

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

Régimen Legal de la Explotación de Yacimientos  
Ubicados en Terrenos Ejidales y Comunales

**T E S I S**  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A  
JORGE MASCAREÑAS OSTOS

MEXICO, D. F.

1 9 6 9

947



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*

*ROGELIO MASCAREÑAS DEL ANGEL*

*Y*

*GUADALUPE OSTOS DE MASCAREÑAS.*

*Como sincero tributo a sus sacrificios por darme una carrera.*

*Fraternalmente a mis hermanos:*

*Antonino, Rogelto, Guadalupe y*

*Saúl.*

*A mi abuelita señora:*

*María Antonia del Angel Vda. de Mascareñas*

*En reconocimiento al gran cariño que le profesó.*

*LA PRESENTE TESIS FUE ELABORADA EN EL SEMINARIO DE -  
DERECHO AGRARIO DE LA FACULTAD DE DERECHO BAJO  
LA DIRECCION DEL LIC. RAUL LEMUS GARCIA.*

*Con profundo afecto para mis  
TIOS Y PRINOS.*

*A la memoria de mi  
Abuelita TEOFILA GOMEZ*

*A todos mis Maestros.*

*A mis Amigos*

*A mis Compañeros de la  
Generación 1961 de Abogados.*

*Al señor Licenciado  
LUIS HUERTA CAMPUZANO-  
por sus consejos en la elabo-  
ración de la presente Tesis.*

*Al señor Licenciado BONFILIO SEGURA NIETO*

*Con admiración y respeto.*

*A los señores Licenciados*

*RAUL LEMUS GARCIA y*

*ALVARO MORALES JURADO*

*por su ayuda en la elaboración de la presente - -*

*Tesis.*

**"REGIMEN LEGAL DE LA EXPLOTACION DE YACIMIENTOS UBICADOS  
EN TERRENOS EJIDALES Y COMUNALES".**

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

**CAPITULO PRIMERO.**

**LA PROPIEDAD EN EL DERECHO**

- a).- *Concepto del Derecho de Propiedad.*
- b).- *La Propiedad en el Derecho Romano, Francés y Español.*
- c).- *La Propiedad en el Derecho Mexicano.*

**CAPITULO SEGUNDO.**

**LA PROPIEDAD EN EL DERECHO AGRARIO.**

- a).- *El artículo 27 Constitucional; síntesis de dos ten--  
dencias en el Derecho de Propiedad.*
- b).- *Naturaleza de la Propiedad Ejidal y Comunal.*
- c).- *Limitaciones y Modalidades a la Propiedad en el De--  
recho Agrario.*
- d).- *Justificación de la Función Social de la Propiedad.*

### CAPITULO TERCERO.

#### REGIMEN DE EXPLOTACION A QUE ESTAN SUJETOS LOS BIENES EJIDALES Y COMUNALES.

- a).- Explotación de los Bienes Ejidales.
- b).- Explotación de los Bienes Comunales.

### CAPITULO CUARTO

#### REGIMEN DE EXPLOTACION DE LOS BIENES DE LA NACION ENCLAVADOS EN TERRENOS EJIDALES Y COMUNALES.

- a).- En el caso de existencia de yacimientos Petrolíferos.
- b).- Cuando existen sustancias minerales a flor de tierra y en el subsuelo.
- c).- Sobre la existencia de Lagos, Lagunas y Rios.

### CAPITULO QUINTO.

#### AUTORIZACION PARA EXPLOTACION DE ESAS MATERIAS - AJENAS A LA NATURALEZA DE LOS TERRENOS EJIDALES.

- a).- La autorización.
- b).- El permiso.
- c).- La concesión.

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

B I B L I O G R A F I A .

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

*El Problema Agrario dentro de todas las legislaciones debe ser motivo de estudio especial, ya que éste es un factor determinante en la vida política, económica y social de todos los países.*

*Al escoger el tema de "Régimen Legal de la Explotación de Yacimientos ubicados en Terrenos Ejidales y Comunales", lo hice por considerarlo de suma importancia dentro de nuestra Reforma Agraria, ya que existiendo un bien planeado sistema de explotación podrá lograrse, que el campesino mexicano tenga una mayor visión, respecto a la manera de trabajar la tierra, pues éste es uno de los problemas que impiden que pueda llevarse a cabo en forma integral la Reforma Agraria.*

*Es por eso que lo presento a la consideración de los respetables maestros miembros del Jurado, con la idea no sólo de cumplir con un requisito para culminar mis estudios, sino con el ánimo del estudiante universitario que desea aportar un grano de arena a un problema que preocupa a la atención nacional y en forma particular a los futuros profesionistas universitarios que nos sentimos obligados con esa gran masa llamada Pueblo que nos dió nuestros estudios.*

*El presente trabajo adolece de defectos que son producto de mi falta de experiencia; pero contiene en forma particular mi pensamiento y apreciaciones jurídicas.*

*Inicio mi trabajo tratando de encontrar un concepto del Derecho de Propiedad, para después continuar con el estudio de éste tanto en otras legislaciones como en la de nuestro país, esto se hace con el fin de observar la evolución que ha sufrido este derecho de propiedad desde la época Precolonial hasta llegar a la actual proyección del de-*

recho de propiedad como función social, haciendo hincapié -- en que es necesario conocer nuestra Historia para así poder entender mejor nuestro Problema Agrario.

Paso después al estudio del artículo 27 Constitucional en el cual se encuentra plasmado el concepto del Derecho de Propiedad en una forma social, que se exterioriza a través de las diversas Limitaciones y Modalidades de éste derecho que establece la norma, para evitar la concentración de la tierra y garantizar su tenencia a quien en realidad la -- trabaja, el campesino.

Continuo mi estudio, en lo referente a la manera de explotar las tierras Ejidales y Comunes, ya sea en forma -- Colectiva o Individual, presentando los pros y los contras -- de estas explotaciones.

En los subsecuentes capítulos me refiero al problema que se presenta cuando existen Yacimientos Petrolíferos o -- Minerales dentro de los terrenos Ejidales y Comunes, que -- es el tema central del presente trabajo, así como el aprovechamiento de las aguas que se encuentran en dichos terrenos y, haciendo un somero análisis de los requisitos administrativos necesarios previos para la explotación y aprovechamiento de dichos yacimientos.

CAPITULO PRIMERO.

LA PROPIEDAD EN EL DERECHO.

- a).- *Concepto del Derecho de Propiedad.*
- b).- *La Propiedad en el Derecho Romano, Francés y Español.*
- c).- *La Propiedad en el Derecho Mexicano.*

a).- CONCEPTO DEL DERECHO DE PROPIEDAD.

Al iniciar el desarrollo del presente capítulo, analizaremos cual fué el origen del Derecho de Propiedad, siguiendo al maestro *Rojina Villegas* que considera que (1) "La ocupación fué el medio primordial de adquirir el dominio --- principalmente en materia de bienes inmuebles", y así vemos que en las sociedades primitivas se ocupaban las tierras de una manera temporal, ya que por su carácter nómada no se establecían por mucho tiempo en determinado lugar, y es hasta cuando se presenta la evolución de estas sociedades primitivas, como afirma *Rojina Villegas* (2) "Que llegan a convertirse en sedentarias, encontramos que si hay una ocupación con los requisitos jurídicos, porque hay una detentación permanente de un bien". Es decir, cuando las sociedades ya se interesan en el satisfactor tierra como un medio para resolver sus necesidades, como explica el jurista *Aguilar Carvajal* (3) "Cuando las sociedades llegan al suficiente desarrollo psicológico de distinguir el hecho del Derecho, cuando llegan a preocuparse de si ese contacto con el satisfactor es o no legítimo, entonces nace la institución jurídica de la Propiedad".

El término propiedad que viene del latín *Propietas*, - propiedad y ésta de *Prope*, cerca, significando una idea de proximidad. Observando las acepciones de la palabra propiedad, son diversas ya que pueden considerarse desde variados puntos de vista como son el Económico, Filosófico, Jurídico; pero para nuestro estudio seguiremos el Jurídico ya que se aplica generalmente como equivalente de Dominio.

- (1) *Rojina Villegas Rafael. Compendio de Derecho Civil. Mé-- rico. 2a. Edición. Antigua Librería Robredo. Tomo II. -- 1966. Página 94.*
- (2) *Opus Cit. Página 94.*
- (3) *Aguilar Carvajal Leopoldo. Segundo Curso de Derecho Ci-- vil. Editorial Jurídica Mexicana. México 1960. Página 113.*

En primer término distinguiremos el concepto del Derecho de Propiedad, en sentido amplio y estricto: En el sentido amplio algunos autores consideran a la propiedad como un Derecho absoluto sobre bienes en general, incluyendo tanto a los bienes corporales como los incorporales o inmateriales; para otros es un Derecho General sobre cosas corporales, excluyendo las relaciones del hombre como las cosas que no tienen éste carácter. Junto a este sentido amplio del derecho de propiedad en que los autores incluyen a la propiedad en material encontramos que existe un sentido estricto, según el cual la propiedad es un derecho pleno y general sobre cosas corporales, singulares, integrales y específicas. Dentro del sentido estricto es preciso analizar las definiciones: 1.- Análíticas: que pretenden explicar el derecho de propiedad desde un punto de vista cuantitativo, y 2.- Sintéticas: que la explican desde un punto de vista cualitativo.

Las primeras la definen como "conjunto de facultades o atribuciones del dueño de la cosa sobre que recae". Y las segundas lo examinan de un modo más preciso e intentan dar un concepto unitario de la propiedad independientemente de los distintos derechos subjetivos que pueda tener el propietario.

Entre las definiciones de carácter Analítico-Cuantitativo tenemos:

I.- Artículo 544 del Código Civil Francés dice: "La propiedad, es el derecho de gozar y disponer de las cosas de la manera más absoluta, con tal de que no se haga de ella un uso prohibido por las leyes o por los reglamentos" (Con base en esta definición se inspiran nuestros Códigos Civiles de 1851, y de 1928 vigente).

Dentro de las definiciones Sintéticas-Cualitativas encontramos:

I.- La de las Leyes de Partidas: "Señorio es poder que home ha en su cosa de fazer della, e en ella lo que quiere segund Dios, e segund fuero".

II.- La de Derndurg: "La propiedad es la general de-  
nominación sobre la cosa corporal".

Una vez examinados los conceptos citados vemos que -  
éstos no son absolutos y por lo tanto cambian o varían en re-  
lación con la época, y la clase social dominante en el po-  
der.

Dentro del Derecho Mexicano el concepto más completo  
del Derecho de Propiedad es el citado por Rojina Villegas --  
(4) que afirma "La propiedad como el poder jurídico que una  
persona, ejerce en forma directa e inmediata, sobre una cosa  
para aprovecharla totalmente en sentido jurídico, siendo ope-  
nible éste poder a un sujeto pasivo universal, por virtud de  
una relación que se origina entre el titular y dicho suje-  
to".

b).- LA PROPIEDAD EN EL DERECHO ROMANO, FRANCES  
Y ESPAÑOL.

DERECHO ROMANO.- Desde los primeros siglos de Roma,-  
el derecho civil fué el que organizó la propiedad bajo re-  
glas precisas, las cuales admitieron sólo la propiedad Domi-  
nium ex jure Quiritium, adquiriéndola ésta por modos deter-  
minados. También vemos que los jurisconsultos Romanos al --  
estudiar el derecho de propiedad, no nos dan una definición  
de éste, no obstante que lo consideraban el derecho más com-  
pleto que se pueda tener sobre una cosa corporal y por lo --  
tanto se limitaron a explicar los beneficios que procura la  
propiedad. Estos beneficios o elementos son el Uso, el Fru-  
to y el Abuso o sea: a) El Jus Utendi.- que es la facultad-  
de servirse de la cosa y de aprovecharse de los servicios --  
que pueda rendir fuera de sus frutos.- b) El Jus Fruendi.- -  
Derecho de recoger todos los productos. c) El Jus Abutendi.  
El poder de consumir la cosa y de disponer de ella de una --  
manera definitiva, destruyéndola o enajenándola.

El derecho que tenían los Romanos sobre la propiedad

presentaba las características siguientes: Absoluto.— En cuanto no admitía limitación; Perpetuo.— Porque no se extingue con el no uso y Exclusivo.— Por que no se puede ejercer conjuntamente, por una o más personas sobre el mismo objeto.

Consideraban, por tanto, que el propietario tenía un poder absoluto sobre su cosa; pero le imponían ciertas restricciones en razón de no perjudicar a sus vecinos en el ejercicio de su derecho de propiedad y en atención al interés general.

Sobre el reparto de las tierras en Roma, explica Dionisio de Halicarnaso y Varrón citado por Eugene Petit (5) — "Que Rómulo dividió el territorio de Roma entre las 30 curias, y después bajo Numa, en virtud de un nuevo reparto, se concedió a cada Jefe de familia, una parte igual, de 2 fanegas (aproximadamente 50 áreas), lo suficiente para establecer una casa habitación y un jardín. Este lote se llamó el HEREDIUM".

Al extenderse por las conquistas el Imperio Romano, los territorios que se ocupaban pasaban a ser propiedad del Ager PUBLICUS o sea del Estado Romano. Una parte de estas tierras se destinó a aumentar la propiedad privada; pero hay que distinguir a este respecto las tierras Cultivadas y las tierras Incultas.

I.— Tierras Cultivadas.— Se enajenaron a los particulares en tres procedimientos: a).— Distribución gratuita a los ciudadanos pobres, bajo Tulio Hostilio y b).— Durante la República y el Imperio se vendieron por ministerio de los cuestores c).— Se asignaron tierras a veteranos de guerra por sus servicios prestados al Estado o a Ciudadanos que se enviaban a colonizar tierras.

II.— Tierras no Cultivadas.— Fueron ocupadas por los ciudadanos autorizados por el Estado para cultivarlas, a cambio de pagarle un censo. El ocupante de estas tierras no

(5) Petit Eugene. Tratado Elemental de Derecho Romano. Editorial Saturnino. Calleja Madrid 1936. Página 233.

tenía la propiedad, pero si la posesión, protegida por el -- Pretor, siendo ésta transmisible por herencia.

Por la organización estatal del Imperio Romano, los Patricios tenían en su poder la mayoría de las tierras, ya que tenían el derecho de ocupación o porque sus riquezas les permitían cultivar mayores extensiones de tierras, despojando a los más pobres de sus posesiones. Esto trajo como consecuencia la formación de grandes latifundios que eran cultivados por los esclavos o por sus clientes.

Los Tribunos se dieron cuenta del problema y éste -- dió origen a las Leyes Agrarias que no llevaban ningún menoscabo a la Propiedad Privada, como la Ley Licinea, que limitó el número de fanegas del Publicus, que cada ciudadano podía entonces poseer y de proceder a una repartición de esas tierras más equitativamente; no obstante ello, dichas leyes encontraron resistencia entre los ricos, quienes volvieron a reconstruir sus grandes posesiones territoriales.

Con posterioridad entran en vigor nuevas leyes agrarias, que vinieron a transformar las posesiones existentes -- en propiedades privadas mediante el pago al Estado de un Censo que debía ser distribuido entre los ciudadanos pobres, -- pero que cesó pronto de ser exigido. Domiciano sancionó las usurpaciones de las parcelas o retazos terminando en esta -- forma con el Ager Publicus (quedando sólo propiedades privadas).

Respecto a los Fundos Provinciales, los poseedores -- de ellos tenían una propiedad incompleta, ya que el Estado -- tenía el Dominium de estos fundos y más tardes los poseedores tomaron el carácter de propietarios, teniendo el Estado solamente un interés fiscal.

En relación a la manera de adquirir la propiedad, -- ésta se realizaba con arreglo al derecho civil y al derecho natural o derecho de gentes. Los modos de adquirir en el derecho civil eran: la mancipatio, la injure cessio, la usur-- caption, la adjudicatio y la lex. Las formas provenientes -- del derecho natural o del derecho de gentes eran: la ocupa--

tio y la traditio.

La Mancipatio.— Es una forma de transferir la propiedad con arreglo al derecho civil por medio del cobre y la balanza, rodeada de múltiples formalidades: El comprador y el vendedor se reúnen delante de 5 púberos aptos para el commercium, delante de la cosa vendida, condición que por su incomodidad dejó de ser exigida. El adquirente tomaba la cosa y declaraba ser propietario de ella conforme al Derecho Civil y golpeaba la balanza con una pieza de cobre que entregaba al vendedor, para representar el precio; en esta forma se consumaba la adquisición de la propiedad.

La in iure cessio.— Es otra forma de adquirir la propiedad, pero exige la presencia del magistrado, tratándose de inmuebles era necesario que se trasladasen al lugar, pero dejó de exigirse ésta condición llevando sólo un fragmento de la cosa. El adquirente, poniendo la mano sobre el objeto, manifestaba ser propietario; enseguida el magistrado preguntaba al cedente si estaba conforme. En caso afirmativo, sancionaba la afirmación y declaraba propietario al adquirente.

La Usucapio.— Es la adquisición de la propiedad mediante posesión suficientemente prolongada y reuniendo determinadas condiciones: el justo título y la buena fé.

La adjudicatio.— Es el juez, en este caso, quien opera la traslación de propiedad con el proceso de partición y deslinde, previo el ejercicio de las acciones familiae erciscundae (participación de la herencia), communi dividundo (partición de cosas indivisas) y finium regundorum (regulación de los límites de las propiedades contiguas): El juez adjudicaba mediante sentencia.

La Lex.— Hay adquisición mediante lege, cuando la propiedad es atribuida a una persona por el sólo efecto de la Ley.

Entre las formas de adquirir la propiedad conforme al derecho natural tenemos a la Ocupación, Tradición y otras formas de accesión como la adjunción, escritura o pintura, -

construcción, plantación; adquisiciones resultantes para los propietarios ribereños de la vecindad de un curso de agua; - aluvión, cause abandonado, especificación, confusión y mezcla, y adquisición de los frutos.

La Ocupación.- Es la forma de adquirir por la toma de posesión *animus domini*, de una cosa susceptible de propiedad privada y que no perteneciera a nadie. Las cosas susceptibles de ocupación son: animales salvajes, caza y pesca, botín hecho sobre el enemigo; piedras preciosas, perlas y coral, así como los tesoros.

La tradición.- Se adquiere la propiedad, pero es necesario que la cosa tenga propietario y éste la entregue y el adquirente la ocupe. Son pues éstos los elementos de la tradición: 1).- La intención de enajenar y de adquirir; La remisión de la posesión.

DERECHO FRANCÉS.- Hemos analizado con anterioridad el Derecho Romano que se caracterizó, en que el propietario ejercía el poder absoluto, perpetuo y exclusivo, sobre la propiedad, es decir: "la plena in re potestas".

A la caída del Imperio Romano, comenzó una época o periodo llamado Feudalismo con el que iniciamos el estudio de la propiedad en el Derecho Francés.

La propiedad en Francia durante la época Feudalista se presentaba con un carácter eminentemente político ya que los Reyes disponían libremente de la tierra como de su propio patrimonio y la cedían a los señores feudales para premiar los servicios que éstos les prestaban en la guerra. Los señores feudales, ante la imposibilidad de cultivar estas tierras por sí mismos, cedían su aprovechamiento a otras personas mediante el pago de una renta o canon; y es así como se presenta la división de la propiedad en dos formas: Dominio Directo y Dominio Util. La primera consistía en que su titular era el señor Feudal, el cual tenía la propiedad, además de una serie de privilegios (pago de rentas) sobre los que trabajaban la tierra, y el segundo en que su titular era la persona que trabajaba la tierra y aprovechaba una parte de los frutos, además de tener una serie de cargas y li-

mitaciones.

Se observa que esta época medieval tiene dos características primordiales; primera: La propiedad territorial tenía carácter político, ya que los que estaban en el poder disponían libremente de ella y segunda, la división de la propiedad en sus dos formas: Dominio Directo y Dominio Util.

Pero éste sistema fué atacado, ya que resulta inadmisibles que el propietario tuviera no sólo derecho sobre la propiedad sino que ejercía soberanía sobre las personas que se encontraban dentro de ella, atacándose también la división de la propiedad. Es así como se va reconociendo paulatinamente que el titular del Dominio Util era el verdadero propietario. Esta lucha alcanza su triunfo pleno con la Revolución Francesa, como afirma Taine, citado por Mazeaud (6) "La Revolución Francesa fué así: una transmisión de propiedad".

La propiedad territorial pasó del Dominio Directo al Dominio Util, y al desaparecer esta dualidad es cuando surge nuevamente la Concepción Individualista y absoluta de la Propiedad; pero diversa de la que existía en el Derecho Romano, porque la concepción individualista francesa tiene como fundamento el Derecho Natural que se considera anterior al Estado. Así tenemos en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, en su artículo 17: "la propiedad es un derecho inviolable y sagrado.....", ésto trae como consecuencia la negación del patrimonio familiar y la concepción de un derecho estrictamente individualista. Además el artículo 544 del Código Civil Francés dice: "La propiedad es el derecho de gozar y disponer de la cosa de la manera más absoluta, con tal que no se haga de ella un uso prohibido por las leyes o por los reglamentos". Esta definición subraya el absolutismo de éste derecho".

