

INTRODUCCION.

El tema que desarrollaremos en la presente tesis profesional, lo hemos denominado: "La conservación de los recursos naturales en México. Legislación sobre la materia."

La sola necesidad de conservar los recursos naturales de nuestro país demuestra el interés del tema. Tratar de abarcar todos los aspectos que implica el problema es del todo complicado, por lo que nuestro trabajo tendrá por objeto, presentar una visión general de los aspectos más importantes que el problema de la conservación presenta.

La naturaleza en México ha sido pródiga al dotarnos de todos los recursos que se encuentran en la Tierra. El país cuenta con largas cordilleras, extensas planicies, caudalosos ríos, innumerables especies vegetales y animales, magníficas zonas boscosas, importantes recursos minerales y petroleros que es indispensable cuidar y aprovechar en forma racional.

El deterioro que sufren nuestros recursos por la explotación mal planeada e irracional nos expone a disminuirlos gravemente, y aun a perderlos definitivamente. Es por ello que existe la necesidad de legislar en forma adecuada y cumplir en forma efectiva con las disposiciones legales existentes, para lograr el máximo de beneficio en la explotación de nuestros recursos, con el mínimo de daño a los ecosistemas.

El interés en el conocimiento de la situación económica, jurídica y social, y la necesidad de indagar la importancia social, económica y cultural de los recursos naturales, constituye la motivación personal que nos ha llevado a interesarnos en el problema que significa el estudio



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

de la conservación de los recursos naturales de México.

El propósito de este trabajo será dar una visión, lo más completa posible, de los problemas que atañen al uso, aprovechamiento, administración y cuidado de los recursos naturales de México, en sus aspectos social, jurídico y económico.

El enfoque que le daremos a nuestro trabajo será el concerniente al Derecho Económico; determinando la función que consideramos le corresponde al Estado Mexicano en la integración del inventario y determinación de los recursos naturales con que cuenta el país, a fin de lograr, por los caminos más convenientes, el máximo aprovechamiento de ellos en un orden social determinado.

Creemos que las consideraciones desde las cuales debemos partir, las constituyen las expuestas en el texto del artículo 27 constitucional, ya que de él derivan las leyes reglamentarias de los recursos naturales a que se refiere.

En el estudio de la legislación aplicable a los recursos naturales, analizaremos las leyes que consideramos más importantes, determinando con claridad: su objeto, campo de aplicación, autoridades competentes para aplicarlas, los sujetos a quienes obligan, el procedimiento para la obtención de concesiones, autorizaciones, permisos y licencias, las medidas de conservación y las sanciones que en su caso imponen.

Finalmente, presentaremos los organigramas por sector o clase de recursos naturales, en los cuales determinaremos las autoridades federales, estatales, municipales y a los organismos públicos descentralizados y empresas de participación estatal que intervienen en la explotación y conservación de los recursos naturales de nuestro país.

CAPITULO PRIMERO.

1. El problema de los recursos naturales.

La necesidad es un elemento inherente al hombre. En él coexisten diversas necesidades (físicas, espirituales, culturales); pero de entre ellas, la de subsistir es la más apremiante.

Es precisamente la necesidad de subsistir la que orilla al hombre a utilizar los elementos de la naturaleza en su beneficio. Esto es, la relación entre la necesidad humana con los elementos de la naturaleza crea los satisfactores.

Al brindar la naturaleza los medios de subsistencia que proporcionan satisfacción, determina que se les otorgue un valor a dichos elementos, puesto que cada uno de ellos constituye lo que se ha llamado un recurso, es decir, un bien.

Partiendo de la premisa: si al hombre le es inherente la necesidad de subsistir y tal necesidad se satisface por la utilización o empleo de los elementos de la naturaleza, o sea, de recursos, tenemos que los recursos naturales son valorados por las necesidades del hombre.

Consideramos entonces, que se derivan dos cuestiones:

- 1).- Por un lado, existen necesidades, y
- 2).- Tales necesidades deben ser satisfechas.

El por qué se tienen necesidades es materia netamente filosófica, médica o fisiológica; el cómo se van a satisfacer tales necesidades corresponde a la economía, al derecho y tal planteamiento será tema del presente trabajo.

El geógrafo mexicano Angel Bassols, señala también que:

"... La satisfacción de las necesidades más apremiantes del ser humano, como la de alimentos, la de vestido y habitación depende directamente de los materiales o artículos

ofrecidos por la misma naturaleza y que el hombre puede utilizar en forma primitiva o transformándolos en nuevos productos de uso...."(1)

En consecuencia, todo planteamiento que se haga sobre las necesidades y sobre los satisfactores, implicará precisamente la valoración de los elementos de la naturaleza, es decir, de los recursos naturales.

La palabra recurso implica, desde luego, conceptos de diversas disciplinas (biológicas, geográficas, económicas, etc.): pero en este momento la idea de recurso que más nos interesa es la que se relaciona con la naturaleza, es decir, como recurso natural.

Los elementos de que se compone la naturaleza existen con independencia de la conciencia y voluntad del ser humano. Esta es la conclusión filosófica más aceptada en la actualidad. Sin embargo, la corriente filosófica del idealismo todavía acepta la idea de que es la conciencia del hombre la que crea todas las cosas del universo.

Precisamente, en relación con la corriente idealista, surgen dos preguntas de suma importancia en el análisis de los recursos naturales; tales preguntas se pueden formular de la siguiente manera:

1).- ¿Los recursos naturales, son recursos porque el hombre los considera así o son independientes de él?

2).- A los recursos naturales que no se usan, porque no se conoce su utilidad, ¿se les puede considerar y llamar propiamente recursos naturales?

Es importante dar respuesta a las anteriores preguntas, pues de ello depende el criterio con el cual se han de estudiar y conceptualizar a los recursos naturales.

(1) Bassols Batalla, Angel. Geografía económica de México. 5ª. ed., México, Trillas, 1984, p. 37.

En relación con tales cuestiones, el geógrafo mexicano Angel Bassols opina:

"... Excepto desde el punto de vista filosófico idealista, que considera a todas las cosas como producto de la conciencia humana y no como realmente existentes, parece no haber duda sobre la existencia material de los recursos naturales, independientemente de nuestra voluntad y de que los conozcamos o no, de que los usemos en un momento dado o no...." (2)

En opinión del citado profesor mexicano, los recursos naturales tienen plena existencia y no están sujetos a apreciaciones de conocimiento o uso.

A su vez, el profesor norteamericano, especialista en recursos, Erich W. Zimmermann (creador de la escuela funcional u operacional de los recursos) opina al respecto, que es el hombre el verdadero creador de los recursos naturales, pues cuando adapta algún elemento silvestre a la satisfacción de alguna de sus necesidades en particular, ese elemento cobra importancia y se convierte en un recurso para la satisfacción de necesidades. De ahí que afirme: "... el conocimiento es en verdad el creador de todos los recursos." (3)

Y más adelante el mismo profesor Zimmermann escribe:

"... los recursos no son sino que llegan a ser; no son estáticos sino que se expanden o se contraen en respuesta a las necesidades y a las acciones humanas...." (4)

Comentando la opinión del profesor Zimmermann, el

(2) Bassols Batalla, Angel. Recursos naturales de México: teoría, conocimiento y uso. 17^o. ed. México, Nuestro Tiempo, 1984, p. 48.

(3) Zimmermann, Erich W. Recursos e industrias del mundo. México, Fondo de Cultura Económica, 1957, p. 25.

(4) Ibid., p. 26.

geógrafo Angel Bassols afirma;

"... llevado quizá por su formación filosófica idealista Zimmermann afirma que los recursos dependen de la existencia del hombre para poder ser y que el conocimiento es en verdad el creador de todos los recursos. Parecería correcto sostener la idea del propio Zimmermann de que, desde el punto de vista de la utilización económica un recurso no cuenta si el hombre no lo conoce y no lo puede usar, pero de todos modos ese recurso existe...." (5)

En un estudio de las Naciones Unidas sobre los recursos naturales de los países en desarrollo, se dice que "...el criterio principal para definir un recurso natural es su posibilidad de uso. Es, pues, esencialmente un concepto dinámico y cambiante, que varía con las necesidades del hombre...." (6)

De las opiniones vertidas, se puede deducir que existe una confusión entre los que se deben llamar elementos de la naturaleza y los recursos naturales.

La naturaleza se nos presenta como un todo que se une y encadena en relaciones que sólo ante nosotros y mientras no las conocemos y determinamos parecen confusas, oscuras, y aún, caóticas.

Pues bien, la naturaleza al ser un todo armonioso, acabado y sistemático, es lógico que se componga de ciertos principios; de partes individuales; de ciertos elementos, esto es, de cuerpos simples, que la conforman e integran. Es a éstos cuerpos a los que llamamos elementos de la naturaleza.

(5) Recursos naturales de México: teoría, conocimiento y uso. p. 48.

(6) Naciones Unidas. Recursos naturales de los países en desarrollo. Nueva York, Naciones Unidas, 1970, p. 5.

Seguramente debido a estas apreciaciones de la naturaleza, es que los antiguos filósofos consideraran que los elementos o principios fundamentales de la constitución de los cuerpos fuesen precisamente la tierra, el agua, el aire y el fuego.

Ahora bien, al encontrarse el hombre en condiciones de utilizar lo que la naturaleza gratuitamente le proporciona, se vale de ella, la utiliza. Sin embargo, no siempre la naturaleza da todo en forma gratuita, pues exige del hombre un cuidado y un esfuerzo.

Precisamente, al encontrarse la naturaleza en un estado intacto, se integra con un conjunto de elementos dispuestos en forma sistemática y ordenada. En tal disposición es evidente que el hombre no ha intervenido ni participado; por lo que para él sólo son elementos, sustancias y cosas, de ninguna manera bienes, medios o satisfactores.

Solamente cuando el hombre toma esos frutos, productos o elementos de la naturaleza y los destina para satisfacer sus necesidades toman el carácter de recursos, pues en ellos ya ha intervenido una valoración de utilidad.

Pues bien, los elementos de que se compone la naturaleza (tierra, agua, aire, minerales, etc.) aun cuando sabemos -por la química y la física- son compuestos; en realidad son elementos, si entendemos por tales, las partes de un todo.

Entonces, al tomar esas sustancias de la naturaleza y encontrar su utilidad para satisfacer necesidades específicas se convierten en recursos; es decir, en bienes, en medios para satisfacer necesidades, alcanzar fines y proporcionar comodidad y bienestar.

Así pues, resumiendo lo que llevamos dicho, se considera que los recursos naturales son bienes, sustancias y cosas que consideramos como valiosas por ser idóneas para

cubrir necesidades humanas, cuya existencia material es independiente de la voluntad humana.

Las sustancias, cosas o elementos que se encuentran en el medio natural de las cuales no se conoce su utilidad ni existe la posibilidad de usarse en el futuro, no pueden considerarse como recursos naturales, pues no son valiosas. Sin embargo, cuando se pueda determinar su utilidad y se les conceda valor, pasarán a ser recursos naturales.

Un ejemplo de lo anterior lo constituyen las sustancias radiactivas (uranio, radio, polonio, etc.) que al encontrarse su utilidad en la fusión nuclear, se transformaron en recursos naturales importantísimos económicamente, lo que hace indispensable su preservación, conservación y estudio, tanto científico como económico.

Por otro lado, es aquí en donde surge una interrogante: ¿por qué es importante hacer el estudio jurídico-económico de los recursos naturales?

Siendo que los recursos naturales son básicos para las actividades, especialmente las de carácter económico, político y social; se hace indispensable el estudio de la economía y el Derecho aplicable a la utilización de los recursos naturales.

En principio, tal estudio jurídico-económico reviste tres aspectos diversos que son: el uso, aprovechamiento o explotación, la administración y la conservación de los recursos.

A primera vista parecería que todos los recursos naturales que se encuentran en la Tierra son ilimitados; pero en realidad son escasos. Y son escasos en relación con dos factores:

- 1).- El tiempo, y
- 2).- El espacio.

En el tiempo, porque algunos son de muy lenta reposi-

ción o renovación. En el espacio, porque los depósitos o fuentes de los recursos se encuentran en lugares de difícil acceso, de costosa explotación o de laborioso aprovechamiento.

Si se ha definido a la economía como el estudio de la elección en condiciones de escasez, entonces, si no hay escasez, en realidad es poco importante hacer elecciones y por tanto economía.

Luego entonces, si los recursos naturales fuesen en todo tiempo y en todas partes inagotables o ilimitados, no tendría sentido hablar de la conservación y economía de ellos. Bastaría con tomar los bienes necesarios y no preocuparse más de su reposición.

Pero como no es esto así, es indispensable hacer las elecciones más adecuadas y posibles sobre su uso y administración. En este sentido, cada elección traerá consecuencias, puesto que, si se hacen buenas elecciones se obtendrá la mayor satisfacción que los medios permiten.

Las elecciones y decisiones jurídicas y económicas que se tomen en relación con el uso, administración y conservación de los recursos escasos, deberán tomar en cuenta las siguientes consideraciones:

- 1).- El estudio de los fenómenos de la naturaleza y su conocimiento;
- 2).- La viabilidad tecnológica y económica de la explotación y conservación de los recursos;
- 3).- La certeza del aprovechamiento efectivo de los recursos;
- 4).- La apropiación de los recursos naturales por los particulares, por las entidades del Estado o por el mismo Estado, y
- 5).- La formación y organización de programas de uso, aprovechamiento y conservación.

Ahora bien, el aumento en las tasas de uso y explotación de los recursos naturales de los países, obligan a éstos a considerar seriamente el tema de la conservación de los recursos, pues de la adecuada administración depende su conservación y explotación racional. Tal administración debería ser tomada en cuenta en la formulación y ejecución de las políticas económicas de los Estados.

Los factores que han provocado en algunos casos el agotamiento de los recursos naturales y en otros su rápida disminución son múltiples; pero entre los más importantes resultan: los avances de las empresas multinacionales, el crecimiento de la población, la posesión irracional y la explotación excesiva de los recursos, los cambios de las instituciones sociales y patrones de conducta, etc.

También existen influencias positivas debidas al progreso de las ciencias, la tecnología y la industria en la protección de los recursos; por ejemplo, se integran a la explotación agrícola tierras semiáridas, se aumenta la productividad de la tierra, se controlan los desbordamientos de los ríos, etc. Todo esto -influencias positivas y negativas de la ciencia y la tecnología- se traduce en la transformación que ha sufrido el Derecho y algunas de las principales instituciones de Derecho Privado en relación con el uso y administración de los recursos naturales.

Mas en el caso de los recursos no renovables, la tecnología moderna ha sido incapaz para compensar el agotamiento de los recursos, los cuales una vez usados se extinguen.

Debido a la evolución tecnológica, señalada anteriormente, se ha producido una división del mundo en países ricos y pobres; siendo éstos por lo general, los que contribuyen en mayor medida en la satisfacción del mercado mundial de materias primas, es decir, de recursos naturales.

Lo anterior provoca en la actualidad que el mundo tienda hacia una nueva división económica, entre países super-desarrollados, países en vías de desarrollo, países del tercer mundo y países del cuarto mundo; éstos últimos serían los que no tienen posibilidad de explotar y vender sus propios recursos naturales.

En estas condiciones surge el reto que rodea la existencia económica de los recursos naturales: por un lado, su aprovechamiento y explotación; y por otro, su conservación y, de ser posible, su acrecentamiento.

Es aquí en donde intervienen las políticas jurídicas y económicas de los Estados, con sus normas, sistemas y programas de aprovechamiento económico de los recursos. Son pues los gobiernos de los Estados los que han de tomar las decisiones económicas que resulten más eficaces en la administración, uso y conservación de los recursos que constituyen su patrimonio.

Todo ese conjunto de programas, sistemas y medidas; unas administrativas y otras legislativas; deben por tanto, plantear la necesidad de usar los recursos con vistas en el interés general y al desarrollo económico y social de los Estados. En este sentido se debe hablar de una política económica de los recursos naturales.

1.1. Concepto de recursos naturales.

Etimológicamente la palabra "recurso" proviene del latín "rĕcursus", "recursus"; que significa: vuelta o retorno. (7)

(7) Bárcia, Roque. Primer diccionario general etimológico de la lengua española. Madrid, (s.c.), 1882, Tomo IV, p. 626.

Las acepciones más generales del vocablo "recurso" las identifican con:

- "1).- Acción y efecto de recurrir;
- 2).- Vuelta o retorno de una cosa al lugar de donde salió;
- 3).- Memorial, solicitud, petición por escrito;
- 4).- Acción que concede la ley al interesado en un juicio o en otro procedimiento para reclamar contra las resoluciones, ora ante la autoridad que las dictó, ora ante alguna otra;
- 5).- Figurado. Expedientes, arbitros para salir airoso de una empresa, y
- 6).- Bienes, medios de subsistencia." (8)

La acepción a la cual nos referimos en el presente trabajo es la mencionada en último lugar, es decir, como el conjunto de bienes o medios de subsistencia; entendiéndolo por bien, todas aquellas cosas susceptibles de apropiación o uso.

Por su parte, la palabra "natural" proviene del latín "naturalis" y significa:

- "1).- Perteneciente a la naturaleza o conforme a la calidad o propiedad de las cosas, y
- 2).- Nativo, originario de un pueblo o nación." (9)

Por lo que la locución "recursos naturales" nos da la noción o conocimiento de aquellos bienes o medios de subsistencia que provienen directamente de la naturaleza.

(8) Real Academia Española. Diccionario de la lengua española. 19ª. ed., Madrid, 1970, p. 1116. Idénticas acepciones contienen: el Diccionario Enciclopédico Labor. Barcelona, Labor, 1967, Tomo VII, p. 130 y la Enciclopedia Universal Ilustrada Europea-Americana. Madrid, Espasa-Calpe, 1980, Tomo 49, p. 1338.

(9) Real Academia Española. Ob. cit., p. 912.

En general, se ha considerado que el estudio y concepción de los recursos naturales corresponde a las ciencias biológicas, geográficas o económicas. En el campo jurídico son muy escasos los estudios generales de los recursos naturales.

En el "Diccionario de derecho usual" de Guillermo Cabanellas, encontramos el siguiente concepto:

"Recursos naturales. Materias primas explotadas y fuentes de energía o de riqueza no utilizadas todavía, aún constando que la naturaleza de un país las posee o proporciona. Las minas, los bosques, cursos de agua, animales salvajes y cuantos elementos no dependen en su producción o existencia del trabajo del hombre...." (10)

En el estudio de las Naciones Unidas -a que nos hemos referido antes- sobre los recursos naturales de los países en desarrollo, se destaca el siguiente concepto:

"... recurso natural es algo que el hombre encuentra en su medio natural y que puede explotar de alguna manera en su beneficio...." (11)

Más adelante se aclara que "... los recursos naturales pueden ser todos los elementos del medio natural a excepción del hombre, que en un momento y en una etapa determinados del desarrollo, tienen valor para el bienestar del mismo." (12)

El profesor Erich W. Zimmermann considera a los recursos naturales al decir:

"Los elementos de la naturaleza que los hombres pueden aprovechar para satisfacer sus necesidades (sin que en

(10) Cabanellas, Guillermo. Diccionario de derecho usual. Buenos Aires, Ediciones Arayú, 1954, Tomo III, p. 355.

(11) Ob. cit., p. 5.

(12) *Ibidem*.

la producción de aquéllos haya contribuido el HOMBRE+) se denomina recursos naturales...." (13)

El especialista norteamericano en recursos naturales de la Universidad de Wisconsin, Oliver S. Owen define a los recursos naturales como:

"Cualquier parte de nuestro medio ambiente -como el suelo, agua, los minerales o la población humana- que el hombre pueda utilizar para incrementar su bienestar puede considerarse como recurso natural." (14)

El Doctor Sigfried Von Ciriacy-Wantrup considera que el concepto de recurso, presupone la valuación de la utilidad del medio ambiente por un agente planeador con objeto de lograr un cierto fin; valuación que presupone ciertos medios tecnológicos de que dispone el agente, de ciertas instituciones (leyes, costumbres, etc.) de la sociedad en que opera. (15)

En opinión del maestro Hugo Rangel Couto, "... todo aquello que en la naturaleza puede ser tomado o aprovechado por el hombre para satisfacer directa o indirectamente sus necesidades es un recurso natural." (16)

En virtud de las definiciones expuestas, se desprende que las características fundamentales de los recursos naturales son:

- 1).- Constituyen un conjunto de bienes o medios de subsistencia que provienen directamente de la naturaleza;
- 2).- Presuponen la existencia del hombre como sujeto

+ La cultura o el trabajo humano.

(13) Ob. cit., p. 19.

(14) Owen, Oliver S. Conservación de recursos naturales (Trad. Ambrosio González) México, Pax-México, 1977, p. 11.

(15) Ciriacy-Wantrup, Sigfried Von. Conservación de los recursos: economía y política. (Trad. Edmundo Flores) México, Fondo de Cultura Económica, 1957, p. 11.

planeador que considera y estima la utilidad de dichos bienes;

3).- Deben ser susceptibles de satisfacer necesidades del hombre;

4).- Los recursos naturales deben ser usados o explotados o ser susceptibles de usarse o explotarse en el futuro;

5).- Pueden ser recursos naturales todos los elementos de la naturaleza con excepción del hombre;

6).- Su existencia material es independiente de la conciencia y culturas humanas;

7).- La calidad de recurso natural proviene de una abstracción y valoración humanas;

8).- Los recursos naturales son cambiantes como las necesidades y deseos del hombre;

9).- Los factores que producen el surgimiento o desaparición de los recursos naturales son: el estado de la tecnología, de las instituciones sociales y de los objetivos o fines humanos;

10).- La utilización de los recursos naturales puede ser en forma original como los ofrece la naturaleza o bien haciendo una transformación de ellos y convirtiéndolos en mercancías, y

11).- En el ámbito económico, los recursos naturales constituyen la riqueza de los Estados.

En virtud de lo expuesto, estamos en condiciones de proponer el siguiente concepto:

Recursos naturales son el conjunto de bienes o medios de subsistencia que provienen directamente de la naturaleza susceptibles de usarse o explotarse en el presente o en el futuro, considerados valiosos por satisfacer necesidades

humanas o para proporcionar bienestar, cuya existencia material original es independiente de la voluntad humana y considerados valiosos en un momento o en una etapa del desarrollo económico y social.

1.2. Clasificación de los recursos naturales.

Los recursos naturales se suelen clasificar en dos grupos:

- 1).- Recursos naturales renovables, y
- 2).- Recursos naturales no renovables.

Tal clasificación atiende a la posibilidad de reposición, disponibilidad o uso reiterado o no de los recursos naturales.

Al respecto nos informa el maestro Hugo Rangel Couto "... los recursos naturales podrían dividirse en dos grandes categorías: los renovables y los exhaustibles, siendo más necesario el cuidado y la economía al utilizar los segundos que al hacerlo con los primeros, porque aquéllos podrían durar indefinidamente si se les mantiene en ciertas condiciones...." (17)

A su vez, el Doctor Enrique Beltrán propone tal clasificación al decir:

"Los recursos naturales de un país se dividen en dos grandes categorías, los llamados inorgánicos (suelos, aguas, minas, etc.), y los orgánicos, formados por plantas y animales diversos." (18)

Y agrega el mismo Doctor Enrique Beltrán que es característica de los primeros no ser directamente renovables,

(17) Ob. cit., p. 116.

(18) Beltrán, Enrique. Los recursos naturales de México y su conservación. México, S.E.P., 1946, p. 11.

es decir, que carecen de un mecanismo como la reproducción, capaz de proveer a su renovación. En tanto que los orgánicos gracias a su facultad de reproducción, pueden renovarse o reponerse. (19)

Ahora bien, además de los recursos naturales renovables y no renovables, la geografía moderna considera un tercer tipo de recursos naturales: los llamados inagotables, inexhaustibles o permanentes; que como su nombre lo indica, son fuentes de energía que existen en la naturaleza y cuya característica principal es su continuidad y la posibilidad de su utilización en forma indefinida. Como ejemplo de estos recursos tenemos: los climas, las mareas, la radiación solar, el viento, las lluvias, la presión atmosférica, etc.

El Doctor Sigfried Von Ciriacy-Wantrup, a su vez, divide a los recursos naturales en la forma clásica: renovables y no renovables, y expresa algunas diferencias entre unos y otros. Así, los recursos no renovables o fijos son los minerales; distinguiendo en ellos:

- a).- Aquellos a los que el deterioro natural no afecta apreciablemente las existencias (carbón, piedras, arcillas);
- b).- Aquellos que se afectan por el deterioro natural (metales oxidables, petróleo, gas, sustancias radiactivas, etc).

A los recursos renovables (que también llama fuentes) los divide en:

- a).- Los que se afectan sensiblemente por la intervención del hombre (radiación solar, mareas y vientos), y
- b).- Los que se afectan sensiblemente en su renovación o fluencia con la intervención del hombre (precipitaciones

(19) *Ibidem.*

pluviales, animales, plantas y los recursos panorámicos).
(20)

En ocasiones se suelen clasificar a los recursos naturales atendiendo a otros criterios. Así el geógrafo mexicano Jorge L. Tamayo, tomando en consideración la ubicación de los recursos los clasifica en:

1).- Recursos fuera de la Tierra:

a).- Fuera de la atmósfera (sol, rayos, energía, planetas, atracciones), y

b).- En la atmósfera (flora, fauna, energía, sustancias).

2).- Recursos en la Tierra:

a).- Recursos en la corteza (mares, lagos, lagunas, ríos, flora, fauna, suelos, subsuelos), y

b).- En el interior (periferia y geocentro).
(21)

En relación con el interés económico de los recursos se clasifican en:

1).- Productos como minerales, carbón, petróleo, gas, agua, bosques, pescado, etc., que se pueden vender, comprar, transportar y entran directamente en la producción y en la circulación económica, y

2).- Fuentes de esparcimiento o lugares como cataratas, canales, puertos naturales, montañas, etc., que no pueden transportarse ni venderse pero que si pueden explotarse. (22)

En estas condiciones, consideramos que la clasificación más adecuada y aceptada de los recursos naturales es la siguiente:

(20) Ob. cit., pp. 46-47.

(21) Tamayo, Jorge L. Geografía económica y política. México, Manuales Universitarios UNAM, 1969, p. 55.

(22) Naciones Unidas. Ob. cit., pp. 5-6.

- 1).- Recursos naturales renovables (flora, fauna, suelos fértiles, etc.);
- 2).- Recursos naturales no renovables o exhaustibles (minerales, petróleo, gas, sustancias radiactivas, piedras, arenas, etc.), y
- 3).- Recursos naturales inagotables o inexhaustibles (agua, precipitación pluvial, mareas, vientos, radiación solar, presión atmosférica, etc.).

1.2.1. Recursos naturales renovables.

La característica fundamental de los recursos naturales renovables es la de regenerarse o reponerse a través del tiempo sin necesidad de la intervención del hombre.

Los recursos naturales renovables están formados por seres biológicos (vegetales y animales) que tienen capacidad o facultad para reproducirse o regenerarse. Básicamente, estos recursos satisfacen las necesidades de alimento y vestido del hombre, pues entre ellos se encuentran anfibios, reptiles, aves, mamíferos y peces, que constituyen el alimento del ser humano. También son recursos naturales renovables la cubierta vegetal del suelo y la vegetación forestal.

Los recursos renovables (también llamados biológicos) tienden a ser mucho más complejos que los recursos no renovables o fijos. En efecto, por lo general, los recursos naturales renovables utilizan otras clases de recursos; por ejemplo, la luz del sol, el agua o la fertilidad del suelo, que son indispensables para la existencia tanto de animales como de vegetales. También pueden requerir de otros recursos exhaustibles como los minerales en caso de emplear fertilizantes.

Es precisamente esta interdependencia de los recursos (renovables, no renovables e inagotables) lo que establece

el equilibrio de la naturaleza -a que nos hemos referido antes-, y que obliga, necesariamente, a ocuparse de ellos, con objeto de comprender muchos de los aspectos que cada uno de ellos presenta.

En cuanto al aprovechamiento de los recursos renovables, se puede obtener un control sobre la productividad de animales y vegetales, manejando su ritmo de reproducción, en virtud de que el límite de su supervivencia depende de que la utilización o explotación no sea mayor a su capacidad de reproducción.

Cuando el aprovechamiento o explotación de los recursos renovables o biológicos es superior a la capacidad de reproducción de las especies animales y vegetales (incluyendo árboles), se presenta el fenómeno de la extinción; fenómeno que implica la pérdida irreparable del patrimonio de la humanidad, pues revela la desaparición de especies vegetales o animales, que representan el producto final de millones de años de evolución.

1.2.2. Recursos naturales no renovables o irrenovables.

Las características básicas de los recursos naturales no renovables son:

- 1).- Existen en cantidad y calidad determinadas;
- 2).- Tienen una existencia real (conocida o no) en depósitos (generalmente en el subsuelo);
- 3).- Sufren una disminución fatal por la explotación que de ellos se haga, y
- 4).- Carecen de un mecanismo que les permita renovarse en períodos de tiempo cortos.

Considérase generalmente como recursos no renovables o agotables a los minerales (oro, plata, cobre, zinc, hierro, aluminio, níquel, estaño, etc.) al petróleo, al gas,

a las sustancias radiactivas, etc.

Ahora bien, podría considerarse en principio que los minerales son recursos naturales posibles de regenerarse o renovarse, en virtud de que aún en la actualidad se siguen formando en el subsuelo petróleo, gas, oro, plata, etc.; sin embargo, el proceso de renovación de tales sustancias exige millones de años, que comparados con la vida y existencia humanas (un millón de años desde la aparición del homo habilis sobre el planeta) hacen que en la realidad deba considerárseles como irrenovables.

1.2.3. Recursos naturales inagotables o inexhaustibles.

Las características fundamentales de los recursos inagotables, inexhaustibles o permanentes son:

1).- Consisten en fuentes de energía que existen libremente en la naturaleza;

2).- Tales fuentes de energía son continuas, es decir, que su existencia se prolonga por efecto de las fuerzas naturales;

3).- No requieren de la acción humana para su generación o existencia;

4).- La posibilidad de usarlos es indefinida, ya que no se agotan (no obstante requieren de un cuidado para evitar que queden dañados o inútiles), y

5).- El aprovechamiento de algunos de estos recursos requieren de conocimientos tecnológicos avanzados.

Como ejemplo de estos recursos, mencionamos: las mareas, el agua, la radiación solar, el viento, la lluvia, la presión atmosférica, el movimiento del agua por efecto de la gravedad de la Tierra, etc.

Desde la aparición del hombre en la Tierra ha hecho uso de estos recursos en diversas formas; por ejemplo,

para lograr conservar el calor de su cuerpo aprovechando la acción de los rayos solares, logrando el transporte de personas y cosas a través de los ríos, cultivando alimentos aprovechando las lluvias.

En la actualidad es de importancia el aprovechamiento de la energía generada a partir del movimiento del agua en cascadas y ríos para producir electricidad; la energía solar también se utiliza para generar energía eléctrica.

CAPITULO SEGUNDO.

2. Conservación de los recursos naturales.

2.1. Concepto de conservación y necesidad de conservar los recursos naturales.

La palabra "conservación" etimológicamente proviene del latín "conservatio" que es la forma sustantiva abstracta de "conservatus" que significa "conservado". A su vez, "conservado" es el participio pasivo de conservar y también deriva del latín "conservatus". Asimismo, "conservar" proviene del latín "conservare"; de "cum", con y "servare" poner a buen recaudo, guardar. (1) También "conservar" procede del griego "eyoo" que significa: guardar con aspiración sibilante (sabiamente). (2)

El vocablo "conservación" tiene las siguientes acepciones o significados:

- "1).- Acción y efecto de conservar o conservarse; (3)
- 2).- Mantenimiento, cuidado de una cosa;
- 3).- Reparación imprescindible;
- 4).- Prosecución, y
- 5).- Guarda o custodia." (4)

A su vez el verbo transitivo "conservar" (del que

(1) Bárcia, Roque. Primer diccionario general etimológico de la lengua española. Madrid, (s.e), 1880, Tomo I, p. 1010.

