial para disponer de la cosa, lo que implica la prohibición de disponer de ella de otro modo. Es decir, el propietario tiene un derecho positivo de disponer y una obligación negativa que consiste en no hacer algo.

La propiedad de las Tierras y su clasificación:

Propiedad privada.-

Fundamentalmente las garantías a la propiedad privada están reconocidas en los tres primeros párrafos del art. 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al establecer en su parte relativa que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares constituyendo la propiedad privada.- Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.- La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad pri

vada 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.

La propiedad privada reconocida en el primer párrafo del artículo 27, pierde su sentido individualista, heredado del Código Napoleón que establecía en lo conducente que el derecho de propiedad es absoluto e inviolable para usar y disponer de una cosa, en donde se reconocían así los tres elementos clásicos del Derecho Romano: Jus utendi, Jus fruendi y Jus abutendi, que son el derecho de usar, disfrutar y disponer de una cosa, y, reconociéndola como un derecho público subjetivo, la estatuye como una propiedad precaria, limitada por el interés colectivo.

El maestro Juventino V. Castro en su obra denominada Lecciones de Garantías de Amparo, considera que las garantías de propiedad constituyen derechos que se refieren a un orden jurídico que el poder público reconoce y garantiza, porque mediante él los individuos pueden utilizar y disponer de ciertos bienes y atribuciones, en forma exclusiva, para realizarse plenamente en el disfrute de sus derechos y libertades.

En relación a lo anterior, el Código Civil para el Distrito Federal, en materia Común, y para toda la República en materia Federal, dispone en su artículo 830, que el propietario de una cosa puede gozar y disponer de ella con las limitaciones y modalidades que fijen las leyes.

Asimismo, la propiedad privada es protegida mediante una serie de garantías

contra actos arbitrarios de la autoridad, garantias establecidas principalmente en los articulos 14, 16 y 28 Constitucionales, subrayando que el primero dispone que nadie podra ser privado de sus propiedades sino mediante debido proceso legal, aspecto que debe tenerse presente porque junto con el articulo 27, se encuentran indisolublemente relacionados.

Interesa ahora distinguir la propiedad privada como derecho subjetivo civil y como derecho público subjetivo. En el primero de los aspectos, la controversia sobre a quién debe atribuirse una propiedad por tener mejor titulo, y a quién debe prohibírsele el uso, disfrute y disposici3n de esa misma propiedad que se controvierte, corresponde ser resuelta por las autoridades competentes ordinarias, quienes examinarán el fundamento y contenido de la titularidad misma.

En cambio, la propiedad como derecho público subjetivo, es la garantía de que la autoridad no puede lesionar, nulificar o poner en entredicho una propiedad, sino en el caso excepcional de que la sociedad requiera urgentemente de ese bien atribuido a una persona, la cual debe cederlo por una razón social de beneficio general.

En cuanto a la propiedad privada, debe tenerse presente que el art. 27, en su fracci3n I, establece la regla general de que sólo los mexicanos o las sociedades mexicanas tienen el derecho de adquirir el dominio de tierras y aguas o sus accesiones o bien, para obtener concesiones de explotaci3n de minas o aguas.

En el caso de los extranjeros, la propia fracci3n I establece que podran gozar del mismo derecho que los nacionales pero bajo la llamada

Cláusula Calvo , por medio de la cual el extranjero debe celebrar un convenio, ante la Secretaría de Relaciones Exteriores, al tenor del cual se comprometa a considerarse como nacional respecto de los bienes que adquiera y renuncie a invocar la protección de su gobierno en relación con los referidos bienes, so pena de perderlos en beneficio de la nación. La limitación insuperable para que los extranjeros adquieran la propiedad privada inmueble se ubica en la llamada zona prohibida que, por razones de seguridad nacional, se encuentra en una franja de 100 kilómetros a lo largo de las fronteras y 50 a lo largo de las costas.

La fracción II del artículo 27 reproduce los principios de las Leyes de Reforma en cuanto a la nacionalización de los bienes eclesiásticos y, en consonancia con el artículo 130 Constitucional, apuntalan la decisión fundamental de la supremacía del Estado sobre las iglesias. De este modo las iglesias, cualesquiera que sea su credo, no pueden adquirir, poseer o administrar bienes raíces ni capitales impuestos sobre ellos. De igual forma, los templos destinados al culto público son de la Nación.

Por su parte, de acuerdo con la fracción III, las instituciones de beneficencia no pueden adquirir más que los bienes inmuebles para su objeto inmediato o directamente destinados a él. Tal disposición proviene del proyecto de Constitución de Carranza.

El clero había logrado eludir las prohibiciones constitucionales para adquirir la propiedad inmueble, encubierta bajo la figura de la sociedad anónima. Por ello, el Constituyente de 1917, en la fracción IV, quiso detener esa simulación previendo que dichas sociedades no podrían

adquirir fincas rústicas y sólo podrían tener terrenos en la extensión indispensable para el cumplimiento de sus fines.

En los años inmediatamente anteriores a la Revolución, los bancos se habían convertido en grandes latifundios ya que, al no poder cubrir sus préstamos los hacendados, entregaban sus bienes a los bancos. El banco de Londres llegó a explotar un latifundio de 700,000 hectáreas en Quintana Roo. Para detener esta situación, la fracción V del artículo 27 señaló que los bancos podrían tener capitales impuestos sobre propiedades urbanas y rústicas, pero no podrían tener en administración más bienes raíces que los enteramente necesarios para su objeto directo.

En cuanto a las corporaciones civiles a las que se refiere la fracción VI, debe entenderse que son las previstas en los artículos 2670 y 2688 del Código Civil del Distrito Federal, y no están capacitadas para tener en propiedad o administrar bienes raíces, salvo los edificios inmediatamente destinados a su objeto.

Dos conceptos esenciales contiene el artículo 27 en relación con la propiedad privada, que constituye sus más importantes limitaciones; la expropiación y las modalidades.

La expropiación está prevista en el segundo párrafo del artículo 27 y su explicación se desdobra en el segundo párrafo de la fracción VI del propio artículo.

La Expropiación es un acto de la administración pública, previsto y derivado de una ley por medio del cual, como dice Mendieta y Núñez, se



priva a los particulares de la propiedad mueble o inmueble o incluso de un derecho por imperativo de interés, de necesidad o de utilidad pública social.

De acuerdo con las disposiciones comentadas, la expropiación debe hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

La utilidad pública aparece cuando existe una necesidad estatal social o colectiva que sólo puede ser resuelta mediante el acto expropiatorio. La Ley de Expropiación no define el concepto de utilidad pública, sino que enumera las causas de utilidad pública. Por su parte, la Suprema Corte de Justicia ha extendido la concepción de utilidad pública para que también comprenda el interés social. (10)

Una segunda cuestión se refiere al momento en que debe producirse la indemnización. Es bien sabido que el artículo 27 de la Constitución de 1857, ya se refería a la expropiación de la propiedad privada, pero previa indemnización, y no mediante dicha indemnización, tal y como se establece en el mismo numeral de la Constitución vigente.

Respecto de la indemnización debe tenerse presente que mientras la Constitución de 1857 señalaba que ésta debería ser previa, la actual ley fundamental precisa que debe ser mediante. Se ha interpretado que la expresión mediante, indica que la indemnización debe ser forzosa y debe mediar entre el momento de dictar el decreto de indemnización y el momento

(10) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 1985, pag. 75.

en que el afectado haya agotado el último recurso legal que se le concede. El artículo 20 de la Ley de Expropiación señala un plazo máximo de 10 años para pagar la indemnización.

En el acto expropiatorio la participación del órgano legislativo se concreta a la expedición de la ley en donde se establezcan los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada. Por su parte, al órgano administrativo le corresponde concretar el acto expropiatorio. Así como fijar el monto, plazo y términos de la indemnización. El órgano judicial sólo puede intervenir en el acto expropiatorio para de terminar el valor del bien expropiado, cuando dicho bien hubiese tenido un aumento o decremento en su valor por mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la asignación del valor fiscal. Esta intervención ju dicial es independiente de la que surgiera por la interposición del juicio de amparo.

A diferencia de la expropiación, cuyos antecedentes mexicanos se re montan al derecho de reversión que existió en la Colonia, las modalidades que se pueden imponer a la propiedad privada constituyen una institución novedosa y original de la Constitución de 1917.

En el capítulo de garantías individuales, artículo 27 párrafo terce ro, la Constitución enuncia en lo conducente: La Nación tendrá en todo tiempo el derecho:

- A).- de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como,
- B).- el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los ele-

mentos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación.

Las dos facultades que otorga este precepto son distintas: la primera es de carácter netamente jurídico, mientras que la segunda es de política económica; en su contenido también son distintas, aunque guardan relación entre sí, y el ejercicio de una de ellas implica el ejercicio de la otra cuando se regula el aprovechamiento de los elementos naturales por medio de modalidades que se impongan a la propiedad. Pero, en general, el interés público puede determinar modalidades a la propiedad, que no tengan por finalidad la regulación del aprovechamiento de los recursos naturales, y éste a su vez, puede procurarse sin ocurrir necesariamente y en cada caso a imponer modalidades a la propiedad privada. Por eso las dos facultades deben estudiarse separadamente.

La atribución 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, es también una reacción en contra de las teorías liberales que atribuían al Estado el papel de mero vigilante del orden público, en tanto que por estas atribuciones se le da una injerencia positiva en la actividad económica; el párrafo obedece, pues, en el orden de la explotación de los recursos naturales, al mismo principio que motiva el artículo 28 de la Constitución en el orden de la producción industrial y del comercio, y el artículo 123 de la Constitución en el empleo del trabajo ajeno. Por estos tres medios

la Constitución procura el reparto equitativo de la riqueza; pero mientras los dos últimos van encaminados principalmente a evitar las consecuencias injustas de un cambio libre, ya sea por la venta de productos o por el alquiler del trabajo, que es como se produce fundamentalmente el desequilibrio de las fortunas, el primero o sea la explotación directa de los recursos naturales en sí mismo y por sí sólo, no da ese resultado sino cuando se hace el cambio de los productos logrados o cuando la explotación se efectúa alquilando el trabajo ajeno. Nuestra Constitución adopta por los tres medios mencionados, el régimen de economía dirigida en su genuina acepción; pero no un régimen de libre dirección por el Estado, sino basado en normas constitucionales y en leyes reglamentarias apegadas a la Constitución. Lo contrario equivaldría a la inutilidad de la organización constitucional.

Desde dos puntos de vista puede considerarse la regulación de los recursos naturales: uno en cuanto a su distribución actual o futura y otro en cuanto a su aprovechamiento. Desde el primer punto de vista, es indudable que una repartición desproporcionada de la tierra ocasiona que, quienes la tienen en mayor cantidad, mayores rendimientos tendrán, y de ese modo el acrecentamiento de su capital acentúa la desproporción de su situación respecto de los que no poseen nada; a este respecto, la Constitución resolvió el fraccionamiento de los latifundios, y corresponde entonces al Estado cuidar de que aquél fenómeno no vuelva a presentarse. Desde el segundo punto de vista hay dos consideraciones que hacer: una, la de que el aprovechamiento de los recursos naturales se haga lo mas conveniente posible, no sólo en cuanto a las medidas de cultivo o de ex-

plotación, sino también procurando llevar los productos de los centros de producción a los de consumo y, en el segundo aspecto, impidiendo el agotamiento de los recursos naturales, de manera que no se ocasione un daño general.

Como se ve, la regulación del aprovechamiento de los recursos naturales no implica para todas las medidas que hay que adoptar, modalidades de la propiedad, sino que éstas pueden ser solamente uno de los diversos medios que hay que emplear para la regulación que la Constitución pretende.

Por lo que se refiere a que la Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público.

Modalidad es la palabra reciente en la lengua castellana, a la cual se introdujo por la palabra francesa modalité, empleada en el lenguaje científico para designar ciertos aspectos que revisten las cosas, o sea una cualidad de ellas que sirve para considerarlas desde un punto de vista especial; el vocablo es muy usado en filosofía, en la que, de las dos partes que se consideran en las cosas, es decir la substancia y los accidentes, a cada uno de estos últimos que son forma, figura, lugar, tiempo, clase, patria y nombre, se les intitula modalidad; las modalidades de las obligaciones, en Derecho Francés, son la condición suspensiva, la condición resolutoria y el término; y respecto de la propiedad, los autores agrupan diversos aspectos de ella, como las condiciones y términos a que puede estar sujeta la propiedad, o hacen relación de las diversas

disquisiciones que hay sobre este particular, o los diversos estados de indivisión, etcétera. (11)

Modalidad, palabra castellanizada, es el modo de ser de una cosa; o sea la forma variable y determinada que pueden tener una persona o una cosa, sin que por recibirla se cambie o destruya su esencia. No puede confundirse con la palabra modificación, pues ésta implica un cambio substancial y no accidental. Por eso por modalidad de la propiedad debe entenderse los modos de ser de la propiedad; implica la conservación de un concepto fundamental, que es la propiedad, y la consideración de diversos de sus aspectos.

Estos aspectos o modalidades de la propiedad pueden ser desde dos puntos de vista: uno, desde el punto de vista interno, es decir desde el punto de vista del contenido del derecho de propiedad, y entonces por modalidad se entienden las limitaciones impuestas por intereses privados considerados en general, o por intereses públicos a la propiedad; y el otro, desde el punto de vista externo, es decir, desde el punto de vista, no del contenido del derecho de propiedad, sino en cuanto al acceso de las personas para adquirir ese derecho de propiedad, y en este aspecto las modalidades de la propiedad son la capacidad de las personas físicas o morales para adquirir la propiedad, ya sea por circunstancias propias de ellas, o por circunstancias de las cosas que pretenden apropiarse, o por ambas conjuntamente, y los medios de adquirir el dominio.

(11) Germán Fernández del Castillo ob. cit., pag. 64.

Como ejemplo de modalidades internas de la propiedad, podemos citar:

Facultad de impedir que la propiedad del vecino perjudique la seguridad, el so siego o la salud de los que habitan la propiedad artículo 837 C.C.

Prohibición de hacer excavaciones o construcciones que hagan perder el sostén necesario al suelo de la propiedad vecina artículo 839 C.C.

Facultad de exigir al vecino el amojonamiento de la propiedad, delimitarla y cercarla artículos 841 y 842 C.C.

Prohibición de construir cerca de pared ajena o de copropiedad, fosas, cloacas, acueductos, hornos, fraguas, chimeneas, establos, ni instalar depósitos de materias corrosivas, etcétera, sin guardar las distancias prescritas por los Reglamentos, o sin construir las obras de resguardo necesarias artículo 845 C.C.

Prohibición de plantar árboles cerca de la heredad ajena y de que las ramas de los árboles se extiendan sobre esas heredades artículos 846, 847 y 848 C.C.

Prohibición de tener luz o abrir ventanas sobre el predio vecino, sin guardar las distancias legales artículos 849 y 851 C.C.

Prohibición de construir los tejados y azoteas de manera que las aguas caigan sobre la propiedad del vecino artículo 853 C.C. etc.

C.C. Código Civil para el Distrito Federal, en materia común, y para toda la Re pública en materia federal.

Como ejemplo de modalidades externas, pueden citarse en razón de la persona, la incapacidad de las asociaciones religiosas y las limitaciones de la capacidad a las instituciones de beneficencia privada, a las sociedades comerciales, a los bancos, a los Estados, al Distrito Federal, a los territorios, a los Municipios y a los núcleos de población, como

modalidades externas en razón de las cosas, pueden citarse los bienes religiosos y los no susceptibles de apropiación por determinación de la ley; y como modalidades en razón de las personas y de las cosas simultáneamente, pueden citarse la prohibición y limitaciones a la capacidad de los extranjeros para adquirir respectivamente los bienes a que se refiere la fracción I, del artículo 27 Constitucional.

El concepto interés público, comunmente es utilizado en distintas áreas del saber humano, tales como la economía, política, filosofía, sociología, derecho, etc., lo que ha impedido, hasta la fecha unificar criterios en cuanto a la obtención de una definición única de dicho término que resulte aplicable y válida para todas las ciencias que lo manejan.

La idea de interés público se encuentra en todas las actividades del Estado, por lo que:

No puede marcarse una línea que separe radicalmente lo que puede entenderse por interés público, por interés social y por interés nacional, pues, en última instancia, todo interés social es un interés nacional y todo interés nacional es interés público. (12)

A efecto de tener una idea más clara, a continuación se mencionan, en forma separada, los significados etimológicos de los vocablos interés y público.

Interés (lat. interesse, importar). Provecho o utilidad.// Conveniencia o necesidad de carácter colectivo en el orden moral o material. (13)

(12) Semanario Judicial de la Federación, Tomo I, pag. 2572.

(13) Diccionario Enciclopédico Labor, Tomo IV, pag. 619.



Público,-ca (lat, publicus). I. adj. Notorio, patente, manifiesto, visto o sabido por todos.// Aplicase a la potestad, jurisdicción y autoridad para hacer una cosa, como contrapuesto o privado.// Perteneciente o relativo a todo el pueblo.// m. Común del pueblo o ciudad. (14)

En tal virtud, desde el punto de vista etimológico, podemos definir al interés público como: lo que pertenece al pueblo por ser importante para él.

La atribución de imponer modalidades a la propiedad, la da la Constitución a la Nación, la cual actúa políticamente en su conjunto por el Gobierno Federal.

La Palabra Nación indica un grupo social que desarrolla sus actividades dentro de un territorio en que está establecido permanentemente.

La Constitución, al referirse a la Nación, palabra en singular, indica todo el grupo social que constituye la Nación Mexicana, es decir, el grupo social establecido permanentemente en nuestro territorio; el que representa el interés conjunto de todos los componentes de esa sociedad es el Estado Federal, noción correlativa a la palabra nación, una vez que al concepto de ésta se une al de gobernantes y gobernados, es decir, cuando surge una voluntad suprema que se impone y dirige a las actividades sociales. Por Nación no podemos entender los Estados locales, puesto que éstos no tienen sino una representación fraccionaria, mientras que

(14) Idem, Tomo VI, pag. 797.

que el concepto de la Nación es esencialmente unitario; es el concepto básico del Estado Mexicano frente a los otros Estados que se llaman extranjeros. En los diversos párrafos en que el artículo 27 se refiere a la Nación, de manera indudable se entiende el Estado Federal: al hablar del origen de la propiedad; al reservarle un dominio en materia, minera, petrolera y de aguas, y los derechos sobre bienes religiosos.

La propiedad privada para los efectos constitucionales debemos entender la propiedad caracterizada por la doctrina jurídica, la propiedad que estimula de modo importante a la vida social; o sea, la propiedad conservada por la tradición a través de los siglos, siempre igual y siempre variable; que es un derecho esencial, general, amplio pero sujeto a restricciones impuestas según los tiempos, los lugares y las circunstancias, de acuerdo con la doctrina general.

Es indudable que uno de los componentes básicos del plan agrario definido en el artículo 27 fué la protección, fortalecimiento y desarrollo de la pequeña propiedad. La pequeña propiedad es el único límite que debe encontrar el proceso de dotación de tierras a los núcleos de población.

El párrafo tercero del artículo 27 establece la protección para la pequeña propiedad, siempre y cuando esté en explotación. De acuerdo con la fracción XV, párrafo segundo, la pequeña propiedad agrícola no puede exceder de 100 hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras. El criterio que condujo al establecimiento de estas dimensiones fué, desde luego, el de productividad, en la in-

teligencia que la pequeña propiedad debería producir lo suficiente para satisfacer las necesidades de una familia campesina de clase media. La pequeña propiedad agrícola en explotación es inafectable y, cuando se hu**bi**ese conferido el certificado de inafectabilidad agraria correspondiente, el dueño tiene derecho de promover el juicio de amparo, y las autoridades que concedan dotaciones que les afecten incurrir en responsabilidad por violaciones a la Constitución.

En los términos del párrafo quinto de la misma fracción XV la pequeña propiedad ganadera no deberá exceder de la superficie necesaria para mantener hasta 500 cabezas de ganado mayor o sus equivalentes en ganado menor. Está protegida al igual que la pequeña propiedad agrícola, con el certificado de inafectabilidad ganadera.

Dentro del plan agrario del artículo 27, el procurar el fraccionamiento de los latifundios fué otro factor esencial. Por ello, la fracción XVII faculta al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los estados para fijar la extensión máxima de propiedad rural y establece el procedimiento básico para fraccionar los excedentes.

La propiedad privada urbana no es regulada tan extensamente como la rural. Ante el crecimiento del problema urbano el artículo 27 fué adic**io**nado a fin de sentar las bases para la ordenación de los asentamientos humanos. En lo relativo a la propiedad inmobiliaria urbana, la Ley General de Asentamientos Humanos prevé una serie de actos administrativos para regular el aprovechamiento de los predios; declaratorias de provisiones, usos, reservas y destinos.

### Propiedad Ejidal.-

El problema agrario de México nació y se desarrolló durante la Colonia. Al inicio del siglo XIX la distribución de la población territorial se encontraba totalmente polarizada, inmensos latifundios propiedad de los españoles y de la Iglesia por un lado, y una decadente y notablemente reducida propiedad comunal de los pueblos de indios lo que, en consecuencia, había generado una creciente masa de individuos desheredados; sin tierra y sin derechos. Las diversas leyes creadas durante el siglo XIX en vez de resolver el problema lo agravó considerablemente.

El artículo 27 respondió a este problema en varias disposiciones concretas:

- A).- Se determina la dotación de tierras y aguas para los pueblos, rancherías y comunidades que no las tuvieran o por lo menos no en la cantidad suficiente para afrontar sus necesidades,
- B).- Se confirman las dotaciones de tierras y aguas hechas a los ejidos de acuerdo con la Ley Agraria de 6 de enero de 1915,
- C).- Se reconoce el derecho de condueñazgos, rancherías, pueblos y congregaciones, que de hecho o por derecho guardarán el estado comunal para disfrutar en común de sus tierras, bosques y aguas,
- D).- Se declaran nulos todos los actos jurídicos que hubiesen concluido con la privación para dichas comunidades de sus tierras, bosques y aguas y se declara que les serán restituidos.

Para una mejor comprensión del artículo 27 es conveniente tener en

cuenta el concepto de ejido. En primer término, el ejido es una persona moral o colectiva; esa persona ha recibido un patrimonio rústico a través de los procedimientos de la redistribución agraria. El ejido está sujeto a un régimen jurídico de especial protección y cuidado del Estado. (15)

De acuerdo con la ley, el patrimonio del ejido está formado por tierras de cultivo o cultivables; tierras de uso común para satisfacer necesidades colectivas, zona de urbanización; parcela escolar y unidad agrícola industrial para la mujer campesina.

En cuanto a las tierras de cultivo, éstas se determinan tomando en cuenta la superficie de las tierras y el número de campesinos que forman el núcleo de población. De acuerdo con la fracción X del artículo 27 la unidad individual de dotación no debe ser menor de 10 hectáreas de riego o de sus equivalentes en otras clases de tierras.

La resolución presidencial que se publica en el Diario Oficial de la Federación y en la Gaceta Oficial de la Entidad Federativa correspondiente; culmina la pretensión jurídica-agraria, en la que se precisa la propiedad de las tierras y demás bienes -sujetos a modalidades- a favor del núcleo de población. Esto continúa con la ejecución de la resolución presidencial, con la que el ejido propietario queda con una posesión plena del patrimonio ejidal. Si el núcleo ejidal disfrutaba de la posesión provisional de los bienes -producto de la ejecución del mandamiento emitido por el Gobernador- se le confirma con la ejecución de la resolución.

(15) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada, ob. cit., pag. 78.

