

318509



UNIVERSIDAD INTERCONTINENTAL

Escuela de Derecho

Con estudios incorporados a la U.N.A.M.

2
seg.

UNIVERSIDAD INTERCONTINENTAL

**"La Exploración, Explotación y
Aprovechamiento de los Recursos
Minerales en México"**

T E S I S
Que para obtener el Título de
Licenciado en Derecho
Presenta

Raúl Antonio Prieto Díaz

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

México, D. F.

1985



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

INDICE.

PROLOGO.

CAPITULO 1.

| | |
|-----------------------------------------------------------------------|----|
| 1. EL REGIMEN JURIDICO DE LA ACTIVIDAD MINERA EN MEXICO. | 4 |
| 1.1. Antecedentes. | 4 |
| 1.1.1. Durante la Colonia. | 4 |
| 1.1.1.1. Ordenanzas del Nuevo Cuaderno de 1584. | 5 |
| 1.1.1.2. Ordenanzas de Aranjuez de 1783. | 7 |
| 1.1.2. México Independiente. | 10 |
| 1.1.2.1. Códigos de Minería de Durango e Hidalgo. | 11 |
| 1.1.2.2. Ley Minera de 1884. | 14 |
| 1.1.2.3. Ley Minera de 1892. | 14 |
| 1.1.2.4. Ley Minera de 1909. | 15 |
| 1.1.3. El Régimen Constitucional. | 16 |
| 1.1.3.1. Ley Minera de 1926. | 17 |
| 1.1.3.2. Ley Minera de 1930. | 18 |
| 1.1.3.3. Ley Minera de 1961. | 19 |
| 1.1.3.4. Legislación Actual. | 21 |
| 1.2. Los Párrafos Cuarto y Sexto del Artículo 27 Constitu- cional. | 22 |
| 1.2.1. Los Sistemas de Propiedad Minera. | 22 |
| 1.2.1.1. De la Ocupación. | 24 |
| 1.2.1.2. De la Res Nullius. | 26 |
| 1.2.1.3. De la Accesoión. | 27 |

| | |
|----------------------------------------------------------------------------|----|
| 1.2.1.4. Regalista. | 28 |
| 1.2.1.5. Domanial. | 29 |
| 1.2.2. El Dominio Directo de la Nación sobre las sustancias- minerales. | 31 |
| 1.2.2.1. La Ley General de Bienes Nacionales. | 31 |
| 1.2.2.2. El Dominio Directo. | 34 |
| 1.3. El Régimen de Reservas Mineras Nacionales. | 39 |
| 1.3.1. Significado, Antecedentes y Fines. | 39 |
| 1.3.2. Reglamentación de las Reservas Mineras Nacionales. | 44 |

CAPITULO 11.

| | |
|-----------------------------------------------------------------|----|
| 2. EL APROVECHAMIENTO DE LOS RECURSOS MINERALES POR EL ESTADO. | 51 |
| 2.1. La Asignación Minera. | 51 |
| 2.1.1. Concepto y Naturaleza Juridica. | 51 |
| 2.1.2. Clases y Características. | 58 |
| 2.1.3. Derechos y Obligaciones. | 62 |
| 2.1.4. Causas de Extinción. | 67 |
| 2.2. Personas que pueden ser Titulares de Asignaciones Mineras. | 69 |
| 2.2.1. Las formas de Organización Administrativa. | 69 |
| 2.2.1.1. Centralización. | 70 |
| 2.2.1.2. Desconcentración. | 72 |
| 2.2.1.3. Descentralización. | 74 |
| 2.2.1.4. Empresas del Estado. | 80 |
| 2.2.2. Los Organismos Descentralizados Mineros. | 88 |
| 2.2.2.1. La Comisión de Fomento Minero. | 88 |
| 2.2.2.2. El Consejo de Recursos Minerales. | 93 |

| | |
|---------------------------------------------------------|-----|
| 2.2.3. Las Empresas del Estado. | 96 |
| 2.2.3.1. Empresas de Participación Estatal Mayoritaria. | 96 |
| 2.2.3.2. Empresas de Participación Estatal Minoritaria. | 106 |

CAPITULO 111.

| | |
|----------------------------------------------------------------------------|-----|
| 3. EL APROVECHAMIENTO DE LOS RECURSOS MINERALES POR LOS PAR- TICULARES. | 109 |
| 3.1. La Concesión Administrativa. | 109 |
| 3.1.1. Concepto y Naturaleza Jurídica. | 109 |
| 3.1.2. Clasificación. | 119 |
| 3.1.2.1. De Servicio Público. | 119 |
| 3.1.2.2. De Explotación de Bienes del Estado. | 122 |
| 3.2. La Concesión Minera. | 125 |
| 3.2.1. Concepto y Clasificación. | 125 |
| 3.2.2. Características Comunes. | 132 |
| 3.2.2.1. Unidad de Concesión. El Lote Minero. | 133 |
| 3.2.2.2. Otorgamiento: El "Terreno Libre". Concepto. | 134 |
| 3.2.2.3. Duración. | 137 |
| 3.2.2.4. Programas de Trabajo. | 138 |
| 3.2.2.5. Transmisión. | 139 |
| 3.3.3. Clases. | 140 |
| 3.3.3.1. La Concesión de Exploración. | 140 |
| 3.3.3.2. La Concesión de Explotación. | 145 |
| 3.3.3.3. Las Concesiones en Reservas Mineras Nacionales. | 149 |
| 3.3.3.4. Las Concesiones Coexistentes. | 154 |
| 3.3.3.5. Las Concesiones de Plantas de Beneficio. | 162 |

| | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 3.3.4. Derechos. | 165 |
| 3.3.5. Obligaciones. | 168 |
| 3.3.6. Causas de Extinción de las Concesiones. | 171 |
| 3.3. De las Personas que pueden ser Titulares de Concesiones- Mineras. | 172 |
| 3.3.1. Las Personas Físicas. | 172 |
| 3.3.2. Las Personas Morales. | 178 |
| 3.3.3. Las Empresas Mineras. | 185 |
| 3.3.3.1. Régimen Jurídico. | 191 |
| CAPITULO IV. | |
| 4. EL REGISTRO PUBLICO DE MINERIA. | 202 |
| 4.1. Antecedentes. | 202 |
| 4.2. Concepto. | 209 |
| 4.3. Principios del Procedimiento Registral que rigen al - Registro Público de Minería. | 212 |
| 4.4. Actos y Contratos Mineros Registrables. | 216 |
| 4.5. Los Contratos Mineros. | 221 |
| CONCLUSIONES. | 227 |
| BIBLIOGRAFIA GENERAL. | 231 |
| LEGISLACION CONSULTADA. | 234 |

PROLOGO.

La Minería es una de las actividades económicas con mayor tradición en México. Su evolución está íntimamente vinculada a la historia nacional. La conquista y colonización de nuestro territorio tuvo por origen la búsqueda de oro por los españoles, y bajo este influjo se construyeron ciudades y caminos y floreció la agricultura y el comercio. Su importancia es tal, que las luchas de México por su independencia y soberanía estuvieron vinculadas, de una o de otra manera, a los recursos minerales, desde que sólo se extraía oro y plata hasta que el petróleo y los minerales industriales adquirieron rangos de riqueza estratégica en el contexto de las actuales relaciones internacionales.

Sabemos también que la Industria Minera de nuestro país se ha caracterizado por sus aportaciones e innovaciones tecnológicas, tanto en métodos de explotación de nuestros recursos como los de beneficio del mineral.

Por lo que se refiere a las diversas Leyes Mineras que regularon nuestra minería en el devenir de los años, desde la Colonia hasta nuestros días, tenemos que muchas de ellas se distinguieron por su sabiduría y bondad, como ocurre con las Ordenanzas de Aranjuez, que con éste carácter es comentada todavía en nuestros días por autores extranjeros en sus Tratados (A).

(A) Véase, por ejemplo, el "Código de Minería y Legislación de Hidrocarburos", comentada por Eduardo A. Pigretti.- Tercera Edición.- Abeledo Perrot.- Buenos Aires, Argentina.- 1981.

No obstante lo antes comentado, nos encontramos con el hecho de que en nuestro país sólo un Tratado sobre Derecho Minero se ha escrito: el de la Dra. María Becerra González, que hemos consultado, por supuesto, y que salvo dicho libro, la bibliografía minera, dispersa y escasa, se reduce a monografías, artículos, conferencias, tesis y apuntes, como los del Lic. Carlos Sánchez Mejorada, amén de los Tratados de Derecho Administrativo que se refieren incidentalmente al Derecho Minero al tratar sobre los bienes del dominio directo de la Nación sobre los yacimientos minerales y el régimen de concesión.

Pero además es oportuno señalar que el estudio del régimen legal de nuestros recursos minerales se ha desarrollado en un solo aspecto: el de su aprovechamiento por los particulares a través de la concesión minera. Lo anterior obedece a que antes de la Ley Minera de 1930, -- que creó las reservas mineras nacionales, el Estado nunca había participado directamente en el aprovechamiento de su riqueza minera, cosa que -- ahora sí hace mediante determinados organismos públicos mineros y a través de la asignación minera.

Para muchos abogados especialistas en Derecho Minero, la actividad estatal en el campo minero es discutible e, incluso, aseguran, inconstitucional. No es el caso refutar lo anterior. La modestia de este trabajo nos lleva tan solo a reconocer que el Estado ya participa directamente en la exploración, explotación y beneficio de los recursos mineros y que este hecho, apuntalado por disposiciones de la Ley Minera vigente, amplía el ámbito de nuestro Derecho Minero. Por consiguiente, el presente trabajo se ha elaborado con el propósito de revisar someramente

todo el panorama de nuestro régimen legal en materia minera, sin que ello signifique, de ninguna manera, que se trate de hacer un libro sobre Derecho Minero. Reconocemos nuestras limitaciones y sabemos que ese Tratado - que nuestro país y los estudiosos del derecho esperan, aún está por escribirse. Confiamos en que alguno de los especialistas en esta Rama, que por supuesto los hay, pronto se avoque a esta importante tarea.

Por lo pronto, esperamos sirva este trabajo como una modesta aportación a la escasa bibliografía que señalamos, y ojalá alguno - de los puntos desarrollados ofrezca una nota de interés o novedad al estudioso y practicante del Derecho Minero.

CAPITULO 1.

1. EL REGIMEN JURIDICO DE LA ACTIVIDAD MINERA EN MEXICO.

1.1. ANTECEDENTES.

1.1.1. DURANTE LA COLONIA.

Al consumarse la conquista del Anáhuac por Cortés, la Corona Española sujetó a la Nueva España al mismo régimen jurídico que --- existía en la Metrópoli. Por tal razón, debemos considerar como antecede--- dentes de nuestra legislación minera a las Leyes de las Siete Partidas - de Alfonso X de 1265, que estableció el principio de que las minas no -- podrían ser trabajadas sin su mandato porque pertenecían al patrimonio - del Soberano y que, por lo tanto, no deberían considerarse incluídas en las mercedes de tierras, a no ser que así se declarase expresamente. Esta disposición de que las minas no pudiesen ser explotadas sin mandato - del Rey, fue reproducida por Alfonso XI en el Ordenamiento de Alcalá de 1348. Más tarde, Don Juan I, en las Cortes de Bribiesca, en 1387, sentó el principio de la separación de la propiedad superficial de la subterránea y ordenó que del producto de la mina perteneciera sólo una tercera - parte al explotador y las otras dos pertenecieran al Monarca. Además facultó a los particulares para "buscar, catar y cavar" las minas con toda libertad, privilegio que no se respetó al principio de nuestra época colonial, por lo que Carlos I, en Cédula dada en Granada en 1526, ordenó - a las autoridades coloniales que permitiesen a los habitantes de la Nueva España el buscar y explotar libremente las minas, dejando a salvo, -- sin embargo, los derechos del Soberano.