(2) Rodríguez Navas, M. Diccionario completo de la lengua española. Madrid, Calleja, (s.a.), p. 385.

(3) Unicamente contienen esta acepción los diccionarios Diccionario Enciclopédico Espasa-Calpe. 8ª. ed., Madrid, Espasa-Calpe, 1982, Tomo 4, p. 340 y Diccionario Enciclopédico Labor. Barcelona, Labor, 1967, Tomo 14, p. 1416.

(4) Cabanellas, Guillermo. Diccionario de derecho usual. Buenos Aires, Arayú, 1954, Tomo I, p. 841.

deriva el sustantivo femenino "conservación") tiene las siguientes acepciones:

- 1).- Mantener una cosa o cuidar de su permanencia;
- 2).- Hablando de costumbres, virtudes y cosas semejantes, continuar con la práctica de ellas;
- 3).- Guardar con cuidado una cosa;
- 4).- Hacer conservas, hervir las frutas con azúcar o miel; (5)
- 5).- Custodiar, guardar con celo, (6)
- 6).- Guardar con cuidado alguna cosa, impedir su alteración o su destrucción." (7)

En forma literal, por consiguiente, "conservación" significa la acción de mantener, de guardar una cosa, de cuidar de su permanencia impidiendo su destrucción.

El término "conservación" relacionado con la protección de los recursos naturales -según nos informa el economista Oliver S. Owen- fué creado por el político Gifford Pichot para referirse a los funcionarios británicos relacionados con la administración y protección de los recursos naturales en la India, a los que se les llamaba "conservadores". (8)

Debido a que existen muchas definiciones de "conservación" se ha creado una confusión sobre su verdadero significado; incluso, conservación significa tantas cosas como personas se ocupan del término. Al respecto nos informa

(5) Estas cuatro acepciones corresponden a: Real Academia Española. Diccionario de la Lengua Española. 19ª.ed., Madrid, p. 347.

(6) Cabanellas, Guillermo. Ob. cit., Tomo I, p. 481.

(7) Rodríguez Navas, M. Ob. cit., p. 385.

(8) Owen, Oliver S. Conservación de recursos naturales. (Trad. Ambrosio González), México, Pax-México, 1977, p. 15.

el economista norteamericano Donald S. Watson:

"La palabra conservación tiene muchos significados. Puede significar la eliminación del despilfarro innecesario, el uso de mejores técnicas, la acumulación de los recursos... .., el mantenimiento de la producción... y la adopción de ritmos de utilización que alargan el uso de los recursos hacia el futuro...." (9)

Resumiendo las distintas acepciones del significado de la conservación, se pueden mencionar las siguientes:

- 1).- Se habla de conservación como equivalente de preservación;
- 2).- La conservación consiste en "el uso prudente";
- 3).- La conservación implica una "protección contra el desperdicio";
- 4).- La conservación de los recursos consiste en "el uso inteligente";
- 5).- La conservación implica "el mayor uso posible por parte del mayor número de personas en el mayor período de tiempo";
- 6).- La conservación consiste en "mantener una tasa constante de uso de los recursos";
- 7).- La conservación tiene por objeto "la eliminación del despilfarro innecesario";
- 8).- También se ha considerado como conservación la abstención del uso de los recursos, y
- 9).- Asimismo, se ha considerado por conservación el uso racional de los recursos naturales. (10)

Las anteriores interpretaciones de la conservación

(9) Watson, Donald S. Política económica. Madrid, Gredos, 1965, p. 539.

(10) Es la contenida en el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

de los recursos naturales coinciden en afirmar que los recursos deben ser aprovechados en forma racional, promoviendo el uso adecuado de los recursos renovables y haciendo una extracción controlada de los no renovables.

El profesor Erich W. Zimmermann opina que: "Muchas de las interpretaciones del significado de la conservación resultan demasiado vagas para que sean útiles. Si la definimos en términos de uso inteligente, al punto se planteará la pregunta de qué se entiende por inteligente. ¿Es inteligente la conservación? En otras palabras, la discusión se desarrolla en un círculo vicioso. De igual modo, su definición como la "eliminación del desperdicio innecesario", "la supresión de desperdicios en la medida en que sea posible" o "de acuerdo con un uso económico razonable", no aporta mayor claridad. ¿Qué es posible? ¿Qué es razonable? ¿Qué es económico? El problema no se resuelve sustituyendo una incógnita por otra." (11)

A su vez, el Doctor Sigfried Von Ciriacy-Wantrup, considera que la posición de algunos economistas de considerar a la conservación como "el mayor uso posible por parte del mayor número de personas en el mayor período de tiempo" menciona tres propósitos que abiertamente están en conflicto entre sí. Por lo que también ésta definición sólo acentúa la confusión existente. (12)

Consideramos que toda esta multitud de significados de la conservación, proviene de que el tema interesa tanto a las ciencias sociales como a las ciencias naturales.

En efecto, desde el punto de vista de las ciencias

(11) Zimmermann, Erich W. Recursos e industrias del mundo. México, Fondo de Cultura Económica, 1957, p. 745.

(12) Ciriacy-Wantrup, Sigfried Von. Conservación de los recursos: economía y política. México, F.C.E., p. 54.

sociales, principalmente las ciencias jurídico-económicas, el interés central es la utilización y aprovechamiento integral y económico de todos los recursos naturales con el fin principal de incrementar el bienestar económico y social.

Por su parte, los naturalistas centran su interés en los recursos renovables o biológicos y en la conservación de los ecosistemas y de las especies animales y vegetales.

En el mismo sentido manifiesta el profesor Erich W. Zimmermann que la causa principal de la confusión se debe a la multiplicidad de los aspectos de la conservación y a que cada escritor insiste en ciertos aspectos de la conservación según su formación y preferencias. Así el especialista en ciencias sociales insistirá en el agotamiento (de los recursos no renovables) y los hombres de ciencias físicas en el desperdicio físico. (13)

Ahora bien, desde el punto de vista económico-social, los recursos naturales son una parte muy importante del capital de un país, deben ser considerados como su patrimonio; de ahí que mientras más recursos tenga un país y de mejor calidad, mejor será su situación y posibilidad de alcanzar su desenvolvimiento económico.

Asimismo, el adecuado desarrollo y la mejor utilización de los recursos naturales pueden favorecer el desarrollo económico de un país. Sin embargo, el que un país cuente con una importante riqueza en recursos naturales por sí solo no determina que llegue a tener éxito económico. Bástenos recordar el importante desarrollo que han alcanzado en nuestro tiempo países con escasos recursos naturales

(13) Ob. cit., p. 744.

(Japón) y por el otro lado países con evidente atraso económico, social y aun cultural pero con abundantes y diversos recursos naturales (por ejemplo los países africanos, la India, etc.).

Resulta entonces, que si bien el contar con abundantes recursos naturales constituye una ventaja para los Estados, por si solos no significan necesariamente prosperidad, riqueza y bienestar económico. Desafortunadamente se ha explicado la riqueza y la pobreza de los Estados por la abundancia o por la carencia de recursos naturales y aun se ha llegado, en algunos casos, a afirmar que la falta de un recurso natural -antes oro y recientemente hidrocarburos- son la causa de la pobreza entre los pueblos.

Al respecto son muy interesantes e ilustrativas las palabras del profesor de economía de la Universidad de Harvard, John Kenneth Galbraith cuando afirma:

"La explicación más común de la pobreza de las masas esa que repetidamente se da en todos los niveles de sofisticación profesional, es que la comunidad, por lo general el país es "naturalmente pobre". Lo anterior se refiere a las propiedades físicas: el suelo es rocoso, árido o insuficiente; hay pocos minerales, hidrocarburos u otros recursos naturales. Cuando un número considerable de personas tienen que luchar contra el medio tan recalcitrante y escaso, el resultado es inevitable: se dividen una pequeña utilidad y todos son pobres." (14)

Y ejemplificando su aseveración anterior dice:

"Si Japón fuese un país pobre su pobreza se explicaría por las razones anteriormente expuestas, ya que este país

(14) Galbraith, John Kenneth. El origen de la pobreza de las masas. México, Diana, 1982. pp. 16-17.

es un conjunto montañoso con varias islas situadas mar adentro, tiene un mínimo de tierra cultivable, pocos minerales, carece de petróleo y, para colmo, está densamente poblado. Los catastróficos recursos naturales de Japón nunca se mencionan debido a que este país es próspero. Lo mismo se diría de Taiwan si fuese un país pobre." (15)

En este marco de ideas, la afirmación opuesta, es decir, aquella que asegura que los países prósperos son aquellos que tienen abundantes recursos naturales, no encuentra apoyo en la realidad internacional, ya que encontramos países con muy pocos recursos naturales como Israel, Suiza, Japón y Hong Kong, cuya prosperidad se debe a su alta capacidad organizativa y al deseo constante de bienestar y superación.

Escuchemos nuevamente las palabras del profesor John Kenneth Galbraith:

"A partir de la Segunda Guerra Mundial, cuatro comunidades, hasta entonces pobres, han disfrutado de un enorme y constante aumento de un ingreso ampliamente distribuido. Con frecuencia se les menciona como modelos de desarrollo eficaz. Una de ellas es Taiwan, mencionada anteriormente, las otras tres son Singapur, Hong Kong e Israel (algunos añadirían a Corea del Sur). Ninguno de estos países está especialmente dotado de tierra o recursos naturales. Singapur y Hong Kong carecen de manera singular de ambas cosas. Por otra parte Irán y la península Arábiga son países ricos en el recurso máspreciado actualmente, el petróleo. El ciudadano iraní común y corriente y la mayoría de los de Arabia, tienen un reducido promedio de vida, la cual pasan en sórdidas viviendas que no son mejores que aquellas de

sus antepasados...." (16)

En virtud de lo antes dicho, podemos afirmar que la abundancia de recursos naturales constituye una ventaja para el desarrollo de los países; sin embargo, no significan riqueza y bienestar por sí mismos.

Para que los recursos naturales signifiquen riqueza para cualquier país, es necesario explotarlos en forma adecuada, con objeto de promover el desarrollo económico y para que los habitantes alcancen un buen nivel social y económico.

En estas condiciones, estimamos que el problema fundamental radica en el hecho de que los recursos naturales han de utilizarse, de consumirse. No tiene sentido hablar de la conservación de los recursos como una abstención de uso, si por ello no se han de obtener ventajas tanto en el presente como en el futuro.

Ahora bien, si en principio se ha considerado que la palabra "conservar" significa mantener, guardar una cosa, cuidar de su permanencia procurando impedir su destrucción, es evidente que estamos hablando de dos períodos de tiempo: el presente y el futuro.

En efecto, se guarda, se cuida y se preserva una cosa actual con objeto de lograr un beneficio en el futuro. El hombre sólo cuida aquellas cosas que lo benefician en el presente y preserva aquellas que considera le proporcionarán bienestar o comodidad en el futuro. Por lo que al hablar de conservación nos referimos necesariamente a consideraciones intertemporales de uso y consumo de recursos, es decir, de uso y consumo presentes y uso y consumo futuros.

De modo que el problema de la conservación se reduce

en realidad a un problema de distribución y asignación de recursos en el tiempo, esto es, de asignación de los recursos en el ámbito intertemporal (presente y futuro).

Además de la asignación de los recursos en el tiempo; el uso de los recursos ha de ser el adecuado u óptimo, es decir, debe ser un buen uso.

Así tenemos que la conservación consiste en usar los recursos de acuerdo a las necesidades presentes, esto es, determinar la cantidad y calidad de recursos que han de utilizarse o explotarse en el presente y en el futuro, buscando el uso adecuado u óptimo, o sea, aquel que vaya directamente encaminado a lograr el desarrollo económico y social de un país.

Al decidir sobre la utilización o explotación de los recursos naturales, nos enfrentamos a dos cuestiones básicas: decidir consumir ahora o consumir después. Si decidimos consumir en el presente, esto significa dejar de consumir en el período futuro. Quizá esto es más evidente en el caso de los recursos no renovables; pongamos como ejemplo el petróleo: sabemos que el petróleo es un recurso no renovable, esto es, que una vez utilizado desaparece en forma definitiva y no puede reproducirse o regenerarse (salvo en varios millones de años, lo que lo hace prácticamente no renovable). Si decidimos explotarlo rápidamente en el presente, en forma indefectible reduciremos la cantidad que de él pudiésemos tener, por lo que significaría en realidad dejar de consumir esa cantidad en el futuro.

Es por esta razón que es tanta la importancia de la conservación: decidir sobre el futuro del hombre, decidir sobre su presente y su futuro. Es debido a esto que la conciencia de la conservación debe tener en cuenta no sólo la estimación del presente y el futuro del hombre o de los países, sino también del pasado; porque es precisamente

el pasado el que nos presenta los casos de destrucción irreflexiva de las riquezas naturales.

Los Estados modernos se enfrentan en la actualidad al problema de aprovechar global, racional y óptimamente sus recursos naturales con objeto de incrementar su desarrollo económico y social. Esto ha de hacerse por la vía del derecho, fomentando actividades de conservación y explotación adecuada, recomendando a los particulares las mejores técnicas de aprovechamiento de los recursos y vigilando sobre todo la adecuada marcha del aprovechamiento.

En este sentido, el problema de la conservación es un problema de índole económico y jurídico para los individuos, y jurídico-económico y político para los Estados que han de tomar las decisiones jurídico-económicas de aprovechamiento de los recursos y determinar la forma más inteligente de reglamentar el uso, administración, propiedad y conservación de los recursos.

Aquí es pertinente citar el concepto de conservación del profesor Erich W. Zimmermann, dice así:

"La conservación verdadera consiste en cualquier acto tendiente a reducir el ritmo de consumo o agotamiento de los recursos con el propósito deliberado de beneficiar a la posteridad...." (17)

Así pues el profesor Zimmermann opina que la conservación consiste en reducir el consumo de los recursos con el fin de beneficiar a la posteridad.

Ahora bien, el Doctor Ciriacy-Wantrup considera que ni toda aminoración en el decrecimiento de las tasas de uso ni todo aumento en las tasas de uso son conservación; depende de cómo se distribuyan en el tiempo dichos cambios,

(17) Ob. cit., p. 746.

por lo que la conservación significa tiempo de uso. (18)

Y agrega el mismo autor: "Más específicamente, la conservación y su corolario lógico, pero económicamente contrario el agotamiento se definen en términos de cambios en la distribución intertemporal de uso. En la conservación, la distribución del uso se hace mirando al futuro; en el agotamiento, al presente." (19)

Como fácilmente puede colegirse de lo que se ha expuesto, no es fácil dar un concepto de conservación que logre salvar todas las dificultades y que sea lo suficientemente sencillo para resolver todos los problemas que en la realidad se pueden presentar. Sin embargo, realizando una labor sintáctica de lo que se ha dicho hasta este momento, quizá logremos aclarar la cuestión.

En primer lugar, los recursos deben ser utilizados en forma inteligente o racional con el fin primordial de fomentar el bienestar de la sociedad; entendiéndose por racional el que los procesos de decisión de uso, administración y conservación de los recursos sean coherentes.

En segundo lugar, consideramos que las decisiones de uso significan la asignación de los recursos, esto es, consisten en señalar, fijar o destinar la cantidad de recursos que han de utilizarse en forma determinada.

Del mismo modo, la asignación de los recursos debe ser óptima, es decir, lo más adecuada posible de acuerdo a los avances científicos y tecnológicos, a las capacidades económicas -de los individuos y de los Estados- y de las necesidades de la sociedad.

Además de ser las asignaciones de recursos óptimas,

(18) Ob. cit., p. 55.

(19) *Ibidem*.

deben asimismo tender a lograr la máxima eficiencia en el uso de los recursos.

La asignación o distribución de los recursos también debe ser intertemporal, o sea, que deben tener en cuenta las necesidades presentes y futuras, determinando períodos de uso y eliminando al máximo la incertidumbre que en el caso derivaría de un excesivo optimismo en los avances tecnológicos o en un desmedido pesimismo en el crecimiento de la población y un concomitante aumento de las necesidades futuras.

En el caso de los recursos naturales no renovables cada disposición o consumo acerca más a su agotamiento, por lo que la conservación en este caso consiste en utilizarlos en forma racional determinando una explotación óptima, de acuerdo a las necesidades e intereses de la sociedad.

Resumiendo las características que se considera deben reunirse en el concepto de conservación se pueden mencionar las siguientes:

- 1).- Los recursos naturales deben ser utilizados en forma racional;
- 2).- Los procesos de decisión de uso de los recursos deben ser coherentes y lógicamente consistentes, lo que implica racionalidad;
- 3).- La conservación de los recursos implica asignar la cantidad y calidad más adecuada de recursos de acuerdo a las necesidades de la sociedad;
- 4).- La asignación de los recursos debe ser óptima, es decir, lo más adecuada a los avances científicos, tecnológicos y económicos de los individuos y de los Estados interesados;
- 5).- La conservación de los recursos naturales significa el uso en el presente con la intención de beneficiar el presente y el futuro;

6).- La conservación tiene necesariamente por objeto fomentar el bienestar de la sociedad;

7).- La conservación debe tener su origen y fundamento en la formulación de leyes y disposiciones reglamentarias de la utilización y explotación de los recursos naturales con que cuenta un país, y

8).- Es al Estado a quien corresponde cuidar su patrimonio vigilando la exacta y adecuada explotación de los recursos, imponiendo a los particulares los lineamientos que tiendan a la protección de la riqueza natural y al desarrollo.

En vista de todo lo anterior, podemos proponer el siguiente concepto:

La conservación de los recursos naturales consiste en la asignación intertemporal óptima de los recursos naturales hecha por los Estados o por los individuos particulares, que tiene por objeto fomentar el bienestar de la sociedad en el presente y el futuro.

2.2. Conservación y aprovechamiento de los recursos naturales.

En la parte que ahora se inicia del presente trabajo se realizará el estudio de los recursos naturales y de la conservación de los mismos en el marco de la teoría económica moderna, con el fin de presentar los problemas económicos que implica la conservación de ellos.

Hemos afirmado ya que la economía es el estudio de las elecciones en condiciones de escasez y de todas las dificultades que surgen como consecuencia de ella. Pues bien, la economía también es un sistema creado para organizar la producción de bienes y servicios y su distribución entre los consumidores.

Todo sistema económico, en principio, debe resolver sobre la mejor forma de combinar, utilizar y aprovechar sus recursos económicos para lograr satisfacer las necesidades de bienes y servicios que la sociedad requiere.

Los bienes, o sea, las cosas susceptibles de utilizarse y apropiarse individualmente, se dividen en dos grupos:

1).- Bienes gratuitos, y

2).- Bienes económicos.

Los bienes gratuitos son aquellos cuyo precio en el mercado es de cero en un momento y lugar determinados. Los bienes económicos son escasos, es decir, son bienes cuyo precio de mercado es mayor a cero en un momento y lugar también determinados. (20)

Los bienes y servicios económicos -los valiosos económicamente- han de ser producidos con los recursos disponibles en un momento y lugar determinados. Tales recursos son de dos clases:

1).- Los recursos en propiedad, que incluyen a los recursos naturales, las materias primas, maquinaria, equipos, edificios y medios de comunicación y transporte, y

2).- Los recursos humanos, que son todas las capacidades físicas, intelectuales y tecnológicas empleadas en la actividad productiva por cualquier sistema económico.

(21)

Los recursos en propiedad, a su vez, se dividen en dos categorías denominadas: tierra y capital; en tanto que los humanos se dividen en: trabajo y empresa. Estos cuatro tipos de recursos económicos son denominados "facto-

(20) Siechel, Werner y Peter Ekstein. Conceptos económicos básicos. México, El manual moderno. 1979. p. 258.

(21) Spencer, Milton H. Economía contemporánea. Barcelona. Reverte, 1978, p. 17.

res de la producción". (22)

El factor "tierra" incluye a los recursos naturales como la tierra misma, los depósitos minerales, el agua y todas aquellas materias naturales que son básicas para lograr producir los bienes y servicios requeridos por la sociedad. El "capital" se constituye por los bienes de inversión como son las herramientas, maquinaria, edificios, transportes y demás elementos que precisan las empresas para su funcionamiento.

El factor "trabajo" está constituido por la llamada mano de obra o esfuerzo que transforma los recursos naturales en productos. Finalmente la "empresa" constituye el elemento organizador de los otros factores, que busca la mayor eficiencia en la producción. (23)

La característica fundamental de los factores de la producción es la de ser escasos, no existen nunca en cantidad y calidad ilimitadas; por lo que su utilización debe verificarse haciendo elecciones, con objeto de lograr el mayor beneficio de ellos.

Ahora bien, si todos los factores de la producción fuesen ilimitados, se tendría la posibilidad de producir todos los bienes y servicios necesarios y más; sin embargo, y en virtud de que ningún sistema económico tiene recursos ilimitados, toda sociedad debe responder por lo menos a tres cuestiones fundamentales. Tales cuestiones pueden formularse de la siguiente manera:

- 1).- ¿Qué bienes y servicios deben ser producidos y en qué cantidad?, y
- 2).- ¿Cómo deben ser producidos tales bienes y servi-

(22) Ibid., p. 18.

(23) Ibídem.

cios?, lo que implica ¿cómo organizar los recursos para la producción?, y

3).- ¿Para quiénes han de ser producidos los bienes y servicios?

Luego entonces, todo sistema económico debe tomar las decisiones y hacer las elecciones en la organización y aprovechamiento de sus recursos escasos. De este modo, las mayores preocupaciones de la economía son las de distribuir, organizar y asignar de modo eficiente los recursos.

En el mismo sentido manifiesta el profesor de la Universidad de Wayne, Milton H. Spencer:

"Para obtener el rendimiento máximo con recursos limitados la sociedad debe realizar elecciones. Una decisión de producir algo implica frecuentemente una decisión de producir menos de otra cosa. Por lo tanto, la sociedad se enfrenta a menudo, al problema básico de decidir lo que quiere sacrificar para conseguir los bienes necesarios. Sacrificar y economizar son, por lo tanto, dos conceptos estrechamente relacionados." (24)

2.2.1. Aprovechamiento y explotación racional.

En el caso de los recursos naturales la influencia que ejercen en el proceso productivo es determinante, pues constituyen la llamada materia prima que ha de transformarse en los bienes y servicios que satisfacen las necesidades sociales.

Como hemos afirmado antes, los recursos naturales son limitados, son escasos; es en este marco de escasez en el que se debe decidir sobre su utilización con objeto

(24) Ibid., p. 22.

de obtener el rendimiento máximo de ellos, y, parafraseando al profesor Spencer, decidir lo que ha de sacrificarse para conseguir lo que se necesita.

Consideremos el recurso natural agua. El agua tiene múltiples usos: sirve para beberla, para bañarse, para calefacción, refrigeración, limpieza; en los ríos, para pescar, nadar, transportar, eliminar desperdicios, para usos agrícolas, como sustento de algunas especies animales y vegetales, para usos recreativos y estéticos y sobre todo para mantener los ecosistemas. Lo ideal sería que el agua pudiese ser destinada a cada uno de los usos mencionados, sin embargo toda decisión para destinarla en determinado sentido, influye en otros usos y desde luego en los intereses y el bienestar de muchas personas que son afectadas de modo diferente.

Pensemos en el caso de la utilización del agua en un río, que sirve a los excursionistas para practicar la pesca y la natación; de sustento a especies animales, como medio de transporte y comunicación y de riego en algunas zonas agrícolas. La decisión, por ejemplo de construir una presa para generar energía eléctrica o de una empresa para eliminar sus desperdicios, afectarían sin duda los usos que tiene el río, por lo que los excursionistas, campesinos y transportistas, al sentir afectados sus intereses y bienestar, intentarían participar, de distinta forma, en la toma de decisiones.

En este sentido, el valor económico de un recurso natural deriva en última instancia de que su utilización sirva para fomentar el bienestar de la sociedad.

En estas condiciones, el derecho vigente de los Estados debe concentrar su atención en la distribución óptima de los recursos naturales de un país, analizando los problemas y los programas, proyectos y políticas que se propongan

en relación con el uso y la conservación de los recursos.

De esta forma la economía y el Derecho deben centrar su atención en cuestiones de política que afectan el uso y la administración de los recursos naturales, analizando los problemas que en la realidad se puedan presentar, identificando las causas de tales problemas (por ejemplo la erosión, el agotamiento de recursos, el desperdicio, la contaminación, etc), proponiendo y aplicando las medidas legales y económicas que sean adecuadas.

2.2.2. La economía nacional y la conservación de los recursos naturales.

La estructura de las instituciones jurídicas ejercen una influencia directa sobre el aprovechamiento y asignación de los recursos naturales en el mercado de bienes y servicios. En algunos países -Inglaterra, Estados Unidos- los depósitos de recursos no renovables se gravan como bienes raíces y se puede ejercer un control en su administración.

La importancia de la interrelación entre los mercados, las instituciones sociales y la estructura jurídica se encuentra en la posibilidad de incrementar el bienestar social.

El Estado como institución jurídica de la sociedad impone las reglas para la explotación y aprovechamiento de los recursos naturales. Como ejemplo de lo anterior, podemos mencionar los efectos que tienen los impuestos en la explotación de tales recursos naturales: un impuesto alto que eleve en forma importante los costos de la unidad de extracción (kilo, tonelada, litro, etc.) disminuye la explotación del recurso en el período presente; en tanto que un impuesto bajo eleva el ritmo de explotación.

En el caso de que sea el Estado el que explote directa-

mente uno o varios recursos naturales -como sucede en nuestro país con el petróleo- éste debe considerar que tales recursos constituyen su patrimonio, por lo que deben incrementarse las medidas de conservación, lograr la explotación racional y el uso óptimo de los beneficios obtenidos.

CAPITULO TERCERO.

3. Nociones históricas de la legislación sobre recursos naturales en México.

Para realizar el estudio de los antecedentes históricos de la legislación en materia de recursos naturales, dividiremos por períodos la historia de México, atendiendo a las circunstancias políticas, sociales y jurídico-económicas de la siguiente manera:

- 1).- Período prehispánico;
- 2).- Período indiano;
- 3).- Período independiente;
- 4).- Período de la revolución mexicana, y
- 5).- Epoca post-revolucionaria.

Consideramos que en tales períodos se puede dividir, para efectos didácticos, la historia de México, ya que cada uno de ellos comprende la evolución social y jurídica de nuestro país, por lo que en su estudio señalaremos los hechos más importantes que nos ayudarán a caracterizar la evolución de las formas jurídicas que han revestido el aprovechamiento, conservación y administración de los recursos naturales.

3.1. Período prehispánico.

Son diferentes y muy numerosos los grupos humanos que se establecieron en la superficie que abarca nuestro país en la época prehispánica. En su obra titulada "Los grandes problemas nacionales", el Licenciado Andrés Molina Enríquez cita la lista compuesta por Don Manuel Orozco y Berra en donde aparece que en el territorio de lo que

hoy es México habitaban aproximadamente 740 tribus. (1)

Entre algunas de las tribus que habitaban nuestro país antes de la llegada de los españoles, podemos mencionar: a los chichimecas que habitaban entre los actuales Estados de México, Zacatecas, Aguascalientes y Jalisco; a los mixtecos de Oaxaca, Puebla y Guerrero, a los toltecas de México; a los aztecas de Puebla, Veracruz, Tlaxcala, Guerrero, México, etc.

"Como se ve, era no poco crecido el número de las tribus indígenas que ocupaban la región que ahora es el territorio nacional. Estas tribus ocupaban demarcaciones distintas, hablaban en su mayor parte lenguas diferentes, y se encontraban en muy diversos grados de desarrollo evolutivo. Todas evolucionaban en relación con las condiciones del terreno en que vivían, y algunas de entre ellas que ocupaban lugares privilegiados de la zona fundamental de los cereales, (2) habían llegado a alcanzar un grado evolutivo relativamente avanzado...." (3)

Es sobre todo en lo que se denomina mesoamérica en donde florecieron las más grandes culturas que alcanzaron un apreciable desarrollo social, jurídico y científico: bástenos mencionar a los mayas, establecidos en el actual Yucatán cuya dominación se extendió hasta Centroamérica;

(1) Molina Enríquez, Andrés. Los grandes problemas nacionales, (1909). 4ª ed., México, Era, 1983, pp. 83-90.

(2) Son muy interesantes las ideas del Licenciado Molina Enríquez con respecto a lo que él denomina "la zona fundamental de los cereales" la cual define al decir: "De las tres mesas de la altiplanicie interior (de México), la del centro, que es la más alta, con la parte de la del sur que en latitud le sigue, forma una zona que creemos puede y debe llamarse zona fundamental de los cereales....", p. 74.

(3) Ibid., p. 90.

a los toltecas, que formaban una sociedad muy evolucionada, alcanzaron grandes progresos en las artes plásticas, llegando al grado que el vocablo tolteca, equivalía al de artista; los aztecas, cuya evolución social y cultural tanto sorprendieron a los españoles, constituyen el grupo más importante y organizado en el período prehispánico, extendieron su dominio a todas las culturas que les rodeaban, entre ellas: las tlaxcaltecas, olmecas y toltecas, de las cuales también absorbieron sus adelantos científicos y religiosos.

El imperio azteca estaba formado por la unión de tres Estados: el de México, el de Texcoco y el de Tacuba.

"La extensión que el imperio azteca había logrado apropiarse en una u otra forma, lindaba al norte con los chichimecas nómadas y cazadores, ampliándose hasta los litorales del Golfo y el Pacífico. En el noroeste, lo limitaba la tribu civilizada de los tarascos, a quienes el rey azteca Axayácatl había tratado sin éxito de someter. Al sur, sus lindes habíanse dilatado hasta el Xoconochco, aunque ya se comerciaba con los pueblos de Centroamérica, primer indicio de sojuzgamiento. Al sureste la provincia de Xicalanco (límite a su vez de las posesiones del reino maya), hasta el Golfo, siguiendo el litoral hasta el norte para incluir techpan." (4)

Asentados en lo que hoy es la capital de nuestro país, el pueblo azteca cultivaba maíz, que constituía la base de su alimentación, junto con frijol, chile, algodón, cacao, calabaza y maguey (del que obtenían entre otros productos pulque, fibras para telas, papel y agujas). La caza y la pesca eran actividades menos importantes que la agricultura.

(4) López Gallo, Manuel. Economía y Política en la historia de México. 15ª. ed., México, El caballito, 1978, p. 13.

Una de las instituciones mejor desarrolladas entre los aztecas era la propiedad de la tierra; así, distinguían entre:

a).- El calpulli: tierra otorgada a cada jefe de familia para sustento de ella;

b).- El altepetlalli: terrenos comunales que se cultivaban en común y que servían para sufragar los gastos públicos;

c).- El mitlchimalli: tierras destinadas a los gastos de la guerra y manutención del ejército;

d).- El teotlalpan o tlacocatlali: tierras de los dioses destinadas para el culto religioso;

e).- El pillali y tecpillali: tierras pertenecientes a la nueva y antigua nobleza respectivamente. (5)

Los aztecas habían logrado conquistar y sojuzgar a muchas tribus, imponiéndoles los llamados tributos, que consistían en la obligación que tenían los pueblos vencidos de otorgar al rey azteca diversos productos como maíz, cerámica, prendas tejidas, oro, plata y plumas de aves como el quetzal, codornis, pavo real, etc., plumas tanto admiradas por el pueblo azteca.

El sistema de sojuzgamiento y de tributación impuesto por los aztecas a las tribus por ellos dominadas, provocó que el pueblo azteca permaneciera en un estado de guerra permanente. Es muy conocido el procedimiento trazado por el rey azteca Axayácatl de las llamadas "guerras floridas" contra los tarascos, cuyo objetivo consistía, no en extender aún más el territorio mexicana, sino en obtener prisioneros para ofrecer en sacrificio a su dios Huitzilopóchtli.

Este sistema de explotación y de guerra de los aztecas

(5) Ibid., p. 10.

contribuyó a la consumación de la conquista española, pues muchas tribus prefirieron aliarse a los españoles esperando con ello alcanzar su libertad y la liberación de la carga de los tributos.

Entre las tribus prehispánicas el dominio y propiedad originaria de las tierras y de sus recursos naturales tenían su origen en la fuerza. Es por ello que la extensión de los dominios de las tribus estaba en relación directa con su capacidad para extender su territorio y lograr el sometimiento de las tribus vecinas.

