



Universidad Nacional Autónoma de México

Escuela Nacional de Estudios Profesionales

ACATLAN



Núm. Coepta 7604583-9

LA NECESIDAD DE REDUCIR  
LA PEQUEÑA PROPIEDAD EN LOS DISTRITOS  
DE RIEGO

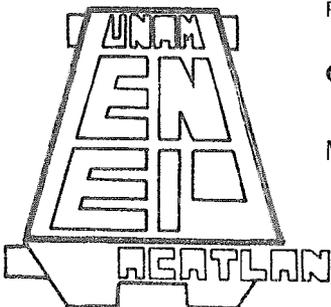
T E S I S  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE :  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :

OSCAR JAIME CISNEROS GUERRERO

México, D. F.

1984

M-0028433





Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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

A MIS PADRES

MA, DEL REFUGIO GUERRERO DE CISNEROS

LUIS CISNEROS REYES

*Con eterno agradecimiento y como modesto  
homenaje por sus sacrificios con lo que logra--  
ron hacer de mí un Profesionista.*

*Y a todos aquellos quienes  
directa e indirectamente -  
colaboraron conmigo.*

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

Someto a consideración, el presente trabajo que no es más que la pretensión de constituirse en Tesis Profesional, con la intención de mi parte de que se haga caso omiso de mis modestos conocimientos en la materia agraria, que impiden que el mismo se tome como un verdadero trabajo académico, no obstante ello, he puesto especial empeño en tratar - de plantear el problema y la solución que considero adecuada sobre la - distribución de las tierras que se convierten al riego en nuestro País, por las cuantiosas inversiones de los fondos del pueblo mexicano, el -- destino que han tenido y la distribución de esta riqueza, buscando una verdadera justicia social, que venga a beneficiar a verdaderos y auténticos campesinos sin tierra, cuya ocupación habitual son las labores -- del campo y que a más de 70 años de haberse iniciado el movimiento so-- cial de 1910, todavía encontramos en el medio miles de campesinos con - derechos a salvo, carentes de la tierras a la cual tienen derecho.

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

En los capítulos II y III, se hace un estudio sobre las tres - formas de tenencia de la tierra, emanados de la Revolución y recogidos por el Artículo 27 Constitucional, que a partir de la promulgación de - nuestra Ley Fundamental, son; La Propiedad Ejidal, Propiedad Comunal y la Pequeña Propiedad.

Del último Capítulo, tema central de la postura que se sostiene en la presente tesis, se desprende la opinión del sustentante, de re ducir la pequeña propiedad en los Distritos de Riego; considerando de verdadera justicia social de acuerdo con los principios rectores de - - nuestra Reforma Agraria, el que las tierras que se abren al riego, eli

... ###

minen su productividad aleatoria anterior sujeta a la precaria precipitación pluvial en la mayor parte del territorio nacional y los rudimentarios métodos de irrigación de los particulares, y cuyo logro se realiza con las inversiones cuantiosas del Gobierno Federal, en este ramo, destinados a la aplicación de su política de irrigación, en que por motivo de las obras hidráulicas que se han ejecutado, conviertan en tierras de riego millares de hectáreas, las que vendrían a beneficiar a - la gran masa de campesinos.

## C A P I T U L O I

### EVOLUCION HISTORICA DE LA TENENCIA DE LA TIERRA EN MEXICO.

- 1.1 EPOCA PRECOLONIAL
- 1.2 EPOCA COLONIAL
- 1.3 EPOCA INDEPENDIENTE
- 1.4 EPOCA REVOLUCIONARIA
  - 1.4.1 PLAN DE SAN LUIS
  - 1.4.2 PLAN DE AYALA
  - 1.4.3 PLAN DE GUADALUPE
  - 1.4.4 LEY DE 6 DE ENERO DE 1915
  - 1.4.5 LEY AGRARIA VILLISTA
  - 1.4.6 EL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL

## 1.1 EPOCA PRECOLONIAL

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

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

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

... ###

El Monarca era dueño absoluto de todos los territorios sujetos a sus armas y la conquista el origen de la propiedad cualquiera otra forma de posesión o de propiedad territorial dimanaba del Rey. Cuando un pueblo enemigo era derrotado, el Monarca vencedor, se apropiaba las tierras de los vencidos que mejor le parecía; de ellas una parte la separaba para sí; otra la distribuía bajo ciertas condiciones o sin ninguna, entre los guerreros que se hubiesen distinguido en la conquista, y el resto, lo daba a los nobles de la Casa Real, o lo destinaba a los gastos del culto, a los de la guerra, o a otras erogaciones públicas.(1)

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

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

- Primer Grupo: Propiedad de la comunidad denominadas parcelas Calpullallis y Altepetlallis.
- Segundo Grupo: Propiedad de los nobles, parcelas, denominadas por los nombres de Pillallis y Tecpillallis.
- Tercer Grupo: Propiedades públicas a cuyas parcelas se les denominaba Teopantlallis, Milchimallis, Tlacotlallis y Tecpan-tlallis.

... ###

(1) Mendieta y Núñez, Lucio - "El Problema Agrario de México" - Editorial Porrúa - México, 1981 - Pág. 14

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

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

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

Segundo Grupo: Propiedad de los Pueblos.

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

Dentro de la propiedad de los pueblos tenemos al Calpulli.

El pueblo estaba organizado en barrios que se denominaban "Calpulli" y las tierras que les pertenecían "Calpullalli"; podríamos precisar El Calpulli, diciendo de él que es el "Barrio de Gente Conocida" y siguiendo a Martha Chávez Padrón, "El Calpulli", como su génesis nominativa lo indica (Calli-casa; Pulli-agrupación), era una parcela de tierra que se le asignaba a un jefe de Familia para el sostenimiento de ésta, siempre que perteneciera a un barrio o agrupación de casas, aunque muy al principio el requisito más que de residencia era de parentesco entre las gentes de un mismo barrio".(3)

En su origen el barrio los componían familias del mismo linaje, con posterioridad, como una medida política y militar se hizo traslado de varias familias de unos Calpullis a otros y así, propiamente hablando, en el Calpulli habitaron familias de diversos linajes, conservando el Calpulli, no obstante su unidad y características fundamentales.

... ###

(2) Mendieta y Núñez, Lucio- obra citada- Pag.14

(3) Chávez Padrón, Martha - "el Derecho Agrario en México" Editorial Porrúa -México 1982, Pág. 147

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

Allá en la lejanía de los tiempos, los pueblos indígenas pusieron la primera piedra al asignarle a la tierra una función social, y al imponer, a quienes de ella disfrutaban, obligaciones para con la sociedad. (4)

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

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

(4) Manzanilla Shaffer, Victor -"Reforma Agraria Mexicana"  
Universidad de Colima 1966 - Pag. 22

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

Esta segunda clase de propiedades cuyos titulares eran sujetos particulares pueden ser considerados como de carácter individual, aunque condicionados por múltiples limitaciones dictadas indudablemente por el interés de la colectividad. Los Pillallis eran las tierras que pertenecían a los caballeros y descendientes de los Reyes y señores referidos. Los Tecpillallis eran de unos caballeros que se decían de los señores antiguos, y así mismo eran los que poseían los beneméritos.(5)

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

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

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

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

... ###

(5) Caso, Miguel - "Derecho Agrario" - Editorial Porrúa - México, 1950 - Pág. 13.

guerra.

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

Tecpantlalli eran las tierras de los palacios, para el sosteni-- miento de estos.

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

En síntesis, las tierras pertenecientes al tercer grupo de nues-- tra clasificación las hemos definido como de carácter público y de -- aspecto colectivo; porque como se ha visto, muchas de ellas estaban -- destinadas al sostenimiento de las funciones públicas, eran inaliena-- bles, y no pertenecían a ninguna persona privada en particular bien fue-- se ésta física o moral sino al conglomerado social mismo, a la colecti-- vidad que ejercía sus derechos mediante los órganos superiores del Go-- bierno.(6)

En análisis de lo expuesto es de creerse que en la sociedad Az-- teca, no existió la propiedad privada sobre las tierras, en tipo de or-- ganización entre los aztecas no llegó a comprender los tres atributos -- de la propiedad individual romana: Uti, Fruti, Abuti, es más bien la po-- sesión lo que permite el ejercicio de los dos primeros atributos, el --

... ###

(6) Caso Miguel -obra citada- Pág. 14.

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

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

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

... ###

otro ajeno al suyo.

Así fué como los Aztecas organizaron su estructura agraria dividiendola en tierras propiedad de los Reyes y nobleza otros que se encontraban destinadas a diferentes servicios públicos y las tierras del pueblo o calpulli.

## 1.2 EPOCA COLONIAL

Mucho se ha discutido sobre el origen y fundamento de la propiedad privada de la conquista. Algunos la tratan de encontrar en las Bulas emitidas por el Papa Alejandro VI, mismas que fueron; la Inter Caetera o Eximiae Devotionis Sinceritas del 3 de mayo de 1493, la segunda denominada Inter Caetera del 4 de mayo de 1493 y la Hodie Siquidem de la misma fecha, expedidas por Carlos V en la Ley de 14 de Septiembre de 1519, a efecto de solucionar las disputas entre España y Portugal, - sobre la propiedad de tierras descubiertas por sus respectivos nacionales.

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

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

Nuevo Mundo.(7)

Efectivamente, estos caracteres tuvo la ocupación realizada por España con relación a América; en primer término al descubrimiento por Colón, y que encierra actos de verdadero dominio, como fueron el establecimiento de una fortaleza y el mantenimiento en ella de un reducto de tropa; posteriormente y sólo unos cuantos años más tarde, la conquista misma del territorio con abandono, por parte de los conquistados, de sus derechos sobre él y la ayuda, en gran parte de estos mismos conquistados; después, ningún acto que revelara en el soberano autóctono el deseo de impedir esa ocupación, por que no puede reputarse tal el acto aislado de algún individuo, sino que ese acto de oposición para que tenga fuerza en derecho internacional, ha de ser provocado por el mismo soberano del país conquistado; por último la ocupación pacífica, plenamente pacífica, durante varios siglos, pública e ininterrumpida; esto es, todos los elementos constitutivos de la prescripción que traen consigo la ocupación misma.(8)

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

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

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

... ###

(7) González Ramírez Manuel- "La Revolución Social de México" III"El Problema Agrario" -Fondo de Cultura Económica- México- Pág. 24.

(8) Caso Angel - Obra citada. Pág. 34.

que, complementándose forma todo un sistema de medios de ocupación que ratifican, en nuestro concepto, de una manera definitiva, ese derecho.(9)

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

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

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

España no tenía en esa época ejército suficientemente expensado, para dedicarlo a la conquista de las Indias, razón por la cual tan luego se lograba someter a un pueblo indígena, el botín se repartía entre

... ###

capitanes y soldados, atendiendo al rango jerárquico y en razón de lo - que cada quien hubiere aportado a la expedición, cosa que se aplicaba también a las tierras y tributos que ello traía consigo. Así pues al - tomar posesión los vencedores de tal pueblo o territorio, procedían en nombre del soberano español a hacer el reparto de las tierras conquis- tadas.

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

Fué así como estos repartos de los conquistadores en nombre - del soberano, constituyeron la primer forma de apropiación particular - de la tierra en la Nueva España y fueron considerados como pago o remun- eración a los servicios prestados a la corona, constituyéndose así - la propiedad privada.

MERCEDES REALES.- Esta forma de propiedad surgió en virtud - de los repartos de tierras a título de donación de la corona española como medida de estimular la colonización en los vastos territorios que constituían las indias y su fundamento fué una ley expedida por Fernan- do V el 18 de junio de 1513, que a la letra dice:

Ley Primera.- Que a los nuevos pobladores se les den tierras y solares, y encomienden indios. Don Fernando V en Valladolid a 18 de junio y 9 de agosto de 1513."Porque vuestros vasallos se alienten al - descubrimiento y población de las Indias, y puedan vivir con la comodi- dad y convivencia, que deseamos: Es nuestra voluntad que se puedan re- partir y repartan casas, solares, tierras, caballería y peonías a todos los que fueren a poblar tierras nuevas en los pueblos y lugares, que -

por el gobernador de la nueva población les fueren señalados, haciendo distinción entre escuderos y peones y los que fueren de menor grado y merecimiento, y los aumenten y mejoren, atenta la calidad de sus servicios para que cuiden de la labranza y crianza; y habiendo hecho en ellas su morada y labor, y residiendo en aquellos pueblos cuatro años, les concedemos facultad para que de ahí adelante los puedan vender, y hacer de ellos a su voluntad libremente, como cosa propia; y asimismo, conforme su calidad, el gobernador o quien tuviere nuestra facultad, les encomiende los indios en el repartimiento que hiciere, para que gocen de sus aprovechamientos y demoras, en conformidad de las tasas y de lo que está ordenado. Y porque podría suceder, que al repartir las tierras hubiese duda en las medidas, declaramos, que una peonía es solar de cincuenta pies de ancho y ciento de largo, cien fanegas tierras de labor, de trigo o cebada, diez de maíz, dos huebras de tierra para huerta y ocho para plantas de otros árboles de secadal, tierra de pasto para diez puercas de vientre, veinte vacas, y cinco yeguas, cien ovejas y veinte cabras. Una caballería es solar de cien pies de ancho, y doscientos de largo; y de todo lo demás como cinco peonías, que serán quinientas fanegas de labor para pan de trigo, o cebada, cincuenta de maíz, diez huebras de tierra para huertas, cuarenta para plantas de otros árboles de secadal, y tierras de pasto para cincuenta puercas de vientre, cien vacas, veinte yeguas, quinientas ovejas y cien cabras. Y ordenamos que se haga el repartimiento de forma, que todos participen de lo bueno y mediano, y de lo que fuere tal, en la parte que a cada uno se le debiere señalar. (10)

... ###

- (10) Recopilación de Leyes Indias- Tomo II- Título XII "De Venta, com posición y Repartimiento de Tierras, Solares y Aguas"-Tercera -- Edición- Pág. 102.

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

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

Caballerías.- Eran las tierras que se daban a un soldado de caballaería en la extensión fijada en la citada ley.

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

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

Composiciones de la Corona.- A composición se admitieron mercedes, títulos de compra-venta, donaciones, así como toda clase de adquisiciones irregulares, quedando convalidados los vicios que pudieran tener, recurso ideado, con el fin de recaudar fondos sobre la base de las grandes irregularidades existentes. Llevaba implícita la real confirmación, además de que eliminaba las limitaciones a que teóricamente esta-

... ###

ban sujetas las mercedes. Así pues por las confirmaciones se consolidó el latifundio en la Nueva España, amparado ahora por títulos inobje-  
tables, incluso hasta contra ataques posibles de la Corona.

Encomienda.- Las Encomiendas eran Instituciones Jurídicas por me  
dio de las cuales los soberanos españoles o sus representantes en Nueva  
España, otorgaban la concesión de tierras en proporción mayor a las peo  
nias y caballerías en beneficio de un sólo individuo, con el derecho de  
que éste cultivara la tierra aprovechándose de sus productos así como -  
también de la fuerza física de los indígenas que con ellas se concedían,  
con la obligación en principio de convertirlos a la religión cristiana.

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

Fué una institución introducida por Cristobal Colón en las Anti-  
llas y pronto se generalizó en toda América, respondiendo en un princi-  
pio en la idea de recompensar a los españoles que hacían la conquista,  
concediéndoles el tributo y los servicios de los indios encomendados, a  
cambio de procurar su conversión a la Iglesia Católica y de mantener as  
nos y un caballo. Abarcaba pues dos aspectos; el social que con el --

compromiso de convertir al indio a la religión cristiana trataba de revestirla de cierto matiz protector y el económico, constituido en un principio, por la obligación del encomendado de prestar determinados servicios personales y un tributo al encomendero. Por supuesto el económico preponderó, consecuencia de haberse colado como un derecho de conquista. (11)

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

La colonización en la Nueva España se realizó por medio de fundaciones de los pueblos españoles que sirvieron de avanzadas o puntos de apoyo en los territorios antes dominados por tribus indígenas. Estas fundaciones se llevaban a cabo según lo dispuesto en la Ordenanzas de Población que dejaron la colonización de los pueblos conquistados a la iniciativa y al esfuerzo de los particulares. En efecto disponían que los pueblos se fundaran mediante capitulaciones o convenios que los gobernadores de las nuevas provincias celebraran con las personas que considerasen más capaces y de mejores dotes morales, quienes debían comprometerse a poblar los puntos que con ese fin se escogieran. (12)

Las capitulaciones se daban a una persona bajo promesa de fundar un pueblo y en pago a esa colonización se le daba determinada extensión de tierra. Felipe II, según Leyes de Indias, Libro IV, Título VII, -- Ley VII, dispuso que "El término y territorio que se diere a la capitulación, se reparta en la forma siguiente: sáquese primero lo que fuere

... ###

(11) González Ramírez, Manuel.- Obra citada, Pág. 30.

(12) Mendieta y Núñez, Lucio.- Obra citada, Pág. 43.

menester para los solares del pueblo y el exido competente y dehesa en que puedan pastar abundantemente el ganado que han de tener los vecinos y más otro tanto para propios del lugar; el resto del territorio y términos se haga cuatro partes; la una de ellas que escogiere, sea para el que está obligado a hacer el pueblo y los otros tres se repartan en suertes iguales para los pobladores.(13)

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

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

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

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

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

... ###

(13) Recopilación de Leyes de Indias.-Libro IV.-Titulo VII.

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

Propios, según Ley XIV, Tomo II, Libro IV, Título VII, Pág. 92, de las Leyes Indias, el Emperador Don Carlos en el año de 1523 dispuso que se señalen dehesas y tierras para propios y el 26 de junio de 1523 dispuso que al fundar nuevas poblaciones se señalen propios.(14)

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

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

Los montes, pastos y aguas, según Ley VII, expedida por el Empe-- rador Don Carlos y la Emperatriz G. en el año de 1533 los montes, pas-- tos y aguas deben ser comunes a los españoles e indios.(15)

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

... ###

(14) Fávila, Manuel.- "Cinco Siglos de la Legislación Agraria en Méxi co".- Tomo I.

(15) Fávila, Manuel .- Obra citada.- Pág. 13

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

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

La Propiedad del Clero.- No obstante la prohibición a las socie--dades religiosas a acrecentar sus bienes raíces en la Nueva España, se--gún Cédula Real de 27 de octubre de 1535, que expresamente ordenaba "Repártanse las tierras sin exceso. Entre descubridores y pobladores antiguos y sus descendientes que hayan de permanecer en la tierra, sean preferidos los más calificados y no los puedan vender a iglesias ni monas--terios, ni otra persona eclesiástica, pena de que los hayan perdido y -pierdan y puedan repartirse a otros".(16)

No obstante ello, pues la propiedad eclesiástica en la Nueva Es--paña alcanzó proporciones inmensas, debido en parte al espíritu religio--so de esta época y como consecuencia de esto por medio de donaciones a

... ###

(16) Recopilación de Leyes de Indias.- Ley X Título XII.- Libro IV.

templos y sociedades religiosas.