Las Leyes de Partidas de Alfonso el Sabio y la Ley de 1387, fueron incorporadas a las Ordenanzas Reales de Castilla de 1485.

La importancia que adquirió la explotación de minas en la Nueva España originó que se normaran tanto su explotación como su régimen de propiedad, a través de las Ordenanzas de Minas del Virrey Don Antonio de Mendoza, de 1536 y 1550, que rigieron hasta que se promulgaron las -- Reales Ordenanzas de Felipe II de 1584, que se conocen como "Ordenanzas-del Nuevo Cuaderno".

Creemos de importancia señalar que en 1559, la Princesa -- Doña Juana (en ausencia de Felipe II) dió en Valladolid una Ley de Minas que incorporó definitivamente a la Corona Española todas las minas de -- oro, plata y azogue, confirmando el principio establecido por Don Juan I en 1387, y revocando las mercedes que se habían concedido.

1.1.1.1. ORDENANZAS DEL NUEVO CUADERNO DE 1584.

El 22 de agosto de 1584, fueron expedidas por Fe-- lipe II, en San Lorenzo del Escorial, en número de 83, las Ordenanzas -- del Nuevo Cuaderno, llamadas así para distinguirlas de las Antiguas de - 1563, las cuales se aplicaron primero en Castilla y rigieron en la Nueva España por disposición contenida en las Leyes I y III, Título Primero, - del Libro Segundo de la Ley de Indias, derogando a las anteriores Prag-- máticas, Ordenamientos, Leyes, Decretos, Fueros y Costumbres en cuanto - no fueren contrarias a la misma.

Las Ordenanzas del Nuevo Cuaderno consagraron prin-- cipios que aún sustentan bases de nuestra actual legislación en materia-

minera, como son el principio del "Dominio Radical" que fue recogido en el párrafo cuarto del artículo 27 de la Constitución Federal, donde se determina el "Dominio Directo de la Nación" sobre los yacimientos minerales y se derivan los conceptos de inalienabilidad e imprescriptibilidad de dichos bienes; el "Derecho del Príncipe" o pago del "quinto", que se traduce actualmente en nuestro pago de los derechos de minería; y la obligación de trabajar regularmente las minas, bajo pena de caducidad en caso de no hacerlo, que también fue recogida en nuestra Carta Magna. Lo anterior está indicado en estas Nuevas Ordenanzas en su Ordenanza 11 del Capítulo 11, donde el Rey hacía merced de las minas a sus vasallos, facultándolos para que fueran suyas en propiedad, conservando el principio del dominio radical, como antes dijimos, y salvaguardando su derecho a percibir regalías (1), y en la Ordenanza XXXVII del Capítulo XVII, donde establece que las minas deben labrarse y sacar metal de ellas y por tanto deben estar cuando menos pobladas por cuatro personas para que se entiendan de la labor de la mina, y si lo anterior se deja de hacer por cuatro meses continuos se incurre en perdimiento de ella (2).

Estas Ordenanzas fueron de gran importancia en nuestro país porque sus disposiciones se aplicaron durante doscientos años, ya que fueron derogadas por las Ordenanzas de Aranjuez de 1783, y en términos generales podemos decir que establecían que el derecho de buscar -

(1) Ordenanzas de Minería.- Consejo de Recursos Minerales.- Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal.- Publicación 2 E.- Segunda Edición.- México.- 1984.- Pág - 5.

(2) Ordenanzas de Minería.- Op. Cit.- Pág - 210.

minas y apropiárselas, en caso de encontrarlas, se entendía otorgado a todos los habitantes de la Metrópoli como de sus Colonias, e incluso a extranjeros, a excepción de algunas personas que por disposición legal se encontraban imposibilitados para ello, como sacerdotes, funcionarios-públicos, etc., bajo pena en caso de faltar a tal prohibición de que les fueran confiscadas las minas y la mitad de sus bienes. Por otra parte el derecho que se otorgó a los particulares para explotar minas era precario, ya que quedaba sujeto a que se cumplieran las obligaciones impuestas por las propias Ordenanzas, pero para su ejercicio era absoluto ya que el -- dueño de mina tenía facultad para adquirir libremente todo aquello que -- fuere necesario para la explotación y beneficio de los metales, como terrenos, aguas, bosques, caminos, etc.

Por último, señalaremos que estas Ordenanzas de 1584, reglamentaron únicamente la explotación de los metales preciosos oro y plata.

1.1.1.2. ORDENANZAS DE ARANJUEZ DE 1783.

Dos siglos después de la expedición de las Ordenanzas del "Nuevo Cuaderno", el Virrey Don Antonio María de Bucareli y Ursúa solicitó al Rey de España que con objeto de mejorar el decadente estado de la minería del reino de la Nueva España, debían formarse Ordenanzas Generales para el gremio minero. Por tal motivo, el 22 de mayo de 1783, el Rey expidió las Ordenanzas llamadas de Aranjuez, las que por Providencia de 15 de enero de 1784 fueron solamente publicadas en nuestro país.

En términos generales podemos decir que en éstas Ordenanzas se volvió a establecer el dominio radical de la Corona sobre las minas, al disponer en sus artículos 1o., 2o. y 3o. del Título V, que le eran propias, así por su naturaleza y origen como por su reunión dispuesta en la Ley IV, Título XIII, Libro VI de la Nueva Recopilación, que sin separarlas del Real Patrimonio las concedía a los vasallos en propiedad y posesión, de tal manera que pudieran venderla o enajenar el derecho que en ella les perteneciera de cualquier otra forma y, por último, que esa concesión debería entenderse bajo dos condiciones: - que se pagara a la Real Hacienda con la parte de metales señalada (regalías) y que se habían de labrar y disfrutar las minas cumpliendo con lo previsto en las Ordenanzas, entendiéndose perdido el derecho a explotar las minas si faltaba alguna de estas disposiciones, pudiendo concederlas a cualquier persona que las denunciare (3).

Conforme a los artículos 1o., 2o., 3o. y 4o. del Título VII de las presentes Ordenanzas, todos los vasallos de los dominios de España e Indias, de cualquier calidad y condición, tenían derecho a descubrir, denunciar y trabajar las minas, excepto los extranjeros que por expresa prohibición no podían hacerlo, a menos que estuvieran naturalizados o tolerados por Real Licencia. También la prohibición alcanzaba a los miembros del Clero, a quienes obligaba a vender las minas y haciendas de beneficio que obtuvieron por herencia, en un término de -

(3) Ordenanzas de Minería.- Op. Cit.- Pág - 16.

seis meses. Finalmente, tampoco podían tener minas los Gobernadores, Intendentes, Corregidores, Alcaldes, Mayores, Justicias Reales, en el territorio de su jurisdicción, ni administradores, mayordomos, veladores, rayadores, en términos generales, sirvientes u operarios de los dueños de minas, fueran ordinarios o sobresalientes (4).

La explotación de las minas constituyó uno de los principales objetivos del Monarca, estableciéndose a favor de los mineros estímulos y privilegios inusitados. El Título XIX, integrado por 12 artículos, establecía que el dueño de mina tenía facultad para adquirir libremente todo aquello que era necesario para la explotación y beneficio de los metales como terrenos, aguas, caminos, etc., con la única obligación, cuando se afectaba alguna propiedad privada, de que se pagara al dueño lo que le correspondía por concepto de indemnización. El superficiario, por lo tanto, no tuvo ningún derecho sobre las sustancias minerales (5).

Es conveniente señalar que las disposiciones de estas Ordenanzas fueron de amplísimo contenido, pues lo mismo reglamentaron aspectos técnicos, que laborales, fiscales, civiles o penales. Todos estos asuntos jurídicos se ventilaban ante Tribunales Especiales.

Por último, señalaremos que estas Ordenanzas, a diferencia de las anteriores, reglamentaron además del oro y la plata a casi todos los minerales.

(4) Ordenanzas de Minería.- Op. Cit.- Pág - 19.

(5) Ordenanzas de Minería.- Op. Cit.- Págs - 43 a 45.

1.1.2. MEXICO INDEPENDIENTE.

Al consumarse la Independencia se firmaron, el 24 de agosto de 1821, en la Villa de Córdoba, los Tratados del mismo nombre. - En dichos Tratados quedó establecido, en su artículo 12, que una vez que se instalara la Junta Provisional, ésta gobernaría interinamente conforme a las leyes vigentes y en todo lo que no se opusiera al Plan de Iguala y mientras las Cortes formaban la Constitución del nuevo Estado.

Los Tratados de Córdoba fueron derogados por Decreto del Congreso de 8 de abril de 1823. No obstante, como en materia de minería no se dictó ninguna ley ni las Ordenanzas de Aranjuez se oponían a la nueva Constitución ni a ninguna de las disposiciones del México Independiente, continuaron rigiendo en toda la república.

En virtud de que ni la Constitución de 1824 ni la de 1857, incluyeron entre las facultades del Congreso de la Unión la de legislar en materia de minería, dicha facultad se entendió reservada a los Estados, razón por la cual estos continuaron aplicando las Ordenanzas de Aranjuez, a veces con modificaciones como en Oaxaca, y no fue sino hasta 1881 cuando los Estados de Hidalgo y Durango expidieron sus Códigos locales de minería, de vida efímera como veremos más adelante.

Pasando a otras disposiciones interesantes del México Independiente, tenemos el Decreto de 8 de octubre de 1823, que fijó las circunstancias que han de concurrir para que los extranjeros pudieran -- adquirir la propiedad de las minas y de acciones de empresas mineras, lo que trajo como consecuencia que se hicieran en el país grandes inversio-

nes de compañías extranjeras, que vinieron a suplir la ausencia de capital español como resultado de la guerra de Independencia.

1.1.2.1. CODIGOS DE MINERIA DE DURANGO E HIDALGO.

El Código de Minería del Estado de Hidalgo fue expedido el 10 de octubre de 1881, derogando a las Ordenanzas de 1783. Este Código dispuso que el ramo de la minería quedaba encomendado en lo económico y gubernativo al Ejecutivo del Estado y en lo contencioso a los Juzgados y Tribunales locales. Además determinó que los nacionales o extranjeros podían solicitar la propiedad y posesión de las minas en el Estado, estableciendo que los extranjeros, por el hecho de adquirir acciones de las minas del Estado, renunciaban a sus derechos de extranjería, disposición similar a la actual "Cláusula Calvo". También estableció que los criaderos y minas de sustancias metalíferas y combustibles minerales pertenecían en su dominio radical al Estado, el que podía concederlos en propiedad y posesión a los particulares.

Respecto a la propiedad de las minas, se -- indicó que la posesión de las mismas se entendía sólo para lo que había -- en el interior del fundo pero no en la superficie. A su vez, indicó que -- la misma propiedad se perdía por abandonarlas o por trabajarlas indebidamente conforme a las disposiciones de esta Ley y por no comprobar ante la Jefatura Política las obras o trabajos de explotación realizados, haciéndose la salvedad de que ésta obligación de comprobar tales obras aparece por primera vez, y hasta la fecha está contenida en la actual Ley Minera (fracciones III de los artículos 50 y 51).

Conforme a las disposiciones de este Código, los particulares podían adquirir las minas por denuncia, adjudicación y posesión. Los denuncios podían hacerse de criaderos metalíferos nuevos, de minas viejas abandonadas, de minas ruinosas, de sitios y aguas para -- hacienda de beneficio y de hacienda de beneficio abandonada. Asimismo determinó que los particulares podían adquirir las minas por cualquier título translativo de dominio, cuando el que lo otorgaba poseía legítimamente la acción que enajenaba. Respecto a las minas de Compañía, encontramos también disposiciones que podemos considerar antecedentes de las que --- actualmente consigna la Ley Minera vigente.