Sin embargo de esta concepción, del estudio de las teorías de los derechos naturales, que no pueden ser anteriores a la Sociedad, se desprende que la propiedad no puede ser un derecho absoluto y así lo explica el maestro Leopoldo Agui

(6) Mazeaud, Henri, León y Jean.— Lecciones de Derecho Civil. Ediciones Jurídicas. Europa América. Buenos Aires 1960. — Parte Segunda. Volúmen IV. Página 16.

lar (7) "Que el hombre en sociedad tiene deberes antes que derechos: que sólo tienen derechos de cumplir con su obligación y que la propiedad constituye una función social, que deberá ser protegida en tanto el propietario ejecute actos que contribuyan al beneficio social, debiendo de ser reprimidos los que sean en contra de la Sociedad.

Por lo tanto la evolución que ha tenido la propiedad en Francia después del Código Napoleónico fué la siguiente, - según afirma el autor francés Xazeaud (8) "A partir de 1804 - el legislador ha intentado proteger la propiedad mobiliaria, - propiedad que presenta grandísima importancia, por razón de - la extensión de su ámbito a los valores mobiliarios. Por - otra parte, el legislador se ha esforzado por facilitar el acceso de todos a la propiedad inmobiliaria y en luchar contra la excesiva fragmentación de las fincas rurales. El derecho de propiedad, por su evolución inversa a la experimentada hasta la redacción del Código Civil, se socializa cada día más. - Su carácter absoluto se ha atenuado: el ejercicio del derecho de propiedad aparece como una función social y la jurisprudencia sanciona el abuso del derecho de propiedad; aparece un nuevo dominio útil, que limita los derechos del propietario - que haya alquilado o arrendado su finca. La propiedad colectiva se desarrolla a expensas de la propiedad individual. Si cabe aprobar todo aquello que tiende a hacer más social el - ejercicio del derecho de propiedad individual, éste derecho - debe ser defendido contra los ataques de los colectivistas.

En efecto, la propiedad individual es un Derecho Natural, un derecho legítimo, que responde a los esfuerzos del hombre, pero la mejora de su suerte y de la suerte de su familia, derecho que asegura su libertad y que constituye un mejor rendimiento económico, así como la garantía de la paz social."

DERECHO ESPAÑOL. - Respecto de la propiedad en el Derecho Español, ésta presenta en general las mismas facetas que en los demás países.

(7) Opus Cit. Página 115.

(8) Opus Cit. Página 2.

En el período que puede considerarse como antiguo en España, la propiedad según algunos autores era de carácter individual o familiar de la tierra, no obstante que en algunos pueblos o tribus de los Vacceos, la propiedad era colectiva, tierras que repartían anualmente para su cultivo y los diferentes cultivadores disponían en común de las cosechas obtenidas.

Continuando con nuestro análisis, llegamos a la época llamada Visigoda, donde la propiedad presenta algunas características de la propiedad feudal. Así lo afirma Cárdenas, citado por Castan Tobeñas, cuando nos dice(9) "Que la propiedad no tenía en ésta etapa todos los signos característicos del feudalismo, pero encerraba como en incubación todos sus gérmenes. Procedía de la conquista; era el fundamento de muchos vínculos sociales; sufría algunas limitaciones en beneficio del Estado y de las clases privilegiadas; originaba ciertas obligaciones militares y confería alguna parte, aunque muy corta, de la potestad pública".

Esta época Visigoda es considerada como el antecedente y a la vez preparación del régimen feudal, ya que, al llegar a su término, se presenta la desmembración de la propiedad, es decir la propiedad en una forma dividida, y éstas una de las principales características en la Edad Media -- pues vemos que, en España se desarrolla bajo tres formas distintas: Los Feudos, Los Foros y Los Censos.

Como consecuencia de los elementos que caracterizan la propiedad feudal, antes mencionada se empiezan a desarrollar las grandes concentraciones de tierras que salían de la libre circulación, es decir, eran amortizada, convirtiéndose en patrimonios familiares inalienables, como las vinculaciones y mayorazgos. También se observa la acumulación de grandes propiedades en manos de personas jurídicas, como la Iglesia.

(9) Castan Tobeñas José. Derecho Civil, Español, Común y Foral. Tomo I Volumen 1 Madrid. 4 Edición. Editorial REVS-S. A. 1936. Página 411.

Observamos que este sistema de propiedad se presenta en casi todos los países en un momento dado, trayendo como consecuencia una reacción lógica, y España no es la excepción ya que en el siglo XIX se observa una lucha para atacar este régimen, tratando de alcanzar la propiedad individual mediante leyes y decretos; de los cuales a continuación, citaremos los más importantes: Decreto sobre cierre de fincas rústicas de 11 de Junio de 1813 (o sea tratar de evitar la concentración de la propiedad); las leyes de señorios de 1811; leyes desvinculadoras de 1820 (que suprimen los mayorazgos, patronatos, etc.); las leyes desamortizadoras de carácter civil y -- Eclesiástico de 1855 (declaración en estado de venta de las tierras de la Iglesia o Clero, ordenes militares y las de manos muertas). Todas estas leyes, al igual que en muchos países no favorecieron al campesino, ni resolvieron el problema del Agro Español, sino que, como explica Viñas Mey (10) "La Reforma Agraria en España a principios del siglo XIX permaneció anclada en el individualismo jurídico territorial de principios del pasado, sin saber asimilarse a la experiencia de otros pueblos que seguían en esta materia rutas progresistas".

Se observa que la evolución que presenta la propiedad en el Derecho Español, es la misma que en el Derecho Francés y que por tanto las leyes dictadas resultaron ineficaces. -- Afirma Castan Tobeñas que es, hasta la legislación de la República, que se acoge el principio socializador e intervencionista del Estado, en relación a la propiedad de la tierra, -- resulta de un fiel reflejo de la orientación desarrollada por la Constitución de 9 de Diciembre de 1931 y por la Ley de 15 de Septiembre de 1932, las cuales tratan de resolver el problema agrario en razón a la realidad agraria existente.

### c).- LA PROPIEDAD EN EL DERECHO MEXICANO.

1.- EPOCA PRECOLONIAL. -- Para entender plenamente nuestras instituciones agrarias, es necesario conocer nuestros antecedentes históricos ya que como afirma el maestro Horta -- Campuzano, es necesario estudiar la historia de los pueblos, -- para entender los problemas actuales, puesto que la historia nos va presentando las formas o métodos equivocados que se --

(10) Revista General de Legislación y Jurisprudencia.

han intentado para resolver los problemas agrarios, y así nos damos cuenta de los errores cometidos, y ésto debe tomarse como experiencia para tratar de resolverlos en forma distinta.

Para el estudio de la propiedad en la época precolombial, tomaremos como base los pueblos que componían la triple alianza (asteca, teapaneca y aculhua), ya que, como afirma, - Kohler, citado por Mendieta y Núñez (11) "Las condiciones de la tierra eran substancialmente las mismas en los estados vecinos". Por lo que hace a la tenencia de la tierra y a su estructura agraria el sistema que seguían era el siguiente: en cuanto a su organización interna nos dice el Doctor Mendieta y Núñez (12) "El Gobierno ( de los reinos ) puede decirse --- que, de una oligarquía primitiva, evolucionaron hacia una monarquía absoluta; El rey era la autoridad suprema, el señor de vidas y haciendas; a su alrededor, como clases privilegiadas, se agrupaban, en primer término los sacerdotes, representantes del poder divino, que, por lo general, eran de noble estirpe; los guerreros de alta categoría, nobles también en su mayor parte y, en segundo término, la nobleza en general, representada por familias de abolengo.

Venia después el pueblo, una masa enorme de individuos sobre cuyos hombros se mantenían las diferentes clases - enumeradas".

Esta organización de los pueblos de la Triple Alianza tenía como consecuencia una distribución de la tierra bastante parcial en favor de las clases privilegiadas, así lo afirma Rea Moguel (13) "Ya que el Rey era el dueño absoluto del territorio conquistado, por lo tanto, toda forma de propiedad provenía del Monarca, quién distribuía las tierras según su real criterio". Así el monarca era el único que tenía la --- propiedad individual en el amplio concepto romano, "la plena in re potestas".

(11) Mendieta y Núñez Lucio. El Problema Agrario en México. - Editorial Porrúa. S. A. Sava. Edición 1964. México. Página 17.

(12) Opus. Cit. Páginas 3 y 4.

(13) Rea Moguel Alejandro. México y su Reforma Agraria Integral. Antigua Librería Robredo. México 1962. Página 16.

Respecto a la propiedad en esta época el Maestro Mendieta y Núñez explica que ésta se encontraba dividida en tres grupos:

*Primer Grupo.*— Propiedad del Rey, Propiedad de los Nobles, Propiedad de los Guerreros.

*Segundo Grupo.*— Propiedad de los Pueblos.

*Tercer Grupo.*— Propiedad del Ejército y Propiedad de los Dioses.

Propiedad del Rey.— Con anterioridad se ha dicho que la propiedad del monarca era la única entenuica a la manera de los romanos; con el triple atributo de que éstos investían el derecho de propiedad; la facultad de usar, de gozar y disponer de las cosas y por tanto transmitirla, enajenarla, darla en usufructo, o en la forma que mejor le pareciere, aún cuando se ajustaba a las costumbres y a las tradiciones. Su fundamento era la conquista.

Al efectuar la transmisión de la propiedad, casi siempre la sujetaba a ciertas condiciones, por lo cual era difícil desligar esa propiedad, ya que pasaba de padres a hijos.— Las personas a las que les transmitía o donaba la propiedad eran miembros de la familia Real; nobles en recompensa de servicios o guerreros en recompensa de sus hazañas (bajo ciertas restricciones y obligaciones).

Propiedad de los Nobles y de los Guerreros.— La propiedad de éstos se derivaba de las donaciones y enajenaciones de que eran objeto por parte del monarca, esta propiedad se encontraba sujeta a ciertas modalidades, como la de transmitirla a sus hijos; no venderla a plebeyos, etc. Esta propiedad era de las tierras conquistadas, que eran trabajadas por los antiguos dueños, o sean los pueblos conquistados, y bajo las condiciones que les imponían los nuevos propietarios.

Pero tanto los nobles como los guerreros, tenían otras propiedades que se remontaban a la época en que fueron fundados los reinos, estas tierras eran trabajadas por los mozos les, peones de campo o bien por renteros.

Propiedad de los Pueblos.— El origen de esta propiedad se remonta desde la llegada de grupos o tribus, de varias familias fundadoras de los reinos de la Triple Alianza, que se apropiaron de determinadas fracciones para su subsistencia. A éstas fracciones se les dió el nombre de Chinacalli o Calpulli que, según Alonso de Zorita, significa (14) "Barrio de gente conocida o linaje antiguo".

La nuda propiedad de éstas tierras del Calpulli pertenecía a éste, y el usufructo de las mismas a las familias que las poseían, bajo condición de cultivarlas sin interrupción y con la obligación de permanecer en el barrio, bajo pena de perderla. Esta propiedad sólo era gozada por los descendientes de los habitantes del Calpulli.

Además de los Calpullis, existía otra clase de propiedad que pertenecía a todos los habitantes de los pueblos, las llamadas tierras del Altepetlalli, que eran trabajadas en común por todos los habitantes, y de lo que se obtenía, una parte se destinaba a los gastos públicos del pueblo y la otra al pago del tributo.

2.- Con posterioridad a la conquista se inicia el período llamado Colonial.— En donde la propiedad presenta nuevas formas que dividiremos en tres partes para su análisis:

- I.— Propiedad Privada de los Colonos Españoles.
- II.— Propiedad Eclesiástica.
- III.— Propiedad de los pueblos de Indios.

I.— Propiedad Privada de los Colonos Españoles.— La conquista de la Nueva España, fue hecha por un ejército mercenario, formado de hombres a quienes se les pagaría de acuerdo con el botín obtenido, en proporción a su categoría y al servicio prestado. De ahí que los primeros repartos de tierras en la Nueva España se hicieran en retribución de los servicios aportados a la Conquista, repartos que estaban autorizados por las Leyes de Partidas.

(14) Alonso de Zorita. Breve y Sumaria Relación de los Señores de la Nueva España. Ediciones de la U.N.A.M. 1942. Página 30.

El Maestro Mendieta y Núñez nos dice que al lograrse la Conquista de la Nueva España y con el fin de asegurar la subsistencia de los conquistadores se les asignaron tierras y un número suficiente de indígenas (Encomiendas).

Los Repartos de que hacemos mención que eran concedidos o confirmados por disposiciones Reales, no tienen el carácter de Donación ya que se hacían como se ha dicho en pago o remuneración de los servicios prestados a la Corona. Con posterioridad los Reyes Españoles repartieron grandes extensiones de tierras a título de Donación con el fin de alentar al descubrimiento de nuevas tierras y fomentar la Colonización, ésto se hizo con base en la Ley de 19 de Junio de 1513 de "Distribución y Arreglo a la Propiedad". A los repartos de tierras, hechos en virtud de esta Ley, se les conoce con el nombre de Tierras Mercedadas, ya que para que tuvieran validez era necesario que fuesen confirmados dichos repartos -- por una disposición real llamada MERCED.

Los primeros repartos de tierras realizados con base, en la Ley antes mencionada, fueron simultáneos a la Fundación de Pueblos Españoles en tierras conquistadas, teniendo también como fin la colonización de la Nueva España; aplicándose las disposiciones establecidas en las Ordenanzas de Población, que dejaban la colonización de los países conquistados a la iniciativa y al esfuerzo de los particulares.

El maestro Mendieta y Núñez nos comenta que los trámites, para fundar un pueblo español eran los siguientes: -- a).- Se realizaba un convenio o capitulación entre los gobernadores de las nuevas provincias, con las personas consideradas más capaces y de mayores dotes morales, que deberían comprometerse a poblar los puntos que con ese fin se escogieran, b).- Una vez escogido el lugar, y a fin de llevar a cabo la traza del pueblo, las Ordenanzas de Población repiten las leyes y costumbres que en España se seguían al fundar un nuevo centro de población; debería determinarse una extensión de tierra suficiente para Dehesas y Ejidos, otra para Propios y el resto se dividía en cuatro partes, la primera parte era -- para él que había obtenido la capitulación; las tres restan-

tes para repartir suertes iguales entre los pobladores, y la superficie que sobrara, se reservaba para los que posteriormente se establecieron en el pueblo.

II.- Propiedad Eclesiástica.- Junto a la propiedad privada de los españoles se fue desarrollando la propiedad eclesiástica no obstante las prohibiciones para adquirir bienes raíces, ésta propiedad la empezó a adquirir la Iglesia a través de limosnas y, principalmente, por donaciones de particulares. Así fué como la propiedad que llegó a amontonarse en bienes fue cuantiosa y, por lo mismo, en un momento dado de la Historia decidió sobre la situación política y los destinos de nuestro país.

III.- Propiedad de los Pueblos de Indios.- Al realizarse la conquista de la Nueva España se hicieron múltiples repartos de tierras a los españoles, como hemos analizado anteriormente. Pero éstos repartos la mayoría de las veces se hicieron en perjuicio de la propiedad indígena, y en esta forma va desapareciendo la propiedad indígena, de los Reyes-Guerreros, Nobles y de la destinada al culto y al ejército, respetándose los Calpullis y también algunas otras tierras comunales; pero en algunos casos se les dió la propiedad individual a los indígenas, en razón de haber prestado servicios a la Corona o por compra que de ella hicieron.

Los Reyes de España siempre se preocuparon por el problema evangelizar a los indígenas, comentándolo así el maestro Andieta y Núñez (15) "Que el emperador Carlos V ordenó que el Consejo de Indias y los prelados residentes en la Nueva España se congregasen para acordar lo que estimaran a propósito sobre este punto. Obedeciendo ese mandato, en el año de 1547" - resolvieron que los indios fuesen reducidos a pueblos, y no viviesen divididos y separados por las sierras y montes, privándose de todo beneficio espiritual y temporal, sin socorro de nuestros ministros y del que obligan las necesidades humanas que deben dar unos hombres a otros".

(15) Opus Cit. Página 55.

Con base en el anterior acuerdo, las Autoridades Españolas en la Nueva España empezaron a reducir o concentrar a los indios, en determinados lugares, para lo cual les otorgaban determinada cantidad de tierras, llamada FUNDO LEGAL; la primera disposición que se dicta para precisar la extensión de este fundo, es la Ordenanza de 26 de Mayo de 1567 expedida por el Marqués de Falces, Virrey de la Nueva España, que señaló que la extensión sería de 500 varas contadas a partir de las últimas casas de los pueblos hacia los cuatro puntos cardinales. Esta Ordenanza fue confirmada y reformada por Cédula Real de 4 de Junio de 1687, estableciéndose que no fueran 500 varas sino 600. Esto preocupó a los Españoles que tenían propiedades territoriales en la Nueva España y lograron que estas 600 varas no se contaran a partir de las últimas casas de los pueblos, sino que tomaran como centro la Iglesia, o sea el centro del Pueblo y así quedó en forma definitiva el fundo legal, que el Maestro Mendiesta nos explica, fué destinado por su origen para que sobre él se levantaran los hogares de los indios, y por su origen también no enajenables, pues se otorgó la propiedad a la entidad pueblo y no a las personas particularmente designadas.

Dentro de la propiedad de los pueblos de indios, encontramos a los EJIDOS, que gramaticalmente significa (15) - "El campo o tierra que esta a la salida del lugar, y no se planta ni se labra y es común a todos los vecinos; y viene de la palabra latina exitus, que significa salida".

En los pueblos de Españoles, el ejido era de uso común e inalienable y no se podía ganar por prescripción. Explica el maestro Mendiesta que por Cédula de 1º de Diciembre de 1573, Felipe II dió origen en la Nueva España a los Ejidos, ya que en España existían con anterioridad, situado a la salida de las poblaciones. Al efecto mandó que los (17) - "sitios que han de formar los Pueblos y Reducciones tengan -

(16) Escriche. Joaquin. Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia. Madrid. Tomo II 1874. Página 73.

(17) Opus Cit. Página 62.

comodidad de aguas, tierras y montes, entradas y salidas y - labranzas y un Ejido de una legua de largo, donde los indios puedan tener sus ganados, sin que se revuelvan con otros de españoles".

De lo explicado anteriormente se desprende que el -- concepto español del Ejido, es totalmente diferente al sustentado en la Legislación Revolucionaria de México.

Dentro de la Época Colonia existía otro tipo de propiedad perteneciente a los indígenas que eran las Tierras de Común Repartimiento, que era usufructuadas por las familias pertenecientes a las nuevas fundaciones de indígenas, estas tierras eran iguales a las que tenían los indígenas en los - Calpullis, pero éstas ya fueron administradas por las Autoridades Españolas, respetando la antigua organización indígena.

Había también dentro de esta organización tierras -- llamadas PROPIOS cuyos productos eran destinados a cubrir de terminados gastos públicos, éstas tierras fueron cultivadas en la época Prehispánica colectivamente por los indígenas -- del barrio a que pertenecían y ya dentro de la época colonial, no se cultivan de esta forma, sino que los vecinos del pueblo la trabajan en forma individual, solicitándolo en forma de arrendamiento.

También se legisló respecto a los Montes, Pastos y - Aguas, que debían de ser aprovechados en forma común por los indígenas.

En síntesis puede decirse que la organización de la propiedad en la Colonia no coincidió con la realidad reinante, ya que, si bien es cierto que las diversas Cédulas de -- los Monarcas Españoles trataban de proteger a la propiedad indígena, y de evitar los abusos de los colonizadores y autoridades españolas, ésto no se llevó a cabo, ya que los españoles al ejecutar las Cédulas Reales, lo hacían en forma elástica y de manera de proteger sus intereses. Como consecuencia de estos abusos y atropellos, la clase indígena llega a principios del Siglo XIX, sin tierras, oprimidos, veja-

dos, y por lo tanto; es de considerarse al igual que algunos maestros como Mendieta y Núñez y Huerta Campuzano, que ésta fué una de las causas por la que los indígenas se unen AL MOVIMIENTO DE INDEPENDENCIA.

3.- PROPIEDAD DESDE LA EPOCA DE LA INDEPENDENCIA HASTA EL AÑO DE 1857.— En este punto seguiremos los lineamientos generales de las Obras del Maestro Mendieta y Núñez, el Maestro Kansanilla y los apuntes del Maestro Huerta Campuzano.

Al lograrse el triunfo del movimiento de independencia en el año de 1821, se observa el problema de como estaba repartida la propiedad, presentándose en dos aspectos:

- a).— La desigual distribución de la tierra.
- b).— La desigual distribución de los habitantes en el territorio de la República.