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

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

En esa época Carlos III expulsó a los Jesuitas de la Nueva Espa-- ña, confiscando todos sus bienes eclesiásticos con el objeto de pagar -- la deuda pública del Reino, con motivo de las crisis políticas que -- afrontaba en Europa.

Por último y como un intento de hacer una clasificación de las -- instituciones creadoras de la propiedad territorial en la época colo-- nial, podríamos afirmar que la propiedad se encontraba dividida en Pri-- vada y Pública. Considerando dentro de la propiedad privada, las si-- guientes instituciones: encomiendas, mercedes reales en su doble aspec

to, caballerías y peonías, composiciones y compra-venta. La propiedad pública, devida en tres conceptos; del Estado, realengos, montes, -- aguas y pastos; de los Pueblos, de uso comunal: ejido y dehesa; de -- uso individual, terrenos de común repartimiento, parcialidades y suer-- tes; y de los Municipios, los propios.

### 1.3 EPOCA INDEPENDIENTE

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

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

Esta situación injusta sobre la distribución de la tierra, no pa-- só desapercibida a los iniciadores del movimiento de Independencia. Don Miguel Hidalgo y Costilla dictó disposiciones ordenando que se entrega-- ran tierras a los naturales para que cultivaran sin tener que pagar --

arrendamiento por ellas, decretó la abolición de la esclavitud. More--  
los en sus proclamas acoge el problema agrario, pugnando por un reparto  
moderado, beneficiando con un corto terreno a cada trabajador de la tier  
rra. Morelos pensaba que debía repartirse con moderación, "el benefi--  
cio de la agricultura consiste en que muchos se dediquen con separación  
a beneficiar un corto terreno que puedan asistir con su trabajo"(17)

Sin embargo en el desarrollo histórico de los hechos fué distin-  
to y como lo indica Jesús Silva Hersog, tal ideología no podría prospe-  
rar, porque la Independencia la consumaron los que combatieron a More--  
los, los criollos acaudalados que llegaron a comprender las ventajas --  
económicas y políticas que obtendrían con la separación de España, nada  
hicieron para resolver el problema fundamental y de mayor trascendencia  
para el nuevo Estado.(18)

La época independiente se inicia el 27 de septiembre de 1821, -  
con la entrada del Ejército Trigarante a la Ciudad de México. La nueva  
república surgida a raíz del movimiento de Independencia, se encontró -  
con el siguiente estado de cosas, por un lado de desigual distribución  
de las tierras. Heredado de la Colonia, en favor de los Españoles y --  
del clero en detrimento de la raquitica propiedad comunal de los indios,  
encerrados estos entre los grandes latifundios existentes; y por el --  
otro la mayor parte del territorio nacional despoblado. Así pues que -  
los Gobiernos Independientes tenían que enfocar su atención al arreglo  
de ese Estado de cosas, optando por dar atención especial al segundo, -  
es decir, se abocaron a resolver el problema de poblar el país, dando -

... ###

(17) Silva Hersog, Jesús.- "Breve Historia de la Revolución Mexicana"  
México, 1973.- Fondo de Cultura Económica.

(18) Idem.- Pág. 11.

con ello especial empeño en fomentar la colonización con nacionales y - extranjeros en el Territorio Nacional.

El primer ordenamiento que sobre colonización interior, se dió - en el país fué la disposición dictada por Iturbide, el 24 de marzo de - 1821, concediendo a los militares que probasen que habian pertenecido - al Ejército Trigarante, una fanega de tierra y un par de bueyes, en el lu - gar de su nacimiento o en el que hubiesen elegido para vivir.(19)

El Decreto de 4 de enero de 1823 fué la primera Ley de Coloniza - ción y fué expedida por la Junta Nacional Instituyente, cuyo objeto fue el de estimular la colonización extranjera atrayéndola con el ofreci - miento de tierras en el país.

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

- a) Recompensa en tierras baldías a los militares.
- b) Concesiones a los colonos extranjeros.
- c) Preferencia en la adjudicación de baldíos, a los veci - nos de los pueblos cercanos a ellos.(20)

Haciendo un análisis sobre toda esta gama de disposiciones sobre colonización, dictadas en la época a que nos venimos refiriendo, los re - sultados que trajeron consigo fueron nefastos al país, en cuanto a la - colonización de familias extranjeras en la frontera norte del país tra - yendo como consecuencia a la postre el desmembramiento de gran parte -- del territorio nacional, y en cuanto a la colonización interna, es de--

... ###

(19) De la Maza, Francisco.- "Código de Colonización y Terrenos Bal - díos.- Pág. 162.

(20) Mendieta y Núñez Lucio.- Obra citada.- Pág. 103 y 104.

cir, con los grupos indígenas no fueron operantes, debido a diversos -- factores que influyeron en ello, entre otros, la suma ignorancia de la población campesina nacional, pocos eran los que sabían leer y escribir, es decir, que tuvieran una educación elemental, lo cual les impedía el conocimiento de las leyes en cuestión, como también los cambios de go-- bierno debidos a la situación política imperante en esa época y aunando a esto y siendo de mayor relieve, el arraigo de los grupos campesinos - indígenas a su lugar de origen, motivado quizá, por más de 300 años de sometimiento al vasallaje colonial, por las encomiendas y repartimien-- tos de que durante ese lapso de tiempo fueron objeto.

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

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

Fué esto también factor que contribuyó más el acrecentamiento de los bienes del clero, llegándose a afirmar a fines de 1832 por el Dr. - José María Luis Mora, que los bienes de la iglesia católica en México, alcanzaban un valor de \$179'163,754.00 y Don Lucas Alamán, calculó la propiedad eclesiástica en \$300'000,000.00 en esa época.(21)

... ###

(21) Mendieta y Núñez, Lucio.- obra citada.- Págs. 108 y 110

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

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

El panorama anterior sirve para comprender el movimiento reformista, el Dr. José Ma. Luis Mora y Miguel Lerdo de Tejada, dieron a conocer los orígenes y el monto de las riquezas del clero. Sobre la reforma se ha escrito mucho y en varios sentidos, Justo Sierra la entiende diciendo, "La lucha con el clero era principalmente social; privarlo de la situación privilegiada en que había vivido no era mas que el prólogo de las grandes medidas económicas por cuya virtud al volver a la vida la inmensa propiedad territorial amortizada en sus manos, transformarían la fortuna pública e influirían pronto o tarde en la suerte del país".(22)

El movimiento de Independencia, en lo que toca a su aspecto agrario procuró acabar con el monopolio de la tierra, el latifundio civil, organizado que había sido por las castas superiores, encomendaderos y militares, apoyados por el Gobierno Colonial, que se habían adueñado indebidamente de vastas superficies territoriales y el latifundio ecle-

... ###

(22) Sierra, Justo.- "Juárez su Obra y su Tiempo" - Imprenta Universidad, 1948 - Pág. 21.

siástico, que representaba el poder político, la supremacía jurídica -- del clero, explotando las castas inferiores de los indios y de los mestizos. Se distinguen dos etapas; la primera que es la revolución política, y la segunda que constituye la reforma enfocada contra el latifundio civil primero, el eclesiástico después.

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

En esta ley se ordenó que las fincas rústicas y urbanas pertenecientes a corporaciones civiles o eclesiásticas de la República, se adjudicase a los arrendatarios. Las incapacitó para adquirir bienes raíces o administrarlos, con excepción de los edificios destinados al servicio de la Institución. Bajo el nombre de corporaciones se comprenden todas las comunidades religiosas de ambos sexos. Cofradías y Archicofradías, Congregaciones, Hermandades, Parroquias, Ayuntamientos, Colegios y en general, todo establecimiento y fundación que tenga el carácter de duración perpetua e indefinida. El artículo 11 del Reglamento -- de esta Ley, textualmente exponía que "Dentro de los tres meses que señala el artículo 11 de la Ley, para promover el remate podrán en lugar de éste, celebrar ventas convencionales de las fincas no arrendadas las

comunidades religiosas de ambos sexos, Cofradías y Archicofradías, Congregaciones, Hermandades, Parroquias, "Comunidades y parcialidades de indígenas", Hospitales, Hospicios, Colegios y en general todas las Corporaciones o Instituciones Civiles o Eclesiásticas, con tal de que unas y otras obtengan para cada caso, previa aprobación del Gobierno Supremo, la que, cuando no se haya ocurrido antes a él podrán otorgar en su nombre los gobernadores y jefes políticos de los estados y territorios".(23)

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

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

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

El Gobierno esperaba obtener, como resultados inmediatos de la -

... ###

(23) Fávila, Manuel.- Obra citada.- Págs. 103 y 112.

Ley, el desarrollo del comercio, el aumento de los ingresos públicos, - el fraccionamiento de la propiedad individual.(24)

Contrarios fueron los resultados que a la postre se obtuvieron - con la Ley de Desamortización de 1856, pues siendo dos, los medios por los cuales ésta se aplicaba, consistentes en la adjudicación a los - -- arrendatarios de bienes de manos muertas y el denuncia de esos bienes; en lo tocante a la adjudicación a los arrendatarios, eran tales los requisitos que resultaban sumamente gravosos por la alcabala del 5% que - establecía en la transmisión por adjudicación del bien que sumados a -- los réditos representaba una suma mayor a lo que de alquiler pagaban -- los arrendatarios de bienes de manos muertas, también por las medidas - que tomó la iglesia para evitar la aplicación de esta Ley, aprovechando los prejuicios morales y religiosos imperantes en la época, mediante de claración de excomuni3n a los que comprarán bienes eclesiásticos. En -- cambio a los denunciantes les correspondía, según la Ley que se comenta, una octava parte del precio que se obtuviera por el valor de la finca, lo que los ponía en ventaja en las subastas sobre otros competidores, - pues generalmente éstos eran gentes con recursos, por lo que sus inversiones sobre los bienes denunciados, les resultaron atractivas, por la seguridad que presentaban.

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

... ###

(24) Mendieta y Núñez, Lucio.- Obra citada.- Pág. 121.

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

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

Bajo la presidencia provicional de Don Benito Juárez, el 12 de julio de 1859 se expide la Ley de Nacionalización de Bienes Eclesiásticos. Según esta Ley "entran al dominio de la Nación todos los bienes que el clero secular y regular ha venido administrando con diversos títulos sea cual fuere la clase de predios, derechos y accesiones en que consista el nombre y aplicación que hayan tenido".(25)

... ###

En resumen, esta Ley suprime las órdenes monásticas, incapacita al clero a ser propietario y declara la separación entre la iglesia y - el estado.

La Ley que se comenta, tuvo móviles políticos, pues el clero en lugar de acatarse pacíficamente a la Ley de Desamortización, vista ante riormente, se enfrentó políticamente al estado. Fué expedida en una -- época de intervención extranjera en el país y con el fin también, de po der solventar los gastos que requería la defensa del territorio nacio-- nal.

Tanto la Ley de Desamortización como la Ley de Nacionalización, fue ron factores que influyeron en la desaparición de la propiedad eclesiás tica, pero facilitaron el crecimiento y desarrollo del latifundio civil, dando un golpe de muerte a la propiedad comunal de los pueblos indige-- nas, dejándolos sin protección y en las manos mismas del latifundio ex-- pansionista, originando a la vez el nacimiento de las pequeñas propieda des nacidas a la luz de la división comunal de los pueblos indígenas.

Estas leyes pues, acabaron con la concentración eclesiástica; pe ro extendieron en su lugar el latifundismo civil y dejaron a su merced una pequeña propiedad, demasiado reducida y débil en manos de la pobla-- ción inferior del país, la indígena, cultural y económicamente incapaci tada no solo para desarrollarla, sino aún para conservarla.

Nuevas leyes de colonización y baldíos.- Ley de Colonización de 31 de mayo de 1875 y Ley de Colonización de 15 de diciembre de 1883.

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

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

Sobre estas mismas compañías, nos señala Silva Hersog, "empero, lo más impresionante estriba en señalar el hecho de que esas compañías hasta el año de 1889 estaban formadas únicamente por veintinueve personas, todas ellas acaudaladas, y de gran valimiento en las altas esferas sociales".(26)

... ###

(26) Silva Hersog, Jesús.- Obra citada.- Pág. 17

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

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

Leyes de terrenos Baldíos de 28 de Julio de 1863 y 20 de junio de 1894.

por estas leyes quedaron divididos los terrenos propiedad de la nación en cuatro clases:

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

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

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

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

La ley sobre ocupación y enajenación de terrenos baldíos de 20 de julio de 1863, en su artículo 9 expone: "Nadie puede oponerse a que se midan, deslinden o ejecuten por orden de autoridad competente cualesquiera otros actos necesarios para averiguar la verdad o legalidad de un denuncia, en terrenos que no sean baldíos; pero siempre que la sentencia declare no ser baldío en todo ni en parte el terreno denunciado, habrá derecho a la indemnización de los daños y perjuicios que por el denuncia se irroguen, a reserva de la acción criminal, caso de haber lugar a ella". Sobre este precepto, la Dra. Martha Chávez Padrón dice lo siguiente: "ésta es la facultad que muchos acaparadores esgrimieron para irrumpir en nuevas y antiquísimas Haciendas, en pequeñas y grandes propiedades, exigiendo los títulos primordiales que, de no ser exhibidos, propiciaron el camino para que tales propiedades fueran declaradas terrenos baldíos; y aunque los dueños podían recurrir para su defensa ante el Juzgado de Distrito, solamente las personas instruidas y de recursos utilizaron esta defensa; pero él ignorante y el pobre cayó bajo este sistema de abuso que llegó a tener medidas alarmantes".(27)

El concepto de baldío como terreno no amparado por un título primordial en manos de las compañías deslindadoras y la facultad que usaron para que nadie pudiera oponerse al deslinde, junto con las grandes extensiones de tierras que obtuvieron como pago a sus actividades, fueron factores que favorecieron el despojo y la concentración territorial.(28)

... ###

(27) Chavez Padron, Martha.- Obra citada.- Pág. 229

(28) Idem. Pág. 235

Pero la Ley de Baldíos de 1894, al hacer desaparecer las limitaciones de la leyes anteriores y dejar en libertad a ciudadanos y compañías deslindadoras, de obtener terrenos sin limitación, ya anteriormente se podían denunciar hasta 2500 Has. de baldíos, y obtener el pago de la tercera parte del terreno deslindado o la tercera parte del valor -- del terreno mismo, ya sin la obligación de colonizar como el ordenamiento anterior, concretamente lo indicaba, los influyentes se lanzaron a conseguir concesiones de deslinde de enormes regiones y lógico es comprender que mientras más obtendrían; y si no había compradores, de las tierras deslindadas, se las adjudicaban los denunciantes en precios -- irrisorios y pagaderos en varios años; inmensas extensiones quedaron -- acaparadas en unas cuantas manos, y no es exagerado decir, que en ocasiones la totalidad de terrenos considerados baldíos de un estado quedaban en propiedad de un solo dueño.

La situación del indígena campesino llegó a ser desesperante, -- pues muchos perdieron aquella pequeña propiedad que antes había sido de la comunidad agraria, que luego al desamortizarse se le concedió en propiedad privada, pues con la complicidad de las compañías deslindadoras y con la interpretación de las leyes frente a las cuales no podría mostrar un título primordial y perfecto, su pequeña propiedad se vió absorbida por el gran latifundio colindante.(29)

En suma, los terrenos baldíos, los proyectos de colonización extranjera y la acción de las compañías deslindadoras, hicieron propicia

... ###

la reestructuración del latifundismo. Por lo que, una vez más estaba - visto que persistía la secular clasificación de la sociedad mexicana: - una minoría rica, frente al aplastante número de seres humanos que vege taban en la miseria. Treinta años de dictadura dieron origen a la dra- mática queja del Plan de Ayala, según se dijo en este documento que la inmensa mayoría de los pueblos y ciudadanos mexicanos, sólo eran dueños del terreno que pisaban.(30)

Así fué, como las Leyes de la Colonización y las Leyes de Bal- - díos, lejos de lograr una mejor distribución de la tierra, contribuye-- ron a la decadencia de la pequeña propiedad, favoreciendo el latifundig mo. Los extranjeros, los hacendados y las compañías deslindadoras, fue ron los únicos que resultaron beneficiados con estas leyes.

#### 1.4 EPOCA REVOLUCIONARIA

La desastrosa situación económica que durante años venía pade- - ciendo el pueblo mexicano, especialmente en el seno de la clase campesi na, se reflejó en un malestar económico y social para la nación entera, y la revolución reivindicadora de ese estado de cosas no se hizo espe-- rar, pues era imposible seguir admitiendo la esclavitud y la vida mise rable y humillante que imperaba en todo el territorio nacional, ante -- los caprichos, abuso y despotismo de una minoría privilegiada.

La situación económica, social y cultural de los grupos campesini nos, llegó a tal grado de constituir la base de la explotación inhumana por parte de los grandes hacendados, razón por la cual aquel grupo inte

... ###

(30) González Ramírez, Manuel.- Obra citada.- Pág. 157

grado por la inmensa mayoría simpatizara y adhiriera a la causa revolucionaria, y fuera el problema agrario una de sus causas determinantes.

#### 1.4.1 PLAN DE SAN LUIS

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

" ..... Abusando de la Ley de Terrenos Baldíos, numerosos pe-- queños propietarios, en su mayoría indígenas, han sido despojados de -- sus terrenos, ya por acuerdo de la Secretaría de Fomento o por fallo de los Tribunales de la República, siendo de toda justicia restituir a sus antiguos poseedores, los terrenos de que se les despojó de un modo tan arbitrario ; se declaran sujetos a revisión tales disposiciones y fallos , y se exigirá a los que los adquirieron de un modo tan inmoral, o a sus herederos que los restituyan a sus primitivos propietarios, a -- quienes pagarán también la indemnización por los perjuicios sufridos. Sólo en el caso de que los terrenos hayan pasado a tercera persona an--

... ###

tes de la promulgación de este Plan, los antiguos propietarios recibirán indemnización de aquellos en cuyo beneficio se verifico el despojo."(31)

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

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

Madero soñó hacer un gobierno nacional que viniese a finalizar nuestra huraña tradición de gobiernos de caudillaje, de secta de camarilla hermética y exclusivista; un gobierno en que estuvieran representados no sólo diversos sectores de opinión y de intereses colectivos, sino hasta los matices y divergencias de criterios al detalle. Madero se equivocó en tiempo y medio, pero su error fué de generosidad y de idealismo, que dan a su figura los relieves apostólicos que ya se le conocen, y que hacen de su doctrina una aspiración suprema, una meta por alcanzar para que la revolución se justifique y cumpla sus altos destinos en la vida nacional.(32)

... ###

- (31) Fábila, Manuel.- "Cinco Siglos de Legislación Agraria en México" Tomo I.-Págs. 209 y 210.
- (32) Arenas Guzmán, Diego.- "Del Maderismo a los Tratados de Teoloyucan" - Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución.- México, 1955.- Págs. 65 y 66.