Los derechos concedidos a los dueños de minas fueron similares a los que establecieron las Ordenanzas, entre ellos, los tendientes a lograr la explotación minera, denominados actualmente derechos conexos a las concesiones.

Por lo que respecta a la Ley Minera del Estado de Durango, ésta fue expedida el 28 de noviembre de 1881, y al igual - que la de Hidalgo, dispuso que quedaban derogadas las Ordenanzas de 1783- y demás leyes expedidas sobre la materia.

Este Código estableció que cualquier habitante del país, persona física o moral, nacional o extranjera, tenía derecho a emprender trabajos de exploración de minas en terrenos baldíos o de propiedad pública. Por lo que respecta a los extranjeros que adquirieran la - propiedad de las minas, éstos debían renunciar a sus derechos de extranjería. Por otra parte, determinó que las minas podían adquirirse por cualquier título translativo de dominio, lo mismo que cualquier otra propie--

dad, así como de que las minas eran bienes inmuebles o raíces. En consecuencia, su adquisición por alguno de los medios habituales para transferir el dominio, se verifica conforme a las prescripciones del Código Civil.

Es de señalarse que esta Ley Minera concedió a los particulares derechos de propiedad sobre la mina distinto al -- que concedieron las Leyes Españolas, pues equiparó dicha propiedad a la que se adquiría sobre cualquier otro bien inmueble. Junto a este derecho de plena propiedad y posesión se otorgaron al dueño de mina otros derechos que indudablemente no podían ser regulados por el derecho común como, por ejemplo, el que otorgó a los dueños de minas que necesitaban usar terrenos de propiedad particular, para que logaran la venta forzosa de dichos terrenos mediante la intervención de la Autoridad que había conocido del denuncia.

Conforme a esta Ley, los dueños de minas -- también tuvieron la obligación de trabajar regularmente las minas, pero -- este trabajo debía sujetarse a las reglas de seguridad que prescribía, -- pues la infracción a dichas reglas producía la caducidad de la concesión. Conviene destacar que es en esta Ley en la que por primera vez se habla -- de la caducidad del derecho que permite explotar una mina.

Por último, creemos conveniente advertir -- que esta Ley permitió que se denunciaran por separado los terreros y jales.

1.1.2.2. LEY MINERA DE 1884.

Por Decreto de 14 de diciembre de 1883, el Congreso de la Unión reformó la fracción X del artículo 72 de la Constitución de 1857, para federalizar la Legislación Minera antes reservada a los Estados. Con tal motivo, el General Manuel Gonzalez expidió el 22 de noviembre de 1884 el Código de Minería de los Estados Unidos Mexicanos, que empezó a regir el 1.º de enero del año siguiente.

La Ley Minera de 1884 se inspiró fundamentalmente en las Ordenanzas de Minería de 1783, a las que abrogó expresamente. Este Código siguió, por otra parte, el mismo patrón que las Leyes Mineras de los Estados de Hidalgo y de Durango, aunque procuró dar mayor seguridad y certidumbre a la propiedad minera.

Entre las características más sobresalientes de esta Ley, tenemos que la propiedad minera era considerada como raíz e inmueble, por tiempo indefinido mientras se trabajasen las minas. El título de tal propiedad era el testimonio de las "Diligencias de Denuncia y del Acta de Posesión". La unidad de medida para las concesiones mineras era la pertonencia, un sólido de profundidad indefinida limitado al exterior por la proyección sobre la superficie del terreno de un cuadro y en el interior por cuatro planos verticales que pasan por sus respectivos lados. Finalmente, esta Ley estableció que el dueño del suelo lo era también de los yacimientos de carbón y petróleo.

1.1.2.3. LEY MINERA DE 1892.

La Ley Minera de los Estados Unidos Mexicanos fue expedida el 4 de junio de 1892, y empezó a regir el 1.º de ju-

nio de 1892, y empezó a regir el 10. de julio del mismo año, estableciendo cambios fundamentales en los principios de nuestra tradición legal minera, como asimilar la propiedad minera a la común, ya que de acuerdo a su artículo 5o. dicha propiedad continuaba siendo inmueble, perpetua e irrevocable y se conservaba sólo mediante el pago del impuesto federal de propiedad, ya sin la obligación de mantener laboríos en ella. La propiedad minera se acreditaba con título expedido por la Secretaría de Fomento.

Otras características de esta Ley fueron - que la unidad de concesión siguió siendo la pertenencia minera. También - concedió libertad para solicitar y obtener el número de pertenencias que se pidiesen. Determinó que las compañías mineras se rigieran por las disposiciones del Código de Comercio de 1890, y los juicios mineros por las Leyes Civiles de los Estados. Por último, estableció que no se requería - concesión para explotar el hierro de pantano y de acarreo, el estaño de - acarreo y los ocres, sustrayendo estas sustancias indebidamente del dominio directo de la Nación sobre las mismas.

Durante la vigencia de esta Ley se expidieron los títulos del 1 al 48439.

1.1.2.4. LEY MINERA DE 1909.

El 25 de noviembre de 1909 se expidió --- otra Ley Minera que entró en vigor el 10. de enero de 1910. En realidad - se trató de una refundición de conceptos de la Ley anterior.

Como características sobresalientes de la Ley Minera de 1909, tenemos que expresó que no pretendía cambiar la Ley -

Minera de 1892, sino perfeccionarla, y dispuso que la propiedad minera, - en lo no previsto en la Ley, se rigiera por las disposiciones del Código-Civil del Distrito Federal de 1884, relativas a la propiedad común. No -- obstante, empleó por primera vez el concepto "dominio directo de la Na---ción", al determinar que eran bienes de dicho dominio las sustancias mine---rales que enumeraba. Sin embargo, conservó como propiedad exclusiva del - dueño del terreno los criaderos o depósitos de combustibles minerales, -- así como el hierro de pantano y de acarreo, el estaño de acarreo y los -- ocres.

La unidad de propiedad minera continuó de---nominándose pertenecía o bien "Fundo Minero", término que incorporó. Fi---nalmente, estableció que no se expedirían títulos a extranjeros dentro de la zona de 80 kilómetros a lo largo de la línea divisoria con países ve---cinos, y para la vigencia de las concesiones continuó solo con la obliga---ción de pagar el impuesto superficial.

Durante la vigencia de esta Ley se expidió la Constitución de 1917. Por tanto, esta Ley se divide en dos períodos: - Uno anterior y otro posterior a la Constitución mencionada. En el primero se expidieron 7483 títulos, del número 48440 al 55922, y durante el segun---do 12013 títulos, del número 55923 al 67935, o sea, un total de 19496.

1.1.3. EL REGIMEN CONSTITUCIONAL.

El régimen constitucional de nuestra materia lo -- encontramos básicamente en el artículo 27 de nuestra Carta Fundamental, - en sus párrafos cuarto y sexto. En este artículo reposan los dos concep---tos jurídicos básicos sobre los que descansa el régimen del subsuelo de-

México. Estos principios son el de "dominio directo de la Nación", contenido en el párrafo cuarto, y el del régimen de concesión para la explotación de los yacimientos minerales, contenido en el párrafo sexto del artículo citado.

1.1.3.1. LEY MINERA DE 1926.

El 5 de febrero de 1917, se expide la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reivindica para la Nación el dominio directo de los recursos mineros y petroleros en los aludidos párrafos cuarto y sexto de su artículo 27.

Debido a diversos problemas que se suscitaron entre nuestro país con algunas potencias extranjeras, con motivo de la aplicación de los principios que en materia minera y petrolera estaban consignados en la Constitución de 1917, y que fueron resueltos con los Tratados de Bucareli, fue hasta el 3 de mayo de 1926 cuando se expidió la primera Ley reglamentaria de los párrafos cuarto y sexto del artículo 27 de dicha Constitución, con el nombre de Ley de Industrias Minerales, la cual entró en vigor el 10. de agosto de ese mismo año.

La Ley de Industrias Minerales, en cumplimiento a los preceptos constitucionales citados, reintegró al dominio directo de la Nación las sustancias carbón, hierro de pantano o de acarreo, estaño de acarreo y los ocras, creando para las mismas las concesiones confirmatorias para el reconocimiento de derechos a la explotación, con duración de 50 años.

Otras de las características de la Ley de que se trata fueron: que dividió las sustancias minerales en tres ramas:

de Minas, Petróleo e Industrias Minerales Diversas (con la salvedad de que el segundo ramo tenía su Ley especial, mientras que los dos restantes eran regulados por esta Ley). Por eso durante la vigencia de esta Ley hubo títulos de concesión minera y de industrias minerales diversas.

En otro aspecto, la Ley Minera de 1930 creó las concesiones de exploración, con duración de 2 años, y las de explotación, con duración de 30 años prorrogables; reestableció la obligación, ahora constitucional, de comprobar periódicamente los trabajos realizados; suprimió como causa de caducidad la falta de pago del impuesto federal y determinó que los extranjeros podían adquirir concesiones, previo permiso de la Secretaría de Relaciones Exteriores. La unidad minera continuó siendo la pertenecía, y por último, creó el "Registro Público de Industrias Minerales", hoy Registro Público de Minería.

Durante la vigencia de esta Ley se otorgaron 3587 títulos de concesión minera, del número 67936 al 71522, y 549 de industrias minerales diversas.

1.1.3.2. LEY MINERA DE 1930.

A cuatro años de distancia la Ley de Industrias Minerales fue sustituida, el 2 de agosto de 1930, por la Ley Minera de los Estados Unidos Mexicanos, la que entró en vigor el 10 de octubre de 1930. En general, los preceptos de esta Ley son más liberales que los de la anterior, porque impuso menores obligaciones y otorgó más derechos. Cabe mencionar que esta Ley sufrió reformas muy importantes en el año de 1934, entre ellas, la que se refiere a la creación y régimen especial de las reservas mineras nacionales y la creación del organismo-

público descentralizado denominado Comisión de Fomento Minero.

Las características más importantes de la Ley Minera de 1930 fueron, que suprimió la rama de industrias minerales diversas, así como las concesiones de exploración, creando en su lugar las de cateo, con duración de 2 años y superficie máxima de 9 pertenencias, - continuando con las concesiones de explotación, con duración y superficie ilimitadas; reestableció, como causa de caducidad, la falta de pago del impuesto superficial, a la que añadió la comprobación de trabajos regulares; continuaron también los títulos confirmatorios de derechos a la explotación de carbón; la unidad de concesión siguió siendo la pertenencia minera, y apareció el concepto de "lote minero" (que substituyó al de "fundo minero"), entendiéndose por él la pertenencia aislada o el conjunto de pertenencias colindantes amparadas por un sólo título de concesión.

Durante la vigencia de esta Ley se -- crearon, como se dijo, las reservas mineras nacionales y las concesiones especiales para la explotación de las mismas, la Comisión de Fomento Minero, la Comisión de Energía Nuclear y el Consejo de Recursos Naturales No-Renovables, hoy Consejo de Recursos Minerales.

Durante esta Ley se otorgaron 70104 títulos, del número 71523 al 141626.

1.1.3.3. LEY MINERA DE 1961.

Por decreto de la Unión de 6 de enero de 1960, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 del mismo mes y año, se reformaron, entre otros, los párrafos cuarto y sexto del artícu-

lo 27 de la Constitución Federal. Con tal motivo, el 5 de febrero de --- 1961, se expidió la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia de Explotación y Aprovechamiento de Recursos Minerales, que entró en vigor el 29 de abril del mismo año.