En cuanto al primer aspecto o sea la desigual distribución de la tierra, el Gobierno de esa época consideró que tenía menos importancia que el segundo, y trata de atacar la desigual distribución de los habitantes en la República y para el efecto se dictan una serie de Leyes de Colonización, a fin de distribuir mejor a los habitantes en el Territorio Mexicano y lograr la afluencia de extranjeros a fin de elevar el nivel cultural del Pueblo Mexicano y poblar parte de este territorio.

Las Leyes de Colonización a que hacemos mención se dictaron en los años de 1823 a 1854, coincidiendo en tres puntos:

- I.— Recompensas en tierras baldías a los militares.
- II.— Concesiones a los colonos extranjeros.
- III.— Preferencia en la adjudicación de baldíos a los vecinos de los pueblos cercanos a ellos.

Observamos a través de la Historia que estas Leyes de Colonización, resultaron ineficaces para resolver el problema de la colonización del País, y la distribución de los habitantes mexicanos en forma equivalente. Esta ineficacia fué producto de la inseguridad que les planteaba a los extranjeros en cuanto a sus títulos de propiedad, y respecto a los

nacionales porque al hacerse y aplicarse estas leyes no se -- tomó en cuenta la idiosincracia del campesino mexicano, pues éste no posee el espíritu aventurero y audaz del Europeo, sino que por el contrario él desea que sus problemas le sean -- resueltos en el lugar donde vive, donde están sus antepasados, familiares, etc, y por lo tanto la propiedad indígena continúa en decadencia, acrecentándose el problema de la desigualdad en la distribución de la tierra.

Con posterioridad se le presenta al gobierno el problema de las grandes concentraciones de tierras en manos del Clero, y que tratan como consecuencia la decadencia en el Erario, por la falta de circulación de bienes, y el estancamiento de capitales; que, si bien es cierto este problema ya existía desde la época Colonial, alcanzó su máximo desarrollo en el año de 1830.

Con el fin de atacar éste problema surgen las Leyes -- llamadas de la REFORMA:

a.- Ley de Desamortización de 25 de Junio de 1856.

b.- La Ley de Nacionalización de los bienes eclesiásticos de 12 de Junio de 1859.

La Ley de Desamortización, se expidió para lograr que los bienes pertenecientes al Clero se adjudicasen a aquellos que los trabajaban, pero por esa adjudicación la Iglesia recibiría una indemnización. Otro de los fines de esta Ley era de que se desarrollara la propiedad raíz y lograr un impulso en la Industria y normalizar el Estado sus impuestos.

Pero esta Ley no alcanzó los fines antes mencionados por los ataques que sufría por parte de la Iglesia, y el Gobierno, a fin de suprimir estos ataques, expidió la Ley de -- Nacionalización de bienes eclesiásticos, que es la subrogación del Gobierno en los Derechos del Clero, sobre las fincas desamortizadas y los capitales impuestos, que desde entonces fueron redimibles a favor del Estado.

En conclusión podemos afirmar que las Leyes de Desamortización y Nacionalización, terminaron con la concentración de tierras por parte de la Iglesia; pero trajeron como --

consecuencia la creación de grandes latifundios en manos de particulares y dejaron a su suerte una pequeña propiedad, - demasiado reducida y demasiado débil, en manos de la población indígena que cultural y económicamente estuvo incapacitada no sólo para desarrollarla, sino aún para conservarla.

4.- LA PROPIEDAD EN EL PERIODO DE 1857 a 1917.- Escon la Constitución de 1857 con la que continuamos el estudio de la propiedad, la cual establece en su artículo 27 -- lo siguiente: Absorve los preceptos fundamentales de la Ley de Desamortización que trajo como consecuencia el desconocimiento de la personalidad jurídica de las comunidades indígenas; y por lo tanto estas fueron víctimas del despojo de sus tierras ya que quedaban indefensas ante la Ley.

Con fecha 20 de Julio de 1853, se expidió una Ley - de Terrenos baldíos, que fué la que vino a determinar la -- competencia Federal en las cuestiones referentes a tierras baldías observándose que contenía los mismos fines que las Leyes de Colonización.

Posteriormente en el año de 1883 se inicia un nuevo movimiento de concentración de la propiedad inmueble, pues por la Ley de 15 de Diciembre de ese año, el Poder Ejecutivo contrató con Compañías Deslindadoras, para que localizaran y midieran los terrenos baldíos, recibiendo éstas en -- recompensa un tercio de las tierras medidas, en pago de sus servicios; de allí que gran parte del territorio nacional -- pasó a manos de estas empresas, a quienes solamente les era permitido enajenar extensiones menores de 2,500 hectáreas. -- Las Compañías antes citadas al efectuar la medición de terrenos invadieron las propiedades de los pueblos o rancherías, al grado de que despojaron a esas comunidades o núcleos de población de sus propiedades, desprendiéndose de -- lo antes mencionado que estas Compañías trajeron como consecuencia la depreciación de la propiedad agraria y contribuyeron a la formación de extensos latifundios.

Con posterioridad se dicta la Ley de 20 de Julio de 1894 en la que se clasifica el territorio nacional de la siguiente manera:

Terrenos Baldíos.— Son baldíos todos 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 honoroso o lucrativo a individuo o corporación autorizada para adquirirlo.

Demasías.— Tierras que, siendo ocupadas por individuos dentro de los límites establecidos de sus propiedades, — excedían de la extensión especificada en sus escrituras.

Excedencias.— Por tales tierras se entendían las — que ocupadas durante veinte años o más lindaban con la propiedad legítimamente poseída por el dueño, no quedando incluidas dentro de los límites que se determinaban en las — escrituras, y por,

Terrenos Nacionales.— Se comprendían los baldíos que fueran descubiertos acotados y medidos por una comisión pública o por compañías autorizadas para ello; dentro de éstos estaban incluidos los baldíos que hubieran sido ilegalmente reclamados o los que, habiendo sido adjudicados, fuesen abandonados.

Esta ley autorizó la adquisición de las tres primeras clases de tierras sin límite de extensión, de allí que — las compañías y particulares poderosos se dieran a la tarea de adquirir grandes extensiones de tierras.

Por lo antes analizado se observa que las soluciones planteadas para resolver el problema agrario y lograr que la propiedad quedara repartida equitativamente no fueron alcanzadas, y por lo tanto la distribución de la propiedad se presenta en los inicios del siglo XX en la forma siguiente:

I.— La pequeña propiedad individual de los indígenas, había casi desaparecido, ya que ésta había sido vendida por estos mismos, en virtud de la falta de cultura y su situación económica. Esta propiedad era totalmente desproporcionada con los grandes latifundios de particulares.

II.— Existían grandes extensiones de tierras, que se encontraban en manos de unas cuantas personas y que eran — trabajadas por los indígenas, que en su mayoría habían per—

dido sus tierras, trabajando bajo jornales bajísimos.

III.- Existía la propiedad de los pueblos, que se encontraba rodeada de grandes latifundios, los cuales le impedían extenderse de acuerdo con sus necesidades.

Siendo así como nuevamente el campesino mexicano se lanza a la lucha para tratar de alcanzar un pedazo de tierra. Observándose que siempre las revoluciones en nuestro País han tenido como base o causa la mala distribución de la tierra y la falta de seguridad en el campo.

Como consecuencia de este movimiento que surge en el año de 1910, nace la Constitución de 1917, que eleva al rango Constitucional el derecho de propiedad con sentido social, adaptándolo a las necesidades del pueblo y disponiendo en su artículo 27 los lineamientos fundamentales del Derecho de Propiedad, presentándolo como función social y considerando a la seguridad social y a la igualdad de los hombres como principios superiores a la libertad individual.

## CAPITULO SEGUNDO.

### LA PROPIEDAD EN EL DERECHO AGRARIO.

- a).- *El artículo 27 Constitucional: Síntesis de dos tendencias en el Derecho de Propiedad.*
- b).- *Naturaleza de la Propiedad Ejidal y Comunal.*
- c).- *Limitaciones y Modalidades a la Propiedad en el Derecho Agrario.*
- d).- *Justificación de la Función Social de la Propiedad.*

a).- EL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL: SINTESIS DE DOS TENDENCIAS EN EL DERECHO DE PROPIEDAD.

Los Constituyentes de 1917, tomando como base las luchas intestinas en que había vivido el País en épocas anteriores, en virtud de la mala distribución de la tierra y la falta de seguridad en la misma, establecieron en el Artículo 27 de la Constitución, adelantándose en forma sorprendente a las Constituciones de los países más aventajados del órbe, un régimen de propiedad que, apartándose de los lineamientos de un Individualismo fundado en el Derecho Romano y con posterioridad invocado en los principios de la Revolución Francesa, que resultaba anacrónico para las ideas de la época que se estaba viviendo, se enfocó hacia un régimen en el que para el Estado es fundamental el interés social, sin descuidar el interés individual; pero siempre tomando éste en beneficio de la función que representa frente a la Sociedad.

Ahora bien, aceptado en principio, como es cierto, - que, como en muchas legislaciones ocurre, en la Constitución Política del País al lado de los preceptos Constitucionales más avanzados existen residuos de la corriente individualista que predominaron en épocas anteriores y, lo que es más, - dentro de un mismo precepto existen ambas tendencias (individual y social) vemos que tal cosa ocurre en el Artículo 27 Constitucional, en que, sustentando la tesis modernista de la propiedad como función social, tímidamente esboza las modalidades que el Estado puede imponer a la propiedad, haciéndolo en forma tan poco clara que es necesaria la Jurisprudencia posterior de la Corte para aclarar su contenido. El maestro Mendieta y Núñez nos confirma lo antes expuesto al manifestar (1) "que la Constitución de 1917 quiere ser una síntesis de dos tendencias sociales en lucha; en ella perdura la posición liberal, individualista, pero al propio tiempo se inicia con vigor una nueva organización social basada en el ideal socialista sin concretarse a ninguna escuela; en ninguna tendencia definida".

Y así observamos, analizando el Artículo 27 Consti-

(1) Mendieta y Núñez Lucio. El Sistema Agrario Constitucional. Editorial Porrúa. S. A. Página 16. 1951.

tucional que dice (2) "La propiedad de las tierras y aguas -- comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, -- corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares constituyendo la propiedad privada". De este párrafo se desprende que el Constituyente de 1917, le quita a la propiedad el carácter que tenía conforme a la tendencia individualista que no permitía la ingerencia del Estado en la propiedad territorial, dándole a éste el poder de disponer de ella, presentando aquí la propiedad el carácter social, ya que el Estado será el encargado de vigilar que se cumpla el interés social frente al individual.

El párrafo segundo del precepto analizado es concluyente cuando dice: (3) "Las expropiaciones solo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización". -- Aquí se observa un residuo de la corriente individualista, -- que queda minada en sus bases por lo que respecta a la propiedad.

Del párrafo anterior parece desprenderse que existe una contraposición, entre el interés general y el interés particular, pero no existe tal cosa; sino que la seguridad individual de los particulares frente a cualquier acción ilegítima o arbitraria del Estado, dentro de sus intereses, debe establecerse en cualquier estado de Derecho y el nuestro así lo establece, al estar la Constitución por encima de las demás Leyes. Si bien es cierto, en éste párrafo del que hacemos mención anteriormente, en el cual el Estado para realizar una expropiación, debe hacerlo por causa de utilidad pública y mediante indemnización, se toma en cuenta aquí el interés individual de los particulares, lo hace no por ellos mismos, sino por lo que representan para la función social que constituye para la colectividad.

El Artículo 27 Constitucional, en otro de sus párrafos nos dice (4) "La Nación tendrá en todo tiempo el Derecho

(2) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. --  
Párrafo 1.  
(3) Opus. Cit.  
(4) Opus. Cit. Párrafo 111.

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 aprovechación, -- para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación....". Aquí encontramos que el Estado no sólo interviene en cuanto al reparto de la tierra sino que también en el cultivo y explotación de la misma, para lograr en esta forma un beneficio social en favor de la clase que vivió por muchas épocas desposeída y explotada por diversos sectores económicos de potencia superior.

Partiendo de lo antes expuesto podemos considerar -- que las dos tendencias (individual y social) que se encuentran sintetizadas dentro del artículo 27 Constitucional, se compaginan perfectamente y que los derechos sociales vienen a reafirmar los derechos individuales, así como que el interés individual es observado, en la medida que represente un bienestar social.

**b).- NATURALEZA DE LA PROPIEDAD EJIDAL Y COMUNAL.**

En páginas anteriores hemos visto que en el Artículo 27 Constitucional se encuentra el fundamento de la propiedad como función social, realizándose ésta en el Derecho Agrario mediante la Restitución de tierras a las poblaciones injustamente despojadas, dotándose de tierras a los que no la tienen y que las necesitan para su sostenimiento.

En el artículo antes citado de la Constitución de -- 1917, se dice (5) "La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del Territorio Nacional corresponden originariamente a la Nación". Y así una vez asumida por la Nación la propiedad originaria de las tierras y aguas inició la tarea de Redistribuir la propiedad agraria -- mediante leyes secundarias que fueron expidiéndose para regular la materia, siendo así como el Estado fué entregando tierras a los núcleos de población a título de Restitución, Dotación o Ampliación según lo establecen los Artículos 40, 50, 76, y 97 del Código Agrario Vigente.

(5) Opus. Cit. Párrafo 1.

Naturaleza de la Propiedad Ejidal.— Vemos que el Estado, al otorgar la propiedad a los núcleos de población a través de dotaciones y ampliaciones dió a la tenencia de la tierra una naturaleza especial al considerarla Inalienable e Inembargable. Al respecto, el maestro Mendieta y Núñez nos dice (6) "Que ésta naturaleza de la propiedad ejidal en el sentido de considerarla inalienable e inembargable, en juicio y fuera de él, por autoridad alguna", se estableció por primera vez en la Ley del Patrimonio Ejidal del 25 de Agosto de 1917.

Esta limitación de inalienabilidad al Derecho de Propiedad no se encontraba consignada ni en la Ley de 6 de Enero de 1915 ni en el artículo 27 Constitucional en su forma original. Ahora bien ya en la actualidad el Estado está facultado para imponer a la propiedad y en particular a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público. Comentando lo anterior y de acuerdo con la Historia de nuestro pueblo en lo referente al Agro, son necesarias como bien social, las restricciones a la propiedad; pues de lo contrario la Reforma Agraria no evolucionaría para alcanzar sus fines, formándose nuevamente un caos agrario en el que saldría perjudicado de inmediato el ejidatario, quien por su incultura y falta de recursos pasaría nuevamente a ser el peón del terrateniente y con ello se estancaría su capacidad económica y cultural con lo que llegaríamos a la negación de la Reforma Agraria.

La Ley del Patrimonio Ejidal otorgaba a los pueblos la propiedad comunal de las tierras de los ejidos, con posesión y goce individual de lotes, imponiéndole al ejidatario la obligación de cultivar la tierra con la sanción de la pérdida de la misma en el caso de que la dejara sin cultivar durante un año, sin causa justificada. Los lotes vacantes debían ser repartidos por Junta General de Ejidatarios entre los nuevos Jefes de familia y, en tanto se hacía el reparto, el lote volvería por Reversión al pueblo o núcleo de población.

(6) Mendieta y Núñez Lucio. El Problema Agrario en México. —  
Página 226.

Con posterioridad, al expedirse el Código Agrario en vigor de 31 de diciembre de 1942, este ordenamiento establece en el libro Tercero del Régimen de Propiedad y la Explotación de los Bienes Ejidales. El primer tipo de propiedad que se consigna, es la de los núcleos de población, que se entrega a partir de la diligencia de posesión definitiva con las limitaciones y modalidades que éste ordenamiento le fija, sobre las tierras y aguas que se le concedan por Resolución Presidencial. También se concede la propiedad de los montes y pastos de uso común al núcleo de población, con la excepción de que cuando se abran al cultivo y se fraccionen, se adjudiquen individualmente.

Como característica esencial de la propiedad ejidal se dispone que los solares y parcelas que hayan pertenecido a ejidatarios y que estén vacantes, por ausencia de herederos o sucesor legal, volverán a ser propiedad del núcleo de población para que éste a su vez los adjudique a los ejidatarios que carezcan de ellas.

Se está limitando el poder de disposición de los núcleos de población cuando se establece que éstos en ningún tiempo pueden desconocer o menoscabar en forma alguna los derechos de sus componentes respecto al aprovechamiento de los bienes ejidales.

Continuando nuestro análisis y como característica esencial de la Propiedad Ejidal, encontramos lo establecido por el artículo 138 del Código Agrario Vigente que dice: (7) "Los derechos que sobre bienes agrarios adquieran los núcleos de población serán inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransmisibles y, por tanto, no podrán en ningún caso ni en forma alguna enajenarse, cederse, transmitirse, arrendarse, hipotecarse o gravarse, en todo o en parte, siendo inexistentes las operaciones, actos o contratos que se hayan ejecutado o que se pretendan llevar a cabo en contravención de este precepto. Esta disposición es aplicable a los bienes que se reconozcan y titulen en favor de comunidades".

(7) Código Agrario Vigente. 1965.

De este precepto y de los juicios anteriores se desprende la Naturaleza de la Propiedad Agraria Ejidal, con las limitaciones que tienen su fundamento en el deseo del legislador de proteger a la clase campesina de las maniobras que había sido objeto en otras épocas.

De la exposición desarrollada se desprende que es necesario conocer la Historia de la Propiedad en México, para así poder tomar en cuenta todo aquello que se ha realizado en beneficio o detrimento de la clase campesina y es así como --volvemos, a través de la Constitución de 1917, en cierto modo a la organización de la propiedad que imperaba en la Época --Prehispánica, en la que el Calpulli, representado ahora por --el núcleo de población, goce de la propiedad de las tierras --del Ejido en forma comunal y fraccione estas tierras para su goce individual entre los ejidatarios, para así poder lograr --una de las funciones más grandes de nuestra Constitución o --sea la realización de la Función Social de la Propiedad.

Naturaleza de la Propiedad Comunal.— La propiedad de los núcleos de población que guardan el estado comunal, (ésta es generalmente indígena) resulta diferente a la antes analizada, ya que tales grupos no han recibido las tierras por donaciones de las autoridades Agrarias conforme a las Leyes respectivas sino que las poseen desde época inmemorial o les han sido restituidas de acuerdo con dichas leyes, por lo tanto su derecho de propiedad no se deriva de ellas, sino de la posesión anterior de las mismas.

En el artículo 128 del Código Agrario Vigente y en --el Artículo 27 Constitucional en su fracción VII, se establece: (8) "Los núcleos 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 hayan restituido o restituyeren".

En cuanto al uso y aprovechamiento de las aguas las --comunidades tendrán las mismas preferencias que los Ejidos, --(8) Opus, Cit.

así lo establece el artículo 129 del Código Agrario en vigor.

Para entender la naturaleza de los terrenos comunales, el maestro Mendieta y Nuñez afirma (9) "es tomando al núcleo de población como persona jurídica y los correspondientes derechos de los miembros de ese grupo en forma igual para el goce y disfrute de los mismos, derechos que se transmiten sin formalidad alguna a las sucesivas generaciones".

Continuando con nuestro estudio, en la legislación -- agraria vigente, el Código Agrario en su artículo 144 y 145 -- dá oportunidad a las comunidades agrarias de optar por el régimen ejidal, en cuyo caso, los bienes que les pertenezcan se deslindarán y fraccionarán a petición de los interesados. El cambio del Régimen Comunal por el Ejidal se operará a virtud de una resolución dictada por el Presidente de la República.

Asimismo los bienes agrarios de las comunidades poseen las características de ser imprescriptibles, inembargables, -- inalienables o intrasmisibles, al igual que las tierras ejidales.

De lo antes mencionado se deduce que la propiedad que corresponde al núcleo de población, otorga sólo el goce individual a sus miembros, y ésto viene a ser una proyección social de la propiedad.

c).- LIMITACIONES Y MODALIDADES A LA PROPIEDAD EN EL DERECHO AGRARIO.

En páginas anteriores se ha afirmado que la manera de resolver el problema agrario, según la visión del Constituyente de 1917, es mediante la distribución de la propiedad en -- una forma equitativa por medio de restituciones y dotaciones de tierras a los núcleos de población, pero, como afirma el Maestro Mendieta: (10) "Estas resuelven el problema en su fase urgente; pero su arreglo definitivo sólo podrá conseguirse estableciendo bases sólidas para la distribución de la tierra en forma que mantenga el equilibrio social". Por tanto, es -- necesario atacar la concentración de la propiedad desde su --

(9) El Problema Agrario en México. Página 314.