## 1.4.2 PLAN DE AYALA

Fué necesario en aquellos momentos, el surgimiento de un hombre que hubiera sentido en carne propia el dolor y palpado las necesidades de los Grupos Rurales, así como el oprobio y explotación de que habían sido victimas durante siglos; un hombre capaz de formular y realizar un programa de liberación, como lo era el General Emiliano Zapata, cuyo humilde y campesino origen, había creado en él una clara conciencia de la época en que vivió, que aunada a su fé y reconocido valor, lo convirtieron en uno de los personajes más importantes de la Revolución Mexicana.

Zapata creía que no sería patriótico ni razonable derramar sangre nada más para quitar al General Díaz y poner en su lugar a Madero, sino que era necesario que este último señor estuviera dispuesto a devolver sus tierras a los pueblos y que, al implantarse un gobierno, se comprometiera a resolver el programa del campo en toda la república... Que era muy bueno el Sufragio Efectivo y la No Reelección, pero antes de pensar en la política había que pensar en la tortilla para todos los mexicanos... Que esa bandera no era nueva sino que ya antes la habría enarbolado Morelos y que era natural que nosotros los hijos del Estado que lleva su nombre, defendiéramos esos ideales.(33)

A causa de las tibiezas para la solución del problema agrario, Emiliano Zapata se rebela en el Estado de Morelos, desconociendo a Madero como Presidente de la República y expide, tomando como bandera el

... ###

(33) Díaz Soto y Gama Antonio.- "La Revolución Agraria del Sur y Emiliano Zapata, su Caudillo".- Edit. Policromia-México, 1960. - Pág. 84.

Plan de San Luis al que hace suyo, el Plan de Ayala adicionandolo al anterior, el 28 de noviembre de 1911, y lo que nos interesa es lo siguiente:

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

"Artículo 7.- En virtud de que la inmensa mayoría de los pueblos y ciudadanos mexicanos, que no son más dueños que del terreno que pisan, sufriendo los horrores de la miseria sin poder mejorar su situación y condición social ni poder dedicarse a la industria o a la agricultura por estar monopolizados en unas cuantas manos las tierras, montes y aguas, por esta causa se expropiarán previa indemnización de la tercera parte de esos monopolios, a los poderosos propietarios de ellos, a fin de que los pueblos y ciudadanos de México, obtengan ejidos, colonias fundos legales para pueblos, o campos de sembradura o de la labor y se mejore en todo y para todo la falta de prosperidad y bienestar de los mexicanos."

"Artículo 8.- Los hacendados, científicos o caciques que se

... ###

opongan directa o indirectamente al presente Plan, se nacionalizarán - sus bienes y las dos terceras partes que a ellos correspondan, se desti- - narán para indemnizaciones de guerra, pensiones a viudas y huérfanos - de las víctimas que sucumban en la lucha del presente Plan."

"Artículo 9.- Para ejecutar los procedimientos respecto a los bienes antes mencionados, se aplicarán las leyes de desamortización se- - gún convenga, pues de norma y ejemplo pueden servir las puestas en vi- - gor por el inmortal Juárez, a los bienes eclesiásticos, que escarmenta- - ron a los déspotas y conservadores que en todo tiempo han pretendido im- - ponernos el yugo ignominioso de la opresión y del retroceso."(34)

El Plan de Ayala es la expresión genuina de los más vivos de- - seos del pueblo mexicano, simboliza la protesta de la conciencia nacio- - nal que indicaba la urgencia de la solución al problema agrario en Méxi- - co, ratificado por el transcurso de los años siguientes de que la repú- - blica no lograría su tranquilidad, hasta en tanto no sentaran las bases legales que resolvieran la tenencia de la tierra.

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

#### 1.4.3 PLAN DE GUADALUPE.

A raíz de la usurpación Huertista, Don Venustiano Carranza, Go

... ###

(34) Fábila, Manuel.- Obra citada.- Págs. 215 y 216

bernador Constitucional del Estado de Coahuila, expide en Piedras Ne--  
gras, el 26 de marzo de 1913, El Plan de Guadalupe, por el cual se des-  
conoce al General Victoriano Huerta, como Presidente de la República, -  
desconociendo también a los Poderes Legislativos y Judicial, surgidos -  
al amparo de la usurpación y en este Plan se nombra como Primer Jefe --  
del Ejército Constitucionalista a Don Venustiano Carranza.

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

"..... Artículo 2.- El primer jefe de la revolución y encarga-  
do del Poder Ejecutivo, expedirá y pondrá en vigor, durante la lucha, -  
todas la leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción  
a las necesidades económicas, sociales y políticas del país, efectuando  
las reformas que la opinión pública exige como indispensables para es-  
tablecer un régimen que garantice la igualdad de los mexicanos entre sí;  
leyes agrarias que favorezcan la formación de la pequeña propiedad, di-  
solviendo los latifundios y restituyendo a los pueblos las tierras de -  
que fueron injustamente privados....."

"Artículo 3.- Para poder continuar la lucha y para poder lle-  
var a cabo la obra de reforma a que se refiere el artículo anterior, el  
jefe de la revolución queda expresamente autorizado.... Para hacer las  
expropiaciones por causas de utilidad pública, que sean necesarias para  
el reparto de tierras, fundación de pueblos y demás servicios públicos."(35)

... ###

## 1.4.4 LEY DE 6 DE ENERO DE 1915

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

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

Los propósitos esenciales de esta ley son: en primer lugar declarar nulas todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, hechas en contravención a la Ley de 25 de junio de 1856, así como las concesiones, composiciones o ventas, hechas desde el 12 de diciembre de 1876 hasta la fecha del Decreto, y en virtud de las cuales se hayan ocupado ilegalmente los Ejidos y en general --

las tierras pertenecientes a los pueblos y rancherías.

Establece la doble vía ejidal, la dotación y restitución.

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

Establece además, un procedimiento agrario.

El Dr. Mendieta y Núñez dice: La exposición de motivos de esta ley es interesante, porque sintetiza la historia del problema agrario en México, señalando, entre las causas del malestar y descontento de las poblaciones agrícolas, el despojo de los terrenos de propiedad comunal o de repartimiento que les fueron concedidos por el Gobierno Colonial, como medio de asegurar la existencia de las clases indígenas. Se indican los actos mediante los cuales se llevó a cabo ese despojo a raíz de haber sido individualizada la propiedad comunal con arreglo a las leyes de desamortización y se tienen por tales las concesiones, composiciones o ventas concertadas por los Ministros de Fomento y Hacienda, o a pretexto de apeos o deslindes, para favorecer a los que hacían denuncias de excedencias o demasías a las llamadas compañías deslindadoras; pues de todas maneras se invadieron los terrenos que durante largos años pertenecieron a los pueblos, como base de su subsistencia.(36)

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

... ###

(36) Mendieta y Núñez Lucio.-"El Problema Agrario en México".-Obra citada.- Pág. 189

La Ley de 6 de enero de 1915, fué reformada el 12 de enero de 1932 y por último, al reformarse el 30 de diciembre de 1933, el artículo 27 Constitucional desapareció de la Legislación Agraria.

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

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

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

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

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

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

Que el despojo de los referidos terrenos se hizo, no solamente por medio de enajenaciones llevadas a efecto por las autoridades políticas en contravención abierta de las leyes mencionadas, sino también por concesiones, composiciones o ventas concertadas con los Ministerios de Fomento y Hacienda, o a pretexto de apeos y deslindes, para favorecer - a los que hacían denuncias de excedencias o demasías, y especialmente a las llamadas compañías deslindadoras; pues de todas estas maneras se - invadieron los terrenos que durante largos años pertenecieron a los pueblos y en los cuales tenían éstos la base de su subsistencia."

"Que según se desprende de los litigios existentes, siempre han quedado burlados los derechos de los pueblos y comunidades, debido a -- que, careciendo ellos conforme al artículo 27 de la Constitución Federal de 1857, de capacidad para adquirir y poseer bienes y raíces, se - les hacía carecer también de personalidad jurídica para defender - -- sus derechos y, por otra parte, resultaba enteramente ilusoria a - -

la protección que la ley de terrenos baldíos, vigente quizo otorgarles al facultar a los Síndicos de los Ayuntamientos de las Municipalidades, para reclamar y defender los bienes comunales en las cuestiones en que esos bienes se confundiesen con los baldíos ya que por regla general, - los Síndicos se ocuparon de cumplir esa misión, tanto porque les faltaba interés que los exitase a obrar, como porque los Jefes Políticos y los Gobernadores de los Estados, estuvieron casi siempre interesados en que se consumasen las expoliaciones de los terrenos de que se trata."

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

"Que en vista de lo expuesto, es palpable la necesidad de de volver a los pueblos los terrenos de que han sido despojados, como un - acto de elemental justicia y como la única forma efectiva de asegurar - la paz y de promover el bienestar y mejoramiento de nuestras clases pobres, sin que a esto obsten los intereses creados a favor de las personas que actualmente poseen los predios en cuestión; aparte de que esos intereses no tienen fundamento legal, desde el momento que fueron establecidos con violación expresa de las leyes que ordenaron solamente el

...###

repartimiento de los bienes comunales entre los mismos vecinos, y no su enajenación en favor de extraños, tampoco han podido sancionar o legitmarse esos derechos por una larga posesión, tanto porque las leyes antes mencionadas no establecieron las prescripciones adquisitivas respecto de esos bienes, como porque los pueblos a que pertenecían estaban imposibilitados de defenderlos por falta de personalidad necesaria para compa-recer en juicio."

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

"Que el modo de proveer a la necesidad que se acaba de apun--tar no puede ser otro que el de facultar a las autoridades militares superiores que operen en cada lugar, para que, efectuando las expropiaciones que fueran indispensables, den tierras suficientes a los pueblos -- que carecían de ellas, realizando de esta manera uno de los grandes -- principios inscritos en el programa de la revolución y estableciendo --

una de las primeras bases sobre que debe apoyarse la reorganización del País."

"Que proporcionando el modo de que los numerosos pueblos recobren los terrenos de que fueron despojados, o adquieran las que necesitan para su bienestar y desarrollo, no se trata de revivir las antiguas comunidades, ni de crear otras semejantes, sino solamente de dar esa -- tierra a la población rural miserable que hoy carece de ella, para que pueda desarrollar plenamente su derecho a la vida y liberarse de la servidumbre económica a que esta reducida; es de advertir que la propiedad de las tierras no pertenecerá al común del pueblo, sino que ha de -- quedar dividida en pleno dominio, aunque con las limitaciones necesarias para evitar que ávidos especuladores, particularmente extranjeros, puedan fácilmente acaparar esa propiedad, como sucedió casi invariablemente con el repartimiento legalmente hecho de los ejidos y fundos legales de los pueblos, a raíz de la Revolución de Ayutla."

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

D E C R E T O

Artículo 1.- Se declaran nulas:

I.- Todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades hechas por los Jefes Políticos, Gobernadores de Estados o cualquier otra autoridad local, en contravención a lo dispuesto en la Ley de Veinticinco de Junio de Mil Ochocientos Cincuenta y Séis y demás leyes y disposiciones respectivas.

...###

II.- Todas las concesiones, composiciones o ventas de tierras, aguas y montes, hechas por las Secretarías de Fomento, Hacienda o cualquiera otra autoridad federal, desde el día 12 de diciembre de 1876, hasta la fecha, con las cuales se hayan invadido y ocupado ilegalmente los ejidos, terrenos de repartimiento o de cualquier otra clase, perteneciente a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades y

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

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

Artículo 3.- Los pueblos que, necesitándolos, carezcan de ejidos, o que no pudieran lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos o porque legalmente hubieren sido enajenados, podrán obtener que se les dote del terreno suficiente para reconstruirlo conforme a las necesidades de su población, expropiándose por cuenta del Gobierno Nacional, el terreno indispensable para ese - -

efecto, del que se encuentre inmediatamente colindante con los pueblos interesados.

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

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

II.- Una comisión local agraria, compuesta de cinco personas, por cada estado o territorio de la República, y con las atribuciones que la leyes determinen.

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

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

Artículo 6.- Las solicitudes de restitución de tierras pertenecientes a los pueblos que hubieren sido invadidas u ocupadas ilegítimamente y a que se refiere el artículo 19, de esta Ley, se presentarán, en los Estados, directamente ante los Gobernadores, y en los Territorios y Distrito Federal, ante las autoridades Políticas Superiores. Pero en los casos en que la falta de comunicaciones o el estado de guerra dificulten la acción de los Gobiernos Locales, las solicitudes podrán tam--

bién presentarse ante los Jefes Militares que estén autorizados especialmente para el efecto por el Encargado del Poder Ejecutivo. A estas solicitudes se adjuntarán los documentos en que se funden.

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

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

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

Artículo 10.- Los interesados que se creyeron perjudicados -

con la resolución del Encargado del Poder Ejecutivo de la Nación, podrán ocurrir ante los tribunales a deducir sus derechos, dentro del término de un año, a contar desde la fecha de dichas resoluciones, pues pasado este término, ninguna reclamación sera admitida.

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

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

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

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

Transitorio.- Esta Ley comenzará a regir desde la fecha de su publicación. Mientras no concluya la actual guerra civil, las autoridades militares, harán publicar y pregonar la presente ley en cada una de las plazas o lugares que fueron ocupando.

Constitución y Reformas.- H. Veracruz, enero séis de mil novecientos quince. V. Carranza.-Rúbrica.

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

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

(37)

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

#### 1.4.5 LEY AGRARIA VILLISTA

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

...###

preferencia a la creación de la pequeña propiedad.

Siguiendo al Dr. Mendieta y Núñez, en el que cita al Lic. Antonio Díaz Soto y Gama que expone: "Muy distinta era y es en verdad, la -- concepción agraria de los hombres del norte, comparada con la manera como los del sur entendían el problema. Para el sur, la principal preocupación era la restitución y dotación de tierras comunales a los pueblos. Así lo confirma el Plan de Ayala, traducción fiel del pensamiento suriano. Para los nortehños, la solución radicaba en el fraccionamiento de los enormes latifundios y en la creación de gran número de pequeñas propiedades, con extensión suficiente para soportar el costo de una buena explotación agrícola, realizada con recursos suficientes para garantizar abundante producción y perspectivas de progreso.(38)

Estas características nos explican porque el sistema agrario - que poco tiempo después se consagrara en la Constitución de 1917, equilibra el ejido y la pequeña propiedad, que respete ambas instituciones como anhelos emanados del pueblo; la pequeña propiedad propuesta por los caudillos nortehños y el ejido defendido por el caudillo suriano.

#### 1.4.6 EL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL

Al triunfo de la Revolución, se reúne un Congreso Constituyente en la Ciudad de Querétaro, y a fines de noviembre de 1916, se iniciaron las discusiones para proponer, discutir y aprobar, la Nueva Constitu

...###

(38) Mendieta y Núñez, Lucio.-Obra citada, Pág. 184, cita a Antonio Díaz Soto y Gama.- "La Ley Agraria del Villismo.- Artículo publicado en el Diario "El Universal" los días 22 y 29 de abril de 1953.

ción Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El Congreso Constituyente fue la representación genuina del Pueblo Mexicano, revolucionario en su conjunto, porque todos los diputados fueron elegidos entre los ciudadanos de las provincias que se habían destacado por sus ideas avanzadas o por sus servicios a la causa popular; en su enorme mayoría provenían de la clase media o de las clases proletarias, pues había artesanos y campesinos, profesionistas de reputación local y militares improvisados que habían obtenido sus grados en el fragor de los combates, todos inexpertos en las ideas parlamentarias; pero todos inspirados por el entusiasmo de laborar para el beneficio de su patria. Entre la gran masa de diputados bisoños se distinguía un corto número de políticos avezados, que habían residido en la metrópoli por largo tiempo y que habían figurado en la XXVI Legislatura dentro del bloque renovador, cuya brega contra los elementos reaccionarios dieron celebridad a aquel congreso. Algunos diputados se habían unido al señor Carranza desde el principio del movimiento en Coahuila, otros durante su estancia en Sonora; pero la mayoría se unió a él, cuando fue tomada la Ciudad de México. (39)

Los diputados constituyentes que formularon el proyecto del artículo 27, presididos por el Ing. Pastor Rovaix, fueron además de éste, Julián Adame, Lic. D. Pastrana J., Pedro A. Chapa, José Alvarez, José N. Macías, Porfirio del Castillo, Federico E. Ibarra, Rafael L. de los Ríos, Alberto Terrones B., S. de los Santos, Jesús de la Torre, Silvestre Dorador, Dionisio Zavala, E. A. Enriquez, Antonio Gutiérrez. --

...###

(39) Rovaix, Pastor.- "Génesis de los Artículos 27 y 123 de 1917.- Puebla.- Págs. 46 y 47

Rafael Martínez Escobar, Rubén Martí y el Lic. Andrés Molina Enríquez, abogado consultor de la Comisión Nacional Agraria.

En su iniciativa sobre el artículo 27, enviada al Congreso -- Constituyentes de Querétaro, para su discusión y aprobación, exponían en tre otras cosas:

"Precisamente, el conocimiento exacto de los hechos sucedidos, nos ha servido para comprender la necesidad indeclinable de reparar los errores cometidos. Es absolutamente necesario que en lo sucesivo nuestras leyes no pasen por alto los hechos que palpitan en la realidad, co mo hasta ahora ha sucedido, y es más necesario aún, que la Ley Constitu cional, fuente y origen de todas las demás que habrán de dictarse, no eluda como lo hizo la de 1857, las cuestiones de propiedad, por miedo a las consecuencias. Es preciso abordar todos los problemas de la Na- - ción con la misma entereza y con la misma resolución con que han sido - resueltos los problemas militares interiores y los problemas políticos - internacionales. Si, pues, la nación ha vivido durante cien años con - los trastornos producidos por el error de haber adoptado una legisla-- ción extraña e incompleta en materia de propiedad, preciso será reparar ese error, para que aquellos trastornos tengan fin ¡Que mejor tarea para el H. Congreso Constituyente, que reparar un error de cien años! - - pues bien, eso es lo que nos proponemos con la proposición concreta que sigue a la presente exposición y que pretendemos sea sometida a la consideración del mismo H. Congreso.