Los bienes ejidales y los correspondientes derechos agrarios que adquieran los núcleos de población ejidal, quedan sujetos a modalidades. De ahí que sean inalienables, imprescriptibles, inembargables, e intransmisibles, y por lo cual no podrán enajenarse, cederse, transmitirse, arrendarse, hipotecarse o gravarse en forma parcial o total. Por lo que serán inexistentes las operaciones, actos o contratos que se hayan ejecutado o que se pretendan llevar a cabo en contra de las modalidades anotadas. (artículo 52 Ley Federal de la Reforma Agraria)

También son inexistentes los actos de particulares y las resoluciones, decretos, acuerdos, leyes o cualesquiera actos de las autoridades municipales, de los Estados o Federales; así como los de las autoridades judiciales federales, o del orden común, que hayan tenido o tengan por consecuencia privar en forma total o parcial de sus derechos agrarios a los núcleos de población, en contravención a lo preceptuado en la Ley de la Reforma Agraria (artículo 53). Se aceptan algunas excepciones, como el de las permutas ejidales o comunales, cuando ocurran cambios en las condiciones de los terrenos ejidales, la venta de solares urbanos, y la división y fusión de ejidos (artículos 54, 63, 71, 87, 93 y 109 Ley Federal de la Reforma Agraria)

Otra de las prohibiciones es la celebración de contratos de arrendamiento, aparcería y de cualquier acto jurídico que tienda a la explotación indirecta o por terceros de los terrenos ejidales o comunales. Excepto en los siguientes casos: ejidatarios con familia a su cargo, menor de 16 años que hayan heredado los derechos ejidales, incapacitados,

y cultivos o labores que por su magnitud el ejidatario no pueda realizar con oportunidad, siendo necesario contratar trabajo asalariado (artículos 55 y 76 Ley Federal de la Reforma Agraria)

Finalmente los pastos, bosques y montes ejidales y comunales siempre pertenecen al núcleo de población y en tanto no se determine la asignación individual, serán de uso común (artículo 65 Ley Federal de la Reforma Agraria)

#### Propiedad Comunal.-

Evidentemente que la restitución de tierras a los pueblos que las tenían en común y de las cuales habían sido despojados, y la dotación de tierras en común a los pueblos que las necesitarán, fué la finalidad principal de la iniciativa del artículo 27 de la Constitución, que varios diputados, encabezados por el señor ingeniero Pastor Rouaix, presentaron al Congreso Constituyente, apartándose del proyecto de Constitución que sometió a ese Congreso el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Don Venustiano Carranza. Aprobada la iniciativa en los puntos fundamentales, el artículo 27 de la Constitución elevó a la categoría de constitucional el decreto de fecha 6 de enero de 1915, que había dispuesto la restitución y dotación de ejidos a los pueblos comunales. La Constitución, para ese efecto, declaró nulas todas las enajenaciones, legítimas o no, que hubieran privado a las poblaciones comunales de sus tierras, bosques y aguas, desde la Ley de 25 de junio de 1856, y ordenó que fueran devueltas a dichos pueblos, con excepción de las tierras que hubieran sido tituladas en los repartimientos hechos de acuerdo con esa ley o poseídos en nombre propio a título de dominio por más de diez años, cuando la super-

ficie de esas tierras no excediera de cincuenta hectáreas, pues, en caso contrario, el excedente debería ser restituído.

Dispuso también la Constitución que, en aquellos casos en que la restitución no quedará justificada, o cuando las poblaciones carecieran de tierras y aguas o no las tuvieran en cantidad suficiente para sus necesidades, tendrían derecho a que se les dotara de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas; pero respetando siempre la pequeña propiedad. Para ese fin, la Constitución dotó de capacidad jurídica a las poblaciones que guardaran el estado comunal, para disfrutar en común sus tierras, bosques y aguas.

La iniciativa del precepto explica esas medidas por antecedentes históricos, por justicia en la restitución y por el grado de evolución de los pueblos en estado comunal, cuyos componentes consideró incapacitados para disfrutar la propiedad individual.

El régimen jurídico de la propiedad comunal es parecido al del ejido, aunque entre ambas figuras hay claras diferencias: la personalidad del ejido surge con la entrega de las tierras: en cambio, las comunidades ya poseen de hecho o por derecho bienes rústicos que la Constitución les autoriza para disfrutarlos en común. Los procedimientos de dotación y ampliación de ejidos son distintos de los correspondientes a la restitución de tierras a las comunidades o a su confirmación y titulación.

La Ley Federal de la Reforma Agraria no tiene un encuadramiento específico para esta propiedad. No obstante que su mismo desarrollo, en el que inciden vínculos familiares, religiosos, de idioma, costumbres y tra



diciones; se manifiestan en las tierras, aguas y montes propiedad del núcleo de población comunera. Que por el mismo origen, la posesión y usufructo de los bienes debería ser en mancomún por los comuneros.

Las disposiciones jurídicas sobre la propiedad ejidal, tiene plena vigencia en la propiedad comunal, salvo algunos lineamientos particulares que a continuación comentamos.

Las comunidades que hayan obtenido el reconocimiento de sus derechos de propiedad sobre tierras, bosques o aguas y se acojan al régimen ejidal sus bienes se deslindarán. Y si es conveniente, y lo solicitan comuneros, se crearán y asignarán unidades individuales de dotación (art 61 Ley Federal de Reforma Agraria)

En el caso de los núcleos de población que posean bienes comunales, sus integrantes pueden acogerse al régimen ejidal, sujeto a resolución presidencial. Más si el núcleo de población es beneficiado con una resolución de dotación, queda sujeto al régimen ejidal (artículo 62 Ley Federal de Reforma Agraria) (16)

#### Propiedad Estatal.-

El régimen de la propiedad estatal se establece principalmente en los párrafos cuarto, quinto, sexto, séptimo y octavo del artículo 27.

El patrimonio del Estado está formado por el conjunto de bienes y derechos de los que el propio Estado es titular y quedan sujetos a dis-

(16) José Ramón Medina Cervantes, Derecho Agrario, Colección Textos Jurídicos Universitarios, Harla, S.A. de C.V., pag. 342.

tintas jurisdicciones: bienes de la Federación; bienes de las entidades federativas; bienes del Departamento del Distrito Federal; bienes de los municipios; bienes de las instituciones paraestatales y bienes del Estado en las empresas privadas de interés público.

La fracción VI del artículo 27 expresamente señala que los estados y el Distrito Federal, lo mismo que los municipios tienen plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.

Por cuanto hace a los bienes de la Federación, la Ley General de Bienes Nacionales los divide en Bienes del dominio público de la Federación y Bienes del dominio privado de la Federación.

Los primeros, que son los regulados esencialmente por el artículo 27 están formados por:

- A).- Los de uso común que son a los que se refiere el artículo 27 en el párrafo quinto.
- B).- Los depósitos y yacimientos de minerales, los recursos del subsuelo; los recursos naturales de la plataforma continental y zócalos submarinos de islas, cayos y arrecifes y el espacio situado sobre el territorio nacional. Estos bienes se encuentran especificados en el cuarto párrafo del artículo 27,
- C).- Las aguas marítimas e interiores y otras corrientes. Estos bienes son los descritos en el párrafo quinto del artículo 27,
- D).- La zona económica exclusiva, la cual está prevista en el párrafo octavo.

- E).- Los bienes que hubieran poseído las iglesias, los templos destinados al culto público y los obispados, casas curales, seminarios, asilos, etcétera, destinados a la administración o enseñanza de cultos religiosos.
- F).- El suelo del mar territorial y el de las aguas marítimas interiores.
- G).- Los inmuebles destinados por la Federación para la prestación de un servicio público.
- H).- Los monumentos históricos, artísticos de propiedad federal, así como los monumentos arqueológicos.
- I).- Los terrenos baldíos y los ganados natural o artificialmente al mar u otras aguas de propiedad federal.
- J).- Los muebles de propiedad federal y las pinturas murales y esculturas y cualquier obra artística adherida o incorporada a un inmueble de propiedad federal.

Estos bienes del dominio público, descritos en su mayoría por el artículo 27, están regulados por un régimen jurídico excepcional, que el propio artículo establece y se complementa en la legislación ordinaria.

Cuando el artículo 27 señala que estos bienes pertenecen al dominio directo o son propiedad de la nación no está indicando solamente que el Estado tiene sobre ellos el dominio eminente sino que, además de éste, tiene una propiedad similar a la que pueden tener los particulares sobre sus bienes, e incluso, aún más perfecta, más protegida y enérgica.

El sexto párrafo del artículo 27 señala que sobre estos bienes el dominio de la nación es inalienable e imprescriptible y su régimen protector se complementa en la Ley General de Bienes Nacionales; no están suje-

tos a acción reivindicatoria de posesión definitiva o provisional; los particulares no pueden adquirir sobre ellos derechos reales; no se les puede imponer ninguna servidumbre, etcétera.

Imposible resultaría que en esta tesis se abarcara la pluralidad de bienes, regulados por leyes específicas. Por ello nos concretamos a algunos de los más importantes.

El régimen constitucional del subsuelo se encuentra hondamente enraizado en el movimiento político-social de 1910 y en las causas que lo propiciaron. Durante el siglo XIX el país había prácticamente perdido las riquezas del subsuelo minero y petrolero. En materia minera la política se orientó fundamentalmente por atraer y proteger al capital extranjero en la explotación de sus recursos. Las industrias minera y petrolera fueron desarrolladas exclusivamente por el capital extranjero. En materia de petróleo la Ley de 25 de noviembre de 1909 declaró que eran de la propiedad exclusiva del dueño del suelo los criaderos o depósitos de combustibles minerales.

Carranza se preocupó por establecer para la nación su riqueza petrolera y sujetar a las compañías a un régimen de concesión y obligarlas a pagar impuestos. La respuesta de las compañías petroleras no se hizo esperar y patrocinaron levantamientos armados en la principal área petrolera. Con estos antecedentes resultan más explicables los párrafos cuarto y sexto del artículo 27 en materia de subsuelo.

Dos son los principios fundamentales del artículo 27 en esta materia: el dominio directo de la nación sobre todas las sustancias minera-

les que es inalienable e imprescriptible, y el principio por el que se sujeta a régimen de concesión la explotación de tales sustancias por los particulares bajo la condición de establecer trabajos regulares de explotación.

En materia petrolera el régimen de concesión terminó en el año de 1940 al reformarse el artículo 27 como consecuencia de la expropiación.

En cuanto al primero de los principios debe recordarse que por dominio directo no debe entenderse sólo el dominio radical que existió en la Colonia, ni sólo el dominio eminente, que se limita a la capacidad del Estado para legislar sobre la materia, ni es un dominio semejante al que conserva el dueño de la enfiteusis sino que, el dominio directo además de englobar todas estas características constituye una propiedad perfecta, protegida por los derechos de inalienabilidad e imprescriptibilidad.

En cuanto al segundo de los principios, aplicable sólo al subsuelo minero, debe quedar claro que la concesión no transmite derechos de propiedad sobre la mina, sino sobre los usos, aprovechamientos o explotaciones en los términos que establecen las leyes.

La aplicación de los preceptos contenidos en los párrafos cuarto y sexto, resultó sumamente conflictiva, particularmente en el ramo del petróleo. Las compañías petroleras llegaron a solicitar el apoyo de sus gobiernos para que México nulificara sus preceptos constitucionales sobre subsuelo.

La actitud rebelde de las compañías petroleras agravada por el con-

flicto laboral en la industria, concluyeron con una de las medidas más célebres adoptadas por los gobiernos posrevolucionarios: el 18 de marzo de 1938 se dictó el decreto de expropiación, por causa de utilidad pública y en favor de la nación de los bienes y derechos de las compañías petroleras. El 9 de noviembre de 1940 el artículo 27 fué adicionado para declarar que en materia de petróleo la nación llevaría a cabo su explotación.

Prelación en la Administración de las Aguas Nacionales.-

Aguas de propiedad Nacional.-

El artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su párrafo primero establece que, la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

El citado párrafo constituye la piedra angular sobre la cual se edifica todo el régimen de propiedad de las tierras y aguas. La propiedad originaria reconoce no sólo un dominio eminente, sino uno más concreto y real que puede desplazar los bienes de los particulares, en vía de regreso a su propietario originario que es la nación. Ya que conforme al párrafo tercero del artículo 27, esta tiene en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público.

El párrafo quinto de dicho precepto, a la letra señala:

Son propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales, en la extensión y términos que fije el derecho internacional; las aguas marítimas interiores; las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; las de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquéllas, en toda su extensión o en parte de ellas, sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República; las de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzados por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República y un país vecino, o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la República con un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fija la ley. Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno; pero, cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos, el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aún establecer zonas vedadas al igual que para las demás aguas de propiedad nacional. Cualesquiera otras aguas no in-

cluidas en la enumeración anterior, se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos; pero si se localizaren en dos o más predios, el aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten los Estados.

Al respecto debemos decir que el dominio de las aguas del territorio, tiene los mismos antecedentes que el dominio de las tierras; pero que desde la legislación colonial se hizo una separación entre las aguas que podían entrar a formar parte del dominio privado de los particulares mediante una merced real y las aguas que reuniendo ciertos caracteres especiales eran irreducibles a dicha propiedad.

En la misma legislación española se establecieron varias servidumbres aún sobre las aguas mercedadas, en favor de los aprovechamientos comunes.

La Ley Federal de Aguas en su artículo 5º dispone lo siguiente:

Artículo 5º.- Son aguas de propiedad de la Nación:

- I.- Las de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el derecho internacional;
- II.- Las aguas marinas interiores;
- III.- Las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar;
- IV.- Las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes;
- V.- Las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde el pun



to del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional;

VI.- Las de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquéllas, en toda su extensión o en parte de ellas, sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República;

VII.- Las de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzados por la línea divisoria de dos o más entidades o entre la República y un país vecino, o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la República con un país vecino;

VIII.- Las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional;

IX.- Las que se extraigan de las minas;

X.- Las que correspondan a la Nación en virtud de tratados internacionales; y

XI.- Las aguas del subsuelo.

Como se puede apreciar el contenido de este artículo prácticamente es copia fiel del párrafo quinto del artículo 27 Constitucional.

De igual manera el artículo 6º, señala:

Son también propiedad de la Nación:

I.- Las playas y zonas marítimas terrestres;

II.- Los terrenos ocupados por los vasos de lagos, lagunas, esteros, presas o depósitos cuyas aguas sean de propiedad nacional;

III.- Los cauces de las corrientes de propiedad nacional;

IV.- Las zonas federales contiguas a los cauces de las corrientes, a los vasos o depósitos de propiedad nacional, constituidas por una faja de diez metros de ancho o de cinco metros, cuando la anchura de los cauces sea de cinco metros o menor;

V.- Los terrenos ganados al mar o a los esteros de propiedad nacional, por causas naturales o por obras artificiales;

VI.- Los terrenos de los cauces y de los vasos de lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, descubiertos por causas naturales o por obras artificiales;

VII.- Las islas que existen o que se formen en el mar territorial, en los vasos de los lagos, lagunas, esteros, presas y depósitos o en los cauces de corrientes de propiedad nacional, excepto las que se formen cuando una corriente segregue terrenos de propiedad particular, ejidal o comunal;

VIII.- Las presas, diques y sus vasos, canales, drenes, bordos, zanjas y demás obras hidráulicas, para la explotación, uso, aprovechamiento y manejo de las aguas nacionales con sus zonas de protección en la extensión que en cada caso fije la Secretaría; y

IX.- La flora y fauna acuáticas, las substancias y demás materiales que contengan las aguas de propiedad nacional.

Por cuanto hace a los bienes de la Federación, la Ley General de Bienes Nacionales según el artículo primero, los divide en:

I.- Bienes del Dominio Público de la Federación y

II.- Bienes del Dominio Privado de la Federación.

De igual forma el artículo 2º en sus fracciones I y II de dicha ley, señala como bienes del dominio público:

I.- Los de uso común

II.- Los señalados en los artículos 27, párrafos cuarto, quinto y octavo y 42, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El artículo 29 fracciones VI y VII de la mencionada ley ordena:

Son bienes de uso común:

VI.- Los cauces de las corrientes y los vasos de los lagos, lagunas y esteros de propiedad nacional;

VII.- Las riberas y zonas federales de las corrientes.

Cuando el artículo 27 señala que estos bienes pertenecen al Dominio Directo o son Propiedad de la Nación, no está indicando solamente que el Estado tiene sobre ellos el dominio eminente sino que además de éste, tiene una propiedad similar a la que pueden tener los particulares sobre sus bienes, e incluso, aún más perfecta, más protegida y enérgica.

El párrafo sexto del referido artículo 27 señala que sobre estos bienes el dominio de la nación es inalienable e imprescriptible y su régimen protector se complementa en la Ley General de Bienes Nacionales, al estipular en lo conducente en su artículo 16, que los bienes del dominio público no están sujetos a acción reivindicatoria o de posesión definitiva

o provisional; los particulares y las instituciones públicas sólo podrán adquirir el uso, aprovechamiento y explotación de estos bienes, los derechos regulados en esta Ley y en las demás que dicte el Congreso de la Unión; no se les puede imponer ninguna servidumbre, etc.

El sexto párrafo del artículo 27 ordena que la explotación, el uso o aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones otorgadas por el Ejecutivo Federal en los casos y condiciones que las leyes prevean.

Al respecto, la Ley Federal de Aguas reglamentaria en materia de aguas de los párrafos quinto y sexto del artículo 27 Constitucional establece en su artículo 17 fracción XXIII lo siguiente:

Artículo 17.- Son atribuciones de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos:

XXIII.- Expedir en cada caso, respecto de los bienes de propiedad nacional a que se refiere esta ley, la declaratoria correspondiente, que se publicará en el Diario Oficial de la Federación.

Por otro lado la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal indica lo siguiente:

Artículo 35.- A la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, corresponde el despacho de los siguientes asuntos;

XXIV.- Vigilar el cumplimiento y aplicación de la Ley Federal de Aguas;

XXV.- Reconocer derechos y otorgar concesiones, permisos y autorizaciones, para el aprovechamiento de las aguas nacionales, con la cooperación

de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, cuando se trate de la generación de energía eléctrica.

XXVI.- 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 Dependencia.

De lo anterior se puede apreciar claramente que el Gobierno Federal única y exclusivamente tiene injerencia o jurisdicción sobre las aguas de propiedad nacional, o sea las que reúnan las características que señala el párrafo quinto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Federal de Aguas en sus artículos 5° y 6°, que se encuentren debidamente declaradas de propiedad nacional, por lo que para poder otorgar las concesiones sobre dichas aguas, se requiere que para tramitar las solicitudes, previamente se compruebe, por parte de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos el régimen de propiedad, a fin de que, de no estar declaradas y de ser procedente, conforme a lo ya señalado se expida la Declaratoria de Propiedad Nacional respectiva, atento a lo que ordena el artículo 123 de la Ley Federal de Aguas.

Artículo 123.- Para tramitar las solicitudes de concesión, la Secretaría comprobará el régimen de propiedad de las aguas, a fin de que de ser procedente, el Ejecutivo Federal expida la declaratoria de propiedad nacional respectiva. Asimismo, la Secretaría verificará si existen volúmenes disponibles.

A mayor abundamiento, el Reglamento de la Ley de Aguas de Propiedad

Nacional aplicable al caso de acuerdo con lo que establece el artículo tercero Transitorio de la Ley Federal de Aguas, en sus artículos 1º, 2º, 3º, y 4º ordena lo que a continuación se transcribe:

Artículo 1º.- El Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Agricultura y Fomento y de acuerdo con la ley que se reglamenta, determinará y declarará concretamente las aguas que son de propiedad nacional.

Artículo 2º.- La Secretaría para hacer la declaración a que se refiere el artículo anterior, mandará practicar, por medio de sus empleados, los estudios necesarios a fin de comprobar si la corriente o depósito de que se trate, reúne los caracteres que la ley señala para ser de propiedad nacional.

La Secretaría podrá también, para los fines de dicha declaración, utilizar los estudios hechos o que se hagan sobre la corriente o depósito por otras Dependencias del Ejecutivo Federal. En estos casos, los estudios quedarán sujetos a la aprobación de la Secretaría de Agricultura y Fomento.

En la resolución del Ejecutivo, declarando una corriente o depósito de propiedad Nacional, deberá incluirse una descripción general y los caracteres de dicha corriente o depósito, que conforme al artículo 1º de la ley sirvan de fundamento para hacer la declaración. En la misma resolución se declarará que son de propiedad nacional el cauce o vaso y zona federal respectivos, en la extensión que fija la ley, sin que sea necesario hacer una delimitación de los mismos.

Artículo 3º.- Las declaraciones de que son de propiedad nacional las

aguas de una corriente o depósito, así como los cauces o vasos y zonas federales, o las de que no lo son, y sus rectificaciones, se publicarán por una sola vez en el Diario Oficial de la Federación.

Artículo 46.- La Secretaría no dará curso a ninguna solicitud de aprovechamiento de aguas, si las aguas a que se refiere no han sido declaradas de propiedad nacional.

Por lo anteriormente, se concluye que se requiere la declaratoria de Aguas de Propiedad Nacional, de cada caso en particular y de manera expresa, clara y precisa, tanto de las aguas como de sus cauces, vasos y zonas federales respectivas, según se trate, señalándose las características y datos técnicos relativos que la motiven y funden para efectos de que el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos ejerza de inmediato los actos de vigilancia, administración, regulación y jurisdicción de las aguas.

Finalmente, es de señalar que el Reglamento de la Ley de Aguas de Propiedad Nacional aplicable al caso conforme a lo dispuesto por el art. tercero Transitorio de la Ley Federal de Aguas, en su artículo 3º ordena; Artículo 3º las declaraciones de que son propiedad nacional las aguas de una corriente o depósito, así como los cauces o vasos y zonas federales o las de que no lo son y sus rectificaciones, se publicarán por una sola vez en el Diario Oficial de la Federación.

Aguas de propiedad privada.-

El régimen legal aplicable a las aguas de propiedad particular se

contiene además de lo dispuesto en el párrafo primero del artículo 27 Constitucional, en los Códigos Civiles del Distrito Federal, en materia común, y para toda la República en materia federal y en el de los Estados.

Sobre este tema el Código Civil para el Distrito Federal establece los siguientes supuestos:

A).- El dueño del predio en que exista una fuente natural o que haya perforado un pozo brotante, hecho obras o construido aljibes o presas para captar las aguas fluviales, tiene derecho de disponer de esas aguas; pero si éstas pasan de una finca a otra, su aprovechamiento se considerará de utilidad pública y quedará sujeto a las disposiciones especiales que sobre el particular dicten. (artículo 933)

El dominio del dueño de un predio sobre dichas aguas, no perjudica los derechos que legítimamente hayan adquirido a su aprovechamiento los de predios inferiores.

B).- Si alguno perforase pozo o hiciere obras de captación de aguas subterráneas en su propiedad, aunque por esto disminuya el agua del abierto en fundo ajeno, no está obligado a indemnizar siempre que no ejercite su derecho de propiedad de manera que su ejercicio no dé otro resultado que causar perjuicios a un tercero, sin utilidad para el propietario. (Art. 934)

C).- El propietario de las aguas no podrá desviar su curso, de modo que cause daño a un tercero. (artículo 935)

D).- El uso y aprovechamiento de las aguas del dominio público se regi-



rá por la ley especial respectiva. (artículo 936)

E).- El propietario de un predio que sólo con muy costosos trabajos pueda proveerse del agua que necesite para utilizar convenientemente ese predio, tiene derecho de exigir de los dueños de los predios vecinos que tengan aguas sobrantes, que le proporcionen la necesaria, mediante el pago de una indemnización fijada por peritos. (artículo 937)

De todo lo expuesto podemos resumir que originalmente las aguas son propiedad de la Nación, (éstas son reguladas por las disposiciones de la Ley Federal de Aguas y la Ley General de Bienes Nacionales), la cual tiene facultades para constituir la propiedad privada, -esta forma de dominio la reglamenta el Código Civil- consecuentemente el dueño del predio de donde se localicen las aguas, puede disponer y gozar de ellas con las limitaciones y modalidades que fijen las leyes; pero cuando se afecten otros aprovechamientos o las aguas pasen de una finca a otra, se considera de utilidad pública y su uso y aprovechamiento será regulado nuevamente por la Nación en beneficio de la colectividad, en esta forma pasan nuevamente a ser del dominio público.

Por otra parte la incorporación de las tierras y de las aguas del dominio nacional, consignada en el artículo 27 de nuestra Carta Magna y la afirmación de que la Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, la decisión de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, así como lo establecido en el derecho de expropiación por causa de utilidad pública, confirmaron la nueva idea de la necesidad de que las aguas en especial, sean utilizadas siempre con miras

al beneficio colectivo, quedando supeditado a él, el interés particular.