(10) El Problema Agrario en México. Página 188.

inicio, dictando medidas que impidan la citada concentración, ya que hemos visto a través de la Historia que el latifundio es incapaz de resolver el problema agrícola del país; y así nos lo dice el artículo 27 Constitucional al establecer una serie de limitaciones en la fracción XVII en sus diversos -- incisos que a la letra dice: (11) "El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones expedirán leyes para fijar la extensión máxima de la propiedad rural; y para llevar a cabo el fraccionamiento de los excedentes, de acuerdo con las siguientes bases: a).-- En cada Estado, Territorio y Distrito Federal, se fijará la extensión máxima de tierra de que pueda ser dueño un sólo individuo, o sociedad legalmente constituida; b).-- El excedente de la extensión fijada, deberá ser fraccionado por el propietario en el plazo que señalen las Leyes Locales y las fracciones serán puestas a la venta en las condiciones que aprueben los gobiernos de acuerdo con las mismas Leyes; c).-- Si el propietario se opusiere al fraccionamiento se llevará éste a cabo por el gobierno local, mediante la expropiación; - d).-- El valor de las fracciones será pagado por anualidades que amorticen capital y rédito, a un tipo de interés que no exceda del tres por ciento anual; e).-- Los propietarios estarán obligados a recibir bonos de la deuda Agraria local -- para garantizar el pago de la propiedad expropiada. Con este objeto, el Congreso de la Unión expedirá una Ley Facultando a los Estados para crear su deuda Agraria; f).-- Ningún -- fraccionamiento podrá sancionarse sin que hayan quedado satisfechas las necesidades agrarias de los poblados inmediatos. Cuando existan proyectos de fraccionamientos por ejecutar, los expedientes agrarios serán tramitados de oficio en plazo perentorio; g).-- Las Leyes locales organizarán el patrimonio de familias, determinando los bienes que deben ---- constituirlo, sobre la base de que será inalienable y no estará sujeto a embargo ni gravamen alguno".

(11) Opus. Cit.

De lo anterior puede concluirse que nuestra Constitución establece la pequeña propiedad, pudiendo decirse que el respeto a esta forma de propiedad, es el único límite señalado a la acción restitutoria y a la acción dotatoria y, considerando su importancia, se manda dictar las medidas pertinentes para su desarrollo, considerando que es una verdadera institución social y económica, puesto que al crearse la pequeña propiedad mediante el fraccionamiento de latifundios y limitada la propiedad a su adquisición, se trata de crear, como afirma el jurista Molina Enríquez, citado por el maestro Mendieta y Núñez, (12) "una clase media numerosa y fuerte que servirá de base y asiento a la nacionalidad mexicana". Dando por resultado que el acaparamiento de la propiedad disminuye, y no dá motivo a latifundios, los cuales impidieron por varios siglos el desarrollo económico y social de nuestra Patria.

En relación a las modalidades que se imponen a la propiedad agraria, éstas encuentran su apoyo legal en el Artículo 27 Constitucional párrafo tercero que a la letra dice: "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 latifundios, para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación; para la creación de nuevos centros de población agrícola en las tierras y aguas que le sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad".

En este párrafo se haya perfectamente delineado el aspecto de la propiedad como función social, de la que hemos venido hablando con anterioridad y que, insistimos, es la tendencia que adopta nuestra Carta Magna en el Artículo 27.

(12) Sistema Agrario Constitucional. Página 117.

El Maestro Manzanilla, al referirse al anterior párrafo nos dice que (13) "significó un cambio en el concepto de propiedad sostenida por el individualismo, pues el individuo ya no es propietario solamente para sí mismo, sino también para la sociedad, es decir, su propiedad está en función no de una parte (individuo) sino del todo (sociedad). Por otra parte, con estos límites se modifica en beneficio de la sociedad el viejo concepto Romano de Propiedad, el *jus utendi, el fruendi et abutendi*".

Ahora bien, ¿que debe entenderse por modalidad? Resulta importante determinarlo ya que, como afirma el Maestro "endieta" (14) "Se refiere al sentido y al radio de acción del Estado sobre la propiedad Privada".

Primeramente me referiré al criterio sustentado por la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien dice que (15) "debe entenderse por modalidad el establecimiento de una forma jurídica de carácter general y permanente que modifique la figura jurídica de la propiedad. Son pues dos los elementos los que constituyen la modalidad: el carácter general y permanente de la norma que le impone y la modificación sustancial del Derecho de Propiedad, en su concepción vigente". --- Respecto del primer elemento, no creemos, siguiendo las ideas del Maestro Mendieta, que deba tener el carácter general y permanente ya que las modalidades al establecerse se hacen en razón al interés público, y éste no necesariamente exige la generalidad y permanencia, ya que el interés público resulta transitorio según el tiempo y el espacio, pues lo que actualmente se considera de interés público, quizás no lo sea en épocas posteriores.

Por otro lado la definición que analizamos nos hace creer que la modificación sustancial que supone toda modalidad, se traduce en extinción parcial de los atributos del propietario. Sin embargo, nos encontramos que en nuestra

(13) Manzanilla Schaffer Victor. Reforma Agraria Mexicana. -- Universidad de Colima 1966. Páginas 53 y 54.

(14) Sistema Agrario Constitucional. Página 86.

(15) Castelazo Guadalupe. Página 579. Sala Auxiliar. 15 de Noviembre de 1953. 5 Votos. Tomo 118. Semanario Judicial de la Federación.

Constitución, no implica necesariamente una limitación, ya que en algunos casos se concede ampliación o ciertos privilegios, como cuando se declara que ciertos bienes son inembargables o imprescriptibles.

Pero ya dentro de lo que nos ocupa considerando a la modalidad según su concepción gramatical, con base en el Diccionario de la Academia de la Lengua, se dice, "Modalidad" - es el modo de ser o de manifestarse de alguna cosa" y ésta - definición aplicaaa al Artículo 27 Constitucional debe entenderse en el sentido de que la Nación podrá cambiar el modo de ser o de manifestarse del Derecho de Propiedad en tanto lo dicte el interés público.

Y es por lo que aplicado este concepto de modalidad al Derecho Agrario vigente, en el sentido de no ser la propiedad Ejidal motivo de prescripción ni de embargo alguno, - viene a asegurar con ello la estabilidad de dicha propiedad ejidal para el fin social para el cual fué creada, agregando para éste mismo fin las modalidades prohibitivas de enajenación y arrendamiento, con lo que se obtiene en estos casos - que el interés público perseguido al imponer estas modalidades; se logre por el Estado proteger a la clase campesina, - evitando que se desprendan de sus propiedades por su falta - de preparación social y económica.

#### d).- JUSTIFICACION DE LA FUNCION SOCIAL DE LA PROPIEDAD.

En páginas anteriores, se ha presentado la evolución del derecho de propiedad tanto en algunos países europeos -- como en nuestro país, y hemos partido del concepto del Derecho de Propiedad que existió en Roma y que consistía en tres elementos: el fruendi, utendi y abutendi o sea el derecho de disfrutar, usar y abusar del derecho de propiedad.

Este concepto, observamos, no era tan absoluto ya que admitía ciertas restricciones para prevenir que no perjudicaran a un tercero. Este concepto absoluto es adoptado en la época feudal, en que los señores feudales no sólo tenían el dominio de la tierra sino que también lo ejercían sobre -

los habitantes. Esta forma de organización de la propiedad, trajo como reacción la Revolución Francesa, en la que surge nuevamente el concepto Romano de la propiedad; pero fundado en un Derecho Natural, en que el individuo era el primero -- ante la Ley y después la colectividad, no permitiéndose la -- intervención del Estado con base en esta doctrina individualista, habiendo destruido el dominio feudal que se ejercía -- sobre la tierra. Estas doctrinas individualistas fueron --- trasladadas a nuestro país y se adoptaron en nuestras leyes y -- aún dentro de la Constitución de 1857.

Es a partir de la Constitución de 1917 cuando surge -- a la vida una doctrina socialista de la propiedad, en la que el interés social o colectivo es superior al interés individual. Ya importa el individuo, como ser que forma una so-- ciedad y los derechos individuales se ven confirmados por -- los derechos sociales, estableciéndose así limitaciones y -- modalidades a la propiedad, e inclusive realizándose expro-- piasiones de la propiedad privada con base en un interés --- público o social.

Planteada así la evolución de la propiedad en una -- forma somera, pasaremos a estudiar su justificación.

La Justificación de la Función Social de la Propie--  
dad, se basa en la Historia misma de nuestro País; pues se -- ha visto que el problema agrario se debe primordialmente a -- la mala distribución de la propiedad agraria. Que si bien -- es cierto se trató de distribuir equitativamente la tierra, -- ésto no pudo llevarse a cabo, por la intervención de intere-- ses que desvirtuaron los fines de las Leyes. Y fué necesaa-- rio elevar a la categoría Constitucional, la facultad de in-- tervención del Estado para regular el aprovechamiento de los -- elementos naturales susceptibles de apropiación, a fin de -- hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y -- para cuidar su conservación. Y con esta facultad del Estado, -- éste tiene acción constante, además, de regular el aprovecha-- miento y la distribución de la propiedad, en que puede impo-- nerle a la propiedad modalidades que dicte el interés públi-- co.

Finalmente puede justificarse, esta función social - como afirma Molina Enriquez: (16) "en que no hay una negación de la propiedad privada, sino que se colocan los derechos de la colectividad sobre los derechos de los individuos".

(16) Mendietta y Núñez Lucio. Sistema Agrario Constitucional. Página 28.

CAPITULO TERCERO.

REGIMEN DE EXPLOTACION A QUE ESTAN SUJETOS  
LOS BIENES EJIDALES Y COMUNALES.

- a).- *Explotación de los Bienes Ejidales.*
- b).- *Explotación de los Bienes Comunales.*

**ANTECEDENTES:** Al inicio del presente trabajo, se estableció que las Sociedades Primitivas, por su carácter nómada, sólo se establecían temporalmente en determinado lugar, ya que no sobrevivían por el trabajo de la tierra, sino que eran personas que se dedicaban a la caza, y a la pesca. El trabajar la tierra para subsistir resulta a partir de que -- los grupos de personas se vuelven sedentarios y es cuando -- ven la necesidad de trabajar la tierra. Estas labores las hacían de una manera colectiva en virtud de que no tenían -- delimitada la propiedad individual, de cada persona correspondiente al grupo.

Con posterioridad se observa que, cuando llegan los diversos grupos al Valle de México, los que formarían el Imperio Azteca, se instalan formando cada una de las familias de estos grupos los Calpultis o Barrios, en los cuales las tierras que poseían en lotes perfectamente bien delimitados, gozaban del Usufructo ya que la nuda propiedad pertenecía -- al Calpultli. Este usufructo era transmisible de padres a -- hijos, con la condición de cultivar la tierra sin interrupción y además la de permanecer en el Barrio a que correspondía la parcela usufructuada.

Además de las tierras del Calpultli, había otra clase de propiedad, que era común a todos los habitantes del -- pueblo, la cual carecía de cercas y su goce era general. --- Una parte de ellas se destinaba a los Gastos públicos del -- pueblo y al pago del tributo; siendo trabajadas por todos -- en horas determinadas, esta propiedad se llamaba ALTEPETLA--LLI. Existían también propiedades de los nobles, guerreros, sacerdotes y del Rey; que eran cultivadas por los indígenas recibiendo un jornal como pago.

Durante la época Colonial los indígenas siguieron -- explotando sus propiedades en una forma común o colectiva; -- (1) "Los propietarios de la tierra eran las entidades morales--pueblos, existiendo pocas propiedades concedidas a personas determinadas".

(1) Mendieta y Núñez Lucio. Problema Agrario en México. Página 67.

Ya se estudió que durante la Colonia y los años que siguieron hasta la iniciación de la Revolución Mexicana y de la Reforma Agraria, el campesino mexicano fué sometido a la categoría de peón, desarrollando trabajos especiales mediante una disciplina de laboriosidad y de método, imperando en esta época el latifundio, y así tenemos que el resultado de esta concentración de la propiedad fue el peonaje basado en una técnica rudimentaria de explotación de la tierra.

Respecto de la explotación de los bienes Ejidales y Comunales, han existido disposiciones relacionadas con las atribuciones conferidas a la Secretaría de Agricultura y Ganadería y el Departamento Agrario, mismas que han provocado interferencia entre ambas, a grado tal, que lejos de ayudar a los ejidatarios y comuneros en los asuntos de ésta índole han frenado el progreso económico del campesino mexicano. El maestro Mendieta y Núñez al referirse a la interferencia entre la Secretaría de Agricultura y el Departamento Agrario, explica que, (2) "todos los asuntos relacionados con la explotación Ejidal y comunal correspondían a la Secretaría de Agricultura y Fomento, de tal modo que al efectuarse la donación provisional o definitiva, las Autoridades Agrarias -- dejaban de intervenir y la Organización de los Ejidos pasaba a manos de las Autoridades Agrícolas. A primera vista la distribución de funciones a que aludimos era correcta; pero en la práctica se presentaban numerosos casos de interferencia entre Departamento Agrario y la Secretaría de Agricultura, -- porque todas las actividades agrícolas están íntimamente relacionadas con la situación legal de la tierra y con los derechos de los Ejidatarios, de tal modo, que a menudo era imposible planificar la organización de un Ejido para la debida explotación de sus bienes, porque esos bienes experimentaban cambios importantes en la secuela de las tramitaciones -- agrarias, o bien, se alteraban los derechos de las personas -- a quienes se les habían asignado".

Con el fin de resolver estos problemas se dictó un Decreto el 24 de Diciembre de 1948, que vino a remediar en --  
(2) Opus. Cit. Página 327

parte este problema, modificando la competencia que en el -- ramo Agrario correspondía a la Secretaría de Agricultura y Fomento, pasando entonces la Organización Agraria Ejidal -- que controla todo el aspecto legal de los ejidos, al Departamento Agrario.

Posteriormente al expedirse la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, que fué publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de Diciembre de 1958, dió al -- Departamento Agrario las funciones de Organización Ejidal, pasando a depender de él la Dirección de Promoción Agrícola Ejidal. Por tanto las funciones del Artículo 199 del -- Código Agrario en vigor, referente a la organización general y particular de los ejidos, de los nuevos centros de -- población agrícola y de los núcleos que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, corresponden ahora al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.

Astimismo el Decreto de 24 de Diciembre de 1948, derogó las fracciones: II, III, V y VII del artículo 38 del -- Código Agrario y modificó la fracción I para pasar al control legal de los Ejidos al Departamento de Asuntos Agrarios. En efecto, el artículo 3o., de dicho Decreto dice -- "Que las atribuciones de la Secretaría de Agricultura y Ganadería como autoridad agraria se limitaron a determinar -- los medios adecuados para el control, el fomento, la explotación y el mejor aprovechamiento de los frutos y recursos de los Ejidos, las comunidades y los nuevos centros de población agrícola ejidal, con miras al mejoramiento económico y social de la población campesina. También le corresponde aprobar los contratos que sobre frutos, recursos y -- aprovechamiento puedan legalmente celebrar los ejidos y las comunidades con terceras personas o entre si y coordinar -- las actividades de las diversas Dependencias de esta Secretaría con la finalidad de que concurren a mejorar la agricultura y ganadería de los Ejidos, comunidades y nuevos centros de población agrícola.

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, -- que está vigente a partir del 1° de Enero de 1958, redujo --

todavía más las funciones agrarias de la Secretaría de Agricultura, pasando como quedó establecido anteriormente, la Dirección de Promoción Agrícola Ejidal al Departamento Agrario y, por tanto, todo lo relativo a la contratación ejidal y la organización económica directa de los ejidos.

Según dicha Ley, en materia agraria, únicamente corresponde a la Secretaría de Agricultura y Ganadería organizar y encausar el crédito ejidal, agrícola, forestal y ganadero, con la cooperación de la Secretaría de Hacienda y organizar los ejidos con objeto de lograr un mejor aprovechamiento de sus recursos agrícolas y ganaderos (artículo 9 --- fracciones III y IV).

Esta misma Ley da al Departamento Agrario, las facultades de planear, organizar y promover la producción agrícola y ganadera de los ejidos y de las comunidades con la cooperación técnica de la Secretaría de Agricultura, así como las de estudiar el desarrollo de la Industria Rural Ejidal y las actividades productivas complementarias o accesorias al cultivo de la tierra e intervenir en toda función destinada al mejoramiento y conservación de las tierras y aguas ejidales y comunales; asesorar también el almacenamiento y manejo de la producción agrícola y ganadera.

Otro aspecto de como se encuentra distribuida la competencia de la explotación de la tierra, nos la da el párrafo segundo del artículo 198 del Código Agrario, el cual establece que la Dependencia que ejerce las funciones de Organización Ejidal, puede delegarla en otras Organizaciones legalmente capacitadas para realizarla. Anteriormente se había limitado a confiarla al Banco Nacional de Crédito Ejidal, cuando refaccionaba el núcleo, sin que se hubiera dado el caso de encomendarla a otra Dependencia hasta ahora, que por Decreto Presidencial de 10 de Julio de 1957, se otorgó al Instituto Nacional Indigenista la organización de los ejidos de la región Tarahumara, a fin de que organice la explotación de los recursos forestales para que se realice directamente y para beneficio de los propios indígenas de la Zona Tarahumara, con exclusión de intermediarios, debiendo distribuirse

las utilidades entre los jefes de familia.

Para finiquitar el presente aspecto del tema, mencionaré la competencia de los organismos que se avocan a la dirección y manejo de la agricultura nacional, establecida en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

Esta Ley señala en su artículo noveno las atribuciones de la Secretaría de Agricultura y Ganadería, a saber:

I.- Planear, fomentar y asesorar técnicamente la producción agrícola, ganadera, avícola, apícola y forestal en todos sus aspectos.

II.- Definir, aplicar y difundir los métodos y procedimientos técnicos destinados a obtener mejor rendimiento en la agricultura, silvicultura, ganadería, avicultura y apicultura.

III.- Organizar y encauzar el crédito ejidal, agrícola, forestal y ganadero, con la cooperación de la Secretaría de Hacienda.

IV.- Organizar los ejidos, con objeto de lograr un mejor aprovechamiento de sus recursos agrícolas y ganaderos, con la cooperación del Banco Nacional de Crédito Ejidal y del Departamento Agrario.

X.- Cuidar de la conservación de los suelos agrícolas, pastizales y bosques, estudiando sus problemas, definiendo la técnica y procedimientos aplicables y difundiendo los métodos convenientes para dichas labores.

XVI.- Vigilar la explotación de los recursos forestales y de la fauna y flora silvestre, con el propósito de conservarlos y desarrollarlos.

XVII.- Otorgar contratos, concesiones y permisos forestales y de caza.

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

El Artículo 17 de la misma Ley, establece que al de-

partamento de Asuntos Agrarios y Colonización le corresponde, entre otros, el despacho de los siguientes asuntos:

I.- Aplicar los preceptos agrarios del Artículo 27 -- Constitucional, así como las Leyes Agrarias y sus reglamentos.

IX.- Planear, organizar y remover la producción agrícola y ganadera de los ejidos y de las comunidades con la cooperación técnica de la Secretaría de Agricultura y Ganadería.

XI.- Intervenir en toda función destinada al mejoramiento y conservación de las tierras y las aguas ejidales y comunales, con la cooperación técnica de la Secretaría de Agricultura y Ganadería".

a).- EXPLOTACION DE LOS BIENES EJIDALES.

Nuestro Código Agrario dispone al hablar sobre los bienes ejidales dos formas de explotación: Individual y Colectiva.

La Explotación Individual.- Se lleva a cabo cuando ya se encuentra fraccionado el Ejido y entregada la parcela al ejidatario, teniendo este la obligación y el derecho de explotar la parcela que se le haya adjudicado en la forma que mejor le parezca, con las limitaciones que la Ley le impone, es decir, le queda prohibido dar la parcela en arrendamiento, en aparcería, ni tampoco gravarla, teniendo el ejidatario, la obligación de trabajar la parcela por su propia mano, considerando desde luego al ejidatario y su familia como un sólo sujeto de derecho ejidal. Este principio de que el ejidatario es el que debe explotar o cultivar directamente la tierra deriva, según el Jurista Manuel Hinojosa, de que (3) "La idea de la Revolución fué y es que el ser trabajador de la tierra es el título para obtenerla y la razón para conservarla.- En consecuencia, quien deja de ser campesino, quien pierde el interés para cultivar la tierra, quien abandona su parcela, deja de ser ejidatario".

El principio antes mencionado tiene excepciones las cuales son de diversa naturaleza:

(3) Hinojosa Ortiz Manuel. Código Agrario y sus Reglamentos - Prólogo y Comentarios. Editado por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión 1960. Página 135.

a).- La que consigna el Artículo 159 del Código Agrario en vigor que dice: "Que solo podrán utilizar asalariados las mujeres con familia a su cargo, incapacitadas para trabajar directamente la tierra por sus labores domésticas y la atención de los hijos menores que de ellas dependan, siempre que vivan en el núcleo de población; los menores de 16 años que hayan heredado los derechos de un ejidatario, los incapacitados, cuando la incapacidad haya sobrevenido por lo menos un año después de trabajar en el ejido y los ejidatarios que hubieren sufrido accidentes o padezcan enfermedades que les imposibiliten para el trabajo agrícola siempre que aquellos o éstas hayan sobrevenido también cuando menos un año después de trabajar en el ejido".