...###

..... Al decir que la proposición que hacemos anuda nuestra legislación futura con la colonial, no pretendemos hacer una regresión, sino al contrario. Por virtud precisamente de existir en dicha Legislación Colonial el derecho de propiedad absoluta en el Rey, bien podemos decir que ese derecho ha pasado con el mismo carácter la Nación. En -- tal concepto, la Nación viene a tener el derecho pleno sobre las tierras y aguas de su territorio, y sólo reconoce u otorga a los particulares durante la época Colonial y en las mismas condiciones en que la República después lo ha reconocido y otorgado. El derecho de propiedad así concebido es considerablemente adelantado, y permite a la Nación re tener bajo su dominio, todo cuanto sea necesario para el desarrollo social, como las minas, el petróleo, etcétera, no concediendo sobre esos bienes a los particulares, más que los aprovechamientos que autoricen -- las leyes respectivas...." (40)

El Constituyente de Querétaro, estableció un principio jurídico fundamental que en las Constituciones anteriores no existía, consistente en declarar que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro del Territorio Nacional, corresponden originalmente a la Nación, derivándose de esto dos consecuencias de suma importancia: una es la que el Estado a través de leyes secundarias puede imponer a la propiedad -- privada las modalidades que dicte el interés público, abandonando el -- concepto de la propiedad como derecho absoluto estableciendo ésta, beneficio exclusivo del propietario que se sostenía anteriormente, considerándolo ahora como función social, pues por encima del interés indivi--

... ###

(40) Tomado del Diario de los Debates del Congreso Constituyente de 1917 - Tomo II - Imprenta Cámara de Diputados - México.

dual del titular, coloca los intereses de la sociedad, a los que fundamentalmente se debe atender al reglamentar la extensión y límites del derecho de propiedad. En esta nueva concepción, se establece que el ejercicio de este derecho debe redundar en provecho de la sociedad y no en el interés individual de quien lo detenta, buscando siempre el beneficio social por encima del particular de cada individuo. La otra consecuencia que de esto se deriva, es fijar cuales son los bienes que pertenecen directamente a la Nación, la cual ejercerá sobre ellos el dominio directo, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellos a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

El propósito fundamental que emanaba el espíritu de todos los diputados era interpretar el sentimiento popular de la Revolución, es decir, que por encima de los derechos individuales de la propiedad privada, estuvieran los derechos superiores de la sociedad, representada por el estado para regular su repartición, uso y conservación. La importancia de que este precepto quedara firmemente garantizado se explicara -- con sólo pensar que los esfuerzos realizados y las vidas perdidas hasta ese momento, serían inútiles. No podía el pueblo conformarse con las promesas inútiles del Plan de Ayala, las Leyes Agrarias y los Decretos hasta llegar a la Ley de 6 de Enero de 1915, las Leyes de Petróleo y todas las relativas al subsuelo, ni tampoco el programa de reforma que -- marcaba el Decreto de Diciembre de 1914. Los diputados pensaban que todo esto se vería irremisiblemente destruido en su eficacia por la interposición del primer amparo que concediera un Juez Distrito, trayendo co

...###

mo consecuencia un fracaso más a los anhelos del sufrido trabajador del campo. (41)

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

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

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

II.- Explotación de los Recursos Naturales.

Se establece que corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos

...###

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

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

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

1.- El Fraccionamiento de los Latifundios.

2.- Establece los límites de la pequeña propiedad agrícola y - ganadera, ordenando su respeto absoluto.

3.- Declara nulas las enajenaciones, concesiones, composiciones ventas, todas las diligencias de apeo o deslinde transacciones o remates, sobre tierras, aguas y montes, pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades y núcleos de población efectuadas por auto

ridades locales y federales, en contravención a la Ley de 25 de Junio - de 1856 o a partir del día 1º de diciembre de 1876.

4.- Establece la restitución de tierras a los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, otorgándoles capacidad jurídica para el disfrute de las mismas.

5.- Entrega de tierras a los núcleos de población carentes de ellas o de aquellas que no las tengan en cantidad suficiente para satisfacer las necesidades de su población, fijando la superficie mínima de unidad de dotación que en lo sucesivo será de diez hectáreas de riego o humedad o de sus equivalentes en otras clases de tierras.

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

7.- Establece las bases para el procedimiento agrario.

Es así pues, como sintetizamos a grandes rasgos, en tres aspectos, con los principios que comprenden, al Artículo 27 Constitucional y de lo cual concluimos que, en lo sucesivo solo existirán tres clases de propiedad rústica en México, la pequeña propiedad, el ejido y la propiedad comunal; la pequeña propiedad establecida como límite a las afectacio--

... ###

nes agrarias y cuando sea agrícola y esté en explotación, se ordena su respeto absoluto; los ejidos que se constituyen por la vía de dotación, de acuerdo con las necesidades de los núcleos de población carentes de tierras o no las tengan en cantidad suficientes para satisfacer sus necesidades, ordenando para ello el fraccionamiento de latifundios; y, la propiedad comunal por la vía de restitución, otorgando capacidad jurídica para el disfrute de sus tierras, a los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal.

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

## C A P I T U L O   I I

### GENERALIDADES DEL EJIDO Y LA PROPIEDAD COMUNAL

- 2.1            CONCEPTO DE EJIDO Y SUS CARACTERISTICAS
- 2.2            SISTEMAS DE EXPLOTACION EJIDAL
  - 2.2.1            INDIVIDUAL
  - 2.2.2            COLECTIVA
  
- 2.3            CLASIFICACION DE LOS EJIDOS
  - 2.3.1            AGRICOLA
  - 2.3.2            GANADERO
  - 2.3.3            FORESTAL
  
- 2.4            LA PROPIEDAD COMUNAL

## 2.1 CONCEPTO DE EJIDO Y SUS CARACTERISTICAS

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

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

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

El Ejido de la Revolución Mexicana, no era igual al ejido conocido en la Epoca Colonial pues siguiendo al Lic. Narciso Bassols, que nos dice, el ejido de la colonia era de carácter esencialmente comunal del núcleo beneficiario, situación que no se encuentra en el ejido moderno. Se quería arraigar a una determinado núcleo de población de indígenas - como medio de crear poblaciones. Se trataba de llegar a una distribución geográfica estable mediante reducciones que eran ejidos. Hoy se --

...###

(1) "Recopilación de Leyes Indias".- Tomo II.- Libro VI Título III, Pág.

les dota o restituye de ejidos a las unidades de población ya formadas y que carecen de ellos. Esa es la verdadera misión de la Reforma Agraria: Que los campesinos no carezcan nunca de una parcela ni los medios necesarios para su explotación, para que puedan tener un nivel de vida humano y razonable.(2)

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

Analizando los artículos 51, 52 y 195 de la Ley Federal de Reforma Agraria vigente, podemos desprender una definición de ejido, entendido por tal, la tierra dada a un núcleo de población que tenga por lo menos 6 meses de haberse fundado, con el objeto de que lo explote directamente, desde luego con todas las limitaciones que la propia Ley señala, siendo en principio inalienable, inembargable, intransmitible e imprescriptible,

Por su parte el Dr. Mendieta y Núñez, conceptúa: "Para los efectos de esta Ley se entiende como ejido al conjunto de aguas y de tierras

...###

(2) Bassols Narciso "Nueva Ley Agraria."- México, 1927, Pág. 22

de labor a que se refieren el párrafo tercero y además las comprendidas en la fracción X del artículo 27 de la Constitución".(3)

Conforme al artículo 51 de la Ley Federal de Reforma Agraria, a partir de la publicación de la Resolución Presidencial en el Diario Oficial de la Federación; se señala que la ejecución de la Resolución Presidencial solamente confirma u otorga el carácter de poseedor, con las limitaciones expresamente señaladas en el artículo 52, que le otorga características especiales al ejido y son:

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

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

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

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

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

...###

(3) Mendieta y Núñez, Lucio.- "El Problema Agrario de México".- Editorial Porrúa.- México 1981.- Pág. 324

a) Cuando el ejido está compuesto por varias fracciones aisladas entre sí, aún cuando el núcleo tenga unidad.

b) Cuando el ejido está constituido por diversos grupos separados entre sí y que explotan diversas fracciones del ejido aún cuando éste tenga unidad.

c) Cuando el núcleo y ejido no son homogéneos, estando uno y otro integrado por diversas fracciones entre sí.

d) Cuando habiendo unidad topográfica y unidad en el núcleo, - por la extensión del ejido, resulte conveniente la división para facilitar la explotación del mismo.

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

## 2.2 SISTEMAS DE EXPLOTACION EJIDAL

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

### 2.2.1 EXPLOTACION INDIVIDUAL

En cuanto a la explotación individual, es aplicable la fracción

...###

XVI del artículo 27 Constitucional.

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

La consecuencia que dé esta disposición constitucional se deriva, es a partir del parcelamiento ejidal, consistente en la división y reparto equitativo de las tierras de cultivo en tantas unidades, denominadas parcelas ejidales, como ejidatarios tengan derecho a recibirlas; la propiedad de estas pasa a los ejidatarios en cuyo favor se adjudiquen, propiedad sujeta a las limitaciones establecidas, por lo que es completamente distinta a la propiedad privada y que en tanto ésta puede transmitirse, gravarse prescribir o hipotecarse, la otra conforme al artículo 52 de la Ley Federal de Reforma Agraria en vigor queda fuera del comercio y no puede ser objeto de ninguna transacción. Ese derecho de ejidatario a la parcela le es garantizado por el Estado al expedirle su título parcelario.

Una vez efectuada la adjudicación de la unidad cada jefe de familia tiene la obligación y el derecho de explotarla personalmente, pues -- como ya se indicó, existe prohibición expresa sobre la celebración de -- contratos de arrendamiento, aparcería y en general todo acto jurídico -- que tienda a la explotación indirecta so pena de inexistencia. Es obligación del ejidatario el trabajar su unidad de dotación por sí mismo, -- con las únicas excepciones de los casos que señala el artículo 76 y que son las siguientes:

...###

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

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

c) Los incapacitados.

d) Los cultivos o labores que el ejidatario no pueda realizar oportunamente aunque dedique todo su tiempo y esfuerzo.

En los casos antes señalados la Asamblea General extenderá -- por escrito y para el plazo de un año la autorización, para la celebración de contratos designando persona que en su representación vigile - el exacto cumplimiento de los mismos.

Queda por tanto, el ejidatario en libertad de usar los méto-- dos que considere más pertinentes para la explotación de su unidad de dotación.

La Ley Federal prevee, la suspensión y pérdida de los dere-- chos ejidales, para el primer caso como el ejidatario perderá sus derechos si deja de cultivar la tierra durante un año, sin causa justificada y los pierde en definitiva sino la cultiva en el lapso de dos años.

### 2.2.2 EXPLOTACION COLECTIVA

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

El artículo 131 de la Ley Federal de Reforma Agraria, establece  
que deben trabajarse en forma colectiva, las tierras que por constituir  
unidades de explotación infraccionables, exijan para su cultivo la interven  
vención conjunta de los componentes del ejido; así como los ejidos que  
tengan cultivos cuyos productos estén destinados a industrializarse y --  
que constituyen zonas agrícolas tributarias de una industria, en cuyo ca  
so debe determinarse la clase de cultivos que lleven a cabo. En ellos -  
según el artículo 143 de la Ley Federal, los trabajadores que ejecuten -  
las tareas íntimamente relacionadas con las labores del campo así como -  
aquellas correspondientes al proceso industrial, mediante acuerdo de la  
Asamblea General, son considerados como ejidatarios, únicamente para el  
efecto de dar unidad al grupo productor, para lograr una mayor organizaci  
ción del trabajo y una distribución más conveniente de las utilidades.

También pueden adoptar voluntariamente la forma de explotación  
colectiva, aquellos ejidos en los que la explotación individual resulte  
antieconómica, y en aquellos en que por estudios técnicos y económicos  
pueda comprobarse, que con tal forma de explotación se logaran mejores  
condiciones de vida para los campesinos; y si es factible implantarla,  
ya sea por las condiciones topográficas y la calidad de los terrenos, -

...###

por el tipo de cultivo que se realice, por las exigencias en cuanto a maquinaria implementos e inversiones de la explotación, o porque así lo determine el adecuado aprovechamiento de los recursos. Esto podrá realizarse aún en el caso de que el ejido ya se encuentre fraccionado.

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

Lo conveniente en una sana política agraria, parece consistir en hacer que, por alguna causa dichas organizaciones sientan como evidente la necesidad del trabajo colectivo, por ejemplo cuando exista un sistema de riego que haga imposible el adecuado suministro de agua, parcela por parcela, o el uso de la tierra para ciertos cultivos de los cuales, la mecanización requiere que, por razones económicas, las labores se lleven a cabo en conjunto y no separadamente; donde exista cierta educación, cierta tendencia a la solidaridad social y a la ayuda mutua, y --

sobre todo, en donde los campesinos se muestren inclinados a trabajar dentro de este tipo de explotación, ya que de ninguna manera debe forzárseles a laborar en un sistema colectivo de uso de la tierra, lo que sería contrario a la doctrina humana y democrática. (4)

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

### 2.3 LA CLASIFICACION DE LOS EJIDOS

La dotación de tierra para la construcción del ejido comprenden:

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

...###

(4) Fernández y Fernández, Ramón.- "Economía Agrícola y Reforma Agraria".- Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos.- México. - Pág. 152 y 153

d) La parcela escolar

En atención a la finalidad económica y social del ejido, la dotación deberá fincarse preferentemente, en las tierras afectables de mejor calidad y más próximas al núcleo de población solicitante.

Siguiendo a lo establecido por el artículo 223 de la Ley Federal de Reforma Agraria, los terrenos de monte, de agostadero y en general -- los que no sean cultivables, se dotarán en las extensiones suficientes -- para cubrir las necesidades que de sus productos o esquilmos tengan los individuos beneficiados con unidades de dotación constituidas por tierras de cultivo o cultivables, de acuerdo con el artículo 138.

Al respecto expone el artículo 224 de la Ley que, en el caso de que sólo haya terrenos que no sean de cultivo, pero en los cuales pueda desarrollarse económicamente alguna explotación pecuaria o forestal, se entregaran en cantidad suficiente para que los campesinos puedan cubrir sus necesidades con el aprovechamiento de los recursos que dichos terrenos proporcionen.

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

Ejidos Agrícolas, Ganaderos y Forestales.

Ahora bien, el artículo 27 Constitucional establece la dotación de tierras para los núcleos de población que las necesiten en ellas se determina conforme al Reglamento correspondiente, las superficies de -- riego o humedad, de temporal, de agostadero y de monte que la integran,

...###

así como las extensiones susceptibles de abrirse al cultivo.

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

### 2.3.1 AGRICOLA

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

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

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

### 2.3.2 GANADERO

El artículo 225 de la Ley Federal de Reforma Agraria, es el que señala la extensión y las condiciones para establecer los ejidos ganaderos, atendiendo la capacidad forrajera de los terrenos y los aguajes y de que estos ejidos ganaderos se constituirán con la superficie neces-

...###

ria para mantener 50 cabezas de ganado mayor o sus equivalentes o cuando el Estado esté en posibilidad de ayudarlos a satisfacer esa condición.

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

Asimismo el artículo 269 de la citada Ley establece que el área ganadera se determinará por los estudios técnicos de campo que se realicen por la Delegación Agraria, con base en los de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, tomándose en cuenta la capacidad forraje necesaria para alimentar una cabeza de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, atendiendo los factores topográficos, climatológicos y pluviométricos.

Los propietarios de predios ganaderos podrán mejorar la calidad de la tierra y aumentar la capacidad productiva de sus predios, mediante el trabajo y las inversiones que realicen, a fin de dedicar parte de los mismos, a la producción de forrajes.

### 2.3.3 EJIDO FORESTAL

En el artículo 224 en su primer párrafo, la Ley expresa:

"En caso de que en los terrenos afectables pueda desarrollarse económicamente una explotación pecuaria o forestal, aquellos se entrega-

... ###

rán en cantidad suficiente para que los campesinos puedan cubrir sus necesidades con el aprovechamiento de los recursos que dichos terrenos proporcionen."

Cuando se proyecten los ejidos ganaderos y forestales, se esta--blecerá que la unidad de dotación en los primeros se determinará teniendo en cuenta la capacidad forrajera de los terrenos y los aguajes; y para los segundos la calidad y el valor de los recursos forestales.

La explotación de los ejidos forestales, queda sujeta a lo prevenido por la Ley Forestal, teniendo desde luego que ser metódica y racional para no acabar con ellos. Tales condiciones, pueden ser observadas - desde luego por los ejidatarios que carecen de la preparación necesaria, para la explotación de la silvicultura, en base a lo establecido en el párrafo I del artículo 95 de la citada Ley; "El Ejecutivo Federal organizará los núcleos de población ejidal y a los que de hecho o de derecho guarden la situación comunal, para alcanzar las siguientes finalidades:

I.- Lograr el aprovechamiento directo en beneficio de los pro- - pios grupos ejidales y comunidades indígenas, de los recursos foresta- - les de su propiedad, otorgándoles asistencia técnica y ayuda financiera."

Podemos decir que la Reforma Agraria al referirse a la distribción de la tierra sólo tomó en cuenta las cultivables, olvidando total--mente el aspecto forestal siendo hasta 1940 en el Código Agrario, cuando aparece por primera vez, aún cuando de manera imprecisa la referencia - al ejido forestal. (Art. 89 )

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

#### 2.4 PROPIEDAD COMUNAL

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

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

La Institución más importante en esa época fué la de la propiedad de los pueblos y constituye el antecedente directo del régimen comunal de los pueblos indígenas que sobrevivió en parte de la dominación española y que perdura en nuestros días, no obstante los ataques -

que sufrió en la época independiente como consecuencia de la aplicación de la Ley de Desamortización y posteriormente con las de Colonización de Terrenos Baldíos.

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

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

La formación y reconocimiento de las comunidades de indígenas obedeció al propósito de reducir a los vencidos a las prácticas de la fe católica, a la vida sedentaria, a la civilización cristiana, a la mejor vigilancia de las autoridades coloniales.(5)

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

En la época independiente, durante el período reformista, con -

... ###

(5) Orozco Wistano, Luis -citado por Mendieta y Núñez "El Sistema Agrario Constitucional - Editorial Porrúa - México, 1980, Pág.116.

(6) Idem. Pág. 117

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

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

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

"La situación del indígena en esta época llegó a ser desesperante, pues muchos perdieron aquella propiedad que antes había sido de la comunidad agraria; que luego al desamortizarse se le concedió en propiedad privada, pues con la complicidad de las compañías deslindadoras y con la interpretación de las leyes frente a las cuales no podría mostrar un título primordial y perfecto, su pequeña propiedad se vió absorbida por el gran latifundio colindante".(7)

En época posterior, los planes revolucionarios enarbolaban - -

... ###

(7) Chávez Padron, Martha.- "El Derecho Agrario en México".- Editorial Porrúa.- México, 1982.- Pág. 239

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

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

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

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

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

"VII.- Los núcleos de población que de hecho o por derecho - -

guarden el estado comunal tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques o aguas que les pertenezcan o que se les hayan restituido o restituyeren..... "

En esta disposición se vuelve al antiguo sistema colonial, en cierto modo, por cuando habiendo desaparecido las causas religiosas y de otras órdenes que dieron origen a las comunidades de indios, ahora se les reconoce personalidad en virtud de los bienes que les pertenezcan o que se les haya restituido o restituyeren, de tal modo que ya no son comunidades agrarias cuya razón de ser radica en la naturaleza comunal de sus propiedades. Claro está que la mayor parte, por no decir que todas las comunidades agrarias del país, están formadas por indígenas; pero queremos significar que desde el punto de vista legal ya no es de naturaleza étnica, sino simplemente agraria, la razón de ser de tales comunidades. (8)

La propiedad de las tierras y aguas pertenecen a la persona jurídica constituida por el núcleo de población, teniendo sus integrantes iguales derechos para el goce y disfrute de las mismas, derechos que se transmiten sin ninguna formalidad ya que pasan por sucesión a sus familiares, siendo estos bienes inembargables, imprescriptibles, inalienables e intransmisibles. Así lo establece el artículo 52 de la Ley Federal de Reforma Agraria; disposición aplicable a los bienes que se reconozcan y titulen en favor de las comunidades, ya que el artículo se refiere a los derechos que sobre bienes agrarios adquieran "los núcleos de población", por lo que quedan comprendidas también los que guarden

... ###

(8) Mendieta y Núñez, Lucio.- "El Sistema Agrario Constitucional".- Editorial Porrúa.- México, 1966.- Pág. 117

el estado comunal, pues ya vimos que la fracción VII del párrafo séptimo del Artículo 27 Constitucional, anteriormente transcrita, las reconoce como núcleos de población.