Las innovaciones más importantes de esta Ley fueron la llamada "mexicanización de la minería", entendiéndose por tal el que sólo los mexicanos y sociedades mexicanas con mayoría de capital mexicano tienen derecho a obtener concesiones; la creación de las asignaciones para explotación de minerales por parte del Estado; la ejecución y comprobación de obras o trabajos de explotación para todas las concesiones, cualquiera que hubiese sido su fecha de expedición; la restricción a ocho sustancias explotables al amparo de una concesión; la fijación del límite de hectáreas por concesionario; establecer una duración de 25 años para todas las concesiones mineras; suprimir las concesiones de cateo y crear las concesiones coexistentes y de plantas de beneficio; la creación de reservas mineras industriales cuya superficie puede exceder del límite de hectáreas; la creación de todo un capítulo dedicado a la "Promoción Minera", y la desaparición de los títulos confirmatorios de carbón que se asimilaban a las concesiones ordinarias expedidas al amparo de la Ley de 1930.

Durante la vigencia de esta Ley se expedieron 20, 457 títulos, del número 141627 al 162083.

1.1.3.4. LEGISLACION ACTUAL.

La Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Minera fue expedida el 11 de diciembre de 1975 y -- entró en vigor el 20 de febrero de 1976.

Las innovaciones que más destacan en esta - Ley son las siguientes: considera a los ejidos y comunidades agrarias capacitados para obtener concesiones; determina los requisitos formales que deben tener las empresas de participación estatal mayoritaria; crea medidas para hacer efectiva la mexicanización de las sociedades mineras, tales como la obligación de conservar los porcentajes de capital mínimo mexicano en términos netos, solicitar autorización cuando se transfiera una porción superior al 10% del capital, o avisar a la Secretaría si la enajenación - es menos a la proporción señalada, y que sean mexicanos el Presidente del Consejo de Administración, la mayoría de sus miembros, los directores, gerentes o personas con cargos equivalentes.

Por otra parte, sujeta a sus disposiciones - la exploración, explotación y aprovechamiento de las sustancias minerales, que indica enunciativa y no limitativamente; crea las concesiones de ex-- ploración con duración de 3 años, prorrogables por una sola vez por igual período, con superficie hasta de 50,000 hectáreas; conserva la superficie máxima de las concesiones de explotación en 500 hectáreas y la duración - de 25 años; establece como límite de superficie concesionada para la ex-- plotación a una misma persona, el de 5,000 hectáreas; determina como re-- quisito para la expedición de las concesiones de exploración o explotación

la presentación de un programa de trabajos; modifica los montos de las inversiones mínimas anuales que deben realizar los concesionarios, para su comprobación de obras o trabajos de explotación; exige que para la transmisión de concesiones o de derechos derivados de las mismas se obtenga previamente autorización de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal; modifica los requisitos para la celebración de contratos de explotación, reduciendo su duración y el monto de regalías; otorga medidas de estímulos a los solicitantes o concesionarios de uno o varios lotes que en total no sumen más de 20 hectáreas, y, por último, continúa usando el término de "lote minero" para indicar el sólido de profundidad indefinida, limitado por planos verticales y cuya cara superior es la superficie del terreno.

Al amparo de esta Ley se han expedido, del artículo 162084 al 175600, hasta la fecha.

1.2. LOS PARRAFOS CUARTO Y SEXTO DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.

1.2.1. LOS SISTEMAS DE PROPIEDAD MINERA.

La propiedad nace cuando el hombre en estado primitivo, para satisfacer sus necesidades, utiliza las cosas que la naturaleza le ofrece, las cuales se presentan abandonadas, ya que no son propiedad exclusiva de nadie y están a disposición del primer ocupante, pudiendo ser aprehendidas libremente. Posteriormente, al avanzar la civilización, el hombre ya no sólo utiliza las cosas que aparecen a simple vista, sino que busca otras que se encuentran ocultas, desarrollando actividades y técnicas de investigación y descubrimiento, y al suceder ésto, transforma las

sustancias encontradas para obtener elementos más útiles. Entre estas --- sustancias están los minerales que se encuentran en el suelo o en el subsuelo de la corteza terrestre.

Las sustancias minerales constituyen una riqueza en potencia mientras permanecen ocultas e ignoradas en el seno de la tierra. - Al ser localizadas es cuando tiene lugar su descubrimiento, surge su apropiación, y por lo tanto, la propiedad sobre las mismas como una manifestación del dominio del hombre sobre dichos bienes. Entonces aparece la propiedad minera cuyo carácter y naturaleza es preciso comentar.

En nuestro derecho, el Maestro Gabino Fraga distingue dos sistemas que han sido adoptados por otras legislaciones: las que excluyen la intervención del Estado y las que conceden dicha intervención. - Dentro del grupo que excluye la intervención del Estado hay dos categorías: una, que considera a las sustancias minerales como una accesión de propiedad del suelo, y otra, que considera a dichas sustancias como "res nullius". En el otro grupo, el de las legislaciones en que se reconoce -- una intervención al Poder Público, se encuentran también dos modalidades: o bien se considera que las sustancias minerales son "res nullius", pero su aprovechamiento sólo puede hacerse mediante título que el Estado otorga al que descubre esas sustancias, o bien, se considera que las sustancias minerales no corresponden al dueño del suelo por virtud de la accesión ni al primer ocupante, sino que son propiedad del Poder Público. Todavía, dentro de esta última modalidad, pueden señalarse las que establecen la propiedad privada del Estado sobre las sustancias minerales y las que sancionan el régimen de dominio público (6).

(6) Fraga Gabino.- Derecho Administrativo.- Editorial Porrúa, S.A.- Vigésimaprimer Edición.- México.- 1981.- Pág - 345.

Por su parte, Carlos Puyuelo nos dice que "para explicar y justificar la propiedad minera se han ideado diversas teorías, que responden al concepto que los autores que sostienen cada una de ellas, - tienen el derecho de propiedad en general, y del que atribuyen al Estado" (7).

El Lic. Alberto Vázquez del Mercado nos dice que "para determinar el régimen de la propiedad de las mismas, se han creado cuatro sistemas fundamentales, más los tipos mixtos que resultan de la aplicación combinada de éstos. Dichos sistemas son los siguientes: el de la accesión, de la ocupación, de la res nullius y el regalista-domanial" (8).

Finalmente, el Lic. Eduardo González Guerrier clasifica en cinco grupos principales los distintos sistemas que en la práctica se han llevado a cabo. Estos sistemas son: 1. De la ocupación; 2. De la res nullius; 3. De la accesión; 4. De la regalía minera, y 5. Sistema domanial. (9)

1.2.1.1. DE LA OCUPACION.

Conforme al sistema de la ocupación, la propiedad de los yacimientos mineros corresponde a quien los descubre, esto es al primer ocupante. Lo anterior es consecuencia de que este sistema admite la separación del suelo y subsuelo, y desde luego, que uno y otro pertenez-

(7) Puyuelo Carlos.- Derecho Minero.- Editorial Revista de Derecho Privado.- Madrid.- 1954.- Págs - 3 y 4.

(8) Vázquez del Mercado Alberto.- Concesión Minera y Derechos Reales.- Editorial Porrúa, S.A.- México.- 1964.- Pág - 61.

(9) González Guerrier Eduardo.- La Naturaleza de los Derechos Derivados - de la Concesión Minera.- TESIS.- 1952.- Pág - 29.

can a diferentes propietarios. Por tanto, el dueño de la superficie no -- debe oponerse a que otra persona realice trabajos para la extracción de -- los minerales que se hayan descubierto en su propiedad.

González Guerrier nos dice que: "es indudable que, en estricta lógica, tiene mejores títulos aquél que mediante sus esfuerzos pone de manifiesto las riquezas que se encuentren en las entrañas del subsuelo, que el superficiario para hacerse propietario de los bienes sobre los cuales se halla enclavado su terreno, los cuales posiblemente -- desconoce, y el hecho de que su impericia y abandono deje que un tercero los descubra, comprueba el inconveniente que resultaría para el interés -- colectivo si se le otorgara la propiedad de esos bienes. Sin embargo, tampoco debemos desconocer que es inadmisibles convertir en dueño absoluto de esas riquezas al descubridor o primer ocupante, puesto que, como es frecuente en estos casos, el descubrimiento de los minerales no siempre es -- el resultado del esfuerzo y la investigación, sino que en muchas ocasiones es solo el producto de la casualidad" (10).

El principal argumento en contra de este sistema, es que no es posible abandonar la propiedad de los yacimientos mineros al derecho absoluto e ilimitado del que primero los ocupe, sino que -- es indispensable que el Poder Público entregue esas riquezas a los particulares, sometiendo su explotación a una reglamentación que asegure su -- debido aprovechamiento y conservación, ya que los mismos están destinados a ser explotados racionalmente, no simplemente ocupados, en ocasiones por

(10) González Guerrier Eduardo.- Op. Cit.- Pág - 29.

medio de la violencia y sin más título de propiedad que la fuerza.

Por lo antes expuesto, este sistema ha sido poco seguido por las diferentes legislaciones mineras.

1.2.1.2. DE LA RES NULLIUS.

El sistema de la res nullius guarda gran semejanza con el de la ocupación, porque considera que los yacimientos mineros no pertenecen a persona alguna, ni siquiera al Estado. Este sistema reconoce, además, la posibilidad de que el primer ocupante los haga de su propiedad y pueda, por consiguiente, explotarlos sin requerir de ninguna autorización por parte del Estado. Ahora bien, en el caso de que el Estado tenga participación en la constitución de la propiedad que le corresponda al descubridor del yacimiento minero "res nullius", esa participación será como representante de los intereses colectivos y en calidad de tutor y no como un propietario que dispone de bienes que le son propios.

Bajo este sistema, la indemnización que se otorgue al dueño de la superficie tiene un carácter de resarcimiento por los perjuicios ocasionados, supuesto que la atribución de los yacimientos mineros por el Estado es un asunto de interés público y no privado.

La crítica que podemos formular a este sistema es que jurídicamente al Estado no se le permite conceder un derecho de dominio que no posee. Por otra parte, el mismo Estado queda excluido de la posibilidad de explotar las minas por sí mismo, ya que no es original propietario de las sustancias minerales, y sólo podría hacerlo a través de la expropiación de la propiedad constituida, cosa que va en contra de los principios fundamentales consagrados en nuestra Constitución Federal.

1.2.1.3. DE LA ACCESION.

El sistema de la accesión es también conocido con los nombres de "fondario", "hiperbólico" o "ilimitado", ya que parte de la unidad del suelo y del subsuelo. Dicho sistema tuvo su origen en el Derecho Romano, que consideraba que la propiedad del superficiario era ilimitada, ya que abarcaba todo lo que se encontraba bajo el suelo hasta el centro de la tierra y hacia arriba hasta el infinito. Posteriormente, este sistema fue adoptado por los glosadores de la Edad Media y por los fisiócratas.

El principal fundamento de este sistema es el histórico, que tiene como base, como dijimos, al Derecho Romano, que decía que es imposible material y jurídicamente determinar donde termina el suelo y donde empieza el subsuelo y en consecuencia, fijar donde llega el interés del dueño de la superficie. De este principio de la inseparabilidad física entre el suelo y el subsuelo llegamos al argumento principal que invoca la institución de la accesión, ya que si el yacimiento forma parte de un mismo cuerpo con la superficie, dicho yacimiento resulta desprovisto de carácter propio y, por tanto, es considerado como accesorio de la propiedad superficial.