En esta primera excepción nos estamos refiriendo a las personas de los ejidatarios, en cuanto a que no pueden cultivar directamente la tierra incapacidad física o por protección que la ley debe tener para estas personas.

b).- La segunda excepción es la que consigna el artículo 160 del Código Agrario en vigor, que dice, que también puede el ejidatario contratar asalariados para la explotación de sus tierras, con la autorización de la Secretaría de Agricultura y Fomento y ésto únicamente se concederá para aquellas faenas agrícolas que por la naturaleza de los cultivos, el ejidatario no pueda realizarlas oportunamente a pesar de que aplique a éllo todo su esfuerzo.

Con base en esta excepción se dá oportunidad al ejidatario para contratar gente asalariada y así poder realizar determinada parte de sus menesteres que él solo no podría llevar a cabo por imposibilidad física o por apremio del tiempo. Esta excepción es en relación a la naturaleza de las faenas agrícolas.

De los párrafos antes descritos se desprende que el ejidatario sigue estando en absoluta libertad de explotar la tierra en la forma que le convenga, usando los métodos que juzgue convenientes siempre y cuando se ajuste a las Leyes Vigentes.

Respecto de la explotación colectiva de los ejidos, - esta puede llevarse a cabo cuando se ha dado la posesión provisional del Ejido, por acuerdo del Gobernador del Estado o Territorio en donde estén ubicados, según lo dispone el Artículo 204 del Código Agrario que a la letra dice: "Los terrenos de labor de los Ejidos concedidos por mandamiento del Ejecutivo Local, podrán trabajarse individual o colectivamente; en el primer caso, la distribución de parcelas se hará económicamente por el Comisario Ejidal, de manera que cada individuo beneficiado disfrute de una unidad de dotación". - Pero compete al Presidente de la República decir la forma de explotación de un Ejido definitivo y en que casos, la explotación colectiva es forzosa; según lo establece el Artículo 200 del Código Agrario vigente que dice: "El Presidente de la República determinará la forma de explotación de los Ejidos, de acuerdo con las siguientes bases:

I.- Deberán trabajarse en forma colectiva las tierras que por constituir unidades de explotación infraccionables, exijan para su cultivo la intervención conjunta de los componentes del Ejido;

II.- En igual forma se explotarán los Ejidos que tengan cultivos cuyos productos están a industrializarse y que constituyan zonas agrícolas tributarias de una industria. - En este caso también se determinarán los cultivos que deban llevarse a cabo".

El primer párrafo del Artículo antes mencionado, al igual que el maestro Mendieta, nos parece inobjetable, ya que por la propia naturaleza de la tierra del Ejido, se impone la colectivización de la explotación del mismo.

En el párrafo segundo del mismo artículo es de entenderse, que es forzosa la colectivización, porque debe recordarse que sin la conveniente unidad en la explotación de la tierra que con sus productos alimentan la Industria, esta sería prácticamente imposible.

Continúa diciendo el Artículo 200 del ordenamiento citado, en su Párrafo III, "Podrá, asimismo, adoptarse la --

forma de explotación colectiva en los demás Ejidos, cuando -- por los estudios técnicos y económicos que se realicen se com -- pruebe que con ella pueden lograrse mejores condiciones de -- vida para los campesinos y que es factible implantarla. Debg -- rá cuidarse que las explotaciones de este tipo cuenten con -- todos los elementos técnicos y económicos necesarios para ga -- rantizar su eficaz desarrollo".

Aquí ya se establece una opción para los núcleos de po -- blación, de elegir el sistema para realizar la explotación -- del Ejido, cuando se presenten las circunstancias que estable -- ce la Ley.

Otro caso en que parece imponerse el régimen de explotac -- ción colectiva lo encontramos en el Artículo 202 del mismo -- ordenamiento agrario, que a la letra dice: "Se adoptará la -- forma de explotación colectiva en los Ejidos, cuando una ex -- plotación individualizada resulte antieconómica o menos conve -- niente, por las condiciones topográficas y la calidad de los -- terrenos, por el tipo de cultivo que se realice, por las exi -- gencias en cuanto a maquinaria, implementos e inversiones de -- la explotación, o porque así lo determina el adecuado aprove -- chamiento de los recursos.

En estos casos, no será necesario afectar el fraccio -- namiento de las tierras de labor, pero deberán definirse y -- garantizarse plenamente los derechos de los Ejidatarios que -- participen en la explotación.

Esta forma de organización de trabajo ejidal podrá adop -- tarse, aún cuando el Ejido ya se haya fraccionado".

El artículo que nos ocupa viene a complementar lo esta -- blecido por el Artículo 200 de este mismo ordenamiento, al -- cual nos hemos referido con anterioridad, en el sentido de -- indicar cuando debe entenderse como optativo para los núcleos -- de población, el régimen de explotación colectivo de las tier -- ras ejidales, ya que simplemente indica que se adoptará esta -- forma si ocurren las circunstancias de que habla, pero sin es -- tablecer si es o no obligatorio.

Con lo explicado anteriormente, se desprende, que re--

sultará optativo para los núcleos de población ejidal elegir este tipo de explotación de los recursos ejidales. Dando un margen los preceptos antes enunciados, para una posible colectivización en el campo.

En este artículo se enfoca la cuestión preferentemente a la explotación colectiva de los terrenos de cultivo, --- pero se olvida de los Ejidos Forestales y Ganaderos en que -- generalmente se impone este tipo de explotación, sobre todo -- en el Forestal, cuya explotación no puede hacerse individualmente.

En el presente caso de los Ejidos Forestales y Ganaderos, en los cuales las tierras no son susceptibles de fraccionarse, el certificado agrario es un medio para garantizar los derechos de los usufructuarios a participar en la explotación colectiva y percibir las utilidades que le correspondan, y es una forma de cumplir con el párrafo II del Artículo a que nos venimos refiriendo.

Se explotarán también en forma colectiva según lo establece el artículo 203 del Código Agrario "Las tierras que constituyan unidades de explotación infraccionables como las "CAJAS, LAS BOLSAS y los LOTES BARDEADOS" y que exigen la ejecución de trabajos colectivos para su conservación, reparación y cultivo".

La explotación a que nos venimos refiriendo se trata en relación a tierras de labor, en cuanto a las tierras de -- agostadero o pastales, su régimen de explotación, que siempre debe ser comunal, está reglamentado en el artículo 206 del -- Código Agrario que dice: "Las tierras de agostadero y los terrenos forestales serán aprovechados y administrados de conformidad con las disposiciones siguientes:

I.- Todos los Ejidatarios podrán usar libremente de -- las extensiones de terrenos de pasto suficiente para el sostenimiento del número de cabezas y clase de ganado que la Asamblea General de Ejidatarios determine, pagando por los excedentes las cuotas que la misma fije;

II.- El núcleo de población, una vez satisfechas las --

necesidades de los ganados de sus componentes, está capacitado para vender los excedentes de pastos de los terrenos de agostadero que le pertenexcan.

III.- La explotación y aprovechamiento de los Terrenos Forestales de los ejidos se hará de acuerdo con las siguientes prevenciones, teniendo en cuenta lo que disponga la Ley Forestal, su Reglamento y las disposiciones que dicten las Autoridades encargadas de aplicarlas".

En relación a lo antes dicho el Maestro Angel Caso nos dice que los montes y terrenos forestales deben ser explotados según la especie forestal de la que se trata, aplicando la Ley Forestal y su Reglamento.

La fracción IV del Artículo antes citado, nos dá las disposiciones para esta explotación, siendo las siguientes:

a).- Los Ejidatarios podrán usar libremente de la madera muerta para usos domésticos.

b).- Tratándose de maderas vivas que deba utilizarse en la construcción de habitaciones, edificios públicos y, en general, en obras de beneficio colectivo, el Comisariado Ejidal deberá obtener el permiso de las Autoridades Competentes.

c).- La Explotación comercial de los terrenos forestales deberá hacerse por acuerdo de la mayoría de los Ejidatarios y a través de los Comisariados. Los planes de explotación deberán formularse por la Secretaría de Agricultura o por la Intitución de Crédito que refaccione al Ejido".

El Maestro Hinojosa, en su obra Código Agrario Comentado, nos dice comentando el artículo antes mencionado, que -- éste sólo (4) "fija reglas para el aprovechamiento de los terrenos de agostadero y forestales pero con referencia exclusiva a los Ejidos Agrícolas, es decir, a los que cuentan con terrenos de labor. En consecuencia, este artículo no alude a -- los Ejidos ganaderos y forestales constituidos conforme a lo dispuesto por los artículos 81 y 82 del Código Agrario".

(4) Opus. Cit. Página 178.

Por otra parte no debe permitirse la renta de pastos, ya que el ejidatario se convierte en rentista, sino que debe procurarse ayudar al ejidatario para la adquisición de ganado.

Además deben cumplirse las disposiciones legales que dicte la Secretaría de Agricultura, sobre la conservación -- y cuidado de los bosques.

Por otro lado es sumamente difícil y discutible el tratar de demostrar cual régimen es mejor para la explotación de los bienes ejidales, ya que el éxito o fracaso dependen tanto de la calidad de estos bienes, como del material humano, siendo éste último para nosotros un factor principal para la explotación ya sea individual o colectiva.

La forma de explotación Ejidal Individual, presenta una serie de problemas que son propios de cada uno de los Ejidatarios, por ejemplo: falta de crédito oportuno, por carecer de títulos de propiedad sobre la parcela, deficiente producción, nula proyección hacia el futuro, etc.

Por tal motivo consideramos que en contraposición a este sistema individual de explotación de la tierra; está el sistema de explotación colectivo que permite el mejor uso de la tierra y de la adquisición de maquinaria y equipo que están fuera del alcance del campesino aislado, porque permiten comprar a precios más baratos y vender en mejores condiciones. Todo esto resulta evidente, pero el problema consiste en como reunir y organizar a los campesinos para que la cooperación sea efectiva.

Siguiendo con las ideas de los Maestros Mendieta y Núñez y Huerta Campusano, la tendencia colectivizante en el campo resulta favorable al campesino; pero es necesario tomar como base la idiosincracia del mismo, así como su bajo nivel cultural, además de que se necesitaría que los organizadores de la explotación colectiva de los Ejidos, fuesen como los buenos misioneros de principios de la Epoca Colonial inuidos de un honco sentimiento religioso y de un alto espíritu de confraternidad para que orientaran la colectivización de las propiedades ejidales en beneficio de los ejida-

tarios.

Por lo tanto resulta claro que desde el punto de vista teórico-económico las normas que analizamos son inobjetables porque resulta más ventajosa la explotación de la tierra en gran escala que en pequeñas parcelas individuales; -- por lo tanto la Teoría nada vale frente a la Realidad Social que hemos señalado.

b).- EXPLOTACION DE LOS BIENES COMUNALES.

El régimen de explotación a que están sujetos los bienes comunales es el siguiente:

En primer lugar la Constitución en su Artículo 27 -- Fracción VII, establece que "Los núcleos 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 hayan restituido o -- restituyeren". En segundo lugar el Código Agrario en vigor -- en su Artículo 159 reformado por la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado dice: "Que corresponde al Departamento de Asuntos Agrarios, la Organización General y Particular de los Ejidos, de los nuevos centros de población agrícola y de los núcleos que de hecho o por derecho guarden el estado-comunal".

El mismo Ordenamiento Agrario antes citado establece en su artículo 210, "que el Presidente de la República, por-conducto de la Secretaría de Agricultura y Fomento y oyendo la opinión del Departamento Agrario, determinará la forma de Organización Agrícola y el Sistema de explotación de los bienes comunales".

Respecto de la capacidad jurídica de las comunidades indígenas, son consideradas como sujetos de derecho, lo que se encuentra establecido y reconocido, tanto en el Artículo-27 Constitucional como en el Código Agrario en su Artículo - 128.

No obstante lo anterior, dentro del Código Agrario -- no se encuentra determinada la forma de ejercicio de tal capacidad, por no disponer en su articulado el régimen a que --

ha de sujetarse la propiedad comunal.

En el Ordenamiento Agrario de que venimos haciendo -- referencia, se establece de una manera específica, que los -- bienes Comunales y los Ejidales tienen las mismas características en cuanto a su régimen de propiedad y a su explotación como nos lo dice el artículo 138 de este ordenamiento "Los -- derechos que sobre bienes agrarios adquieran los núcleos de -- población serán inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransmisibles y, por tanto, no podrán en ningún caso ni -- en forma alguna enajenarse, cederse, transmitirse, arrendar-- se, hipotecarse o gravarse, en todo o en parte, siendo ine-- --xistentes las operaciones, actos o contratos que se hayan --- ejecutado o que se pretendan llevar a cabo en contravención -- de este precepto. Esta disposición es aplicable a los bie-- --nes que se reconozcan y titulen en favor de comunidades".

A su vez el Artículo 129 del mismo ordenamiento nos -- dice: "Que para los efectos del uso y aprovechamiento de las-- aguas, los núcleos de población que guarden el estado comunal tendrán las mismas preferencias que los Ejidos".

De lo antes expuesto tenemos, que la explotación de -- los bienes comunales se realizan conforme a las reglas de los bienes ejidales en cuanto le sean aplicables.

Los núcleos de población a los que hacemos referencia son generalmente de escasa cultura y, por tanto, el único régimen de explotación de la tierra posible es el comunal, su-- cediendo ésto no solo en las tierras laborables sino que tam-- bién en los bosques y las aguas que les pertenezcan o que les hayan restituido o se les restituyere.

En la explotación de los bienes de los núcleos de po-- blación que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, ya sean tierras de labor, de agostadero o pastales, siempre -- serán comunales, por lo que ha mi juicio son aplicables las -- reglas del artículo 208 del Código Agrario en vigor. En cuan-- to a la explotación de los Montes y Terrenos Forestales, debe hacerse, según la especie forestal de la que se trata, con la aplicación de la Ley Forestal, la que nos dice: (5) "El Ejecu-- (5) Ley Forestal. Publicada 16 Enero 1960. Artículo 95.

tivo Federal organizará los núcleos de población ejidal y a los que de hecho o por derecho guarden la situación comunal, para alcanzar las siguientes finalidades:

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

II.- Que las comunidades indígenas y los ejidos puedan asociarse con los particulares propietarios de los bosques para constituir unidades de ordenación forestal o unidades industriales de explotación forestal.

Nos continua diciendo la Ley Forestal en su Artículo 106: "El Ejecutivo Federal promoverá y autorizará aprovechamientos en zonas que comprendan distintos predios para que se lleven a cabo conforme a las normas democráticas, económicas y sociales adecuadas.

Estos aprovechamientos serán de interés público y constituirán unidades de ordenación forestal cuando sólo tengan a obtener mejor rendimiento forestal y unidades industriales de la misma explotación cuando, además los productos forestales queden afectos como materia prima a una planta industrial.

Cuando las unidades comprendan sólo terrenos nacionales, Ejidales o Comunes, se aplicarán a su explotación los artículos 94, 95 y 96 de esta Ley.

En los demás casos los propietarios y los poseedores de los bosques, ejidatarios, comuneros o particulares, tendrán el carácter de asociados entre sí y sus Organizaciones se asociarán con la industria".

Estas unidades de explotación industrial se establecerán por Decreto Presidencial, oyendo a la Secretaría de Industria y Comercio (Artículo 107)

Los montes Ejidales y Comunes sólo podrán ser explotados directamente por los propios Ejidatarios o miembros de la comunidad, previo acuerdo de la mayoría de los interesados.

A su vez el artículo 210 del Reglamento de la Ley Forestal, dispone que "cuando la explotación Forestal requiera inversiones mayores a los recursos de los ejidatarios o comuneros, se gestionará en las Instituciones Oficiales el crédito necesario. Si no fuere posible obtener crédito de fuentes oficiales, los ejidos o comunidades podrán asociarse con particulares."

Segue diciendo el Reglamento a que hacemos referencia: para planear las explotaciones en los ejidos y comunidades ejidales se constituirá un Comité asesor de los aprovechamientos forestales de los ejidos y comunidades, integrado con dos representantes de la Secretaría de Agricultura y Ganadería, dos del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y uno del Comité Técnico y de inversiones de fondos comunales ejidales.

El Comité a que nos referimos tendrá las siguientes funciones:

I.- Dar asistencia Técnica a los comisariados ejidales o de bienes comunales para el trámite y obtención de los permisos de explotación.

II.- Gestionar los créditos necesarios para las explotaciones.

III.- Estudiar las bases y formular los proyectos de asociación de los ejidos o de las comunidades con los particulares y vigilar el cumplimiento de esos contratos.

IV.- Cuidar que en las explotaciones se dé trabajo preferentemente a los miembros de los propios ejidos o de las comunidades; y

V.- Vigilar la debida aplicación de las utilidades.-

En la explotación de los bienes comunales, se aplica el sistema de explotación colectiva, ya que esta ofrece ventajas tanto al individuo como al grupo, y se traduce en una mejora económica y social para el grupo, como consecuencia el progreso y desarrollo del núcleo de población de que forma parte.

CAPITULO CUARTO.

REGIMEN DE EXPLOTACION DE LOS BIENES DE LA NACION  
ENCLAVADOS EN TERRENOS EJIDALES Y COMUNALES.

- a).- *En el caso de existencia de yacimientos Petroliferos.*
- b).- *Cuando existen substancias minerales a flor de tierra y en el subsuelo*
- c).- *Sobre la existencia de Lagos, Lagunas y Rios.*

Continuando con nuestro estudio, respecto a la explotación de los bienes ejidales y comunales, analizaremos el problema que se plantea cuando en estos terrenos se localizan yacimientos petrolíferos y minerales, ya sea que los segundos se encuentren a flor de tierra o en el subsuelo.

Tomaremos como base para el presente estudio o análisis dos principios rectores que se encuentran plasmados dentro de la Constitución de 1917, y en forma específica en su artículo 27. Los dos principios a saber son:

1.- El dominio directo de la Nación sobre todas las substancias minerales y el Petróleo con las características de inalienables e imprescriptibles, y

2.- El régimen legal a que se sujeta la explotación de estos yacimientos.

Para entender de una manera clara los principios antes mencionados es necesario hacer una somera historia de nuestra legislación, y así poder comprender como han venido evolucionando dichos principios.

a).- EN EL CASO DE EXISTENCIA DE YACIMIENTOS PETROLIFEROS.

En relación al presente inciso, es importante mencionar que el petróleo ya era conocido por los indígenas de México, que lo recogían de las chapopoterías y lo utilizaban en sus ceremonias religiosas a manera de incienso. El gobierno español parece haber vislumbrado lo que podía ser el petróleo andando el tiempo, pues lo enumeró en las Leyes de Indias, entre los cuerpos cuya propiedad inalienable se reservaba a la Corona Española.

El antecedente legislativo del que partiremos para el estudio de estos minerales, será el que cita la maestra Becerra González que dice: (1) "Partiendo de las Ordenanzas de Felipe II, que fueron el antecedente de las ordenanzas de 1783 expedidas por Carlos III, en México rigió el derecho de regalía, ya que según Gamboa, comentador de las primeras ordenanzas (1) Becerra González María. Derecho Minero en México. Editorial Limusa-Wiley, S. A. Primera Edición. México 1963. - página 16 y 17.

denanzas por "Derecho común todas las venas minerales de --- cualesquiera metales de oro, plata o piedras preciosas eran propias de los soberanos y de su patrimonio, si estaban en lugares públicos; pero estando en fundos privados pertenecían al señor del fundo, si bien los dueños de éstos, si los trabajaban, debían pagar la décima parte al príncipe, como de--- rechos de regalías; y si otro de su consentimiento debía pagar los diezmos uno al príncipe y otro al dueño del mismo --- fundo.

El Derecho de Regalía con toda la amplitud que expresan las leyes antes enunciatas, el derecho del soberano que apoya la incorporación de las mercedes y la incorporación -- en el patrimonio real de los bienes mineros, subsisten en las Ordenanzas de Aranjuez, expedidas por el Rey Carlos III y -- así en el Artículo 1º del Título 5o. se previene que las minas son propiedad de mi Real Corona, así por su naturaleza y origen, como por su reunión dispuesta en la Ley 4 Título 14- Libro 5º de la Nueva Recopilación. Y el segundo artículo -- dice: "que sin separarlas de mi Real Patrimonio, las concedo a mis vasallos en propiedad y posesión, de tal manera que -- puedan venderlas permutarlas, arrendarlas, donarlas, dejar-- las en Testamento por herencia o manda o de cualquier otra -- manera enajenar el derecho que en ellas les pertenezca en -- los mismos términos que los posean y en personas que puedan adquirirlo. Y en el artículo 3 que "esta concesión se en--- tiende bajo de dos condiciones: la primera, que hayan de contribuir a mi Real Hacienda la parte de metales señalados; y la segunda que han de labrar y disfrutar las minas cumpliendo lo prevenido en éstas Ordenanzas, de tal suerte que se en--- tienden pérdidas, siempre que se falte al cumplimiento de aque--- llas en que así se previniera, y puedan concederse a otro -- cualquiera que por este título las denunciare.