El nivel social y cultural de algunas tribus existentes en lo que después sería la Nueva España era considerable a la llegada de los españoles. Como ya mencionamos, los mayas eran un pueblo ampliamente dilatado, con abundantes conocimientos científicos; por ejemplo, conocían la numeración, eran expertos en el conocimiento del movimiento de los astros, por lo que llegaron a un apreciable desarrollo económico al conocer las estaciones del año. De los adelantos arquitectónicos mayas, permanecen como testigos las ruinas de Chichén-Itzá, Copán, Palenque y Tulum.

El pueblo tlaxcalteca, asentado en los actuales Estados de Tlaxcala y San Luis Potosí, eran grandes comerciantes con los productos naturales abundantes en esta zona de nuestro país. Asentados en la capital de su organización política Tlaxcala, fueron dominados por los aztecas y pagaban tributo como tantos pueblos a la tribu mexicana.

La mejor descripción que tenemos de la forma de vida, de la ciudad, del comercio y de la abundancia y fecundidad de la naturaleza en Tlaxcala, corresponde al conquistador don Hernán Cortés cuando la describe en los siguientes términos:

"... La cual ciudad es tan grande, y de tanta admiración, que aunque mucho de lo que de ella podría decir,

lo poco que diré creo es casi increíble, porque es muy mayor que Granada y muy mas fuerte, y de tan buenos edificios, y de mucha mas gente, que Granada tenia al tiempo, que se ganó, y muy mejor abastecida de las cosas de la Tierra, que es de pan, y de aves, y caza, y pescado de los rios, y otras legumbres, y cosas, que ellos comen muy buenas. Hay en esta ciudad un Mercado, en que cõtidianamente todos los dias hay en él de treinta mil ánimas arriba vendiendo y comprando, sin otros muchos mercadillos, que hay porla ciudad en partes. En este mercado hay todas cuantas cosas así de mantenimiento, como de vestido y calzado, que ellos tratan, y puede haber. Hay joyerías de oro, y plata, y piedras, y de otras joyas de plumaje tan bien concertado, como puede ser en todas las plazas, y mercados del mundo...." (6)

La cultura con mayor poderío de cuantas existían en lo que después sería la Nueva España, era el Imperio azteca o mexicana, asentados en lo que hoy es la capital de la República Mexicana; carecían -cuando se establecieron- de recursos naturales, incluso debían cultivar en chinampas (chinamilt: cerca de cañas) especie de barcas provistas de tierra que hacían flotar en el lago mexicana.

La ciudad y capital del imperio azteca era Tenochtitlán que fué fundada en lo que inicialmente fuese sólo un islote y que después sería una de las ciudades mejor organizadas del México prehispánico.

Fundada la ciudad de Tenochtitlán en el año de 1325, los aztecas inicialmente fueron vasallos del reino de Azcapotzalco, logrando su independencia en tiempos del rey

(6) Cortés, Hernán. Cartas de relación en Historia de Méjico. Neuva York (sic), (s.e.), 1828, p. 79.

azteca Izcóatl, justo cien años antes de la conquista española. (7)

Gran admiración causó a los españoles la ciudad de Tenochtitlán; de su organización, ubicación y comercio de productos naturales nos da razón el conquistador extremeño:

"... Tiene esta ciudad muchas plazas, donde hay continuos mercados, y tanto de comprar, y de vender. Tiene otra plaza tan grande, como dos veces la ciudad de Salamanca, toda cercada de portales al rededor, donde hay cotidianamente arriba de sesenta mil animas, comprando y vendiendo, donde hay todos los géneros, de mercaderías, que en todas las tierras se hallan, así de mantenimiento como de vituallas, joyas de oro, y de plata, de plomo, de latón, de cobre, de estaño, de piedras, de huesos, de conchas de caracoles, y de plumas: vendese tal piedra labrada, y por labrar, adobes, ladrillos, madera labrada, y por labrar, de diversas maneras. Hay calle de caza, donde venden todos los linajes de aves que hay en la tierra, así como gallinas, perdices, codornices, lavacos, dorales, zarcetas, tórtolas, palomas, pajaritos de cañuela, papagallos, búharos, águilas, falcones, gavilanes...." (8)

Son también significativas las palabras de uno de los más importantes crónistas de la conquista de México, don Bernal Díaz del Castillo en su versión de la grandeza de la ciudad azteca:

"Y después de bien mirado y considerado todo lo que habíamos visto y tornamos a ver la gran plaza y la multitud de gente que en ella había, unos comprando y otros vendiendo que solamente el rumor y zumbido de las voces y palabras

(7) López Gallo, Manuel. Ob. cit., p. 13.

(8) Cortés, Hernán. Ob. cit., pp. 147-151.

que allí sonaba a más de una legua, y entre nosotros hubo soldados que habían estado en muchas partes del mundo, y en Constantinopla, y en toda Italia y Roma, y dijeron que plaza tan bien acompañada y con tanto concierto y tamaña y llena de tanta gente no la habían visto." (9)

El cultivo principalmente del maíz, frijol, chile, algodón y maguey era muy intenso entre los indígenas, dando mayor importancia a las tierras fértiles cercanas a las poblaciones y dejando sin explotación otras más lejanas. Hecho por otro lado muy interesante, es el relativo a que los indígenas no consideraban muy importante la pesca en el mar, pues se conformaban con una pequeña pesca en lagos, lagunas y ríos, a pesar de que ejercían su dominio sobre las costas del Golfo y del Pacífico.

3.2. Período indiano.

Con el descubrimiento de América por Cristóbal Colón el día 12 de octubre de 1492, se produjo una revolución en los aspectos económico, social y jurídico en el viejo mundo. Las esperanzas de países como España, Inglaterra y Portugal de extender sus dominios logrando la conquista de las tierras del nuevo mundo, originó que los siglos XV y XVI fuesen de intensas exploraciones, conquistas y obtención de riquezas por parte de los países exploradores.

El fundamento jurídico que fué esgrimido por los países conquistadores -principalmente España y Portugal- para obtener todas las riquezas naturales existentes en las nuevas tierras descubiertas, fué la célebre y muy debatida

(9) Díaz del Castillo, Bernal. Verdadera historia de la conquista de la Nueva España. México, Fernández Ed., 1961, Tomo I, pp. 280-281.

"Bula Noverunt Universi" del Papa Alejandro VI de fecha 4 de mayo de 1493 por la cual otorgaba perpetuamente a los Reyes de Castilla y de León y a sus sucesores, total y absoluto poder, autoridad y jurisdicción sobre todas las tierras y riquezas naturales que se descubriesen al occidente y mediodía. Establece así la mencionada bula:

"Alejandro Obispo, siervo de los siervos de Dios: a los ilustres carísimos en Cristo hijo Rey Fernando y muy amada en Cristo hija Isabel de Castilla, de León, de Aragón, de Sicilia y de Granada, salud y bendición apostólica... Entendimos, que desde atrás habíades propuesto en vuestro ánimo de buscar y descubrir algunas islas y tierras firmes remotas e incógnitas, de todos hasta ahora no halladas, para reducir los moradores y naturales de ellas al servicio de nuestro Redentor y que profesen la fé católica... mutu proprio y no a instancia de petición vuestra, ni de otro que por vos lo haya pedido; más vuestra mera liberalidad, y de cierta ciencia y de la plenitud del poderío apostólico, todas las islas y tierras firmes halladas y que se hallaren descubiertas, y que se descubrieren hacia el Occidente y Mediodía fabricando y componiendo una línea del Polo Artico que es el septentrional al Polo Antártico, que es el Mediodía; ora que se hayan hallado islas y tierra firmes, ora se hallen hacia la India o hacia cualquier parte la cual línea diste cada una de las islas que vulgarmente se dicen Azores y Cabo Verde, cien leguas hacia el Occidente y Mediodía... por el tenor de las presentes las damos, concedemos y asignamos perpetuamente a vos y a los Reyes de Castilla y de León, vuestros herederos y sucesores... Así que a ningún hombre sea lícito quebrantar o con atrevimiento temerario ir contra esta nuestra carta de encomienda, amonestación, requerimiento, donación, concesión, constitución, deputación, decreto, mandato, inhibición y voluntad.

Y si alguno presumiese intentarlo, sepa que incurrirá en la indignación del Omnipotente Dios y de los bien aventurados Apóstoles Pedro y Pablo. Dado en Roma en San Pedro a cuatro de mayo del año de la Encarnación del Señor, mil cuatrocientos noventa y tres en el año primero de nuestro Pontificado." (10)

Con base en este documento los Reyes españoles impusieron su dominio en América, entendiéndose que la donación del Papa Alejandro de Borgia se hizo en favor de la Corona de España y no del pueblo español.

Se ha esgrimido en contra de la transcrita bula que el pontífice no tenía ningún derecho para repartir los bienes que pertenecían a multitud de pueblos indígenas sobre los cuales no tenía ninguna potestad. Sin embargo, el Papa gozaba del poder religioso y moral máximo entre los Estados de la época, por lo que debemos considerar que tal bula provino de los acontecimientos y circunstancias históricas imperantes.

Los Reyes españoles tomaron posesión de sus nuevos dominios esgrimiendo como origen de su propiedad la bula alejandrina. Significativa es a este respecto la Ley primera del libro tercero de la "Recopilación de las Leyes de los Reynos de Indias" de fecha 14 de septiembre de 1519 que establece la prohibición real de enajenar las tierras descubiertas y declara nula cualquier donación o enajenación en el futuro de ellas. (11)

Muy extensos eran los dominios españoles en América. Originalmente, los Reyes españoles dividieron las tierras

(10) López Gallo, Manuel. Ob. cit., p. 24.

(11) Consejo de la hispanidad. Recopilación de leyes de los Reynos de las Indias. Madrid, Gráficas Ultra, Tomo I, libro tercero, título primero, 1943, p. 523.

conquistadas en nueve gobiernos político-administrativos independientes que eran:

- a).- El virreinato del Perú;
- b).- El virreinato de la Nueva Granada;
- c).- Las capitanías generales de Guatemala, Puerto Rico y Caracas;
- d).- El virreinato de la Nueva España;
- e).- El virreinato de Buenos Aires;
- f).- La capitanía general de Chile, y
- g).- La capitanía general de la Habana.

Las posesiones españolas en América, según nos informa el barón Alejandro Von Humboldt, tenían una superficie en leguas cuadradas de 371 380, con una población de 16 785 000 individuos, correspondiendo a la Nueva España 75 830 leguas y 6 800 000 personas, superada sólo por Buenos Aires con 126 770 leguas, pero no en el número de personas.

(12)

Los límites geográficos de la Nueva España eran en el norte desde Florida hasta el Océano Pacífico, al sur hasta Guatemala, al este el Golfo de México y al oeste el Océano Pacífico, con una superficie aproximada de cuatro millones de kilómetros cuadrados.

El virreinato de la Nueva España constituía al inicio del siglo XIX la porción más importante de los dominios que los Reyes españoles tenían en el Nuevo Mundo. No sólo por sus riquezas minerales, sino también por su variedad de recursos renovables como bosques de pinos, cedros, encinos, caobas, etc.; por su gran variedad de plantas medicinales, pastos y frutos. Las rentas de la Nueva España alcanza-

(12) Humboldt, Alejandro Von. Ensayo Político sobre el Reyno de la Nueva España. México, Pedro Robledo. 1941, Tomo I, p. 303.

ban los veinte millones de pesos de los cuales seis representaban la renta líquida de la Colonia que entraban a la Tesorería Real de Madrid. (13)

Entre las instituciones jurídicas destacan por su importancia las de la propiedad de la tierra y del subsuelo. El régimen de las tierras en la Colonia distinguía entre:

a).- Las capitulaciones: dadas por los Reyes españoles para regularizar la situación de tierras, siendo tales capitulaciones las formas jurídicas de la propiedad en favor de los conquistadores;

b).- Los baldíos o realengos: eran tierras no amparadas con un título legal que pertenecían en propiedad al Rey, el cual podía adjudicar mediante subasta pública;

c).- La mesta: figura jurídica trasladada del derecho español, eran tierras destinadas al ganado;

d).- La encomienda o repartimiento: que tuvieron su origen en las primeras reparticiones de tierras hechas por el conquistador extremeño entre sus soldados después de la conquista de la ciudad azteca en 1521. Los Reyes ordenaban, basados en las encomiendas, los anteriores repartimientos. Las tierras encomendadas eran otorgadas a los españoles con la obligación de enseñar la religión cristiana a los indígenas encomendados.

Asimismo, se establecía el deber de respetar las tierras y posesiones de los indígenas encomendados, a cambio de un tributo o pago al encomendero. Es en relación con esta institución jurídica por lo que se actualizó la frase del "obedézcase, pero no se cumpla".

e).- Las posesiones: tierras exclusivas de los indígenas. Entre ellas estaban el fundo legal, destinado al esta-

(13) Riva Palacio, Vicente. et. al. México a través de los siglos. México, Cumbre, 1956, Tomo III, p. 22.

blecimiento de las viviendas indígenas y a los servicios públicos; el ejido o tierras de uso común para ganado; las tierras de repartimiento dedicadas al cultivo, y los "propios" o tierras destinadas a los gastos de la comunidad;

f).- El subsuelo: los Reyes españoles establecieron en la legislación de minas que el dueño de la tierra no era más que de la superficie, puesto que el subsuelo era dominio exclusivo y absoluto del Rey. En virtud de tal regulación, la explotación minera sólo podía realizarse mediante merced o concesión del Rey, con la obligación del minero de pagar el 20% del producto obtenido.

De las actividades de la Colonia, la minería era la que mayor renta proporcionaba, por lo que tocó a ella marcar la pauta de la economía en la Nueva España.

Por cédula de minería del 24 de septiembre de 1536 se declara la participación del Rey en el oro y la plata de los tesoros indígenas, según que se adquiriera en batalla o entrada de pueblo por rescate (se pagaría el quinto real), o se halle en sepulturas o templos (se pagaría la mitad), o en prisión de algún príncipe o cacique (se pagaría la sexta parte), repartiendo el resto entre los españoles. (14)

La minería en la Colonia era más productiva en relación con la plata que con el oro; en efecto, desde su llegada el conquistador encontró que las tribus utilizaban en mayor cantidad la plata que el oro; aunque también extraían de minas otros minerales como plomo, estaño y cobre; minerales no muy codiciados por los españoles.

Entre las minas que más beneficios dejaban a la Corona y a los mineros españoles y criollos, conviene mencionar

(14) Ministerio de Trabajo y Previsión. Disposiciones complementarias de las leyes de Indias. Madrid, Saez Hermanos, 1930, Tomo III, p. 279.

a las de Guanajuato (La Valenciana), Zacatecas, Taxco, Pachuca, Real del Monte, etc.

El barón de Humboldt calculó en el año de 1804 que existían alrededor de tres mil minas en la Nueva España, de las cuales se habían extraído entre oro y plata desde 1690 hasta 1800 la cantidad de 1 499 435 898 pesos, correspondiendo a la plata la cantidad de 149 350 722 marcos.

(15)

También se reguló el aprovechamiento de pastos y de bosques. Por cédula del 15 de abril de 1541 se declara que los pastos, montes y aguas fuesen comunes en las Indias para todos los vecinos de ellas. Asimismo se estableció la vigilancia y control en la explotación de los bosques; incrementándose también la actividad ganadera, desconocida entre los pueblos prehispánicos. En cuanto a la agricultura, ésta tuvo un desarrollo muy limitado.

3.3. Período independiente.

Con el grito de independencia dado por el cura don Miguel Hidalgo la noche del 16 de septiembre de 1810, estalla por fin la guerra de independencia, movimiento popular, fruto de la explotación que por trescientos años había sido objeto la Nueva España.

Dirigido el movimiento insurgente por don Miguel Hidalgo y Costilla, a escasas semanas del levantamiento en armas en Dolores, Guanajuato; el 29 de noviembre de 1810 en Guadalupe, sanciona el bando aboliendo la esclavitud, declarando que "siendo contra la naturaleza el vender a los hombres, quedan abolidas las leyes de la esclavitud, ordenando libe-

(15) Ob. cit., Tomo III, p. 303.

rar a los esclavos dentro del término de diez días so pena de muerte en caso de desobediencia." (16)

En la misma ciudad de Guadalajara el 5 de diciembre de 1810 emite el bando por el que se manda entregar las tierras para cultivo a las comunidades de naturales y de que su goce sea únicamente de los naturales en sus respectivos pueblos. (17)

Desarrollada la lucha independentista, y tras sucesivas victorias de los insurgentes en las batallas de Toluca, Monte de las Cruces y la Venta; el ejército comandado por Miguel Hidalgo, Ignacio Allende y Mariano Abasolo, estuvo a punto de tomar la capital de la Colonia; pero replegado a Guadalajara, Hidalgo es fusilado en Chihuahua en 1811; siendo sucedido en la dirección por don Ignacio López Rayón quien en agosto de 1811 instala la "Primera Junta Nacional Americana" en Zitácuaro. Es en ésta ciudad en donde elabora sus "Elementos constitucionales" en donde se ocupa de establecer las bases políticas de la junta y del reconocimiento de los derechos inherentes a la condición humana.

El día 6 de noviembre de 1813 el Congreso decreta el "Acta solemne de la declaración de la independencia de América Septentrional", declarando "rota para siempre jamás y disuelta la dependencia del trono español." (18)

Desplazada la dirección del movimiento hacia don José María Morelos y Pavón convoca a un Congreso que instalado el 14 de diciembre de 1813 en la Ciudad de Chilpancingo,

(16) Dublán, Manuel y José María Lozano. Legislación mexicana ó Colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la república. México, Imprenta del Comercio, 1876, Tomo I, pp. 339-340.

(17) *Ibidem.*

(18) *Ibid.*, pp. 427-428.

dió a conocer el documento llamado "Sentimientos a la Nación" en donde declara (art. 1º) que la América es libre e independiente de España y de toda otra Nación, Gobierno o Monarquía; estableciendo (art. 5º), que la soberanía dimana directamente del pueblo. (19)

En la Ciudad de Apatzingán el Congreso sanciona el "Decreto constitucional para la libertad de la América Mexicana" de fecha 22 de octubre de 1814 en la que declara que con objeto de sustraerse para siempre de la dominación extranjera, se establece que: (art. 9º) "Ninguna nación tiene derecho para impedir a otra el uso libre de su soberanía. El título de conquista no puede legitimar los actos de la fuerza: el pueblo que lo intente debe ser obligado por las armas a respetar el derecho convencional de las naciones." Además de imponer (art. 24) que la felicidad del pueblo y de cada uno de los ciudadanos consiste en el goce de la igualdad, seguridad, propiedad y libertad; y agrega que (art. 35) "ninguno debe ser privado de la menor porción de los (bienes) que posea, sino lo exija la pública necesidad: pero en este caso tiene derecho a la justa compensación." (20)

Para nuestro estudio tienen gran valor estos dos decretos, en virtud de que traslada los derechos patrimoniales del Rey español sobre la Nueva España al pueblo mexicano, quien en lo sucesivo ejercería su soberanía sobre el territorio nacional.

Infelizmente para el país, la Constitución de Apatzingán careció de aplicación real debido a la lucha del ejército insurgente contra el virreinal.

(19) *Ibidem*.

(20) *Ibid.*, Tomo I, pp. 433-451.

Capturado el cura Morelos el 15 de noviembre de 1814 y fusilado que fué en 1815, el movimiento revolucionario volvió a tomar fuerza en 1817 encabezado por Francisco Javier Mina y luego por Nicolás Bravo y Vicente Guerrero.

Mientras tanto en España, con el levantamiento del pueblo y la jura obligada de la Constitución de Cadiz de 1812 por el Rey Fernando VII, paradójicamente se consuma la independencia de México. Corresponde al general Agustín de Iturbide consumar la independencia en el país, después de haber entablado las pláticas de Acatempan con el jefe insurgente general Vicente Guerrero.

En el Plan de Iguala de 1821 el general Agustín de Iturbide declara la independencia de México. A raíz de la entrada del Ejército Trigarante a la Ciudad de México, se constituye la "Junta Soberana Provisional Gubernativa del Imperio Mexicano" presidida por Iturbide; la que el 28 de septiembre de 1821 decreta el "Acta de independencia del Imperio Mexicano", quedando así consumada la independencia.

El día 24 de febrero de 1822 se instala el Congreso y se dictan las "Bases constitucionales", al día siguiente cesan las funciones de la "Suprema Junta Gubernativa", y el 19 de mayo del mismo año, sin quorum en el Congreso, Agustín de Iturbide se proclama Emperador.

Pero su poder fué efímero ya que al proclamar el general Antonio López de Santa Anna la República en el Plan de Casa Mata, Iturbide se vió obligado a abdicar el 19 de febrero de 1823. Al año siguiente intentó retornar; pero fué fusilado.

El 31 de octubre de 1823 se crea el Supremo Poder Conservador. El 4 de octubre de 1824 se proclama la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos; la que en su artículo 1º declara que "La nación mexicana es para siempre libre

e independiente del gobierno español y de cualquier otra potencia."

Para nuestro estudio del régimen de los recursos naturales, destaca el artículo 2º que establece que la extensión territorial del país comprende el territorio que fué el virreinato de la Nueva España, la capitania general de Yucatán y las comandancias llamadas antes provincias de Oriente y Occidente y las Alta y Baja Californias así como con los terrenos anexos e islas adyacentes en ambos mares.

También limitaba el poder del presidente al imponer que la ocupación de la propiedad privada deberá tener un objeto de conocida utilidad pública y previa indemnización.

(21)

Fruto de la inmadurez de la vida pública mexicana y de la confusa situación propiciada por las tendencias ideológicas entre los partidos liberal y conservador. Los liberales buscando una república democrática y federal, y los conservadores adoptando el centralismo como forma de gobierno, determinaron que durante los primeros años de la República la lucha fuese enconada. Las revoluciones se sucedían. En 1833 llega al poder el general Antonio López de Santa Anna apoyado por los conservadores. El 4 de enero de 1835 se reúne un nuevo Congreso y el 19 de diciembre de 1836 se publica la primera de las llamadas "Siete Leyes Constitucionales".

En relación con nuestro estudio de los recursos naturales, mencionaremos que el artículo 2º, fracción III de la Primera de las Leyes trata de la expropiación como la forma de que determinados bienes, en algunos casos recursos naturales, pasen de la propiedad privada al dominio del

(21) Ibid., Tomo I, pp. 719-737.

Estado para fines de utilidad pública. También se establece que los mexicanos tendrán facultad para adquirir el derecho de propiedad privada sobre recursos naturales como minas, aguas, montes, tierras, pastos, etc.

La oposición en contra de la Constitución de 1836 fué intensa por parte de los grupos federalistas liberales. Ocupan sucesivamente la Presidencia de la República Anastasio Bustamante, López de Santa Anna, nuevamente Anastasio Bustamante, Javier Echeverría, Santa Anna, Nicolás Bravo, Valentín Canalizo, Santa Anna, José Joaquín Herrera, Mariano Paredes y Arriaga, Valentín Gómez Farias, Santa Anna, Manuel de la Peña y Peña, Pedro María Anaya, Manuel de la Peña y Peña. Desde 1837 hasta 1848 quince veces cambia de titular la Presidencia de la República. Los planes se suceden.

En 1845 Estados Unidos, aprovechando la confusión política del país, así como los movimientos separatistas de Estados del norte, decide anexarse la mitad del territorio de la República Mexicana. Finalmente, en virtud de los llamados "Tratados de Guadalupe-Hidalgo" Estados Unidos y México, "... animados de un sincero desecho de poner término á las calamidades de la guerra que desgraciadamente existe entre ámbas repúblicas..."; a cambio de los más de dos millones de kilómetros cuadrados anexados a los Estados Unidos, el gobierno de éste último pagaría la suma de quince millones de pesos con un enganche de tres millones y el resto en abonos anuales. Así en lo sucesivo, la República Mexicana integraría su territorio con sólo 1 972 547 kilómetros cuadrados. (22)

Mientras tanto, los conflictos internos continúan entre conservadores y liberales, entre santanistas y anti-

(22) Ibid., Tomo V, pp. 367-380.

santanistas. Desterrado del país Santa Anna, los liberales llegan al gobierno en 1857, se dicta la Constitución Federal y en 1858 el Licenciado Benito Juárez es declarado Presidente de la República.

Reunido en la Ciudad de México el Congreso Constituyente dicta la nueva Constitución Federal y liberal el 5 de febrero de 1857 siendo Presidente sustituto el general Ignacio Comonfort.

En relación con nuestro tema es de destacarse que se encuentran mejor consignados los derechos patrimoniales tanto de los particulares como del Estado, dentro del principio liberal del "dejar hacer, dejar pasar" establecido en su artículo 4º. (23)

Antecedente directo del artículo 27 de la Constitución vigente es el correlativo 27 de la Constitución de 1857 que establecía:

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

"Ninguna corporación civil ó eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, denominación ú objeto, tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad ó administrar por sí bienes raíces, con la única escepción (sic) de los edificios destinados inmediatamente al servicio ú objeto de la institución." (24)

Esta disposición es de suma importancia en atención

(23) Dublán, Manuel y José María Lozano. Ob. cit., Tomo VIII, pp. 384-399.

(24) *Ibidem*.

a que los bienes raíces que pertenecían a las corporaciones religiosas pasan a formar parte del dominio público de la Nación.

Mención especial merece el "Voto particular sobre el derecho de propiedad" de don Ponciano Arriaga, diputado al Congreso Constituyente de 1857, leído por él mismo en la sesión del 23 de julio de 1856 en el que analiza el estado de la propiedad de la tierra y los problemas que representaban las grandes acumulaciones de tierras.

Después de afirmar que "... el sistema económico actual de la sociedad mexicana no satisface las condiciones de la vida material de los pueblos...." Y a fin de "... poner la enorme riqueza territorial del país, hoy muerta, inútil y verdaderamente improductiva....", hace las siguientes proposiciones:

"1ª. El derecho de propiedad consiste en la ocupación o posesión, teniendo los requisitos legales; pero no se declara, confirma y perfecciona sino por medio del trabajo y la producción. La acumulación en poder de una o pocas personas de grandes posesiones territoriales sin trabajo, cultivo, ni producción, perjudica al bien común y es contraria a la índole del gobierno republicano y democrático.

"4ª. Los terrenos de fincas rústicas o haciendas que tengan más de quince leguas cuadradas de extensión y dentro del término de dos años no estuvieren a juicio de los tribunales de la federación cultivados, deslindados y cercados, se tendrán por baldíos y serán renunciables y vendibles por cuenta de la hacienda federal y rematándolos al mejor postor.

"8ª. Siempre que en la vecindad o cercanía de cualquiera finca rústica existiesen rancherías, congregaciones o pueblos que, a juicio de la administración federal carezcan de terrenos suficientes para pastos, montes o cultivos.

La administración tendrá el deber de proporcionar los suficientes, indemnizando previamente al anterior legítimo propietario y repartiendo, entre los vecinos o familias de la congregación o pueblo, solares o suertes de tierra..

..'' (25)

Para nuestro estudio de los recursos naturales el voto de don Ponciano Arriaga es importante, en virtud de que presenta el problema del acaparamiento de la tierra; problema que sería de primordial importancia en las luchas sociales y en la legislación de fines y principios de siglo.

El 12 de junio de 1859 el Presidente Benito Juárez dicta en la Ciudad de Veracruz la "Ley de Nacionalización de los bienes eclesiásticos", en donde manifiesta que "Considerando que el motivo principal de la actual guerra promovida y sostenida por el clero, es conseguir el sustraerse de la dependencia de la autoridad civil, se decreta que:" (art. 1º) "Entran al dominio de la nación todos los bienes que el clero secular y regular ha estado administrando con diversos títulos, sea cual fuere la clase de predios y acciones en que consistan, el nombre y aplicación que hayan tenido." Previendo que (art. 2º) "Una ley especial determinará la manera y forma de hacer ingresar al tesoro de la nación todos los bienes de que trata el artículo anterior." (26)

El general Miguel Miramón se resiste a la autoridad de Juárez y se declara Presidente de la República de 1859 a 1860. Benito Juárez derrota a sus enemigos en Calpulalpan en 1860 y en 1861 vuelve a la Presidencia.

(25) Zarco, Francisco. Historia del Congreso Extraordinario Constituyente. México, El Colegio de México, 1956, pp. 387-404.

(26) Dublán, Manuel y José María Lozano. Ob. cit., Tomo VIII, pp. 680-683.

Reunidos nuevamente los conservadores deciden imponer una monarquía, designándose a Maximiliano I de Habsburgo como Emperador; el cual acepta la Corona el 10 de abril de 1864. El año siguiente, el 10 de abril de 1865, expide el llamado "Estatuto Provisional del Imperio Mexicano", estableciendo una monarquía moderada, hereditaria con un príncipe católico (art. 1º) como forma de gobierno. Así, don Benito Juárez es Presidente de la República y Maximiliano, Emperador de México.

Impopular desde un principio y negándose a devolver los bienes de la Iglesia, Maximiliano I se vió incapaz para seguir luchando; finalmente en junio de 1867 la Ciudad de México es liberada por el general Porfirio Díaz (entonces aliado de Juárez), siendo fusilado Maximiliano en Querétaro, junto con los generales Miguel Miramón y Tomás Mejía.

Tras su triunfo Juárez vuelve al poder y es reelegido Presidente. Los liberales se dividen y los generales del ejército juarista se sublevan; entre ellos el más resuelto es el general Porfirio Díaz. Pese a lo cual Juárez es reelegido en 1871 para morir al año siguiente.

Don Sebastián Lerdo de Tejada es nombrado entonces Presidente provisional en 1872. En 1876 el general Porfirio Díaz toma el poder y es elegido Presidente de la República en 1877, cargo que ejercería hasta 1911, salvo un intervalo de cuatro años del general Manuel González.

3.4. Período de la revolución mexicana.

Pronunciado en contra de la reelección del Presidente Lerdo de Tejada, por virtud del "Plan de Palo Blanco", el general Porfirio Díaz toma el poder en 1876. Con él se logra pacificar al país y se inicia una dictadura que habría de prolongarse hasta 1911 en que abandona el país.

Durante sucesivos gobiernos, el general Díaz propició el surgimiento de una clase dominante que habría de aprovechar todos los recursos naturales nacionales en detrimento directo del pueblo; lo que sería, entre otras varias causas, fruto del movimiento de revolución que se orientaría hacia una justa distribución de la riqueza nacional.

El gobierno del general Díaz inicia una política de apertura al capital extranjero -sobre todo norteamericano, inglés y francés- produciéndose una explotación intensa de las riquezas naturales del país.

La explotación minera desde la Colonia y durante el México independiente se realizó previa merced o concesión. La propiedad de la tierra se limitó a la superficie. Es el Código de Minas de los Estados Unidos Mexicanos del 22 de noviembre de 1884 promulgado por el general Manuel González en donde se opera el cambio. Dicen así los artículos más sobresalientes del mencionado Código:

"Art. 4.- La ley concede á los particulares, conforme al artículo anterior, la propiedad de las minas por tiempo ilimitado, bajo condición de trabajarlas y explotarlas según los preceptos de este Código y los reglamentos que se dicten para su ejecución, á fin de proveer á la conservación de las minas y seguridad de los trabajadores.

"Art. 7.- La propiedad minera adquirida conforme á este Código, se transfiere libremente, como cualquiera otra propiedad raíz, sujetándose a las prescripciones relativas de la legislación vigente." (27)

El 6 de junio de 1887 el gobierno del general Díaz expide una ley que establece la liberación de contribuciones federales, locales y municipales a las minas de carbón,

(27) Dublín, Manuel y José María Lozano. Ob. cit., Tomo V., pp. 898-922.

de petróleo, de hierro y azogue, así como los productos manufacturados como varillas, barras, lingotes, soleras, rieles, etc., declarando además que: "Art. 8.- Cualquiera otro impuesto, excepto el del timbre sea cualquiera la denominación que pueda dársele, ... queda por esta ley terminantemente prohibido." (28)

El 4 de junio de 1892 se expide la Nueva Ley de Minería que abrogó al Código de Minería de 1884. Por efecto de esta ley se reconoce el pleno derecho de propiedad a los extranjeros; señala además aquellas sustancias que requieren de concesión para explotarlás (art. 3); establece que "el dueño del suelo explotará libremente, sin necesidad de concesión especial los combustibles minerales" (bitúmenes) (art. 4°). Finalmente declara que la propiedad de las minas será irrevocable y perpetua (art. 5°). Por su importancia para nuestro estudio de los recursos naturales transcribimos los siguientes artículos:

"Art. 4°. El dueño del suelo explotará libremente, sin necesidad de concesión especial en ningún caso, las sustancias minerales siguientes:

"Los combustibles. Los aceites y aguas minerales....