En conclusión las aguas de propiedad particular son las que no se encuentran incluidas en el párrafo quinto del artículo 27 Constitucional y el artículo 5º de la Ley Federal de Aguas por no reunir las características, condiciones y requisitos que los mismos señalan y se consideran parte integrante del terreno, o sea que no salga de la propiedad particular, sino que ahí mismo se exploten, usen, aprovechen o se consuman.

#### Aguas Propiedad de los Gobiernos de los Estados y Municipios.-

Como se ha podido apreciar en puntos anteriores, el propio párrafo quinto del artículo 27 Constitucional en lo conducente ordena que, cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior, se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos; pero si éstos se localizaren en dos o más predios, el aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad pública; y quedará sujeto a las disposiciones que dicten los Estados.

A este respecto se considera primordial hacer una especial aclaración acerca de las aguas propiedad de los Gobiernos de los Estados y Municipios con las de propiedad nacional y las de propiedad particular.

Como ya analizamos de conformidad con el fundamento legal aplicable, las Aguas de Propiedad Nacional son las que estrictamente reúnen las características, condiciones y requisitos que señalan el párrafo quinto del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el artículo 5º de la Ley Federal de Aguas, reglamentaria de los

párrafos quinto y sexto del artículo 27 Constitucional, de acuerdo con sus características y datos técnicos.

De igual manera se pudo constar y fundar la propiedad particular de las aguas, las cuales no se encuentran incluidas en los citados párrafos quinto del artículo 27 Constitucional ni en el artículo 5º de la referida Ley Federal de Aguas, por no reunir los requisitos que los mismos señalan, considerándose parte integrante de la propiedad del terreno en el que corre o en los que se encuentran sus depósitos, o sea que no salga de la propiedad particular sino que ahí mismo se exploten, usen, aprovechen o consuman.

A este respecto la pregunta obligada sería, qué pasa con las aguas que no se encuentran en ninguno de estos dos supuestos, ésto es que las aguas en estudio no reúnan las características y condiciones que ordenan tanto el párrafo quinto del artículo 27 Constitucional, como el artículo 5º de la Ley Federal de Aguas.

Del análisis anterior se deduce que las aguas propiedad de los Gobiernos de los Estados y de los Municipios, son las que ni se encuentran en terrenos de propiedad particular, ni cumplen con las condiciones legales de la materia, o sea que son las que corren o se encuentran depositadas en tierras dentro de su jurisdicción.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, editada por la Universidad Autónoma de México, por conducto del Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1985, señala en el punto número 10, tercer párrafo de comentarios, lo siguiente: Las aguas de propiedad nacio-

nal, debe entenderse, corresponden a la Federación con el carácter de bienes del dominio público como se indicó. El párrafo quinto no alude a las aguas del dominio privado de la Federación, que al igual que las que son propiedad de los Estados, Municipios y particulares, son aguas que corren o se encuentran en tierras propiedad de los mismos, distintas a las que enumera el propio párrafo quinto.

Cabe destacar que las leyes de tipo público expedidas en el siglo pasado y las de 13 de Diciembre de 1910, contienen tendencias incipientes sobre el control Estatal de las aguas en beneficio de la colectividad, esto a partir de la independencia en la que el dominio de las aguas tuvo una franca tendencia protectora de los derechos privados y se le daba una mínima intervención al Estado en los aspectos de control de los aprovechamientos hidráulicos.

Aguas del subsuelo.-

Mención especial merecen las aguas del subsuelo, toda vez que en la parte final del párrafo quinto del artículo 27 Constitucional se señala que las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno; pero cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos, el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aún establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional.

Es de destacar que dicho artículo Constitucional establece la decla

ración de veda, para dar a las aguas del subsuelo el mismo trato que las de propiedad nacional.

Como nuestra Constitución no considera de propiedad Nacional en forma absoluta las aguas del subsuelo, sino solamente cuando se veda su alumbramiento o se limita su extracción, revisten especial importancia los Decretos Presidenciales que han establecido vedas sobre aguas subterráneas en distintas regiones del país.

Respecto de estas aguas del subsuelo, debe decirse que están fuera de la lista que enumera las aguas de propiedad nacional, pero como forman parte del subsuelo, mientras estén en él son propiedad de la Nación, aunque el dueño del terreno tiene derecho de alumbrarlas y apropiárselas al extraerlas.

Cuando el interés público lo requiera, podrá reglamentarse su extracción y aún establecer zonas vedadas a la misma, quedando sujetas hasta entonces al mismo régimen que las demás aguas de propiedad nacional, es decir, las aguas del subsuelo en zonas vedadas, son también aguas de propiedad nacional.

Las Aguas de Propiedad Nacional y las de subsuelo en zonas vedadas, son inalienables e imprescriptibles y solamente pueden ser explotadas por particulares o por los ejidos o comuneros, mediante concesión o permiso que expida el Ejecutivo Federal de acuerdo con lo establecido por la Ley Federal de Aguas y el Reglamento de la ley de fecha 29 de diciembre de 1956, en Materia de Aguas del Subsuelo.

Las aguas subterráneas cobran cada día mayor importancia como fuente de abastecimiento para todos los usos, por ello la Ley Federal de Aguas contiene disposiciones que pretenden provocar la infiltración directa de aguas que abastezcan los acuíferos. Por tanto se hace necesario un mayor control sobre los mantos subterráneos que requieren de un tratamiento jurídico distinto fundado en el principio general de la prevalencia de los intereses y usos colectivos del agua, sobre los intereses y usos de los particulares. Lógica consecuencia de esta regla es la facultad de la autoridad para imponer vedas o para suspender toda aquella actividad que dañe el equilibrio ecológico o altere la calidad de las aguas se sún lo establecen los artículos 17 fracción XXII y 38 de la Ley Federal de Aguas.

Al establecer la obligación de llevar un registro de obras de alumbramiento y de los brotes de aguas del subsuelo, por parte de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, según el artículo 107 de la Ley en mención, intenta la complementación del inventario de los recursos acuíferos. Obviamente, incluye tanto el registro en zonas vedadas, como aquellas otras en que es libre la apropiación de aguas del subsuelo; pero por la libertad de dicha apropiación que previene el artículo 27 Cons titucional, en su quinto párrafo, no puede imponerse la obligación de dar aviso de los alumbramientos libres.

Además, dada la finalidad del precepto, la obligación de dar aviso a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos de las obras de per foración y alumbramiento se impone lo mismo a los propietarios que a los usuarios de aguas del subsuelo.

Pero siendo conveniente el registro de acuíferos, se previó en el segundo párrafo del artículo que se cita, la solicitud de informes a los propietarios en zonas no vedadas, cambiando por ella la disposición de obligatoriedad. Además se adicionaron a las obras de alumbramiento las obras de perforación, pues no todas las perforaciones alumbran agua y para conocer el comportamiento de los acuíferos es necesario tener conocimiento de las perforaciones que fallen.

Aguas de propiedad ejidal o comunal.-

Tradicionalmente se ha considerado que en el párrafo quinto del art. 27 Constitucional se hace una clasificación de las aguas en nacionales y de propiedad de los particulares, pero inmerso en el espíritu de todo el artículo 27 se encuentra el concepto de aguas de propiedad ejidal o comunal, que son aquellas que por las vías de restitución o dotación se entregan en propiedad a los núcleos de población ejidal y comunal. No sólo las aguas de propiedad privada, sino también las de propiedad nacional, son afectables con fines dotatorios en los términos del artículo 230 de la Ley Federal de la Reforma Agraria, que dispone lo siguiente:

Artículo 230.- Las aguas de propiedad nacional y las de propiedad privada son afectables con fines dotatorios, en los términos de esta Ley.

La Secretaría de la Reforma Agraria, en coordinación con la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, tramitará la expedición de resoluciones presidenciales dotatorias de aguas, o las accesiones en su caso, a cada uno de los núcleos de población ejidal localizados o acomodados en los nuevos distritos de riego, con el volumen necesario y suficien

te para regar la superficie de cultivo del ejido, calculando dicho volumen con base en el coeficiente de riego neto autorizado por la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos por cada cultivo, conforme al plan de riego del ciclo agrícola de que se trate.

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

Conforme lo dispone el artículo 59 de la Ley Federal de Reforma Agraria, el sujeto de derecho en materia de aguas para riego es el núcleo de población al cual se dota, y los derechos individuales para el aprovechamiento de las aguas se otorgarán mediante certificados parcelarios y de servicio de riego, de acuerdo con el parcelamiento del ejido, si lo hubiere. Los derechos de poblado se inscribirán en el padrón de usuarios del distrito de riego, el que se complementará con el censo oficial del mismo poblado. Dicho padrón no podrá ser objeto de modificaciones, sino en los casos previstos por esta Ley en materia de previsión de derechos y nuevas adjudicaciones.

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

Tratándose de núcleos ejidales de los distritos de riego ya establecidos, la Secretaría de la Reforma Agraria se coordinará con la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, y procederá a consolidar el derecho agrario en materia de aguas, conforme a lo dispuesto en este artículo. Esta afectación de las aguas nacionales no transmite sin embargo la propiedad al núcleo de población; lo que en realidad se produce es una concesión de las mismas.



## **C A P I T U L O     I I I**

**LA PROBLEMATICA DE LAS TIERRAS Y DEL USO DEL**

**AGUA EN EL DESARROLLO DEL CAMPO MEXICANO**

### CAPITULO III

#### LA PROBLEMATICA DE LAS TIERRAS Y DEL USO DEL AGUA EN EL DESARROLLO DEL CAMPO MEXICANO

##### 1.- La tenencia de las tierras de producción agrícola.

En 1960, al cumplirse el cincuentenario de la Revolución Mexicana, la estructura de la tenencia en México se caracterizaba por:

A.- La excesiva parcelación de la tierra, que se traduce en la proliferación del minifundio con sus consecuencias jurídicas, económicas y sociales; y

B.- La existencia de latifundios no afectados por la reforma agraria, con sus consecuencias jurídicas, sociales y económicas.

Todavía en 1960, existía en nuestro país una gran proporción de las tierras explotables que se hallaban en manos de un grupo reducido de propietarios junto con un gran número de pequeñas y sobrepobladas propiedades agrícolas.

En 1960, el 50% y el 40% de los predios no ejidales y las parcelas ejidales explotadas en forma individual tenían en promedio 2 y 7.4 hectáreas de superficie de labor respectivamente. Es decir, el 90% de los propietarios (suponiendo que a cada predio corresponde un propietario) eran en ese año minifundistas, repartiéndose apenas el 46% del total de la superficie de labor del país. Salvo en algunos casos donde existe una actividad altamente intensiva y productiva (verbigracia, horticultura), el tipo de agricultura que prevalecía en estas pequeñas parcelas se caracterizaba por un bajo índice de productividad, un desarrollo tecnológico in

ciente y por su incapacidad de satisfacer las necesidades mínimas de la familia campesina. (17)

La explotación de pequeñas y sobrepobladas parcelas no fomenta la productividad, ya que se trabajan intensamente con utensilios anticuados y repitiendo el mismo cultivo año con año. Estas pequeñas unidades agrícolas no son aptas para mejorar los procesos y las técnicas de producción; por su tamaño, no soportan la mecanización, y los ingresos que de ella se obtienen no son lo suficientemente altos para lograr la tecnificación. Todo esto ocasiona el empobrecimiento de la tierra que, a su vez, reduce su productividad.

Los factores que determinan los incrementos en la producción de las actividades no agrícolas, no operan de la misma manera en un sector rural caracterizado por la combinación de latifundios y minifundios. La posesión de capital y el dinamismo empresarial bastan para lograr el éxito en las actividades secundarias. En el sector agrícola lo indispensable y condicionante es la posesión de la tierra. Por ello, la introducción de nuevas técnicas de producción y las mejoras en los procesos productivos, requisitos que condicionan la existencia misma del sector industrial, en la agricultura tienen que introducirse de manera deliberada por los propietarios de la tierra. Los minifundistas no pueden hacerlo, no sólo por el tamaño de sus parcelas, sino por la existencia del latifundio que limita sus posibilidades de aumentar su eficiencia al negarles la oportunidad de ampliar sus predios y acumular.

(17) Carlos Tello, "La Tenencia de la Tierra en México", Instituto de Investigaciones Sociales, Primera Edición 1968, pag. 86.

La heterogeneidad en las formas de propiedad de la estructura agraria permite observar dos problemas relacionados entre sí: por un lado, la concentración de enormes extensiones de tierra en unas cuantas manos, o sea la existencia del latifundismo y por otro, gran automatización en predios menores de 10 hectáreas, donde se ubica un gran número de familias campesinas que ocupaban para 1970, apenas el 2.3% de la superficie total privada, esto aunado a una sobrepoblación rural.

Conforme al V Censo Agropecuario de 1970, la concentración de la tierra se ubica en los estratos mayores de 200 hectáreas, es decir, entre aquellos propietarios que conforme a dicho censo tienen en promedio propiedades de 415.5 a 4,132.8 hectáreas.

Suponiendo que todas las tierras de más de mil hectáreas fuesen de la peor calidad, o sea de monte o agostadero en terrenos áridos, cada predio no debiera pasar en esta clase de tierras de 800 hectáreas según el artículo 27 Constitucional. Sin embargo, el promedio existente por predio indica que tienen esta cantidad multiplicada por cinco.

Asimismo, la concentración de la tierra se confirma si se observa lo siguiente: para 1970 el 1.1% de los predios privados (mayores de 1000 hectáreas) constituyeron el 59.1% de la estructura total privada; los predios de 200.1 a 1000.0 hectáreas, representaron el 21.1%; predios de 50.1 a 200.0 hectáreas el 11.9%; los predios de 10.1 a 50.0 hectáreas el 5.6%; y, los predios de 0.1 a 10.0 hectáreas apenas el 2.3% de la estructura global de la propiedad privada.

No obstante que estas cifras estadísticas se refieren al año de 1970,

puede afirmarse que las tendencias sobre la estructura agraria no han cambiado radicalmente, de tal manera que estos datos demuestran la alta concentración de tierra que aún hoy en día se da en el agro. (18)

Dada la existencia del latifundio y la sobrepoblación rural, el minifundio se convierte en un sistema de tenencia obligatorio, único medio de mantener alimentada a la familia del campesino.

De acuerdo con el V Censo Agropecuario de 1970, el minifundio debe entenderse como aquella propiedad ejidal, comunal o privada, que no rebasa un límite de cinco hectáreas. En este sentido, el único criterio que el Censo toma en consideración es el de cantidad.

Si se realiza un análisis histórico del minifundio, puede observarse que en 1940 los minifundios de propiedad privada abarcaban una superficie total censada de 1'157,285 hectáreas, equivalente al 0.6% de la superficie total nacional, siendo la superficie promedio por predio de 1.2 hectáreas. Para 1970 la situación no había cambiado, toda vez que éstos ocupaban el 0.5% de la superficie nacional, y el promedio por propietario era de 1.7 hectáreas. Ahora bien, en el renglón de propietarios privados, en 1940 el 42.9% de ellos eran minifundistas, ascendiendo su participación para 1970 al 51.1%.

A pesar de las diferencias que puedan observarse en las estadísticas del sector, lo importante a destacar es el hecho de que éstas demuestran un fenómeno de gran magnitud como es el de la concentración de considera

(18) Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, "Los Jornaleros Agrícolas en México", Edición 1990, pag 97.

bles núcleos de población en superficies muy pequeñas, fenómeno que ha sido originado, entre otras causas, por la concentración de la tierra y las modificaciones al régimen legal de la propiedad agraria.

En este sentido, el proceso de acumulación en el campo ha marcado diversos matices al crecimiento de la agricultura, siendo una de sus principales manifestaciones la atomización de la propiedad rural, la cual se caracteriza por la combinación de dos elementos:

- 1).- Un enorme número de productores; propietarios y poseedores ubicados en pequeñísimas extensiones de tierra, y
- 2).- La conversión perene de estos productores-trabajadores en el estrato más pobre campo.

El minifundismo además de ser una figura jurídica es un fenómeno fundamentalmente socioeconómico y su importancia radica, tanto en las pequeñas superficies que lo integran y el número de predios que se encuentra dividido el agro, como en el número de familias que en ellos se ubican.

No obstante que en el sector ejidal hay muchos campesinos cuyas pequeñas parcelas individuales los hacen de hecho ser minifundistas -como consecuencia del reparto de la tierra-, el minifundio en toda su problemática se presenta dentro del sector privado de la agricultura.

El propietario minifundista, a diferencia del ejidatario, no se encuentra ligado al Estado y es mínimo lo que puede esperar de éste. Sin embargo, en algunos aspectos sus intereses y los del ejidatario se complementan, sobre todo en lo que se refiere a la defensa de los precios agrícolas a nivel de la producción y a la obtención del crédito barato.

Mediante la venta de sus productos, la necesidad del crédito y el trabajo asalariado complementario que realiza, con frecuencia el minifundista se encuentra vinculado a un estrato rural cada vez más poderoso, a una clase alta regional que deriva su poderío no tanto de la propiedad de la tierra, como del control del comercio, de la distribución de bienes y servicios y muchas veces del poder político.

De esta manera tenemos así que, salvo en los casos de minifundios en una horticultura diversificada y altamente eficiente en tierras de riego (como en algunas partes de Tlaxcala, Puebla, Guanajuato y Michoacán, entre otras), en las que hasta el cultivo de unos cuantos surcos puede producir ingresos satisfactorios; la mayoría de ellos están asociados a una agricultura de subsistencia, (principalmente al maíz para el autoconsumo) realizada con escasos recursos económicos y sin ningún acceso al crédito institucional. Es aquí donde el problema del minifundismo se presenta de una manera más aguda, viéndose reflejado principalmente en los bajos niveles de vida, trabajo más intenso, así como en un mayor grado de desempleo disfrazado, pues una gran parte de los minifundistas se vuelven asalariados laborando como jornaleros temporales en otras propiedades, realizando una acción complementaria, fabricando con los materiales que tienen a su alcance alguna artesanía, o bien realizando alguna pequeña actividad comercial en los mercados locales.

Dada la existencia del latifundio y la sobrepoblación rural, el minifundio se convierte en un sistema de tenencia obligatorio, único medio de mantener alimentada la familia del campesino. Así, los minifundistas están sujetos a los prestamistas locales, con los que se endeudan en for

Mediante la venta de sus productos, la necesidad del crédito y el trabajo asalariado complementario que realiza, con frecuencia el minifundista se encuentra vinculado a un estrato rural cada vez más poderoso, a una clase alta regional que deriva su poderío no tanto de la propiedad de la tierra, como del control del comercio, de la distribución de bienes y servicios y muchas veces del poder político.

De esta manera tenemos así que, salvo en los casos de minifundios en una horticultura diversificada y altamente eficiente en tierras de riego (como en algunas partes de Tlaxcala, Puebla, Guanajuato y Michoacán, entre otras), en las que hasta el cultivo de unos cuantos surcos puede producir ingresos satisfactorios; la mayoría de ellos están asociados a una agricultura de subsistencia, (principalmente al maíz para el autoconsumo) realizada con escasos recursos económicos y sin ningún acceso al crédito institucional. Es aquí donde el problema del minifundismo se presenta de una manera más aguda, viéndose reflejado principalmente en los bajos niveles de vida, trabajo más intenso, así como en un mayor grado de desempleo disfrazado, pues una gran parte de los minifundistas se vuelven asalariados laborando como jornaleros temporales en otras propiedades, realizando una acción complementaria, fabricando con los materiales que tienen a su alcance alguna artesanía, o bien realizando alguna pequeña actividad comercial en los mercados locales.

Dada la existencia del latifundio y la sobrepoblación rural, el minifundio se convierte en un sistema de tenencia obligatorio, único medio de mantener alimentada la familia del campesino. Así, los minifundistas están sujetos a los prestamistas locales, con los que se endeudan en for



ma constante y progresiva, y dominados por la burguesía rural, a través de la venta de sus productos y la necesidad de ocuparse como asalariado rural para complementar sus ingresos. En muchos casos rentan su parcela y la trabaja como peón asalariado y así, está conciente de que los incrementos en la productividad, debido a sus esfuerzos, no aumentarán su recompensa monetaria. Cuando la trabaja por su cuenta, se enfrenta a un mercado con características monopolistas y las posibilidades de financiamiento están fuera de su control.

El tamaño mínimo de la parcela ejidal, establecido por la ley, es en la actualidad de 10 hectáreas de riego o 20 hectáreas de temporal. Sin embargo, la mayoría de los ejidatarios tienen una superficie inferior a la mínima, ya sea como resultado del incremento de la población ejidal o bien por el hecho de haber recibido sus parcelas cuando el mínimo legal era inferior al actual. En 1960 sólo el 15% de los ejidatarios en posesión de tierras tenía una superficie media de labor de más de 10 hectáreas. El promedio nacional fué en ese año, de 6.4 hectáreas de tierra de labor por ejidatario; sólo en el Estado de Baja California la superficie promedio de la parcela ejidal fué superior a 20 hectáreas, y en Campeche, Colima, Nayarit, Quintana Roo, Sinaloa y Sonora mayor de 10 hectáreas. Así, no obstante que la ley lo prohíbe, se ha registrado una división de la parcela ejidal.

El minifundio no ejidal es también significativo: el 77.3% de los predios no ejidales se repartió en 1960 en el 10.8% de la superficie de labor no ejidal y tuvo, en promedio, algo más de 1 hectárea por predio. A diferencia de los ejidos, en la propiedad privada no existen límites a

la división de la parcela. Si bien el número de parcelas no ejidales de menos de 5 hectáreas ha aumentado de 545,000 a 889,000 entre 1930 y 1960, la superficie media explotada disminuyó de 1.49 a 1.48 hectáreas. (19)

A los problemas económicos ocasionados por el minifundio, se suman los sociales. Al no poder obtener de su parcela lo suficiente para alimentarse, el minifundista necesariamente tiene que complementar sus ingresos. Si trata de encontrar trabajo como asalariado, lo hace en desventaja, ya que el número de campesinos y ejidatarios en situación parecida es mucho mayor al número de empleos ofrecidos. Cuando la presión del hombre sobre las tierras es mayor y las posibilidades de una ocupación complementaria reducida, el minifundista se ve obligado a abandonar su región a otra zona del país. La movilidad de la mano de obra del campo, que en parte alivia las tensiones sociales en ciertas regiones y que contribuye a aumentar la oferta de bienes agrícolas (ya que el cambio significa que el campesino trabajará a mayores niveles de productividad), no constituye una parte significativa de los minifundistas. La mayoría, que es menos calificada que la que emigra, queda atada a la tierra. Probablemente ni siquiera sabe leer ni escribir y se ve en la necesidad de encontrar trabajo para sus hijos en actividades prácticamente improductivas como complemento de sus ingresos. Así, limita las posibilidades de los niños de edad escolar a asistir a las escuelas rurales y, con ello, las perspectivas de aumentar su calificación y, en buena parte, su movilidad a los centros urbanos.

(19) Carlos Tello, ob. cit., pag. 87.

De esta forma, el minifundio se ha convertido en la actualidad en uno de los problemas jurídicos, económicos y sociales más serios que caracteriza la tenencia de la tierra en México. El otro es el latifundio.

No obstante que el límite legal a la pequeña propiedad es de 100 hectáreas de riego o su equivalente en otros tipos de tierra, el latifundio sigue caracterizando la estructura de la tenencia de la tierra en México. Así, en 1960, cerca de 24,000 predios no ejidales comprendían más de 100 millones de hectáreas; solamente 3,800 comprendían 71 millones. Después de más de 50 años de reparto agrario, la propiedad de la tierra en México se encontraba altamente concentrada en unas cuantas manos. (20)

En contraste con los minifundistas, el gran propietario tiene fácil acceso a las fuentes de crédito, la posibilidad de mecanizar y tecnificar su propiedad y de aprovechar las oportunidades e incentivos que le brinda el mercado. Los ingresos que de sus propiedades obtienen, además de permitirles acumular capital en el campo y transferir una parte significativa del excedente generado en el sector a otras actividades, están garantizados tanto por la estructura de la tenencia de la tierra -que limita la competencia-, como por los escasos impuestos que tienen que pagar. El gran propietario cuenta, además, con una amplia reserva de mano de obra rural (más de 2.5 millones de campesinos sin tierra y buena parte de los minifundistas), lo que le permite mantener bajos salarios y, con ello, reducir sus costos y con una infraestructura económica y servicios complementarios (riego, electricidad, caminos, crédito, almacenes, precios de garantía, etcétera) que, en nombre de la reforma agraria, el go-

(20) Carlos Tello, ob. cit., pag. 88.

bierno le ha proporcionado y de la que se beneficia más que el minifundista. Así, por ejemplo, los precios de garantía, que se instituyen para satisfacer una de las demandas del campesinado, al fijarse en función de la productividad de las zonas agrícolas menos eficientes y al ser de carácter nacional, benefician a los grandes propietarios que, al contar con más tierra y mano de obra barata, pueden reducir sus costos y así obtener una ganancia mayor a costa precisamente de la ineficiencia del parvifundista. Lo mismo sucede con el crédito, el almacenaje de productos del campo, etcétera. Es decir, la mayor eficiencia del gran propietario, y los altos ingresos que recibe radica, no tanto en su capacidad como empresario sino, más bien, en los beneficios que obtienen como resultado de la presión que ejercen los ejidatarios y campesinos para aumentar los servicios agrícolas y ampliar la infraestructura económica, en la existencia de un proletariado rural que reduce sus costos y en la desigual distribución de la tierra.