De estos artículos se desprende con toda claridad, -- que el Rey fué el dueño de las minas por su origen y naturaleza que al concederlas, mediante determinados requisitos no la separo de su Real Patrimonio".

Como se observa el propietario del terreno donde se-

localizara algún yacimiento al explotarlo tenía que pagar un tanto por ciento al Soberano a título de Regalía.

Antes de seguir con nuestro estudio de esta legislación es necesario aclarar que dichas Ordenanzas de Minas, -- comprenden al petróleo entre los minerales.

Las Ordenanzas de 1783 (Ordenanzas de Aranjuez) continuaron aplicándose en el México Independiente, (2) "ya que por lo que respecta al Petróleo ni en México, ni en España, ni en otro dominio Español, se expidió ley alguna contradictoria a las citadas Ordenanzas", las cuales continuaron vigentes hasta el año de 1883.

Por otro lado es necesario hacer hincapié en que en la Constitución de 1857 no se encuentra nada relativo al --- régimen que deba ser base para la explotación de estos minerales, explicándonos el jurista Morineau: (3) "que la Constitución de 1857 en su artículo 27 se presenta la situación, en que la norma no se encuentra en la Constitución, ya que -- se limita a mencionar a la propiedad privada como una de las garantías individuales y a autorizar la expropiación por utilidad pública. Y nos envía inmediatamente a las leyes expedidas por el Congreso Federal, para la resolución de nuestro problema; pues a partir de la Reforma de 14 de Diciembre de 1883 el Congreso tuvo facultad para legislar en Minería". -- Así fué como se expidió el primer Código Minero de 22 de --- Noviembre de 1884 que vino a derogar las Ordenanzas de Aranjuez.

(4) "En este Código, el dominio absoluto del Estado, sobre el subsuelo, tuvo dos limitaciones; una de limitar las sustancias concesibles, y separar de su régimen la explotación de los combustibles minerales. Separó del régimen del subsuelo minero los criaderos de las diversas variedades de carbón de piedra y el hierro, el estaño y demás minerales de acarreo; los cuales pudo explotar el dueño del suelo sin necesidad de obtener concesión del Estado".

(2) Derecho Minero en México. Página 19.

(3) Morineau Oscar. Los Derechos Reales y el Subsuelo en México. Fondo de Cultura Económico. México. Buenos Aires. Primera Edición. 1948. Página 199.

(4) Derecho Minero en México. Página 19.

Para entender de una manera clara cual fué el dominio que el Estado ejerció sobre el subsuelo durante la vigencia del Código de Minas de 1884 transcribimos el Artículo 10- que dice: "Son de exclusiva propiedad del dueño del suelo, -- quien por lo mismo, sin necesidad de denuncia ni de adjudicación especial, podrá explotar y aprovechar, IV.- Las sales que existen en la superficie aguas puras y saladas superficiales o subterráneas; el petróleo y los manantiales gaseosos o de -- aguas termales y medicinales". Al respecto la Maestra Becerra González nos dice, que con base en este artículo se plantea el problema del dominio del Estado sobre el subsuelo y la naturaleza de los derechos privados sobre el Petróleo antes -- de la Constitución de 1917.

Con fundamento en la letra de este artículo se consideró al Petróleo como propiedad del dueño del suelo, otorgándole un derecho de carácter absoluto, perfecto, incondicionado, ya que sin denuncia ni adjudicación especial podrían explotarlo y aprovecharlo.

Existe a su vez otra teoría que nos menciona la maestra Becerra González, que nos dice: "Que este derecho que se -- otorgaba al dueño del suelo era solo una facultad que no pasaba a ser un derecho adquirido sino mediante su ejercicio por -- la intervención y apropiación del mineral".

Con base en las dos teorías antes enunciadas, se vino a desconocer la propiedad Nacional del subsuelo, comentando -- el Ingeniero Pastor Rouaix, citado por la maestra Becerra González (5), "que la expedición del Código de 1884 fué un -- verdadero atentado contra los derechos de la Nación al hacerla -- perder de una plumada, su propiedad indiscutible de trescientos setenta años, reconocida y aceptada por todos".

Con posterioridad se dictó la Ley Minera de 1892, -- (que vino a derogar al Código Minero de 1884) la cual seguía -- considerando como propiedad exclusiva del dueño del suelo los criaderos o depósitos de combustibles minerales, estableciéndose sólo un impuesto a la propiedad minera, y desapareciendo las regalías.

(5) Becerra González María. Principios de la Constitución Mexicana de 1917. U.N.A.M. Coordinación de Humanidades. Primera Edición. 1967. Página 33.

A continuación y con fecha 24 de Diciembre de 1901 — se expide (6) "la primera Ley Petrolera, estableciéndose en ella la facultad del Gobierno Federal para otorgar concesiones en las zonas pertenecientes a la Nación, a las compañías que se establecieran en el País. El legislador mexicano concedió, en dicha ley, franquicias y toda clase de facilidades a los que encontraran petróleo".

Ya durante el gobierno del Presidente Kadero, en el año de 1911, se estableció el primer impuesto a la Industria Petrolera y se dieron los primeros pasos a fin de reglamentar su funcionamiento. Esta acción fué interrumpida por la caída del gobierno que él presidía y no se reanudó sino hasta el triunfo del Ejército Constitucionalista, en 1914, cuando Venustiano Carranza, como primer jefe de este ejército y — después como Presidente de la República, tuvo visión clara — del problema petrolero, esforzándose en reivindicar para la Nación esa enorme riqueza y cuidar de ésta por medio de una — reglamentación más estricta; lográndose estos objetivos con — la expedición de la Constitución de 1917.

Dentro de ésta, se estableció el dominio directo de — la Nación sobre todos los yacimientos minerales incluyéndose el Petróleo, siendo esto una confirmación de una propiedad — que ya había sido reconocida durante la Colonia y que por — virtud de intereses particulares fué desconocida a partir del Código Minero de 1884. Este dominio directo que se ejerce so — bre los bienes antes citados, imposibilita a la Nación para — desprenderse de ellos ya que tienen las características de — ser inalienables e imprescriptibles, concediéndose solo el — aprovechamiento de dichos bienes a los particulares a través de concesiones administrativas.

Siendo así que ningún particular podrá alegar tener — derechos de propiedad sobre el petróleo que se encuentra en — el suelo de sus terrenos hasta antes de 1917, pues al entrar — en vigor esta Constitución, todas las riquezas del subsuelo — que se encuentren enumeradas dentro del Artículo 27 Constitu-

(6) El Petróleo en México. (Recopilación de Documentos Oficiales del conflicto de Orden Económico de la Industria Petrolera, con una introducción que resume sus motivos y — consecuencias. Gobierno de México. México, D. F. 1940. — Residencia de la Sra. de Patrimonio Nacional. 1963. Págs. — na XXVII.

cional, son consideradas propiedad de la Nación por ser bienes imprescriptibles e inalienables que nunca han sido enajenados conforme a la Constitución.

Una vez analizada la legislación que ha regido a través de la Historia sobre el Petróleo, centraremos nuestro estudio en lo relativo a la explotación de dichos yacimientos petrolíferos conforme a la Constitución de 1917.

El artículo 27 de la Constitución de 1917 establece: "Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los minerales o substancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la Industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los fosfatos susceptibles de ser utilizados como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el PETROLEO y todos los carburos de hidrógeno sólidos líquidos o gaseosos.

Continúa diciendo el citado artículo: "en los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y solo podrán hacerse concesiones por el Gobierno Federal a los particulares o sociedades civiles o comerciales constituidas conforme a las Leyes mexicanas, con la condición de que se establezcan trabajos regulares para la explotación de los elementos de que se trata y se cumpla con los requisitos que prevengan las leyes".

Con base en este artículo, podemos afirmar, se inicia una reestructuración sobre los conceptos básicos de nuestra tradición minera y petrolera, al otorgarle a la Nación el dominio directo de éstas substancias, dándole así mismo la facultad de otorgar concesiones como único medio jurídico para llevar a cabo su explotación.

Ya con apoyo en estos principios consignados dentro-

del artículo 27 Constitucional, se expide un Decreto el 13 de Abril de 1917, por el que se crea un impuesto especial -- del Timbre sobre la producción del Petróleo, ya que ésta debe constituir una fuente de ingresos para el Erario Federal.

Posteriormente al año de 1917 se expidieron una serie de decretos por medio de los cuales se reglamentó la explotación y el aprovechamiento del petróleo, llegando así al año de 1925, en que se expide la primera Ley Reglamentaria -- del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo.

Esta Ley Reglamentaria, publicada el 31 de Diciembre de 1925, establecía en una forma específica las reglas a que ha de sujetarse la explotación del Petróleo: En su artículo 4o. nos dice: "los mexicanos y las sociedades civiles y comerciales constituidas conforme a las Leyes mexicanas, podrán obtener concesiones petroleras, sujetándose a los preceptos de esta Ley. Los extranjeros, además de la obligación anterior, deberán previamente cumplir con lo prescrito en el Artículo 27 Constitucional".

El artículo octavo dice: "Las concesiones de explotación se otorgarán previa solicitud y darán derecho al concesionario para captar y aprovechar el Petróleo.-- La Secretaría de Industria y Comercio y Trabajo otorgará dichas concesiones y vigilará que se cumplan las obligaciones en ellas estipuladas de conformidad con las siguientes bases: I.-- Cuando el concesionario del fundo petrolífero no sea a la vez propietario de la superficie, deberá ceder al superficiario, como mínimo el 5% sobre la producción bruta a título de indemnización. A su vez el artículo 11o. nos dice: "Las concesiones en terreno cuyo dominio superficial corresponda a la Nación, se otorgarán en la forma prescrita por esta Ley, y el concesionario pagará la indemnización correspondiente por el uso de la superficie, de acuerdo con el reglamento -- que al efecto se expiaa, además de la participación para el fisco federal del tanto por ciento de los productos brutos -- de explotación que marque la concesión respectiva. En las -- concesiones se estipulará que no se entorpezcan los servicios públicos".

Como hemos dicho anteriormente, en esta Ley se reglamenta en forma más estructurada la explotación de yacimientos petrolíferos.

Observándose que los concesionarios pagaban un 5% a los dueños de los terrenos, cuando eran ocupados para la explotación y aprovechamiento de sus concesiones. El 5% viene a representar una compensación por la ocupación de sus terrenos, ya que no son propietarios del petróleo encontrado en sus terrenos, a partir de la Constitución de 1917.

Esto también se aplicaba cuando los dueños de los terrenos fueran Ejidatarios o Comuneros.

Pero fué necesario un acuerdo de las Secretarías de Industria y Comercio y Trabajo y Agricultura y Fomento. En el cuál se les fija un plazo a los dueños de concesiones petrolíferas en terrenos Ejidales para que celebren convenios con los Ejidatarios, por lo que respecta al tanto por ciento que deben percibir como superficiarios.

El acuerdo a que hacemos referencia, por su importancia lo transcribo a continuación, el cual fué publicado el 20 de Septiembre 1928 que a la letra dice: "Habiendo otorgado esta Secretaría algunas concesiones en terrenos ejidales y no existiendo convenios respecto del porcentaje que deben percibir los Ejidatarios conforme a la fracción primera del artículo 8 de la Ley del Petróleo y como algunos pueblos desconocen sus legítimos derechos, por razones de equidad y justicia es indispensable que en todos los casos en que por afectaciones o restituciones hayan adquirido los centros de población terreno sujeto a concesiones confirmatorias de Petróleo, señalar un término para que dentro de él se arreglen los concesionarios con los representantes de estos centros, para los efectos de percibir el porcentaje aludido, así como para tratar sobre las condiciones de ocupación de los terrenos; y al efecto, con fundamento en el 22 de la Ley del Petróleo del 26 de Diciembre de 1925 he dispuesto dictar el siguiente acuerdo:

I.- Se señala un plazo de 90 días hábiles, contados desde la fecha de la publicación oficial de este decreto, ---

para que los dueños de concesiones confirmatorias ya otorgadas, en Terrenos Ejidales, se arreglen con los representantes de los pueblos, por lo que respecta al tanto por ciento que deben percibir como superficiarios, de acuerdo con la Ley o con los contratos de arrendamiento que hayan sido fundamento de la concesión, o por convenios particulares, según el artículo 80. de la Ley del Petróleo, si éstos no existen; conviniendo también, dentro de ese término, sobre las condiciones de ocupación de los terrenos y daños que se pudieran causar.

II.- Estos convenios deben celebrarse con los Comités particulares administrativos, con aprobación de las autoridades agrarias que señalan las leyes.

III.- El término de 90 días a que se refiere el artículo 1º en las concesiones de tramitación, se contará desde el día en que fué otorgado el título respectivo.

IV.- Pasado el término en los casos citados sin que se hayan celebrado estos convenios, los efectos de la concesión quedarán, en suspenso hasta que estos se verifiquen".

Con posterioridad a éste ordenamiento Jurídico, el Gobierno de México tomó una de las medidas más relevantes en relación al Petróleo durante el gobierno del General Lázaro Cárdenas, el cual expropia por causa de utilidad pública a favor de la Nación, los bienes de las compañías petroleras, según decreto del 18 de Marzo de 1938, este decreto vino a poner fin a una serie de ataques de que había sido objeto el Gobierno Mexicano por extranjeros que tenían intereses económicos en fundos petrolíferos mexicanos.

En términos generales el decreto de que hacemos mención dice: (7) "Que considerando que es del dominio público que las empresas petroleras que operan en el País y que fueron condenadas a implantar nuevas condiciones de trabajo por el Grupo Número 7 de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, -y que éstas expresaron su negativa a aceptar el Laudo pronunciado,- aduciendo entre otras razones, una supuesta incapacidad económica, lo que trajo como consecuencia necesaria (7) Principios de la Constitución Mexicana de 1917. Página 72.

ria la aplicación de la fracción XXI del artículo 123 de la -- Constitución General de la República, en el sentido de que -- la autoridad respectiva declara corotosolos contratos de trabajo derivados del mencionado laudo. Considerando que este -- hecho trae como consecuencia inevitable la suspensión total -- de actividades de la Industria Petrolera y en tales condiciones es urgente que el Poder Público intervenga con medidas -- adecuadas para impedir que se produzcan graves trastornos interiores que harían imposible la satisfacción de necesidades colectivas, se expide el siguiente decreto: Artículo 10. Se declaran expropiados por causa de utilidad pública y a favor de la Nación todos los bienes muebles e inmuebles de propiedad de las Compañías petroleras, en cuanto sean necesarios, a juicio de la Secretaría de la Economía Nacional, para el descubrimiento, captación, conducción, almacenamiento, refinación y distribución de los productos de la Industria Petrolera. Artículo 20. La Secretaría de la Economía Nacional, con intervención de la Secretaría de Hacienda, como administradora de los bienes de la Nación, procederá a la inmediata ocupación de los bienes materia de la expropiación y a tramitar el expediente respectivo.

Artículo 30. La Secretaría de Hacienda pagará las indemnizaciones correspondientes a las compañías expropiadas, de conformidad con lo que disponen los artículos 27 de la --- Constitución, 10 y 20 de la Ley de la Expropiación, en efectivo y en un plazo que no excederá de 10 años".

En el mismo año de 1938 y con fecha 17 de Junio se -- crea, a través de un decreto, la Institución Pública "Petro--leos Mexicanos", cuyo objeto será encargarse del manejo de -- los bienes muebles e inmuebles que, por decreto de 18 de Marzo último, se expropiaron a diversas empresas petroleras go--sando de las atribuciones necesarias, para cumplir su fin.

Dentro del mismo régimen del General Lázaro Cárdenas--se adicionó el párrafo sexto del artículo 27, con base en el decreto de 9 de Noviembre de 1940, quedando en la forma si--guiente: "Tratándose del Petróleo y de los carburos de hidró--geno sólidos, líquidos o gaseosos, no se expedirán concesio--

nes y la Ley Reglamentaria respectiva determinará la forma -- en que la Nación llevará a cabo las explotaciones de estos -- productos".

Antes de comentar el anterior decreto analizaremos -- la Ley Reglamentaria del Artículo 27, del Ramo del Petróleo -- del 2 de Mayo de 1941, que se expidió durante el régimen del Presidente Manuel Avila Camacho:

El artículo que nos interesa, es el artículo 6o. que a la letra dice: "La Nación llevará a cabo la exploración y la explotación del Petróleo en la siguiente forma: I.- Por trabajos que realice el gobierno a través de su órgano correspondiente. II.- Por conducto de las Instituciones públicas petroleras que al efecto cree la Ley. III.- Mediante contratos con particulares o sociedades.

Artículo 2o. Transitorio. - Quedan suprimidas las -- regalías que actualmente se están cubriendo a los superficia -- rios de terrenos amparados por concesiones ordinarias expe -- didas con fundamento en la Ley de 26 de Diciembre de 1925". -

Como se observa, no obstante que ya se habían establecido dentro de la Constitución, que no se otorgarían concesiones para la explotación del petróleo, la Ley Reglamentaria de 1941, disponía que la explotación de estos productos podía -- realizarse mediante contratos abriendo nuevamente el camino pa -- ra que los particulares explotaran dichos productos (8) "me -- diante el régimen de los contratos y en ésta forma, por un -- acuerdo bilateral de voluntades, esencia del contrato adminis -- trativo, se podía llevar a cabo dicha explotación cuando Cons -- titucionalmente ni siquiera por un acto unilateral de la ad -- ministración como es el acto de concesión podía ya realizarse".

Pasaremos por último al estudio de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo -- de 29 de Noviembre de 1958.

En primer lugar ésta Ley terminó con todas las concesiones otorgadas conforme a la Ley de 26 de Diciembre de 1925 y sus reformas de 3 de Enero de 1928. Estableciéndose además (8) Principios de la Constitución Mexicana de 1917. Pág. 76.

en su artículo I. transitorio que "A partir de la vigencia-- de esta Ley, los terrenos comprendidos en concesiones otorga-- das conforme a la Ley de 26 de Diciembre de 1925 y sus refor-- mas de 3 de Enero de 1928, podrán ser asignados a Petróleos-- Mexicanos o incorporados a las reservas nacionales. En todo caso, los titulares de estas concesiones o sus causabientes-- tendrán derecho a recibir del Gobierno Federal la indemniza-- ción correspondiente, cuyo monto podrá fijarse de común --- acuerdo. A falta de acuerdo, el monto de la indemnización se-- rá fijado por resolución judicial".

Por datos recabados ante la Institución de Petróleos Mexicanos, el sistema práctico que se sigue para llevar a ca-- bo la exploración y explotación de un yacimiento petrolífero en un terreno Ejidal o Comunal es el siguiente: Cabe mencio-- nar por ser importante el decreto publicado el 20 de Enero - de 1960, que vino a reformar el párrafo 6 del artículo 27 -- Constitucional, que quedó en la forma siguiente: "Tratándo-- se del Petróleo y de los carburos de hidrógeno, sólidos, lí-- quidos o gaseosos no se otorgarán concesiones ni contratos,-- ni subsistirán los que se hayan otorgado y la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la Ley reglamentaria respectiva".

En primer lugar diremos que la Industria Petrolera-- dentro de nuestro País, tiene un lugar preponderante al con-- siderarse de utilidad pública y así lo dispone el Artículo - 10 de la Ley Reglamentaria "La Industria Petrolera es de uti-- lidad pública. Por lo tanto, tendrá preferencia sobre cual-- quier aprovechamiento de la superficie y del subsuelo de los terrenos y procederá la ocupación o la expropiación de los - mismos mediante la indemnización legal correspondiente, en - todos los casos en que lo requieran las necesidades del País o de la Industria". A continuación nos dice el Reglamento de esta Ley: "Que cuando Petróleos Mexicanos requiera para la - realización de las actividades de la industria, la adquisi-- ción o el uso de terrenos procurará celebrar con el propie-- tario o poseedor de los mismos, el convenio respectivo o de-- no lograrlo o cuando no sean conocidos los propietarios o --

poseedores, solicitará de la Secretaría la declaratoria de -- ocupación temporal o de expropiación, según proceda".

El artículo 45 del Reglamento señalado anteriormente -- tiene también relación en cuanto al uso de terrenos que posean yacimientos petrolíferos al disponer, que "cuando los terrenos sean de jurisdicción federal o de la propiedad de los Estados, Municipios, su adquisición o el uso temporal de los mismos --- se obtendrán de la autoridad y de la forma que corresponda".