"Art. 5°. La propiedad minera legalmente adquirida y la que en lo sucesivo se adquiriera con arreglo á esta ley será irrevocable y perpetua...." (29)

El 6 de junio de 1892 se decreta el monto del impuesto del timbre que sería de diez pesos a razón de la compra de diez mil metros cuadrados de subsuelo. Es de comentarse que en esos años México era el primer productor mundial de plata y que el petróleo se explotaba sin necesidad de concesión y era libre de impuestos.

(28) Ibid., Tomo XVII, pp. 288-290.

(29) Diario Oficial del 9 de junio de 1892.

Es la "Ley del Petróleo de 1901" la que propiamente inicia la legislación petrolera, al declarar que tal actividad tendría libre explotación de todos los productos obtenidos, libres impuestos a la compra de maquinaria; agregando que los concesionarios tendrán derecho a comprar terrenos nacionales para construir oleoductos sobre propiedades ajenas. Asimismo declara que "... cuando se trate de terrenos que sean de propiedad particular, los mismos concesionarios tendrán derecho de expropiar a dichos particulares." (30)

La Ley minera del 25 de noviembre de 1909 dictada todavía dentro del porfiriato, pone de manifiesto el interés que ya tiene el petróleo:

"Art. 2. Son propiedad exclusiva del dueño del suelo:

1. Los criaderos ó depósitos de combustibles minerales, bajo todas sus formas y variedades;" (31)

En el orden social y político, la inconformidad del pueblo aumentaba, las leyes de terrenos baldíos y las actividades de las Compañías deslindadoras habían desposeído a las comunidades y pueblos indígenas de sus tierras.

Las concesiones muy ventajosas para los extranjeros y los nacionales acaudalados, fueron lo común durante el porfiriato. El crecimiento exorbitante de las haciendas y la baja productividad en el campo era apreciable. Ya entonces comentaba el Licenciado Molina Enríquez que los hacendados preferían una pequeña producción, que un sistema intensivo de agricultura que lograrse aumentarla. (32)

(30) Dublán Manuel y José María Lozano. Colección legislativa completa de la República Mexicana con todas las disposiciones expedidas para la federación, el distrito y los territorios federales. México, 1910, Tomo XXXIII, 2ª. parte, pp. 819-824.

(31) *Ibid.*, Tomo XLI, 2ª. parte, pp. 333-355.

(32) *Ob. cit.*, pp. 151-172.

La explotación intensa de los recursos naturales fué el signo de la política porfirista. Fueron los ferrocarriles los que permitieron explotar las riquezas naturales.

Pero la paz porfiriana -de que nos habla don Andrés Molina Enríquez- habría de romperse con los primeros movimientos sociales del siglo; las huelgas se sucedían: primero en Tlalpan, luego en Pinos Altos en Chihuahua, en Cananea y Río Blanco. Todas fueron sometidas por la fuerza por el general Díaz.

Es importante mencionar el apoyo que dió al movimiento de revolución el "Programa del Partido Liberal Mexicano" de fecha 1° de julio de 1906, que proponía entre otras reformas: la reducción del período presidencial a cuatro años (cláusula 1°), el mejoramiento de la instrucción pública (cláusula 10), el establecimiento de un máximo de ocho horas de trabajo y salario mínimo (cláusula 21), el obligar a los dueños de minas, fábricas y talleres a mantener en mejores condiciones de higiene sus propiedades (cláusula 25). En el capítulo relativo a las tierras señalaba:

"34. Los dueños de tierras están obligados a hacer productivas todas las tierras que posean; cualquier extensión de terreno que el poseedor deje improductiva la recobrará el Estado y la empleará conforme a los artículos siguientes:

"36. El Estado dará tierras a quienquiera que lo solicite, sin más condición que dedicarlas a la producción agrícola y no venderlas. Se fijará la extensión máxima de terrenos que el Estado pueda ceder a una persona.

"50. Al triunfar el partido liberal se confiscarán los bienes de los funcionarios enriquecidos bajo la dictadura actual, y lo que se produzca se aplicará al cumplimiento del capítulo de tierras, especialmente a restituir a los yaquis, mayas y otras tribus, comunidades o individuos

los terrenos de que fuesen despojados, y al servicio de la amortización de la deuda nacional." (33)

Fué la figura de don Francisco I. Madero y el estallido de la revolución el 20 de noviembre de 1910 el que marcaría el fin de la dictadura del general Díaz. En 1911 el general Díaz abandona el país y es nombrado Presidente provisional León de la Barra y después Francisco I. Madero.

La lucha revolucionaria había triunfado, Madero era Presidente. Tocó al general Victoriano Huerta consumar el golpe de Estado contra Madero, con el cual se desencadenaría otra vez la lucha.

Asesinado Madero, se nombra como Presidente de la República a Pedro Lascuráin que asume su cargo durante 55 minutos del día 8 de febrero de 1913, suficientes para nombrar Presidente de la República al general Huerta.

Correspondió al entonces Gobernador de Coahuila, don Venustiano Carranza, iniciar la lucha contra el general Huerta, al proclamar el 26 de marzo de 1913 el "Plan de Guadalupe", en donde se afirma:

"1º.- Se desconoce al general Victoriano Huerta como Presidente de la República.

"2º.- Se desconocen también a los Poderes Legislativo y Judicial de la Federación.

"4º.- Para la organización del Ejército encargado de hacer cumplir nuestros propósitos, nombramos como Primer Jefe del Ejército que se denominará "Constitucionalista" al ciudadano Venustiano Carranza, Gobernador Constitucional del Estado de Coahuila.

"5º.- Al ocupar el Ejército Constitucionalista la Ciudad de México se encargará interinamente del Poder Ejecutivo el ciudadano Venustiano Carranza, o quien lo hubiere

(33) Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México. 9ª ed. México, Porrúa, 1980, pp. 728-732.

substituído en el mando." (34)

Desterrado del país el general Huerta y apoyado en su prestigio revolucionario, el Varón de Cuatrociénegas es nombrado Presidente de la República, cargo que ejerce de 1915 a 1920.

La legislación petrolera fué importante durante el carrancismo. La ley del 7 de enero de 1915 establece (art. 1º) que "Desde esta fecha y hasta la expedición de las nuevas leyes, que determinen la condición jurídica del petróleo y sus derivados, deberán suspenderse todas las obras que se estén ejecutando para construcción de oleoductos, perforación de pozos petroleros y en general, cualquiera otras relacionadas con la explotación del petróleo...."

(35)

El día 19 de septiembre de 1916 aparece la convocatoria para un nuevo Congreso Constituyente, que reunido en Querétaro, decreta la Constitución Política de 1917; la cual en su artículo 27 regula la totalidad de los recursos naturales, a los que declara de propiedad de la Nación y dispone que todos los minerales y sustancias del subsuelo pertenecen al dominio directo de la Nación.

3.5 Epoca post-revolucionaria.

Sucede a don Venustiano Carranza el general Alvaro Obregón en la conducción de la revolución, que entra a su etapa de institucionalización. Cumple un período de cuatro años en la Presidencia que deja a su sucesor, el general Plutarco Elías Calles.

(34) Ibid., pp. 744-745.

(35) López Gallo, Manuel. Ob. cit., pp. 407-408.

Reelegido Obregón para un segundo período, es asesinado en la Ciudad de México. Se establece el maximato y Elías Calles domina la política mexicana; impone sucesivamente como Presidentes a Emilio Portes Gil, Pascual Ortiz Rubio, Abelardo L. Rodríguez y Lázaro Cárdenas. Este último se revela a la autoridad de Elías Calles y lo obliga a abandonar el país.

Es en marzo de 1938 cuando se agudiza la situación petrolera y el general Cárdenas decide expropiar las compañías petroleras extranjeras. Es también durante el gobierno del general Cárdenas cuando la reforma agraria toma impulso.

En 1940 es Presidente el general Manuel Avila Camacho que continúa la labor renovadora e institucional. Es con el Presidente Miguel Alemán cuando se da vigor a la industria en México.

En 1960 durante el gobierno del Licenciado Adolfo López Mateos se adquieren siete compañías eléctricas extranjeras, se realiza la nacionalización de la industria eléctrica y se modifica el artículo 27 Constitucional para establecer que "Corresponde a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de un servicio público."

Hasta aquí los antecedentes legislativos en materia de recursos naturales. En el siguiente capítulo realizaremos el estudio detallado del texto constitucional y del artículo 27 en especial.

CAPITULO CUARTO.

4. El régimen constitucional de los recursos naturales de México.

Corresponde al artículo 27 Constitucional otorgar los lineamientos de la propiedad de la Nación sobre sus recursos naturales.

Es tal la importancia que reviste el texto del artículo 27 de la Constitución Política vigente que por si solo daría materia para la creación de una disciplina jurídica especial encargada de su estudio. Son tantas las ramas de la actividad que regula, que no podría el presente estudio referirse a cada una de ellas.

Debido a lo anterior y en función del tema de la presente tesis, nos limitaremos al estudio de la regulación constitucional de los recursos naturales que hace el mismo artículo 27, relacionándolo con los artículos 25, 26, 28, 32, 42, 48, 71, 73, 89, 90, 104, 107, 123 y 131 de la Carta Magna.

Empero, antes de iniciar el estudio del artículo 27 vigente, es menester hacer una semblanza histórica de su origen y formación, puesto que corresponde a tal artículo determinar las bases generales sobre las cuales ha de descansar el patrimonio de la Nación.

El artículo 27 de la Constitución Política que nos rige, tiene como antecedente directo el correlativo artículo 27 de la Constitución de 1857, que establecía:

"Art. 27.- La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización. La ley determinará la autoridad que deba hacer la expropiación, y los requisitos con que ésta haya de verificarse.

"Ninguna corporación civil o eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, denominación ú objeto, tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad ó administrar por sí bienes raíces, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio ú objeto de la institución." (1)

En el denominado "Proyecto de Constitución Reformada" que don Venustiano Carranza puso a consideración del Congreso Constituyente de 1917, el artículo 27 se ocupa de los regímenes de propiedad de la tierra, y aunque más amplio que el anterior, no logró colmar las aspiraciones de los congressistas.

Tal artículo establecía la propiedad privada y la expropiación por causa de utilidad pública, previa indemnización; pero pasaba por alto la referencia a otros recursos naturales como aguas, bosques, minas, hidrocarburos, etc.; a continuación transcribimos el primer párrafo del texto aludido:

"Art. 27.- La propiedad privada no puede ocuparse para uso público, sin previa indemnización. La necesidad o utilidad de la ocupación deberá ser declarada por la autoridad judicial, en el caso de que haya desacuerdo sobre las condiciones entre los interesados." (2)

La intención de los constituyentes de Querétaro era la de ofrecer una descripción y regulación detalladas de los bienes nacionales y del origen de la propiedad de la Nación, como se desprende de la exposición de motivos del

(1) Zarco, Francisco. Historia del Congreso Extraordinario Constituyente (1856-1857). México, El Colegio de México y Fondo de Cultura Económica, 1956, (1ª ed. 1857-1861), p. 1348.

(2) Diario de los debates del Congreso Constituyente de 1916-1917. México, 1960, Tomo II.

artículo en estudio, presentada en la sesión del 25 de enero de 1917; exposición que iniciaba con las siguientes palabras:

"El artículo 27 tendrá que ser el más importante de todos cuantos contenga la Constitución que el H. Congreso viene elaborando. En ese artículo tiene por fuerza que sentarse los fundamentos sobre los cuales deberá descansar todo el sistema de derechos que puedan tenerse a la propiedad raíz comprendida dentro del territorio nacional...."

(3)

Para el estudio del régimen constitucional de los recursos naturales, nos interesan los párrafos primero al sexto del artículo 27, que fueron aprobados por el Congreso de 1917 en los siguientes términos:

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

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

"La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. Con este objeto se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios; para el desarrollo de la pequeña propiedad; para la creación de nuevos centros de población agrícola con tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los pueblos, rancherías y comunidades que cargazan de tierras y aguas, o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población,

(3) Rouaix, Pastor. Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917. México, P.R.I., 1984, pp. 144-145.

tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas respetando siempre la pequeña propiedad. Por tanto, se confirman las dotaciones de terrenos que se hayan hecho hasta ahora de conformidad con el Decreto de 6 de enero de 1915. La adquisición de las propiedades particulares necesarias para conseguir los objetos antes expresados, se considerará de utilidad pública.

"Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los minerales o substancias que en vetas, mantos 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, líquidos y gaseosos.

"Son también propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional; las de las lagunas y esteros de las playas; las de los lagos interiores de formación natural, que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos principales o arroyos afluentes desde el punto en que brota la primera agua permanente hasta su desembocadura, ya sea que corran al mar o que crucen dos o más Estados; las de las corrientes intermitentes que atraviesan dos o más Estados en su rama principal; las aguas de los ríos, arroyos o barrancos, cuando sirvan de límite al territorio nacional o al de los Estados; las aguas que se extraigan de las minas y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes anteriores en la extensión que fije la ley. Cualquiera otra corriente de agua no incluida en la enumeración anterior se considerará como parte integrante de la propiedad privada que atraviese; pero el aprovechamiento de las aguas cuando su curso pase de una finca a otra, se considerará como de utilidad pública y quedará sujeta a las disposiciones que dicten los Estados.

"En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible, y sólo 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." (4)

El párrafo séptimo del artículo 27 original, establecía las reglas generales para tener capacidad jurídica para la adquisición del dominio sobre las tierras y aguas de la Nación.

4.1. El artículo 27 y el régimen constitucional de los recursos naturales.

Consideramos que es necesario transcribir el texto del artículo 27 Constitucional, para después analizar el régimen que a cada clase de recursos naturales corresponde según el texto de la Constitución de la República:

Art. 27.- La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares constituyendo la propiedad privada.

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

"La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto, de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación; para la creación

(4) Ibid., pp. 195-196.

de nuevos centros de población agrícola con tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación.

"Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; 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 yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el derecho internacional.

"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 esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; las de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquéllas, en toda su extensión o en parte de ellas, sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República; las de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzados por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República y un país vecino, o cuando el límite de las riberas sirva de linderero entre dos entidades federativas o a la República con un país vecino; la de los manantiales que broten en las playas,

zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fija la ley. Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno; pero, cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos, el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aun establecer zonas vedadas al igual que para las demás aguas de propiedad nacional. Cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior, se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos; pero si se localizaren en dos o más predios, el aprovechamiento de esas aguas se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten los Estados.

"En los casos a que se refieren 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 sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y substancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas. El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radioactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que en su caso se hayan otorgado y la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la ley reglamentaria respectiva. Corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines.

"Corresponde también a la Nación el aprovechamiento de los combustibles nucleares para la generación de energía

nuclear y la regulación de sus aplicaciones en otros propósitos. El uso de la energía nuclear sólo podrá tener fines pacíficos.

"La Nación ejerce en una zona económica exclusiva situada fuera del mar territorial y adyacente a éste, los derechos de soberanía y las jurisdicciones que determinen las leyes del Congreso. La zona económica exclusiva se extenderá a doscientas millas náuticas, medidas a partir de la línea de base desde la cual se mide el mar territorial. En aquellos casos en que esa extensión produzca superposición con las zonas económicas exclusivas de otros Estados, la limitación de las respectivas zonas se hará en la medida en que resulte necesario, mediante acuerdo con los Estados.

"La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación, se regirá por las siguientes prescripciones:

"I. Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones, o para obtener concesiones de explotación de minas o aguas. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros, siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar por lo mismo la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquéllos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la Nación los bienes que hubieren adquirido en virtud del mismo. En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre las tierras y aguas.

"El Estado, de acuerdo con los intereses públicos internos y los principios de reciprocidad, podrá, a juicio de la Secretaría de Relaciones, conceder autorización a los Estados extranjeros para que adquieran, en el lugar permanente de la residencia de los Poderes Federales, la propiedad privada de bienes inmuebles necesarios para el servicio directo de sus embajadas o legaciones;

"II. Las asociaciones religiosas denominadas iglesias, cualquiera que sea su credo, no podrán, en ningún caso, tener capacidad para adquirir, poseer o administrar bienes raíces, ni capitales impuestos sobre ellos; los que tuvieren actualmente, por sí o por interpósita persona, entrarán al dominio de la Nación, concediéndose acción popular para denunciar los bienes que se hallen en tal caso. La prueba de presunciones será bastante para declarar fundada la

denuncia. Los templos destinados al culto público son de propiedad de la Nación, representada por el Gobierno Federal, quien destinará los que deben continuar destinados a su objeto. Los obispos, casas curales, seminarios, asilos o colegios de asociaciones religiosas, conventos, o cualquier otro edificio que hubiere sido construido o destinado a la administración, propaganda o enseñanza de un culto religioso, pasarán desde luego, de pleno derecho, al dominio directo de la Nación, para destinarse exclusivamente a los servicios públicos de la Federación o de los Estados en sus respectivas jurisdicciones. Los templos que en lo sucesivo se erigieren para el culto público serán propiedad de la Nación.

"III. Las instituciones de beneficencia pública o privada, que tengan por objeto el auxilio de los necesitados, la investigación científica, la difusión de la enseñanza, la ayuda recíproca de los asociados o cualquier otro objeto lícito, no podrán adquirir más bienes raíces que los destinados a él; pero podrán adquirir, tener y administrar capitales impuestos sobre bienes raíces, siempre que los plazos de imposición no excedan de diez años. En ningún caso las instituciones de esta índole podrán estar bajo el patronato, dirección, administración, cargo o vigilancia de corporaciones o instituciones religiosas, ni de ministros de los cultos o de sus asimilados, aunque éstos o aquéllos no estuvieren en ejercicio;

"IV. Las sociedades comerciales por acciones, no podrán adquirir, poseer o administrar fincas rústicas. Las sociedades de esta clase que se constituyeren para explotar cualquier industria fabril, minera, petrolera o para algún otro fin que no sea agrícola, podrán adquirir, poseer o administrar terrenos únicamente en la extensión que sea estrictamente necesaria para los establecimientos o servicios de los objetos indicados, y que el Ejecutivo de la Unión, o de los Estados, fijarán en cada caso.

"V. Los bancos debidamente autorizados, conforme a las leyes de instituciones de crédito, podrán tener capitales impuestos sobre propiedades urbanas y rústicas, de acuerdo con las prescripciones de dichas leyes, pero no podrán tener en propiedad o en administración más bienes raíces que los enteramente necesarios para su objeto;

"VI. Fuera de las corporaciones a que se refieren las fracciones III, IV y V, así como los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, o de los núcleos dotados, restituidos o constituidos en centro de población agrícola, ninguna otra corporación civil podrá tener en propiedad o administrar por sí bienes

raíces o capitales impuestos sobre ellos, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al objeto de la institución. Los Estados y el Distrito Federal, lo mismo que los municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes necesarios para los servicios públicos.

"Las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base. El exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas.

"El ejercicio de las acciones que corresponden a la Nación, por virtud de las disposiciones del presente artículo, se hará efectivo por el procedimiento judicial; pero dentro de este procedimiento y por orden de los tribunales correspondientes, que se dictará en el plazo máximo de un mes, las autoridades administrativas procederán desde luego a la ocupación, administración, remate o venta de las tierras o aguas de que se trate y todas sus accesiones, sin que en ningún caso pueda revocarse lo hecho por las mismas autoridades antes de que se dicte sentencia ejecutoriada.

"VII. 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 haya restituido o restituyeren.

"Son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos comunales, cualquiera que sea el origen de éstos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población. El Ejecutivo Federal se avocará al conocimiento de dichas cuestiones y propondrá a los interesados la resolución definitiva de las mismas. Si estuvieren conformes, la proposición del Ejecutivo tendrá fuerza de resolución definitiva y será irrevocable; en caso contrario, la parte o partes inconformes podrán reclamarla ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sin

perjuicio de la ejecución inmediata de la proposición presidencial.

Hasta aquí la transcripción en virtud de que las siguientes disposiciones forman parte del Derecho Agrario, rama jurídica desprendida del Derecho Económico, que a la fecha goza de un análisis, método y materia propias.

Sin embargo, lo anterior no obsta para que al referirnos a los recursos naturales: tierra, agua y bosques, hagamos mención, en los que se relacione con nuestro tema, a las leyes reglamentarias del artículo 27 constitucional en materia agraria.

Conviene para nuestro estudio hacer el análisis del artículo 27 constitucional atendiendo a la regulación que hace de cada clase de recursos naturales; para lo cual acudiremos a la clasificación que de ellos dejamos expuesta en el primer capítulo de esta tesis, y a cuyas consideraciones desde luego nos remitimos.

Como hemos expuesto, los recursos naturales se clasifican de acuerdo a su posibilidad de uso en:

- I. Recursos naturales renovables;
- II. Recursos naturales no renovables, y
- III. Recursos naturales inagotables.

En la actualidad, se ha considerado que los recursos naturales no renovables bien pueden ser considerados como estratégicos (5) en virtud de que su explotación debe contri-
buir de manera substancial al logro del desenvolvimiento económico de los países.

(5) Estratégico, ca. (Del lat. *strategicus*...) adj. Perteneciente a la estrategia...." A su vez, estrategia.-Arte de dirigir las operaciones militares. Arte traza para dirigir un asunto. Es un proceso regulable, el conjunto de las reglas que aseguran una decisión óptima en cada caso." Real Academia. Diccionario de la Lengua Española. 20ª ed., Madrid, Espasa-Calpe, 1984, Tomo I, núm. 265 387, p. 609.

En nuestro país, se considera que son tres los recursos naturales estratégicos, básicos o prioritarios (6): el petróleo, la energía eléctrica y la energía nuclear. En oposición a recursos naturales ordinarios: tierras, recursos forestales, minerales del suelo o subsuelo y pesca.

Para ser congruentes con nuestra exposición, nos referiremos a la clasificación apuntada al inicio de la presente tesis.

4.1.1 RECURSOS NATURALES RENOVABLES.

Los recursos naturales renovables son aquellos cuya característica es la de regenerarse o reponerse a través del tiempo sin necesidad de la intervención del hombre.

son recursos naturales renovables:

- A).- El suelo;
- B).- La flora o vegetación natural, y
- C).- La fauna.

A).- El recurso natural tierra o suelo. (7)

Es la propiedad de las tierras y aguas la que otorga los lineamientos del régimen constitucional de los recursos naturales que establece el artículo 27 constitucional.

La propiedad de la tierra corresponde:

- a).- Originariamente a la Nación mexicana, y
- b).- Derivadamente, a los particulares y a las pobla-

(6) Básico. adj. Que sirve de base. Fundamental. Dícese de la sal en que predomina la base. García-Pelayo y Gross. Diccionario Larousse Usual. Paris, Larousse, 1974, p. 87.

Prioridad. Anterioridad de una cosa respecto de otra, o en tiempo o en el orden. Anterioridad o precedencia de una cosa a otra que depende o procede de ella, y no al contrario. Real Academia. Ob. cit., 19ª ed. 1970, p. 1066.

(7) Ambas palabras son equivalentes, suelo significa la superficie de la Tierra, y tierra es la parte superficial del globo no ocupada por el mar, suelo o piso del mismo.

ciones rurales.

La tierra es propiedad originaria de la Nación mexicana. Por virtud de tal propiedad, puede la Nación transmitir, enajenar u otorgar la propiedad del suelo a los particulares, constituyendo con esto la propiedad privada (art. 27, pfo. 1º constitucional).

El suelo también puede ser propiedad de los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades en virtud de las restituciones que se les hagan como resultado de las nulidades que prevé el artículo 27, fracción VII, inciso a.

La Nación mexicana, en este caso debe entenderse el Estado mexicano, tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a esa propiedad privada del suelo, o en términos de la Constitución, de la tierra, las modalidades (8) que dicte el interés público, así como el de regular su aprovechamiento con los siguientes objetivos:

- 1).- Hacer una distribución equitativa de la riqueza pública;
- 2).- Cuidar de su conservación;
- 3) Lograr el desarrollo equilibrado del país, y
- 4).- El mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana.

También en relación con el recurso natural suelo, prescribe el párrafo tercero del artículo 27 constitucional, que el Estado mexicano dictará las medidas necesarias para establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras; a efecto de realizar los siguientes fines:

(8) Modalidad. Modo de ser o de manifestarse de una cosa. Der. Particularidad de los actos jurídicos impuesta por voluntad de las partes. Las principales modalidades de los actos jurídicos son: la condición, el plazo, y el cargo...." Diccionario Enciclopédico Quillet. México, Cumbre, 1978, Tomo VI, pp. 215-216.

- a). Ejecutar obras públicas;
- b). Planear y regular la fundación, conservación y mejoramiento de los centros de población;
- c). Para el fraccionamiento de latifundios;
- d). Para disponer, en términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades;
- e). Para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación;
- f). Para la creación de nuevos centros de población agrícola con tierras (suelos) y aguas que les sean indispensables;
- g).- Para el fomento de la agricultura, y
- h). Para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

Dentro del régimen de propiedad del suelo de los particulares, podemos señalar las siguientes reglas:

1ª.- Los mexicanos por nacimiento o por naturalización tienen preferencia en la adquisición del dominio (9) del suelo (art. 27, fracción I).

2ª.- A los extranjeros el Estado podrá concederles el mismo derecho, siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como mexicanos respecto del uso y aprovechamiento del suelo adquirido y en no invocar la protección de sus gobiernos bajo la pena de perder en beneficio de ella el suelo adquirido (art. 27, fracción I).

Como limitación se impone que en una franja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en

(9) Adquirir. Der. Hacer propio un derecho o cosa que a nadie pertenece, o se transmite a título lucrativo u oneroso o por prescripción." Real Academia. Ob. cit., Tomo I, p. 31.

en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre el suelo.

3ª.- El Estado podrá conceder autorización a los Estados extranjeros para la adquisición de los inmuebles necesarios para sus embajadas y legaciones dentro del lugar de la residencia de los Poderes Federales (art. 27, frac. I, pfo. 1º).

4ª.- Las instituciones de beneficencia privada podrán adquirir sólo los bienes raíces (suelo) indispensables para su objeto e inmediata y directamente destinados a él (art. 27 frac. III).

5ª.- Las sociedades comerciales por acciones privadas no podrán adquirir fincas rústicas (art. 27, frac. IV).

6ª.- Las sociedades comerciales dedicadas a la industria fabril, minera, petrolera u otro fin no agrícola pueden adquirir, poseer o administrar terrenos en la extensión estrictamente necesaria para su objeto (art. 27, frac. IV).

7ª.- Los bancos debidamente autorizados -estipula todavía la fracción V del artículo 27 constitucional, a pesar de que por Diario Oficial del 2 de septiembre de 1982 se nacionalizaron los bancos privados mexicanos- podrán tener en propiedad o en administración los bienes raíces enteramente necesarios para su objeto directo (art. 27, frac. V).

8ª.- Los núcleos que guarden el estado comunal y los núcleos dotados, podrán disfrutar de las tierras que les pertenezcan, se les restituyan o se les restituyeren (art. 27, frac. VI y VII).

La Ley de la Reforma Agraria (publicada en el Diario Oficial del 16 de abril de 1971) dispone en su artículo 51 que a partir de la publicación de la resolución presidencial en el Diario Oficial de la Federación, el núcleo es propietario de las tierras y bienes que la resolución

señale.

Los Estados, el Distrito Federal y los municipios de la República tendrán capacidad para adquirir y poseer los bienes raíces necesarios para los servicios públicos (art. 27, frac. VI. primer párrafo in fine).

Extensión del dominio del suelo.

Declarada constitucionalmente la propiedad de la Nación del subsuelo, la propiedad de la tierra se limita al disfrute y explotación de la superficie.

Facultades constitucionales en materia de suelo.

1º.- Corresponde al Poder Ejecutivo de la Unión:

1).- Otorgar el derecho a los extranjeros para adquirir el dominio de tierras, previa renuncia a pedir la protección de sus gobiernos (art. 27, frac. 1);

2).- Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión en materia del suelo, proveyendo en la esfera administrativa a su justa observancia (art. 89, frac. 1);

3).- Ejercitar el derecho de expropiación de tierras (art. 27, pfo. 2º y frac. VI, pfo. 2º);

4).- Iniciar leyes y decretos en materia de uso de tierras (art. 71, frac. 1);

5).- Conocer de las controversias por cuestiones de límites de terrenos comunales cualquiera que sea su origen, hacer proposiciones de resolución y aplicarlas en caso de aceptarlas los interesados (art. 27, frac. VII, pfo. 2º);

6).- El Presidente de la República es la suprema autoridad agraria, por lo que le corresponde aplicar en lo que le corresponda el artículo 27 constitucional en la materia.

7).- Declarar y establecer reservas nacionales de tierras y suprimirlas (art. 27, pfo. 6º).

2º.- Corresponde al Congreso de la Unión:

1).- Fijar las reglas a que deba sujetarse la ocupación y enajenación de terrenos baldíos y el precio de éstos (art. 73, frac. XIX);

2).- Expedir las leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social en lo relativo a la tierra (art. 73, frac. XXXIX.- D y 26 constitucionales);

3).- Para expedir contribuciones sobre el uso del suelo para el Distrito Federal (art. 73, frac. VI y VII y 74, frac. IV);

4).- Expedir las leyes de expropiación de tierras y fijar los casos en que sea de utilidad pública su utilización (art. 27, frac. VI, pfo. 2º);

5).- Expedir las leyes federales conforme a las cuales habrán de tramitarse las controversias que surjan por cuestiones de límites de terrenos comunales (art. 27, frac. VII, pfos. 2º y 3º);

6).- Para establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas prácticas de agricultura y rurales elementales (art. 73, frac. XXV).

Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados examinar, discutir y aprobar cada año el "Presupuesto de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal". Y determinar las contribuciones prediales o sobre el suelo en el caso de los ingresos (art. 74, frac. IV).

Son facultades exclusivas del Senado de la República aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo Federal, y desde luego en el caso de tratados relativos a la zona económica exclusiva y el mar territorial (art. 76, frac. I).

3º.- Corresponde al Poder Judicial de la Federación:

1).- Conocer de las controversias del orden civil que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de las

leyes federales relacionadas con el uso y aprovechamiento de la tierra (art. 104, frac. I);

2).- Conocer del Juicio de Amparo en los que se reclamen actos que tengan o puedan tener como consecuencia privar de la propiedad o la posesión y disfrute de tierras a los núcleos de población y ejidos (art. 104, frac. I y 107, frac. I).

3).- Conocer de las controversias que sobre cuestiones de límites de terrenos comunales, cualquiera que sea su origen (después del conocimiento del Ejecutivo Federal), pongan a su consideración los interesados (art. 27, frac. VII, pfo. 2º).

B).- Los recursos naturales de la flora y la fauna.

Aun cuando el texto del artículo 27 constitucional no se refiere en forma expresa a la propiedad de la flora y de la fauna silvestres o naturales, nos es dable deducir que dentro del concepto genérico "tierras y aguas" se puede incluir a la flora y fauna, puesto que éstas no pueden tener existencia si faltan aquéllas.

Se ha dejado a la Ley Federal de Caza (art. 3º) (publicada en el Diario Oficial del día 5 de enero de 1952) la declaración en el sentido de ser propiedad de la Nación las especies animales silvestres que subsisten libremente en el territorio nacional.

Adelantándonos a las consideraciones que sobre la fauna haremos en el siguiente capítulo, es de mencionarse que no se otorgarán concesiones ni permisos de caza con fines comerciales, la caza deportiva es permitida y regulada en forma estricta por la misma Ley Federal de Caza.