Son varias las objeciones que se le han hecho a este sistema, entre otros, que el interior de la tierra no es susceptible de una división, y que las minas por su naturaleza irregular lo son todavía menos. Otra objeción es que no puede demostrarse que los minerales sean frutos de la tierra, ya que se trata de depósitos que se extinguen tan pronto como es extraído el mineral, sin que el mismo pueda reproducirse como lo hacen los que sí son frutos de la tierra. De aquí se desprende

que le falta a la propiedad minera las características de la accesión directa, porque ésta implica siempre que sin detrimento de lo que hay o --- puede haber en la superficie, no pueda haber separación, cosa que no ocurre en la propiedad minera donde sí la hay perfectamente, pues, salvo el terreno que se ocupe para realizar la expropiación, en nada afecta la propiedad del superficiario. Pero, a mayor abundamiento, no se puede demostrar que los minerales sean accesorios de la superficie, ya que si se considera inseparable el suelo del subsuelo, y si se aplica el principio de que lo accesorio sigue la suerte de lo principal ¿quien puede demostrar -- que lo principal es el suelo y lo accesorio el yacimiento minero?

Por último, advertiremos que el sistema de la accesión va en contra de los principios básicos de nuestra Constitución, ya que dejaría a intereses particulares el dominio sobre los minerales y su aprovechamiento, no rigiendo, desde luego, el principio del dominio directo de la Nación sobre estos recursos y, por tanto, el Estado no podría -- intervenir en el aprovechamiento de los mismos.

1.2.1.4. REGALISTA.

El sistema regalista tuvo su origen en la segunda - época del Derecho Romano, imperó durante el feudalismo y quedó completamente definido durante la época de los Luises de Francia.

Este sistema parte del principio de que las minas - o yacimientos mineros son bienes del Príncipe o del Estado, quien, por -- ende, tiene el derecho de enajenarlas a los particulares a cambio de la - percepción de un tributo de carácter fiscal.

La propiedad de las minas por parte del Príncipe o del Estado tiene como características las siguientes: 1. Es un dominio virtual; 2. La propiedad es suprema, absoluta y sobre todo el territorio que se gobierna, y 3. El Príncipe o el Estado tienen el derecho de conceder la propiedad y disfrute del subsuelo, limitando así la propiedad privada.

Algunos autores afirman que el sistema de la regalía no se mantuvo uniformemente, ya que existió una época durante la cual la regalía, como institución jurídica, se transformó en tributo y limitó sus efectos al campo fiscal, creándose, por tal motivo, una serie de impuestos por parte del Príncipe, como requisitos indispensables para poder llevarse a cabo la explotación del subsuelo.

González Guerrier nos proporciona un ejemplo de este sistema, al mencionar el artículo 30. de la Ley Minera Austriaca de 1854, que declara que "por derecho de regalía se entiende el derecho majestuoso, a virtud del cual ciertos minerales que se encuentran en su yacimiento natural están reservados y a la disposición del Soberano" (11).

En nuestro país el sistema regalista fue seguido por la mayor parte de las leyes y ordenanzas de la Colonia y algunas de la -- Epoca Independiente.

1.2.1.5. DOMANIAL.

El sistema domanial establece que las minas o ya-

(11) González Guerrier Eduardo.- Op. Cit.- Pág - 34.

cimientos mineros son bienes del dominio público de la Nación y no bienes patrimoniales del Estado, es decir, que los recursos mineros se encuentran a disposición de la Nación y no son susceptibles de apropiación individual, por lo que debe ser dicha Nación, representada por el Estado, la que conceda el derecho a explorar, explotar y aprovecharse de las sustancias minerales que se encuentran en el subsuelo.

En este sistema se admite el principio de la regalía minera, pero sólo como una forma de la soberanía, que se reserva al Estado, quien al disponer de la propiedad de las sustancias minerales, no lo hace en beneficio propio, sino procurando el bienestar de la colectividad y racionalizar esa riqueza por ser un recurso no renovable.

Sanguinés Medina nos dice que "partiendo de la distinción entre el suelo y subsuelo como dos cosas separadas, capaces de ser objeto de derechos de dominio independientes uno de otro, el sistema domanial-regalista considera que el subsuelo, que no pertenece a nadie en particular, debe pertenecer al Estado, que es el representante de la colectividad. El enunciado sobre el que se edifica este sistema, es que el derecho del propietario del suelo sólo alcanza la superficie, sin afectar en forma alguna al subsuelo, cuyo dominio corresponde al Estado. En consecuencia, - el superficiario no puede oponerse a que se explore el subsuelo correspondiente, ni a que sobre él se constituya un derecho de propiedad extraño. - Y en caso de que el mismo superficiario se interesara en adquirir el dominio del subsuelo, deberá solicitarlo y obtenerlo del Estado, con las formalidades respectivas" (12).

(12) Sanguinés Medina Claudio.- Curso de Derecho Minero.- México.- 1940.-

Lo anterior nos confirma que la Nación tiene el dominio originario sobre las sustancias minerales, y que es a través del Estado como puede conceder dichas sustancias a los particulares para su explotación, estableciendo la facultad del Poder Público para vigilar y garantizar el ejercicio de los derechos y gravar con impuestos y contribuciones los productos minerales, para participar en esta forma de los beneficios de la explotación a la colectividad.

Hay que aclarar que no obstante que Sanguinés Medina habla del "sistema domanial-regalista" como uno solo, son distintos, - como ya vimos, ya que el sistema domanial o dominal se refiere a la soberanía y es un concepto jurisdiccional, y el sistema regalista se vincula a la propiedad y es un concepto patrimonial.

Concluiremos diciendo que el sistema domanial adopta el concepto de dominio directo, al reconocer a la Nación, representada por el Estado en su calidad de persona jurídica, como dueño originario de todos los yacimientos minerales. Por tanto, este sistema es el más acertado, ya que contiene los principios establecidos en nuestra Constitución - Federal, como son el de dominio directo de la Nación sobre los recursos - minerales y el de la facultad de otorgar concesiones a los particulares - para la explotación de los mismos.

1.2.2. EL DOMINIO DIRECTO DE LA NACION SOBRE LAS SUSTANCIAS MINERALES.

1.2.2.1. LA LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES.

Para la realización de sus atribuciones el Estado tiene un conjunto de bienes materiales que constituyen el dominio o-

patrimonio del mismo, el cual está regulado por la Ley General de Bienes Nacionales, la que establece en su artículo 1o. que el patrimonio nacional se compone de:

"1. Bienes de dominio público de la Federación, y

11. Bienes de dominio privado de la Federación".

El artículo 2o. de la misma Ley señala, entre otros, que son bienes de dominio público:

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

En sus restantes once fracciones, el mismo artículo 2o. nos indica los otros bienes que también son del dominio público, tales como los de uso común; los enumerados en la fracción 11 del artículo 27 Constitucional; el suelo del mar territorial y el de las aguas marítimas interiores; los inmuebles destinados por la Federación a un servicio público, los propios que utilice para dicho fin y los equiparados a éstos; los monumentos históricos, artísticos y arqueológicos; los terrenos baldíos y ganados al mar, ríos, lagunas, etc.

A su vez el artículo 5o. de la Ley de que se trata, determina que los bienes de dominio público estarán sujetos exclusivamente a la jurisdicción de los Poderes Federales.

Por último, el artículo 80. de la misma Ley señala que, "salvo lo que dispongan otras leyes que rijan materias especiales respecto del patrimonio nacional, corresponderá a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas la posesión, vigilancia, conservación, administración y demás actos y operaciones relacionadas con los bienes - mencionados". Lo anterior implica, para fines de este estudio, que existe otro grupo de bienes del patrimonio nacional que están regidos por leyes especiales, caso en el que están los comprendidos en los párrafos cuarto y sexto del artículo 27 Constitucional, concretamente los minerales, sujetos a la Ley Minera y cuya aplicación y observancia corresponde a la - Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal.

Por otra parte, los párrafos cuarto y sexto del artículo 27 Constitucional, establecen los dos conceptos jurídicos básicos sobre los que descansa el régimen del subsuelo de México, que son el de "dominio directo de la Nación" sobre los recursos minerales y el del "régimen de concesión" para la explotación y aprovechamiento de los mismos.

El primer concepto lo engloba el párrafo cuarto del artículo 27 del citado Ordenamiento legal, al establecer que: "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 sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos que 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 y 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 fija el derecho internacional."

1.2.2.2. EL DOMINIO DIRECTO.

Para explicar la naturaleza del dominio directo de la Nación sobre las sustancias minerales se recurre a cuatro criterios: el primero nos dice que el dominio directo es un dominio eminente; el segundo trata de explicar el dominio directo considerando que la Nación tiene sobre las sustancias minerales la misma relación jurídica que conserva el dueño de la cosa con la enfiteusis; el tercero considera que el dominio directo tiene el mismo carácter que el dominio radical del antiguo derecho español, y el cuarto y último criterio sostiene que el dominio directo es un verdadero derecho de propiedad en favor de la Nación.

De los cuatro criterios que tratan de explicar la naturaleza del dominio directo de la Nación sobre las sustancias minerales, descartamos el primero porque, siguiendo al Lic. Ignacio Burgoa, considerar al dominio directo como dominio eminente es una idea contraria al espíritu del párrafo cuarto del artículo 27 Constitucional, ya que el-

dominio eminente es un atributo de la Soberanía del Estado que consiste en la jurisdicción que ejerce sobre todos los bienes situados en su territorio y que le permite legislar sobre dichos bienes, facultándolo para constituir la propiedad privada, expropiarla, etc. Por tanto, el dominio eminente no es una forma especial de propiedad, y estimarlo igual que al dominio directo equivale a considerar a las sustancias minerales en la misma situación que todos los demás bienes que están dentro de la República, lo que es contrario al sentido que el párrafo cuarto le da a la propiedad que tiene la Nación sobre tales sustancias al establecerla inalienable e imprescriptible. El concepto de dominio eminente, recordemos, corresponde a la "propiedad originaria" y es consecuencia del imperio, soberanía o autoridad del Estado como persona política y jurídica sobre su territorio.- Así mismo, el Lic. Ignacio Burgoa nos dice que: "En un correcto sentido conceptual la propiedad originaria implica el dominio eminente que tiene el Estado sobre su propio territorio, consistente en el imperio, autoridad o soberanía que dentro de sus límites ejerce" (13). Y en el caso particular de las sustancias minerales, la Nación, a través del Estado, sí tiene el derecho de usar, gozar y disfrutar de las sustancias minerales directamente, mediante el régimen de asignación minera, o de otorgarles a los particulares esos derechos mediante el régimen de concesión minera. De ahí -- que el dominio directo de la Nación de que tratamos no arranque, como muchos han sostenido, de la famosa Bula Inter-Coeteris del Papa Alejandro VI de 4 de mayo de 1493.

(13) Burgoa Ignacio.- Las Garantías Individuales.- Editorial Porrúa, S.A.- México.- 1981.- Pág - 456.

El segundo criterio, dijimos, considera que la Nación tiene sobre las sustancias minerales la misma relación jurídica - que conserva el dueño de la cosa dada en enfiteusis. Esta tesis también - la consideramos equivocada, ya que la enfiteusis es un acto por medio del cual, conservándose el dominio, se entrega un bien a otra persona que adquiere el uso y disfrute, a cambio de una prestación determinada; y en el presente caso tenemos que el Estado no entrega ningún bien a cambio de - una prestación determinada y que las obligaciones que impone al particular la concesión no pretenden enriquecer al Estado sino beneficiar a la colectividad. Por otra parte, recordemos que el Estado puede, y lo hace, - explotar directamente las sustancias minerales que son de su dominio directo.

El criterio que nos dice que el dominio directo tiene el mismo carácter que el dominio radical del antiguo derecho español es también errónea, ya que las leyes españolas hablaban del dominio - radical que la Corona tenía sobre las minas y que consistía en que ésta podía darlas en favor de particulares, transmitiéndoles una propiedad que solo los obligaba a la entrega de un porcentaje de los productos y a la - explotación de las minas, pero tal propiedad era equiparable a la regulada por el Derecho Civil, y el Rey únicamente conservaba la facultad llamada "dominio radical", consistente en restituirse a sí la propiedad para volverla a otorgar con los mismos requisitos. Desde luego, lo anterior, - está distante del concepto de dominio directo, ya que el Estado no transmite ninguna propiedad dado que los recursos minerales son inalienables - e imprescriptibles.