Lo anterior es, fundamentalmente, el resultado de un desarrollo desigual en el campo mexicano que, teniendo la forma de producción capitalista, beneficia a los que controlan los medios de producción. Se produce, de esta manera, un proceso similar al de la industria en que el desarrollo capitalista elimina la artesanal, favoreciendo e impulsando la producción en masa. Es así como han estado apareciendo en el campo fenómenos como el alquiler de parcelas y el control por parte de empresas -muchas veces extranjeras-, de tierras para el abastecimiento de materias primas que requieren los productos que elaboran

La preocupación por aumentar la oferta disponible de bienes del cam

po para satisfacer la demanda interna y generar un excedente para exportación, junto con el interés de que las masas campesinas sean las que mayormente se beneficien de este proceso, ha caracterizado la política que en materia agropecuaria han adoptado los regímenes de la Revolución.

Los esfuerzos para aumentar la producción han tenido resultados sorprendentes, sobre todo a partir de la segunda Guerra Mundial.

Si bien ha sido sorprendente el éxito obtenido en la aplicación de la política de fomento a la producción agropecuaria en México, las masas campesinas están muy lejos de haberse beneficiado de este proceso. Esto es natural dada la concentración de la tierra y la existencia paralela del minifundio y el latifundio.

Mientras exista esta característica todos los esfuerzos que haga el gobierno en materia de fomento agropecuario, en nombre de la Reforma Agraria, más que aliviar la situación del campesinado, agudizarán las contradicciones del desarrollo rural.

Es decir, si se fomenta la producción de fertilizantes, para que así se tecnifique el campo, los que se beneficiarán de ella serán los grandes propietarios que no sólo son los únicos que pueden comprarlos sino que, están capacitados para utilizarlos; si se fomenta la producción de maquinaria agrícola, y con esto se reducen sus precios, los que se beneficiarán serán aquellos que tienen una extensión susceptible para aprovechar plenamente un tractor; si se amplía el crédito al campo, aquellos que se beneficiarán serán los que están capacitados para amortizarlo y éstos no son los minifundistas; si se fortalece el sistema de almacenaje de pro-

ductos agrícolas se beneficiarán más aquellos productores que puedan depositar un volumen cuantioso de cosecha, que los que solamente producen una o dos toneladas de grano. Por consiguiente, los precios de garantía, que se hacen efectivos al depositarse la cosecha en las bodegas, beneficiarán a los grandes propietarios. Si se abren nuevas tierras al cultivo por medio de la construcción de presas, serán los grandes propietarios los que más se beneficien de ello, ya que son los dueños de esas tierras; si se introducen semillas mejoradas y otros insumos que contribuyen a elevar los rendimientos, no va a beneficiarse al minifundista que cuenta apenas con 2 o 3 hectáreas de tierra de temporal.

Es decir, en la medida en que el gobierno fomente la producción agropecuaria y prevalezca la desigual distribución de la tierra, se acentuará la diferencia entre los ricos y los pobres, entre los minifundistas y los grandes propietarios, fortaleciéndose, además, el desarrollo desigual en el campo mexicano.

Probablemente la oferta de alimentos, materias primas para la industria y bienes de exportación aumenten en la misma forma en que lo han hecho y se lleguen a superar -por lo menos parcialmente- los desequilibrios entre la oferta y la demanda como resultado de la política de fomento agropecuario, la gran mayoría de los campesinos y ejidatarios tienen un nivel de ingreso que sólo les permite comprar ciertos productos básicos (sal, manta, utensilios rudimentarios para el cultivo de sus tierras, etcétera) por lo que difícilmente pueden tecnificar y capitalizar sus predios y así aumentar su nivel de ingresos; en la medida en que no lo aumentan, no demandarán otros productos de consumo.

En este sentido, no sólo tiende a acentuarse el desarrollo desigual en las actividades agropecuarias sino que, además, y como resultado de ese desarrollo, peligra el crecimiento acelerado de la producción del campo. La política de fomento agropecuario no es suficiente para corregir esa tendencia. Si lo que se busca es que el desarrollo económico beneficie a las grandes mayorías rurales es necesario resolver lo que lo impide; la estructura actual de la tenencia de la tierra.

En la actualidad, junto al reparto de la tierra se insiste en proporcionar a los campesinos los medios para trabajarla, el reparto de la tierra, al multiplicar los parvifundistas, limitará el uso de técnicas y sistemas de producción modernos y los esfuerzos, que en ese sentido se llevan a cabo, sólo agudizarán el desarrollo desigual en el campo.

Si bien el reparto de la tierra se justificó en un momento dado, al quererse aplicar más allá del período de su justificación histórica se ha convertido en un serio obstáculo al desarrollo del sector rural al limitar las probabilidades de crecimiento del sector y, por ello, de la economía en su conjunto. Asimismo, en la medida en que se fortalezca aún más el latifundio (y éste se fortalecerá si continúa el reparto en la forma en que se ha hecho en los últimos lustros), independientemente de los problemas sociales que ocasiona, se generan contradicciones que ponen en peligro el desarrollo económico del país. Por eso, en las condiciones actuales, la política agraria tiene que estar estructurada en forma tal que, por un lado, sienta las bases para hacer productivo el minifundio y, por el otro, liquide al latifundio, todo ello, desde luego, tomando en cuenta las condiciones regionales del país y asegurando que la oferta to

tal de productos agropecuarios no se vea afectada en forma negativa.

Las perspectivas de elevar el nivel de vida de los minifundistas (ejidatarios y pequeños propietarios) están determinadas por su capacidad de absorber los métodos y sistemas modernos de producción; es decir, de la posibilidad de cambiar de un uso extensivo de la tierra a uno fundamentalmente intensivo. Esto, a su vez, está condicionado por la extensión de los predios. Así, la introducción de técnicas modernas de cultivo, el aumento en la productividad y la liberalización económica del campesino minifundista, sólo podrá lograrse mediante la implantación de nuevas formas de organización.

En donde prevalece el minifundio debe, en forma deliberada, fomentar se la creación de unidades productivas -de una extensión adecuada- que agrupen a pequeños propietarios y ejidatarios. En este sentido, es necesario organizar empresas agrícolas en las que los trabajadores del campo tengan participación (en su dirección y en sus utilidades) y que, al explotarse en forma integral, puedan competir ventajosamente con la explotación agropecuaria privada. Su forma de producción seguiría siendo la capitalista, pero en contraste con lo que ahora sucede, estas empresas estarían capacitadas para absorber los cambios en la tecnología, aprovechar las oportunidades que en forma continua brinda el mercado y utilizar todo el año la fuerza de trabajo del campesino. Los campesinos-trabajadores, en concertación con el Estado, dejarían de estar sujetos a la burguesía rural que los explota y tendrían la posibilidad de llevar a cabo programas de beneficio social (construcción de escuelas, agua potable, vivienda, etcétera) durante las épocas en que las labores agrícolas no ab



surven completamente la fuerza de trabajo de estas empresas.

Para la política agraria adecuada para la erradicación del latifundio, es conveniente según lo estima Carlos Tello, lo siguiente:

A).- Revisar la legislación vigente a fin de establecer un límite a la propiedad privada; y

B).- Dejar que las fuerzas del mercado junto a la política fiscal en el sector rural, determinen el tamaño de la propiedad privada.

La experiencia del país ha demostrado que el primer camino deja mucho que desear, sobre todo en las condiciones actuales, el segundo camino, desde luego su implantación tendría que ser oportuna y estaría determinada por el éxito logrado en la creación de las empresas agrícolas mencionadas ya que, de otra forma, el acaparamiento de tierras que resultaría de su implantación anticipada sería considerable.

Asimismo, el papel de la política fiscal sería determinante en la segunda alternativa, ya que el simple juego de las fuerzas del mercado favorecería al gran propietario contra el pequeño, sin la garantía que el primero sea más eficiente.

Los efectos que sobre la producción y productividad del sector rural y sobre el resto de la economía tienen los impuestos sobre la agricultura y la tierra son muy favorables.

En primer lugar, aumentan los recursos estatales, que bien pueden utilizarse en inversión de capital social.

En segundo lugar, hacen más equitativa la carga fiscal, logrando que

sector contribuya al fisco, de acuerdo con su importancia y poder económico.

En tercer lugar, incrementa la productividad, al eliminar a los agricultores conservadores que operan dentro del sector, ya que el terrateniente se ve obligado, si es que quiere mantener sus tierras y sus niveles de ingreso, a aumentar los rendimientos agrícolas de su propiedad, mediante su capitalización y tecnificación. De esta forma, no sólo aumentan la productividad del sector, sino también su demanda de productos de la industria.

En cuarto lugar, si la carga fiscal es gravosa y el terrateniente no la puede cumplir, se verá forzado a vender parte de sus propiedades y de esta forma la entrada de agricultores dinámicos se verá facilitada.

En quinto lugar, la posesión de la tierra, para fines especulativos y como defensa contra la inflación, dejaría de tener sentido.

Para obtener estos resultados, que erradicarían el latifundio y favorecerían la existencia del agricultor eficiente, el sistema impositivo para el sector debería reunir ciertas características:

- 1).- Tomar como sujeto del impuesto a los jefes de familia y no a las personas.
- 2).- Basarse en el producto neto promedio de la tierra y tipo de ésta, correspondiente a cada región y no en el valor de mercado de la propiedad o en el producto bruto de la tierra.
- 3).- Ser de carácter progresivo, tomando en cuenta el tamaño de la propiedad y la riqueza del propietario.

4).- Basarse en la producción potencial de la tierra, y no en su producción actual entendiendo la producción potencial como aquella que la tierra rendiría si se cultivara conforme a los niveles promedios de eficiencia de la región y el cultivo. Así se tendría el castigo del agricultor ineficiente y el eficiente sería estimulado.

El problema de la tenencia de la tierra de producción agrícola, en la actualidad esta contemplado como uno de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 y de las políticas y estrategias del Programa Nacional de Modernización del Campo 1990-1994, su origen como ya indicamos es muy antiguo y complejo, se debe a diversas causas, a continuación enunciaremos brevemente otras más que se consideran importantes y trascendentales las cuales han contribuido a hacerlo más drástico.

-Data desde la época colonial, en la que los españoles le dieron a la conquista de las tierras de la Nueva España una apariencia de legalidad invocando la bula de Alejandro VI.

--Los repartos de las tierras de la Nueva España que se hicieron como pago o remuneración de servicios prestados a la corona, los cuales se les dió el nombre de mercedades, porque para ser válidos era necesario que fuesen confirmadas por dicha disposición real.

-Las diversas medidas agrarias que se dictaron en la época colonial, que produjeron mucha incertidumbre en los límites de las propiedades privadas, que provocaron litigios y abusos de grandes terratenientes, pues invocando las nuevas o antiguas medidas les era relativamente fácil extender las heredades propias sobre las demás.

-La extensa amortización de bienes inmuebles por parte del clero en la época colonial.

-La división de la propiedad comunal.

-El abuso de los españoles para ir acaparando cada vez más terrenos, despojando a los indios de sus propiedades y la incapacidad de éstos para defenderse.

-La defectuosa distribución de la tierra y de los habitantes.

-Los defectos de la titulación y posesión de las tierras de la Nueva España.

-Las diferentes medidas que se dictaron en las leyes de colonización en la Independencia, así como las Leyes de Desamortización de 25 de junio de 1856, y de Nacionalización de los Bienes Eclesiásticos, de 12 de junio de 1859, que pretendiendo extinguir la concentración eclesiástica, pero extendieron en su lugar el latifundismo en detrimento de la pequeña propiedad.

-La formación de compañías deslindadoras, para medir las tierras baldías, que contribuyeron a la decadencia de la pequeña propiedad para la formación de grandes latifundios.

-Las Leyes de Terrenos Baldíos de 20 de julio de 1863 y 26 de marzo de 1894, que produjeron zozobra en el ánimo de los propietarios, la mayoría de los cuales no estaba seguro de la legitimidad de sus títulos, lo cual favoreció al latifundismo.

-La regulación de la propiedad en el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de 5 de febrero de 1917, que establece las bases de la propiedad originaria de la Nación, la propiedad particular y la propiedad ejidal o comunal, con lo que se pretende resolver los problemas de la tenencia de la tierra.

-La irregularidad que existe en la posesión de los terrenos, por parte de los pequeños propietarios, en virtud de que carecen de títulos de propiedad que los acredite como tales.

-La inseguridad en la tenencia de la tierra, tanto en la propiedad privada como en la ejidal o comunal, ya que constantemente se ven amenazados sus terrenos de ser afectados por parte del Gobierno Federal o por el Gobierno de algún Estado de la República Mexicana, a Través de sus diferentes Secretarías de Estado o Entidades Paraestatales, con motivo de una obra pública, (puentes, carreteras, presas, etc.) o bien para dotar de tierras a un núcleo de población. Es necesario, el respeto al Estado de Derecho y al Orden Constitucional como elementos esenciales de la seguridad y certidumbre agraria.

-Una población que cada día se dedica menos a las actividades del campo como son agricultura, ganadería, silvicultura, etcétera, así como el desempleo rural que prevalece y la falta de una industria agrícola que ocupe a los campesinos en las épocas en que no están dedicados a sus labores propias.

-La falta de técnica y mecanización en el campo, que no ayudan a fomentar su productividad.

-Un latifundismo disfrazado, es decir, prestanombres que se utilizan para aparentar ser pequeños propietarios de terrenos agrícolas y ganaderos.

-Falta de impulso al desarrollo agrícola de los minifundistas, ya que no tienen a su alcance todos los medios para allegarse de crédito, técnica, mano de obra barata, etc.

## 2.- La Organización del Mercado y Distribución de la Producción Agrícola

Es seguramente poco conocida todavía la palabra mercadeo. Esta palabra fué oficialmente aceptada por la Real Academia de la lengua en 1963 a propuesta de la Academia Colombiana, con el siguiente significado: Conjunto de operaciones por las que ha de pasar una mercancía desde el producto hasta el consumidor. Así, la palabra mercadeo es una traducción exacta del inglés marketing. En 1964, en una reunión organizada por la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo en París, se aprobó la siguiente definición para el mercadeo agrícola:

El Mercadeo agrícola es un proceso que comienza con la decisión de los agricultores de producir productos agrícolas vendibles. Envuelve todos los aspectos de la estructura o sistema de mercadeo, tanto desde el punto de vista funcional (funciones realizadas por las instituciones de mercadeo), e institucional (instituciones que integran el mecanismo del mercadeo), como en lo que se refiere a consideraciones de carácter técnico, incluyendo el acopio de productos, su transformación, su distribución y el uso que de ellos hace el consumidor final.

De acuerdo con esa definición el mecanismo del mercadeo está formado por los intermediarios comerciales que realizan actividades relacionadas

fundamentalmente con los cambios de propiedad de los productos, y los intermediarios industriales que, además de las actividades comerciales lle<sup>va</sup> a cabo procesos de transformación, selección o envasado de los productos que manejan.

El proceso de mercadeo abarca aspectos económicos como técnicos. Los aspectos económicos están relacionados con los costos, precios y la dirección de empresas de intermediarios. Pero también hay operaciones físicas con sus aspectos técnicos respectivos como por ejemplo, compra de insumos, producción, cosecha, la manipulación, el almacenamiento, transporte, normalización, refrigeración, congelación, empaque, transformación, venta, etc.

Fuera de los aspectos económicos y técnicos el mercadeo requiere estudios y conocimientos de la psicología de los consumidores, de la demografía y de la sociología.

Se debe entender que la demanda es el punto clave de los mercadeos el factor decisivo. Si esto no se tiene en cuenta, se dará lugar a inversiones antieconómicas, superproducción o déficit según el producto, pérdidas elevadas en los mercados, etc.

Para definir la demanda se puede decir que las utilidades o la satisfacción dadas por un producto determinan la demanda para el mismo. Se ha establecido una ley de la demanda que dice: los precios varían en forma inversa con las cantidades suministradas al mercado. Es decir, cantidades más grandes de determinado producto, tienen que venderse a precios más bajos. Para este fenómeno hay razones fisiológicas, culturales y

económicas que limitan la demanda para cada producto a partir de un punto determinado. Hay por lo tanto una combinación de factores que forman la demanda para productos agrícolas, en especial para productos alimenticios: el número de consumidores (la población), la necesidad por cabeza de la población, el ingreso per cápita de la población, los precios de los alimentos y diversos factores de menor importancia.

Las entidades vinculadas al mercadeo desempeñan tres funciones principales: Las del acopio, de la preparación para el consumo y de la distribución. La producción dispersa de los productos agrícolas hace indispensable el acopio, es decir, la concentración de los mismos en ciertos lugares para facilitar operaciones de transporte, compra-venta, transformación, almacenamiento, etc.. Bajo el término preparación para el consumo, se entienden todas las clases de transformación de los productos agrícolas con el fin de adaptarlos a las necesidades y preferencias de las familias consumidoras. Hay por ejemplo productos como los cereales o el ganado que no se consumen de ninguna manera sin transformaciones substanciales. La distribución, finalmente, trata de hacer llegar los productos ya adaptados en sus características a las preferencias de los consumidores, a estos mismos. Esto requiere ajustes en cantidades suministradas, adaptación a posibles fluctuaciones estacionales en la demanda en resumen, ajustes continuos a cualesquiera cambios en la demanda. (21)

El transporte es un factor muy importante en el mercadeo ya que corresponde a él pasar las ventajas de la regionalización de la producción agrícola, en la forma más directa a los consumidores. Deficiencias en el transporte desperdician gran parte de los ahorros en los costos de producción.

(21) Ernest Ludwig Littman, Apuntes sobre Mercadeo Agrícola, Naciones Unidas, FAO, Escuela Nacional de Agricultura, Chapingo, México 1975, pag. 81.



ción. Estas deficiencias pueden ser equipos o carreteras inadecuadas, como también mal manejo de los productos durante el transporte.

Uno de los rasgos estructurales que presenta la agricultura mexicana empresarial es, independientemente de la propiedad privada de los medios de producción, la de estar orientada por el mecanismo de los precios, el motivo de la ganancia y la compra-venta de la fuerza de trabajo.

Así tanto el espíritu de lucro como el mecanismo de los precios en el marco de una economía dependiente han repercutido en una creciente especialización de la estructura productiva, de tal forma que hoy en día se pueden distinguir tres grandes tipos de productos agrícolas:

- 1.- Productos cultivados principalmente para la exportación, tanto para fines industriales como de consumo humano, en algunos de los cuales el alto precio inhibe en forma importante su consumo en el mercado nacional;
- 2.- Productos que tienen una venta importante tanto interna como externamente, pero cuyo consumo interno se ve restringido en los momentos en que la demanda externa eleva grandemente los precios, y
- 3.- Los cultivos destinados casi exclusivamente al consumo popular, como el maíz, el frijol, el trigo y el arroz, y que actualmente están siendo importados en grandes volúmenes, como ha sucedido con el maíz.

Este patrón revela como, en este aspecto, la dependencia del exterior ha distorsionado la estructura de la oferta y la demanda de los productos agrícolas en México. Si se considera la creciente concentración del ingreso en México, puede explicarse el hecho de que un país poblado

por gente en su mayoría mal alimentada exporte una gran cantidad de productos agrícolas tan necesarios para elevar los niveles internos nutricionales, o sea que haya algunos productos que resulten tan caros que únicamente se les pueda consumir en los países extranjeros o entre los estratos más elevados de la población mexicana.

Desde otro ángulo, la creciente especialización de la producción agrícola ha dado lugar a una creciente dependencia de la importación de una serie de insumos tales como: semillas, mezclas para insecticidas y fertilizantes incluso técnicas de explotación, por una parte, mientras que por otra, dependen esencialmente del aumento en el ensamblaje de maquinaria agrícola (tractores, trilladoras, niveladoras, etcétera) que se encuentran bajo el control de empresas extranjeras.

Desde el ángulo del mercado externo, los productores agrícolas están perdiendo paulatinamente su peso en el monto total de las exportaciones, producto de una recomposición de la división internacional del trabajo. En este sentido, los países subdesarrollados, y en este caso México, han pasado de ser exportadores tradicionales de bienes primarios a importadores netos de granos básicos.

Entre 1971 y 1985 los productos de origen agropecuario disminuyeron su participación del 49.9% al 6.0% en el valor de la exportación total nacional. Si bien en términos absolutos las exportaciones agrícolas han crecido (de 736.2 millones de dólares en 1971 a 1,322.7 millones en 1985) proporcionalmente han disminuido. Lo mismo ha sucedido con la exportación total, sin duda, la cantidad de las exportaciones ha crecido, pero

la proporción que le toca a México del mercado mundial está disminuyendo, es decir, la exportación mexicana ha crecido más lentamente que la de los países industrializados. A la vez, las importaciones han crecido en el tiempo. Entre 1971 y 1985 los productos agropecuarios aumentaron su participación del 3.7% al 11.5% en el valor de la importación nacional, lo que coloca a México en un papel de importador neto dentro del saldo de la balanza comercial agropecuaria. Este fenómeno es hoy en día un indicador de la dependencia comercial e industrial, así como del intercambio desigual dentro del comercio exterior mundial. (22)

Hay productos cuyo volumen de exportación depende en gran medida de la cosecha en los países compradores. La exportación de tomate fluctúa grandemente de un año a otro según la producción de los Estados Unidos. Lo mismo ocurre con la exportación de ganado en pie y carnes frescas. Muchos de estos productos entran a los Estados Unidos bajo un sistema de cuotas, sin embargo éstas se encuentran determinadas por las condiciones que prevalecen en el país comprador y muchas veces se manejan de acuerdo con criterios francamente proteccionistas (económicos) e incluso políticos.

En cuanto a la dependencia de los mercados, cabe señalar que el comercio exterior mexicano se encuentra vinculado fundamentalmente al mercado norteamericano. A este respecto, se observó que en 1985 y 1986 la exportación total nacional hacia los Estados Unidos de América representó el 61.2%, respectivamente. De la misma forma, la importación total nacional procedente de los Estados Unidos de América en los años mencio-

(22) Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, ob. cit., pag. 125.

nados representó el 66.8%

Estas cifras son particularmente significativas, si se considera que el segundo bloque económico mundial, la Comunidad Económica Europea, apenas representó en las exportaciones totales el 18.4% en 1985 y el 12.% en 1986. Similares proporciones guardan las cifras de la importación para ambos años. Esta dependencia histórica de la economía norteamericana, respecto del comercio exterior mexicano, se presenta de igual manera en el mercado exterior agropecuario, lo que torna la posición de México muy vulnerable y peligrosa frente a los vaivenes de la economía de los Estados Unidos de América.

En síntesis, lo importante a destacar en relación a la dependencia del sector agropecuario nacional, como problemática, es el hecho de que ésta se manifiesta en los siguientes procesos:

- Dependencia del Comercio Exterior mexicano de los Estados Unidos y de otros países europeos, tanto de la importación como en la exportación de granos básicos y otros cultivos de importancia.
- Dependencia de la agricultura mexicana al uso de tecnología y técnicas de explotación provenientes de los países de alto desarrollo.