En cuanto a la flora o vegetación natural, pertenece al propietario del suelo; sin embargo, en el caso específico de los recursos forestales, sólo podrán explotarse con fines comerciales previa autorización o permiso del Ejecutivo

vo Federal como lo dispone la Ley Forestal vigente. (10)

Por disposición constitucional, la Nación tendrá en todo tiempo el derecho para establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de bosques, regular su aprovechamiento y cuidar de su conservación (art. 27, pfo. 3º). Con fundamento en tal derecho se han creado diversos parques nacionales en donde se conservan tanto la flora como la fauna silvestres.

Por lo que toca a las especies de la fauna marina, señalamos únicamente que pertenecen a la Nación en la extensión que abarca la zona económica exclusiva (que es de 200 millas náuticas) y su explotación por los particulares requiere de registro y permiso previos. Reservamos también el estudio de la fauna marina para el próximo capítulo.

4.1.2 RECURSOS NATURALES NO RENOVABLES.

Es característica de estos recursos la carencia de un mecanismo que les permita renovarse en períodos de tiempo cortos (en relación con la vida del hombre), además de sufrir una disminución fatal por efecto de su explotación.

Son recursos no renovables:

- A).- Los minerales;
- B).- Los hidrocarburos;
- C).- Las sustancias radiactivas;
- D).- Las piedras, las arenas, etc.

A).- Los recursos minerales. (11)

La propiedad del subsuelo.

La propiedad del suelo y del subsuelo y de todos sus

(10) Diario Oficial del día 30 de mayo de 1986.

(11) Minerales. Perteneciente a ciertas sustancias inorgánicas o a algún tipo de éstas...." Diccionario Enciclopédico Quillet. Ob. cit., Tomo VI, p. 185.

recursos naturales minerales que se encuentran dentro del territorio nacional, corresponden a la Nación.

La propiedad de la Nación sobre los recursos minerales del subsuelo, ofrece tres aspectos:

a).- Es originaria;

b).- El dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible (art. 27, pfo. 6º), y

c).- El dominio es directo (art. 27. pfo. 4º).

¿Quiénes tienen capacidad para explotar los minerales?

1.- Los minerales del subsuelo pueden ser explotados por el Estado mexicano, a través de organismos paraestatales o por empresas de participación estatal, y

2.- Por particulares mexicanos y por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, mediante concesión otorgada por el Ejecutivo Federal.

La minería es mexicanizada.

Extensión del dominio sobre los minerales. (12)

El dominio directo que ejerce la Nación en el subsuelo abarca el de todos los minerales y substancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos constituyen depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos tales como:

1).- Los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria;

2).- Los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas;

3).- Los productos derivados de la descomposición

(12) Mineral.- Un sólido natural de origen inorgánico con una composición definida y en general con estructura cristalina oro, plata y piedras preciosas. Diccionario Básico Espasa. 4ª ed., Madrid, Calpe, 1983, Tomo 4. p. 3354.

de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos;

4).- Los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes;

5).- Los combustibles minerales sólidos (art. 27, pfo. 4º).

Facultades constitucionales en materia minera:

1º.- Corresponde al Poder Ejecutivo de la Unión:

a).- Otorgar concesiones a los particulares y a las asociaciones mexicanas para explotar minerales en el territorio nacional (art. 27, pfo. 6º y 42 constitucionales);

b).- Iniciar leyes y decretos en materia minera (art. 71, frac. I);

c).- Promulgar y ejecutar las leyes que expida en Congreso de la Unión en materia minera (art. 89, frac. I);

d).- Proveer en la esfera administrativa dictando decretos, circulares, reglamentos y órdenes para ejecutar dichas leyes en materia minera (art. 89, frac. I), y

e).- Para establecer reservas nacionales mineras y suprimirlas (art. 27, pfo. 6º).

2º.- Corresponde al Congreso de la Unión:

a).- Legislar en toda la República en materia minera (art. 73, frac. X);

b).- Establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas prácticas de minería (art. 73, frac. XXV);

c).- Establecer contribuciones sobre el aprovechamiento y explotación mineras (art. 73, frac. XXIX, pfo. 2º);

d).- Para expedir leyes sobre planeación nacional en materia minera (art. 73, frac. XXIX.- D y 26 último párrafo), y

e).- Iniciar leyes en materia minera (facultad concedida a diputados y senadores, art. 71, frac. II).

3º.- Corresponde al Poder Judicial de la Federación:

a).- Conocer de las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales en materia minera (art. 104, frac. I);

b).- Es de la competencia exclusiva de las autoridades federales la aplicación de las leyes del trabajo en asuntos relativos a la minería, de los cuales el Poder Judicial de la Federación conocería en Juicio de Amparo (art. 123, frac. XXXI, inciso a, números 6 y 7 en relación con el artículo 104 constitucionales).

Con base en las facultades otorgadas por los artículos 25 y 26 constitucionales en materia de rectoría del Estado en el desarrollo nacional y de planeación, se ha dictado el llamado "Programa Nacional de Minería" (PRONAMIN).

B).- Hidrocarburos. (13)

La propiedad del subsuelo incluyendo a los hidrocarburos, corresponde originariamente a la Nación; tal propiedad sobre los hidrocarburos ofrece los siguientes aspectos:

a).- Corresponde a la Nación el dominio directo sobre el petróleo y todos los carburos de hidrógeno que se encuentran dentro del territorio nacional (arts. 27, pfo. 4º y 42 constitucionales);

b).- El dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible (art. 27, pfo. 6º), y

c).- El Estado mexicano tiene la explotación exclusiva de ellos (art. 27, pfo. 6º).

Exclusividad en la explotación de los hidrocarburos.

(13) Hidrocarburo.- m. Quím. Nombre genérico de los compuestos binarios no oxigenados, constituidos por carbono e hidrógeno...." Diccionario Enciclopédico Quillet. Ob. cit., Tomo IV, p. 544.

El Estado mexicano llevará a cabo de manera exclusiva la explotación del petróleo y de todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos y gaseosos en términos de la ley reglamentaria respectiva.

En esta materia no se otorgarán concesiones ni contratos a los particulares, ni subsistirán los que se hayan otorgado (art. 27, pfo. 6º).

Por disposición de la Constitución, no constituirá monopolio (14) las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva sobre el petróleo y los demás hidrocarburos por ser una de las llamadas estratégicas para la economía nacional, y por tener tal actividad fines de interés general (art. 28, pfo. 4º).

Autorizado el Estado para contar con organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de esta área estratégica, se creó Petróleos Mexicanos (PEMEX, fundado el 7 de junio de 1938) (art. 28, pfo. 6º).

Extensión de la propiedad de los hidrocarburos.

El dominio de la Nación sobre los combustibles, petróleo y carburos de hidrógeno sólidos, líquidos y gaseosos, comprende los que se encuentren dentro del territorio nacional, en términos del artículo 42 constitucional (incluyendo el mar territorial 22 224 metros).

Facultades constitucionales en materia de hidrocarburos.

(14) Monopolio. Del griego monos, uno, y poleo, vender: venta que hace uno solo, con exclusión de los demás. Constituye, pues, el tráfico abusivo y odioso por el cual un particular o una compañía vende con carácter exclusivo mercaderías que, entregadas al libre comercio, reducirían su precio, aumentarían su calidad por efecto de una sana competencia y beneficiarían a un mayor número de personas. Cabanellas, Guillermo. Diccionario de derecho usual. Buenos Aires, Arayú, 1954, Tomo II, p. 730.

1º.- Corresponde al Ejecutivo de la Unión:

- a).- Iniciar leyes y decretos en materia de hidrocarburos (art. 71, frac. I);
- b).- Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión en la materia (art. 89, frac. I);
- c).- Proveer en la esfera administrativa para ejecutar dichas leyes a su exacta observancia expidiendo reglamentos, circulares y órdenes (art. 89, frac. I);
- d).- Para establecer reservas nacionales de hidrocarburos y suprimirlas (art. 27, pfo. 6º).

2º.- Corresponde al Congreso de la Unión:

- a).- Legislar en toda la República sobre hidrocarburos (art. 73, frac. X);
- b).- Iniciar leyes sobre hidrocarburos (facultad otorgada a diputados y senadores, art. 71, frac. II);
- c).- Establecer contribuciones especiales sobre consumo de gasolina y otros productos derivados del petróleo (art. 73, frac. XXIX, 5º, inciso c), y
- d).- Expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico en la materia (art. 73, frac. XXIX.- D y 26 constitucionales).

3º.- Corresponde al Poder Judicial de la Federación:

Conocer de las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales en aquellos casos que le asigne la ley (art. 104 constitucional).

Conforme a las facultades concedidas al Estado por los artículos 25 y 26 constitucionales en materia de rectoría del desarrollo económico y de planeación, se ha dictado el "Programa Nacional de Energéticos" (PRONE).

C).- Las sustancias radiactivas.

La propiedad de las sustancias radiactivas (15) corresponde originariamente a la Nación, teniendo esta propiedad las siguientes características:

a).- El dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible;

b).- El Estado Mexicano tiene la explotación exclusiva y directa sobre las sustancias radiactivas (art. 27, pfo. 6º).

Exclusividad en la explotación de las sustancias radiactivas.

Corresponde a la Nación en forma exclusiva la explotación de los minerales radiactivos, así como el aprovechamiento directo de los combustibles nucleares para la generación de energía nuclear (art. 27, pfos. 6º y 7º).

En esta materia no se otorgarán concesiones, ni contratos a los particulares, ni subsistirán los que se hayan otorgado (art. 27, pfo. 6º).

No constituirá monopolio las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en el área estratégica de los minerales radiactivos y la generación de energía nuclear (art. 28, pfo. 4º).

El Estado contará en esta materia con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de esta área estratégica, Vg. el ININ (art. 28, pfo. 6º).

El uso de la energía nuclear sólo podrá tener fines pacíficos.

(15) Radiactividad. Propiedad atómica de ciertos elementos de las familias del uranio y del torio, por la cual se desagregan espontáneamente con emisión de energía en forma de átomos de helio o de electrones." Alonso, Martín. Enciclopedia del idioma. Madrid, (s.e.), Tomo III, p. 3492.

Radiactivo, va. Dícese del cuerpo cuyos átomos se desintegran espontáneamente. Real Academia. Ob. cit., 19ª ed., 1970, p. 1099.

Extensión de la propiedad de la Nación sobre las sustancias radiactivas. (16)

El dominio de la Nación sobre los combustibles nucleares y los minerales radiactivos comprende a todos los que se encuentren dentro del territorio nacional en términos del artículo 42 constitucional (incluyendo los zócalos de las islas y el mar territorial).

Facultades constitucionales en materia nuclear. (17)

1º.- Corresponde al Ejecutivo de la Unión:

a).- Iniciar leyes y decretos en materia de energía nuclear (art. 71, frac. I);

b).- Promulgar y ejecutar las leyes en materia nuclear que apruebe el Congreso de la Unión (art. 89, frac. I);

c).- Proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes del Congreso, expidiendo reglamentos, decretos, circulares y órdenes (art. 89, frac. I);

d).- Para declarar establecidas reservas nacionales de sustancias nucleares y suprimirlas (art. 27, pfo. 6º),

y

e).- Administrar y dirigir las empresas y organismos paraestatales en materia nuclear (art. 28, pfo. 6º, arts. 90 y 134 constitucionales).

2º.- Corresponde al Congreso de la Unión:

a).- Legislar en toda la República en materia de energía nuclear (art. 73, frac. X);

(16) Es conveniente mencionar que el párrafo sexto del artículo 27 contiene la palabra "radioactivos", al igual que el párrafo 4º del artículo 28; en tanto que el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española contiene el vocablo "radiactivo".

(17) Nuclear. Desintegración espontánea de un núcleo con emisión de partículas cargadas positiva o negativamente. Alonso, Martín. Ob. cit., Tomo III, p. 3492.

b).- Iniciar leyes y decretos en materia nuclear (facultad de diputados y senadores, art. 71, frac. II);

c).- Expedir leyes sobre la planeación nacional del desarrollo económico y social en materia nuclear (art. 73, frac. XXIX.- D y 26).

3º.- Corresponde al Poder Judicial de la Federación:

Conocer de las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales, relativas a la energía nuclear en lo que se le asigne.

4.1.3 RECURSOS NATURALES INAGOTABLES.

Los recursos naturales inagotables, inexhaustibles o permanentes son aquellas sustancias o fuentes de energía que existen en la naturaleza, cuya característica principal es su continuidad y posibilidad de uso en forma indefinida.

Son recursos naturales inagotables:

A).- El agua;

B).- La energía eléctrica (que puede originarse a partir de la energía del agua en movimiento);

C).- Las mareas;

D).- Las lluvias;

E).- El espacio aéreo;

F).- La radiación solar;

G).- El viento, etc.

A).- El recurso natural agua.

La propiedad de las aguas corresponde:

a).- Originariamente a la Nación;

b).- Derivadamente a los particulares, y

c).- También en forma derivada a los núcleos de población.

La propiedad de la Nación sobre el agua tiene los siguientes aspectos:

1º.- La originaria (art. 27, pfo. 1º), y

2º.- El dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible.

Son aguas de propiedad nacional (art. 27, pfo. 5º):

1).- Las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el derecho internacional;

2).- Las aguas marinas interiores;

3).- Las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar;

4).- Las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes;

5).- Las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional;

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

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

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

9).- Las que se extraigan de las minas, y

10).- Los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fija la ley.

Son aguas de propiedad de los particulares (art. 27, pfo. 5º in fine):

1.- Las aguas del subsuelo que han sido alumbradas por particulares mediante obras artificiales en sus terrenos propios. Estas aguas quedan afectas a los aprovechamientos que exija el interés público y a la regulación que haga de ellas el Ejecutivo Federal, y

2).- Las aguas que corran en terrenos particulares o aquellas cuyos depósitos se encuentren en terrenos particulares. Si éstas cruzan dos o más predios, su aprovechamiento es de utilidad pública y quedarán, por ello, sujetas a las disposiciones de los Estados.

Son aguas propiedad de los núcleos de población:

a).- Las que les corresponden a aquellos que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, que se les hayan restituído o se les restituyeren (art. 27, frac. VII);

b).- Las que se les restituyan a los pueblos, rancharías, congregaciones y comunidades, con base en las nulidades declaradas en la fracción del artículo 27 constitucional, y

c).- Las aguas otorgadas por dotación a los ejidos (que conforme al artículo 51 de la Ley Federal de la Reforma Agraria son propietarios de ellas a partir de la publicación de la resolución en el Diario Oficial de la Federación).

Concesiones sobre el aprovechamiento de aguas:

Las aguas de propiedad nacional pueden ser libremente aprovechadas por todos los habitantes; salvo para el caso de explotaciones especiales, que requieren necesaria concesión del Ejecutivo Federal.

Capacidad para adquirir el dominio de aguas nacionales.

1).- Los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen preferencia en la adquisición del dominio de las aguas (art. 27, frac. I);

2).- A los extranjeros podrá concederles el Estado igual derecho, siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como mexicanos respecto de las aguas y en no invocar la protección de sus gobiernos, bajo la pena de perder las aguas adquiridas (art. 27, frac. I).

En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo de aguas, ni aun en el caso de renunciar a la protección de sus gobiernos;

3).- En todo caso y en igualdad de condiciones, los mexicanos serán preferidos a los extranjeros para la obtención de concesiones sobre aguas nacionales (art. 27 en relación con el art. 32 constitucionales.

El Estado Mexicano tendrá en todo tiempo el derecho de imponer reglas sobre el aprovechamiento de las aguas a los particulares, con objeto de:

a). Hacer una distribución equitativa de la riqueza pública;

b). Cuidar de su conservación;

c). Lograr el desarrollo equilibrado del país, y

d). El mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana (art. 27, pfo. 3º).

Limitaciones al aprovechamiento de aguas particulares (art. 27, pfo. 3º):

El Estado Mexicano dictará las medidas necesarias para establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de aguas, a efecto de:

1).- Ejecutar obras públicas;

- 2).- Planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población;
- 3).- Para el fraccionamiento de los latifundios;
- 4).- Para disponer, en términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades;
- 5).- Para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación;
- 6).- Para la creación de nuevos centros de población agrícola con aguas que les sean indispensables;
- 7).- Para el fomento de la agricultura, y
- 8).- Para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

Facultades constitucionales en materia de aguas.

1º.- Corresponde al Poder Ejecutivo de la Unión:

- a).- Otorgar concesiones a mexicanos y extranjeros para el aprovechamiento de aguas de propiedad nacional (art. 27, pfo. 6º);
- b).- Recibir las renunciaciones a los extranjeros del derecho de pedir la protección de sus gobiernos por la adquisición del dominio de aguas (art. 27, frac. I);
- c).- Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión en materia de aguas (art. 89, frac. I);
- d).- Expedir reglamentos, circulares, decretos y órdenes para lograr la exacta observancia de las leyes en materia de aguas expedidas por el Congreso de la Unión (art. 89, frac. I);
- e).- Ejercitar el derecho de expropiación de aguas de propiedad privada y ocuparlas, administrarlas, rematarlas o venderlas (art. 27, pfo. 2º y frac. VI, pfo. 3º in fine);

f).- Iniciar leyes y decretos en materia de aguas (art. 71, frac. I), y

g).- Declarar y establecer reservas nacionales de aguas y suprimirlas (art. 27, pfo. 4°).

2°.- Corresponde al Congreso de la Unión:

a).- Expedir leyes sobre la planeación nacional del desarrollo económico y social en lo relativo a las aguas (art. 73, frac. XXIX.- D y 26 constitucionales);

b).- Aprobar y expedir contribuciones sobre el consumo de agua en el Distrito Federal (art. 73, frac. VI y VII, y 74, frac. IV);

c).- Expedir leyes de expropiación de aguas y fijar los casos en que sea de utilidad pública su utilización (art. 27, frac. VI y pfos. 2° y 3°);

d).- Expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de aguas de jurisdicción federal (art. 73, frac. XVII);

e).- Dictar leyes según las cuales deban declararse buenas o malas las presas de mar y tierra y expedir leyes relativas al derecho marítimo de paz y guerra (art. 73, frac. XIII).

El Senado de la República tiene como facultad exclusiva la de aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo Federal relativas a cualquier materia y desde luego a las que versen sobre aguas nacionales, ríos fronterizos, aguas internacionales, mar territorial y zona económica exclusiva.

3°.- Corresponde al Poder Judicial de la Federación:

a).- Conocer de las controversias sobre la aplicación de leyes federales de aguas (art. 104, frac. I), y

b).- Conocer del Juicio de Amparo en los que se reclamen actos que puedan tener o tengan como consecuencia privar de la propiedad o la posesión y disfrute de aguas a los

núcleos de población y ejidos (arts. 104, frac. I y 107, frac. I).

B).- La energía eléctrica.

La energía eléctrica por sí misma no constituye un recurso natural sino una actividad que transforma un recurso natural en electricidad. En efecto, la energía eléctrica puede ser generada a partir de la energía del agua o de la energía calorífica e incluso de la energía nuclear.

Pues bien, en esta parte nos interesa la energía eléctrica que se genera a partir del aprovechamiento de recursos naturales como el movimiento del agua, y desde luego, como una área fundamental y estratégica de la economía nacional.

En relación con la energía eléctrica, la Constitución declara que solamente la Nación podrá realizar esta actividad cuando tenga por objeto la prestación del servicio público de electricidad.

El régimen jurídico constitucional presenta los siguientes aspectos:

a).- Corresponde con exclusividad al Estado: generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer de energía eléctrica;

b).- En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares, y

c).- La Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines.

Exclusividad en la generación de la energía eléctrica.

Por disposición del artículo 28 constitucional, no constituirá monopolio las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas de la economía, entre ellas: la generación de energía eléctrica.

Asimismo, se establece que el Estado contará en esta materia con los organismos y empresas que requiera para

el eficaz manejo de esta área. Con base en ello, se creó la Comisión Federal de Electricidad (art. 28, pfo. 6º).

Facultades constitucionales en materia de energía eléctrica.

1º.- Corresponde al Ejecutivo Federal:

a).- Iniciar leyes y decretos en materia de energía eléctrica (art. 71, frac. I);

b).- Promulgar y ejecutar las leyes en materia de energía eléctrica que apruebe el Congreso (art. 89, frac. I);

c).- Proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes del Congreso en la materia (art. 89, frac. I), y

d).- Administrar y dirigir las empresas y organismos paraestatales en materia de energía eléctrica (art. 28, pfo. 6º y arts. 90 y 134 constitucionales).

2º.- Corresponde al Congreso de la Unión:

a).- Legislar en toda la República sobre energía eléctrica (art. 73, frac. X);

b).- Expedir leyes sobre la planeación nacional del desarrollo económico y social en materia de energía eléctrica (art. 73, frac. XXIX.- y 26)

3º.- Corresponde al Poder Judicial de la Federación:

Conocer de las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales relativas a la energía eléctrica en lo que ellas le asigne.

C).- Las mareas, lluvias, el espacio aéreo, la radiación solar y el viento.

En relación con los demás recursos naturales inagotables, sólo considera el texto constitucional el espacio

aéreo sobre el territorio nacional, en el cual desde luego la Nación mexicana ejerce su soberanía.

En la actualidad en el ámbito internacional se le está dando importancia a otros recursos naturales como las mareas, las lluvias, el viento y la radiación solar como fuentes de energía distintas de las tradicionales a base de petróleo, gas y carbón.

La radiación solar, el viento y el agua de las nubes se podrían clasificar como cosas no susceptibles de apropiación, es decir, "RES NULLIUS"; sin embargo, sería conveniente tomar en cuenta que en un futuro, que esperamos no sea muy lejano, se logre aprovechar en su totalidad a dichos elementos naturales y se logre obtener de ellos la energía suficiente para cambiar el uso de otros elementos que algún día se extinguirán.

Por ello, es conveniente fijar nuestra atención en tales recursos naturales y desde ahora determinar su régimen jurídico, para que el progreso de las ciencias y la tecnología no nos dejen atrás.

CAPITULO QUINTO.

5. La legislación aplicable en materia de recursos naturales en México.

Después de haber realizado en el capítulo anterior el análisis del régimen jurídico de los recursos naturales que consagra nuestra Constitución, en el capítulo que ahora se inicia nos corresponde analizar la legislación vigente de los recursos naturales de México. Para tal efecto, y para ser congruentes con nuestro trabajo, continuaremos clasificando a los recursos naturales en: renovables, no renovables e inagotables.

La legislación positiva de recursos naturales de México deriva directamente del texto del artículo 27 constitucional. Las leyes de recursos naturales son pues reglamentarias del texto constitucional y tienen por objeto la fijación jurídica de la propiedad, el uso, el aprovechamiento, la explotación, la administración y la conservación de los recursos naturales de nuestro país.

En este capítulo analizaremos las leyes más importantes seleccionándolas por clase de recursos que regulan.

En el estudio de cada ley en particular mencionaremos: su objeto, campo de aplicación, las autoridades competentes, los sujetos a quienes obliga, el procedimiento para la obtención de concesiones, permisos, autorizaciones o licencias; las medidas de conservación y las sanciones que en su caso imponga.

Es necesario distinguir primeramente que existen los siguientes ordenamientos jurídicos relativos a la regulación de la propiedad, el uso, la explotación, el aprovechamiento racional, la administración y la conservación de los recursos naturales:

I. RECURSOS NATURALES RENOVABLES:

A). RECURSO TIERRA O SUELOS:

- 1).- El Código Civil.
- 2).- La Ley de la Reforma Agraria.
- 3).- La Ley de expropiación.
- 4).- La Ley de Conservación del Suelo y Agua.
- 5).- La Ley de Fomento Agropecuario.

B). RECURSO FLORA:

- 1).- La Ley Forestal.

C). RECURSO FAUNA:

- 1).- La Ley Federal de Caza.
- 2).- La Ley Federal para el Fomento de la Pesca.

II. RECURSOS NATURALES NO RENOVABLES:

A). RECURSOS MINERALES:

- 1).- La Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en materia minera.

B).- RECURSOS HIDROCARBUROS:

- 1).- La Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo.
- 2).- La Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos.
- 3).- El Reglamento de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, en Materia Petroquímica.

C). SUSTANCIAS RADIATIVAS:

- 1).- La Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en materia nuclear.

III. RECURSOS NATURALES INAGOTABLES:

A). RECURSO AGUA:

- 1).- La Ley Federal de Aguas.
- 2).- La Ley Federal del Mar.

B). ENERGIA ELECTRICA:

1).- La Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica.

2).- Supletorias: La Ley Federal de Aguas y la Ley Federal de Vías Generales de Comunicación.

5.1 Recursos naturales renovables.

Principiaremos nuestra exposición con los recursos naturales renovables, que como explicamos son:

- A).- La tierra;
- B).- La flora, y
- C).- La fauna.

5.1.1 La tierra.

Regulan jurídicamente al recurso tierra o suelo:

- 1).- El Código Civil.
- 2).- La Ley de la Reforma Agraria.
- 3).- La Ley de Expropiación.
- 4).- La Ley de Conservación del Suelo y Agua.
- 5).- La Ley de Fomento Agropecuario.

1).- El Código Civil para el Distrito Federal y Territorios Federales en materia común y para toda la República en materia federal, publicado el 1º de septiembre de 1932.

Objeto del Código Civil.

Corresponde al Código Civil regular las relaciones entre los particulares, determinado las normas jurídicas a las cuales deben someterse la propiedad privada o particular.

Siendo la propiedad originaria de la Nación sobre la tierra y sus recursos naturales, es ella misma la que

tiene el derecho de transmitir el dominio de la tierra a los particulares constituyendo así la propiedad privada.

Los particulares pueden ser propietarios del suelo o tierra (que conforme al artículo 750, fracción I del Código Civil, es un bien inmueble) y gozar y disponer de ella con las limitaciones y modalidades que fijen las leyes (art. 830 del mismo Código).

Campo de aplicación.

El Código Civil es de aplicación en el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal (art. 1º).

A este respecto, no debemos olvidar que conforme al artículo 121, fracción II de la Constitución: "Los bienes muebles e inmuebles se registrarán por la ley del lugar de su ubicación." En otras palabras, los Estados de la Federación tienen capacidad para dictar su propio Código Civil, que registrará las relaciones entre los particulares de su territorio en asuntos relativos a bienes muebles e inmuebles del orden común, es decir, del conocimiento de los jueces y tribunales de los Estados. Ahora bien, en asuntos del orden federal, del conocimiento de los jueces y autoridades federales, se ha de aplicar el Código Civil para el Distrito Federal, que es aplicable para toda la República en materia federal.

Autoridades competentes.

Son autoridades competentes para aplicar las disposiciones del Código Civil:

a).- Los jueces comunes civiles;

b).- El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal (en los Estados son los jueces y Tribunal correspondientes);

c).- Los tribunales de la Federación (artículo 94 constitucional, en asuntos del orden federal), y

d).- El Registro Público de la Propiedad del Distrito Federal (y de los Estados).

Sujetos obligados.

Son sujetos obligados por el Código Civil, todos los particulares cuyos intereses caigan dentro de los supuestos normativos del Código.

Procedimiento.

La propiedad del suelo (bienes inmuebles) se adquiere en términos del Código Civil por virtud de los llamados títulos de propiedad o títulos traslativos de dominio (contratos, protocolización de herencias y prescripciones positivas, etc.).

El Código Civil también reconoce el derecho de posesión de la tierra cuando se hace con las formas que él mismo establece.

Límites del derecho de propiedad del suelo.

El Código Civil impone limitaciones al goce y disfrute de la propiedad del suelo, en atención a la utilidad pública (en el caso de la expropiación, artículo 831 del Código y 27 de la Constitución) o bien al deber de respetar la propiedad de otro (por ejemplo, el artículo 840 del Código dispone: "No es lícito ejercitar el derecho de propiedad de manera que se ejercicio no dé otro resultado que causar perjuicios a un tercero, sin utilidad para el propietario.").

2).- La Ley Federal de la Reforma Agraria.

Esta ley es reglamentaria de las disposiciones agrarias contenidas en el artículo 27 constitucional y fué publicada

en el Diario Oficial de la Federación el día 16 de abril de 1971.

Objeto de la ley:

Conforme al artículo 1º corresponde a esta ley reglamentar al artículo 27 en lo relativo a la materia agraria, su objeto consiste -como se intitula el libro cuarto- en la redistribución de la propiedad agraria.

Tal redistribución, ha de realizarse por medio de las siguientes figuras jurídicas:

- 1).- La restitución de tierras, bosques y aguas, y
- 2).- La dotación de tierras y aguas.

La restitución de tierras, bosques y aguas, deberá otorgarse (art. 191) a aquellos núcleos de población que hayan sido privados de ellas, por cualesquiera de los actos a que se refiere el artículo 27 constitucional, cuando comprueben que son propietarios de ellas y que fueron despojados por cualesquiera de las nulidades que establece el artículo 27 constitucional y la fracción II del artículo 191 de la ley.

La dotación de tierras y aguas se otorgará a los núcleos de población que carezcan de ellas o no las tengan en cantidad suficiente para satisfacer sus necesidades siempre que los poblados existan cuando menos con seis meses de anterioridad a la fecha de la solicitud (art. 195 de la ley).

Campo de aplicación:

La Ley Federal de la Reforma Agraria es de interés público y de observancia general en toda la República (art. 1º).

Autoridades competentes:

La aplicación de la Ley está encomendada a:

1.- Al Presidente de la República (que es la suprema autoridad agraria, art. 8º);

2.- A los Gobernadores de los Estados y al Jefe del Departamento del Distrito Federal;

3).- A la Secretaría de la Reforma Agraria;

4.- A la Secretaría de Agricultura y Recurso Hidráulicos;

5.- Al Cuerpo Consultivo Agrario, y

6.- A las Comisiones Agrarias Mixtas (art. 2º).

El Cuerpo Consultivo Agrario se integrará con cinco titulares y los numerarios necesarios a juicio del Ejecutivo Federal. Dos serán representantes de los campesinos al igual que dos de los supernumerarios. El Secretario de la Reforma Agraria lo presidirá y tendrá el voto de calidad (art. 14).

El Cuerpo Consultivo Agrario tendrá las siguientes atribuciones:

I. Dictaminar sobre los expedientes que deban ser resueltos por el Presidente de la República o por el Secretario de la reforma Agraria, cuando su trámite haya concluido;

II. Revisar y autorizar los planos y proyectos correspondientes a los dictámenes que apruebe;

III. Opinar sobre los conflictos que se susciten con motivo y ejecución de las resoluciones presidenciales a que se refiere la fracción I, cuando haya inconformidad de los núcleos agrarios, procurando un acuerdo previo entre las partes;

IV. Emitir opinión, cuando el Secretario de la Reforma Agraria lo solicite, acerca de las iniciativas de ley o los proyectos de reglamentos que en materia agraria formule el Ejecutivo Federal, así como sobre todos los problemas

que expresamente les sean planteados por aquél, y

V. Resolver en los casos de inconformidad respecto a la privación de derechos agrarios individuales y nuevas adjudicaciones.

Las Comisiones Agrarias Mixtas se establecerán dentro de los límites de las Entidades Federativas, teniendo como facultades:

I.- Substanciar los expedientes de restitución, dotación y ampliación de tierras, bosques y aguas; así como los juicios privativos de derechos agrarios individuales y nuevas adjudicaciones;

II.- Dictaminar en los expedientes de restitución, dotación y ampliación de tierras, bosques y aguas que deban ser resueltos por el Ejecutivo Local, y

III.- Opinar sobre la creación de nuevos centros de población y acerca de la expropiación de tierras, bosques y aguas ejidales y comunales.

3).- La Ley de Conservación del Suelo y Agua.

Esta ley fué publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 6 de julio de 1946 y entró en vigor conforme a su artículo 3º transitorio, treinta días después.

Objeto de la ley:

La ley en estudio tiene por objeto fomentar, proteger y reglamentar la conservación de los recursos suelos y aguas que son básicos para la Agricultura Nacional (art. 1º).

Campo de aplicación:

Esta ley es reglamentaria del párrafo 3º del artículo 27 constitucional, es de aplicación y observancia en toda la República (art. 2º).