"En cuanto a la explotación de los bienes comunales, el - - - Artículo 130 de la Ley Federal de Reforma Agraria, expresa "Los Eji-- dos provisionales o definitivos y las comunidades se explotarán en forma colectiva, salvo cuando los interesados determinen su explotación en forma individual , mediante acuerdo tomado en Asamblea General, convocado especialmente con las formalidades establecidas por esta Ley".

La Ley prevee el cambio de Régimen Comunal por el Ejidal y al respecto ordena en su artículo 61 que "cuando las comunidades que ha-- yan obtenido el reconocimiento de sus derechos de propiedad sobre tie-- rras, bosques o aguas opten por el Régimen Ejidal, sus bienes se deslindarán y, si lo solicitan y resulta conveniente, se crearán y asignarán unidades individuales de dotación" y el artículo 62 que dice "Los - - núcleos de población que posean bienes comunales podrán adoptar el Ré-- gimen Ejidal por voluntad de sus componentes. Este cambio operará en - virtud de resolución dictada por el Presidente de la República..."

Las tierras comunales por siglos han sido forzadas a producir cosecha tras cosecha mediante métodos primitivos de cultivo, lo que ha acarreado la pérdida de su fertilidad, los campesinos que guardan el -- estado comunal deberían de ser objeto de una mayor atención por parte del

Estado, ya que se encuentran en pésimas condiciones en lo educativo y - en su situación económica, no hay que conformarse en haberles devuelto sus tierras, si no que ahora debe de proporcionárseles ayuda tendiente a mejorar su nivel de vida y ayuda técnica en cuanto a la explotación de sus tierras, ya que esta se les ha postergado, encontrándose aún en las condiciones en que vivían anteriormente.

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

## C A P I T U L O    I I I

### REGLAMENTACION DE LA PEQUEÑA PROPIEDAD

- 3.1            ANTECEDENTES LEGISLATIVOS
- 3.2            ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL, FRACCION XV
- 3.3            CODIGO AGRARIO DE 1942
- 3.4            CERTIFICADOS DE INAFECTABILIDAD AGRICOLA Y  
GANADERA
- 3.5            LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA

### 3.1 ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

Los orígenes de la pequeña propiedad como se ha venido reglamentando en los diversos ordenamientos en materia agraria en el país, - los encontramos quizá a partir de la circular No. 3, expedida por la Comisión Nacional Agraria el 6 de mayo de 1916, para los casos de restitución y dotación de ejidos que se hicieron de conformidad a la Ley de 6 de Enero de 1915, que ordenaba se respetaran las pequeñas propiedades - inferiores a 40 hectáreas de labor y 60 de agostadero, o sea 100 hectáreas en total.(1)

Poco después y con motivo de la promulgación de la Constitución General de la República el 5 de febrero de 1915, en su texto original en lo que nos interesa para este capítulo, expresaba:

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

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

La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la -- propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. Con este objeto se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios; para el desarrollo de la "pequeña propiedad"..... Los pueblos, rancherías y comunidades que carezcan de tierras y aguas, o no los tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas "respetando siempre la pequeña propiedad"....

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

"Se declaran nulas todas las diligencias, disposiciones, resoluciones y operaciones de deslinde, concesión, composición, sentencia, ... ###

(1) Fábila, Manuel.- "Cinco Siglos de Legislación Agraria en México" Tomo primero.- México 1941, Págs. 287 y 288

transacción, enajenación o remate que hayan privado total o parcialmente de sus tierras, bosques y aguas a los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población, que -- existan todavía , desde la Ley de 25 de Junio de 1857; y del mismo modo serán nulas todas las disposiciones, resoluciones y operaciones que tengan lugar en lo sucesivo y que produzcan iguales efectos. En consecuencia, todas las tierras, bosques y aguas de que hayan sido privadas las corporaciones referidas, serán restituidas a éstas con arreglo al Decreto de 6 de Enero de 1915, que continuará en vigor como Ley Constitucional..... Se exceptúa de la nulidad antes referida únicamente las - tierras que hubieran sido tituladas en los repartimientos hechos a virtud de la citada Ley de 15 de Junio de 1856 o poseída en nombre propio a título de dominio por más de diez años, cuando su superficie no exceda de cincuenta hectáreas ....."

Y en su párrafo décimo primero, expresaba que:

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

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

El Artículo 27 Constitucional, como podemos desprender de lo - anterior, dio un fuerte impulso al desarrollo de la pequeña propiedad, - que surgiría a consecuencia del fraccionamiento de los latifundios, de - las pequeñas propiedades que se respetarán en los procedimiento dotato-- rios y en los restitutorios. Vemos pues cómo el artículo citado ordena-- ba el desarrollo y el respeto de la pequeña propiedad, pero sin definirlla, salvo en los casos de restitución en que se ordenó el respeto de las superficies de 50 hectáreas reuniendo los requisistos que menciona, por lo que en este aspecto se dejó a la Legislación Reglamentaria, la fija-- ción de este concepto para los casos de dotación.

... ###

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

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

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

Dos años después, el 10 de abril de 1922 y durante el mismo Gobierno del General Obregón, se expide el Reglamento Agrario, el cual -- vino a modificar en forma absoluta, lo que anteriormente se entendía según la reglamentación anterior, como pequeña propiedad, y al respecto - el Reglamento Agrario ordenaba que no procedía la restitución, cuando - el poseedor actual probara que sus tierras fueron tituladas en los repartimientos hechos conforme a la Ley de 25 de Junio de 1856 y no excedieran de cincuenta hectáreas condicionadas a que hubieren sido poseídas a nombre propio y a título de dominio, apegándose en esto al artículo 27 de

... ###

(2) Idem Págs. 313 y 314

(3) Idem Págs. 346 y 362

la Constitución de 1917, y por lo que se refiere a los casos de dotación, serían exceptuadas, las que tengan una extensión no mayor de ciento cincuenta hectáreas en terrenos de riego o humedad; doscientas cincuenta hectáreas en terrenos de temporal que aprovecharan una precipitación pluvial anual abundante y regular; las que tengan una extensión no mayor de quinientas hectáreas en terrenos de temporal de otras clases, y; las propiedades que por su naturaleza representan una unidad agrícola industrial en explotación.

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

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

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

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

... ###

(4) Idem Pág. 283 a 388

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

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

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

En cuanto a las inafectabilidades que estableció esta Ley, -- atendiendo a plantaciones o cultivos, expuso que de las afectaciones dotatorias se excluirán las plantaciones de café, cacao, hule, vainilla, plátano, caña de azúcar y demás cultivos perennes o de vida cíclica superiores a dos años, condicionadas estas inafectabilidades a que dichas plantaciones fueron anteriores a la fecha de la solicitud del expediente agrario y que los propietarios señalaran otras tierras que sustituyeran a éstas en un radio de siete kilómetros.(5)

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

... ###

Esta Ley, sobre el tema que nos ocupa se asimiló a la anterior, con la variante de que en su artículo 27 exponía que las superficies exceptuadas de afectación ejidal, en cuanto a la extensión y calidad de la tierra, se reducirían a un tercio cuando dentro del radio de siete kilómetros, no hubiere ninguna otra propiedad afectable en los términos de esa misma Ley.(6)

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

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

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

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

"Iguales responsabilidades se exigirán en caso de que se concedan restituciones de tierras en contravención a la misma Ley Agraria".(7)

... ###

(6) Idem Págs. 510 a 535

(7) Idem Págs. 541 a 543

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

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

"Las comisiones mixtas, los Gobiernos Locales y demás autoridades encargadas de las tramitaciones agrarias, no podrán afectar en ningún caso, la pequeña propiedad agrícola en explotación, e incurrirán -- en responsabilidad por violaciones a la Constitución en caso de conce-- der dotación que la afecte ...(8)

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

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

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

Seguramente por esta y otras razones el Legislador de 1933, - - cuidó de establecer como función social de la propiedad rústica que se mantenga en explotación, cualquiera que sean sus dimensiones, pues - - no puede pensarse que la nueva expresión que se introdujo haya tenido -

... ###

por objeto redondear una frase o acomodarle un término sin ningún sentido, sino establecer como una de las condiciones de la pequeña propiedad para que sea inafectable, que esta se encuentre en explotación.

Como consecuencia de la reforma en cuestión, se establecen -- las tres condiciones que debería de llenar la pequeña propiedad para -- considerarse inafectable y que serían las siguientes:

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

Con respecto a las dos primeras condiciones, siguiendo a la -- Dra. Martha Chávez Padrón. "No reglamentó lo que debía entenderse en -- uno y otro caso. Durante los años subsecuentes, hasta llegar a la siguiente reforma constitucional de 1946, en la práctica se interpretará la palabra agrícola por todo aprovechamiento agropecuario de la tierra, no de derecho, y que tal vez explique la razón por la cual las siguientes reformas trataron ya específicamente tanto la pequeña propiedad, como la pequeña propiedad ganadera. La condición de que la pequeña propiedad estuviera en explotación, indicaba la necesidad de poner acorde esta propiedad con el nuevo concepto de función social del cual emanaba, aunque siempre debe entenderse que tal requisito exceptúa los casos que la técnica agrícola aconseja y los que la ciencia jurídica conceptúa como no imputables al sujeto de la obligación".(9)

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

El 22 de marzo de 1934, se expide el primer Código Agrario en el país, durante el Gobierno del General Abelardo L. Rodríguez, intento que vino a constituir el primer ensayo de reunión de todas las disposiciones de la materia en un solo cuerpo de leyes, motivo por el cual mar

... ###

(9) Chávez Padron, Martha "El Derecho Agrario en México" Edit. Porrúa México 1982 Págs. 318 y 319.

ca un acontecimiento de suma importancia en la Legislación Agraria en el País; en su Capítulo V que titula de la pequeña propiedad y de las propiedades, obras y cultivos inafectables, en lo que respecta a la restitución se asimila a las leyes anteriores y al Artículo 27 Constitucional, en tanto que ordenaba el respeto de 50 hectáreas que hayan sido poseídas a nombre propio, a título de dominio y por más de diez años.

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

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

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

... ###

Poco después , por Decreto de fecha 19 de marzo de 1937, se -  
adiciona el Código Agrario, creando la inafectabilidad de las propieda-  
des ganaderas por el término de veinticinco años, con el objeto de im--  
pulsar la ganadería, extensiones que fluctuarían entre los máximos de -  
trescientas hectáreas para las tierras más feraces y cincuenta mil hec-  
táreas para las desérticas.

El 23 de septiembre de 1940, durante el Gobierno del Gral. Lá-  
zaro Cárdenas, se expide el segundo Código Agrario en el País, conser--  
vándose los casos de restitución igual que el Código anterior; y en --  
cuanto a dotación, ordenó que serían propiedades inafectables por dota-  
ción, ampliación o por constitución de nuevos centros de población, si  
se encuentran en explotación agrícola, las superficies que no excedan -  
de cien hectáreas de riego o humedad, doscientas hectáreas de temporal  
o agostadero susceptibles de cultivo.

Estableció también inafectabilidades atendiendo a las planta-  
ciones y cultivo:

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

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

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

Asimismo, el Código que se comenta estableció inafectabilida-  
des en cuanto al destino de los terrenos, en los siguientes casos:

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

Recoge este Código, la inafectabilidad ganadera del Código an

terior, estableciendo que estas se otorgarán mediante concesión y en -- cuanto a su extensión superficial, señala las mismas que el anterior.

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

### 3.2 ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL, FRACCION XV

La pequeña propiedad tal y como la encontramos reglamentada - actualmente, en nuestra Constitución General de la República, con la Re forma de 30 de Diciembre de 1946 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de febrero del siguiente año, cuando gobernaba el país el Lic. Miguel Alemán Valdez, es en donde se determinó la forma como -- existe actualmente, La Pequeña Propiedad.

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

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

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

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

Se considerará, asimismo, como pequeña propiedad, las superficies que no excedan de doscientas hectáreas en terrenos de temporal o de agostadero susceptibles de cultivo; de ciento cincuenta cuando las tie-

rras se dediquen al cultivo del algodón, si reciben riego de avenida, - fluvial o por bombeo; de trescientas, en explotación, cuando se destinen al cultivo de plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, cacao o árboles frutales.

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

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

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

1.- Que se traté de una pequeña propiedad rústica, agrícola o Ganadera.

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

3.- Que el predio esté en explotación

Según esto, si el predio agrícola o ganadero que está en explotación sobrepasa los límites señalados anteriormente, indudablemente que es afectable para fines ejidales, en la superficie que exceda de tales límites, ya que la propiedad privada tiene como función social contribuir con sus excedentes a la satisfacción de las necesidades agrarias de los núcleos de población, campesinos, quedando por tanto, sujeta a afectación para contribuir a la formación de ejidos.

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

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

El Dr. Lucio Méndieta y Núñez, al exponer su criterio sobre la reforma en cuestión, a la cual nos adherimos, expone lo siguiente:..

... ###

"... El texto del Artículo 27 de la Constitución reformado en Diciembre de 1946, y más tarde la Legislación Agraria, que en materia de concesiones de inafectabilidad ganadera era francamente anticonstitucional, se apartó aún más del texto fundamental con el Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera de 23 de Septiembre de 1948 y con otras disposiciones caprichosas que desviaron la sistematización del Derecho Agrario tan acertadamente iniciada en los Códigos citados.(10)

Los fines de la pequeña propiedad son económicos y sociales, con ella se trata de errar una clase media rural, satisfacer las necesidades de una familia de esa clase y, en consecuencia debe atenerse a la productividad de la tierra para fijar su extensión, mientras mayor sea la productividad, menor la extensión y no al contrario.(11)

### 3.3 CODIGO AGRARIO DE 1942

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

En su Capítulo Octavo, sección primera, que denomina Bienes - Inafectables por Dotación, ampliación o creación de nuevos centros de - población, el Artículo 104, expresaba que: . . .

"... Artículo 104.- Son inafectables por concepto de Dotación, Ampliación o Creación de un Nuevo Centro de Población Agrícola:

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

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

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

... ###

(10) Mendieta y Núñez, Lucio "El Problema Agrario en México"  
Edit. Porrúa, México 1981, Pág. 268

(11) Idem Pág. 535

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

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

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

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

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

VIII.- Los cauces de las corrientes, los casos y las zonas - federales, propiedad de la Nación.

En cuanto a las propiedades inafectables por restitución, el - Código Agrario en su Artículo 48 establecía lo siguiente:

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

I.- Las tierras y aguas tituladas en los repartimientos he-- chos conforme a la Ley de 25 de Junio de 1856;

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

... ###

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

Por lo que se refiere al Artículo 104 transcrito anteriormente, podemos observar que el Código Agrario no fué modificado de acuerdo con la Reforma Constitucional de 1946, sino que conservó su redacción original agregando una causa de inafectabilidad más, las plantaciones con caña de azúcar, y afirmamos esto, porque el artículo 104 no consideraba su enunciado o las superficies que mencionaba, como pequeñas propiedades, sino que, las consideraba como bienes inafectables por dotación.

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

- a) De la extensión de la tierra en relación con la calidad de la misma.
- b) De la extensión de la tierras en relación a sus plantaciones o cultivos.
- c) Del destino de la tierra.

De esta disparidad entre el Código Agrario y el Artículo 27 de la Constitución reformado en 1946, resulta que para la Constitución son inafectables las propiedades que señala el Código Agrario por considerarlas pequeñas propiedades y para el Código son inafectables simplemente por disposición de la Ley, sin hacer mención alguna al hecho de que se trate de pequeñas propiedades y por consiguiente nuestra clasificación está de acuerdo con el Código Agrario y También con los principios técnicos que deben imperar en la materia; pero reconocemos que el Código debió haber sido modificado conforme a la Ley Suprema aún cuando esta última no se halla de acuerdo con la lógica y con los tecnicismos legales.(12)

... ###

(12) Mendieta y Núñez, Lucio, "El Problema Agrario de México", Editorial Porrúa, México 1966, Pág. 272

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

"Las nuevas reformas introducidas en el Artículo 27 Constitucional, aparte de los errores que contienen, resultaron, así, notoriamente insuficientes, porque dejaron en pie uno de los más serios problemas de nuestro derecho agrario; el de las concesiones de inafectabilidad ganadera que si bien favorecen el desarrollo de la ganadería, perjudican a los núcleos de población necesitados de tierras y favorecen la persistencia del latifundismo con evidente violación al Artículo 27 - - Constitucional.(13)

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

La Fracción IV Bis del artículo 104 del Código Agrario se refiere a terrenos dedicados al cultivo del guayule y establece una forma de inafectabilidad muy especial referida nada más a siete Estados de la República y por tanto no aplicable en todo el Territorio Nacional. Es - una inafectabilidad temporal por 50 años prorrogables hasta por 20 años más y que se originó durante la guerra por la grave escasez del hule. - Al concluir la guerra volvió la normalidad al mercado del hule y se dejó de explotar el guayule silvestre. En consecuencia, se trata de una inafectabilidad nacida por circunstancias provocadas por la guerra y -- que han desaparecido; de una inafectabilidad importante que no hay razón para conservar y que hasta la fecha nadie ha solicitado ni utilizado.(14)

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

... ###

- (13) Mendieta y Núñez, Lucio "El Problema Agrario de México", Editorial Porrúa México 1981. Pág. 537
- (14) Ortíz Hinojosa, Manuel, "Comentarios al Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos" Edición de la Cámara de Diputados - del Congreso de la Unión, Págs. 74 y 75

M-0028433

Ahora bien y de acuerdo con la reglamentación actual en esta materia, afirmamos que la Reforma de 1946, trajo como consecuencia que se considerara como pequeña propiedad lo que según los Códigos anteriores y el Código Agrario reconocían como superficies inafectables por -- dotación, las cuales como se vió al estudiar los antecedentes históricos en la primera parte de este capítulo, han variado en extensión y podían modificarse según fueron las necesidades y nuevas condiciones creadas a través de nuestra Reforma Agraria. Es así que en los ordenamientos anteriores no se consideraron las superficies inafectables como pequeñas propiedades y actualmente debido al crecimiento de la población agrícola, consideramos que las 100 hectáreas de riego y sus equivalentes en otra clase de tierras, las 150 hectáreas en cultivos de algodón y las 300 de diferentes plantaciones, no pueden considerarse como pequeñas propiedades, ni mucho menos que esas extensiones constituyeran un régimen de tenencia de la tierra, adecuado a las condiciones sociales y económicas de nuestro país, además no consideramos de justicia que todavía se fije una extensión mayor de tierra cuando se cultiva con productos de mayor rendimiento como es el caso del algodón, caña de azúcar, etc., y todavía más, con motivo de la reforma a que aludimos y la expedición en la misma fecha de la Ley de Riegos, como veremos en el capítulo correspondiente, motivó el proceso de la reconcentración agraria, agudizando en la mayor parte de los terrenos de riego beneficiados con las obras construidas por el Gobierno Federal, ya que dicha Ley, como veremos en su oportunidad, al remitirse al Código Agrario y por ende sujetarse a la Reforma Constitucional de referencia en cuanto a la pequeña propiedad inafectable, fundando lo afirmado anteriormente, además de que la misma Ley, facilitaba la especulación con las tierras más valiosas y el fraccionamiento simulado en familiares e interpósitas personas, con los plazos considerables que concedía a los propietarios localizados dentro de la zona de riego de que se trate, causando un grave perjuicio a los auténticos campesinos con derecho a la tierra.