El Programa Nacional de Modernización del Campo 1990- 1994; establece como estrategia para el Comercio Interior, abatir los monopolios y el intermediarismo excesivo, para lo cual el Gobierno desregulará el proceso de comercialización. El sistema de compras directas entre productores y compradores, tanto del sector público como social y privado complementado por un adecuado sistema de información, creando un sistema integrado

de empresas comercializadoras que operen en forma eficiente.

La estrategia de Comercio Exterior agropecuario y forestal parte del objetivo nacional de lograr una vinculación comercial eficiente con el resto del mundo, tanto en productos finales como en insumos. Esto favorecerá el acceso a los beneficios del comercio internacional: el aprovechamiento en forma cabal de las ventajas comparativas de la economía; y la generación del empleo y de las divisas que requiere el desarrollo del país.

Para corregir las deficiencias de organización del mercado y la distribución de la producción agrícola, mediante Decreto Presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de abril de 1991, se creó el órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos denominado Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA), con el objeto principal de lograr el libre acceso al comercio, en forma directa, procurando un mejor y más justo ingreso a los productores, para evitar el excesivo intermediarismo y el encarecimiento de los alimentos de consumo popular. Será un medio de enlace entre el productor y el mercado, para proporcionar la información necesaria que indique qué, cuánto y cuando debe sembrarse, así como, cuando, donde y a quién debe venderse la producción.

Con motivo de lo anterior, se hizo necesario modificar la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 22 de julio de 1991, para que a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial le corresponda establecer la política de industrialización

distribución y consumo de productos agropecuarios, coordinadamente con la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, a la que le compete rá, promover, fomentar y asesorar técnicamente la producción, industrialización y comercialización agropecuaria, a través de centros de acopio, almacenamiento, transporte rural, mercado de insumos y mercados regionales en las zonas productoras.

### 3.- El Recurso Hidráulico para Uso del Campo.-

Sin el agua sencillamente no se podría practicar ningún tipo de actividad agrícola, ya que ella proporciona el elemento principal para la germinación de todo vegetal: la humedad. Así es en cualquier parte del mundo y bajo cualquier clima, ya sea húmedo, desértico, frío o cálido. Su presencia es indispensable, pero no siempre se dispone de ella en las cantidades requeridas, aunque en ocasiones su abundancia provoca excesos de humedad que perjudican los cultivos. La cuestión no es solamente disponer de agua, sino saberla utilizar de una manera óptima para beneficio de la agricultura y del hombre.

Muchos siglos le ha tomado al ser humano aprender a aprovechar racionalmente el agua en los usos agrícolas. El ejercicio de una irrigación planificada es resultado de las limitaciones que su medio ambiente le impone: Si el agua de lluvia es poca, se ve obligado a tomarla de ríos y lagos y almacenarla en presas para su posterior utilización; si las lluvias son abundantes y regulares, necesita sembrar en la época adecuada el cultivo apropiado al volumen de agua que recibirán sus campos; si prevé que la temporada de lluvias es irregular o insuficiente, se toman

precauciones para cubrir el faltante con el auxilio de un sistema de riego.

Para poder captar y distribuir el agua que proviene de fuentes naturales son necesarias las presas. La construcción intensiva de estas obras hidráulicas se inició en México desde principios de siglo y hay varios tipos de ellas: de almacenamiento para el suministro de agua potable, de almacenamiento para irrigación, derivadoras -que son las que se construyen con el objeto de derivar la corriente de agua de los ríos hacia los canales que van a los distritos de riego-, para la recarga de acuíferos, hidroeléctricas y de uso múltiple.

En los últimos años se han construido presas de mayor capacidad para la generación de energía que las destinadas para el riego, de ahí que para principios del año de 1986, mientras que la capacidad total de almacenamiento ascendía a 146 mil millones de metros cúbicos, sólo el 34 por ciento se destinó al regadío.

La mayor parte de las presas para riego construidas en nuestro país están en las regiones áridas, ubicadas al norte, en donde la agricultura depende exclusivamente de la irrigación para sobrevivir. Estas regiones sufren de épocas de sequía que, de acuerdo con los estudios estadísticos, se presentan una cada diez años con una duración que varía de uno a tres años. Otra gran parte de estas presas se localizan en las regiones semiáridas, ubicadas también al norte del país y en el altiplano.

En 1986, México posee poco más de 20 millones de hectáreas abiertas al culti

vo de decenas de productos alimentarios. De ese total, 5 millones 500 mil hectáreas reciben agua a través de una infraestructura de irrigación que suministra alrededor de 50 mil millones de metros cúbicos al año.

De esta dotación de agua se aprovechan eficazmente unos 37 mil millones de metros cúbicos y el resto se pierde en la conducción y distribución. Los poco más de 15 millones de hectáreas restantes abiertas al cultivo corresponden a los ciclos de temporal y no reciben agua de los sistemas de riego. La productividad de estas tierras se encuentra sujeta a las contingencias de las lluvias de temporada, pero aún así proporcionan aproximadamente el 46 por ciento de la producción agrícola nacional.

Los productos que mayor cantidad de agua por hectárea consumen al año son el arroz, con 30 mil metros cúbicos; la alfalfa con 21 mil metros cúbicos, la caña de azúcar con 17 mil metros cúbicos; y el jitomate con 13 mil metros cúbicos. Sin embargo, el maíz y el trigo juntos son los mayores consumidores de agua con el 34 por ciento de los 50 mil millones de metros cúbicos que suministran las obras de irrigación. A su vez el frijol, el arroz, la soya y el cártamo consumen en conjunto el 13 por ciento de dicho volumen.

En vista de los requerimientos cada vez mayores en el suministro de agua para riego, se ha pensado implantar un sistema de dotación por volúmenes precisos que sustituya a los actuales métodos de distribución por hectárea y por cultivo. Lo que se busca es la optimización en el aprovechamiento del recurso, pues la disponibilidad de agua, aunque es suficiente, no es inagotable, por lo tanto, debemos cuidarla.



Se estima que para el año 2000 la demanda de agua en los distritos de riego será aproximadamente de 94 mil 500 millones de metros cúbicos, cuando se hayan incorporado al sistema nacional de irrigación otros 5 millones 300 mil hectáreas más para hacer un total de poco más de 10 millones de hectáreas irrigadas. (23)

La agricultura de temporal se practica en más del 80 por ciento de las tierras cultivadas en la República Mexicana. Sus rendimientos y productividad dependen exclusivamente de los factores climatológicos favorables como las lluvias anuales y las temperaturas regulares. Mientras estos factores sigan cumpliéndose el futuro de dicha modalidad agrícola puede ser promisorio en beneficio de los habitantes de este país.

Sin embargo, algunas regiones sufren enormes pérdidas económicas cuando los cultivos no rinden por falta de agua. En esos casos el agricultor se ve en la necesidad de disponer de algún método de riego alternativo que lo proteja ante la escasez del líquido. En ciertas zonas temporales ha sido posible construir pequeñas obras de irrigación para casos de emergencia.

El territorio nacional es rico en zonas húmedas y semihúmedas cuyos suelos, climas, temperatura y orografía ofrecen buenas posibilidades para la agricultura temporalera. Son regiones que ya han sido parcialmente aprovechadas, pero como su potencial es inmenso todavía se puede obtener mucho de ellas.

(23) Publicación Denominada, Papeles 9, El Agua Fuente de la Vida, Impresora y Editora Cocoyoc, S.A.

Entre éstas se encuentran las siguientes: la planicie de Tabasco que comprende la región de la Chontalpa, cuyas características climáticas se extiende hacia el suroeste de Campeche, el sur de Quintana Roo, sureste de Veracruz, parte de la serranía norte de Chiapas, de la llamada Lacandonia, el Soconusco y una porción de la costa chiapaneca.

También se incluyen algunas porciones medias y altas de las huastecas hidalguense y veracruzana, así como una parte de Querétaro. En el Occidente están las planicies y regiones montañosas centrales de Nayarit, con una porción de Bahía de Banderas. Hacia el sur, en la vertiente del pacífico, están esperando ser aprovechadas diversas zonas de planicie y de montaña en los estados de Michoacán, Guerrero y Oaxaca, correspondientes a la Sierra Madre del Sur.

Las características que presentan las zonas mencionadas son en gran medida muy uniformes en cuanto a precipitaciones pluviales, por lo que una agricultura de temporal ofrece la posibilidad de obtener buena rentabilidad. Desde luego el factor climático debe ser complementado con técnicas de cultivo adecuadas, fertilizantes y una nivelación del terreno en los casos de laderas montañosas para evitar la erosión de suelos con poca profundidad.

Puede decirse que estas regiones tropicales y subtropicales esperan ser conquistadas para la agricultura. También se puede afirmar que, aunque los recursos del clima en dichas zonas no han sido medianamente utilizados, en ellas se encuentra el futuro de la agricultura temporalera. En términos reales el 40 por ciento del territorio de la República está

formado por zonas áridas y semiáridas que se han ido extendiendo a causa de la erosión del suelo es decir, la remoción de la capa biológica de éste y que irán avanzando irremisiblemente si no se detiene este proceso llamado de desertificación. Hasta la fecha el fenómeno ha alcanzado a diecinueve estados de la República en los que habitan unos 10 millones de personas que padecen una seria escasez de agua. Las perspectivas de mejoramiento en el nivel de vida dependen casi exclusivamente de la disponibilidad de agua y de uso racional en la actividad agropecuaria e industrial.

En el campo mexicano es muy importante el agua para la irrigación de suelos áridos y semiáridos destinados a la agricultura. Los sistemas de riego aplicados en dichas zonas ya han sido probados en México y en otras partes del mundo con buenos resultados, y básicamente son los siguientes: Riego por inundación, riego por surcos, riego por aspersión y riego por goteo. Cada uno de ellos se utiliza de acuerdo a las características del suelo y necesidades de humedad de los cultivos sembrados.

Las regiones tropicales húmedas del país -principalmente las zonas del Golfo y del Sureste- abarcan una extensión de 46 millones de hectáreas aproximadamente y se les considera como la zona agrícola más importante de la República. Estimaciones recientes indican que existen allí alrededor de 7.5 millones de hectáreas no aprovechadas integralmente; la mayor parte de esas tierras son suelos con un alto y mediano potencial agrícola que cuentan con climas favorables para el buen desarrollo de una agricultura de temporal intensiva o semiintensiva.

Allí las precipitaciones pluviales alcanzan un promedio anual de 1,720 mm, con un nivel máximo en 24 horas que excede los 150 mm, especialmente en verano. El agua de lluvia que escurre hacia los ríos y arroyos (escurrimiento superficial), calculada en unos 278 mil millones de metros cúbicos al año, rebasa sus cauces y ocasiona frecuentes desbordamientos provocando encharcamientos, además de inundaciones que pueden durar meses. También la incapacidad de algunos suelos para absorber tal cantidad de agua repercute desfavorablemente en la economía y desarrollo de la actividad agropecuaria de esas regiones, pues impide llevar a buen término el cultivo de la tierra. El control del agua, entonces, debe realizarse por medio de obras que detengan las avenidas y de sistemas de drenaje superficial y subsuperficial.

Las temperaturas de dichas regiones son de alrededor de 24 grados centígrados como promedio anual, con máximas de 42 grados en los meses más calurosos. El perfil topográfico es mayoritariamente plano -son planicies costeras-, sin pendientes pronunciadas y en algunas zonas los suelos poseen un alto nivel freático (nivel superior de las aguas subterráneas).

El trópico húmedo presenta dificultades para la agricultura y la ganadería debido a una diversidad de factores, siendo uno de los principales obstáculos precisamente el exceso de agua que se acumula en la superficie del suelo, sobre todo en la época de lluvias. La permanencia del agua sobre la superficie del suelo durante períodos prolongados impide por completo el cultivo de la tierra, además de que la comunicación te

rrestre se entorpece a tal grado que llega a ser no solamente escasa, si no nula.

Cuando se pueden cultivar las tierras, el exceso de agua es desfavorable porque propicia la proliferación de plagas y enfermedades y la rápida descomposición de los productos cuando éstos caen al suelo, además de que dificulta la mecanización y la realización de servicios de asistencia técnica.

Para prevenir y aliviar los excesos de agua en las zonas tropicales se emplean diversas técnicas; cada una de ellas se aplica según sean el tipo de suelo, las características topográficas, los niveles de acumulación de agua por lluvia o escurrimiento, los tipos de cultivo y el nivel de pendiente del terreno.

La construcción de bordos de protección en ríos, lagos y las áreas productivas es una de esas técnicas. Las dimensiones y el material con que éstos se construyen se determinan según la cantidad de agua que se calcula deberán controlar.

Otra técnica para combatir el exceso de agua son los sistemas de drenaje superficial y subsuperficial. El diseño de los drenes, colectores e interceptores se hacen tomando en cuenta la magnitud de los escurrimientos que hay que desalojar, su duración e intensidad, además de la velocidad y el tiempo con que se necesita desaguar un terreno en particular.

Las grandes presas que se han construido en las zonas del trópico húmedo también tienen una función de control del agua. Son presas para

usos múltiples, que sirven tanto para la generación de energía eléctrica como para el control de avenidas, además de que son utilizadas para la na vegación, la pesca y la recreación.

Como se puede advertir, el dominio del agua es un requisito indispensable para que las condiciones de vida y la producción de los habitantes de estas regiones mejoren. Sin embargo, no sólo hay que tomar en cuenta las características físicas del trópico húmedo (inundaciones, deficiente desague superficial, niveles freáticos altos, erosión, incomunicación), sino también el alto costo de las obras de control del líquido y las características socioeconómicas de estas zonas, en donde existe un alto fn índice de pobreza y sus habitantes, arraigados a sus milenarias costumbres generalmente se oponen tanto a las acciones institucionales como a los cambios de organización y tecnología.

No obstante, las instituciones gubernamentales, para tratar de salvar los obstáculos mencionados, lleva a cabo diversas acciones que consisten no sólo en la realización de las obras de control del agua, sino en proporcionar a los campesinos información, capacitación y asistencia técnica, créditos para, entre otras cosas, la compra de equipos agrícolas adecuados, además de hacer constantes investigaciones y elaborar material de divulgación relacionado con técnicas de explotación y comercialización agropecuaria adecuada a esas tierras. Asimismo llevan a cabo prácticas de manejo y conservación del agua y los suelos y construyen caminos para facilitar el acceso a esas regiones.

De unas décadas a la fecha se ha podido comprobar que es perfectamente

factible utilizar agua salina (agua que con el tiempo se ha ido impregnando de sales de sodio y potasio presentes en la tierra y en las rocas) o incluso agua de mar para irrigar cultivos sin perjudicar seriamente a las plantas y sin deteriorar los suelos. El único requisito que parece indispensable para obtener buenos resultados es que el suelo sea arenoso o de grava, ya que su gran capacidad de absorción permite que las sales se depositen en una profundidad en la cual no dañan las raíces.

Con agua salina se pueden irrigar cultivos de hortalizas, legumbres, pastos para forrajes y hasta cereales. La tolerancia a la sal que estos vegetales pueden desarrollar está determinada básicamente por el tipo de suelo que permite a la planta tomarse el tiempo necesario para absorber sólo la humedad y en algunos casos una baja proporción de sal que no le afecta. Además como el agua también contiene nutrientes minerales como el calcio, el potasio, el fósforo y el azufre, entre otros, la planta re fuerza de esta manera su recién adquirida tolerancia a la sal.

El Programa Nacional de Modernización del Campo 1990-1994, establece como política para los recursos hidráulicos lo siguiente: Los aumentos en producción y productividad contemplados en la estrategia de modernización, requieren incrementos en la superficie de riego del país y un uso más eficiente de la infraestructura ya existente.

Para lograr el pleno aprovechamiento del agua disponible para riego, es indispensable lograr una mayor eficiencia en la operación y mantenimiento de la infraestructura hidráulica existente. Por ello, se buscará gradual, pero firmemente, la autosuficiencia financiera de la infraestructura

tura de riego, a través de un sistema tarifario que permita reflejar en el precio los costos de suministro del recurso. Por esta razón, se promoverá la instalación de medidores en las obras de irrigación con miras a establecer un sistema de cobro por volumen a los usuarios. De esta manera disminuirán también los efectos ecológicos desfavorables originados por la sobresaturación en el uso del agua, producto del desperdicio ocasionado por las distorsiones en su cobro.

Una mayor participación de los usuarios en el manejo de la infraestructura hidráulica es condición necesaria para su buen funcionamiento. Para lo anterior, la operación y el mantenimiento de los distritos de riego será transferida a los usuarios. Dicha transferencia estará sujeta a la restauración de las obras, ya que los productores estarían de lo contrario, en una situación financiera inviable desde el inicio de su operación.

La transferencia de los distritos con lleva, asimismo, una labor activa de capacitación a los usuarios en lo que se refiere a aspectos técnicos y administrativos. El objetivo es lograr que los usuarios sean capaces de determinar con precisión la conservación y el mantenimiento necesario, además de contar con la organización administrativa, contable y presupuestal para planear adecuadamente en el tiempo el nivel de ingreso necesario para hacer frente a esta política. La estrategia de desincorporación considera, como premisa fundamental, un decidido esfuerzo por parte de los gobiernos de los estados.

Los recursos que oriente el Gobierno Federal a los programas hidro-



agrícolas servirán, en primer término, para conservar y mantener en forma eficiente la infraestructura actual. En segundo término, se canalizarán hacia la terminación de obras inconclusas, promoviendo la participación de los sectores social y privado en las inversiones. Los recursos restantes estarán dirigidos a la construcción de nuevas obras en zonas con un alto potencial productivo, también buscando la coinversión con los sectores social y privado.

La mayor canalización de créditos externos, el incremento de los recursos presupuestales y la participación más activa del sector social y de la iniciativa privada, permitirán que el sector cuente con los recursos financieros necesarios para terminar las 127 obras de infraestructura hidráulica que están en proceso.

Los esfuerzos realizados en materia de recaudación y concertación financiera harán posible mantener una mayor continuidad en la construcción de nueva infraestructura hidro-agrícola.

En las unidades de riego, que ya operan los propios agricultores, se aplicará un programa de uso pleno de la infraestructura, que lleva implícita una constante labor de capacitación y adiestramiento técnico, y el otorgamiento de mayores volúmenes de inversión y crédito para mejorar las técnicas de extracción, conducción y riego.

La conservación de acuíferos donde la extracción supera la recarga natural operará con programas específicos tendientes a garantizar su recuperación, cuidando el desarrollo viable de las actividades agropecuarias sustentadas en el aprovechamiento más racional de este tipo de fuentes. Asimismo, se impulsarán las técnicas de capacitación y utilización de agua de lluvia, así como las medidas necesarias para el saneamiento de ríos y lagos contaminados.

## **C A P I T U L O    I V**

### **LOS DISTRITOS DE DESARROLLO RURAL Y DE RIEGO COMO ALTERNATIVA AL MEJOR APROVECHAMIENTO DE LOS RECURSOS DEL CAMPO**

#### CAPITULO IV

### LOS DISTRITOS DE DESARROLLO RURAL Y DE RIEGO COMO ALTERNATIVA AL MEJOR APROVECHAMIENTO DE LOS RECURSOS DEL CAMPO

Para poder entender los Distritos de Desarrollo Rural y de Riego, que controla y administra la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, como una alternativa al mejor aprovechamiento de los recursos del campo, es necesario analizar en forma objetiva y concreta las facultades que le otorgan a ésta las leyes de la materia.

#### 1.- La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.-

Al iniciarse el período presidencial 1976-1982, se puso énfasis en una reforma administrativa, para lo cual con fecha de 24 de diciembre de 1976, se expidió la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 29 del mismo mes y año, la cual conforme a su artículo primero transitorio, aboga la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 23 de diciembre de 1958, con la cual se crearon nuevas Dependencias del Ejecutivo Federal, la desaparición de otras y la redistribución y coordinación de funciones de las Secretarías de Estado.

Las anteriores Secretarías de Agricultura y Ganadería y de Recursos Hidráulicos se fusionaron en una nueva, que el artículo 35 denominó de Agricultura y Recursos Hidráulicos, otorgándole facultades en las materias de agricultura, ganadería, forestal e hidráulica.

En agricultura le corresponde:

- Programar, fomentar y asesorar técnicamente la producción, industrialización y comercialización agrícola, en todos sus aspectos; en coordinación con las dependencias competentes.

- Definir, aplicar y difundir los métodos y procedimientos técnicos destinados a obtener mejor rendimiento en la agricultura.

- Encauzar el crédito agrícola, en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, hacia los renglones prioritarios; participar con ella en la determinación de los criterios generales para el establecimiento de los estímulos fiscales y financieros necesarios para el fomento de la producción agrícola, y administrar su aplicación, así como vigilar y evaluar sus resultados.

- En coordinación con los productores, formular y conducir las políticas de organización de productores, del sector agrícola en torno a programas formulados conforme a la Ley, con la participación de las autoridades que corresponda; promover agroindustrias y sistemas de comercialización, en coordinación con la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial; y promover asociaciones y fomentar las organizaciones con fines de producción o comercialización agrícola.

- Promover, orientar, fomentar y estimular el desarrollo de la infraestructura industrial y comercial de la producción agrícola, a través de centros de acopio, almacenamiento, transporte rural, mercado de insumos y mercados regionales en las zonas productoras en coordinación con la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

- Organizar y administrar los servicios de defensa agrícola y de vigilancia de sanidad agrícola.

- Coordinar y dirigir en su caso las actividades de la Secretaría con los centros de educación agrícola superior y media, y establecer y dirigir es cuelas de agricultura, en los lugares que proceda.
- Organizar y fomentar las investigaciones agrícolas, estableciendo insti tutos experimentales, laboratorios, semilleros y viveros.
- Organizar y patrocinar congresos, ferias, exposiciones y concursos agrí colas.
- Cuidar de la conservación de los suelos agrícolas, estudiando sus proble mas para definir y aplicar las técnicas y procedimientos adecuados.

En materia Hidráulica le compete:

- Programar y proponer la construcción de pequeñas obras de irrigación; y proyectar, ejecutar y conservar bordos, canales, tajos, abrevaderos y ja güeyes que compete realizar al Gobierno Federal por sí o en cooperación con los gobiernos de los Estados, los municipios o los particulares.
- Vigilar el cumplimiento y aplicación de la Ley Federal de Aguas.
- Reconocer derechos y otorgar concesiones, permisos y autorizaciones para el aprovechamiento de las aguas nacionales, con la cooperación de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, cuando se trate de la generación de energía eléctrica.
- 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 atri buya expresamente a otra dependencia.
- Estudiar, proyectar, construir y conservar las obras de riego, desecación, drenaje, defensa y mejoramiento de terrenos y las de pequeña irri-

gación, de acuerdo con los programas formulados y que compete realizar al Gobierno Federal, por sí o en cooperación con los Gobiernos de los Estados, Municipios o de particulares.

-Regular y vigilar la conservación de las corrientes, lagos y lagunas, en la protección de cuencas alimentadoras y las obras de corrección torrencial.

-Realizar los estudios geohidrológicos relacionados con la existencia y el aprovechamiento de los recursos hidráulicos y con la construcción de las obras relativas.

-Manejar el sistema hidrológico del Valle de México.

-Controlar los ríos y demás corrientes y ejecutar las obras de defensa contra inundaciones.

-Ejecutar las obras hidráulicas que se deriven de tratados internacionales.

-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.

-Otorgar las asignaciones y concesiones correspondientes a la dotación de agua para las poblaciones, previa consulta con la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

-Intervenir en la dotación de agua a los centros de población e industrias y programar, proyectar, construir, administrar, operar y conservar las obras de captación, potabilización y conducción, hasta los sitios en que se determine con la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

-Levantar y mantener actualizado el inventario de recursos naturales, específicamente de agua, suelo y cubierta vegetal, así como los de pobla-

ción animal.

El actual Reglamento Interior de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos fué publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de mayo de 1990, con el fin de alcanzar los objetivos de la modernización del campo que se señalan en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, les confiere a sus diversas unidades administrativas y órganos desconcentrados que la integran, diferentes facultades que se consignan en forma clara y específica.

## 2.- La Comisión Nacional del Agua.-

Fué creada por Decreto Presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de enero de 1989, como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, la cual conforme a lo dispuesto en los artículos 2º y 3º tiene a su cargo:  
-Proponer la política hidráulica del país, formular y mantener actualizado el Programa Nacional Hidráulico, y ejecutar el Sistema de Programación Hidráulica.