Autoridades competentes:

Son autoridades encargadas de la realización del objeto de la ley:

1.- El Secretario de Agricultura y Fomento, que tendrá el carácter de Presidente de la Comisión Nacional de Irrigación.

Con las sucesivas reformas a las leyes de la Administración Pública Federal, corresponde ahora aplicar esta ley a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. La Comisión Nacional de Irrigación desapareció y sus facultades pasaron a la misma S.A.R.H.

Conforme a la actual distribución de competencias que establece la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), publicada en el Diario Oficial del 29 de septiembre de 1976, corresponde a la S.A.R.H.: "Cuidar de la conservación de los suelos agrícolas, pastizales y bosques, estudiando sus problemas para definir y aplicar las técnicas y procedimientos adecuados." (art. 35, frac. XI).

2.- Por la Secretaría de Educación Pública en la acción educativa y de divulgación en la materia;

3.- Cooperarán el Departamento Agrario y el Banco Nacional de Crédito Ejidal (el Departamento Agrario se convirtió en la Secretaría de la Reforma Agraria y los Bancos Nacional de Crédito Ejidal y Nacional de Crédito Agrícola se fusionaron en el Banco Nacional de Crédito Rural, BANRURAL);

4.- Cooperarán también la S.A.R.H., el BANRURAL, las Cámaras de Comercio y las Agrícolas y las asociaciones Agrícolas y Ganaderas (art. 6º).

Unidades administrativas:

Son unidades administrativas creadas por la ley en

estudio (art. 9º):

1).- Las Comisiones Locales Mixtas de Conservación de Suelos y Aguas, que se crearán a solicitud de los Gobiernos de los Estados y estarán formados por un agente de la S.A.R.H., un representante de la Dirección de Conservación del Suelo y Agua de la S.A.R.H., un representante del Gobierno del Estado respectivo, un representante de los ejidatarios y uno de los pequeños propietarios.

Sujetos obligados:

Quedan sujetos a la aplicación de esta ley y de sus reglamentos: los ejidos, la propiedad agrícola privada y los terrenos nacionales.

Dispone el artículo 7º que todos los habitantes de la República están obligados a cooperar con el Gobierno Federal para el fomento y conservación de los recursos agrícolas, principalmente los de suelos y agua, a los que declara patrimonio de la Nación. Dentro de ésta declaración tan amplia, se incluyen a los ejidatarios y propietarios privados de tierras agrícolas.

Medidas de conservación:

El artículo 3º de la ley declara que es de utilidad pública:

"I.- Las investigaciones y estudios relativos a la clasificación de los recursos tierras y aguas y a los métodos y prácticas más adecuados para la conservación de los mismos;

"II.- La adopción de toda clase de medidas tendientes a conservar los recursos de tierras y aguas que dispone el país; para la prevención y combate de la erosión; para el control de torrentes, y para evitar daños a presas y vasos;

"III.- La difusión y divulgación de los conocimientos

tecnológicos y prácticas relativas al mejor aprovechamiento de tierras y aguas y demás recursos agrícolas;

"IV.- El desarrollo de una acción educativa permanente acerca de los principios y prácticas de conservación que abarque la educación de la juventud nacional, los campesinos y en general, a toda la población del país, y

"V.- El establecimiento de Distritos de Conservación del suelo."

Los Distritos de Conservación del Suelo y Agua que se establezcan en la República, dependerán de la Dirección de Conservación del Suelo y Agua de la S.A.R.H., la cual los organizará y realizará estudios para determinar los mejores métodos de conservación; entre los que se incluirán:

- 1).- Métodos para evitar la erosión;
- 2).- Trabajos de ingeniería para construir terrazas, presas, diques y bordos;
- 3).- La utilización de cultivos en fajas y en contorno;
- 4).- Métodos adecuados de riego, de revegetación con árboles y pastos;
- 5).- Rotación de cultivos;
- 6).- Control de escurrimientos de aguas;
- 7).- Cambio de usos del suelo;
- 8).- Control de torrenteras, y
- 9).- Las demás medidas técnicas (art. 11).

Esta ley concede especial importancia al aspecto educativo para aplicar las medidas y prácticas de conservación entre los campesinos (art. 13).

Finalmente, dispone el artículo 15 que el Ejecutivo Federal podrá adquirir o expropiar los terrenos necesarios para el establecimiento de viveros, fajas forestales, formación de lagunas y el establecimiento de reservas nacionales de conservación.

4).- La ley de expropiación.

Objeto de la ley:

La ley de expropiación vigente (publicada el día 23 de noviembre de 1936), es reglamentaria del párrafo segundo y de la fracción VI, párrafos segundo y tercero del artículo 27 constitucional.

Conforme a la declaración del artículo 27 constitucional de que las expropiaciones sólo podrán ser hechas por causa de utilidad pública y mediante indemnización, el artículo 1º de la Ley de Expropiación determina los casos en que se considera existirá utilidad pública para que proceda la ocupación de la propiedad privada.

Para nuestro estudio de la conservación de los recursos naturales, nos interesan las fracciones IV, VII, IX y X del artículo 1º de la Ley en estudio, que establecen:

"Artículo 1º.- Se considera causa de utilidad pública:

"IV. La conservación de los lugares de belleza panorámica (1) de las antigüedades y objetos de arte, de los edificios y monumentos arqueológicos o históricos y de las cosas que se consideran como características notables de nuestra cultura nacional.

"VII. La defensa, conservación, desarrollo o aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de explotación.

"IX. La creación, fomento o conservación de una empresa para beneficio de la colectividad. (2)

(1) La creación de parques nacionales es un ejemplo de la conservación de los recursos y de la belleza panorámica natural, en los que se logra mantener el equilibrio ecológico indispensable para la vida animal y vegetal.

(2) Si entendemos por empresa cualquier actividad humana, podemos incluir la empresa de conservación, vg. el reciclaje de desechos, la limpieza del aire y ambiente.

"X. Las medidas necesarias para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la colectividad."

Campo de aplicación:

La Ley de Expropiación es una ley federal, es decir, de aplicación y observancia en toda la República mexicana.

Autoridades competentes:

El párrafo segundo de la fracción VI del artículo 27 constitucional, establece que las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada y por tanto su expropiación.

Empero, la facultad para expedir las declaratorias de expropiación correspondientes, compete al Presidente de la República, a solicitud de las autoridades administrativas de los Estados, previa integración del expediente correspondiente; en donde deberá demostrarse: la causa de utilidad pública, el destino que pretende darse a los bienes objeto de expropiación y la indemnización que se propone y que, en su caso, se le otorgará al particular afectado.

Por otro lado, también con fundamento en el artículo 27, fracción VI, párrafo segundo de la Constitución, así como en la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales, el juicio de amparo es improcedente en el caso de la expropiación; puesto que sólo deberá quedar sujeta a juicio pericial y a resolución judicial el exceso o demérito que haya tenido la propiedad en relación con el precio que se haya fijado como indemnización y que se encuentre en las oficinas catastrales correspondientes.

Procedimiento:

El artículo 8º de la Ley de Expropiación dispone que una vez hecha la declaratoria de expropiación, el Ejecutivo Federal podrá ordenar la ocupación de los bienes objeto de ella, la ocupación temporal o bien imponer la ejecución inmediata de las disposiciones de limitación del dominio, sin que la interposición del recurso administrativo de revocación suspenda la ocupación del bien o bienes de que se trate o la ejecución de las disposiciones de limitación del dominio.

Ahora bien, como ya mencionamos el juicio de amparo es improcedente en el caso de la expropiación; sin embargo, la Ley en estudio establece dos recursos administrativos: el de revocación y el de reversión.

El recurso de revocación deberá interponerse por escrito ante la autoridad que integró el expediente de expropiación dentro de los 15 días siguientes a la declaratoria.

El recurso de reversión deberá interponerse después de transcurridos 5 años de hecha la declaratoria de expropiación, si los suelos o aguas (o demás bienes muebles o inmuebles) no han sido dedicados al fin que motivó la expropiación, y tienen ambos recursos por objeto reintegrar el bien al patrimonio del particular afectado.

5).- La Ley de Fomento Agropecuario.

Fué publicada el día 2 de enero de 1981 y entró en vigor a los treinta días siguientes, según lo dispone su artículo primero transitorio.

Objeto de la ley:

Dispone el artículo 1º que la ley tiene por objeto el fomento de la producción agropecuaria y forestal, para satisfacer las necesidades nacionales y elevar las condiciones de vida en el campo.

El objeto de la ley en estudio nos induce a pensar que bien pudimos incluirla en el estudio de los recursos de flora, sin embargo, su objeto es mayor, puesto que busca lograr el aumento de la productividad de la tierra por medio de la elevación de la producción agrícola, pecuaria y forestal.

Campo de aplicación:

Las disposiciones de esta ley son de orden público e interés social y se aplicarán en todo el territorio nacional (art. 2º).

Autoridades competentes:

La aplicación de la presente ley queda a cargo de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos en coordinación con la de la Reforma Agraria y demás dependencias del Ejecutivo Federal, según sus atribuciones (art. 3º).

La S.A.R.H. deberá realizar los fines que le impone el artículo 4º, los cuales se plasman en 18 fracciones, que tienen como común denominador el fomento de la productividad en materia agraria, ganadera y forestal.

La Secretaría deberá realizar el proyecto de Plan Nacional de Desarrollo Agropecuario y Forestal, además de los programas para el logro de las metas concretas de dicho plan. En esta materia contará con la colaboración de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Como medidas concretas de productividad, establece: el establecimiento de distritos de temporal que comprenderán zonas con características ecológicas y socioeconómicas similares, para las cuales la Secretaría adoptará las medidas conducentes a fin de apoyar la producción.

Asimismo, se prevé la posibilidad de formar unidades de producción en los ejidos o comunidades agrarias, que

tendrán por objeto la producción agropecuaria.

Las tierras susceptibles de cultivo agrícola en terrenos de agostadero podrán ser objeto de expropiación por el Ejecutivo Federal y dedicadas a la producción agropecuaria.

Se establece el Fideicomiso de Riesgo Compartido que tendrá por objeto: corregir faltantes de créditos en actividades de necesidad nacional con recursos adicionales en las áreas productoras y apoyar la realización de inversiones que sean necesarias en las áreas aludidas, para lograr el incremento de la productividad de la tierra.

5.1.2 La flora.

Nos corresponde ahora realizar el estudio de la legislación positiva de la flora como recurso natural renovable que es.

Pertenecen a la Nación las masas forestales que se encuentren dentro de los parques nacionales que establezca el Ejecutivo Federal. Los recursos forestales que existan en los terrenos nacionales pertenecen a la Nación, y el Ejecutivo Federal por conducto de la S.A.R.H., otorgará los permisos de explotación o las asignaciones que sean convenientes a fin de lograr su explotación racional con alta productividad.

Los recursos de flora se encuentran regulados por la Ley Forestal, que deriva del artículo 27 constitucional y tiene por objeto, determinar las condiciones jurídicas y administrativas de su explotación, conservación y aprovechamiento racional.

La Ley Forestal vigente fué publicada el día 30 de mayo de 1986 y entró en vigor el pasado 29 de junio. Dicha ley vino a abrogar a la Ley Forestal del día 16 de enero de 1960.

En virtud de la distinta integración y regulación de los recursos forestales que hace la nueva Ley Forestal, nos parece oportuno hacer el estudio de ambas leyes, para después dar nuestra opinión sobre cual de ellas hace una mejor regulación.

1).- La Ley Forestal de 1960.

La Ley Forestal recientemente abrogada fué publicada el 16 de enero de 1960, en vigor quince días después.

Objeto de la ley:

Esta ley tenía por objeto (art. 1º):

- 1.- Regular la conservación, restauración, fomento y aprovechamiento de la vegetación forestal;
- 2.- El transporte y comercio de los productos que de ella se deriven;
- 3.- La administración nacional del servicio forestal, y
- 4.- El desarrollo e integración adecuados de la industria forestal.

El artículo 2º declaraba que era de interés público:

- 1).- Regular la adecuada conservación, el racional aprovechamiento, la restauración y la propagación forestales, y
- 2).- Regular el aprovechamiento de los recursos forestales para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y cuidar de su conservación evitando la destrucción de los mismos y los daños que puedan sufrir en perjuicio de la sociedad.

Campo de aplicación:

Esta ley era de aplicación y observancia en toda la República Mexicana y sus disposiciones aplicables a todos

los terrenos forestales cualquiera que sea su régimen de propiedad (art. 1º).

Sujetos obligados:

Eran sujetos obligados por las disposiciones de esta ley:

1.- Todos los habitantes de la República, a los que imponía la obligación de cooperar para lograr la conservación, restauración y propagación de la vegetación forestal;

2.- Todos los propietarios o poseedores tenían obligación de vigilar adecuadamente sus bosques (art. 5º), y

3.- Eran sujetos también obligados: la S.A.R.H., con la cooperación de los Gobiernos de los Estados, Municipios y la iniciativa privada.

Eran autoridades competentes:

1).- La S.A.R.H., a la que correspondía la administración forestal en todos sus aspectos;

2).- Competía al Instituto Nacional de Investigaciones Forestales (dependiente de la S.A.R.H.): la investigación de los productos forestales en su aspecto científico y técnico, relacionados con la conservación, restauración, fomento y aprovechamiento de la vegetación forestal, así como la divulgación de sus resultados y la promoción de la educación (art. 27 de la ley).

Procedimiento:

Los aprovechamientos forestales tenían dos caracteres:

a).- Aprovechamientos persistentes, y

b).- Aprovechamientos únicos.

Los persistentes debían ser anuales y acordes con el sostenimiento sostenido del capital bosque. Los únicos se autorizarían en caso de brechas y contrafuegos, para vías y líneas de comunicación, así como para desmontes

con fines ganaderos o agrícolas.

En relación con los permisos comerciales persistentes, sólo se otorgarían a personas mexicanas o a sociedades de personas también mexicanas.

Requerían de autorización:

- 1.- Los aprovechamientos comerciales persistentes;
- 2.- Los aprovechamientos de cortezas, siempre que se encontrarán adheridas al tronco (art. 100);
- 3.- La extracción de la cubierta muerta de los terrenos y de humus o mantillo hasta el límite que no dañase la fertilidad del suelo (art. 101);
- 4.- Los aprovechamientos de masas forestales cultivadas con fines agrícolas o industriales (art. 102), y
- 5).- El aprovechamiento comercial de cualquiera de las sustancias siguientes: resinas, gomoresinas y productos similares, de ixtle, de palma o de agaves silvestres, de guayule y candelilla, de nopal, etc.

No requerían de autorización:

- 1.- Los aprovechamientos en pequeña escala con fines domésticos y los comerciales que no excedan anualmente de 50 metros cúbicos de maderas corrientes y de 25 en maderas finas o preciosas, y
- 2.- Los aprovechamientos de plantas herbáceas con fines domésticos o en pequeña escala comercial (art. 98).

2).- La nueva Ley Forestal.

El día 30 de mayo de 1986 apareció publicada la nueva Ley Forestal (que abroga a la Ley antes estudiada), la cual entró en vigor treinta días después de su publicación en el Diario Oficial.

El artículo tercero transitorio dispone que en tanto el Ejecutivo Federal expide el Reglamento de la nueva Ley,

se seguirá aplicando el Reglamento de la Ley Forestal publicado el 23 de enero de 1961. Asimismo, dicho artículo indica que en un plazo no mayor de 180 días a partir de la publicación de la Ley, el Ejecutivo Federal expedirá el correspondiente reglamento.

Consideramos que la nueva Ley Forestal está en contra de lo ordenado por el artículo 92 constitucional, que indica: "Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidas." En el caso de la Ley Forestal, sólo está firmada por el Presidente de la República y por el Secretario de Gobernación y no por los Secretarios de Desarrollo Urbano y Ecología y de Agricultura y Recursos Hidráulicos, a pesar de que a ésta última le corresponde aplicar e interpretar la ley.

Objeto de la ley:

Establece el artículo 1º que esta ley es reglamentaria del artículo 27 constitucional, que sus disposiciones son de orden público e interés social.

Tiene por objeto ordenar y regular la administración, la conservación, la protección, el fomento, la restauración y el aprovechamiento de los recursos forestales, de conformidad con los lineamientos de política nacional forestal que esta Ley establece.

La ordenación y regulación forestal comprenderá:

I.- La formulación, instrumentación, control y evaluación de los programas forestales;

II.- La administración de los recursos forestales;

III.- La ordenación forestal de las cuencas hidrográficas a través de las disposiciones de esta Ley, en bosques,

selvas y zonas áridas y semiáridas para un manejo integral de ellos;

IV.- La educación, cultura, capacitación e investigación forestal;

V.- La protección de los recursos forestales;

VI.- El fomento y la restauración forestales;

VII.- El aprovechamiento y los servicios técnicos forestales;

VIII.- La producción forestal, y

IX.- La inspección y vigilancia forestales.

Por su parte, los lineamientos de política nacional para la ordenación y regulación forestal consistirán en: establecer las normas para el cultivo y ordenación de los terrenos y recursos forestales; regular y promover la protección, conservación, fomento y restauración de los recursos forestales; regular el aprovechamiento integral de alta productividad de tales recursos; impulsar la producción de los recursos; regular y promover la industrialización integral de la materia prima forestal; propiciar que el país cuente con una industria forestal, social y privada productiva; lograr que las entidades paraestatales forestales operen con un alto nivel de productividad; promover la educación, la capacitación y la investigación forestales; promover y difundir la cultura forestal entre la población; apoyar el desarrollo rural integral forestal; coordinar y concertar acciones con los Gobiernos de los Estados y demás que señale la ley.

Campo de aplicación:

Esta ley es obligatoria en toda la República, sus disposiciones serán aplicables a todos los terrenos forestales cualquiera que sea su régimen de propiedad (art. 4º).

Sujetos obligados:

Están obligados por las disposiciones de esta ley, los Gobiernos Federal, estatales y municipales, las personas físicas o morales que sean propietarios o poseedores de terrenos forestales, así como los organismos descentralizados forestales (conforme al artículo quinto transitorio, quedan disueltas las Comisiones Forestales de los Estados previstas en la ley que se abroga; quedando los Estados en posibilidad de crear órganos que participen con el Gobierno Federal en la materia forestal).

Autoridades competentes:

1.- Por ser la materia forestal de índole federal, corresponde al Ejecutivo Federal por conducto de la S.A.R.H, la administración forestal, que ejercerá sobre todas las áreas del territorio nacional ocupadas por recursos forestales (art. 5º).

La S.A.R.H queda facultada para interpretar las disposiciones de esta ley para efectos administrativos, debiendo formular el Programa Sectorial Forestal en términos de la Ley de Planeación (arts. 5º y 7º).

Con base en los programas sectoriales forestales, la S.A.R.H celebrará los acuerdos de coordinación y concertación con los Gobiernos de los Estados, del Distrito Federal, de los municipios y con los sectores social y privado, con objeto de conservar, proteger y fomentar los recursos forestales (arts. 8º y 9º).

2).- El Instituto Nacional de Investigaciones Forestales y Agropecuarias será órgano de la S.A.R.H, y tendrá por objeto en materia forestal: promover, organizar y realizar programas integrales de investigación científica y tecnológica; promover el empleo de la tecnología forestal para conservar, proteger, fomentar, restaurar y aprovechar en forma óptima las zonas forestales del país, así como

promover el intercambio científico y tecnológico con otros países; administrar sus centros regionales, integrar sus investigaciones con otros institutos y divulgar y transferir los resultados de sus programas (art. 15).

3.- Se crea el Fideicomiso Fondo para el Desarrollo Forestal que tendrá por objeto coadyuvar con la S.A.R.H en las tareas de promoción e impulso de la actividad forestal (arts. 16 y 17).

4.- Los Tribunales de la Federación conocerán de los delitos a que se refiere el artículo 89 de la ley (art. 90).

Medidas de conservación:

Corresponde a la S.A.R.H con la colaboración de la S.E.D.U.E, imponer las siguientes medidas de conservación que regula la ley forestal:

1).- La protección, fomento, restauración, cultivo, ordenación y uso múltiple de las cuencas hidrográficas con objeto de lograr el manejo integral de los recursos forestales (art. 23);

2).- El fomento del uso óptimo e integral de los recursos forestales y agropecuarios (art. 24);

3).- La regulación y limitación del pastoreo en las áreas de reforestación (art. 26);

4).- El establecimiento de reservas nacionales forestales, que se constituirán mediante declaratoria del Ejecutivo Federal en terrenos propiedad de la Nación (art. 30);

5).- La regulación de los procesos de reforestación (art. 30);

6).- La regulación de los usos del fuego (art. 34);

7).- La declaración de zonas peligrosas, susceptibles de riesgos de incendios (art. 34, párrafo segundo);

8).- La prevención y combate de incendios (art. 37);

9).- La S.A.R.H dictará las normas inherentes a la prevención, control y combate de plagas y enfermedades forestales (art. 39);

10).- La S.A.R.H vigilará las vedas forestales totales, parciales, indefinidas o temporales que establezca el Ejecutivo Federal, con la colaboración de la S.E.D.U.E (art. 41);

11).- La regulación y promoción de la recolección, beneficio, reproducción y distribución de semillas y material vegetativo (art. 43);

12).- El establecimiento de viveros forestales y la vigilancia y normatización de su operación (art. 44), y

13).- La regulación y fomento de² cultivo de los recursos forestales (art. 49).

Procedimiento:

La S.A.R.H otorgará las autorizaciones y permisos a los particulares que pretendan realizar la explotación o aprovechamiento de los recursos forestales, atendiendo a las restricciones de protección ecológica que emita la S.E.D.U.E (art. 50).

Los permisos sólo se otorgarán a mexicanos dueños o poseedores de predios forestales o a personas morales constituidas con cláusula de exclusión de extranjeros (art. 50).

Requieren permiso:

1).- El cambio de uso de las tierras forestales con fines agrícolas, ganaderos, urbanos y recreativos (art. 25);

2).- La importación o exportación de vegetación y productos forestales y sus derivados (art. 70);

3).- La extracción, aprovechamiento, transporte y comercio de las especies forestales declaradas como raras,

amenazadas o en peligro de extinción (art. 89, frac. III a contrario sensu);

4).- Efectuar desmontes en áreas que aunada o conjuntamente abarquen más de 3 hectáreas en bosques o selvas, o más de 10 hectáreas en zonas áridas o semiáridas (art. 89, frac. IV), y

5).- La extracción de materiales mineros o la excavación y extracción que cause daños a la cubierta vegetal y suelos en terrenos nacionales (art. 89, frac. V).

No requieren permiso:

1.- Los aprovechamientos no comerciales, que sólo requieren de la determinación de los volúmenes y el marqueo correspondiente (arts. 51 y 52), y

2).- Los aprovechamientos de plantaciones que también sólo requieren de marqueo y determinación de volúmenes.

La S.A.R.H otorgará autorizaciones de aprovechamiento a los organismos descentralizados Productos Forestales Mexicanos, Forestal Vicente Guerrero y Productos Forestales de la Tarahumara (arts. 31 y 6º transitorio).

Consideramos que la Nueva Ley Forestal hace una mejor regulación de los recursos forestales en cuanto a su explotación o aprovechamiento.

La regulación de los recursos forestales implica en la nueva ley: la administración, conservación, protección, fomento, restauración y aprovechamiento; con base en la llamada ordenación y regulación forestal que comprende lo que actualmente se denomina planeación y programación, y el trazo de los lineamientos de política nacional que implican la ordenación con fines de explotación óptima, de aprovechamiento integral de alta productividad de los bosques, así como la promoción de la industrialización de los productos, que se realizará tanto por los sectores

social, privado como público, a través éste último de las entidades paraestatales con fines forestales.

5.1.3 La fauna.

La fauna silvestre que habita libremente dentro del territorio nacional, pertenece a la Nación mexicana, la cual dispondrá la forma en la que se propagará; para lo cual determinará las medidas más adecuadas a fin de lograr su protección y conservación.

La fauna silvestre comprende a todas las especies animales vertebrados e invertebrados, terrestres, acuáticos o anfibios que habitan dentro del territorio de nuestro país. Abarca también a las especies animales domésticas que escapan del control del hombre, volviéndose salvajes y las que sujetas a los procesos de selección natural, viven en cautiverio.

Las especies de fauna marina también pertenecen a la Nación, la cual tendrá, dentro del territorio nacional, el derecho para regular su explotación, inclusive dentro de la zona económica exclusiva que rodea al territorio de nuestro país. Asimismo, la Nación tendrá la facultad para dictar las leyes de pesca en el territorio.

La flora y la fauna son parte del paisaje natural. La flora sirve a los animales silvestres y a las especies marinas como refugio y alimento, protege al suelo formando una capa que evita la erosión, regula el clima y mantiene el equilibrio ecológico y la indispensable relación entre animales y vegetales.

La legislación positiva de los recursos naturales de la fauna, podemos comprenderla en las siguientes leyes:

- 1.- La Ley Federal de Caza, y
- 2.- La Ley Federal para el Fomento de la Pesca.

1).- La Ley Federal de Caza.

Fué publicada el día 5 de enero de 1952.

Objeto de la ley:

Esta ley tiene por objeto orientar y garantizar la conservación, restauración y fomento de la fauna silvestre que subsiste libremente en el territorio nacional, regulando su aprovechamiento (art. 1º).

Para efectos de esta ley, entiéndase por fauna silvestre (art. 2º):

- 1).- La constituida por animales que viven libremente y fuera del control del hombre, y
- 2).- Los domésticos que por abandono se tornen salvajes y por ello sean susceptibles de captura y apropiación.

La propiedad de la fauna silvestre:

En términos del artículo 3º: "Todas las especies de animales silvestres que subsisten libremente en el territorio nacional son propiedad de la Nación."

Campo de aplicación:

La ley en estudio es de aplicación en toda la República y de orden público.

Autoridades competentes:

Debido a que la ley en estudio es de 1952, señala en su artículo 3º que corresponde a la S.A.R.H autorizar el ejercicio de la caza y la aplicación de sus productos.

Ahora bien, por virtud de la distribución de competencias que establece la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal vigente, corresponde a la S.E.D.U.E (art. 37):

"XIX. Normar el aprovechamiento racional de la flora

y fauna silvestres, con el propósito de conservarlos y desarrollarlos;

"XX. Decretar las vedas forestales y de caza, otorgar contratos, concesiones y permisos de caza o de explotación cinegética; y organizar y manejar la vigilancia forestal y de caza;

"XXI. Organizar y administrar reservas de flora y fauna terrestres, parques zoológicos, jardines botánicos y colecciones forestales;

"XXII. Hacer exploraciones y recolecciones científicas de la flora y de la fauna terrestres;

"XXIII. Fomentar y distribuir colecciones de los elementos de la flora y de la fauna terrestres;"

Por consiguiente, debemos concluir que corresponde a la S.E.D.U.E la aplicación de las disposiciones de la Ley Federal de Caza. Salvo el caso de que exista duda sobre la competencia de alguna Secretaría de Estado, en la cual, desde luego, el Presidente de la República resolverá la duda por conducto de la Secretaría de Gobernación, en términos del artículo 24 de la LOAPF.

Los Tribunales de la Federación conocerán de los delitos en materia de caza.

Sujetos obligados:

Deberán coadyuvar con la S.E.D.U.E para el logro de las finalidades señaladas en esta ley (art. 7º):

- a).- Las autoridades federales;
- b).- Las autoridades locales o estatales;
- c).- Las autoridades municipales;
- d).- Los clubes de cazadores, y
- e).- Todos los habitantes de la República.

Medidas de conservación:

Se declara de utilidad pública (art. 4º):

"a).- La conservación, restauración y propagación de todos los animales silvestres útiles al hombre que temporal o permanentemente habiten el territorio nacional;

"b).- El control de los animales silvestres, ya sean útiles o perjudiciales al hombre, o a las demás especies animales;

"c).- La importación, movilización y alimentación de animales silvestres, y

"d).- La conservación y propagación de los recursos que sirven de alimentación y abrigo a la fauna silvestre."

Especial atención merece la última fracción transcrita en virtud de que pone énfasis al aspecto de alimentación y abrigo de los animales silvestres, que son la conservación de los ecosistemas y la protección del equilibrio ecológico.

La ley prevé como medidas específicas de conservación:

1).- La impartición de enseñanza especializada y la difusión de los conocimientos para asegurar la conservación de la fauna silvestre nacional (art. 8º);

2).- El establecimiento de reservas nacionales y vedas temporales o indefinidas para obtener la repoblación, propagación, aclimatación y refugio de animales silvestres (art. 9º);

3).- La importación de animales silvestres exóticos para su aclimatación (art. 10);

4).- La captura de animales con fines de propagación (art. 11);

5).- La declaratoria de cotos de caza destinados a la caza deportiva (art. 13);

6).- La fijación de los tipos y calibres de las armas y los medios de caza que podrán usarse en ella (art. 21);

7).- La declaración de una veda permanente en los parques y reservas nacionales, campos de experimentación y viveros (art. 27), y

8).- La fijación de los delitos de caza que prevé el artículo 30 de la ley en estudio que son los siguientes:

"I. El ejercicio de la caza y de especies en veda permanentes;

"II. El uso de armas prohibidas para el ejercicio de la caza;

"III. La caza de hembras y crías de mamíferos no considerados dañinos, cuando sea posible distinguir con claridad el sexo de los animales;

"IV. La apropiación o destrucción de nidos y huevos de aves silvestres, y

"V. La caza por el sistema de uso de armadas o por otros medios no autorizados."

Los anteriores delitos se sancionarán con pena hasta de tres años de prisión o multa de cien a diez mil pesos y la inhabilitación para obtener permisos de caza por 5 años.

El artículo 33 establece como faltas en la materia:

"I. Ejercer la caza sin el permiso correspondiente;

"II. La apropiación de animales salvajes sin permiso;

"III. Transitar en despoblado con armas de caza, trampas u otros medios de captura sin la licencia respectiva;

"IV. La captura de animales predadores con trampas no autorizadas;

"V. Ejercer la caza de especies en veda temporal;

"VI. La venta, comercio o anuncio de carnes, productos o despojos de animales de caza;

"VII. Ejercer la caza con ayuda de luz artificial, de venenos o reclamos;

"VIII. Cazar o capturar más animales de los autorizados en el permiso;

"IX. Transportar animales de caza o productos derivados de los mismos, sin la documentación correspondiente, o

en mayor número al autorizado;

"X. Remitir productos mezclados o cambiar su denominación para eludir la vigilancia, y

"XI. Violar cualquiera de las demás disposiciones de esta ley o de su reglamento."

Las faltas de castigarán con multa de cien a diez mil pesos y la confiscación de los productos y en su caso la pérdida de las armas.

Quizá las sanciones que impone la ley sean poco considerables, sin embargo, no debemos olvidar que los individuos temen más a la inminencia de la sanción que a la cuantía de ella, y en todo caso debe ser inminente la aplicación de la pena y la sanción.

Procedimiento:

Se prohíbe la caza con fines comerciales en todo el territorio nacional.

La caza deportiva se autorizará en las épocas, en los lugares y se limitará a las especies que determine la S.E.D.U.E.

Los permisos de caza se expedirán previa solicitud y el pago de los derechos que fije la tarifa, a los miembros de las asociaciones de cazadores registrados y reconocidos por la S.E.D.U.E (art. 18).

Se prohíbe la caza por medio de venenos y la de aves acuáticas y de ribera por el sistema de armadas o redes.

2).- La Ley Federal para el Fomento de la Pesca.

Fué publicada el día 25 de mayo de 1972.

Objeto de la ley:

Esta ley es reglamentaria del artículo 27 constitucional en cuanto a la regulación, fomento y aprovechamiento

de la flora y fauna acuáticas.

El artículo 1º determina como su objeto:

"I. La pesca;

"II. La protección de la flora y fauna acuáticas;

"III. La investigación de los recursos y el cultivo de las especies;

"IV. La transformación de los productos pesqueros,
y

"V. La regulación de los mercados interno y externo de la producción pesquera."

Campo de aplicación:

Esta ley es de interés público y social. Su aplicación compete a la jurisdicción federal. Su observancia es obligatoria en todo el territorio nacional (art. 2º).