El último criterio, recordemos, considera que la Nación tiene una propiedad perfecta sobre las sustancias minerales. - Fraga, en relación a esta tesis, nos dice que "tratándose de las sustancias minerales lo que ocurrió en la Colonia fue que el Monarca Español - no admitía que quedaran en manos particulares, sino que, además del dominio eminente que se reservaba, las incorporaba realmente a su patrimonio, de tal manera que sobre ellas la Corona tuvo una propiedad que pudo definirse como una propiedad completa, que es la forma como está consagrada en la Constitución" (14).

Como objeciones a esta tesis, nos dice Fraga, - se puede decir que "la inalienabilidad y la imprescriptibilidad vienen - a ser un obstáculo para que se hable de propiedad perfecta, ya que ésta - constituye la facultad de disponer libremente" (15). Sin embargo, el mismo autor citado advierte que dicha inalienabilidad e imprescriptibilidad "vienen a dar un carácter más enérgico a la propiedad que la Nación tiene, porque son medios de los cuales se ha valido la Constitución para garantizar que esa propiedad se conserve siempre por la Nación, a efecto - de que pueda responder a los fines de interés colectivo" (16), manifestando a continuación la circunstancia de que aún dentro del Derecho Civil la inalienabilidad no constituye un carácter contrario a la propiedad, - como sucede con el patrimonio familiar.

(14) Fraga Gabino.- Op. Cit.- Pág - 363.

(15) " " " " Pág - 363.

(16) " " " " Pág - 364.

El anterior criterio señalado es el que cremos correcto, señalando tan solo que la propiedad perfecta que la Nación tiene sobre las sustancias minerales no es una propiedad privada regida por el Derecho Civil, sino una propiedad que cae dentro del Derecho Público, afectada a la satisfacción de intereses sociales. El Maestro Serra Rojas nos indica que "el dominio directo a que alude el artículo 27 Constitucional, se refiere a una propiedad que corresponde al sentido moderno de una función social" (17).

El párrafo sexto del artículo 27 de la Constitución expresa: "...el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible, y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trate, 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".

De acuerdo a lo dispuesto en el párrafo constitucional transcrito, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible; esto es, que no puede transmitirse por ningún título y que ninguna persona puede adquirirlo por posesión, durante el tiempo y con los requisitos mediante los cuales se puedan adquirir otros bienes por prescripción positiva.

Por otra parte, dicho párrafo nos indica que la explotación, uso o aprovechamiento de las sustancias minerales sólo podrá

(17) Serra Rojas Andrés.- Derecho Administrativo.- Editorial Porrúa, S.A.- México.- 1961.- Segunda Edición.- Pág - 796.

realizarse mediante concesiones otorgadas por el Ejecutivo Federal. Esto no significa que la Nación, en base a su dominio directo sobre tales recursos, no pueda explotar directamente los mismos. A partir de la Ley Minera de 1961, apareció la figura administrativa de la "asignación" para ello.

1.3. EL REGIMEN DE RESERVAS MINERAS NACIONALES.

1.3.1. SIGNIFICADO, ANTECEDENTES Y FINES.

La palabra "reserva", en su acepción gramatical, significa "guarda, custodia que se hace de una cosa, o prevención de ella para que sirva a su tiempo" (18). Por su parte, la acción de "reservar" significa "guardar algo para el futuro" (19).

De lo anterior tenemos que el concepto de "reserva", en sus distintas significaciones, implica la noción de algo real y conocido que puede utilizarse en el futuro. Para el técnico-minero la expresión "reserva minera" se aplica concretamente a todo volumen de mineral conocido "in situ", por haberse efectuado trabajos de exploración, y generalmente se complementa agregándole las palabras "positiva", "probable" o "posible", según el caso. De aquí que el término de "reserva minera" implique la existencia real de un yacimiento mineral susceptible de ser explotado comercialmente.

(18) Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua.- Editorial - Espasa Calpe.- Madrid.- 1971.- Pág - 1145.

(19) Diccionario.- Op. Cit.- Pág - 1145.

El significado que sobre reservas mineras nacionales encontramos en nuestras diversas legislaciones mineras, y sus respectivos reglamentos, se circunscribe a la facultad administrativa de sustraer determinados yacimientos minerales del régimen común, para otorgarlos en asignaciones a entidades estatales, como son los organismos descentralizados mineros o las empresas de participación estatal mayoritaria también mineras, o bien, en concesión especial a personas físicas o empresas mineras, en base a un criterio que no implica necesariamente la existencia de algo real y conocido o de yacimientos minerales que hayan sido previamente explorados o desarrollados. Por lo tanto, el concepto de "reserva" que tiene el Estado es diferente a la acepción gramatical y al aspecto geológico minero, ya que físicamente es imposible reservar lo que no se conoce.

Al expedirse la Ley Minera de 1930, se expresó que uno de los principales objetivos que se perseguían con la creación de las reservas mineras nacionales, era la de fomentar la explotación minera en zonas aisladas, inexploradas o abandonadas. La actividad del Estado en este aspecto no se desarrolló todo lo deseable, por lo que existe hasta la fecha, salvo excepciones, un gran desconocimiento de la potencialidad del país en materia minera.

El argumento para justificar la política de conservación de los recursos minerales por parte del Estado, se basa en que éstos no son renovables, razón por la cual hay que conservarlos. Aceptando en parte esta teoría, queremos hacer notar que sí es conveniente otorgar-

concesiones sobre minerales susceptibles de agotarse, no obstante existir esta posibilidad, cuando el mineral resulte económicamente explotable, - pues puede suceder que se den circunstancias que hagan disminuir su demanda, tales como la probabilidad de encontrar sustitutos a ese mineral, - nuevos métodos de explotación y tratamiento que pueden hacer bajar su --- precio. En tal caso de nada serviría el haber reservado un mineral que no se aprovechó cuando era costeable.

Los grandes adelantos de la industria moderna hacen - que la minería se desarrolle en un medio esencialmente dinámico. De ahí - que los yacimientos que hace años no eran económicamente explotables ahora lo sean. De la misma manera, yacimientos que hoy día no son económicamente explotables, lo serán dentro de pocos años; minerales considerados críticos hace algunos años, han dejado de serlo mediante los descubrimientos de la ciencia o por influencia de sustitutos o productos sintéticos. - Por consiguiente, la política de aprovechamiento de nuestros minerales -- deberá hacerse con un concepto dinámico, tanto en lo que se refiere a la potencialidad de los recursos minerales, como al desarrollo de la industria, y para ello deben tomarse en consideración no sólo las necesidades futuras, sino también las circunstancias presentes.

Las reservas mineras nacionales aparecen mencionadas por primera vez en el texto original de la fracción 1 del artículo 8o. de la Ley Minera de 1930, tal como fue publicado en el Diario Oficial de 7 - de agosto del año mencionado. "Con base en esta disposición, se incorpo-

raron a las reservas nacionales diversos lotes previa declaratoria de libertad; pero su incorporación a las reservas parecía no tener mayor efecto que el de sustraerlos a su explotación por los particulares" (20). Más tarde, por Decreto de 28 de agosto de 1934, publicado el 31 del mismo mes, se introdujeron modificaciones y adiciones importantes a la Ley Minera de 1930, al sustituir el artículo único transitorio, que en el texto original integraba el Capítulo XXIII, por un nuevo Capítulo marcado con igual número, con el objeto de:

1. Establecer para las sustancias incluidas ya en las reservas mineras nacionales una reglamentación legal;

2. Adicionar el artículo 80. de la Ley, a fin de señalar que por lo que hace a "los terrenos que forman parte de las reservas mineras nacionales, mientras no se publique la declaración de libertad de los mismos", no podrán admitirse solicitudes de concesión ni otorgarse éstas, considerándose como "no libres";

3. Adicionar la Ley con un nuevo Capítulo, el XIII, denominado "De las Reservas Nacionales", integrado por los artículos 126-a 129, y

4. Por último, crear el organismo público descentralizado denominado "Comisión de Fomento Minero".

El Capítulo XIII de la Ley Minera de 1930, además de indicar los fines que se perseguían con la constitución de las reservas -

(20) Campillo Sainz José.- Reservas Mineras Nacionales.- Editorial Stylo.-

mineras nacionales, determinó:

1. Que las reservas sólo podían constituirse en terrenos libres;

2. Que tales reservas podían decretarse:

A) Por sustancias, en cuyo caso se decretaba la incorporación a este régimen de una sustancia determinada en alguna región o en toda la República,

B) Por zonas, incorporando a este régimen todas las sustancias que se encontrasen en una determinada zona, y

C) Finalmente, se determinó que invariablemente formaban parte de las reservas, los criaderos en placeres, el cloruro de sodio, etc.

La declaratoria de incorporación a las reservas mineras nacionales debía publicarse en el Diario Oficial y expresar categóricamente el fin para el que se constituía. Tal constitución, por ejemplo, podía ser destinada al patrimonio de la Comisión de Fomento Minero (artículo 130, Base Primera, inciso g), organismo que podía explorarla o explotarla por sí misma o darla en explotación a particulares mediante contrato.

3. La exploración y explotación de las sustancias o zonas constituidas en reservas mineras nacionales, podían efectuarse:

A) Por los particulares, de dos maneras:

a) Directamente de la Secretaría, - mediante concesión, si las reservas no estaban incorporadas a la Comisión de Fomento Minero,

b) Mediante contrato con la Comisión de Fomento Minero si la reserva está incorporada al patrimonio de ese organismo.

La referencia a la Comisión de Fomento Minero nos --- obliga a expresar que su regulación la hacía el Capítulo XIV de la Ley - Minera de 1930, integrado únicamente por los artículos 130 y 131. En dichos artículos se determinaba su constitución, objeto, forma de integración de su patrimonio, etc., como veremos cuando llegemos al estudio de la misma.

1.3.2. REGLAMENTACION DE LAS RESERVAS MINERAS NACIONALES.

Las "reservas mineras nacionales" fueron objeto de diversas reglamentaciones. Así tenemos que el primer reglamento "del artículo 129" (de la Ley Minera de 1930), fue expedido el 19 de marzo de 1935, a fin de regular de manera particular las concesiones especiales otorgadas con base en el aludido artículo. El 4 de abril de 1939, se expidió un nuevo reglamento sobre concesiones especiales en reservas, que difirió - del anterior por cuanto determinaba que las concesiones podían ser de ca- teo o de explotación con un período preliminar de preparación de trabajos. Por último, el 23 de diciembre de 1941, se dictó otro reglamento que distinguió dos clases de concesiones (regidas en principio por el artículo - 129 de la Ley Minera de 1930), que eran:

1. Concesiones para la explotación por zonas,
- y
2. Concesiones para la explotación por pertenencias.

Las primeras concesiones para la explotación por zonas se otorgaron para placeres de oro o estaño de acarreo a favor de personas físicas de nacionalidad mexicana. Eran intransferibles y de duración ilimitada. Las concesiones para la explotación por pertenencias se otorgaron para depósitos, criaderos o yacimientos distintos de los mencionados. Esta última clase de concesiones sí podían ser traspasadas con el único requisito de notificarlo a la entonces Secretaría de Economía, siempre y cuando el concesionario tuviere más de dos años de explotar la concesión. Antes de ese plazo se requería autorización para enajenar la misma. Esta última clase de concesiones eran ilimitadas, con un derecho de preferencia para renovarlas si se cumplían las obligaciones.

El artículo 128 de la Ley Minera de 1930 fue reformado el 31 de diciembre de 1943, según publicación del Diario Oficial de 7 de febrero de 1944.