-Fijar los criterios y lineamientos que permitan dar unidad y congruencia a los programas y acciones del Gobierno Federal en materia de agua.

-Establecer y, en su caso, proponer las bases para la coordinación de acciones de las unidades administrativas e instituciones públicas que desempeñen funciones relacionadas con el agua.

-Administrar y regular, en los términos de la Ley, las aguas nacionales, la infraestructura hidráulica y los recursos que se le destinen.

-Programar, estudiar, construir, operar y conservar obras hidráulicas y

- realizar las acciones que requiera el aprovechamiento integral del agua.
- Manejar el sistema hidrológico del Valle de México.
  - Estudiar, programar y proyectar las obras de drenaje, control de ríos y aprovechamientos de los recursos hidráulicos de la Cuenca del Valle de México, así como construir las obras de drenaje o aprovechamiento hidráulico y realizar las acciones que para su desarrollo se requieran.
  - Asegurar y vigilar la congruencia entre los programas relacionados con el agua y la asignación de los recursos públicos para su ejecución.
  - Estudiar, proponer y ejecutar, en su caso, las medidas de tipo financiero que permitan el desarrollo de la infraestructura y de los servicios hidráulicos del país.
  - Prestar el servicio público de agua en los casos que conforme a la ley compete al Ejecutivo Federal, o que se convengan con otras instancias de gobierno o los particulares.
  - Construir, operar y conservar las obras de instalaciones necesarias para el suministro de agua en las áreas urbanas del Valle de México, en especial el área metropolitana, hasta los sitios que se convengan.
  - Ejecutar, en la esfera de su competencia, el Programa Lago de Texcoco en la zona federal a su cargo y en la cuenca hidrológica del propio lago, así como realizar los programas y obras para evitar o disminuir tornaduras.
  - Intervenir, conforme a la ley, en la captación y aplicación de los ingresos originados por la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales, así como por la prestación de los servicios a su cargo.

Conforme al actual Reglamento Interior de la Secretaría de Agricul-



tura y Recursos Hidráulicos, la Comisión Nacional del Agua tiene facultades en materia de Infraestructura Hidroagrícola; Infraestructura Hidráulica Urbana e Industrial y en Administración del Agua, de las cuales destacan entre otras las siguientes:

- Normar, programar, estudiar, proyectar, construir, administrar, operar, desarrollar, conservar y rehabilitar, en el ámbito de su competencia, obras de riego, desecación, drenaje, mejoramiento de terrenos y temporal tecnificado, las de defensa contra inundaciones; las obras hidráulicas de generación de energía eléctrica que le encomiende el Ejecutivo Federal, y las obras complementarias correspondientes, de acuerdo con los programas formulados y que compete realizar al Gobierno Federal, por sí o en cooperación con los Gobiernos de los Estados y Municipios o los particulares.
- Planear, regular y controlar la explotación, uso y aprovechamiento de las aguas nacionales y promover programas y medidas para su uso eficiente, en los términos de la Ley Federal de Aguas.
- Vigilar el cumplimiento y aplicación de la Ley Federal de Aguas.

La Comisión Nacional del Agua para el ejercicio de sus facultades, cuenta, además de la Dirección General, con las Subdirecciones Generales de Infraestructura Hidroagrícola, Infraestructura Hidráulica Urbana e Industrial, de Administración del Agua y de Planeación y Finanzas, Gerencias Regionales y Estatales, así como con una Unidad Jurídica, una Unidad de Comunicación Social y la Subdirección Administrativa.

### 3.- La Ley Federal de Aguas.-

Los avances de la tecnología originaron que los recursos hidráulicos

del país requirieron de una nueva legislación que regulara racionalmente el uso y el aprovechamiento del agua para asegurar un desarrollo económico y social más justo, lo cual hizo necesario revisar las Leyes de Aguas de Propiedad Nacional, de Riegos, Federal de Ingeniería Sanitaria, de Cooperación para Dotación de Agua Potable a los Municipios y la Reglamentación del Párrafo Quinto del Artículo 27 Constitucional en materia de aguas del Subsuelo, con el fin de proyectar un sólo instrumento jurídico orientado hacia una política hidráulica basada en el principio constitucional de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer un reparto equitativo de la riqueza pública y cuidar de su conservación, adecuándola a las técnicas modernas y al adelanto planificado para satisfacer las necesidades de la nación, así mismo, fué necesario relacionar sus disposiciones con los nuevos ordenamientos en materia agraria, industrial, sanitaria y de contaminación.

Como consecuencia de lo anterior, el 30 de diciembre de 1971 se expide la Ley Federal de Aguas, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de enero de 1972, quedando derogada gran parte de la Legislación anteriormente citada.

De esta forma, la Ley Federal de Aguas que nos ocupa, conforme lo establece su artículo 1º, reglamenta las disposiciones en materia de aguas, de los párrafos quinto y sexto del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y tiene por objeto regular la explotación, uso y aprovechamiento de las aguas de propiedad de la Nación, incluidas aquellas del subsuelo libremente alumbradas mediante obras artificiales, para que se reglamente su extracción, utilización y veda, con

forme lo exige el interés público.

La nueva disposición trae consigo como innovaciones entre otras, las siguientes:

A).- En su artículo 56 dispuso que nadie podrá tener derecho al servicio de riego en uno o más nuevos distritos, si ya es propietario o poseedor de 20 o más hectáreas de riego, en cualquier lugar de la República lo cual sentó un serio precedente para la realización del artículo 1º antes citado, en cuanto busca una mejor distribución del recurso agua,

B).- Regula la Transferencia de los derechos de agua, permitiéndola solamente en los casos en que sea indispensable por salinidad de las tierras, infestación del subsuelo, enfermedades o plagas u otros factores no superables por la técnica, que hagan incosteable la producción agropecuaria en el predio originalmente registrado en el padrón de usuarios de un distrito de riego. (Artículo 57)

C).- Se ordena que los usuarios deberán aprovechar el agua sistemáticamente, de lo contrario procederá la suspensión o pérdida de los derechos correspondientes. (Artículo 66)

D).- Se consigna que el Gobierno dará preferencia para iniciar la ejecución de obras de riego, a las zonas o regiones del país en que estén resueltos los problemas jurídicos sobre la tenencia de la tierra, tanto de ejidos y comunidades como pequeñas propiedades, igualmente se instituye que aprobado por el Ejecutivo Federal el proyecto de una obra de riego, la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos hará del conocimiento de la de Desarrollo Urbano y Ecología y la de Reforma Agraria, para que al iniciarse la operación de la obra, los ejidatarios, comuneros o

pequeños propietarios, tengan definidos sus derechos de propiedad o posesión. (Artículo 45)

E).- Se establece la creación de distritos de acuicultura, los cuales tienen por objeto la preservación y mejoramiento de las condiciones naturales de las aguas de propiedad nacional, para el fomento y la explotación de especies acuáticas, animales y vegetales, y la explotación de sales y minerales; los cuales se pueden integrar con las corrientes, presas de almacenamiento, lagos, lagunas, esteros, porciones de mares territoriales, etc. (Artículos 87, 88 y 89)

F).- Establece una proporcionada compatibilidad en los diversos usos del agua, así como su correspondiente orden de preferencia, previéndose la posibilidad de que el Ejecutivo Federal altere dicho orden, por razones de interés público, respetando siempre el destino para fines domésticos. (Artículo 27)

G).- Rige el principio de legalidad, al establecer la coordinación de las funciones de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos y las demás dependencias del Ejecutivo Federal que tienen injerencia en la materia, respetando las atribuciones que la legislación vigente les confiere.

H).- Regula el abastecimiento a las poblaciones y dispone que cuando los ayuntamientos lo requieran, se les asigne el volumen adecuado para la satisfacción de sus necesidades, previa aprobación de los proyectos y cumplidos los requisitos exigidos por las disposiciones sanitarias y las de contaminación ambiental.

I).- Se estipula la creación de un nuevo acto jurídico: La Asignación, cuya naturaleza es distinta a la de la concesión o permiso que se expide

para la explotación, uso o aprovechamiento del agua y de los materiales de los cauces y vasos.

J).- Se contemplan los casos de cooperación federal en el financiamiento total o parcial de obras, entregándose éstas a los ayuntamientos cuando se haya recuperado la inversión o extinguido las obligaciones a su cargo.

Así vemos que las disposiciones de la Ley en estudio, están agrupadas sistemáticamente y lógicamente por materias, de modo que permitan su mejor entendimiento y aplicación.

El Título Primero describe el objeto de la Ley; define los bienes materia de la misma; su campo de aplicación y las autoridades competentes.

El Título Segundo regula las diversas explotaciones; usos y aprovechamientos de las aguas.

El título Tercero regula las asignaciones, concesiones y permisos.

El Título Cuarto se refiere a la distribución de las aguas, corrientes y depósitos.

El Título Quinto regula las faltas y delitos, consigna como nueva figura delictiva al acaparamiento o la disposición de aguas de Propiedad Nacional o del Subsuelo en zonas vedadas en volúmenes mayores a los concedidos por la Ley. (Artículo 174)

El Título se Sexto se refiere a los recursos administrativos.

Por último los artículos Transitorios.

Es destacar, que la actual Ley Federal de Aguas ha sufrido las siguientes modificaciones:

El 30 de diciembre de 1974, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de enero de 1975, se expidió el Decreto Congressional que reformó los artículos 17 fracciones VII y X, 24, 44, 45, 47 fracción IV, 53 primer párrafo, 54 segundo párrafo, 56 tercer párrafo, 57 segundo párrafo, 67, 70, 74, 75, 91, 124, 160 fracción III y 162 fracción II, para sustituir la denominación Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización por la de Secretaría de la Reforma Agraria, en donde corresponde.

El 3 de septiembre de 1975, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de diciembre del mismo año, se expidió el Reglamento del artículo 124 de la Ley Federal de Aguas de 1971, fecha a partir de la cual, sólo se tramitan, concesiones de aguas para riego sobre extensiones que no excedan de 20 hectáreas.

Recientemente, el 13 de enero de 1986, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto aprobado por el H. Congreso de la Unión, mediante el cual se introducen reformas y adiciones a la Ley Federal de Aguas para adecuarla a los tiempos actuales. Las cinco reformas de mayor importancia se refieren a la planeación del aprovechamiento y conservación del agua; su administración; la protección de acuíferos; el abastecimiento de agua en bloque a poblaciones, y a cuotas de agua.

La primera de ellas corresponde al capítulo de planeación del aprovechamiento y conservación del agua de dicha ley; que incorporan los principios de la Ley de Planeación de 1983 en la cual se establecen la planeación y la programación como instrumentos de diseño y aplicación de acción

nes del gobierno, bajo criterios de racionalidad y eficiencia. De esta manera surge el Sistema de Programación Hidráulica con los objetivos siguientes:

-Implantar el Subprograma Nacional Hidráulico con metas definidas para el uso de los recursos hídricos; dictar lineamientos a seguir; designar responsables en la ejecución y ejercicios de gastos e inversión de obras; crear subprogramas regionales, estatales, de usos de agua y de contingencia; realizar inventarios de aguas; dictar normas para controlar la calidad del agua; sentar bases para el diseño y funcionamiento de obras hidráulicas; coordinarse con los estados y municipios para acciones conjuntas, y en lo general disponer de programas y métodos para el aprovechamiento y conservación del recurso en el territorio nacional.

-La segunda, que autoriza a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos a efectuar diversas acciones, se refiere a la administración en sus aspectos de distribución a las unidades productoras del sector agrícola y los derechos que cada una tiene en la dotación del líquido en los volúmenes precisos requeridos. Se facultó a la Secretaría del ramo para vigilar la conservación de la calidad en las cuencas hidrológicas otorgando o negando los permisos para descargar aguas residuales en cuerpos de aguas. Igualmente se le encomendó la misión de promover programas de investigación y desarrollo tecnológico y la preparación de personal calificado.

-La tercera gran reforma se ocupa de la protección de los mantos acuíferos sobreexplotados, que necesitan de una vigilancia estricta para controlar los volúmenes de agua extraídos y se fijen máximos y mínimos, así como su uso. La siguiente reforma busca incrementar el abastecimiento

de agua en bloque con la finalidad de satisfacer las demandas en poblaciones, industrias, centros turísticos y otros rubros, que deberán pagar por consumirla. Se prevén también medidas de suspensión del suministro por falta de pago o por consumo excesivo o distinto al designado, y se faculta a la Secretaría para el estudio, construcción y administración de las obras hidráulicas en forma exclusiva, aunque una vez concluidas sean entregadas a las autoridades municipales para su operación.

-La quinta reforma importante tiene relación con las tarifas de cuotas que los usuarios deben pagar por el uso, tipo de obra y su costo, así como por el desperdicio por falta de eficiencia en la aplicación del líquido. La medida lleva el propósito de solventar los altos costos de inversión para hacer llegar el agua a los usuarios y depender cada vez menos del subsidio federal en ese aspecto.

Las sanciones y multas se fijan de acuerdo a la gravedad de la infracción cometida y a la posición socioeconómica del infractor tomando como medida los salarios mínimos para fijar el monto. Incluso se llegará a la revocación, retiro y cancelación del servicio prestado por las autoridades hidráulicas si la falta lo amerita.

Estas adecuaciones a la ley tienen el propósito de optimizar el uso de las aguas de propiedad nacional, garantizar en lo posible su aprovechamiento y conservación para que en el futuro próximo el país llegue a un nivel de progreso homogéneo acorde con la época moderna y con la población que tendrá al inicio del siglo XXI.



#### 4.- Ley de Distritos de Desarrollo Rural.-

Esta ley es reglamentaria de la Fracción XX del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo relativo a la organización y fomento de las actividades agropecuarias, forestales y de acuacultura, así como su industrialización y comercialización.

Esta ley fué publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1988, estableciendo que sus disposiciones son de orden público e interés social y tiene por objeto, ordenar y regular el establecimiento, la administración y el funcionamiento de los Distritos de Desarrollo Rural, de conformidad con los lineamientos de política nacional, su aplicación corresponde a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

La ordenación y regulación de los Distritos de Desarrollo Rural comprende:

- La formulación, instrumentación, control y evaluación de los programas para los Distritos de Desarrollo Rural.
- La administración de los recursos destinados para ese propósito.
- El fomento de la organización y participación del sector rural para el funcionamiento y desenvolvimiento de los distritos.
- El fomento de las actividades agropecuarias, forestales, agroindustriales, de acuacultura así como su industrialización y comercialización y el aprovechamiento racional de los recursos naturales y de los apoyos a la producción rural.

Los lineamientos de política nacional para el establecimiento y admini

nistración de desarrollo rural se someterán a los siguientes postulados:

-Mejorar los niveles de vida de la población rural, procurándoles mínimos de bienestar en materia de alimentación, vivienda, salud y educación.

-Fortalecer las organizaciones sociales como punto de partida para su desarrollo

-Procurar que se desconcentren, descentralicen o transfieran, según el caso, hacia órganos regionales, funciones, personal y recursos oficiales de conformidad con las leyes vigentes.

-Promover la participación activa y conjunta de los agentes económicos y sociales involucrados en el desarrollo rural para atender integralmente las áreas agrícolas, pecuarias, forestales y de acuicultura.

-Coordinar las acciones que requiera el desarrollo rural integral con las de los sectores industrial, comercial y de servicios para fortalecer los procesos productivos y de comercialización, que propicien un crecimiento sostenido, diversificando gradualmente las actividades del medio rural.

-Programar las acciones institucionales y sectoriales identificando para ello, las necesidades del medio rural y los proyectos productivos y sociales, con la participación de los productores y la población rural.

La ley que nos ocupa, atendiendo a su objeto declara de interés público:

-La organización de los Distritos de Desarrollo Rural y la programación de los recursos para promover y orientar el desarrollo del campo.

-La preservación de los recursos naturales y la conservación de la planta productiva de los Distritos de Desarrollo Rural.

-La ampliación y diversificación de los servicios básicos que el gobier-

no federal proporciona para el desarrollo rural integral.

-La integración de los productores de los distritos a la industrialización y comercialización de sus productos.

Los Distritos de Desarrollo Rural, son las unidades de desarrollo económico y social circunscritas a un espacio territorial determinado para:

-Articular y dar coherencia regional a las políticas de desarrollo rural.

-La realización de los programas operativos de la secretaría y la coordinación con las dependencias y entidades de la administración pública federal que participan en el programa nacional de desarrollo rural integral y los programas sectoriales que de él derivan, así como con los gobiernos estatales y municipios y para la concentración con las organizaciones de productores y los sectores social y privado.

-Hacer converger las acciones, servicios y recursos destinados a fomentar la producción agropecuaria, forestal, de la agroindustria, la acuicultura y en general el desarrollo integral de los habitantes del campo.

Los cuales comprenderán zonas con características ecológicas y socio-económicas, homogéneas para la actividad agropecuaria, forestal, de las agroindustrias y de acuicultura bajo condiciones de riego, de drenaje y de temporal con objeto de planear, fomentar y promover el desarrollo rural integral.

Los Distritos de Desarrollo Rural, se establecen por el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, así como las bases para su administración y regulación y los centros

de apoyo al desarrollo rural con que contarán los distritos, los cuales se publicarán en el Diario Oficial de la Federación y en los periódicos oficiales de los estados correspondientes.

Asimismo, la ley que nos ocupa establece en su artículo 8º, que esta dependencia del Ejecutivo Federal delimitará el ámbito geográfico de los Distritos de Desarrollo Rural y la ubicación de los centros de apoyo considerando los siguientes elementos:

- La división política de los estados y municipios.
- La subregionalización estatal establecida por los comités estatales para la planeación del desarrollo.
- Las condiciones agroecológicas y agroeconómicas de los estados y municipios.
- El uso del suelo.
- La infraestructura de irrigación y drenaje; y
- Las vías de comunicación y demás infraestructura de apoyo.

En base a tal disposición con fecha 8 de agosto de 1988, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el acuerdo por el que se establecen 192 Distritos de Desarrollo Rural en toda la república mexicana, con la circunscripción geográfica establecida por la división política estatal y municipal y con las sedes de los centros de apoyo con que contará cada distrito, creándose un Distrito más, mediante acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación de 27 de agosto de 1990.

Los Distritos de Desarrollo Rural asumirán las atribuciones y funciones de los Distritos y Unidades de Riego, de los Distritos de Drenaje

y de los de Acuicultura (Ley Federal de Agua), así como de los Distritos de Temporal (Ley de Fomento Agropecuario), con apego a las normas que en forma específica para cada uno de estos señalan los ordenamientos legales. (Artículo 15)

Los programas de trabajo que presenten cada Distrito de Desarrollo Rural deberán ser aprobados por la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, en los términos que establece la Ley de Planeación, mismos que deberán integrarse conforme a los que señale el Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral.

Para la realización de las políticas, objetivos, metas y lineamientos estratégicos que formule la Secretaría para cada uno de los Distritos de Desarrollo Rural, se considerará la necesaria coordinación con aquellas dependencias y entidades de la administración pública federal, cuya actividad sea primordial en la producción agropecuaria, forestal, agroindustrial o de acuicultura, promoviendo las medidas necesarias para que ubiquen en la sede de los distritos sus respectivos representantes.

#### Organización de los distritos.-

Los Distritos de Desarrollo Rural cuentan con los siguientes órganos:

- Un Comité Directivo
- Un Comité Técnico
- Subcomités por especialidad; y
- Centros de Apoyo al Desarrollo Rural.

En cuanto a los Comités Directivos corresponde al Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos: (Artículos 14 y 16)

- A).- Organizar el funcionamiento para la administración y regulación de los distritos de desarrollo rural; y
- B).- Elaborar el proyecto de su reglamento, considerando los aspectos de desconcentración, uso y aprovechamiento de los recursos naturales y las condiciones socio-económicas y culturales de los productores, mismo que será publicado en el Diario Oficial de la Federación y en el periódico oficial de la entidad federativa correspondiente.

El Comité Directivo de los Distritos de Desarrollo Rural está compuesto por:

- Un representante del gobierno del estado que fungirá como presidente del comité a invitación que le haga la Secretaría.
- Un representante de la Secretaría que fungirá como Vocal Ejecutivo.
- Un representante en su caso, de cada una de las Secretarías de Comercio y Fomento Industrial, Reforma Agraria y de Pesca, quines fungirán como Vocales Secretarios; y
- Como Vocales.- Sendos representantes de:
  - .Gobiernos Municipales
  - .Fertilizantes Mexicanos, S.A.
  - .Compañía Nacional de Subsistencias Populares
  - .Sistema Banrural, S.N.C.
  - .Agroasemex, S.A.
  - .Comisión Nacional de Alimentación.
  - .Fideicomisos Instituidos en relación a la Agricultura.

-Organizaciones de productores y usuarios dentro de la circunscripción del Distrito de Desarrollo Rural.

· Las demás instituciones u organismos del gobierno del estado o de los particulares que por su actividad tengan injerencia en el Desarrollo Rural Integral y que a juicio del Presidente del Comité proceda su participación.

Los representantes de las dependencias y entidades mencionadas deben pronunciarse sobre los asuntos de los que corresponde conocer los Comités Directivos de los Distritos de Desarrollo Rural, que se relacionen con la esfera de la competencia de la dependencia o entidad representada.

Los Comités Directivos tienen las siguientes facultades:

- Promover, fomentar, coordinar y evaluar los programas agropecuarios, forestales, de acuacultura, de las agroindustrias y de comercialización del distrito.
- Proponer y fomentar los trabajos de investigación, validación, experimentación, de transferencia de tecnología agropecuaria, forestal, de las agroindustrias, de comercialización y de acuacultura.
- Promover y fomentar la comercialización de los productos agropecuarios, forestales de las agroindustrias y de acuacultura, tomando en cuenta las políticas de importación y exportación del Gobierno Federal.
- Promover y fomentar el desarrollo de las agroindustrias, en coordinación con la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.
- Analizar y coordinar, con la intervención que corresponda a las dependencias competentes, los proyectos de obra de infraestructura y de comercia

lización agropecuaria, forestal, agroindustrial y de acuicultura, teniendo en cuenta la repercusión económica y social de los mismos.

-Fomentar la organización de los productores del Distrito de Desarrollo Rural para facilitarles su acceso al crédito, así como la prestación de los servicios de asistencia técnica y comercialización de sus insumos y productos.

-Proponer a la Secretaría el reglamento de operación del Distrito de Desarrollo Rural y promover la integración de los usuarios de obras de irrigación y drenaje, de infraestructura rural, y de obras, trabajos y prácticas de conservación del suelo y del agua; para que la operen, conserven, mejoren y administren en su caso; todo ello bajo la supervisión de la secretaria.

-Promover programas de abastecimiento de insumos agropecuarios, forestales, de las agroindustrias y de acuicultura.

-Conocer y evaluar los resultados de los programas, formulando las recomendaciones que deban observarse para la elaboración de los programas futuros.

-Promover los programas de asistencia técnica y extensión agropecuaria, forestal, de acuicultura y de las agroindustrias correlativos, de acuerdo con las disponibilidades de personal, financiamiento y equipo del distrito.

-Promover la congruencia de los programas de crédito de avío y refaccionario destinados a la producción de los distritos, y el aseguramiento de cultivos y ganado con base en las asambleas de balance y programación y de acuerdo con las normas y disponibilidades de las instituciones del ramo.



-Promover que los programas de los Distritos de Desarrollo Rural sean compatibles con los acuerdos de los subcomités de las áreas de temporal, de riego, de drenaje y de acuacultura, en los términos que se señalen en el reglamento de operación del distrito correspondiente; y

-Promover la celebración de los convenios y contratos que las organizaciones de productores requieran para el desarrollo rural en el distrito.

#### Comité Técnico

Los Comités Directivos cuentan con un Comité Técnico de Distrito como apoyo para el ejercicio de sus facultades, los cuales están integra-dos por:

-Un jefe de Distrito de Desarrollo Rural nombrado por la Secretaría, quién lo presidirá.

-Sendos representantes de:

.Secretaría de la Reforma Agraria quién fungirá como secretario.

.Secretaría de Pesca, en su caso.

.Sistema Banrural, S.N.C.

.Agroasemex.

.Fertilizantes Mexicanos, S.A.