Cabe hacer un comentario a las disposiciones legales -- antes enunciadas, en primer lugar establecen de una manera clara que la Industria Petrolera es de Utilidad Pública y que por lo tanto a través de Petroleos Mexicanos, se expropián o se -- ocupan los terrenos que se consideran necesarios y para lo --- cual se sigue un procedimiento.

En el caso de Terrenos Ejidales o Comunes, en los -- cuales tenga interés Petróleos Mexicanos, éste solicitará ante el D.A.A.C. y con apoyo en el artículo 45 antes citado y lle-- nando los requisitos señalados en los artículos 286 al 290 del Código Agrario en vigor, su expropiación la cual se otorga por Decreto Presidencial.

Es importante señalar que antiguamente cuando se ocu-- paban terrenos pertenecientes a Ejidatarios o Comuneros en vir-- tud de concesiones otorgadas por Gobierno a particulares para-- explotar yacimientos petrolíferos, los ejidatarios recibían -- Regalías y demás prestaciones establecidas por la Ley, ya que-- así lo disponía el Artículo 190 del Código Agrario vigente que decía: "Si el otorgamiento de una concesión de explotación de-- los recursos naturales del subsuelo pertenecientes a la Nación obliga a expropiar, ocupar o inutilizar terrenos ejidales o -- comunales, el núcleo de población o la comunidad tendrán dere-- cho a las Regalías y demás prestaciones que deba otorgar el -- concesionario, quien está obligado a celebrar los convenios que fijen las leyes, los cuales se sujetarán a la aprobación de la Secretaría de Agricultura y Fomento."

Pero al Nacionalizarse la Industria Petrolera y supri-- mirse el sistema de concesiones se puso fin a las regalías.

Los ejidatarios actualmente sólo tienen derecho de -- exigir que se les pague una Compensación por los terrenos que de su propiedad ocupen o inutilicen en las explotaciones pe-- troleras. Dicha compensación se encuentra regulada en los -- artículos 192 al 195 del Código Agrario, que establecen que -- la Compensación se otorgará en tierras equivalentes o en efec-- tivo, siendo éstas recibidas por el D.A.A.C. que será el en-- cargado de distribuir dicha compensación.

b).- CUANDO EXISTEN SUBSTANCIAS MINERALES A FLOR DE -- TIERRA Y EN EL SUBSUELO.

Respecto a la explotación de substancias minerales -- pertenecientes a la Nación, que se encuentren localizadas den-- tro de terrenos Ejidales o Comunales, ya con anterioridad se hizo una relación de la legislación que estuvo vigente desde la Colonia hasta la Ley Minera de 1892.

Para iniciar el estudio del presente tema, es impor-- tante mencionar como base el concepto de Derecho Minero, para lo cual nos remitimos a la opinión de la Maestra María Bece-- rra que nos dice (9) "que por Derecho Minero se debe entender al conjunto de normas que regulan la minería, las modalidades especiales de la misma, su naturaleza, desarrollo y extensión su transmisión y muerte, la sustancias sobre las que recae y -- autoridades que intervienen en sus diversas vicisitudes cons-- tituirán el objeto de su estudio".

Con base en el anterior concepto me limitaré a expo-- ner a grandes rasgos los ordenamientos jurídicos que reglaman-- tan esta materia a partir del año de 1909.

La Ley Minera de 1909, vino a derogar todas las leyes y prevenciones sobre la minería con excepción a las de carác-- ter fiscal que no resultaran modificadas por sí mismas. En -- esta se establece por primera vez el término de Bienes del do-- minio directo de la Nación (Artículo 1º), que es el que en-- cuentra establecido dentro de la Constitución vigente.

A su vez establecía en el Artículo 20., la propiedad exclusiva del dueño del suelo "los criaderos o depósitos de -- combustibles minerales", con base en este artículo el propie-- (9) Derecho Minero en México. Página 3.

tario podía explotar dichos depósitos, para lo cual sólo hacía el denuncia de los mismos para obtener la concesión de explotación; pero a diferencia de la Ley de 1892, no tenía que realizar trabajos regulares para que no caducara la concesión, bastando sólo con pagar el impuesto al fisco.

Durante el año de 1916, se expidió un Decreto por parte del Jefe del Ejército Constitucionalista Don Venustiano Carranza, en el cual nuevamente se estableció como requisito para que no caducara la concesión, el de realizar trabajos regulares en las Minas, ya que eran consideradas de Utilidad Pública.

Como resultado del triunfo del Ejército Constitucionalista, se expide la Constitución de 1917, la cual vino a sentar las bases para una mayor intervención por parte del Estado, en la explotación de éstas substancias minerales. Y así nos dice el artículo 27 Constitucional que; corresponde a la Nación el dominio directo de todos los minerales o substancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, además de que éste dominio será inalienable e imprescriptible, y sólo podrán hacerse concesiones por el Gobierno Federal a los particulares o sociedades civiles o comerciales, con la condición que establezcan trabajos regulares para la explotación de los elementos de que se trata y se cumpla con los requisitos que prevengan las leyes. También se otorgan concesiones a los extranjeros con el requisito de considerarse como nacionales respecto de dichos bienes.

Cabe decir que con este artículo se destruye la idea que prevalecía desde el Código de 1884, de que el dueño del suelo era propietario de los minerales que se localizaran en sus terrenos.

Respecto a la Reglamentación de los párrafos 4o. y 6o. del Artículo 27 Constitucional sobre el subsuelo minero, se expide la primera Ley Reglamentaria el 3 de Mayo de 1926 (Ley de Industrias Minerales). La cual en su articulado establecía en términos generales: El dominio directo de la "acción sobre toda la riqueza mineral, determinándose que este dominio es inalienable e imprescriptible y sólo con concesión del poder -

Público Federal otorgada por la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo podrán llevarse a cabo los trabajos que requiera la Industria correspondiente. Además se considera a la Industria como Utilidad Pública, gozando de preferencia a cualquier aprovechamiento de la superficie del terreno, previa la indemnización correspondiente. En el artículo 20. se enumera las sustancias que pertenecen al dueño del suelo.

Consignando además la limitación del ejercicio concesional a los mexicanos y a los extranjeros que obtengan licencia de la Secretaría de Relaciones Exteriores, excluyendo en lo absoluto a las Compañías Extranjeras.

Por último se establecía en esta Ley la confirmación de derechos, consistente en que las concesiones otorgadas con base en anteriores Leyes seguirían teniendo vigencia de acuerdo con el término concedido por la Ley que le dió origen. Esto fué una medida para evitar que la Ley de 1926 tuviera carácter retroactivo.

Las Leyes dictadas con posterioridad a la de 1925 o sean las de 1930 y 1961 con sus reformas, en lo relativo a los minerales como bienes que la Nación tiene el dominio directo, tuvieron las mismas directrices, consistentes en que para llevar a cabo su explotación tenían que obtener concesión por parte del Gobierno Federal para su explotación, limitada esta concesión a los mexicanos y extranjeros, los segundos previo permiso de la Secretaría de Relaciones Exteriores. En éstas Leyes se señaló que dicha concesión caducaría cuando no se celebraran trabajos regulares de explotación.

Por otra parte se considera al igual que la maestra -- María Becerra, que los derechos que se otorgan al concesionario no son de carácter real, ya que sólo otorgan el derecho de realizar explotaciones a los aprovechamientos que las Leyes respectivas regulan a condición de que su titular cumpla con las obligaciones que se les impongan. Por ser bienes del dominio público, siendo por lo tanto inalienables e imprescriptibles y no están sujetos, mientras no varíe su situación jurídica

(9) Derecho Minero en México. Página 3.

ca, a acción reivindicatoria o de posesión definitiva o interé-  
na.

Las Leyes Agrarias encargadas de regular esta materia, cuando se localizan en Bienes Ejidales y Comunales, entre --- otras son el Código Agrario y el Reglamento Interior del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización (1963) y para obtener la concesión y asignación para la explotación y aprovechamiento de los minerales se base en lo siguiente:

El Artículo 20. de la Ley Reglamentaria respectiva --- establece: Que la explotación y aprovechamiento de las substancias minerales pueden realizarse:

I.- Por el Estado, por conducto de entidades públicas-mineras, II.- Por sociedades de participación estatal y III.-- Por los particulares bien sean personas físicas o morales.

Artículo 30.- La explotación y el aprovechamiento conforme a esta Ley de las substancias que a la misma se refieren de Utilidad Pública y gozarán de preferencia sobre cualquier otra.

Artículo 40.- La explotación por entidades públicas mineras, se efectuará mediante la asignación de substancias en zonas determinadas que para el efecto les otorgue la Secretaría del Patrimonio Nacional, a petición de las mismas o por acuerdo del Ejecutivo Federal. Se entiende por asignaciones, los actos administrativos por los cuales se incorporan al patrimonio de las entidades los derechos para explotar las substancias de que trata el párrafo anterior.

Artículo 60.- Los particulares sólo podrán realizar -- la explotación y aprovechamiento de las substancias minerales, mediante concesiones del Ejecutivo Federal.

Artículo 11º.- Las asignaciones o las concesiones que se otorgan sobre Terrenos Ejidales se sujetarán a los siguientes requisitos:

I.- Los concesionarios o asignatarios tendrán derecho a que se autorice la ocupación de la superficie indispensable para la ejecución de los trabajos mineros y para la construc-

ción de los edificios e instalaciones para la extracción, -- almacenamiento y transporte y, en su caso beneficio de los -- productos obtenidos, por el término de la explotación sin -- que se expropie en su favor parte alguna de los terrenos del Ejido.

El procedimiento para autorizar la ocupación temporal a que se refiere ésta disposición, será fijada en el -- Reglamento de esta Ley.

El monto de la compensación que deba cumplirse -- por la ocupación, será fijado por la Secretaría del Patrimonio Nacional, oyendo a los propios Ejidatarios y el parecer del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y

II.- Tratándose de trabajos a cielo abierto, la -- ocupación sólo podrá llevarse a cabo después que el asignatario o el concesionario hayan proporcionado a los Ejidatarios, con sujeción a las Leyes Agrarias y con aprobación de las autoridades respectivas, las compensaciones o indemnizaciones que procedan.

Las Asignaciones y las Concesiones en este caso, -- incluirán la obligación para los asignatarios y concesionarios de apartar como fondos comunes ejidales, una participación equivalente a la décima parte del impuesto de producción.

Con respecto a la reglamentación agraria de las -- substancias minerales pertenecientes a la Nación y que se encuentran enclavadas dentro de Terrenos Ejidales y Comunales es idéntica respecto de yacimientos petrolíferos con ligeras variantes, es por eso que trataremos las dos en este segundo inciso.

El Código Agrario señala, que para obtener la expropiación de un terreno ejidal o comunal, deberán los interesados presentar una solicitud escrita ante el Jefe del Departamento Agrario indicando en ella:

I.- Los bienes concretos que se proponen como objeto de la expropiación.

II.- El destino que pretende dárseles;

III.- La causa de utilidad pública que se invoca;

IV.- La indemnización que se proponga, y

V.- Los planos o documentos probatorios y complementarios que se estimen indispensables para dejar establecidos los puntos anteriores (artículo 286 Código Agrario).

Una vez recibida la solicitud, el Departamento -- Agrario pedirá el parecer del Gobernador de la entidad donde los bienes se encuentren ubicados y de la Secretaría de -- Agricultura o del Banco Nacional de Crédito Ejidal, en su -- caso. Al mismo tiempo, mandará practicar la verificación de los datos consignados en la solicitud y el avalúo de los --- bienes cuya expropiación se solicita, para estimarla compa-- rativamente a la compensación ofrecida. Esto se encuentra - establecido en el Artículo 287 del Código Agrario Vigente. - Obtenidos todos estos datos, este expediente será sometido a la consideración del Cuerpo Consultivo y, con el dictamen de éste, se dará cuenta al Presidente de la República para que resuelva en definitiva. Lo anterior se localiza dentro del artículo 288 del Ordenamiento Agrario antes citado.

Es importante resaltar de los artículos anteriores (10) "que para ocupar un terreno ejidal es necesario que se tramite y se obtenga un Decreto de Expropiación firmado -- por el Presidente de la República. Es decir que no basta que exista una causa de Utilidad Pública ya que esta sólo es la -- base para pedir la expropiación".

En el presente caso se encuentra determinada la - Utilidad Pública con apoyo en lo dispuesto por el Artículo - 187 Fracción VI del Código Agrario vigente que dice, "Los -- bienes Ejidales y los Comunales, solo podrán ser expropiados por las causas de utilidad pública que enseguida se enumeran: Fracción VI.- Explotación de elementos naturales pertenecien -- tes a la Nación, sujetos a régimen de concesión y los esta-- blecimientos, conductos y pasos que fueren necesarios para - ello."

(10) Hinojosa Ortiz Manuel. Código Agrario y sus Reglamentos México, D. F. 1960. Página 233.

Cuando la expropiación abarque la totalidad del Ejido o Comunidad, la indemnización que reciban éstos en caso de que fuera en efectivo deberá destinarse a adquirir terrenos para el núcleo expropiado; pero en caso de que los Ejidatarios no acepten ocupar y explotar las tierras que se les propongan, la indemnización se destinará a realizar obras o adquirir elementos para impulsar la Agricultura Ejidal, éstos nos dice el Artículo 189 del Código Agrario.

El anterior artículo tiene como base el principio revolucionario de que la tierra debe ser para el que la trabaja y en caso de que no aceptara trabajar la tierra perdería todos sus derechos. Esto se hace con el fin de no convertir al campesino en negociante o rentista de tierras ejidales.

Dentro de los requisitos para obtener la expropiación mencionamos el que el solicitante, deberá otorgar a los ejidatarios o comuneros una indemnización a título de compensación por los terrenos ocupados o expropiados. Esta indemnización deberá ser simultánea a la expropiación y podrá hacerse en forma efectiva o por la entrega de tierras equivalentes a las expropiadas.

Las compensaciones pertenecerán a la comunidad, si el bien expropiado se explotaba en común y a los individuos en particular cuando la expropiación se refiera a bienes explotados individualmente.

Antiguamente, además de la compensación antes señalada, el Código Agrario establecía en su Artículo 190 que el núcleo de población o la comunidad afectada por una expropiación tendrían derecho a las Regalías y demás prestaciones que deba otorgar el concesionario.

Pero el anterior artículo ya no tiene aplicación por lo que toca a las regalías petroleras, al nacionalizarse la Industria Petrolera, y suprimirse el sistema de concesión, teniendo solamente los ejidatarios derecho de exigir que se les paguen las compensaciones adecuadas por los terrenos que de su propiedad ocupen o inutilicen.

Por lo anteriormente descrito se observa que el Ejidatario que resulta afectado por un decreto de expropiación, no tiene derecho de ser oído respecto de que existan otras tierras, o que no exista la causa de utilidad pública que se invoca, ya que todos los trámites se realizan a través del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, y solo podrá pedir Amparo cuando se decrete una expropiación; pero esto difícilmente se lleva a cabo por la poca cultura de los ejidatarios.

c).- SOBRE LA EXISTENCIA DE LAGOS, LAGUNAS Y RIOS.

El estudio del presente inciso, se limitará al análisis del Artículo 27 Constitucional, así como sus leyes reglamentarias en esta materia. Como antecedente histórico -- sobre la reglamentación de la propiedad de las aguas, seguiremos los lineamientos generales de la obra del maestro Andieta y Núñez (El Problema Agrario en México), que nos dice: que durante la Época Colonia se clasificaban las aguas en tres clases:

1).- Aguas de propiedad pública:-- Que eran, los rios navegables, los que comunicaban con el mar y aquellos -- en que se podía pescar.

2).- Aguas de propiedad privada:-- Eran aquellas corrientes de agua que no tenían el carácter de públicas, también se consideraban de propiedad privada los manantiales, -- fuentes, pozos, arroyos y otras análogas, que por estar comprendidas precisamente dentro de propiedades particulares, pertenecía a los dueños de éstas.

3).- Aguas de propiedad comunal:-- Estas aguas estaban destinadas a las ciudades, a las villas y, en general, a los centros de población para satisfacer necesidades colectivas y por lo mismo podían aprovecharlas todos los habitantes sin distinción alguna.

La clasificación anterior subsiste en la actualidad--

aún cuando con un sentido y un contenido diferente.

Encontrándose el fundamento de lo anterior en el Artículo 27 Constitucional que nos habla de propiedad nacional o propiedad privada; a su vez en el mismo artículo, al concederles personalidad a las comunidades indígenas, y al referirse a las aguas que cruzan tierras comunales, dichas aguas son de uso comunal y sobre ellas tienen derecho todos los comunitarios.

El Artículo 27 Constitucional nos dice respecto de esta materia lo siguiente:

"La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada".

Nos continúa diciendo el Artículo de referencia en su párrafo 5o. " Son propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional; las aguas marinas interiores; las de las lagunas y ésteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas, o ésteros de propiedad nacional.

Las aguas de propiedad privada son: Cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior, se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos, pero si se localizaren en dos o más predios el aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad pública y quedará sujeto a las disposiciones que dicten los Estados".

A su vez en el párrafo 6o. se establece la forma de explotación de la siguiente manera: " En los casos a que se refiere los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata por los particulares o por las sociedades constituidas conforme a las Leyes Mexicanas, no podrán realizarse sino mediante Concesiones otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las Leyes.

Respecto a la capacidad para adquirir aguas, se encuentra ésta señalada dentro del párrafo 7o. del Artículo 27 Constitucional que establece: podrán adquirir el dominio de las aguas todos los mexicanos y sociedades mexicanas y los extranjeros (siempre que éstos obtengan el permiso por parte de la Secretaría de Relaciones Exteriores).

La Clasificación de las aguas de propiedad comunal se desprende del propio artículo 27 Constitucional y son:

A).- Las aguas que corresponden a los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el Estado Comunal; pues según la fracción VII del Artículo 27 Constitucional, tienen capacidad para disfrutar en común de las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les haya restituido o restituyeren.

B).- Las que se restituyan a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades o a los núcleos de población en general, como consecuencia de las nulidades señaladas en la fracción VIII del Artículo 27 Constitucional, puesto que en todo caso se trata de aguas poseídas en forma comunal.

Algunos otros autores consideran como aguas de propiedad comunal, aquellas de que son dotadas los ejidos. Nosotros al igual que el Maestro Mendieta y Núñez consideramos, que de su análisis se desprende en última instancia al estado y su goce comunalmente, a los beneficiados con la dotación.

La Ley Reglamentaria (1934) que trata esta materia -- de las aguas, sigue los lineamientos generales de la Consti-- tución estableciendo la siguiente reglamentación dentro de -- su articulado en la forma siguiente:

Artículo 10.- Son aguas de propiedad nacional.

Fracción II.- Las de las lagunas y esteros de las --- playas que se comuniquen permanente o intermitentemente con - el mar.

Fracción III.- Las de los lagos interiores de forma--- ción natural, que estén ligados directamente a corrientes --- constantes.

Fracción IV.- Las de los rios principales y sus ----- afluentes directos o indirectos, desde el punto en que brote- la primera agua permanente hasta su desembocadura en el mar o lagos, lagunas o esteros.

Artículo 20.- La propiedad nacional de las aguas, a - que se refiere el artículo anterior, no se pierde ni se ha -- perdido cuando por la ejecución de obras artificiales se al-- teren o se hayan alterado sus características naturales.

Dentro del Capítulo 20. de la presente Ley señala el régimen de la propiedad nacional en la forma siguiente:

Artículo 80.- " La Nación ha tenido y tiene, de con-- formidad con el Artículo 27 Constitucional, la propiedad ple-- na de las aguas, causes o vasos, riveras y zonas federales -- adyacentes a los mismos. En consecuencia, la Nación, repre-- sentada por los Poderes Federales, tiene soberanía y dominio-- sobre esos bienes y derechos para regularizar su aprovecha--- miento, en los términos de esta Ley y su Reglamento, con ex-- clusión de cualquiera otra entidad política o privada".

Artículo 80.- " El dominio de la Nación sobre los --- bienes enumerados en el Artículo 10. es inalienable o impres-- criptible.

El aprovechamiento de los bienes de que se trata, se-

concederán únicamente a los particulares o sociedades civiles o comerciales constituidas conforme a las leyes mexicanas, --- con la condición de que los concesionarios establezcan trabajos regulares para su explotación."

Dentro del mismo capítulo del presente ordenamiento -- jurídico se establece en forma específica, " que corresponde -- al Poder Ejecutivo de la Unión, respecto de los bienes de propiedad nacional ya enumerados, el reglamentar y regularizar, -- la posesión, conservación y administración de los bienes objeto de esta Ley (artículo 10 de la Ley Reglamentaria), y esta -- reglamentación se hará a través de las diversas dependencias -- del poder Ejecutivo según corresponda, ya sea la Secretaría -- de Agricultura y Ganadería, Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, Secretaría de Comunicaciones, etc."

Nos continúa diciendo la Ley Reglamentaria de referencia los medios para los cuales se concede el aprovechamiento -- de estos bienes.