Las dudas existentes para la aplicación del reglamento de 1941, dieron origen al Decreto de 29 de febrero de 1944, por medio del cual se derogó expresamente el reglamento que sobre reservas mineras se había expedido el 19 de marzo de 1935, así como las demás disposiciones expedidas con anterioridad.

En la Exposición de Motivos de la Ley Minera de 1961, que sustituyó a la Ley Minera de 1930, se expresó en relación al tema que nos ocupa:

"...La nueva Ley instituye un régimen integral de --- constitución y manejo de reservas mineras nacionales respecto de sustan--

cias o zonas cuya explotación amerita ser sometida a regulación especial en los casos siguientes:

a) Sustancias que por su naturaleza o por su escasez deben quedar reservadas exclusivamente al Estado,

b) Sustancias que por ser esenciales para el desarrollo económico del país requieren ser controladas en forma especial por parte del Estado,

c) Sustancias que por considerarse de interés público, temporal o circunstancialmente deben quedar sustraídas a toda explotación,

d) Zonas que por su situación o condición naturales son especialmente adecuadas para la minería o inadecuadas para otro tipo de explotación.

En relación con el grupo de sustancias esenciales para el desarrollo económico del país, la Ley prevé el otorgamiento de concesiones cuya tramitación y autorización se someten a reglas similares a las que rigen en materia de concesiones ordinarias, pero que incluyen normas específicas sobre la índole, oportunidad y costo de los trabajos que deberán efectuarse, sobre la participación que el Estado se reserva en los productos de explotación o en los rendimientos y sobre la preferencia de su aprovechamiento industrial respecto a su exportación.

Para eliminar la posible arbitrariedad de las autoridades en la expedición de concesiones especiales de explotación de sustancias o zonas incorporadas a las reservas mineras nacionales, la Ley instituye un sistema de concurso que hace posible otorgar dichas concesiones -

a los particulares que acepten condiciones más ventajosas desde el punto de vista del interés general..." (21).

Lo antes transcrito nos indica las nuevas modalidades que la Ley Minera de 1961 introdujo en el régimen de reservas mineras nacionales; régimen que fue recogido en esencia por la nueva Ley Minera, según pasamos a ver.

En la actual Ley Minera encontramos reguladas las reservas mineras nacionales en su Capítulo Séptimo, integrado por los artículos 71 a 75. El primero de ellos, el 71, nos indica, como lo hizo la Ley Minera de 1961, que el Ejecutivo Federal está facultado para establecer, mediante acuerdo de la hoy Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, reservas mineras nacionales respecto de sustancias o zonas que tuvieren las siguientes características:

"1. Respecto de sustancias, en terrenos libres o no libres, sin afectar las que estén amparadas por concesiones vigentes o solicitudes en trámite, y

11. Respecto de zonas en terrenos libres".

Además se expresa que: "los criaderos en placeres, los yacimientos de fierro, carbón, azufre, fósforo y potasio, invariable-

(21) Exposición de Motivos para la Edición Especial de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia de Explotación y Aprovechamiento de Recursos Minerales, dado a conocer a los representantes de los países miembros del Grupo Internacional de estudio del plomo y del zinc, que asistieron a la Tercera Reunión que se efectuó en México del 15 al 24 de marzo de 1961.- SEPANAL.- 1962.- Págs - 12 y 13.

en su artículo 60., que las entidades públicas mineras pueden obtener normalmente asignaciones sobre zonas o sustancias no reservadas.

Conforme al artículo 72 de la Ley Minera vigente, las reservas mineras nacionales estarán constituidas:

"I. Por sustancias o zonas que no podrán ser explotadas y estarán destinadas a la satisfacción de necesidades futuras - del país;

II. Por sustancias que sólo podrán ser explotadas por el Estado por conducto de la Comisión de Fomento Minero y Empresas de Participación Estatal Mayoritaria mediante asignaciones, y

III. Por sustancias que podrán ser explotadas - por la Comisión de Fomento Minero y las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, mediante asignaciones, por Empresas de Participación Estatal Minoritaria o por los particulares, mediante el otorgamiento de concesiones especiales".

El Ejecutivo Federal, mediante acuerdo a la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, podrá desincorporar de las reservas mineras nacionales, sustancias o zonas que formen parte de las mismas, o cambiar su clasificación dentro de los grupos a que se refieren las fracciones anteriores.

Por último, diremos que la fracción II del mismo artículo 72 nos dice que: "Las reservas mineras nacionales que constituyen los grupos I y II, sólo podrán cambiar de clasificación al grupo III, después de que hubieren transcurrido cuando menos seis años de la fecha de su incorporación".

Terminamos este apartado, señalando que, a nuestro juicio, la creación del régimen de reservas mineras nacionales determinó el fin de una etapa en nuestro régimen jurídico minero, ya que hasta su aparición la explotación de los recursos mineros sólo se había realizado por particulares mediante el régimen de concesión. A partir de su existencia encontramos que el Estado participa directamente de la explotación y aprovechamiento de los recursos minerales, mediante el régimen de "asignación" y a través de organismos públicos mineros que crea al efecto. Por consiguiente, es esta circunstancia la que nos lleva a escindir la explotación, explotación y aprovechamiento de las sustancias minerales en dos grandes rubros: Por el Estado y por los particulares, uno mediante la -- asignación, los otros mediante la concesión.

CAPITULO 11.

2. EL APROVECHAMIENTO DE LOS RECURSOS MINERALES POR EL ESTADO.

2.1. LA ASIGNACION MINERA.

2.1.1. CONCEPTO Y NATURALEZA JURIDICA.

De acuerdo con lo previsto por el artículo 7o. de la Ley-Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Minera, que es la vigente, la exploración, explotación y beneficio de las sustancias minerales por los organismos públicos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria mineros, se efectuará mediante asignación, "a petición de las mismas o por acuerdo del Ejecutivo Federal".

La "asignación" es una figura jurídica nueva en nuestro Derecho Administrativo, poco conocida y por consiguiente poco estudiada. Algunos autores de prestigio ni siquiera la nombran, como es el caso de Gabino Fraga. Otros, como Serra Rojas, la definen en los mismos términos que lo hizo la Ley Minera de 1961, sin proporcionarnos más información -- que la de que se trata de una institución que tiene parecido con la concesión. La Dra. Becerra González, en su libro de Derecho Minero, procede igual. Sólo Miguel Acosta Romero nos proporciona una definición de asignación, como veremos más adelante.

La Real Academia Española de la Lengua nos dice que el término de asignación significa: "Acción y efecto de asignar" (22). La misma Academia nos expresa que por asignar debemos entender "Señalar lo que corresponde a una persona o cosa" (23).

(22) Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua.- Op. Cit.-

Pág - 131.

(23) Diccionario.- Op. Cit.- Pág - 131.

Por su parte, la Ley Minera de 1961 que, como dijimos, creó la asignación, determina en el segundo párrafo de su artículo 4o. que:

"Se entiende por asignación, los actos administrativos- por los cuales se incorporan al patrimonio de las entidades (públicas mineras) los derechos para explotar las sustancias de que trata el párrafo-anterior".

Ha sido muy discutido en el sector minero la constitucionalidad de la facultad del Estado para explotar a través de sus entidades - públicas mineras los yacimientos minerales que son del dominio directo de la Nación. Recuérdese simplemente que el párrafo sexto del artículo 27 -- Constitucional nos indica que "La explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata (los que se detallan en el párrafo --- cuarto anterior), por los particulares o sociedades constituidas conforme a leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes". Es precisamente lo anterior lo que ha llevado a - concluir a muchos que la Constitución sólo previó el régimen de concesión para la explotación de los yacimientos minerales y que el Estado no tiene facultad para aprovecharlos por sí mismo.

Respecto a este punto, el Lic. Eduardo Bustamante, Secretario del Patrimonio Nacional, expresó lo siguiente:

"La Ley reconoce expresamente la facultad del Estado de llevar a cabo la explotación o aprovechamiento de los recursos minerales directamente o por conducto de empresas en las que él participe. Sin base

legal o doctrinal se ha pretendido alguna vez limitar las facultades de dominio que corresponde a la Nación conforme al artículo 27 Constitucional, negando al Poder Público capacidad legal para llevar a cabo directamente actividades de explotación minera, como si fuera admisible que el titular de un derecho pudiera autorizar a un tercero para ejercerlo en forma que él mismo no pudiera emplear. La definición de este punto se juzgó conveniente en consideración a que los progresos científicos y tecnológicos de los últimos años obligan al Estado a ejercer un control efectivo sobre las sustancias que por su naturaleza o por los usos a que puedan destinarse conviene al interés general que queden sustraídas a la actividad especulativa de los particulares. Sin sacrificar esta conveniencia, la explotación minera que se realice por el Estado quedará sometida a formas y procedimientos que la ley establece y la participación conjunta del Estado y de los particulares requerirá ser autorizada en cada caso por decreto del Ejecutivo y ampararse en la expedición de concesiones ordinarias" (24).

Miguel Acosta Romero nos dice que la asignación "es una figura jurídica que tiene paralelo con la concesión minera y que se define como un acto administrativo mediante el cual el Estado otorga a las entidades públicas mineras el derecho de explotar las sustancias mineras contenidas en la zona motivo de la asignación, así como los derechos conexos necesarios para poder ejecutar dichos trabajos de explotación" (25).

(24) Edición Especial de la Ley Minera de 1961.- Op. Cit.- Pág - 8.

(25) Acosta Romero Miguel.- Teoría General del Derecho Administrativo.- Editorial Porrúa, S.A.- México.- Tercera Edición.- 1979.- Pág - 362.

Desglosando los elementos de la definición anterior tenemos que:

1. Es un acto administrativo.

Acosta Romero nos señala que el acto administrativo es - una especie del género acto jurídico, y a continuación nos indica que "es la manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública, esta decisión (agrega) crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos y obligaciones, es generalmente ejecutivo y - se propone el interés general" (26).

Considerando los elementos constitutivos del acto administrativo en relación a la asignación, tenemos sobre los mismos lo siguiente:

A) Sujetos:

a) Activo. Es el órgano administrativo creador del acto que, en la especie, es el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal (artículo 7o. de la Ley Minera).

b) Pasivo. Son aquéllos a quienes va dirigido o -- ejecutan el acto administrativo que, en el presente caso, son la Comisión de Fomento Minero, el Consejo de Recursos Minerales y las empresas de participación estatal mayoritaria (artículo 7o. de la Ley Minera).

B) Hay una manifestación externa de voluntad:

(26) Acosta Romero Miguel.- Op. Cit.- Pág - 299.

La manifestación externa de la voluntad de la administración debe exteriorizarse, manifestarse objetivamente. La doctrina señala que debe ser espontánea y libre y, además, dentro de las facultades del órgano, lo que respecto a la asignación ocurre en los términos del artículo 7o. de la Ley Minera, de la fracción 1 del artículo 33 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y de la fracción 11 del artículo 5o. del Reglamento Interior de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal.

C) Objeto:

De la división que se hace del objeto del acto administrativo, nos interesa en especial el objeto directo y particularmente la creación y transmisión de derechos y obligaciones de la asignación, que son, de acuerdo con el artículo 7o. de la Ley Minera, los de explorar, explotar y beneficiar las sustancias contenidas en las zonas que al efecto otorgue el Ejecutivo Federal.

El objeto indirecto de la asignación será, desde luego, la realización de las actividades señaladas en el párrafo que antecede por parte de los organismos públicos mineros; esto es, cumplir su cometido explorando, explotando y beneficiando las sustancias minerales.