.Compañía Nacional de Subsistencias Populares.

.Fideicomisos Instituidos en relación a la Agricultura.

-Un representante de las organizaciones mayoritarias de productores y usuarios domiciliadas dentro de la circunscripción del Distrito de Desarrollo Rural.

-Representantes de las entidades paraestatales coordinadas por la Secre-taría que conforme a las actividades del distrito considere pertinente el Comité Técnico; y

-Un representante o personal técnico del o los municipios.

Y tendrán las siguientes funciones:

-Estudiar y proponer programas de producción y comercialización y líneas de crédito agropecuario, forestal, de acuicultura y de las agroindustrias, así como los programas operativos de apoyo y de contingencia en su caso y presentarlos al Comité Directivo.

-Estudiar los programas de requerimiento de asistencia técnica y extensión agropecuaria, forestal, de comercialización, acuicultura y de las agroindustrias promoviendo su implantación.

-Proponer a las autoridades correspondientes, al inicio de cada año agrícola, las cuotas por servicios de riego, así como los presupuestos para su conservación y mantenimiento de las obras.

-Servir de órgano de consulta y asesoramiento en todo lo relacionado con el desarrollo del distrito.

-Asesorar técnicamente al Comité Directivo de los Distritos de Desarrollo Rural en los asuntos de su competencia en el seno del mismo.

-Promover la congruencia en los planes de crédito y seguro agropecuario, forestal, de acuicultura, agroindustrial y de comercialización.

-Revisar los planes de riego, así como los programas de cultivo en las áreas de temporal y Distritos de Acuicultura.

-Estudiar e integrar los costos de producción y comercialización de los cultivos y explotaciones pecuarias, forestales, de acuicultura y agroindustriales que operen en el distrito, participando en la fijación o adecuación de precios de los insumos y servicios que demanden los programas de producción respectivos.

-Formular y proponer el proyecto de reglamento de operación de los Dis-

tritos de Desarrollo correspondientes a la operación conservación y administración en su caso de las obras de infraestructura rural, trabajos y prácticas de conservación del suelo y agua.

-Promover la construcción y operación de silos, almacenes y bodegas o cualquier otro sistema de preservación y manejo de los productos agropecuarios, forestales, agroindustriales y de acuacultura.

-Promover la creación de centros regionales de capacitación agropecuaria, forestal, de acuacultura, agroindustrial y de comercialización; y

-Apoyar la organización de ejidos, comunidades y formas asociativas de productores minifundistas.

Subcomités por Especialidad.-

Estos subcomités comprenderán la especialidad que determine el Comité Directivo, dependerán del Comité Técnico, apoyándolo en el análisis y diagnóstico de los problemas de su especialidad y proponiendo las soluciones del caso, se integrarán con representantes:

A).- De las organizaciones de productores y usuarios domiciliados en el Distrito de Desarrollo Rural; y

B).- Los técnicos especialistas que determine el Comité Técnico.

Los Centros de Apoyo al Desarrollo Rural tendrán las funciones que le señale el Manual de Organización del Distrito de Desarrollo Rural que para el efecto expida la Secretaría. (Artículo 24)

Como apoyo a los programas de los distritos de desarrollo rural, la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público promoverá que el sistema Banru-

ral y las demás instituciones que integran el Servicio Público de Banca y Crédito, formulen programas coordinados con los referidos distritos.

Para efectos administrativos la ley de la materia, menciona en su numeral 33, que se faculta a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos para interpretar sus disposiciones.

Por último, la Ley de Distritos de Desarrollo Rural que entró en vigor el 29 de enero de 1988, estipula en la parte correspondiente a transitorios en su artículo segundo, que se derogan los artículos 27, 28, 29, 30 y 31 de la Ley de Fomento Agropecuario, que se referían a los Comités Directivos y Comités Técnicos de los Distritos de Temporal, 67, 68, 75 76, 98 y 99 de la Ley Federal de Aguas, que regulaban lo relativo a los Comités Directivos de los Distritos de Riego. Así como las disposiciones legales reglamentarias y administrativas que se opongan a lo establecido en la presente ley.

Estableciéndose en su artículo tercero transitorio el término de un año a partir de su entrada en vigor para que la Secretaría, apruebe y ex pida los reglamentos de los Comités Directivos de los Distritos de Desarrollo Rural. En tanto no se expidan los reglamentos a que se refiere este artículo, la Secretaría observará el cumplimiento de las atribuciones otorgadas a los Comités Directivos y Comités Técnicos de los Distritos de Temporal y de los Distritos y Unidades de Riego, de Drenaje y de Acuicultura.

Cabe hacer la aclaración que actualmente la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, está instrumentando el Reglamento tipo de los

Comités Directivos, conforme al cual deberán hacer su propio reglamento los 193 Comités Directivos de los Distritos que están establecidos en la actualidad.

#### 5.- Los Distritos de Riego.-

Los Distritos de Riego los regula la Ley Federal de Aguas, conforme al artículo segundo declara de utilidad pública entre otras cosas, el establecimiento de Distritos de Riego, Unidades de Riego para el Desarrollo Rural, los cuales se establecen por el Ejecutivo Federal mediante decreto que se publica en el Diario Oficial de la Federación, en el cual se seña la lo siguiente: (Artículos 3º, 16 fracciones II y IV y 48 L.F.A.) \*

- Las fuentes de abastecimiento.
- Los volúmenes asignados de aguas superficiales y del subsuelo.
- El perímetro del distrito de riego. (con su superficie)
- El perímetro de la zona de riego que integra el distrito. (con su área)
- Los requisitos para proporcionar el servicio de riego. (generalmente son: estar inscrito en el padrón de usuarios del distrito que se establece y estar al corriente en el pago de las cuotas que determine el reglamento del distrito)

Los Distritos de Riego se integran con: (Artículo 43 Ley Federal de Aguas)

- Las áreas comprendidas dentro de su perímetro.
- Las aguas superficiales y del subsuelo destinadas al riego.
- Los vasos de almacenamiento.
- Las unidades de operación

\*L.F.A. Ley Federal de Aguas.

- Las presas de almacenamiento o derivación.
- Los sistemas de bombeo de aguas superficiales y del subsuelo.
- Los canales de control y de protección.
- Los canales, drenes, caminos de operación.
- Las demás obras e instalaciones necesarias para su operación y funcionamiento.

Cuando el Ejecutivo Federal lo juzgue conveniente, integrará un distributo de riego con dos o más unidades de riego para el desarrollo rural. (Art. 78 Ley Federal de Aguas)

Aprobados por el Ejecutivo Federal el proyecto de una obra de riego, conforme a los artículos 1º fracciones I, III, VII y XII, 2º, 3º y 4º de la Ley de Expropiación; 2º fracciones III, XII, XVI y XXII, 3º, 16 fracción II y 45 de la Ley Federal de Aguas, se decretará la expropiación de las tierras comprendidas dentro del perímetro del distrito de riego para incorporarlas a su zona de riego, dándole la intervención correspondiente a las Secretarías de Agricultura y Recursos Hidráulicos, Programación y Presupuesto, Desarrollo Urbano y Ecología y Reforma Agraria, para que intervengan en la esfera de sus atribuciones. (Artículos 35 fracciones XXIV, XXVII y XXIX, 37 fracción XII y 41 fracción VI de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 8 fracción V, 14, 38 y 39 de la Ley General de Bienes Nacionales)

Las tierras que se adquieran mediante el procedimiento antes señalado, de conformidad con el artículo 50 de la Ley Federal de Aguas, se destinarán a:

-Construir las obras e instalaciones y establecer los servicios públicos necesarios en el distrito de riego.

-Reacomodar a los ejidatarios, comuneros, propietarios y poseedores de buena fé, afectados por las obras.

-Compensar en su caso a los pequeños propietarios o poseedores de buena fé cuyos bienes sean expropiados para integrar la zona de riego.

-Satisfacer necesidades agrarias.

Las indemnizaciones que se tengan que efectuar por las expropiaciones, se podrán cubrir en efectivo con cargo al presupuesto de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos o mediante compensación en especie. En este último caso sólo podrá cubrirse hasta por veinte hectáreas de riego; y el resto de la indemnización, si la hubiere, se cubrirá en efectivo o podrá acreditarse a los afectados, para el pago de las cuotas en las superficies con servicio de riego que se les entreguen en compensación.

La compensación en especie sólo tendrá a favor de propietarios a poseedores que comprueben trabajar personalmente la tierra, como ocupación habitual y que sean mexicanos mayores de dieciseis años o que tengan familia a su cargo, si son de edad menor que la indicada. Se exceptúan de lo anterior viudas y menores que hayan recibido el predio por herencia. Además, sólo tendrá lugar a favor de quienes acrediten haber adquirido la propiedad o posesión expropiadas antes de dos años computados retrospectivamente a partir del decreto que establezca el distrito de riego.

Administración, operación, conservación y desarrollo.

La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos organizará la administración, operación, conservación y desarrollo de los distritos de riego, para ajustar el servicio a las necesidades de la producción agropecuaria. La distribución de aguas se hará por ciclos agrícolas, de tal manera que se entregue a los usuarios el volumen indispensable para satisfacer sus necesidades de riego, tomando en cuenta:

- La clase y número de los cultivos aprobados por el Comité Directivo.
- Las disponibilidades de agua que existen para dicho ciclo.
- Los derechos proporcionales al servicio de riego, de acuerdo con el padrón de usuarios.
- Lo dispuesto en el reglamento de operación que la Secretaría ponga en vigor, en cada distrito.

Corresponde a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos la formación, modificación y manejo de los padrones de usuarios, en los que se registrarán a los núcleos de población, pequeños propietarios, poseedores y colonos, a quienes se proporcione el servicio de riego. Los padrones en todo tiempo están abiertos a la consulta pública. (Artículo 63 Ley Federal de Aguas)

El padrón de usuarios debe contener: (Artículo 64 L.F.A.)

- Nombre de los usuarios
- Tipo de tenencia de la tierra
- Superficie total correspondiente a cada usuario y la superficie con derecho al servicio de riego.
- Ubicación y número de lote, parcela; o superficie de los ejidos colectivos.



-Tipo de aprovechamiento.

Así mismo, la Secretaría debe integrar al Padrón Nacional de usuarios con los padrones de usuarios de cada distrito de riego. (Artículo 65 Ley Federal de Aguas)

Todos los usuarios de los distritos de riego, están obligados a pagar las cuotas que se establezcan por los servicios que reciban. La secretaria con la opinión de la Reforma Agraria y del Comité Directivo, hará los estudios socio-económicos necesarios a efecto de determinar el monto de las cuotas correspondientes por los servicios que se presten en cada distrito de riego, en las que se tomarán en cuenta la parte recuperable por las inversiones realizadas, así como los gastos necesarios para la adecuada administración, operación, conservación y mejoramiento del distrito, según volúmenes utilizados, extensiones que se rieguen y cultivos a que estas se destinen.

Las cuotas por los servicios se cubrirán en el propio distrito, mismas que se revisarán periódicamente a fin de mantenerlas actualizadas, (Artículos 69,70 y 71 Ley Federal de Aguas)

5.- La Ley de Fomento Agropecuario.-

Esta Ley fué publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de enero de 1981, entrando en vigor 30 días después. El 8 de enero de 1981 se publicó la Fé de erratas y con fecha 28 de enero de 1988 se derogaron sus artículos 27 al 31, relativos a los Comités Directivos de los Distritos de Temporal, según lo dispuso el artículo 2º, transitorio de la Ley de Distritos de Desarrollo Rural.

La Ley de Fomento Agropecuario, tiene por objeto el fomento de la producción agropecuaria y forestal, para satisfacer las necesidades nacionales y elevar las condiciones de vida en el campo. Su aplicación corresponde a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos en coordinación con la de Reforma Agraria y demás dependencias del Ejecutivo Federal, según sus atribuciones, la cual para el cumplimiento del objeto señalado, le corresponde según lo dispuesto en su artículo 4º lo siguiente:

- Planear, organizar fomentar y promover la producción agropecuaria y forestal.
- Formular y proponer al Ejecutivo Federal el Plan Nacional de Desarrollo Agropecuario y Forestal, recabando previamente la opinión de los Comités Directivos de los Distritos de Temporal.
- Realizar estudios técnicos que permitan señalar los cultivos agrícolas y las actividades ganaderas y forestales que resulten mayormente productivas, dando preferencia a los productos básicos, de acuerdo a las distintas condiciones ecológicas y socioeconómicas de zonas determinadas.
- Estudiar alternativas sobre las actividades susceptibles de realizarse en cada región ecológica.
- Proponer el uso apropiado de los suelos, con objeto de aumentar la productividad.
- Evaluar por ciclo y de acuerdo al tipo de cultivo las actividades y realizaciones agropecuarias y forestales que prevea el plan, dependiendo de cada región.
- Realizar y mantener actualizados los estudios técnicos sobre la aptitud productiva y clasificación de los recursos agrícolas, pecuarios y fores-

tales; así como los inventarios regionales correspondientes.

-Promover y apoyar la organización de los productores rurales para el cumplimiento de los programas, la comercialización de sus productos y para alcanzar objetivos de interés común.

-Autorizar la importación o exportación de los productos agropecuarios y forestales, así como maquinaria, refacciones e implementos agrícolas, semillas, fertilizantes y plaguicidas en coordinación con la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial de acuerdo con sus respectivas competencias.

-Favorecer la disponibilidad de semillas mejoradas, fertilizantes y demás insumos en atención a requerimientos de la productividad y la producción.

-Determinar o proponer en su caso los estímulos más eficaces para la producción rural, y adoptar las medidas complementarias que se requerirán para llevarlos a la práctica.

-Proponer la fijación de precios de garantía a los productos básicos y oleaginosos..

-Intervenir en los distritos de riego, de drenaje y de protección contra las inundaciones en la aplicación de este ordenamiento y de la Ley Federal de Aguas.

-Delimitar, establecer e intervenir en los distritos de temporal.

-Intervenir en la declaratoria de tierras ociosas de propiedad particular y determinar su explotación.

-Emprender acciones de promoción y fomento de las actividades agrícolas, pecuarias o forestales.

Una aportación de esta Ley es la incorporación de áreas productoras,

las cuales son superficies de terrenos registrados por la Secretaría a solicitud de los interesados, que comprenden una circunscripción territorial definida, integrada con tierras ejidales, comunales o pequeñas propiedades, cuando expresen su voluntad de alcanzar las metas programadas conforme al orden que proponga la Secretaría, así como también aquellas circunscripciones compactas en que operen toda clase de organizaciones, asociaciones y unidades de producción reconocidas por la Ley.

Se destaca también la creación de los Distritos de Temporal que comprenden zonas con características ecológicas y socio-económicas similares, a fin de apoyar la producción, los cuales serán establecidos y delimitados por acuerdo del Titular de la Secretaría que es publicado en el Diario Oficial de la Federación. En este punto conviene señalar que en la Ley de Distritos de Desarrollo Rural se derogaron los artículos relativos a la integración de los Comités Directivos de estos Distritos, a fin de que su funcionamiento se lleve a través de los Comités Directivos de los propios Distritos de Desarrollo Rural, los cuales tienen una integración homogénea tanto para estos Distritos de Temporal como para los de Riego, Drenaje y Protección contra Inundaciones. Se hace notar que hasta la fecha son pocos los Distritos de Temporal que se han establecido.

De particular importancia resulta el Capítulo relativo a las Unidades de Producción, ya que permite una nueva posibilidad de asociación en forma mixta, entre ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios con la vigilancia de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, las Unidades de Producción tienen por objeto la producción agropecuaria, prever el uso de espacios comunes, la construcción de obras de provecho

común utilización de equipos y la prestación de servicios en mutuo beneficio, pues además se les dota de capacidad jurídica para realizar los actos y contratos necesarios para alcanzar sus propósitos, incluso para contratar trabajadores siempre y cuando se encuentren debidamente registradas en la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, debiendo constituirse ante notario público, o en su defecto, alguna autoridad administrativa federal que despache en el lugar. Las unidades de producción, integradas con ejidos y comunidades entre sí, con la participación del fideicomiso de riesgo compartido, deberá contar con la conformidad de la Secretaría de la Reforma Agraria, las cuales deberán registrar sus actas constitutivas en la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

La constitución de las unidades de producción se condiciona a los requisitos que establece el artículo 41 de la Ley en cita. Establece como condición inexcusable que los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios que la integren, trabajen directa y personalmente la tierra.

Declara de utilidad pública el destino de la producción agrícola de los terrenos de agostadero susceptibles de cultivo.

Se dá sustento legal para que cuando se compruebe que los terrenos de agostadero, por su calidad, régimen pluvial de la región y condiciones hidráulicas costeadas del subsuelo, son aptos para la agricultura, estos pueden expropiarse para tal fin, siempre y cuando se pueda llevar a cabo en una superficie de más de 200 hectáreas, (Artículo 44 de la Ley de Fomento Agropecuario)

Resulta igualmente interesante el considerar de interés público el uso de maquinaria y equipo mecánico, la operación de instalaciones para almacenamiento y procesamiento de los productos, así como la prestación de los servicios que requieran los productores con motivo de la explotación de tierras, los cuales la Secretaría podrá ofrecer a los productores en arrendamiento o mediante el pago de tarifas autorizadas, gozando de preferencia para el otorgamiento de créditos.

En la Ley que nos ocupa se habla respecto de la creación del Fideicomiso de Riesgo Compartido (FIRCO), cuyo objeto es concurrir con recursos adicionales que requieran las áreas productoras para el debido cumplimiento de los programas especiales o de contingencia, con el fin de corregir faltantes de los productos básicos destinados a satisfacer necesidades Nacionales, así como para apoyar la realización de inversiones, obras o tareas que sean necesarias en dichas áreas, para lograr el incremento de la productividad de la tierra. Este fideicomiso permite garantizar a los fideicomisarios que son los campesinos, el compartir el riesgo de la producción.

Sólo permite el riesgo compartido con productores de Distritos de Temporal que sean ejidatarios, comuneros, o pequeños propietarios siempre y cuando se obliguen a cumplir los programas que se establezcan con el propio fideicomiso o con la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

El Fideicomiso de Riesgo Compartido, está integrado por el Ejecutivo Federal como fideicomitente, el Banco Nacional de Crédito Rural, SNC,

como fiduciario y los campesinos pequeños propietarios como fideicomisarios. Cabe aclarar que conforme a lo dispuesto en los artículos 47 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 41 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, la Secretaría de Programación y Presupuesto fungirá como fideicomitente único de la administración pública Federal Centralizada.

La Ley de Fomento Agropecuario dedica un título completo al Reagrupamiento de la Pequeña Propiedad, mediante la figura jurídica del minifundio, la cual se considera como la superficie de terreno que destinándose a la explotación agrícola, tenga una extensión hasta de cinco hectáreas de riego o humedad o sus equivalentes en otras clases de tierra, así como la que no baste para obtener cuando menos una producción que arroje como beneficio el doble del salario mínimo en el campo que corresponda a la región.

El artículo 123 del reglamento de la Ley de Fomento Agropecuario, para el caso del minifundio establece la siguiente clasificación de la superficie para la explotación agrícola:

- A).- Hasta cinco hectáreas de riego o humedad.
- B).- Hasta diez hectáreas de temporal o de agostadero susceptible de cultivo.
- C).- Hasta veinte hectáreas de agostadero de buena calidad.
- D).- Hasta cuarenta hectáreas de monte o de agostadero en terrenos áridos

Considera de interés público, la preservación de la pequeña propiedad agrícola, para evitar que se subdivida en extensiones inferiores a

cinco hectáreas de tierras de riego o humedad o sus equivalentes de acuerdo con la Ley, así como el agrupamiento de minifundios entre sí o con otras fincas rústicas y con extensión menor a la máxima de la pequeña propiedad y sin que rebase ésta.

Considera nulos de pleno derecho los contratos de compra-venta, donación, permuta o cualquier acto jurídico que tenga por objeto o de por resultado el fraccionamiento de minifundios. Los Jueces, los encargados del registro público de la propiedad, los notarios públicos y cualquier otra autoridad competente para otorgar validez, reconocer una transmisión de propiedad o registrarla, tendrá en cuenta lo prevenido en esta Ley.

La Ley de que se trata, en su título quinto se ocupa de regular las tierras ociosas. Estas se consideran los terrenos aptos para la producción agrícola que se encuentren sin explotación, en los términos y condiciones que expresamente señala esta Ley. (Artículo 71 L.F.A.) \*

Declara de utilidad pública el aprovechamiento de tierras ociosas, para tal efecto la Nación podrá en todo tiempo ocupar temporalmente aquellas que sus propietarios o poseedores no dediquen a la producción.

Los particulares y servidores públicos podrán denunciar la existencia de tierras ociosas por escrito y con el sello de recepción correspondiente, o bien mediante comparecencia personal en las oficinas de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, en las que se levantará un Acta con la asistencia de dos testigos de la cual se le entregará una copia.

\* L.F.A. - Ley de Fomento Agropecuario



La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos dará a conocer, por regiones determinadas, las fechas correspondientes para la preparación y siembra de terrenos y las áreas mínimas que deberán ser cultivadas de acuerdo con la calidad de las tierras. Determinará asimismo los periodos que correspondan a los ciclos productivos, de acuerdo con los lineamientos generales del Plan Nacional de Desarrollo.

Integrado al expediente de la declaratoria de ociosidad conforme lo establece el artículo 74 de la Ley de Fomento Agropecuario y una vez que esté debidamente comprobado la ociosidad de las tierras de que se trate, se procederá a hacer la declaratoria de tierras ociosas por el Ejecutivo Federal y será notificada al interesado o a su representante legal a través de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, en forma personal o mediante oficio por correo certificado.

Se encomendará la explotación de las tierras ociosas a una entidad legalmente autorizada del sector público, que esté capacitada para celebrar contratos para el uso y goce de las tierras ociosas con los solicitantes que cumplan con los requisitos a que se refiere el artículo 84 de la Ley en cuestión.

El propietario o poseedor de la tierra ociosa y que se le haya hecho la declaratoria correspondiente, tendrá derecho a recibir una indemnización, la cantidad será fijada por peritos, con base en el valor que figure en las oficinas catastrales, el tiempo de la ocupación y los demás elementos que en cada caso concurran.

En cuanto a las sanciones que regula la Ley en cuestión, en su título

lo sexto, por violaciones a los preceptos de la misma, estas se castigan con multas que van desde quinientos pesos hasta doscientos mil pesos.

Finalmente, la Ley que nos ocupa en su título séptimo regula lo relativo al recurso administrativo de revisión, que podrá interponer el interesado contra las resoluciones que dicte la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

## CONCLUSIONES

## CONCLUSIONES

1.- El régimen Jurídico-Histórico de la propiedad de las tierras y aguas han pasado por diversas etapas, desde las épocas de los aztecas, colonial y de la independencia, por lo tanto, también han sido objeto de distintas formas de ser reguladas y alteradas en su estructura, hasta quedar plasmadas en forma definitiva en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 27 párrafo primero, bajo el concepto primordial de que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares constituyendo la propiedad privada.

Esta figura jurídica, permite a la Nación retener bajo su dominio las tierras, aguas y todo cuanto sea necesario para el desarrollo social, incluyendo las minas, el petróleo, etc., sobre las cuales solamente le concede a los particulares su aprovechamiento conforme a las disposiciones de las leyes de la materia.

2.- El régimen legal de las diferentes formas de propiedad de las tierras (privada, ejidal, comunal y estatal) y de las aguas (de propiedad Nacional, de los Estados y Municipios, privada, ejidal o comunal y del subsuelo) se deriva de lo estipulado en los párrafos, primero, segundo, tercero, quinto y sexto del artículo 27 Constitucional, a partir de los cuales se han elaborado distintas leyes reglamentarias, como son: la Ley de Fomento Agropecuario, la Ley de Distritos de Desarrollo Rural, la Ley de Expropiación, la Ley Federal de Reforma Agraria, la Ley General de

Bienes Nacionales, la Ley Federal de Aguas, etc., así como diferentes reglamentos de las citadas leyes.

3.- La problemática de las tierras en el campo mexicano, tiene como origen las diversas formas que se han dado respecto de la tenencia de la tierra, desde la época de los aztecas en donde la distribución de la misma estaba perfectamente delimitada, hasta la forma en que se consagra en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, en su artículo 27, propiedad privada, ejidal o comunal y estatal.