### 3.4 CERTIFICADOS DE INAFECTABILIDAD AGRICOLA Y GANADERA

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

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

Creemos que el documento en sí "Certificado de Inafectabilidad" ha venido a introducir en nuestro derecho vigente una novedad por su naturaleza, los efectos que se le atribuyen y los requisitos formales para su tramitación y obtención; pero debemos tener siempre presente la diferencia del derecho que se tiene a la inafectabilidad y el documento formal o sea el certificado de inafectabilidad, por este último se dá el reconocimiento al primero. Por lo que en nuestro derecho se dá a este documento una inmunidad especial para las afectaciones agrarias, ya que con él se puede ir al juicio de amparo en caso de afectación.

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

... ###

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

El derecho a solicitar el Certificado de Inafectabilidad se encuentra consagrado en el Artículo 354 de la Ley Federal de Reforma - Agraria al decir: "Los dueños de predios que conforme a esta Ley sean inafectables podrán solicitar la expedición del certificado de inafectabilidad correspondiente. La solicitud se presentará ante el Delegado Agrario con los documentos conducentes; dentro de los diez días siguientes; El Delegado mandará inspeccionar el predio para el efecto de comprobar la veracidad de las pruebas aportadas, y especialmente la circunstancia de que la propiedad está en explotación. Transcurrido el - plazo, citará a los núcleos agrarios ubicados dentro del radio legal - de afectación y a los propietarios colindantes de la finca, para que - en un plazo de veinte días expongan lo que a su derecho convenga.

Con los documentos y alegatos presentados en el plazo indicado formará un expediente que remitirá, con su opinión, a la Secretaría de la Reforma Agraria, dentro de los quince días siguientes, para que se realicen los trámites a que se refiere el artículo 353."

Para lo cual se tiene que seguir un procedimiento especial, - que lo establece el Artículo 353; "La Secretaría de la Reforma Agraria se cerciorará de que el solicitante no tiene inscrita en el Registro - Agrario Nacional la propiedad de otros terrenos que, sumados a aquellos cuya inafectabilidad solicita, rebasen la extensión de la pequeña propiedad; el Secretario revisará el expediente y con base en los documentos que obren en él, determinará sobre la procedencia de la expedición del certificado de inafectabilidad. Si la determinación fuere favorable expedirá dicho certificado ordenando su inscripción en el Re--gistro Agrario Nacional."

... ###

Se ha dicho que este documento es preciado por su significación, porque lleva la tranquilidad, seguridad y progreso; pero, es de desearse que su expedición sea más sencilla y más rápida; sencilla para que esté al alcance de los pequeños propietarios y puedan por sí tramitarlos; rápido para que a la brevedad posible se tenga la seguridad de la pequeña propiedad que se desea. Para quitarnos este engorroso trámite que en la actualidad se debe seguir para obtener el tan preciado documento y para que también se les expida en forma rápida a todos los que tengan derecho a él y no se vean como, en la actualidad, amenazados y en algunos casos hasta con la pérdida de sus tierras que por años han venido cultivando, pero que por sólo la falta del certificado, se ven privados de lo que legalmente les corresponde.

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

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

... ###

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

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

### 3.5 LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA

La Ley Federal de Reforma Agraria de 1971, actualmente en vigor, fué creada para fortalecer el ejido, la pequeña propiedad comunal y la auténtica pequeña propiedad.

Es un instrumento jurídico que se propone, con estricto apego a los principios de la Constitución impulsar la Reforma Agraria por ser indispensable para incrementar el desarrollo económico del País.

La citada Ley ofrece innovaciones fundamentales que la hacen superior al Código Agrario de 1942; introduce cambios, a veces radicales y estatuye otras figuras legales no bien configuradas que tendrán - que ser modificados para procurar su perfeccionamiento:

Por lo que respecta a nuestro tema El Artículo 249, que de -- acuerdo con la reforma, estableció:

"... Art. 249.- Son inafectables por concepto de dotación, ampliación o creación de nuevos centros de población, las pequeñas propiedades que están en explotación y que no exceden de las superficies - siguientes:

... ###

I.- Cien hectáreas de riego o humedad de primera, o las que resulten de otras clases de tierras, de acuerdo con los equivalencias - establecidas por el artículo siguiente;

II.- Hasta ciento cincuenta hectáreas dedicadas al cultivo - de algodón, si reciben riego de avenida fluvial o por sistema de bombeo.

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

IV.- La superficie que no exceda de la necesaria para mante- ner hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalencia de gana- do menor, de acuerdo con el artículo 259;

También son inafectables:

a) Las superficies de propiedad nacional sujetas a proceso - de reforestación, conforme a la Ley o Reglamentos Forestales. En este caso, será indispensable que por el clima, topografía, calidad, altitud, constitución y situación de los terrenos, resulte impropia o antieconó- mica la explotación agrícola o ganadera de éstas.

Para que sean inafectables las superficies a que se refiere la fracción anterior, se requerirá que los trabajos de reforestación -- existan cuando menos con seis meses de anterioridad a la publicación de la solicitud de ejidos o de la del acuerdo de iniciación de oficio. La inafectabilidad quedará sujeta al mandamiento de los trabajos de refo-- restación.

b) Los parques nacionales y las zonas protectoras;

c) Las extensiones que se requieren para los campos de inves- tigación y experimentación de los Institutos Nacionales, y de las Escue- las Secundarias Técnicas Agropecuarias o Superiores de Agricultura y Ga- nadería Oficiales; y

d) Los cauces de las corrientes, los vasos y las zonas fede- rales, propiedad de la Nación.

Como se mencionó anteriormente, el artículo 27 Constitucional, considera inafectables determinadas propiedades, siendo la Ley Federal de Reforma Agraria la que recopila las disposiciones expresadas.

... ###

Se declaran inafectables por dotación, ampliación o creación de nuevos centros de población: la pequeña propiedad, propiedad agrícola y ganadera en explotación en los términos de la fracción XV, del - - Artículo 27 Constitucional.

Los propietarios de predios afectables tienen la facultad legal de escoger la localización de la superficie inafectable que quieran que les sea respetada en las afectaciones, la que constituirá una unidad topográfica.

Las áreas de propiedades inafectables se determinaron sumando las diversas porciones que las integren de conformidad con la calidad de las tierras, computando una hectárea de riego por dos de temporal, - cuatro de agostadero de buena calidad y por ocho de monte en terrenos - áridos.

Para que la pequeña propiedad agrícola, ganadera o agropecuaria conserve su calidad de inafectable, deberá cumplir con la función social que le asigna el Artículo 27 Constitucional y no permanecer inexplorada por más de dos años, salvo casos de fuerza mayor.

## C A P I T U L O I V

### LA REDUCCION DE LA PEQUEÑA PROPIEDAD EN LOS DISTRITOS DE RIEGO

- 4.1      LEGISLACION APLICABLES EN MATERIA DE DISTRITOS DE RIEGO
- 4.2      AUTORIDADES FACULTADAS PARA APLICARLA
- 4.3      LOS DISTRITOS DE RIEGO
  - 4.3.1    CREACION, ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DE  
          LOS DISTRITOS DE RIEGO.
  - 4.3.2    DISTRIBUCION DE LA PROPIEDAD EN LOS DISTRI  
          TOS DE RIEGO.
- 4.4      NECESIDAD DE REDUCIR LA PEQUEÑA PROPIEDAD AGRICOLA EN  
          LOS DISTRITOS DE RIEGO.

4.1 LEGISLACION APLICABLE EN MATERIA DE DISTRITO DE RIEGO.

La Legislación actual aplicable en los Distritos de Riego la constituye la Ley Federal de Aguas de 30 de Diciembre de 1971, publicada en el Diario Oficial el 11 de Enero de 1972, Teniendo como antecedentes directos la Ley de Riegos de 31 de diciembre de 1946, la Ley de - - Aguas de Propiedad Nacional de 30 de agosto de 1934 y su Reglamento de 24 de marzo de 1936; la Ley Reglamentaria del Párrafo Quinto del - -- Artículo 27 Constitucional en materia de Aguas del Subsuelo de 29 de Diciembre de 1956 y su Reglamento de 30 de Diciembre de 1957.

Antes de entrar al estudio de la Ley Federal de Aguas, en vigor, se considera necesario analizar a grandes rasgos sus antecedentes inmediatos que fueron la Ley de Irrigación con Aguas Federales de 4 de Enero de 1926, publicada en el Diario Oficial de fecha 9 del mismo mes y año, así como la Ley de Riegos de 1946, para después hacer un comentario general sobre las Leyes de Aguas y del Subsuelo, mencionadas anteriormente en lo relacionado a los Distritos de Riego, y por último comentar la actual Ley Federal de Aguas, materia de este apartado.

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

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

II.- Que el Gobierno debería de impartir ayuda moral y técnica a los particulares que quisieran construir obras de riego así como - las asociaciones de pequeños propietarios que quieran desarrollar sistemas de riego, y, finalmente, que el propio Estado debería emprender, -- por su exclusiva cuenta, la realización de los grandes proyectos de riego, adquiriendo previamente la totalidad de las tierras de propiedad --

... ###

privada que fueran a resultar beneficiadas con las aguas o afectadas - por el desarrollo de las obras, indemnizando a los propietarios afectados con parte de las propias tierras ya beneficiadas.

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

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

En su artículo 1º se expone que, el objeto de esta Ley es pro mover, fomentar y encauzar la planeación, proyecto, construcción y ope-- ración de obras de riego, saneamiento y protección de tierras y sus com plementarios.

Las finalidades que persigue la Ley son: aumentar, mejor y - asegurar la producción agrícola nacional, procurando el máximo aprove-- chamiento de los recursos hidráulicos del país y para ello, se declara de utilidad pública.

I.- La construcción de Obras Hidráulicas de captación, alma-- namiento, derivación, conducción y distribución; de alumbramiento de aguas subterráneas; de eliminación de aguas y soles perjudiciales a -- la agricultura y de protección de tierras de cultivo.

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

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

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

V.- El aprovechamiento de obras de riego de canteras, depósi-- tos y yacimientos de materiales de construcción;

... ###

(1) Los Recursos Hidráulicos de México y su Relación con los Pro-- blemas Agrícolas y Económicos del País, Primera Parte, Publi cación de la Secretaría de Recursos Hidráulicos, México 1960, Biblioteca de la SARH, Pág. 23

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

VII.- La formación de centros urbanos agrícolas y el establecimiento de sus servicios públicos:

VIII.- La Colonización de las tierras beneficiadas con las -- obras de riego, así como la adquisición de las necesarias para regulari- zar el régimen de propiedades en los Distritos de riego;

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

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

X.- En general, la ejecución de las obras y actividades com- plementarias o auxiliares de los que acaban de enumerarse.

Esta Ley, se funda en el párrafo tercero del Artículo 27 Cons- titucional, al imponer modalidades a la propiedad ejidal y a la propie- dad privada, así como a los usuarios de aguas de jurisdicción federal e del párrafo quinto del Artículo Constitucional citada, en cuanto al uso y aprovechamiento de las mismas; y a los de las aguas correspondientes, a las entidades federativas en aquellos casos en que trate de obras que se llevan a cabo por el Gobierno Federal con anuencia o cooperación de los Gobiernos Locales.

En cuanto al imperativo constitucional de regular el aprove- chamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una "Distribución Equitativa de la Riqueza Pública" y para cuidar de su conservación, tenía en la Ley de Riegos una precaria e insuficien- te aplicación, si no es que propicia medios aparentemente legítimos para neutralizar ese enunciado.

... ###

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

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

Por no ser tema central de nuestro estudio, pero por la refe- rencia que hacemos de algunos aspectos la Ley de Aguas de Propiedad Na- cional y la Ley Reglamentaria del Párrafo Quinto del Artículo 27 Consti- tucional en materia de Aguas del Subsuelo, en términos generales consis- ten en lo siguiente:

Ley de Aguas de Propiedad Nacional de 30 de Agosto de 1934. - Esta Ley, en su artículo primero de conformidad al párrafo Quinto del - Artículo 27 Constitucional, indica cuales son las aguas de propiedad na- cional, y con fundamento en el párrafo sexto del Artículo Constitucional citado, declara que el dominio de la Nación sobre estos bienes es inalienable e imprescriptible. Regula los medios por los cuales el Estado, -- concede el aprovechamiento de las aguas de propiedad nacional, faculta - al Ejecutivo Federal para la reglamentación del uso y aprovechamiento de

tales aguas, organizaba y establecía las sociedades de usuarios, los -  
cuales podrán constituirse en juntas de aguas, dedicando un capítulo a  
juicios, Delitos, Faltas y Penas y por último contiene un capítulo de -  
Disposiciones Generales.

Ley Reglamentaria del párrafo Quinto del Artículo 27 Constitu-  
cional en materia de Aguas del Subsuelo, de 29 de diciembre de 1956. Es-  
ta Ley, tenía por objeto regular y reglamentar los aprovechamientos que  
se realizaran con aguas del subsuelo, estableciendo en principio, que es  
libre el aprovechamiento y apropiación de tales aguas, excepto cuando es-  
tos aprovechamientos afecten al interés público, limitando o prohibiendo  
sus extracciones por medio del establecimiento de Vedas, en los casos y  
condiciones que la misma establecía.

Con las descripciones generales de las leyes anteriores es de  
notarse la diversidad que privaba en lo relacionado, a la regulación de  
aguas en cuanto a su uso y aprovechamiento, por lo que se consideró de -  
urgente necesidad unificarlas en un solo Ordenamiento, operante y apli-  
cable a la realidad actual, denominado Ley Federal de Aguas, mismo que -  
se publicó en el Diario Oficial de la Federación con fecha 11 de enero  
de 1972.

Esta ley pretende lograr uno de los propósitos fundamentales  
de la Revolución Mexicana: que las obras hidráulicas que construye el -  
Gobierno, beneficien las tierras de quienes auténticamente las trabajan.

En cuanto el tema a tratar la Ley dispone que una vez aprobado  
por el Ejecutivo Federal el proyecto de una obra de riego, la Secretaría  
de Agricultura y Recursos Hidráulicos lo hara del conocimiento de la Se-  
cretaría de la Reforma Agraria, publicándose por una sola vez en el Dia-  
rio Oficial de la Federación y en el de la Entidad Federativa correspon-  
diente, en que se vayan a construir las obras, detallando los lineamien-  
tos generales del proyecto, las fuentes de abastecimiento y delimitando  
la zona de riego que comprenderá el Distrito.

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, para que al ini-

... ###

ciarse la operación de la obra, los ejidatarios, comuneros, pequeños propietarios, poseedores o colonos, tengan definidos sus correspondientes derechos de propiedad o posesión.

La Sección Segunda del Capítulo Tercero del Título Segundo de la Ley Federal de Aguas que se denomina "De la Propiedad de las Tierras y del Servicio de Riego dentro de los Distritos", del análisis del artículo 50 se desprende que, las tierras que adquiriera el Gobierno Federal con motivo de las expropiaciones para el establecimiento de las zonas de riego correspondientes, se destinaran en el siguiente orden de preferencia:

- I.- Construir las obras e instalaciones y establecer los servicios públicos necesarios en el Distrito de riego.
- II.- Reacomodar a ejidatarios, comuneros, propietarios y poseedores de buena fé afectados por las obras.
- III.- Compensar a los pequeños propietarios o poseedores.
- IV.- Satisfacer necesidades agrarias.

De los artículos 51 y 52 de la Ley se desprende que los afectados con la expropiación deberán comprobar sus derechos de propiedad o posesión para efectos de la indemnización correspondiente en los plazos que determine la Secretaría, pudiendo cubrirse en efectivo o mediante compensación en especie, consistiendo esta última en entrega de tierras de riego dentro de la zona beneficiada la cual por texto expreso de la Ley no excederá de 20 hectáreas, y el resto de la indemnización en los casos que la hubiere se cubrirá en efectivo o podrá acreditarse a los afectados para el pago de las cuotas en la superficie con derecho a riego que se les entregue en compensación.

De acuerdo con los fines que se persiguen al hecho de limitar se las superficies privadas con derecho al riego en los futuros distritos, obedece al propósito de que las inversiones federales favorezcan al mayor número de trabajadores del campo, otorgando derechos al servicio de riego a pequeños propietarios en los nuevos distritos hasta por 20 hectáreas y a ejidatarios y comuneros en las extensiones no menores de las señaladas por la fracción X último párrafo del Artículo 27 Constitucional y el Artículo 220 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

Siguiendo con la presente exposición, del Artículo 53 de la Ley, desprendemos que si por la construcción de las obras hidráulicas - correspondientes, las tierras sujetas al régimen ejidal y comunal se -- transforman en tierras de riego, la Secretaría de la Reforma Agraria, - en coordinación con la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, propondrá las nuevas unidades de dotación de conformidad a lo establecido por la Legislación Agraria en vigor.

El artículo 55 de la Ley establece que: "... De acuerdo con el volumen anual medio de agua disponible en cada nuevo Distrito de Riego, con los programas agropecuarias y con los estudios socio-económicos regionales, el Ejecutivo Federal fijará por Decreto la superficie máxima con derecho a servicio de riego que deba corresponder a pequeños propietarios y colonos. Dicha superficie nunca será mayor de 20 hectáreas. Tratándose de ejidos y comunidades agrarias, se estará dispuesto por la fracción II del Artículo 16 de esta Ley y por el Artículo 230 de la Ley Federal de Reforma Agraria...."