Para los efectos de esta ley, por pesca se entiende el acto de extraer o capturar por cualquier procedimiento autorizado, especies o elementos biológicos cuyo medio de vida es el agua (art. 3º).

Por disposición del artículo 5º: "La presente Ley regula y fomenta la pesca en:

I. Aguas interiores de propiedad nacional;

II. Aguas del mar territorial;

III. Aguas extraterritoriales con embarcaciones de bandera mexicana;

IV. Zonas exclusivas o preferenciales que establezca la Federación;

V. Aguas suprayacentes a la plataforma continental;

VI. La plataforma continental, y

VII. Aguas de alta mar."

Autoridades competentes.

La aplicación de la ley corresponde (art. 12):

1.- Al Presidente de la República;

2.- A la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial;

3.- A la Secretaría de Pesca, y

4.- A las demás autoridades federales.

La S.E.D.U.E tiene como asuntos de su competencia según la distribución actual de los asuntos del orden federal:

a).- Conservar y fomentar el desarrollo de la flora y fauna marinas, fluviales y lacustres, y

b).- Establecer viveros, criaderos y reservas de especies acuáticas (art. 37, fracciones XXVII y XXVIII de la LOAPF).

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal del 29 de diciembre de 1976 creó el llamado Departamento de Pesca que en el año de 1982 se transformó en la Secretaría de Pesca, por lo que debemos colegir que corresponde a esa Secretaría la aplicación de la ley en estudio.

De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 43, fracciones I, II, IV, V y X de la LOAPF, corresponde a la Secretaría de Pesca:

I. Formular y conducir la política pesquera del país;

II. Programar, fomentar y asesorar técnicamente la producción y explotación pesquera en todos sus aspectos;

IV. Otorgar contratos, concesiones, permisos y autorizaciones para la explotación de la flora y fauna acuáticas;

V. Determinar las épocas y zonas de veda de las especies acuáticas, en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología;

X. Fomentar la organización de las sociedades cooperativas de producción pesquera y las sociedades, asociaciones y uniones de pescadores;

Por tanto la Secretaría de Pesca se coordinará:

1.- Con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

en la fijación de franquicias de pesca e industrias conexas (art. 16);

2.- Con las Secretarías de Marina y de la Defensa Nacional en la vigilancia pesquera (art. 17);

3.- Con la S.A.R.H en materia de acuicultura (art. 18).

Unidades Administrativas:

La ley prevé la existencia de las siguientes entidades:

1).- El Instituto Nacional de Pesca, que tendrá como facultades: la investigación técnica y científica de la flora y fauna acuáticas; de planear y supervisar el establecimiento de zonas y laboratorios experimentales; asesoramiento en materia de vedas, en el fomento, cultivo y desarrollo de las especies, y coadyuvar en el estudio de la contaminación de las aguas (art. 15).

2).- La Comisión Nacional Consultiva de Pesca.

Estará constituida por: un presidente, que será el Secretario de Comercio y Fomento Industrial; un vicepresidente, que será el Secretario de Pesca; un representante de cada una de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Marina, de Agricultura y Recursos Hidráulicos, de Salud y de la Reforma Agraria; uno de cada uno de los siguientes organismos: Comisión Coordinadora de Puertos, Banco Nacional de Fomento Cooperativo, Banco Nacional del Pequeño Comercio, Compañía de Subsistencias Populares, Almacenes Nacionales de Depósito, Productos Pesqueros Mexicanos, Confederación Nacional Cooperativa de la República Mexicana, Confederación Nacional Campesina y Cámara Nacional de la Industria Pesquera. También formarán parte de la Comisión los Ejecutivos Locales cuando lo soliciten.

La Comisión coadyuvará con la S.E.C.O.F.I en:

1.- El estudio de la industria pesquera;

2.- Sugerir al Ejecutivo Federal la promoción de leyes y la expedición de reglamentos en la materia;

3.- Establecer anualmente un programa general de desarrollo de la industria pesquera, y

4.- Realizar las demás actividades para el logro de las anteriores funciones (art. 20).

3).- El Fondo Nacional de Fomento Cooperativo Pesquero, que proporcionará créditos refaccionarios, de habilitación y avío a las sociedades cooperativas de producción pesquera para su fomento (arts. 73 y 74).

Procedimiento:

La pesca se clasifica en:

1.- Para consumo doméstico;

2.- Comercial;

3.- Para investigación científica, y

4.- Pesca deportiva (art. 6º).

Requieren concesión de la Secretaría de Pesca:

1).- La pesca comercial (art. 25);

2).- La pesca deportiva (art. 25);

3).- El cultivo de especies cuyo medio normal de vida sea el agua (art. 25);

4).- La captura o explotación de las especies de abujón, langosta de mar, ostión, camarón, etc. (art. 4º).

No requieren de concesión o permiso:

La pesca de consumo doméstico, que también queda exento de toda carga fiscal (art. 7º).

5.2 Recursos naturales no renovables.

Como vimos en el capítulo anterior, la Nación Mexicana ejerce un dominio directo sobre todos los recursos minerales

que se encuentran en el territorio nacional, teniendo la facultad de otorgar a los particulares las concesiones o permisos de explotación que crea convenientes.

A la minería en nuestro país se le ha dado el carácter de mexicanizada; es decir, que la ley establece como requisito para obtener concesiones mineras la de ser mexicano en el caso de las personas físicas o la de constituirse con capital mexicano o con mexicanos en el caso de las personas morales.

La explotación minera en nuestro país tiene una gran importancia desde el punto de vista económico. Comercialmente los minerales se clasifican en cuatro grupos:

a).- Metales preciosos: oro y plata.

b).- Metales industriales no ferrosos: antimonio, cobre, bismuto, cadmio, estaño, molibdeno, plomo, zinc, etc.

c).- Metales y minerales siderúrgicos: carbón mineral, coque, fierro y manganeso.

d).- Minerales no metálicos: azufre, barita, fluorita, fosforita, grafito, sílice, yeso.

Ahora bien, la minería se encuentra regulada por la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Minera y por su reglamento.

5.2.1 Minerales.

1).- La Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Minera.

Fué publicada el día 22 de diciembre de 1975 y como su nombre lo indica es reglamentaria del artículo 27 de la Constitución en lo relativo a la minería.

Esta ley dispuso la desaparición del Consejo de Recursos Naturales no Renovables.

Objeto de la ley:

Las disposiciones de la ley en estudio estan encaminadas a regular: la explotación, exploración, beneficio y aprovechamiento de las sustancias que constituyan depósitos minerales distintos de los componentes de los terrenos (art. 2º).

Es de interés público la investigación de los recursos minerales de la Nación.

Campo de aplicación:

Esta ley es de observancia en toda la República, sus disposiciones son de orden público, y compete a la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal (antes Secretaría del Patrimonio Nacional) su aplicación y la vigencia de su cumplimiento (art. 1º de la ley en estudio, en relación con el artículo 33 fracciones I, II, V, VI, VIII, IX, X, XI, XII y XV de la LOAPF).

La ley determina que se exceptúan de la aplicación de esta ley, y por tanto se regirán por sus respectivas leyes (art. 4º):

1).- El petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos;

2).- Las sustancias contenidas en suspensión o disolución por las aguas subterráneas, siempre que éstas provengan de alguna mina;

3).- Las rocas o los productos de su descomposición que sólo puedan utilizarse para la fabricación de materiales de construcción u ornamentación, o se destinen directamente a esos fines, y

4).- Las salinas, cuando no estén formadas directamente por las aguas marinas.

Sujetos obligados:

Estan obligados por la ley en materia minera (art.

6º):

1º.- El Estado mexicano, a través:

- a). Del Consejo de Recursos Minerales;
- b). De la Comisión de Fomento Minero, y
- c). Por las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria (que serán "sociedades anónimas". art. 8º, frac. I).

2º.- Las Empresas de Participación Estatal Minoritaria, y

3º.- Los particulares, sean personas físicas o morales.

La Comisión de Fomento Minero es un organismo público descentralizado (con personalidad jurídica y patrimonio propios) que tiene por objeto: la realización de actividades encaminadas al fomento de la minería; entre las que se encuentran: la explotación de las minas, directamente o por contratos a personas físicas o morales, la compraventa, pignoración y comercialización de toda clase de minerales, metales y sus productos, el establecimiento de sistemas de avío para mineros; la adquisición, instalación y operación de plantas de concertación, tratamiento, fundición y refinería de minerales y metales; intervenir o vigilar en las ayudas económicas a los mineros (art. 91).

La administración de la Comisión se integrará con un Director General, un Gerente y un Consejo Directivo (art. 92). El Director General y el Gerente deberán ser mexicanos y serán nombrados por el Consejo Directivo.

El Consejo Directivo se integrará:

- 1).- Por el Secretario de Energía, Minas e Industria Paraestatal que fungirá como presidente;
- 2).- Por el Secretario de Hacienda y Crédito Público o por el representante que designe;
- 3).- Por el Secretario de Comercio y Fomento Industrial o por un representante;
- 4).- Por el Secretario de Programación y Presupuesto

o por un representante (antes era el Secretario de la Presidencia);

5).- Por el Subsecretario de Minas e Industria Básica de la S.E.M.I.P (antes se denominaba Subsecretario de Recursos no Renovables);

6).- Por el Director General de Nacional Financiera o un representante de él;

7).- Por el Director General de Minas (que depende del Subsecretario de Minas e Industria Básica de la S.E.M.-I.P);

8).- Por el Director del Consejo de Recursos Minerales;

9).- Por dos representantes del sector privado minero, designados por el Ejecutivo Federal, y

10).- Por un representante del sector obrero.

El Consejo de Recursos Minerales es un organismo público descentralizado que tiene por objeto:

a).- La exploración total geológico-minera y la cuantificación de los recursos minerales;

b).- Opinar sobre las zonas o sustancias que deban constituir reservas mineras;

c).- Opinar sobre las asignaciones que se otorguen a la Comisión de Fomento Minero y empresas de participación estatal y las concesiones sobre reservas mineras nacionales;

d).- Ser órgano de consulta del Ejecutivo Federal en problemas de exploración, explotación y conservación de los recursos mineros, y

e).- Coordinar sus trabajos con otras entidades públicas en la investigación geocientífica y de exploración.

El Consejo se administrará con un Consejo Directivo, un Director General y los gerentes necesarios (arts. 97 y 98, frac. IV).

El Consejo Directivo se integrará con (art. 97):

a).- El Secretario de Energía, Minas e Industria Parastatal que será el presidente;

- b).- El Secretario de Hacienda y Crédito Público;
 - c).- El Secretario de Programación y Presupuesto;
 - d).- El Secretario de Comercio y Fomento Industrial;
 - e).- El Subsecretario de Minas e Industria Básica de la S.E.M.I.P.;
 - f).- Por el Director de Petróleos Mexicanos;
 - g).- El Director General de Nacional Financiera;
 - h).- Por el Director General de la Comisión de Fomento Minero;
 - i).- El Director General de Minas de la S.E.M.I.P.,
- y
- j).- Un secretario designado por el presidente.

El Secretario de Energía, Minas e Industria Paraestatal designará al Director, al Secretario y a los gerentes.

Autoridades competentes:

Corresponde al Ejecutivo Federal, por conducto de la S.E.M.I.P., la aplicación y la vigilancia del cumplimiento de la ley (art. 1º y 24).

El Poder Judicial de la Federación conocerá de los delitos en materia minera, por ser ésta federal.

Medidas de conservación:

Constituyen medidas de conservación: el establecimiento de reservas nacionales mineras que declarará el Ejecutivo Federal mediante acuerdo con la S.E.M.I.P., y que abarcarán las sustancias y zonas (libres y no libres) que se consideren convenientes para la economía nacional.

Conforme al artículo 72 las reservas mineras estarán constituidas:

I.- Por sustancias o zonas que no podrán ser explotadas y estarán destinadas a la satisfacción de las necesidades futuras del país;

II.- Por sustancias que sólo podrán ser explotadas

por el Estado a través de la Comisión de Fomento Minero y empresas de participación estatal mayoritaria mediante asignaciones.

III.- Por sustancias que podrán ser explotadas por la Comisión de Fomento Minero y las empresas de participación estatal minoritaria o por los particulares mediante el otorgamiento de concesiones especiales.

Tiene especial importancia la fracción I del artículo 72 transcrito, en virtud de que concuerda con nuestra definición o concepto de conservación, al cual le dimos el carácter de medida para lograr el bienestar en el futuro.

Procedimiento:

La Ley minera en estudio distingue entre "asignación minera" y "concesión minera".

En efecto, el Ejecutivo Federal, por conducto de la S.E.D.U.E, otorgará "asignaciones mineras" para la exploración, explotación y beneficio de las sustancias que se encuentren en cada zona a los siguientes sujetos (arts. 6 y 7):

- a).- A la Comisión de Fomento Minero;
- b).- Al Consejo de Recursos Minerales, y
- c).- A las empresas de participación estatal mayoritaria (que serán "sociedades anónimas" en las cuales el Gobierno Federal, de preferencia a través de la Comisión de Fomento Minero, suscriba más del 51% del capital social).

En cuanto al otorgamiento de las "concesiones mineras", éstas serán hechas por la S.E.M.I.P a las siguientes personas (art. 11):

- 1.- A las personas físicas mexicanas;
- 2.- A los ejidos y comunidades agrarias;
- 3.- A las sociedades cooperativas de producción minera constituidas conforme a la ley y autorizadas y registradas

ante la S.E.C.O.F.I, y

4.- A las sociedades mercantiles mexicanas constituidas de la manera que establece el artículo 12 de la ley, esto es: aquellas en las que el 51% como mínimo de su capital social sea suscrito por personas físicas mexicanas, o sociedades mexicanas que tengan suscrito en su totalidad su capital social por mexicanos con cláusula de exclusión de extranjeros, por instituciones mexicanas de crédito, fianzas o seguros, por la Comisión de Fomento Minero, por ejidos o comunidades, por personas morales públicas o por empresas de participación estatal mayoritaria.

No podrán adquirir concesiones mineras las sociedades mexicanas en donde sean accionistas Estados, soberanos o gobiernos extranjeros.

Son nulas de pleno derecho las transmisiones que se hagan de las concesiones a personas físicas, soberanos, estados o gobiernos extranjeros o a sociedades mexicanas mercantiles con extranjeros en donde suscriban más del 51% del capital social.

5.2.2 Hidrocarburos.

1).- La Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo.

Esta ley fué publicada día 29 de noviembre de 1958 y entró en vigor al día siguiente. Dispuso la abrogación (dice en forma equivocada "se deroga") de la Ley Reglamentaria del 3 de mayo de 1941.

Objeto de la ley:

El artículo 1º reafirma la declaración constitucional del dominio directo de la Nación sobre los hidrocarburos al establecer:

"Corresponde a la Nación el dominio directo, inalienable e imprescriptible de todos los carburos de hidrógeno que se encuentren en el territorio nacional -incluida la plataforma continental- en mantos o yacimientos, cualquiera que sea su estado físico, incluyendo los estados intermedios, y que componen el aceite mineral crudo, lo acompañan o se derivan de él."

Campo de aplicación:

Esta ley es de observancia en toda la República. En términos del artículo 9º la industria petrolera es de la exclusiva jurisdicción federal.

La industria petrolera se declara de utilidad pública y tendrá preferencia sobre cualquier aprovechamiento de la superficie y del subsuelo de los terrenos.

Exclusividad de la explotación:

La Ley en estudio determina la regulación de la industria petrolera, en la que sólo la Nación podrá llevar a cabo las distintas explotaciones de los hidrocarburos que constituyen la misma (art. 2º).

Por disposición del artículo 9º. únicamente el Gobierno Federal puede dictar disposiciones técnicas o reglamentarias que rijan a la industria petrolera, así como establecer los impuestos que graven cualquiera de sus aspectos.

Sujetos obligados:

La empresa pública descentralizada denominada Petróleos Mexicanos llevará a cabo en forma exclusiva, en representación del Estado mexicano, la exploración y la explotación del petróleo; asimismo, le corresponde ejercitar las actividades de la industria petrolera, como son: la exploración, explotación, refinación, transporte, almacenamiento, distribución y venta de petróleo, gas natural y artificial y de los productos que se obtengan de la refinación de éstos (arts. 3º y 4º).

Autoridades competentes:

Conforme a la organización administrativa actual del Poder Ejecutivo Federal, corresponde a la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal el ejercicio de todas las actividades relacionadas con la industria petrolera y petroquímica.

Procedimiento:

Por disposición constitucional, no se otorgarán concesiones ni permisos a los particulares en materia de la industria petrolera. Sólo la S.E.M.I.P otorgará las asignaciones correspondientes a Petróleos Mexicanos.

Medidas de conservación:

Como una forma importante de conservación y aprovechamiento racional, el artículo 8º establece que el Ejecutivo Federal establecerá zonas de reservas petroleras en terrenos que lo ameriten por sus posibilidades petrolíferas, con

la finalidad de garantizar el abastecimiento futuro del país.

2).- La Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos.

Fué promulgada el 23 de enero de 1971 y publicada el 6 de febrero del mismo año, en vigor al día siguiente.

Objeto de la ley:

Como su nombre lo indica, esta ley organiza a Petróleos Mexicanos el cual es un organismo público descentralizado del Gobierno Federal, de carácter técnico, industrial y comercial, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con domicilio en la Ciudad de México, Distrito Federal, creado por el Decreto del día 7 de junio de 1938.

Corresponde a Petróleos Mexicanos la explotación exclusiva de todos los hidrocarburos que se encuentran en el territorio nacional.

Establece el artículo 2º que:

"Es objeto de Petróleos Mexicanos la exploración, la explotación, la refinación, el transporte, el almacenamiento, la distribución y las ventas de primera mano de petróleo, el gas natural y los productos que se obtengan de la refinación de éstos; la elaboración, el almacenamiento, el transporte, la distribución y las ventas de primera mano de gas natural y artificial; la elaboración, el almacenamiento, el transporte, la distribución y ventas de primera mano de aquellos derivados del petróleo que sean susceptibles de servir como materias primas industriales básicas...."

Autoridad competente:

Petróleos Mexicanos será dirigido y administrado por un Consejo de Administración y un Director General.

El Consejo de Administración se integrará de once miembros: seis de ellos representarán al Estado y serán nombrados por el Ejecutivo Federal y los otros cinco miembros serán representantes del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana.

El Director General y el Presidente del Consejo de Administración serán designados por el Presidente de la República.

El Director General es el representante legal de Petróleos Mexicanos, teniendo como facultad la de administrar los bienes de la empresa (art. 10).

3).- Reglamento de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, en materia de petroquímica.

Este reglamento fué publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 9 de febrero de 1971 y consta de 18 artículos.

Objeto.

El artículo 1º establece que la industria petroquímica consiste en la realización de los procesos petroquímicos o físicos para la elaboración de compuestos a partir total o parcialmente de hidrocarburos naturales del petróleo o de hidrocarburos que sean producto o subproducto de las operaciones de refinación, con exclusión de los productos básicos genéricos de refinación.

Sujetos obligados:

Establece el artículo 2º que corresponde a la Nación, por conducto de Petróleos Mexicanos o de los organismos o empresas subsidiarias de dicha institución asociadas a la misma creados por el Estado, en los que no podrán

tener participación de ninguna especie los particulares, la elaboración de los productos que sean susceptibles de servir como materias primas industriales básicas, que sean resultado de los procesos petroquímicos fundados en la primera transformación química importante o en el primer proceso físico importante que se efectúe a partir de productos o subproductos de refinación o de hidrocarburos naturales del petróleo.

Por virtud de lo dispuesto por el artículo 6º se crea un organismo consultivo que se denominará "Comisión Petroquímica Mexicana" que dependerá de la S.E.M.I.P y que tendrá por objeto actuar como órgano auxiliar técnico consultivo de dicha Secretaría en materia petroquímica, así como las de llevar a cabo estudios e investigaciones en la materia, opinar en la determinación de productos que serán exclusivas del Estado, presentar estudios sobre petroquímica y las demás que determine la misma S.E.M.I.P.

La Comisión se integrará con un Presidente que será el Secretario de Energía, Minas e Industria Paraestatal o el representante que designe; con un vocal que será el Secretario de Comercio y Fomento Industrial o el funcionario que designe, un vocal que será el Director de Petróleos Mexicanos o su representante. El Presidente tendrá el voto de calidad.

5.2.3 Sustancias radiactivas.

1).- La Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Nuclear.

Esta ley fué publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 4 de febrero de 1985, en vigor al día siguiente. Dispuso la abrogación de la Ley Reglamentaria

del Artículo 27 Constitucional en Materia Nuclear del 26 de enero de 1979, y la desaparición de la Comisión Nacional de Energía Atómica y la liquidación de Uranio Mexicano (URAMEX).

Objeto de la ley:

Como su nombre lo indica, esta ley es reglamentaria del artículo 27 constitucional en materia nuclear y regula según dispone el artículo 1º:

1).- La exploración, explotación y el beneficio de minerales radiactivos.

Debemos hacer notar que la ley en estudio utiliza los vocablos "radiactivos" y "radiactivas", en tanto que el artículo 27 constitucional utiliza los de "radioactivos" y "radioactivas". Esta diferencia, creemos, radica en el hecho de que el primer elemento que fué utilizado en estudios de energía nuclear fué el radio y la energía liberada por tal elemento llamada "radioactiva" por provenir del radio. En la actualidad existen otros elementos que son usados en la investigación nuclear y que por emitir también energía se llaman "radiactivos"; pero que no derivan del radio. Como ejemplo de tales sustancias radiactivas, tenemos al cobalto, el plutonio 239 y 241, el uranio 233, el uranio enriquecido 235, el torio e incluso el hidrógeno en fisión nuclear.

2).- Esta ley también tiene por objeto regular el aprovechamiento de los combustibles nucleares;

3).- Los usos de la energía nuclear;

4).- La investigación de la ciencia y técnica nucleares;

5).- La industria nuclear, y todo lo relacionado con la misma.

El artículo 3º establece en diez fracciones lo que

para efectos de la ley debe entenderse por: combustible nuclear, material básico, material fisiónable especial, material radiactivo, fuente de radiación, mineral radiactivo y uso no estratégico de material radiactivo. En todo caso la S.E.M.I.P. hará las determinaciones correspondientes.

Campo de aplicación:

Las disposiciones de la ley en estudio, de conformidad con el artículo 1º, son de orden público y de observancia en toda la República.

El artículo 2º abunda en la declaración constitucional en el sentido de que la energía nuclear sólo podrá tener fines pacíficos.

Autoridades competentes:

Corresponde a la S.E.M.I.P. aplicar la ley dentro del ámbito de su competencia (art. 4º).

Compete al Ejecutivo Federal dictar las disposiciones reglamentarias a que se sujetará el uso tanto estratégico como no estratégico de los materiales radiactivos (art. 2º).

Sujetos obligados:

Las disposiciones de la ley obligan, en el ámbito y en los casos que se señalan, a los siguientes sujetos:

1.- A todos los habitantes de la República, en el caso de que tengan conocimiento sobre la existencia de yacimientos de minerales radiactivos, imponiéndoles la obligación de hacerlo del conocimiento de la S.E.M.I.P. (art. 6º);

2.- A todos los titulares de concesiones y asignaciones, en caso que descubran minerales radiactivos en los lotes mineros deberán avisar por escrito a la S.E.M.I.P. dentro de los diez días al descubrimiento (art. 7º);

3.- Al organismo descentralizado denominado Consejo de Recursos Minerales, que tendrá facultades de exploración de los minerales radiactivos en toda la República (art. 9º);

4.- Al organismo público federal descentralizado denominado Comisión de Fomento Minero, al que corresponderá la explotación de minerales radiactivos en forma exclusiva y directa en toda la República (art. 10);

5.- Al Instituto de Investigaciones Nucleares, que es un organismo público descentralizado del Gobierno Federal, al que corresponde la investigación y desarrollo de las ciencias y tecnologías nucleares (art. 41). y

6.- A la Comisión Nacional de Seguridad Nuclear y Salvaguardias, que es un órgano desconcentrado de la S.E.-M.I.P y al que le corresponderá vigilar en toda la República la seguridad nuclear en todos sus aspectos (art. 50).

En virtud de que al analizar la llamada Ley Minera, hicimos el estudio de la Comisión de Fomento Minero y del Consejo de Recursos Minerales, solamente informaremos de la integración del Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares (ININ).

El ININ se integrará con un Consejo Directivo, una Dirección General y un Comité de Vigilancia (art. 44).

El término del artículo 5º el Consejo Directivo será presidido por el Subsecretario que designe el Secretario de Energía, Minas e Industria Paraestatal y se integrará con los directores generales de la Comisión Federal de Electricidad, del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología y del Instituto Politécnico Nacional, y los rectores de la Universidad Nacional Autónoma de México y de la Universidad Autónoma Metropolitana, así como por dos personas nombradas por el Secretario mencionado. Por cada consejero se nombrará un suplente.

Procedimiento:

En virtud de que la materia nuclear es de la exclusiva explotación y aprovechamiento de la Nación, en esta materia no se otorgarán concesiones o contratos, esto lo reafirma el artículo 5º al decir:

"Los minerales radiactivos, en términos del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, son propiedad de la Nación; su exploración, explotación y beneficio no podrá ser materia de concesión o contrato."

No obstante lo anterior, los sectores social y privado, previa autorización de la S.E.M.I.P, podrán intervenir en la producción, uso y aplicación de radioisótopos, así como en la fabricación de los componentes del sistema nuclear de suministro de vapor como lo establece el artículo 16 de la ley en estudio.

"Art. 16.- La producción, el uso y la aplicación de radioisótopos, así como la fabricación de los componentes del sistema nuclear de suministro de vapor, con excepción del combustible nuclear, son actividades prioritarias para el desarrollo económico nacional en los términos del párrafo quinto del artículo 25 constitucional.

"Las actividades mencionadas podrán llevarse a cabo por el sector público, por si o con los sectores social y privado, previa autorización de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal...."

5.3 Recursos naturales inagotables.

5.3.1 Agua.

1).- La Ley Federal de Aguas.

Fué publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 11 de enero de 1972, en vigor quince días después.

Objeto de la ley:

El artículo 1º indica el objeto de la ley, al establecer:

"Art. 1.- A fin de realizar una distribución equitativa de los recursos hidráulicos y cuidar de su conservación, la presente ley reglamenta las disposiciones en materia de aguas, de los párrafos quinto y sexto del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y tiene por objeto regular la explotación, uso y aprovechamiento de las aguas de propiedad de la Nación, incluidas aquéllas del subsuelo libremente alumbradas mediante obras artificiales, para que se reglamente su extracción, utilización y veda, conforme lo exige el interés público."

Por su parte los artículos 5º y 6º establecen el régimen legal de las aguas de la ley, haciendo la declaración de las aguas que son propiedad de la Nación, reproduciendo el párrafo quinto del artículo 27 constitucional.

Autoridades competentes:

Corresponde al Ejecutivo Federal todo lo relativo a la administración de las aguas de propiedad nacional, ejercerá por conducto de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, que tendrá las facultades que consigna el artículo 17 de la ley en estudio y que pueden resumirse en la regulación de la explotación, uso y aprovechamiento de las aguas, así como las de realizar el inventario de aguas del país y el otorgamiento de asignaciones, concesiones y permisos para el aprovechamiento, uso o explotación de aguas nacionales.

Sujetos obligados:

Se encuentran obligados por la ley las personas físicas y morales que concurran en la obtención de concesiones y permisos de explotación, uso o aprovechamiento de aguas de propiedad de la Nación.

Procedimiento:

Es libre el uso y aprovechamiento de aguas nacionales por medios manuales para fines domésticos y de abrevadero, siempre que no se desvíen las aguas de su cauce (art. 19).

Los particulares y las sociedades mexicanas podrán usar, explotar o aprovechar las aguas nacionales mediante concesión o permiso (art. 22), los cuales no serán mayores a cincuenta años (art. 135).

La S.A.R.H podrá otorgar asignaciones para explotar aguas de propiedad nacional a organismos descentralizados, empresas de participación estatal y demás instituciones del sector público, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios.

La ley establece que se constituirán para efectos del uso o aprovechamiento de aguas: distritos de riego, unidades de riego para el desarrollo rural, distritos de drenaje y protección contra inundaciones y distritos de acuacultura.

Corresponde en forma exclusiva a la Nación la explotación, aprovechamiento o uso del agua para generar energía eléctrica destinada al servicio público.

Finalmente, la Ley Federal de Aguas insiste en que el recurso agua deberá aprovecharse en forma óptima y racional, declarando de utilidad pública la conservación de mantos acuíferos, la preservación de las condiciones ecológicas, la prevención de la contaminación del agua, el control de ríos y la ejecución de obras contra inundaciones.

2).- La Ley Federal del Mar.

La Ley Federal del Mar fué publicada el día 8 de enero de 1986 y modificada por la fé de erratas del 7 de enero siguiente, en vigor desde el 8 de enero del presente año. Esta ley deroga (debiendo decir, abroga) a la Ley Reglamentaria del párrafo octavo del artículo 27 constitucional relativo a la zona económica exclusiva del 13 de febrero de 1976.

En nuestro concepto esta ley constituye un buen avance en la reglamentación de los recursos naturales marinos y desde luego, propicia la certeza de las jurisdicciones, derechos y soberanía que nuestro país tiene y puede tener sobre los océanos y mares que lo rodean.

Objeto de la ley:

Dispone el artículo 1º que esta ley es reglamentaria de los párrafos cuarto, quinto, sexto y octavo del artículo 27 de la Constitución de la República en lo relativo a las zonas marinas mexicanas.

Campo de aplicación:

La presente ley es de jurisdicción federal, rige en las zonas marinas que forman parte del territorio nacional y más allá de éste en las zonas marinas donde la Nación ejerce derechos de soberanía, jurisdicciones y otros derechos. Sus disposiciones son de orden público, en el marco de planeación democrática.

Para efectos de esta ley, las zonas marinas mexicanas son (art. 3º):

- A).- El mar territorial;
- B).- Las aguas marinas interiores;
- C).- La zona contigua;
- D).- La zona económica exclusiva;

E).- La plataforma continental y las plataformas insulares, y

F).- Cualquier otra permitida por el Derecho Internacional.

La Nación ejercerá los poderes, derechos, jurisdicciones y competencias que la ley establece respecto de las zonas marinas indicadas (art. 4º). Tales derechos se ejercerán dentro de las zonas indicadas respecto a (art. 6º):

1.- Las obras, islas artificiales, instalaciones y estructuras marinas;

2.- El régimen aplicable a los recursos marinos vivos, inclusive su conservación y utilización;

3.- El régimen aplicable a los recursos marinos no vivos inclusive su conservación y utilización;

4.- El aprovechamiento económico del mar, inclusive la utilización de minerales disueltos en sus aguas, la producción de energía eléctrica o térmica derivada de las mismas, de las corrientes y de los vientos, la captación de energía solar en el mar, el desarrollo de la zona costera, la maricultura, el establecimiento de parques marinos nacionales, la promoción de la recreación y turismo y el establecimiento de comunidades pesqueras;

5.- La protección del medio marino, inclusive la preservación de su contaminación, y

6.- La realización de actividades de investigación marina.

Interés especial reviste para nuestro estudio la fracción cuarta del artículo 6º que establece la utilización de los recursos renovables y no renovables del mar, así como de los recursos inagotables como los vientos, las corrientes, la captación de energía solar en el mar para la generación de energía eléctrica o térmica, además del espacio sobre el mar territorial.

EL MAR TERRITORIAL es una faja del mar adyacente tanto a las costas nacionales, sean continentales o insulares como a las aguas marinas interiores, en donde la Nación (el Estado mexicano) ejerce su soberanía, que se extiende al lecho, al subsuelo y al espacio aéreo situado sobre el mismo (arts. 23 y 24).

La anchura del Mar Territorial es de 12 millas marinas (22 224 metros), medidas a partir (en su límite interior) de las líneas base, sean normales o rectas, o una combinación de ellas, y en su límite exterior formando una línea cuyos puntos estan a una distancia de 12 millas marinas al punto más próximo de las líneas que constituyen su límite interior (arts. 25, 26 y 27).