En la actualidad puede decirse que la problemática de las tierras se deriva por varios aspectos:

- A) Incertidumbre en la tenencia de la tierra.
- B) La concentración de enormes extensiones de tierra en unas cuantas manos. (Latifundismo)
- C) Una sobrepoblación rural en una superficie muy pequeña.
- D) La atomización de la propiedad rural, caracterizada por un enorme número de productores, propietarios y poseedores localizados en pequeñísimas extensiones de tierra y la conversión de éstos en el estrato más pobre del campo.
- E) La dificultad de obtener créditos ante las instituciones bancarias , con intereses blandos.
- F) Falta de una política adecuada por parte del Gobierno Federal, que permita la estabilización en los precios agrícolas a nivel de la producción, para que estimule a los productores del campo.
- G) La barrera que tiene que enfrentar el productor del campo de escasos recursos económicos, ante un estrato rural cada vez más poderoso, que

tiene controlado y monopolizado el comercio, la distribución de bienes y servicios y muchas veces el poder político, frente a un Gobierno incapaz para resolver este problema.

H).- Como consecuencia de lo expresado en los incisos que anteceden, el productor del campo de escasos recursos económicos y sin ningún acceso al crédito institucional, se ve en la necesidad de rentar su pequeña propiedad y trabajarla como peón asalariado o bien laborar como jornalero en otras propiedades, dedicarse a la artesanía o alguna otra actividad comercial en los mercados colindantes. En otros muchos casos están sujetos a los prestamistas locales con los que se endeudan en forma constante y progresiva, o bien optan por abandonar su región a otra zona del país, generalmente hacia las grandes ciudades, con lo cual se acrecienta su problema ya que muchas veces no encuentran trabajo por no saber hacer alguna otra actividad además de leer y escribir.

Todo lo anteriormente señalado, trae como consecuencia que el campesino de escasos recursos económicos, se desaliente a trabajar en el campo y por lo tanto busque otra forma de obtener ingresos no propios de su actividad.

4.- Debido a la pobreza que impera en la agricultura, falta de una infraestructura adecuada para realizar programas de cultivo, de asistencia técnica, capacitación y organización de los campesinos de escasos recursos, etc., durante un gran tiempo va a requerir de subsidios y créditos, por lo que una política fiscal en el campo que sea equitativa también con la clase económicamente fuerte, haría que el Gobierno Federal obtuviera más ingresos para destinarlos a las actividades citadas, e inclusive crear

industrias rurales, con los sectores social y privado.

5.- El mercado agrícola abarca aspectos económicos, que están relacionados con los costos, precios y empresas intermediarias. Así como técnicos, que serían compra de insumos, producción, cosecha, la manipulación, el almacenamiento, transporte, normalización, refrigeración, empaque, venta, etc.

En términos generales se puede decir que la demanda es el punto clave del mercado agrícola, por lo que a mayor demanda de los productos agrícolas, estos pueden venderse más barato.

El mercado de la agricultura mexicana está orientada por el mecanismo de los precios, la ganancia y la compra-venta de la fuerza de trabajo.

La especialización de productos cultivados, han revelado como la dependencia del exterior ha distorsionado la estructura de la oferta y la demanda. Actualmente importamos insumos como semillas, insecticidas, fertilizantes, técnicas de explotación, así como ensamblajes de maquinaria agrícola, tractores, trilladoras, niveladoras que se encuentran bajo el control de empresas extranjeras.

Por lo que puede concluirse que la dependencia del sector agropecuario se manifiesta en dos aspectos:

- Dependencia del Comercio Exterior Mexicano de los Estados Unidos de América y de otros países europeos, tanto de la importación como en la exportación de granos básicos y otros cultivos de importancia.
- Dependencia de la agricultura mexicana al uso de la tecnología y téc-

nicas de explotación provenientes de los países de alto desarrollo.

6.- El uso del agua en el desarrollo del campo mexicano, ha requerido de aprender a aprovechar racionalmente este recurso en los usos agrícolas, ejerciendo una irrigación planificada, ya que con motivo de las limitaciones que impone el medio ambiente, si el agua de lluvia es poca, existe la necesidad de tomarla de ríos y lagos, para almacenarla en presas, la construcción de este tipo de obras hidráulicas que son muy costosas, se inició desde principios de siglo, hay varios tipos de ellas : de almacenamiento para el suministro de agua potable, de almacenamiento para irrigación, derivadoras, recarga de acuíferos, hidroeléctricas y de uso múltiple, para su posterior utilización; si las lluvias son abundantes y regulares, necesita sembrar en la época adecuada el cultivo apropiado al volumen de agua que requieran los campos; si se prevé que la temporada de lluvias es irregular o insuficiente, se tiene que tomar precauciones para cubrir el faltante con el auxilio de un sistema de riego.

En vista de los requerimientos cada vez mayores en el suministro de agua para riego, se ha pensado implantar un sistema de dotación por volúmenes precisos que sustituya a los actuales métodos de distribución por hectárea y por cultivo. Lo que se busca es la optimización en el aprovechamiento del recurso.

En el campo mexicano es muy importante el agua para la irrigación de suelos áridos y semiáridos destinados a la agricultura. Los sistemas de riego que se utilizan en dichas zonas son los siguientes: riego por inundación, riego por surcos, riego por aspersión y riego por goteo.



Los aumentos en la producción y productividad contemplados en la modernización del campo, requieren incrementos en la superficie de riego del país y un uso más eficiente de la infraestructura hidráulica existente, para ello papel importante van a realizar los Distritos de Riego que operan actualmente en la República Mexicana.

7.- En apego a las disposiciones de la Ley Federal de Aguas, la Ley de Fomento Agropecuario y la Ley de Pesca, se establecieron un elevado número y múltiples Distritos de Riego, Distritos de Drenaje, Distritos de Temporal y de Acuicultura, con finalidades, naturaleza, funciones y ámbitos diversos, que ya no satisfacían un manejo ordenado y eficiente para el Desarrollo Rural Integral, los cuales no tenían un enfoque integral, ni procedimientos ni instancias administrativas uniformes para una operación coordinada y congruente. Con la creación de los Distritos de Desarrollo Rural se pretende que las citadas estructuras se administren a través de su órgano coordinador que es el Comité Directivo, con el fin de imprimir unidad en la organización y administración para el desarrollo del campo. Así mismo y por medio de sus Centros de Apoyo se intensifiquen las acciones de reestructuración, desconcentración, descentralización y simplificación administrativa, que mejoren la coordinación de los programas interinstitucionales y su vinculación con los Comités de Planeación de Desarrollo de los Estados.

La creación de los Distritos de Desarrollo Rural se justifica en virtud de que el desarrollo rural reclamaba de un proceso de reestructuración y modernización de todo el aparato Administrativo Federal, Estatal y Municipal y de las empresas Paraestatales conectadas con el campo y en

especial de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos; requiere cambiar en primer lugar el nivel central de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos para fortalecer por una parte la planeación y la coordinación institucional y de la otra propiciar la desconcentración, la descentralización y simplificación administrativa del sector, para lo cual hay que transferir facultades, recursos y decisiones, así como fortalecer la coordinación y la concertación de acciones con los gobiernos estatales, municipales y sobre todo con los sectores productivos.

En segundo lugar, la operación de los apoyos y servicios a la actividad agropecuaria y forestal tiene que llegar hasta los Distritos de Riego con instancias regionales de decisión y en apoyo a los municipios, acercar los servicios al productor, eliminando trámites burocráticos en apoyo al agro, propiciar la convergencia institucional de todas las dependencias que inciden en el sector agropecuario y que tienen relaciones con el productor rural, propiciando la participación organizada del productor.

Conforme a lo dispuesto en la Ley de Distritos de Desarrollo Rural mediante Acuerdos publicados en el Diario Oficial de la Federación de 8 de agosto de 1988 y 27 de agosto de 1990, actualmente existen 193 Distritos de Desarrollo Rural en toda la República Mexicana, que la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos controla su administración y funcionamiento.

Los Distritos de Desarrollo Rural, son unidades de desarrollo económico y social, circunscritas a un espacio territorial determinado, es de-

cir, que comprenden uno o varios Municipios, dentro de los cuales se encuentran zonas con características ecológicas y socio-económicas, homogéneas para la actividad agropecuaria, forestal, de las agroindustrias y acuacultura bajo condiciones de riego, de drenaje y de temporal, con el objeto de planear, fomentar y promover el desarrollo rural integral, para articular y dar coherencia regional a las políticas de desarrollo rural, realizar programas operativos de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos y la coordinación con la Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal que participan en los órganos de los Distritos de Desarrollo Rural (Comité Directivo, Comité Técnico, Centros de Apoyo al Desarrollo Rural), en el Programa Nacional de Modernización del Campo, y los programas sectoriales que de ellos se deriven, así como con los Gobiernos Estatales y Municipios y para la concertación con las organizaciones de productores y los sectores social y privado. Igualmente, hacer converger las acciones, servicios y recursos destinados a fomentar la producción agropecuaria, forestal, de la agroindustria, la acuacultura y en general el desarrollo integral de los habitantes del campo.

Los Distritos de Desarrollo Rural cuidan el funcionamiento puntual y eficiente de la infraestructura de riego de los Distritos de Riego e integran el padrón de usuarios para, en su caso, convenir y participar en las labores de uso eficiente del agua y de mantenimiento de la infraestructura hidráulica y recabar la información necesaria tanto para los fines programativos como estadísticos y operativos. Son el instrumento de vinculación y coordinación de los productores y comunidades con otras dependencias y entidades federales, estatales y municipales, para la ges-

tión de apoyos y servicios que son necesarios en el fomento de la producción y el desarrollo social y económico de los productores y las comunidades.

Dentro de los Distritos de Desarrollo Rural, están ubicados los Distritos de Riego, que los regula la Ley Federal de Aguas, se establecen por el Ejecutivo Federal mediante Decreto Presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación, los cuales se integran con áreas comprendidas dentro de su perímetro, aguas superficiales y del subsuelo, vasos de almacenamiento, unidades de operación, presas de almacenamiento, canales, drenes, caminos de operación. Sus atribuciones y funciones, son asumidas en forma concertada por los Distritos de Desarrollo Rural a través de sus órganos y los usuarios.

Los Distritos de Desarrollo y de Riego en la modernización del campo, se pueden considerar como una alternativa para el mejor aprovechamiento de los recursos de las tierras, para alcanzar el objetivo fundamental del Plan Nacional de Desarrollo 1990-1994 y del Programa Nacional de Modernización del Campo 1990-1994, que es el de aumentar la producción y la productividad del campo, para alcanzar la soberanía alimentaria del país.

8.- La problemática del sector agropecuario se ha orientado en varias direcciones y no sólo en términos de reparto agrario, como suele señalar se comúnmente. Su problemática ha rebasado la del simple reparto de tierra, pues se ha visto que ésta medida por sí sola es incapaz de generar mejores niveles de vida a la mayoría de la población campesina.

En este sentido, puede afirmarse que conforme se ha desarrollado el patrón o modelo de acumulación de las tierras en el campo, instaurado des de los años cuarenta, éste ha acelerado la polarización de los productores rurales. Dicho modelo ha conformado, por un lado, un sector de agri cultura comercial y de exportación, relacionado con el capital comercial y financiero y beneficiado por las políticas de riego y crediticias del gobierno, y por el otro ha constituido un sector atrasado en el que se encuentra la mayoría de los productores rurales con predios pequeñísimos, carentes de todo tipo de apoyo, situados en tierras de temporal de mala calidad y preferentemente de autoconsumo.

La problemática agraria de ninguna manera es simple. Hoy en día los principios básicos de elevar el nivel de vida de la población campesina y proveerles tierras no han sido del todo alcanzados, por lo que la mayoría de los campesinos (tanto ejidatarios como pequeños propietarios) se encuentran en un proceso constante de empobrecimiento y sumidos en econo mías de infrasubsistencia y subsistencia, producto todo de ello de los escasos medios de producción con los que cuentan, y el incipiente apoyo económico que se les otorga.

9.- El proceso de administración de la economía mexicana adoptado a partir del crecimiento económico de los años cuarenta y cincuenta, ha ge nerado un desarrollo desigual de los sectores estratégicos de la econo mía, particularmente del sector agropecuario. Como resultado de este

proceso, se ha registrado un significativo apoyo a las áreas urbano-industriales, agudizando la situación del campo mexicano y provocando así, un rezago económico y social que marca cada vez más, las diferencias entre el campo y la ciudad con la consecuente concentración del ingreso y de la actividad productiva.

Actualmente, el Estado mediante su estrategia de desarrollo rural integral ha orientado sus objetivos fundamentales -entre otras cosas- a garantizar que las familias rurales tengan acceso a los mínimos de bienes social. Sin embargo, algunos de los indicadores del bienestar en el medio rural demuestran que todavía falta un largo camino por recorrer.

Los servicios de educación que se proporcionan a la población rural muestran aún ciertas deficiencias en lo que a nivel básico (primaria-pre escolar) se refiere, toda vez que se han observado limitaciones en cuanto a: situación geográfica y de comunicación, desarraigo de maestros, insuficiencia en las instalaciones, centros escolares con una organización incompleta, ausentismo (tanto de personal docente como de la población escolar) y baja calidad de la enseñanza. De aquí entonces, que una de las principales manifestaciones de estas deficiencias del sistema educativo nacional rural sea el alto índice de analfabetismo que todavía se observa en las zonas rurales de difícil acceso.

10.- El objetivo fundamental del sector agrícola consignado en el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Nacional de Modernización del Campo,

en donde el Gobierno Federal plasma su política a seguir en la presente administración, es aumentar la producción y productividad del campo, llevar justicia a los productores, garantizar el abasto nacional y permitir al país alcanzar la soberanía alimentaria.

La estrategia de modernización del campo a corto plazo consiste en corregir desajustes, eliminar rigideces y crear nuevos esquemas de producción y comercialización que permitan al país aprovechar en forma óptima el potencial del sector agropecuario y forestal. A mediano plazo, elevar el bienestar de los productores de bajos ingresos y promover la oferta abundante de alimentos y materias primas para el resto de los sectores, bajo el contexto de una economía abierta.

11.- Especial atención debemos darle al Tratado Libre de Comercio próximamente a celebrarse entre México, Canadá y Estados Unidos de América, ya que los productos del campo mexicano tendrán que competir con los de las otras naciones, en cuanto a su comercialización, precios, calidad, etc., por lo que en la medida a corto plazo en que México, con la participación concertada del Gobierno Federal, con los Gobiernos de los Estados y los sectores social y privado que participan en el sector agrícola supere los grandes y complejos problemas del campo, estará en condición de obtener las ventajas que se esperan del citado Tratado.

## PROPUESTA



## PROPUESTA

### CONVENIENCIA DE INTEGRAR EN UN SOLO CUERPO JURIDICO, LA LEY DE DISTRITOS DE DESARROLLO RURAL Y LA LEY DE FOMENTO AGROPECUARIO.

La conveniencia de integrar en un solo cuerpo jurídico, la Ley de Distritos de Desarrollo Rural y la Ley de Fomento Agropecuario, fundamentalmente se considera que es por las siguientes razones:

A).- En primer término lograr la aplicación en la práctica de dichas disposiciones legales, por parte del Gobierno Federal a través de las Dependencias de la Administración Pública y demás instituciones que inciden en el campo. (Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, Secretaría de la Reforma Agraria, Secretaría de Pesca, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, etc.)

B).- Las disposiciones de ambas leyes son de orden público e interés social.

C).- Que exista uniformidad en las disposiciones de carácter jurídico del fomento y desarrollo agropecuario, buscando el bienestar de la población rural.

D).- Lograr el fomento de la producción agropecuaria, forestal, de acuicultura, su industrialización y comercialización, para satisfacer las necesidades nacionales, soberanía alimenticia y elevar las condiciones de vida en el campo.

E).- A través de los Comités Directivo y Técnico de los Distritos de Desarrollo Rural y las Unidades de Producción, como figuras de organización de productores rurales, se instrumenten y se realicen en la práctica

ca, programas productivos y de producción para el desarrollo social y económico, con las dependencias y entidades federales, estatales y municipales y con los sectores social y privado.

F).- Que en la nueva disposición jurídica, se busque fomentar la organización de los productores del campo, para que sean sujetos de crédito ante las instituciones correspondientes, conjuntando en un sólo cuerpo legal todas las formas de organización jurídica que existen.

G).- Se promueva en forma intensa y ampliamente, la coordinación y concertación del Ejecutivo Federal por conducto de las Dependencias Federales y Entidades Paraestatales, con los Gobiernos de los Estados y Municipios, así como los sectores social y privado, para la asistencia técnica, capacitación, estímulos, establecer agroindustrias, programas de producción, etc.

H).- Se dé un óptimo uso de la tierra y del agua.

I).- Se fomente la actividad agroindustrial y comercial conforme a las políticas del Plan Nacional de Desarrollo y del Programa Nacional de Modernización del Campo.

J).- Se dé seguridad jurídica a la tenencia de la tierra (ejidal, comunal o particular).

K).- Con la integración de la Ley de Distritos de Desarrollo Rural y de la Ley de Fomento Agropecuario en un sólo cuerpo jurídico, se busque el desarrollo rural integral, para avanzar hacia una sociedad igualitaria y democrática, mediante la reducción de la brecha existente entre la población rural y la urbana en cuanto a niveles de productividad, bienestar y participación.

L).- Se estipule el compromiso de los Gobiernos Federal y Estatales, para realizar acciones con los sectores social y privado, para lograr a mediano plazo la autosuficiencia en granos básicos y otros alimentos prioritarios para garantizar la soberanía alimentaria de México.

M).- Se consigne el interés del Gobierno Federal a través de todas las Secretarías de Estado que participan en el campo, para continuar con la desconcentración y descentralización para transferir facultades, recursos y decisiones, así como para la simplificación administrativa del sector.

N).- Que el nuevo cuerpo jurídico, sea un instrumento con el cual se lo gre alcanzar el objetivo de la Modernización del Campo que estipula el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Nacional de Modernización del Campo, actuales y los que en el futuro se realicen, que es, aumentar la producción y productividad del campo, para una autosuficiencia alimentaria.

O).- Que los Distritos de Desarrollo Rural como unidades de desarrollo económico y social, mediante sus órganos que los integran, realmente en la práctica sean un instrumento de vinculación y coordinación de los productores y comunidades con otras dependencias y entidades federales, estatales y municipales, para la gestión de apoyos y servicios que son necesarios en el fomento de la producción y el desarrollo social y económico de los productores y las comunidades. Asimismo, impulsar la organización de quienes participan activamente en el campo, para que conjuntamente emprendan acciones de promoción, impulso de las actividades agrícolas, pecuarias o forestales, fortaleciendo su autonomía de gestión.

Integrar en un sólo cuerpo jurídico la Ley de Distritos de Desarrollo

llo Rural y la Ley de Fomento Agropecuario, es con el fin de reglamentar ampliamente todos los aspectos que comprende la fracción XX del artículo 27 Constitucional, fomentar la actividad agropecuaria, acuacultura, forestal, el óptimo uso de la tierra, obras de infraestructura, insumos, créditos, capacitación, asistencia técnica, creación de empleos agrícolas y no agrícolas, mediante la constitución de industrias rurales.

## BIBLIOGRAFIA

## BIBLIOGRAFIA

- 1.- Lucio Mendieta y Núñez - El Problema Agrario de México - Editorial Porrúa, Duodécima Edición.
- 2.- Orozco y Berra - Historia Antigua y de la Conquista de Mexico, 1880.
- 3.- Alonso de Zurita - Breve y Sumaria Relación - Nueva Colección de Documentos para la Historia de México, 1891.
- 4.- José Trinidad Lanz Cárdenas - Legislación de Aguas en México - (Estudio Histórico - Legislativo de 1521 a 1981).
- 5.- Publicación denominada Papeles 7, El Agua Fuente de la Vida, Impresora y Editora Cocoyoc, S.A.
- 6.- Solórzano - Política Indiana - Edición de la Compañía Iberoamericana de Publicaciones.
- 7.- Moreno Cora - Las Leyes Federales Vigentes sobre Tierras, Bosques, Aguas, Ejidos, Colonizaciones y el Gran Registro de la Propiedad.
- 8.- Tena Ramírez - Derecho Constitucional Mexicano - Editorial Porrúa, S.A., Décimo Octava Edición.
- 9.- Germán Fernández del Castillo - La Propiedad y la Expropiación en el Derecho Actual Mexicano - Escuela Libre de Derecho - Fondo para la Difusión del Derecho - México 1987.
- 10.- Martha Chávez Padrón - Derecho Agrario en México - Editorial Porrúa S.A., Quinta Edición.
- 11.- Eduardo Pallares - Legislación Federal Complementaria del Derecho Civil Mexicano - Editorial Porrúa, México 1987.
- 12.- Miguel Acosta Romero - Teoría General del Derecho Administrativo Editorial Porrúa, S.A., Cuarta Edición Actualizada - México 1981.

- 13.- Gabino Fraga - Derecho Administrativo - Editorial Porrúa, S.A. - México 1979.
- 14.- Raúl Lemus García - Panorámica Vigente de la Legislación Agraria Mexicana - Editorial Limsa - México 1972.
- 15.- Andrés Serra Rojas - Derecho Administrativo - Editorial Porrúa, S.A. - México 1981.
- 16.- Everardo Aceves Navarro - Uso y Manejo del Agua en la Agricultura Mexicana - Revista del Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C. Volúmen 38, No. 7, julio de 1988.
- 17.- Rafael Rojina Villegas - Compendio de Derecho Civil II - Bienes, Derechos Reales y Sucesiones - Editorial Porrúa, S.A., Octava Edición
- 18.- Lucio Mendieta y Núñez - El Sistema Agrario Constitucional - Editorial Porrúa, S.A. - Cuarta Edición.
- 19.- José Ramón Medina Cervantes - Derecho Agrario, Colección de Textos Jurídicos Universitarios - Harla, S.A. de C.V.
- 20.- Juventino V. Castro - Lecciones de Garantías y Amparo - Editorial Porrúa, S.A. - México 1974.
- 21.- Carlos Tello - La Tenencia de la Tierra en México - Instituto de Investigaciones Sociales - Primera Edición 1968.
- 22.- Pastor Rouaix - Génesis de los Artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917 - México 1919.
- 23.- Los Jornaleros Agrícolas en México - Editado por la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, 1990.
- 24.- Ernest Ludwig Littman - Apuntes sobre Mercadeo Agrícola - Naciones Unidas, FAO - Escuela Nacional de Agricultura, Chapingo, México 1975.

- 25.- Publicación denominada, Papeles 9 - El Agua Fuente de la Vida - Impresora y Editora Cocoyoc, S.A.
- 26.- Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.
- 27.- Programa Nacional de Modernización del Campo 1990-1994.
- 28.- Manual de Comercialización Agropecuaria - Compañía Nacional de Subsistencias Populares.
- 29.- Comercialización de Productos Agropecuarios - Serie Textos de Capacitación - Editados por el Instituto Nacional de Capacitación del Sector Agropecuario, A.C. - (INCA Rural).



## LEGISLACION

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos - Comentada UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 1985.
- Nuestra Constitución - Fascículo 11 - Historia de la Libertad y Soberanía del Pueblo Mexicano - De las Garantías Individuales artículo 27, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana.
- Código Civil para el Distrito Federal, en materia Común y para toda la República en materia Federal.
- Ley General de Asentamientos Humanos, D.O.F. 26 de mayo de 1976.
- Ley General de Bienes Nacionales, D.O.F. 8 de enero de 1982.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal - Editorial Porrúa, S.A., 23 Edición, México 1990.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de agosto de 1977.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de junio de 1985.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de agosto de 1985.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de abril de 1989.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de mayo de 1990.

- Ley Federal de Aguas, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de enero de 1972.
- Reglamento de la Ley de Aguas de Propiedad Nacional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de abril de 1936.
- Ley de Distritos de Desarrollo Rural, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1988.
- Ley de Fomento Agropecuario, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de enero de 1981.
- Ley Federal de las Entidades Paraestatales, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de mayo de 1986.
- Acuerdo por el que se establecen Distritos de Desarrollo Rural y sus Centros de Apoyo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de agosto de 1988.