En esta norma jurídica de gran trascendencia se consolida la política hidráulica de aplicación en la Secretaría, consistente en que las nuevas tierras que se abran al riego con inversiones del Gobierno - Federal, venga a beneficiar al mayor número de campesinos, auténticos - hombres del campo que realmente las trabajen, reduciendo areas indivi-- duales con derecho al servicio de riego, lográndose con ello disponer - de mayores superficies para el logro de tales finalidades.

Por lo que es de observarse que en lo futuro las nuevas obras de riego ejecutadas por el Gobierno Federal, conforme a la política de Irrigación, salvarán serios escollos que existían con la aplicación de la Ley de Riegos extendiendo sus beneficios a un número mayor de campesinos.

## 4.2 AUTORIDADES FACULTADAS PARA APLICARLA

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

La Caja de Préstamos para Obras de Irrigación, fundada en -- 1908, fué la primera Institución Oficial, que se creó para impulsar la construcción de obras de riego. Se facultó entonces al Ejecutivo del - Gobierno Mexicano para invertir hasta 28 millones de pesos en la cons-- trucción de obras para el desarrollo de nuestra agricultura de riego.(2)

En el año de 1909, Don Andrés Molina Enriquez, en su obra - - "Los Grandes Problemas Nacionales", ya anotada como uno de los grandes problemas del país, el de ampliar los cultivos de riego, pero todavía en sus ideas se desprende que las obras correspondientes para ello, se dejan en manos de la iniciativa privada, y siguiendo sus comentarios en la obra citada exponía, "que la obra de irrigación del Territorio Nacio<sup>u</sup>nal, es un conjunto una obra de tal magnitud, que un sólo esfuerzo, por muy intenso que pueda ser sería siempre insuficiente para hacerla, y -- que el trabajo de llevarla a cabo tendrá indispensablemente que hacerse por la suma organizada de muy numerosos y variados impulsos. Así es en verdad, y entre estos impulsos no son ni podrán ser jamás, los más vigo<sup>u</sup>rosos, ni los más poderosos en su totalidad, l<sup>o</sup>s que puedan hacer los - poderes públicos, ni aún sumando los poderes federales, con los Estados, sino los privados hechos por los particulares en el desarrollo de sus - intereses. La irrigación, pues, debe ser hecha por los particulares".(3)

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

Poco después de la Revolución 1910-1915, continuaron las pe-- ticiones de particulares para que el Gobierno Federal, les otorgara --

... ###

- (2) Los Recursos Hidráulicos de México y su relación con los Pro<sup>u</sup>blemas Agrícolas y Económicos del País. Obra citada, Pág. 15
- (3) Molina Enriquez, Andrés "Los Grandes Problemas Nacionales" Imprenta A. Carranza e Hijos, México 1909, Pág. 184 y 185

concesiones para el aprovechamiento de aguas federales, y en razón cada vez más creciente ya no sólo de interés particular sino general de solicitantes, se creó en el año de 1921 un organismo dependiente de la Secretaría de Agricultura y Fomento, al que se denominaría Dirección de Irrigación.(4)

Pero no es sino hasta en el año de 1921, en que se creó la Dirección de Irrigación como una Dependencia de la antigua Secretaría de Agricultura y Fomento, que puede considerarse como el primer intento serio por el Gobierno Federal para impulsar la construcción de obras de riego. Poco después en el año de 1924 se suprimió esta Dirección, pasando sus atribuciones notablemente reducidas y a cargo del Departamento de Reglamentación e Irrigación, de la entonces Dirección de Aguas, que funcionó durante los años de 1924 y 1925.(5)

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

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

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

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

Fué esta Ley la que creó, la antigua Comisión Nacional de Irrigación, la cual originalmente tuvo a su cargo el estudio, la planeación, la ejecución, la colonización y la operación de los Distritos de Riego.

... ###

- (4) Orive de Alba, Adolfo "La Política de Irrigación en México" Fondo de Cultura Económica México 1960, Pág. 39
- (5) Los Recursos Hidráulicos de México y su relación con los Problemas Agrícolas y Económicos del País, Obra citada, Pág. 17

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

Conscientes los Gobiernos Revolucionarios del papel cada vez más importante que tiene el debido aprovechamiento de los recursos hidráulicos en la prosperidad y desarrollo del país, consideran indispensable transformar la Comisión Nacional de Irrigación, elevándola a la categoría de Secretaría de Estado, ampliando sus atribuciones y dándole mayores recursos económicos para hacer posible la mejor y más rápida utilización de los recursos Hidráulicos nacionales.(6)

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

A la Secretaría de Recursos Hidráulicos se le encomendaron las siguientes funciones:

I.- El aprovechamiento de las aguas superficiales y del subsuelo en las zonas áridas, semiáridas, semi-húmedas y drenaje de las zonas húmedas, para el aprovechamiento agrícola.

II.- El aprovechamiento de las aguas superficiales y del subsuelo para el abastecimiento del agua potable de las poblaciones y el drenaje de las mismas.

III.- El aprovechamiento de las obras hidráulicas para generación de energía eléctrica.

IV.- El aprovechamiento integral y armonico de todos los recursos naturales de las cuencas de los ríos, que por sus características especiales así lo exijan.

No es sino hasta la década de los setentas que se fué estableciendo la programación en las actividades de la Administración Pública Federal; al iniciarse el periodo sexenal 1976-1982, se puso énfasis en una Reforma Administrativa, por tanto, por Decreto del 24 de Diciembre de 1976, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 del mis-

... ###

mo mes y año se expidió la Ley Orgánica de la Administración Pública - Federal, que entre muchas otras cosas más, implicó la redistribución y coordinación de funciones entre las Dependencias Administrativas del -- Ejecutivo Federal. Las anteriores Secretarías de Agricultura y de Re-- cursos Hidráulicos se fusionaron en una nueva que el artículo 35 denomi-- nado de Agricultura y Recursos Hidráulicos, en cuya fracción XXIV se le - faculta para "Vigilar el cumplimiento y aplicación de la Ley Federal de Aguas"; de las fracciones XXIII a la XXXVII del citado artículo 35 se señalan las facultades de la SARH, en materia hidráulica, que al texto expresan lo siguiente:

XXIII.- Organizar, dirigir y reglamentar los trabajos de hi-- drología en cuencas, cauces y alveos de aguas nacionales, tanto superfi-- ciales como subterráneos;

XXIV.- Vigilar el cumplimiento y aplicación de la Ley Fede-- ral 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 generación de energía eléctrica;

XXVI.- Administrar, controlar y reglamentar el aprovechamien-- to de las cuencas hidráulicas, vasos, manantiales y aguas de propiedad nacional, así como de las zonas federales correspondientes, con exclu-- sión de lo que se atribuya expresamente a otra dependencia;

XXVII.- Estudiar, proyectar, construir y conservar las obras de riego, desecación, drenaje, defensa y mejoramiento de terrenos y las de pequeña irrigación, de acuerdo con los programas formulados y que -- compete realizar el Gobierno Federal, por si o en cooperación con los - gobiernos de los Estados, Municipios o de Particulares;

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

XXIX.- Realizar los estudios geohidrológicos relacionados -- con la existencia y el aprovechamiento de los recursos hidráulicos y --

... ###

con la construcción de las obras relativas;

XXX.- Manejar el sistema hidrológico del Valle de México;

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

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

XXXIII.- 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;

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

XXXV.- 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;

XXXVI.- Levantar y mantener actualizado el inventario de recursos naturales, específicamente de agua, suelo y cubierta vegetal, así como los de población animal, y

XXXVII.- Los demás que le fijen expresamente las leyes y reglamentos.

#### 4.3 LOS DISTRITOS DE RIEGO

El artículo 27 Constitucional, establece que la Nación tendrá en todo tiempo el derecho de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación; pero se necesita hacer una distribución razonable y justa de la riqueza pública y de cuidar además su conservación, así como evitar su desperdicio, por lo cual nuestros re-- cursos naturales agua y tierra, deben repartirse de manera, que a la --

... ###

postre no resulte sólo en beneficio de unos y en perjuicio de otros, - por lo cual la administración o manejo de estos elementos naturales, de ben hacerse mediante un desarrollo económico equilibrado y en demanda - del interés público colectivo.

A causa de que los recursos hidráulicos, en México, tienen -- una deficiente distribución a lo largo y ancho de todo el territorio; - debido al régimen de lluvias que es muy variable y además la disponibi- lidad del agua que se presenta en una forma muy desproporcionada de -- acuerdo a la población y a sus necesidades, ante ese principio constitu- cional, esa situación y este problema, la creación de los Distritos de Riego en las diferentes partes de nuestra República, y de acuerdo a las características de la región afín a los adelantos de la técnica moderna y siempre dentro del marco legal de la Ley Federal de Aguas Complementa- da con la Ley Federal de Reforma Agraria, viene a ser una solución ade- cuada a los problemas y necesidades de la agricultura nacional.

Dentro del problema de estas grandes obras, también se cons-- truyen poblados para los campesinos desalojados por las obras de los va- sos de almacenamiento, centros habitaciones que forman parte de la in-- fraestructura. En ambos casos se persigue un mejoramiento sustancial - de las condiciones de vida de la población campesina y para ello la edi- ficación de poblados incluye la dotación de agua potable y alcantarilla- do, así como la construcción de obras para los servicios cívicos de sa- lud y educación.

#### 4.3.1 CREACION, ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DE LOS DISTRITOS DE RIEGO.

A) CREACION.- Los sistemas nacionales de riego, surgen a -- raíz de la construcción de obras hidráulicas por el Gobierno Federal en regiones determinadas y una vez concluidas, se constituyen en Distritos de Riego, con la finalidad de encomendarles la operación mejoramiento, conservación y administración de las obras, así como el manejo y distri-

... ###

bución de las aguas, buscando con ello, que en los mismos, se obtenga el mayor rendimiento y a la vez una organización adecuada de los usuarios beneficiados.

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

Atendiendo a ello, los diferentes tipos de riego en los Distritos, que se operan por la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, se pueden clasificar de acuerdo al modo en que se obtienen el agua para su mantenimiento, en la siguiente forma:

1.- Los Distritos de Riego que aprovechan las aguas superficiales, como consecuencia de la construcción de presas y vasos de almacenamiento o de su derivación.

2.- Distritos de Riego que aprovechan el agua de las corrientes mediante su elevación a las redes de distribución, con equipos de bombeo.

3.- Distritos de Riego que aprovechan las aguas del subsuelo mediante instalación de equipos de bombeo en pozos profundos.

4.- Existen en algunos casos, Distritos de Riego, que aprovechan las aguas residuales de alguna ciudad o población, que se puede utilizar para el riego.

Como se puede apreciar, los recursos hidráulicos que pueden aprovechar en los distintos Distritos de riego, están regulados y reglamentados por el artículo 27 Constitucional y la Ley Federal de Aguas, legalizando el aprovechamiento de estas aguas, en la creación de los nuevos Distritos de Riego, que logicamente satisfacen necesidades de utilidad pública, en beneficio de la colectividad socio-económica del país.

En síntesis la creación de un Distrito de Riego de conformidad con la Ley Federal de Aguas vigente, surge por Decreto del Ejecutivo Federal, que se publica en el Diario Oficial de la Federación como - vimos en el inciso anterior al analizar la Ley correspondiente, en el - que se establecen y delimitan los linderos que correspondan al Distrito que vaya a crearse.

B) ORGANIZACION.- De acuerdo con el Reglamento Interior de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, dentro de su estructura orgánica existe una Dirección General de Distritos y Unidades de Riego, el cual le fija a esta Dirección entre otras de sus funciones, la de operación, conservación, mejoramiento y rehabilitación de los Distritos nacionales de riego.

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

Las funciones de los Representantes y los Jefes de Distrito, estan delimitados en el Reglamento Interior en cuestión.

El Jefe de Distrito de acuerdo con el Reglamento Interior, es quien formula el Reglamento Interno del Distrito, en el que deberán definirse las obligaciones y atribuciones del personal de Operación, Conservación, Oficina de Ingeniería de Riego y Drenaje y Servicios Administrativos. Este reglamento interno se someterá a la consideración del Comité Directivo del Distrito y entrará en vigor una vez que lo haya aprobado la Dirección General de Distritos y Unidades de Riego de la Secretaría, con las modificaciones que considere conveniente.

El Reglamento Interno a que se alude, deberá apegarse de acuerdo al Reglamento Interior de la Secretaría, de acuerdo a las si-

... ###

guientes prescripciones:

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

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

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

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

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

C) FUNCIONAMIENTO.- De conformidad al Artículo 59 Fracción IV de la Ley Federal de Aguas, la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos pondrá en vigor en cada Distrito de Riego un Reglamento de -- Operación.

Sobre este particular, la Ley de Riegos, abrogada en su artículo 32 , establecía que la distribución de las aguas en los Distritos o - Unidades de Riego, se harían conforme a los reglamentos que sobre el par ticular se formulara en los términos de esa Ley y de los que rigieran - en materia de aguas.

Los Reglamentos de Distribución de Aguas o de Operación que se expidieron a la Luz de la Legislación abrogada comprendieron algunos de los siguientes capítulos, que se estima con algunas innovaciones y que - se establecieron en la posterior reglamentación a la Ley Federal de - - Aguas, los Reglamentos de Operación que con base en la misma ponga en vi gor la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos para cada Distri to de Riego.

A este respecto, como la Ley no indica quien deberá expedir - el Reglamento de Operación, es de estimarse y con las reservas del caso que es el Ejecutivo Federal, en ejercicio de la Facultad Reglamentaria, quien debe expedirlo, y como la Ley no fija o establece los lineamien--tos a que deberán sujetarse los reglamentos en cuestión, se considera -- que ello será materia de su Reglamentación correspondiente, por tales -- razones y en atención a los Reglamentos de Operación o de Distribución -- de Aguas, actualmente en vigor, en algunos Distritos de Riego y que fue--ran formulados de conformidad a la anterior legislación, los Reglamentos de Operación a que alude la fracción IV del artículo que se comenta, -- concebidos éstos como un conjunto de disposiciones de carácter legal -- que regulan las relaciones entre los usuarios y las autoridades de los Distritos de Riego, deberían de comprender invariablemente los siguientes capítulos:

- I.- Constitución y Jurisdicción de los Distritos.
- II.- Sus Recursos Hidráulicos
- III.- Organización de los Distritos.
- IV.- Comité Directivo Agrícola
- V.- Distribución de Aguas
- VI.- Cuotas que deben pagar los Usuarios
- VII.- Conservación y Mejoramiento de Obras
- VIII.- Obligaciones y Derechos de los Usuarios
- IX.- Faltas y Sanciones, Delitos y Penas
- X.- Disposiciones Generales

Con tales lineamientos, se procederá enseguida y de conformidad a la Ley Federal de Aguas, a describir el contenido de cada uno de los capítulos que se considera deberían comprender los Reglamentos de - Operación, en los Distritos de Riego.

I.- Constitución y Jurisdicción de los Distritos de Riego.-  
En este capítulo se fijarían de conformidad al Decreto de establecimiento del Distrito de Riego de que se trate y de los artículos 43 Fracción I - y 48 Fracción II de la Ley Federal de Aguas, en forma precisa los límites que comprendan las zonas de riego beneficiadas con las obras hidráululicas construídas por el Gobierno Federal.

... ###

II.- Sus Recursos Hidráulicos.- Capitulo en el que se detallarían la procedencia de las aguas que se utilizan en los Distritos - para satisfacer sus necesidades de riego, ya sean superficiales o del subsuelo o residuales, de conformidad a los Artículos 43 Fracción II y 49 de la Ley Federal que se comenta.

III.- Organización de los Distritos .- (Se detalló anteriormente.)

IV.- Comité Directivo Agrícola.- En los Distritos de Riego en Operación en el País, funcionan unos organismos denominados "Comité Directivo Agrícola", que fueron creados por Acuerdo Presidencial de fecha 2 de enero de 1953, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 17 de enero del mismo año, adicionado por el 20 de julio, publicado en el Diario Oficial el 28 del mismo mes y año y aclarado en su punto - tercero por el Acuerdo de fecha 31 de marzo de 1955, publicado en el -- Diario Oficial el 14 de abril de ese año.

A este respecto, la Ley en sus artículos 67 y 68 establece la forma en que deben integrarse, fijando las atribuciones de los mismos, y en atención a tales preceptos, los Comités Directivos se integran con sendos Representantes de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, que tendrán el carácter de Vocal Ejecutivo y Vocal Secretario; - un representante de la Secretaría de la Reforma Agraria; un representante de las Instituciones de Crédito Oficial que operen en el Distrito; un representante de la Nacional Financiera y con la representación de - los Usuarios del Distrito.

En cuanto a las atribuciones de los Comités Directivos, consisten en las siguientes:

- 1) Establecer los programas anuales agrícolas y pecuarios, tomando en cuenta los planes nacionales, formulados por Secretaría de - Agricultura y Recursos Hidráulicos.
- 2) Promover los trabajos de investigación y extensión de -- técnicas agropecuarias.
- 3) Formular y promover los planes de crédito.
- 4) Fijar los programas de riego y cultivo.

... ###

5) Fomentar la Piscicultura  
6) Promover la Organización de los productores.  
7) Promover la Comercialización de los productores agropecuarios.

8) Promover la construcción y operación de silos, almacenes y bodegas o cualquier otro sistema de preservación y manejo de los productos agropecuarios.

9) Promover el desarrollo de industrias rurales.

10) Promover la realización de las obras de infraestructura - necesarias.

11) Promover la creación de centros regionales de capacitación agropecuaria e industrial.

12) Revisar y proponer periódicamente a la Secretaria, las cuotas por servicios y los presupuestos de administración, operación y conservación de las obras del Distrito de Riego;

13) Servir de órgano de consulta en todo lo relacionado con el desarrollo del Distrito.

14) Fomentar el asesoramiento a los usuarios;

15) Atender y resolver los demás asuntos, relacionados con la explotación agrícola y pecuaria, con el propósito de lograr una mejor productividad; y

16) Las demás que les fijen esta Ley y sus reglamentos.

De lo anterior, es de desprenderse que, los Comités Directivos Agrícolas de los Distritos de Riego tienen como finalidad la coordinación de actividades intersecretariales.

V.- Distribución de Aguas.- El artículo 59 del ordenamiento en cuestión, expone que esta se hará por ciclos agrícolas, entregando a los usuarios el volumen indispensable para satisfacer sus necesidades - de riego, tomando en cuenta:

I.- La clase y número de los cultivos aprobados por el Comité Directivo.

II.- Las disponibilidades de agua que existen para dicho ciclo.

IV.- Lo dispuesto en el Reglamento de Operación que la Secretaría, ponga en vigor en cada Distrito.

Como es de observarse, para calcular el volumen que debe entregarse al usuario se consideran los diversos factores que se anotan en esta disposición.