Siendo el mar territorial parte de nuestro país, es loable que el artículo 28 establezca que cualquier esclavo que ingrese a él, alcanzará su libertad y la protección de las leyes.

Las embarcaciones de todos los Estados gozan de derecho de paso inocente a través del mar territorial (art. 29 de la Ley Federal del Mar y 189 y siguientes de la Ley de vías generales de comunicación).

El sobrevuelo de aeronaves extranjeras en el mar territorial está sujeto a las leyes nacionales (art. 33 de la ley en estudio y 306 y siguientes de la Ley de vías generales de comunicación).

LAS AGUAS MARINAS INTERIORES son aquellas áreas del mar comprendidas entre las costas nacionales, tanto continentales como insulares, y el mar territorial (art. 34).

La Nación ejerce su soberanía sobre las aguas marinas interiores, el lecho, el subsuelo y el espacio aéreo situado sobre las mismas (arts. 34 y 35).

Son aguas marinas interiores (art. 36):

- 1).- La parte norte del Golfo de California;
- 2).- Las de las bahías internas;
- 3).- Las de los puertos;
- 4).- Las internas de los arrecifes, y
- 5).- Las de las desembocaduras o deltas de los ríos, lagunas o estuarios comunicados permanente o intermitentemente con el mar.

El límite interior de las aguas marinas interiores coincide con la línea de baja mar a lo largo de la costa, siendo ésta última la línea de mayor flujo y reflujo donde llegan las aguas marinas en un momento dado a lo largo de las costas continentales o insulares de la Nación (arts. 37 y 38). Su límite exterior coincide con las líneas base a partir de las cuales se mide el mar territorial (art. 39).

Las embarcaciones extranjeras que navegen en las aguas marinas interiores quedan sujetas al cumplimiento de esta ley, de su reglamento y las demás leyes aplicables.

LA ZONA CONTIGUA es una faja que mide 24 millas marinas (44 448 metros) contados desde la línea que se mide la anchura del mar territorial, cuyo límite interior coincide con el límite exterior del mar territorial, y cuyo límite exterior es una línea cuyos puntos están más próximos a la base del mar territorial a una distancia de 24 millas marinas.

La Nación ejerce competencia dentro de la zona contigua para tomar las medidas de fiscalización necesarias con objeto de prevenir las infracciones a esta ley, a su reglamento, a las leyes y reglamentos aduaneros, fiscales, de inmigración o sanitarios que se cometan dentro de las aguas marinas interiores o mar territorial (art. 42).

LA ZONA ECONOMICA EXCLUSIVA es una faja que se extiende a 200 millas marinas (370 400 metros) contados desde las

líneas base de donde se mide el mar territorial, cuyos límites: interior coincide con el límite exterior del mar territorial, y exterior es una serie de arcos que unen los puntos cuyas coordenadas fueron publicadas en el Decreto del 7 de junio de 1976.

La Nación ejerce sobre esta zona: derechos de soberanía para explorar, explotar, conservar y administrar sus recursos naturales, tanto vivos como no vivos, ya sean renovables o no renovables del subsuelo, el lecho y de las aguas, así como la producción de energía derivada del agua, de las corrientes y de los vientos, y la jurisdicción para la protección y preservación del medio marino (art. 46).

Conforme a los usos del mar internacionalmente reconocidos como legítimos, el Ejecutivo Federal deberá respetar las libertades de navegación, sobrevuelo, tendido de cables y tuberías submarinas, operación de embarcaciones, aeronaves y aparatos a todos los Estados extranjeros dentro de la zona económica exclusiva (art. 48).

Las islas gozan de zona económica exclusiva, no así las rocas no aptas para mantener habitación humana o vida económica propia (art. 51).

LA PLATAFORMA CONTINENTAL y LAS PLATAFORMAS INSULARES.

La Nación ejerce derechos de soberanía sobre la plataforma continental y las plataformas insulares para los efectos de su exploración y explotación de sus recursos naturales. (art. 57).

Estos derechos de la Nación son de tal manera, que si México no los explota, nadie puede hacerlo sin expreso consentimiento de las autoridades competentes (art. 58).

Las plataformas continental e insulares mexicanas comprenden el lecho y el subsuelo de las áreas submarinas que se extienden más allá del mar territorial nacional hasta el borde exterior del margen continental o bien hasta

una distancia de 200 millas marinas contadas desde las líneas base del mar territorial (art. 62).

El aprovechamiento económico del mar, de sus recursos naturales renovables, no renovables e inagotables y la instalación de estructuras e instalaciones artificiales en el mar, se realizará según lo dispone la Ley Federal del Mar conforme a lo que establezcan las leyes siguientes:

- 1.- La Ley General de Bienes Nacionales;
- 2.- La Ley General de Obras Públicas;
- 3.- La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal;
- 4.- La Ley Federal para el Fomento de la Pesca;
- 5.- La Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional en el ramo del petróleo;
- 6.- La Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional en materia minera;
- 7.- La Ley Reglamentaria de los párrafos cuarto, quinto y sexto del artículo 27 constitucional;
- 8.- La Ley Federal de Protección al Ambiente;
- 9.- La Ley General de Salud;
- 10.- La Ley Federal de Aguas;
- 11.- El Decreto que establece las coordenadas de la zona económica exclusiva (del 7 de junio de 1975), y
- 12.- Por los reglamentos de todos los anteriores.

Autoridades competentes:

Corresponde al Poder Ejecutivo Federal la aplicación de esta ley, a través de las distintas dependencias de la Administración Pública Federal, de conformidad con la Ley Orgánica de ésta y demás disposiciones legales vigentes (art. 8°).

5.3.2 Energía eléctrica.

La generación de energía eléctrica a base del movimiento del agua o de la energía térmica de ella, nos lleva a concluir que si se utiliza tal energía en forma adecuada u óptima, su utilización se puede prolongar indefinidamente.

En la actualidad hay por lo menos cuatro formas de generación de energía eléctrica:

1).- La generada en presas, aprovechando el movimiento del agua en los ríos caudalosos;

2).- La generada a partir de la energía térmica, en aguas subterráneas que emergen a la superficie a altas temperaturas;

3).- La generada a partir de la energía solar, a través de fotoceldas, y

4).- La generada a partir de la energía nuclear, que se denomina nucleoelectricidad.

La Ley Federal de Aguas dispone que las aguas térmicas subterráneas que emerjan a temperaturas mayores a 80 grados centígrados serán destinadas a la generación de energía eléctrica, con preferencia a cualquier otro uso.

Rigen en la materia la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica y su reglamento.

1).- La Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica.

Esta ley fué publicada el día 22 de diciembre de 1975 y entró en vigor al día siguiente.

Objeto de la ley:

El artículo 1º reproduce la declaración constitucional en el sentido de ser de la exclusiva competencia del Estado mexicano todo lo relativo a la energía eléctrica.

Campo de aplicación:

Esta ley es de aplicación y observancia en toda la

República y para sus efectos se considera que todos los actos relacionados con el servicio público de energía eléctrica son de orden público.

Autoridad competente:

La aplicación de la presente ley y la expedición de sus disposiciones reglamentarias son de la competencia del Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y de la Secretaría de Energía, Minas e Industria paraestatal (art. 44).

Sujetos obligados:

Se encuentran obligados por las disposiciones de la ley: la Comisión Federal de Electricidad y las personas físicas y morales que concurren en el proceso productivo de energía eléctrica (art. 5º).

La prestación del servicio público de energía eléctrica corresponde a la Nación y estará a cargo del organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, denominado Comisión Federal de Electricidad (arts. 7º, 8º y 9º).

La Comisión Federal de Electricidad se regirá por una Junta de Gobierno integrada por: los Secretarios de Hacienda y Crédito Público, de Comercio y Fomento Industrial, de Agricultura y Recursos Hidráulicos, de Programación y Presupuesto y de Energía, Minas e Industria Paraestatal quien lo presidirá.

También formarán parte de la Junta de gobierno, tres representantes de los trabajadores electricistas sindicalizados de planta, que corresponderán a las áreas de planeación, operación y construcción (art. 10).

Representará al organismo un Director General que será designado por el Presidente de la República.

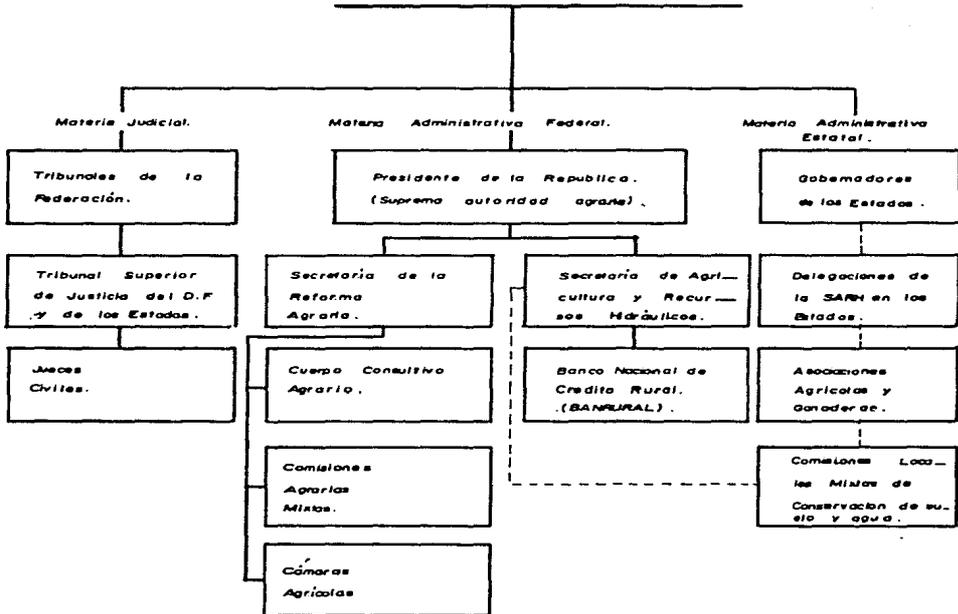
Procedimiento:

En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares.

La venta de energía eléctrica se regirá por las tarifas y contratos que apruebe la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

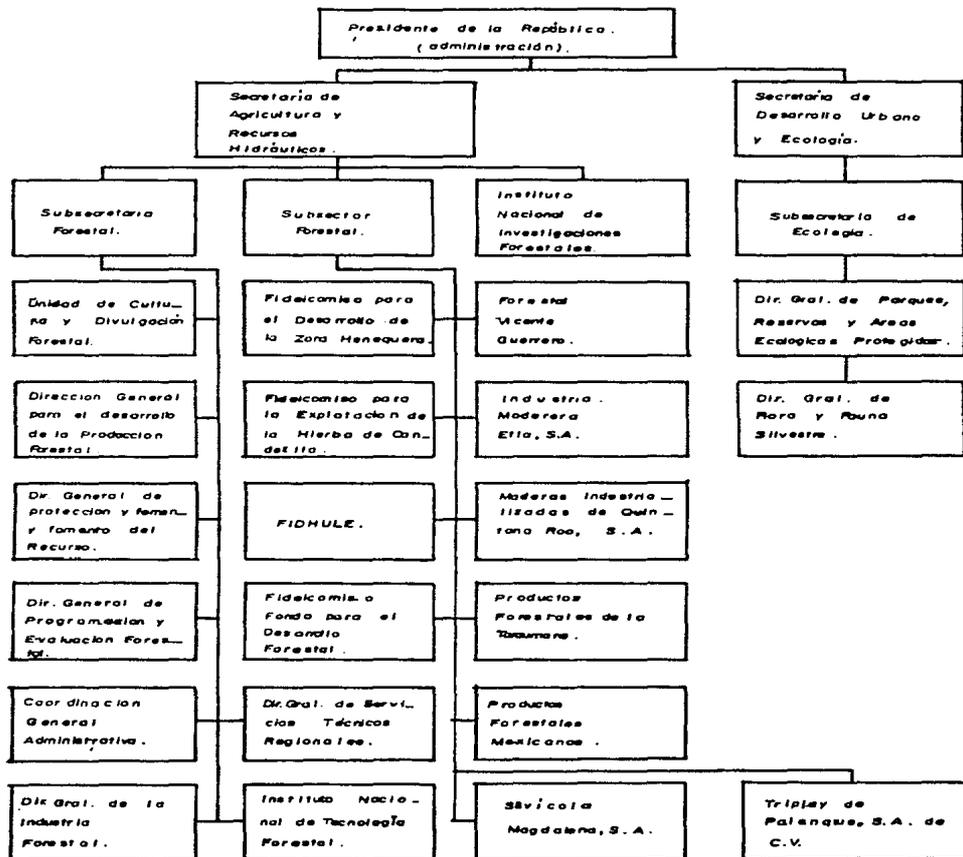
En las páginas siguientes presentamos los organigramas relativos a las autoridades competentes y que concurren en la administración, explotación, aprovechamiento, uso y conservación de los recursos naturales renovables, no renovables e inagotables que hemos estudiado en la presente tesis profesional.

**AUTORIDAD EN MATERIA DE PROPIEDAD, USO ADMINISTRACION
APROVECHAMIENTO Y CONSERVACION DEL SUELO.**

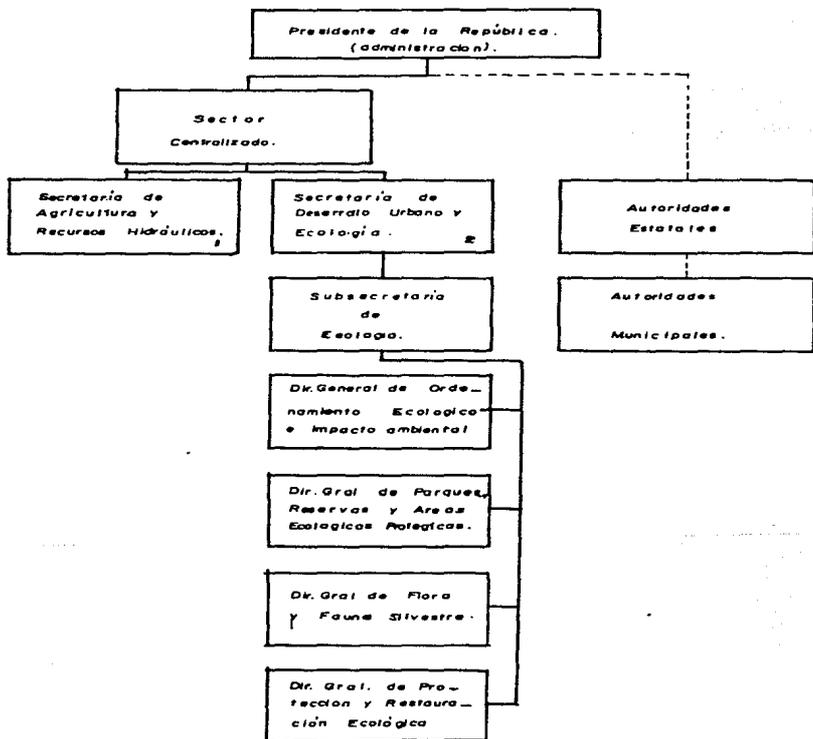


----- Coordinación.

SECTOR DE RECURSOS FORESTALES.



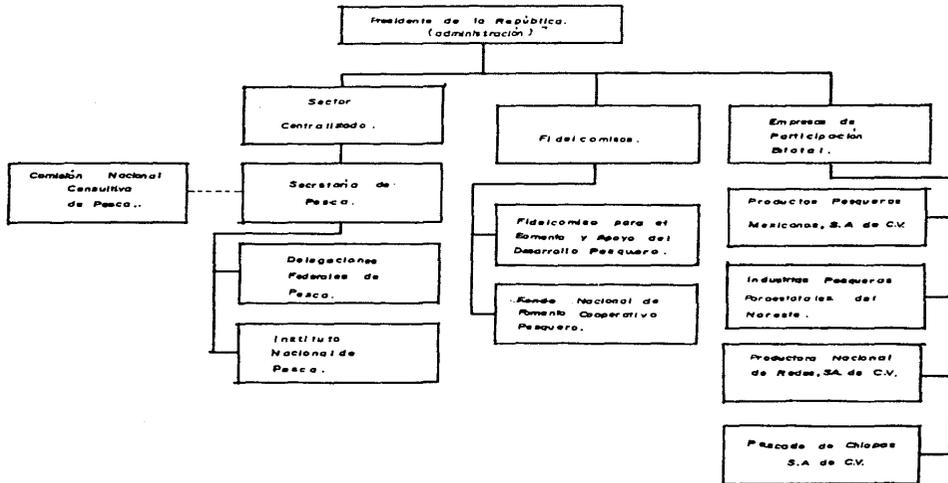
AUTORIDADES EN MATERIA DE FAUNA SILVESTRE .



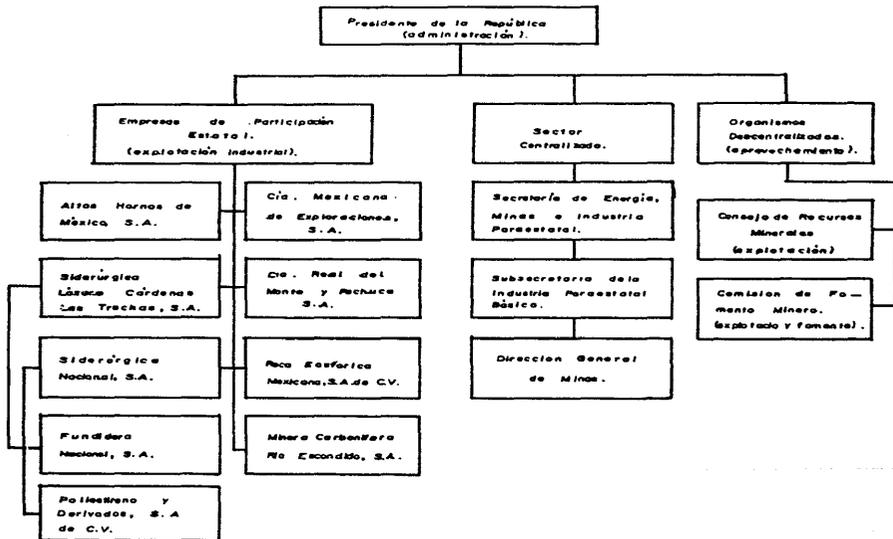
1 En materia de vigilancia de las reservas y caza de caza .

2 En materia de política de protección ecológica de la fauna .

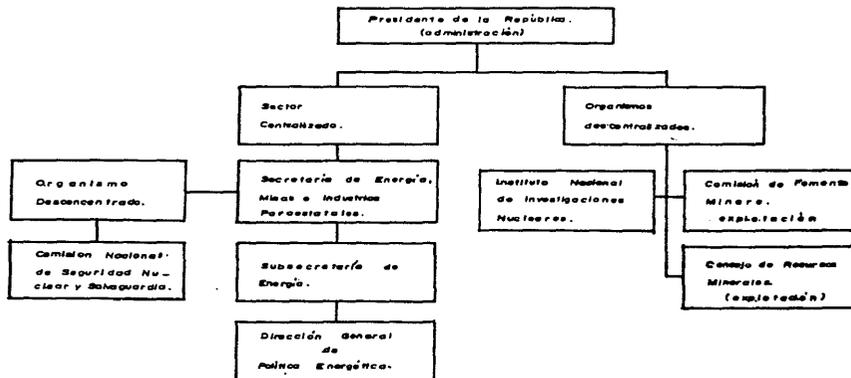
SECTOR PESQUERO.



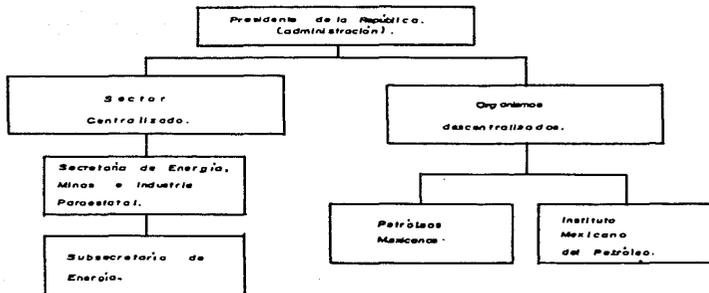
MINAS.



SUSTANCIAS RADACTIVAS.



SECTOR ENERGETICOS
(petróleo, gas y petroquímica).



CONCLUSIONES.

Como producto del desarrollo de la presente tesis, ofrecemos las siguientes conclusiones:

1º.- Sólo cuando el hombre toma los frutos, productos o elementos de la naturaleza y los destina a la satisfacción de sus necesidades podemos hablar de recursos naturales, en virtud de que son útiles.

2º.- Los recursos naturales son cambiantes; dependen de que el hombre les conceda valor o utilidad. Algunos elementos de la naturaleza toman el carácter de recursos mientras que otros dejan de ser tales.

3º.- El estudio integral jurídico, económico y ecológico de los recursos naturales reviste los siguientes aspectos: el uso, aprovechamiento o explotación, la administración (propiedad y posesión) y la conservación de los mismos.

4º.- Consideramos que los recursos naturales son el conjunto de bienes o medios de subsistencia que provienen directamente de la naturaleza, susceptibles de usarse o explotarse en el presente o en el futuro; considerados valiosos por satisfacer necesidades humanas o para proporcionar bienestar, cuya existencia material original es independiente de la voluntad humana y considerados valiosos en un momento o en una etapa del desarrollo económico y social.

5º.- La clasificación más adecuada y aceptada de los recursos naturales es la siguiente:

a).- Recursos naturales renovables (flora, fauna, suelos fértiles, etc.);

b).- Recursos naturales no renovables (minerales,

petróleo, gas, sustancias radiactivas, piedras, arenas, etc.), y

c).- Recursos naturales inagotables o inexhaustibles (agua, precipitación pluvial, mareas, vientos, radiación solar, presión atmosférica, etc.).

6ª.- Consideramos que desde el punto de vista económico y social, los recursos naturales constituyen el patrimonio de un país, los cuales al explotarse pueden favorecer su desarrollo económico; sin significar con esto que la riqueza en recursos naturales por si solos determinen o aseguren el éxito o el desenvolvimiento económico.

7ª.- Para que los recursos naturales signifiquen riqueza para cualquier país, es indispensable explotarlos en forma óptima o adecuada, con objeto de promover el desarrollo económico y para que los habitantes de un país alcancen un buen nivel social y económico.

8ª.- El problema de la conservación es un problema de asignación de los recursos que han de utilizarse en el presente o en el futuro. En este sentido, la conservación es un problema de índole económico y jurídico para los individuos y jurídico, económico y político para los Estados que han de tomar las decisiones económicas de uso de los recursos.

9ª.- La conservación de los recursos naturales consiste en la asignación intertemporal óptima de los recursos naturales hecha por los Estados o por los individuos, que tiene por objeto fomentar el bienestar de la sociedad en el presente y en el futuro.

10ª.- De la parte histórica determinamos que entre las tribus prehispánicas el dominio y propiedad originarias de las tierras y de sus recursos, tenían su origen en la

fuerza; es por ello que la extensión de los dominios de las tribus estaba en relación directa con su capacidad para extender su territorio, logrando el sometimiento de las tribus vecinas.

11^a.— En el período indiano o colonial se le dió la mayor importancia a la explotación de los minerales del subsuelo. El derecho indiano reguló en forma estricta el dominio exclusivo del Rey sobre el subsuelo; su explotación requirió de concesión o merced del Rey.

12^a.— Desde la primera Constitución de nuestro país de 1824, se garantizó la propiedad privada sobre los recursos naturales nacionales, tales como minas, bosques, tierras, aguas, montes, pastos, etc.

13^a.— De la misma forma en las posteriores Constituciones de 1836 y 1857 se dió existencia jurídica a la propiedad privada sobre recursos naturales.

14^a.— Es el artículo 27 de la Constitución de 1917 en donde por primera vez se habla de que la Nación mexicana tiene la propiedad originaria de la tierra, del subsuelo y de todos sus recursos; siendo la misma Nación quien puede crear la propiedad privada, así como imponerle las formas y modalidades que dicte el interés público.

15^a.— Corresponde al Estado mexicano la explotación exclusiva de tres clases de recursos: el petróleo, la energía eléctrica y la energía nuclear; a los que se considera estratégicos o prioritarios para el desarrollo nacional.

16^a.— Los recursos tierras, bosques, flora, fauna, minerales, agua y pesca, por disposición constitucional pueden ser poseídos, explotados en forma privada, su aprovechamiento podrá realizarse mediante concesiones, autorizaciones o permisos que determinen las leyes reglamentarias.

17ª.- En relación con la legislación positiva aplicable en materia de recursos naturales, ésta deriva del artículo 27 constitucional y se manifiesta a través de las leyes reglamentarias de sus preceptos. Tal legislación tiene por objeto la fijación jurídica de la propiedad, el uso, el aprovechamiento racional, la administración y la conservación de los recursos naturales de nuestro país.

18ª.- Determinamos que el artículo 27 constitucional señala como una finalidad: la conservación de los recursos naturales y su explotación racional.

19ª.- Las leyes reglamentarias del artículo 27 constitucional señalan como uno de sus objetivos la conservación de los recursos naturales y el aprovechamiento racional u óptimo.

BIBLIOGRAFIA.

Alonso, Martín. Enciclopédia del idioma. Madrid, (s.e.)
Tomo III, número 233070.

Bárcia, Roque. Primer diccionario general etimológico
de la lengua española. Madrid, (s.e.), 1880, en V Tomos.

Bassols Batalla, Angel. Geografía económica de México.
5ª. ed. México, Trillas, 1984.

Bassols Batalla, Angel. Recursos naturales de México:
teoría, conocimiento y uso. 17ª. ed., México, Nuestro Tiempo
1984.

Beltrán, Enrique. Los recursos naturales de México
y su conservación. México, S.E.P., 1946.

Cabaneillas, Guillermo. Diccionario de derecho usual.
Buenos Aires, Ediciones Arayú, 1954, en IV tomos.

Ciriacy-Wantrup, Sigfried Von. Conservación de los
recursos: economía y política. (Trad. Edmundo Flores),
México, Fondo de Cultura Económica, 1957.

Cortés, Hernán. Cartas de relación en la Historia
de México. Nueva York (sic), (s.e.), 1828.

Consejo de la Hispanidad. Recopilación de leyes de
los Reynos de las Indias. Madrid, Gráficas Ultra. Tomo
I, libro tercero, título primero, 1943.

Diario de los debates del Congreso Constituyente 1916-
1917. México, 1960, Tomo II.

Díaz del Castillo, Bernal. Verdadera historia de la
conquista de la Nueva España. México, Fernández Ed., 1961,
en II Tomos.

Diccionario enciclopédico Espasa-Calpe. 8ª. ed. Madrid,
Espasa-Calpe, 1982, en 34 tomos.

Diccionario enciclopédico Labor. Barcelona, Labor,
1967.

Diccionario enciclopédico Quillet. 9ª. ed., México,

Cumbre, 1978, en 8 Tomos.

Dublán, Manuel y José María Lozano. Legislación mexicana ó Colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la república. México, Imprenta del Comercio, 1876.

Dublán, Manuel y José María Lozano. Colección legislativa completa de la República Mexicana con todas las disposiciones expedidas para la federación, el distrito y los territorios federales. México, 1910.

Enciclopédía Universal Ilustrada Europea-Americana. Madrid, Espasa-Calpe, 1980, Tomo 49.

Galbraith, Kenneth. El origen de la pobreza de las masas. México, Diana, 1982.

García-Pelayo y Gross. Diccionario Larousse Usual. Paris, Larousse, 1974.

Humboldt, Alejandro Von. Ensayo Político sobre el Reyno de la Nueva España. México, Pedro Robledo, 1941, en 2 tomos.

López Gallo, Manuel. Economía y política en la historia de México, 15^ª. ed. México, El caballito, 1978.

Ministerio de Trabajo y Previsión. Disposiciones complementarias de las leyes de Indias. Madrid, Saez Hermanos, 1930, Tomo III.

Molina Enríquez, Andrés. Los grandes problemas nacionales. 4^ª. ed., México, Era, 1983.

Naciones Unidas. Recursos naturales de los países en desarrollo. Nueva York, Naciones Unidas, 1970.

Owen, Oliver S. Conservación de recursos naturales. (Trad. Ambrosio González Cortés), México, Pax-México, 1977.

Rangel Couto, Hugo. El derecho económico. 5^ª. ed. México, Porrúa, 1982.

Real Academia Española. Diccionario de la lengua española. 19^ª. ed. y 20^ª. ed., Madrid, 1970 y 1984.

Riva Palacio, Vicente. et. al. México a través de los siglos. México, Cumbre, 1956, en 5 tomos.

Rouaix, Pastor. Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917. México, P.R.I., 1984.

Rodríguez Navas, M. Diccionario completo de la lengua española. Madrid, Calleja, (s.a).

Siechel, Werner y Peter Eckstein. Conceptos económicos básicos. México, El manual moderno, 1979.

Spencer, Milton H. Economía contemporánea. Barcelona, Reverte, 1978.

Tamayo, Jorge L. Geografía económica y política. México, Manuales universitarios UNAM, 1969.

Tena Ramírez, Felipe. Leyes fundamentales de México. 9ª. ed., México, Porrúa, 1980.

Watson, Donald S. Política económica. Madrid, Gredos, 1965.

Zarco, Francisco. Historia del Congreso Extraordinario Constituyente. (1856-1857), México, El Colegio de México, 1956.

Zimmermann, Erich W. Recursos e industrias del mundo. México, Fondo de Cultura Económica, 1957.

INDICE.

Tesis: LA CONSERVACION DE LOS RECURSOS NATURALES EN
MEXICO. LEGISLACION SOBRE LA MATERIA.

INTRODUCCION.....	IV
CAPITULO PRIMERO.	
1. El problema de los recursos naturales.....	1
1.1 Concepto de recursos naturales.....	9
1.2 Clasificación de los recursos naturales.....	14
1.2.1 Recursos naturales renovables.....	17
1.2.2 Recursos naturales no renovables.....	18
1.2.3 Recursos naturales inagotables.....	19
CAPITULO SEGUNDO.	
2. Conservación de los recursos naturales.....	21
2.1 Concepto de conservación y necesidad de conservar los recursos naturales.....	21
2.2 Conservación y aprovechamiento de los recursos naturales.....	33
2.2.1 Aprovechamiento y explotación racional.	35
2.2.2 La economía nacional y la conservación de los recursos naturales.....	38
CAPITULO TERCERO.	
3. Nociones históricas de la legislación sobre recursos naturales en México.....	40
3.1 Período prehispánico.....	40
3.2 Período indiano.....	47
3.3 Período independiente.....	53
3.4 Período de la revolución mexicana.....	62
3.5 Epoca post-revolucionaria.....	68

CAPITULO CUARTO.

4. El régimen constitucional de los recursos naturales en México.....	70
4.1 El artículo 27 y el régimen constitucional de los recursos naturales.....	74
4.1.1 Recursos naturales renovables.....	81
4.1.2 Recursos naturales no renovables.....	88
4.1.3 Recursos naturales inagotables.....	96

CAPITULO QUINTO.

5. La legislación aplicable en materia de recursos naturales en México.....	105
5.1 Recursos naturales renovables.....	107
5.1.1 Tierra.....	107
5.1.2 Flora.....	120
5.1.3 Fauna.....	130
5.2 Recursos naturales no renovables.....	139
5.2.1 Minerales.....	140
5.2.2 Hidrocarburos.....	147
5.2.3 Sustancias radiactivas.....	151
5.3 Recursos naturales inagotables.....	155
5.3.1 Agua.....	155
5.3.2 Energía eléctrica.....	163
CONCLUSIONES.....	174
BIBLIOGRAFIA.....	178
INDICE.....	181

ESTA TESIS FUE ELABORADA EN EL
SEMINARIO DE ESTUDIOS JURIDICO-ECONOMICOS DE LA
FACULTAD DE DERECHO
DE LA UNAM.

El buen sentido es la cosa mejor repartida en el mundo;
pues cada uno piensa estar tan bien provisto de él
que aun aquellos
que son más difíciles de contentar en todo lo demás,
creen que tienen bastante y,
por consiguiente,
no desean aumentarlo.

Renato Descartes. Discurso del método.