En primer lugar se establece: "Que es libre el uso y -- aprovechamiento por medios normales de las aguas de propiedad -- nacional", ésto se encuentra establecido en el artículo 12 de -- la Ley Reglamentaria.

En segundo lugar dice la Ley de referencia, "que el -- aprovechamiento de las aguas es de utilidad pública, y en consecuencia para facilitar procederán las expropiaciones, las -- ocupaciones temporales y la constitución de servidumbres necesarias, en la forma y condiciones que fijen las disposiciones del Ejecutivo". (Artículo 15).

A su vez, en tercer lugar se establece " la forma y -- fondo de los medios para aprovechar las aguas". Mediante solicitud y de acuerdo con la tramitación que fijen esta Ley y -- sus Reglamentos, se otorgarán derechos, sin perjuicio de terceros para el aprovechamiento de aguas de propiedad nacional. -- Estas solicitudes no confieren derechos contra el Poder Público, estableciéndose lo anterior en el artículo 16, y los me---

dios en concreto para aprovechar las aguas son los permisos, - concesiones y autorizaciones, los cuales serán tratados en el siguiente capítulo.

Ya dentro de la materia que nos trata, o sea el régimen a que deben sujetarse los bienes de la Nación como son -- los Lagos, Lagunas y Ríos, que se encuentren dentro de terrenos ejidales y comunales nos remitiremos a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, la cual establece, como Secretaría competente para reglamentar las aguas a la Secretaría de Recursos Hidráulicos.

En la Ley antes mencionada, se establece dentro de -- las funciones que le corresponden a la Secretaría de Recursos Hidráulicos las señaladas en el Artículo 12 Fracción II que a la letra dice: "reconocer derechos y otorgar concesiones, -- permisos y autorizaciones para el aprovechamiento de las -- aguas nacionales, con la cooperación de la Secretaría de Industria y Comercio, cuando se trate de la generación de energía eléctrica y de la Secretaría de Agricultura y Ganadería, -- del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, cuando -- se trate de irrigación".

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

En el caso de existencia de lagos, lagunas y ríos -- dentro de los límites de los terrenos ejidales y comunales, y siendo ésta existencia en virtud de una dotación o restitución de aguas al núcleo de población por la autoridad competente, la cual les otorga el derecho de aprovechar esas aguas pero esta dotación o concesión, no hace perder a la Nación el derecho de reversion sobre dichas aguas; pero tiene que justificar la reversion alegando una causa de utilidad pública, -- éste se encuentra apoyado en el Artículo 131 del Código Agrario Vigente.

En este sentido puede decirse que los ejidatarios tienen una preferencia sobre los particulares para aprovechar las aguas de propiedad nacional. Y debe cuidarse por parte de los ejidatarios y comuneros que los funcionarios y empleados de la Secretaría de Recursos Hidráulicos respeten sus derechos sobre las aguas de propiedad nacional en una forma estricta, mientras no haya una resolución presidencial agraria que los modifique.

En el caso de que los derechos de los ejidatarios y comuneros para utilizar las aguas, sean expropiadas en virtud de un decreto presidencial y apoyado éste en una causa de utilidad pública, el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización solicitará a la Secretaría de Agricultura y Ganadería, practique el reajuste necesario en los aprovechamientos y a su vez legalice el derecho de quienes en adelante hubieren de usarlos conforme a la legislación particular en la materia, lo anterior se encuentra asentado en el Artículo 291 del Código Agrario Vigente.

CAPITULO QUINTO.

AUTORIZACION PARA LA EXPLOTACION DE ESAS MATERIAS AJENAS A

LA NATURALEZA DE LOS TERRENOS EJIDALES.

- a).- La Autorización.
- b).- El Permiso.
- c).- La Concesión.

El campo en que se estudian los diversos medios para obtener el aprovechamiento de los bienes en los que la Nación ejerce el dominio directo, es el Derecho Administrativo y para analizarlo nos basaremos en las obras de los maestros Serra Rojas y Gabino Fraga que nos dan un concepto más exacto sobre estos medios.

En primer lugar observamos que la (1) "Función Administrativa es la que el Estado realiza bajo un orden jurídico y que consiste en la ejecución de actos materiales o de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales".

Del concepto antes mencionado se desprende que la función administrativa se viene a exteriorizar a través de actos materiales y jurídicos, que vienen a constituir los actos administrativos.

A su vez el maestro Serra Rojas nos dice que el acto administrativo (2) "es una determinación o decisión ejecutoria de las entidades administrativas competentes, que tienen por objeto producir una situación jurídica subjetiva".

En concreto puede decirse, que la actividad del Poder Ejecutivo, que es la administración pública, se realiza a través de diversos actos, y cuando éstos son creadores de derechos y obligaciones, y a su vez se preocupan porque éstos actos tiendan a proteger el interés general, es cuando puede hablarse de Actos Administrativos.

A continuación nos dice el maestro Serra Rojas que los actos administrativos, se clasifican para su mejor estudio y se toman como base diversos criterios, según sea desde el punto de vista que se desee analizar.

La clasificación que nos importa para nuestro estudio es la base en el efecto que produzcan y su contenido. Y así tenemos los (3) "Actos Administrativos que aumentan o amplían las facultades y los poderes de los particulares".

(1) Fraga Gabino. Derecho Administrativo. Editorial. Porrúa, - S. A. 10a. Edición 1963. Página 243.

(2) Serra Rojas Andrés. Derecho Administrativo. Librería de Manuel Porrúa. S. A. 3a. Edición 1965. México. Página 247.

(3) Opus. Cit. Serra Rojas Andrés. Página 256.

Dentro de esta clasificación se encuentran:

a).- LA AUTORIZACION. (4) "Es un acto administrativo -- por el cual se levanta o remueve un obstáculo o impedimento -- que la norma legal ha establecido para el ejercicio de un derecho de un particular".

Este acto administrativo se distingue de otros, como -- la concesión, en que en la autorización existe un derecho preexistente del particular, pero que su ejercicio se encuentra -- restringido porque puede afectar la tranquilidad, la seguridad o la salubridad pública, y sólo hasta que se satisfacen determinados requisitos que dejan a salvo dichos intereses es cuando la administración permite el ejercicio de aquel derecho pre-- vio.

Este tipo de autorizaciones se presenta cuando se va a efectuar el aprovechamiento de aguas o de substancias minerales pertenecientes a la Nación y en las cuales se ejerce un dominio directo. Estas substancias se encuentran reguladas por las leyes reglamentarias respectivas.

Dentro de esta clasificación se encuentran los:

b).- PERMISOS.- Que al igual que en el caso de la autorización, existe un derecho preexistente del particular, pero que su ejercicio se encuentra limitado porque puede afectar -- intereses de terceros. Una vez que estos intereses se encuentran a salvo se otorgará la explotación de los bienes que se -- han solicitado.

Dentro de nuestra legislación no existe con precisión -- una distinción entre estos actos administrativos, y es más, -- algunas veces son usados como sinónimos.

La clasificación a que nos hemos referido con anterioridad o sea la que toma como base el de que los actos administrativos aumenten o amplíen las facultades y poderes de los -- particulares, incluye entre éstos a la:

c).- CONCESION.- (5) "que es un acto por medio del cual

(4) Opus Cit Fraga Gabino. Página 251.

(5) Opus Cit Serra Rojas Andrés. Página 256.

se confiere a un particular un nuevo derecho subjetivo, por medio del cual el Poder Público le transfiere derechos o facultades administrativas, mediante determinadas cláusulas com promisorias derivadas del interés público".

En cuanto a este concepto de concesión coincide el maestro Gabino Fraga y la define para nuestro estudio en una forma más concreta al decir que la concesión (6) "Es el acto del Poder Público que facultan a los particulares para el establecimiento y explotación de un servicio público o para la explotación y aprovechamiento, de los bienes del dominio directo y de propiedad de la Nación".

La concesión se diferencia de la autorización y del permiso, porque en esta no existe ningún derecho previo del particular y, para que el concesionario pueda realizar alguna actividad tendiente a la explotación de los bienes pertenecientes a la Nación, es necesario que exista primero la concesión pues es la que le otorga derecho de explotar y aprovechar dichos bienes.

Es importante hacer notar que las autorizaciones para llevar a cabo la explotación de los bienes de la Nación, no otorgan otra cosa más que el derecho de aprovechar esos bienes bajo las condiciones que las leyes precisan y en ningún momento crean derechos reales a favor de los concesionarios. Ya que estos bienes tienen las características de ser inalienables, y por tanto no puede haber un desmembramiento de la propiedad perteneciente a la Nación.

En forma particular los modos para la explotación de los bienes de la Nación son los siguientes:

Tratándose de la Industria Petrolera, se ha transformado radicalmente la explotación al nacionalizarse esta materia en los siguientes términos: (?) "Tratándose del Petróleo y de los hidrocarburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, no se otorgarán concesiones, ni contratos, ni subsistirán los que se hayan otorgado y la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la Ley Reglamentaria respectiva".

Por lo tanto la Nación llevará a cabo la exploración y la explotación del Petróleo, por conducto de Petróleos Mexicanos Institución Pública Descentralizada.

Con relación a la Industria Minera, la explotación de estas substancias minerales puede llevarse a cabo a través de:

- 1.- El Estado, por conducto de entidades públicas mineras.
- 2.- Por sociedades de Participación estatal y
- 3.- Por particulares, bien sean personas físicas o morales.

Tratándose de la explotación por parte de los particulares ésto sólo pueden realizarla mediante concesiones del Ejecutivo Federal. Este tipo de concesiones pueden caducar, cuando no se cumplen con los requisitos señalados por la Ley, como son la falta del pago del impuesto, no ejecutar las obras o -- trabajos de explotación, etc.

Respecto de la explotación de las aguas pertenecientes a la Nación, ésta se realiza a través de una concesión que --- otorga el Ejecutivo Federal, lo cual dá el derecho para el --- aprovechamiento de aguas de propiedad nacional, estas concesiones que se otorgan no confieren derechos contra el poder público.

(9) "el Estado a su vez puede realizar directamente el aprovechamiento de las aguas de propiedad nacional en los casos siguientes:

1.- Para satisfacer los servicios de las dependencias del Ejecutivo Federal.

2.- Si el Gobierno Federal realiza directamente las -- obras para el aprovechamiento.

3.- Para seguir atendiendo a los servicios de las concesiones que se declaren en caducidad, conforme a lo dispuesto en la fracción IV del artículo 50 de la Ley Reglamentaria, si existe un interés colectivo que lo exija, y V tratándose de explotación de derechos otorgados a particulares, si la Nación se hace cargo de los servicios para cuyo fin se otorgó la concesión (artículo 62)".

(6) Opus Cit Fraga Gabino. Página 257.

(7) Opus Cit Serra Rojas Andrés. Reforma Constitucional del -- Diario Oficial de 20 de Enero de 1960. Página 680.

(8) Opus Cit Serras Rojas Andrés. Página 667.

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

- 1.- *La Institución de la Propiedad nace cuando las Sociedades primitivas se vuelven sedentarias, y se preocupan por legitimar su tenencia de la Tierra.*
- 2.- *El Derecho de Propiedad se considera como el Poder Jurídico que una persona ejerce en forma directa e inmediata sobre una cosa para aprovecharla totalmente, siendo oponi-  
ble este poder jurídico a todo el mundo.*
- 3.- *Los Jurisconsultos Romanos no definieron el Derecho de Propiedad, pero lo consideraron como el derecho mas completo que se pueda tener sobre la cosa. Le dieron las características de ser absoluto, Exclusivo y Perpetuo, además de reconocerle los tres atributos o elementos que son: El Utendi, El Fruendi y el Abutendi.*
- 4.- *Tanto en la legislación Francesa como en la Española, existió la evolución del Derecho de Propiedad en forma semejante, es decir, de un concepto individualista absoluto, se proyectan al reconocimiento de un derecho de propiedad con contenido de Función Social.*
- 5.- *En México, durante la época Pre-colonial, la propiedad pertenecía al Rey y este la concedía a los Nobles, Guerreros y Sacerdotes creando una propiedad derivada.*
- 6.- *Durante la época Colonial subsistió la propiedad de las Comunidades Indígenas, pero en forma raquítica.*
- 7.- *Las Leyes de Colonización, expedidas durante los años de 1823 a 1854, no alcanzaron los fines deseados para colonizar el País, en virtud de la falta de seguridad en los títulos de propiedad y resultaron inadecuadas por no haberse ajustado, a la idiosincracia del campesino mexicano.*
- 8.- *La enorme propiedad rafia en poder de la Iglesia; asociaciones civiles y particulares, motivó las leyes de Desamortización de 1856.*
- 9.- *Los efectos que produjo la Ley de Desamortización fueron contrarios a los deseados, ya que los arrendatarios, por el temor a las amenazas lanzadas por la Iglesia y por su-*

precaria condición económica, no pudieron ni quisieron -- aprovechar sus beneficios, dando lugar a que estos bienes desamortizados fueran acaparados por la clase poderosa constituyéndose nuevos y grandes latifundios.

- 10.- Los mismos efectos negativos, tuvo la Ley de Nacionalización de los bienes del clero expedida el 12 de Junio de 1859.
- 11.- La falta de seguridad en el campo y el mal reparto de la tierra provocó que el campesino mexicano se lanzara a la lucha en la Revolución de 1910, la cual trajo como consecuencia la Constitución de 1917, que presentó al Derecho de Propiedad como Función Social.
- 12.- Dentro del Artículo 27 Constitucional se sintetizan dos tendencias: Individual y Social.
- 13.- Las tendencias Individuales y Sociales se compaginan perfectamente dentro del artículo 27 Constitucional, ya que los derechos sociales vienen a reafirmar los derechos individuales; pues el interés individual se observa en la medida que represente un bienestar social.
- 14.- A la propiedad Ejidal se la rodea de características especiales, las cuales impiden que pueda enajenarse, cederse, transmitirse, arrendarse, hipotecarse o gravarse, resultando inexistente cualquier acto que se realice en contravención a lo estatuido por la Ley.
- 15.- Las características antes enunciadas resultaron necesarias, ya que impiden que el campesino mexicano sea despojado de su propiedad por su falta de preparación social y económica.
- 16.- Las Limitaciones y Modalidades son resultantes de la Función Social de la Propiedad, pues el Artículo 27 Constitucional, le da mayor intervención al Estado, a fin de que tenga acción constante para regular el aprovechamiento y distribución de la propiedad.
- 17.- Respecto a la Explotación de los bienes ejidales y comunales es necesario que ésta se realice en forma colectiva,

pero tomando como base la Idiosincracia del campesino, - así como su nivel cultura, a fin de no incurrir en errores cometidos en épocas anteriores.

- 18.- La explotación de los Yacimientos petrolíferos enclavados en terrenos Ejidales o Comunales, se realizaba conforme a Concesiones que otorgaba el Gobierno Federal.
- 19.- En el año de 1938 se suprimieron las concesiones para la explotación de yacimientos petrolíferos, ya que ésta se realizará a través de la Institución Pública "Petróleos Mexicanos".
- 20.- En lo referente a la Explotación de Minerales y Aprovechamiento de aguas nacionales, ésta se realiza a través de concesiones, autorizaciones y permisos otorgados por el Ejecutivo Federal.
- 21.- Los Ejidatarios y Comuneros que resultaren afectados por explotaciones de bienes en que el Estado ejerce el dominio directo, sólo reciben una compensación por sus terrenos ocupados o inutilizados.
- 22.- Tratándose de Explotaciones Petroleras que se inicien en terrenos ejidales deberán previamente expropiarse, por causa de Utilidad Pública debiendo también indemnizarse simultáneamente a los ejidatarios por sus tierras, a través del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.
- 23.- En el caso de que en Tierras Ejidales o Comunales se localizaran yacimientos en los cuales el Estado otorgue -- concesiones para su aprovechamiento, debería dárseles -- preferencia para su explotación a los mismos Ejidatarios o Comuneros frente a los particulares.

## B I B L I O G R A F I A

- AGUILAR CARVAJAL LEOPOLDO.- "Segundo Curso de Derecho Civil". México, 1960. (Bienes Derechos Reales y Sucesiones). Editorial Jurídica Mexicana.
- BECERRA GONZALEZ MARIA.- "Principios de la Constitución Mexicana de 1917 "U.N.A.M. Coordinación de Humanidades. 1967. Ia. -- Edición.
- BECERRA GONZALEZ MARIA.- "Derecho Minero en México". Editorial Limsa Wiley, S. A. Primera Edición. México 1963.
- CASTAN TOBERAS JOSE.- "Derecho Civil Español Común y Foral. Tomo I, Volumen 1, Madrid. 4a. Edición, Editorial REUS, S. A. -- 1936.
- ESCRICHE JOAQUIN.- "Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia". Madrid, Tomo II. 1974.
- FRAGA GABINO.- "Derecho Administrativo". Décima Edición. 1963. Editorial Porrúa, S. A. México.
- FABILA MANUEL.- "Cinco Siglos de Legislación Agraria en México". (1493-1940)". Tomo I.
- HINOJOSA ORTIZ MANUEL.- "Código Agrario y sus Reglamentos". -- Prologo y Comentarios. Editado por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. 1960.
- MANZANILLA SCHAFER VICTOR.- "Reforma Agraria Mexicana". Universidad de Colima 1966.
- MEMORIAS DEL CONGRESO NACIONAL AGRARIO DE TOLUCA. (Del 26 al 30 de Octubre de 1959). Publicado por el Gobierno Constitucional de Toluca, Edo. de México.
- MAZEAUD.- "Leciones de Derecho Civil". Henri León y Jean. -- Parte Segunda, Volumen IV. Ediciones Jurídicas Europa-América. Buenos Aires. 1960.
- MENDIETA Y NUÑEZ LUCIO.- "El Problema Agrario en México". 2a. Edición, Editorial Porrúa, S. A. México 1964.
- MENDIETA Y NUÑEZ LUCIO.- "Sistema Agrario Constitucional. Editorial Porrúa, S. A. 1951.

MORINEAU OSCAR.- "Los Derechos Reales y el Subsuelo en México". Fondo de Cultura Económico. México. Buenos Aires. Ia. Edición- 1948.

PETIT EUGENE.- "Tratado Elemental de Derecho Romano". Editorial Saturnino, Calleja, Madrid, 1936.

REA MOGUEL ALEJANDRO.- "México y su Reforma Agraria Integral". México, 1962. Antigua Librería Robredo.

REVISTA GENERAL DE LEGISLACION Y JURISPRUDENCIA.

HOJINA VILLEJAS RAFAEL.- "Compendio de Derecho Civil". Tomo II Antigua Librería Robredo. México 1966. (Bienes, Derechos Reales y Sucesiones). 2a. Edición.

SERRA ROJAS ANDRES.- "Derecho Administrativo". Tercera Edición. 1965. Librería de Manuel Porrúa, S. A.

SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION.- Tomo 118. Sala Auxiliar- 16 de Noviembre de 1953.

SECRETARIA DEL PATRIMONIO NACIONAL.- "El Petróleo en México".- (Recopilación de Documentos Oficiales del conflicto de orden económico de la Industria Petrolera, con una introducción que resume sus motivos y consecuencias. Reedición. México 1963.

ZORITA ALONSO .- "Breve y Sumaria Relación de los Señores de - la Nueva España". Ediciones de la U.N.A.M. 1942.

#### LEGISLACION CONSULTADA.

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.- Editorial Porrúa, S. A. México, 1967.

LEY DE SECRETARIAS Y DEPARTAMENTO DE ESTADO.- Editorial Limsa, 1967.

CODIGO AGRARIO Y LEYES REGLAMENARIAS.- Décima Tercera Edición Editorial Porrúa, 1965.

NUOVA LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES./ Ediciones Andrade --- 1944.

REGLAMENTO INTERIOR DEL DEPARTAMENTO DE ASUNTOS AGRARIOS Y COLONIZACION. 1963

LEY REGLAMENTARIA DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL EN EL RAMO DEL PETROLEO.- Publicada el 31 de Diciembre de 1925.

ACUERDO DE LA PRESIDENCIA.- Publicado el 20 de Septiembre de 1928.

LEY REGLAMENTARIA DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL EN EL RAMO DEL PETROLEO.- Publicada el 2 de Mayo de 1941.

LEY REGLAMENTARIA DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL EN EL RAMO DEL PETROLEO.- Publicada el 29 de Noviembre de 1952.

REGLAMENTO DE LA LEY REGLAMENTARIA DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL EN EL RAMO DEL PETROLEO.- Publicada el 25 de agosto de 1959.

LEY REGLAMENTARIA EN MATERIA DE EXPLOTACION Y APROVECHAMIENTOS DE RECURSOS MINERALES.- Publicada el 5 de Enero de 1961.

RECURSOS MINERALES.- Publicada el 5 de Enero de 1961.

LEY FORESTAL.- Publicada el 15 de Enero de 1960. Ediciones-Andrade.