VI.- Cuotas que deben pagar los usuarios.- A este respecto, la Ley en su artículo 69 consigna la obligación de pagar las cuotas a todos los usuarios del Distrito; y de su artículo 70 se desprende que la Secretaría 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 los que se tomará en cuenta la parte recuperable por las inversiones realizadas, así como los gastos necesarios para la adecuada administración, operación, conservación y mejoramiento del Distrito.

VII.- Conservación y Mejoramiento de Obras.- En este capítulo deberán detallarse, los trabajos que en este concepto tendrán que efectuar los Distritos y los trabajos que tengan que ejecutar los usuarios.

VIII.- Obligaciones y Derechos de los Usuarios.- En este capítulo se detallarían de manera general, las obligaciones y derechos de los usuarios en su carácter de tales en los Distritos, de conformidad a la Ley Federal de la Materia, y de los que deriven de otras fuentes.

IX.- Faltas y Sanciones, Delitos y Penas.- En este capítulo se detallarían los actos o hechos que configuren faltas y sus sanciones correspondientes de conformidad a los artículos 175 y 179 de la Ley Federal que se comenta y en cuanto a conductas constitutivas de los delitos de los usuarios de los Distritos, deberán sujetarse a los artículos 180 al 183, relacionados a los delitos especiales y las penas correspondientes, que consigna la Ley en el texto de los preceptos mencionados.

Por último, se incluirá un capítulo de Disposiciones Generales.

... ###

#### 4.3.2 DISTRIBUCION DE LA PROPIEDAD EN LOS DISTRITOS DE RIEGO

Como vimos en su oportunidad, en el año de 1926, la Ley de -- Irrigación con Aguas Federales, creó el Organismo denominado Comisión - Nacional de Irrigación y a partir de entonces se inicia en nuestro País la política de construcción de obras de Irrigación, que continuaron en el año de 1946, encomendadas a la extinta Secretaría de Recursos Hidráulicos y actualmente con la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

Como consecuencia de la construcción de las obras de irrigación emprendidas por los organismos citados, existen aproximadamente en la actualidad 80 Distritos de Riego, operados directamente por la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos; y un sinnúmero de Unidades de Riego que son pequeñas áreas dominadas por obras de infraestructura hidráulica manejadas por los propios productores y supervisados -- por la misma Secretaría.

Ahora bien, cabe citar al Ing. Adolfo Orive de Alva, que expone que "La obra realizada por los Gobiernos de 1926 a 1958, ha permitido agregar al acervo agrícola de México, como se dijo, una superficie - de riego ya en explotación de 2,238.810 Has., entre hectáreas nuevas y mejoradas".(7)

De 1926 a 1946, en los 20 años de funciones de la Comisión Nacional de Irrigación se beneficiaron 816,000 Has., incluyendo superficies nuevas y mejoradas y a partir de la creación de la Secretaría de - Recursos Hidráulicos en 1947, hasta el año de 1964, fueron beneficiadas 1,624,000 Has., que sumadas a las anteriores, dan un total de 2,440,000 Has., entre áreas nuevas y mejoradas.(8)

Ahora bien, por datos proporcionados por la Secretaría de - - Agricultura y Recursos Hidráulicos, se inserta a continuación el siguiente cuadro, sobre la distribución de la propiedad en los Distritos de Riego, durante el ciclo agrícola 1977-78, en la Región Centro-Norte.

... ###

(7) Orive de Alva, Adolfo - "La Política de Irrigación en México" Fondo de Cultura Económica - México 1960 - Pág. 39

(8) La Política Hidráulica en México - Conferencia del Ing. José Hernández Terán - Publicada por la Sría. de Recursos Hidráulicos.

DISTRIBUCION DE LA PROPIEDAD EN LOS DISTRITOS DE RIEGO  
REGION CENTRO - NORTE  
CICLO AGRICOLA 1977-1978

E J I D A L			PROPIEDAD PRIVADA		
Relación de Superficies en hectáreas	Número de Usuarios	Superficie en Hectáreas	Relación de Superficies en hectáreas	Número de Usuarios	Superficie en Hectáreas
0.1 a 5	29,545	47,742	0.1 a 5	3,186	7,785
5.1 a 10	11,314	21,887	5.1 a 10	1,823	18,845
10.1 a 20	3,081	10,819	10.1 a 20	2,662	46,142
20.1 a 50	44	1,082	20.1 a 50	1,321	44,004
Más de 50	1	90	Más de 50	402	37,214
TOTALES:	43,985	81,620		9,394	153,990

Total de Usuarios Ejidatarios                    43,985    con 81,620 Has.  
 Total de Usuarios pequeños propietarios    9,394    con 153,990 Has.

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

#### 4.4 LA NECESIDAD DE REDUCIR LA PEQUEÑA PROPIEDAD EN LOS DISTRITOS DE RIEGO.

Actualmente, parece ser que la Política Agraria, se ha orientado a destinar las tierras de riego, propiciadas por obras de irrigación a verdaderos campesinos que realmente se beneficien con el trabajo de las mismas y por ende cumplan con el fin para el cual fueron creadas. Coincidiendo con el Lic. Victor Manzanilla Schaffer, al exponer en lo que se refiere a los Distritos de Riego. "Efectivamente, las obras realizadas por los Gobiernos de la Revolución, con dinero del pueblo, han sido acaparadas en un 60 o 70% por propietarios, unas veces funcionarios, otras veces parientes de los funcionarios ..., están en manos de los llamados pequeños propietarios, estableciéndose una gravísima injusticia social que provoca tensiones, conflictos entre la pequeña propiedad y el ejido..." (9)

Notamos que se ha puesto especial empeño, en que las nuevas obras de riego beneficien a los auténticos campesinos, y en coordinación con la Secretaría de la Reforma Agraria, competente en la materia, se ha cuidado evitar las especulaciones con las tierras que se abren al riego; asimismo, consideramos el reducir áreas individuales en los Distritos de Riego, para poder contar con mayor superficie para el acodo de auténticos hombres del campo.

De lo anterior se desprende que, la tendencia es reducir las áreas de riego, no las pequeñas propiedades, esto último se nos ha ar--

... ###

(9) Manzanilla Schaffer, Victor - "Reforma Agraria Mexicana" Editorial Porrúa - México 1977 - Pág. 173.

güido en contra de nuestra postura, pero si los fines que se siguen -- con estas medidas de entregar las tierras de riego a verdaderos trabajadores del campo, creemos que lo que se tiene que reducir es la pequeña propiedad dentro de los mismos.

Al respecto sin restarle méritos y con apego a los postulados de la Reforma Agraria, creemos que la aplicación de estas medidas, sería notoriamente anticonstitucional, pues es un ataque directo a la - - fracción XV del artículo 27 constitucional que fija los límites de la - pequeña propiedad y que ordena su respeto absoluto.

Pues hemos visto también que la legislación agraria reconoce como bienes inafectables por dotación, a lo que la fracción XV del - - Artículo 27 Constitucional, reconoce como pequeña propiedad; y que la Ley Federal de Aguas en cuanto al máximo de superficie en los Distritos de Riego, se remite a la Ley Federal de Reforma Agraria y por ende al - Artículo 27 Constitucional.

Por lo anterior consideramos que tanto la reducción de áreas - de riego en los Distritos en cuestión así como la reducción de la pequeña propiedad, como consecuencia de lo primeramente señalado es anticonstitucional, en virtud de que está en contra de lo reglamentado por nuestra Legislación vigente, en cuanto a pequeña propiedad se refiere.

Pero la anterior declaración, no quiere decir que estamos de acuerdo y toca el tema central de la presente tesis a este respecto y - agregando que para un cumplimiento eficaz de la Ley Federal de Aguas. - En lo relativo a la pequeña propiedad, es necesario corregir abusos del pasado, evitando la especulación de las tierras en los Distritos de Riego y el fraccionamiento dentro de los marcos, reales o fingidos, de la pequeña propiedad en familiares y prestanombres, buscando con ello que las tierras de riego logradas por las cuantiosas inversiones de los fondos del pueblo que las mismas originan, beneficien a verdaderos y auténticos campesinos que realmente las trabajen, y así eliminando el grave problema de millares de campesinos sin tierras y con derechos a salvo.

Por lo que sugerimos para un mejor cumplimiento de la citada Ley lo siguiente:

... ###

a) Revisar el origen, el fundamento legal y la extensión de la pequeña propiedad agrícola en todos los Distritos de Riego de cada uno de los Estados de la República.

b) Adoptar nuevos sistemas de identificación personal, para la elaboración del padrón de usuarios.

Lo anterior, a efecto de que la justicia social, como obligado presupuesto en los programas de desarrollo del País, no debe postergarse en la reestructuración de nuestros recursos productivos. El auge económico no es un fin en sí mismo, la explotación de la riqueza debe planificarse en beneficio del mayor número de nacionales, tanto en razón de que tales recursos no son ilimitados, cuanto porque su realización ha defendido fundamentalmente de las necesidades, esfuerzos y carencias de la clase campesina nacional.

#### CONCLUSIONES

- 1.- El más importante tipo de propiedad en el Pueblo Azteca lo constituyó el Calpulli y en este encontramos un concepto de función social semejante al que impusiera a la propiedad el Constituyente de 1917.
- 2.- La Bula Alejandrina, El Tratado de Tordecilla, El Derecho Público Internacional de la época y la usucapión, fueron los medios por los cuales España, fundamentó su dominio sobre sus territorios de América.
- 3.- La Ley de Desamortización atacó e hizo desaparecer en parte la propiedad comunal de los grupos indígenas, motivando su fraccionamiento individual dejándola con ello, a expensas de los latifundios.
- 4.- Con las Leyes de Colonización y de Terrenos Baldíos en el Porfiriato surgen las Compañías Deslindadoras y por los despojos cometidos por las mismas, se fortalece y --consolida el latifundio en esa época.

... ###

- 5.- La Reforma Agraria, ha sido la bandera de los regímenes revolucionarios y a más de medio siglo de desarrollo en nuestro País, aún no ha sido alcanzado uno de sus principales fines, la plena realización de la Justicia Social.
- 6.- Debería de darse impulso a la explotación colectiva de los Ejidos, ya que con ello creemos, se lograrían solucionar los obstáculos que tiene la agricultura ejidal, como son, la adquisición de maquinaria e implementos agrícolas que trae consigo la modernización de aquella, la tecnificación de la agricultura logrando mejores precios a los productos agrícolas, eliminación de intermediarios, la obtención de mayores créditos ofreciendo una estable solvencia económica, etc., y creemos que, se lograría una mejor solidaridad social, en el grupo ejidal.
- 7.- El Código Agrario de 1942 y la Legislación reglamentaria anterior, reconocían como propiedades inafectables las que la fracción XV del Artículo 27 que conforme a la Reforma Constitucional del año de 1946, reconoce como pequeñas propiedades y en la forma que se estableció creemos que no debería considerarse como un régimen de tenencia de la tierra adecuada a las actuales condiciones sociales y económicas de México, además no consideramos de justicia que todavía se fije una extensión mayor de tierra cuando se cultiva con productos de mayor rendimiento como es el caso del algodón, caña de azúcar, vid, etc.
- 8.- En la actualidad, la mayor parte de las superficies en los Distritos de Riego, están en manos de los pequeños propietarios.
- 9.- Conforme a lo que consideramos en cuanto a la reducción de áreas individuales y la subsecuente reducción de la pequeña propiedad en los Distritos de Riego son medidas de hecho, no de derecho, que por muy justas y equitativas que sean, su aplicación constituye flagrante viola-

... ###

ción de la fracción XV del Artículo 27 Constitucional, que establece y ordena el respecto de la pequeña propiedad agrícola en explotación, en las extensiones que fija.

- 10.- No obstante lo anterior, consideramos que afecto de un cumplimiento eficaz de la Ley Federal de Aguas, proponemos:
  - a) Revisar el origen, el fundamento legal y la extensión de la pequeña propiedad agrícola, en todos los Distritos de Riego de cada uno de los Estados de la República.
  - b) Adoptar nuevos sistemas de identificación personal, para la elaboración del padrón de usuarios.
- 11.- Creemos que con las propuestas hechas, la mayor parte de las tierras que se obtengan por las inversiones del Gobierno Federal con los fondos del pueblo, que se destinan a la satisfacción de necesidades agrarias, que beneficien con ellas a auténticos campesinos que realmente las trabajen, se lograría solucionar el problema del inmenso número de campesinos con derechos a salvo, en nuestro País.

BIBLIOGRAFIA GENERAL DE OBRAS CONSULTADAS

- ARENAS GUZMAN, DIEGO,  
"Del Maderismo a los Tratados de Teoloyucán"  
Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución,  
México, 1955.
  
- BASSOLS, NARCISO,  
"Nueva Ley Agraria",  
Editorial Porrúa,  
México, 1950. Primera Edición.
  
- CASO, ANGEL,  
"Derecho Agrario",  
Editorial Porrúa,  
México, 1950, Primera Edición.
  
- CHAVEZ PADRON, MARTHA,  
"El Derecho Agrario en México"  
Editorial Porrúa  
México, 1982, Sexta Edición.
  
- DE LA MAZA, FRANCISCO,  
"Código de Colonización y Terrenos Baldíos"
  
- "Diario de los Debates del Congreso Constituyente de 1917"  
Tomo II, Imprenta Cámara de Diputados.
  
- DIAZ SOTO Y GAMA, ANTONIO,  
"La Revolución Agraria del Sur y Emiliano Zapata su Caudillo"  
Editorial Policromia,  
México, 1960, Primera Edición.
  
- FAVILA, MANUEL,  
"Cinco Siglos de Legislación Agraria en México",  
México, 1941, Obras Completas.
  
- FERNANDEZ Y FERNANDEZ, RAMON,  
"Economía Agrícola y Reforma Agraria",  
Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos,  
México, 1962, Primera Edición.

- GONZALEZ RAMIREZ, MANUEL,  
"La Revolución Social de México, III El Problema Agrario "  
Fondo de Cultura Económica,  
México, 1966, Primera Edición.
  
- HERNANDEZ TERAN, JOSE,  
Conferencia "La Política Hidráulica en México",  
publicada por la Secretaría de Recursos Hidráulicos,  
México, 1972.
  
- Los Recursos Hidráulicos de México y su relación con los  
Problemas Agrícolas y Económicos del País,  
Primera Parte,  
Publicación de la Secretaría de Recursos Hidráulicos,  
México, 1970
  
- MANZANILLA SCHAFFER, VICTOR,  
"Reforma Agraria Mexicana"  
Editorial Porrúa,  
México, 1977, Segunda Edición.
  
- MENDIETA Y NUÑEZ, LUCIO,  
"El Problema Agrario de México",  
Editorial Porrúa,  
México, 1981, Decimoséptima Edición.
  
- MENDIETA Y NUÑEZ, LUCIO,  
"El Sistema Agrario Constitucional"  
Editorial Porrúa,  
México, 1980, Quinta Edición.
  
- MOLINA ENRIQUEZ, ANDRES,  
"Los Grandes Problemas Nacionales",  
Ediciones Instituto Nacional de la Juventud Mexicana,  
México, 1964, Primera Edición.
  
- ORIVE DE ALBA, ADOLFO,  
"La Política de Irrigación en México",  
Fondo de Cultura Económica,  
México, 1960.

- ORTIZ HINOJOSA, MANUEL,  
"Comentarios al Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos"  
Edición de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.
  
- Recopilación de Leyes de Indias.
  
- Revista "Ingeniería Hidráulica en México", "La Política Hidráulica de México",  
Publicación de la Secretaría de Recursos Hidráulicos,  
México, 1970.
  
- ROVAIX, PASTOR,  
"Génesis de los Artículos 27 y 123 de la Constitución de 1917"  
Talleres Gráficos de la Nación, 1959, Segunda Edición.
  
- SIERRA, JUSTO,  
"Juárez, su Obra y su Tiempo"  
Imprenta Universidad Nacional Autónoma de México, 1948,  
Obras Completas del Maestro Justo Sierra, Tomo XIII.
  
- SILVA HERSOG, JESUS,  
"Breve Historia de la Revolución Mexicana",  
Fondo de Cultura Económica,  
México, 1972, Segunda Edición Revisada.

#### L E G I S L A C I O N E S

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Código Agrario.
- Ley de Riegos.
- Ley Federal de Reforma Agraria.
- Ley Federal de Aguas.
  
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

I N D I C E

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

CAPITULO I

	Pág.
EVOLUCION HISTORICA DE LA TENENCIA DE LA TIERRA EN MEXICO.	
1.1 EPOCA PRECOLONIAL .....	4
1.2 EPOCA COLONIAL .....	8
1.3 EPOCA INDEPENDIENTE .....	20
1.4 EPOCA REVOLUCIONARIA .....	34
1.4.1 PLAN DE SAN LUIS .....	35
1.4.2 PLAN DE AYALA .....	37
1.4.3 PLAN DE GUADALUPE .....	39
1.4.4 LEY DE 6 DE ENERO DE 1917 .....	41
1.4.5 LEY AGRARIA VILLISTA .....	52
1.4.6 EL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL .....	53

CAPITULO II

GENERALIDADES DEL EJIDO Y LA PROPIEDAD COMUNAL	
2.1 CONCEPTO DE EJIDO Y SUS CARACTERISTICAS .....	63
2.2 SISTEMAS DE EXPLOTACION EJIDAL .....	66
2.2.1 INDIVIDUAL .....	66
2.2.2 COLECTIVA .....	69
2.3 CLASIFICACION DE LOS EJIDOS .....	71
2.3.1 AGRICOLA .....	73
2.3.2 GANADERA .....	73
2.3.3 FORESTAL .....	74
2.4 LA PROPIEDAD COMUNAL .....	76

... #

M-0028433

CAPITULO III

	Pág.
REGLAMENTACION DE LA PEQUEÑA PROPIEDAD	
3.1 ANTECEDENTES LEGISLATIVOS .....	84
3.2 ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL, FRACCION XV .....	94
3.3 CODIGO AGRARIO 1942 .....	97
3.4 CERTIFICADOS DE INAFECTABILIDAD AGRICOLA Y - GANADERA .....	102
3.5 LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA .....	105

CAPITULO IV

LA REDUCCION DE LA PEQUEÑA PROPIEDAD EN LOS -- DISTRITOS DE RIEGO.	
4.1 LEGISLACION APLICABLE, EN MATERIA DE DISTRITOS DE RIEGO .....	109
4.2 AUTORIDADES FACULTADES PARA APLICARLA .....	116
4.3 LOS DISTRITOS DE RIEGO .....	120
4.3.1 CREACION, ORGANIZACION Y FUNCIONAMIE- TO DE DISTRITOS DE RIEGO .....	121
4.3.2 DISTRIBUCION DE LA PROPIEDAD EN LOS -- DISTRITOS DE RIEGO .....	129
4.4 LA NECESIDAD DE REDUCIR LA PEQUEÑA PROPIEDAD EN LOS DISTRITOS DE RIEGO .....	131
CONCLUSIONES .....	133
BIBLIOGRAFIA GENERAL .....	136