Respecto al objeto material, creemos que es la zona o lote donde se ubican las sustancias minerales y no éstas como algunos opinan. Desde luego, dicho objeto debe ser posible física y jurídicamente, entendiéndose por esto último, a nuestro juicio, que dicha zona o lote sea-

libre, esto es, que no esté amparado por una solicitud de concesión o --- asignación o por éstas últimas, en los términos del artículo 18 de la Ley Minera, excepto el caso de coexistencia que señala el artículo 20 del mismo Ordenamiento.

D) Por último, Forma:

La forma, nos dice Acosta Romero, "constituye - la manifestación material objetiva en que se plasma el acto administrativo, para el efecto de que pueda ser apreciada por los sujetos pasivos..." (27), la cual puede ser verbal o escrita mediante acuerdos, decretos, oficios, circulares, etc.

La Ley Minera, en su artículo 7o., nos dice que la asignación será otorgada por "acuerdo" del Ejecutivo Federal. La disposición anterior la confirma el Reglamento de la Ley antes citada, en su artículo 56 para las asignaciones que el Ejecutivo Federal determina "perse", y por la fracción III del artículo 60 para las asignaciones que son solicitadas por los organismos públicos mineros.

No obstante que la Ley Minera nos habla de --- "acuerdo", por el cual entendemos "la decisión de un órgano superior en - asuntos de su competencia, que se hace saber al inferior generalmente por escrito" (28), creemos que en la especie se trata de un decreto, esto es, "una decisión de un órgano del Estado que crea situaciones jurídicas concretas o individuales y que requiere de cierta formalidad (publicidad), a

(27) Acosta Romero Miguel.- Op. Cit.- Pág - 307.

(28) " " " " " Pág - 406.

efecto de que sea conocido por aquellos a quienes va dirigido" (29).

Independientemente de la diferencia sustancial que existe entre acuerdo y decreto, apreciable en las definiciones que -- de una y otra dimos en el párrafo anterior, recordemos que el acuerdo "no reviste una determinada forma" (30), mientras que el decreto sí, concretamente de publicidad, y que los segundos párrafos de los artículos 7o. de la Ley Minera y 56 y 60, fracción 111, nos indican que los acuerdos de --- asignación se publicarán en el Diario Oficial de la Federación.

Confirma nuestro punto de vista el Maestro --- Acosta Romero que nos dice: "Consideramos que (la asignación) constituye un decreto de destino mediante el cual la Administración Pública Federal señala y afecta una superficie y los minerales contenidos en el subsuelo de la misma, para que sean explotados por una entidad pública minera"(31).

De acuerdo con la doctrina, para disponer de - un bien del dominio público, el Estado necesita, mediante decreto, destinarlo al uso de determinado órgano del propio Estado (decreto de incorporación) o desincorporarlo de dicho dominio (decreto de desincorporación).

En los dos casos, decreto de incorporación o - de desincorporación de bienes del dominio público, generalmente se les ha llamado "decretos de destino", por la propia naturaleza del acto jurídico que destina un bien a un fin determinado. Esta situación es reconocida en

(29) Acosta Romero Miguel.- Op. Cit.- Pág - 401.

(30) " " " " " Pág - 407.

(31) " " " " " Pág - 362.

el segundo párrafo del artículo 5o. de la Ley General de Bienes Nacionales. Por tanto, siendo los bienes que integran la asignación de aquéllos a que se refiere el párrafo cuarto del artículo 27 Constitucional, consideramos que para asignarlos a un organismo público minero, además del acto administrativo consistente en la propia asignación, se requiere se dicte el respectivo decreto de destino a que hicimos referencia.

Para concluir, diremos que la asignación a nuestro juicio no crea derechos reales. El depósito mineral continúa siendo de la Nación. La asignación sólo permite el aprovechamiento de las sustancias minerales por un organismo público minero dentro de la zona o lote que específicamente se le determine.

2.1.2. CLASES Y CARACTERISTICAS.

La actual Ley Minera señala en su artículo 17, al igual que la Ley anterior de 1961 lo hizo en su artículo 4o., la existencia de dos clases de asignaciones, que son:

A) Las que se otorgan a petición (por solicitud) de los organismos públicos mineros, y

B) Las que se otorgan por acuerdo del Ejecutivo Federal.

A su vez, sobre la primera clase de asignaciones tenemos que existen dos especies, que son:

A) De exploración, y

B) De explotación.

El artículo 74 de la Ley Minera nos indica que la Secretaría del Patrimonio (hoy de Energía, Minas e Industria Paraestatal),

"podrá otorgar asignaciones para la exploración o explotación al Consejo de Recursos Minerales, la Comisión de Fomento Minero y Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, de acuerdo con sus objetos en terrenos amparados por asignaciones o concesiones otorgadas, de sustancias no comprendidas en los títulos respectivos, y que estén declaradas o se declaren reservas mineras nacionales".

Independientemente de lo anterior, el hecho de que se otorguen asignaciones al Consejo de Recursos Minerales, organismo que tiene como objeto primordial la exploración geológico-minera, de acuerdo a la fracción 1 del artículo 95 de la Ley Minera, y a la Comisión de Fomento Minero, organismo que es el único facultado para explotar conforme a la fracción 1 del artículo 91 de la misma Ley, confirma lo dicho en el párrafo anterior.

Además de lo establecido por el artículo 74 citado, la Ley Minera nos expresa, en su artículo 16, que las asignaciones de explotación "facultan a sus titulares para realizar las obras y trabajos conducentes a la exploración y explotación y para disponer de los productos minerales que obtengan con sus trabajos en los términos de la Ley".

En cambio, la Ley aludida nada nos dice respecto a las asignaciones de exploración. Sólo nos indica, en su artículo 26, que "la investigación de los recursos minerales de la Nación es de interés público..", así como de que "El Ejecutivo Federal llevará a cabo los estudios, trabajos, investigaciones y exploraciones que sean necesarios para planear su mejor aprovechamiento". El mismo numeral agrega, en su párrafo-

tercero, que "las entidades y organismos públicos que realicen exploraciones o que en el ejercicio de otras funciones, conozcan datos geológicos - relacionados con recursos minerales, estarán obligados a dar a conocer al Consejo de Recursos Minerales el resultado de las exploraciones o la información con que contaren". Tenemos, luego entonces, que las asignaciones de exploración facultan a sus titulares a realizar trabajos similares a los que señala la Ley para las concesiones de este tipo.

Por lo que se refiere a la segunda clase de asignaciones, las que se otorgan directamente por acuerdo del Ejecutivo Federal, aún cuando la Ley Minera no establece nada al respecto, pueden ser al mismo tiempo de exploración y explotación, según hemos podido constatar en las inscripciones que de las mismas obran en el Registro Público de Minería.

El artículo 20 de la Ley Minera establece la posibilidad de que existan asignaciones coexistentes; esto es, no sólo que coexistan en un solo lote minero una asignación con una concesión, sino también dos asignaciones, incluso de las dos clases señaladas; esto es, una asignación tramitada por solicitud a petición de un organismo público minero con otra otorgada directamente por el Ejecutivo Federal, desde luego siempre y cuando se cumplan los requisitos de la coexistencia a que aludiremos cuando veamos las concesiones de este tipo en el Capítulo correspondiente. El artículo 75 de la Ley de que se trata establece que "cuando se presentaren simultáneamente dos o más solicitudes de asignación sobre el mismo terreno, la Secretaría del Patrimonio Nacional decidi-

rá cuál tendrá preferencia, o si es posible la coexistencia de explotaciones, las autorizará de acuerdo con las disposiciones de esta ley".

Las asignaciones de la primera clase, conforme a los artículos 27 de la Ley Minera y 57 de su Reglamento, se presentan - por solicitud en la Agencia de Minería correspondiente, conteniendo los - datos y documentos exigidos por el artículo 70 del Reglamento a las solicitudes de concesión, y se publican en el Diario Oficial de la Federación con el objeto de que los que se consideren con derecho a oponerse puedan comparecer ante la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal a exponer lo que a su derecho convenga. Los requisitos y el procedimiento - de tales solicitudes se regula en los artículos 57 a 67 inclusive del Reglamento mencionado.

Por su parte, las asignaciones que acuerda directamente el Ejecutivo Federal carecen del procedimiento aludido. El artículo 56 del Reglamento nos expresa en su primer párrafo que: "El Ejecutivo, mediante acuerdo a la Secretaría, podrá asignar a las entidades a - que se refiere el artículo 7o. de la ley, las sustancias que requieran para su exploración y explotación en zonas determinadas. El Ejecutivo determinará en qué casos dichas sustancias deban quedar incorporadas a las reservas mineras nacionales".

De acuerdo con el artículo 34 del Reglamento - antes mencionado, las asignaciones de explotación por solicitud ampararán un solo lote minero con superficie máxima de 500 hectáreas. Respecto a las asignaciones que el Ejecutivo otorga directamente, no tiene límite de superficie.

Para terminar, diremos que tanto el artículo 7o. de la Ley Minera como el 56 de su Reglamento, establecen que el acuerdo de asignación, cualquiera la clase o especie que sea, deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

2.1.3. DERECHOS Y OBLIGACIONES.

Debemos señalar en principio que los derechos principales que otorgan las asignaciones, cualquiera que sea su clase, son el de explorar, explotar y beneficiar las sustancias minerales objeto de las mismas. Al respecto tenemos que el artículo 16 de la Ley Minera señala que las asignaciones de explotación "facultan a sus titulares para realizar las obras y trabajos conducentes a la exploración y explotación, y para disponer de los productos minerales que obtengan con sus trabajos".

Es oportuno señalar que los derechos y obligaciones que impone la Ley Minera a las asignaciones sólo son para las que solicitan los organismos públicos mineros, ya que por lo que se refiere a las asignaciones que el Ejecutivo Federal acuerda directamente, sus derechos y obligaciones se encuentran en las bases del decreto, esto es, las fija el propio Estado.

Ahora bien, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 31 de la Ley Minera, "serán aplicables a las asignaciones, en lo conducente, las disposiciones de esta ley que rigen las concesiones mineras excepto las que se refieren al límite de superficie y al número de sustancias". Por lo tanto, este artículo permite válidamente inferir que los derechos conexos que la ley otorga a las concesiones le son apli-

cables a las asignaciones en lo general, ya que nos encontramos con que tanto la Ley Minera como su Reglamento regulan derechos y obligaciones - específicamente aplicables a las asignaciones, como veremos.

En base a lo dispuesto por el artículo 31 - citado, nos remitimos al artículo 37 de la Ley Minera que regula los derechos conexos de las concesiones, los cuales, dijimos, resultan aplicables también a las asignaciones de las dos clases. Estos derechos, a reserva - de estudiarlos con más detalle cuando se hable de la concesión minera, -- por estar referidos a ella, son:

1. A que sea expropiado u ocupado el terreno indispensable para:

a) Hacer todas las instalaciones, oficinas y anexos que sean necesarios para la explotación y aprovechamiento mineros,

b) Formar terreros y depósitos de jales - o desechos de plantas de beneficio, y

c) Construir estaciones de almacenamiento, plantas de bombeo, plantas de beneficio y demás instalaciones que fueren necesarias para los fines de la concesión.

2. A constituir en terrenos de propiedad - ajena servidumbres, necesarias para la construcción de vías de transporte, de acueductos, líneas de transmisión de energía para su uso exclusivo, -- tendido de tuberías y demás instalaciones que sean necesarias para los -- fines de la concesión.

3. A ejecutar obras subterráneas a través - de terrenos libres o amparados por otras concesiones o asignaciones, y a comunicarlás con la superficie del terreno, para hacer más económica la - extracción, el desagüe o la ventilación de las obras mineras.

4. A aprovechar las aguas que broten en el laboreo de las minas o que provengan del desagüe de éstas, siempre que -- sean utilizadas exclusivamente en los trabajos de explotación, en las --- plantas de beneficio o en el servicio doméstico del personal empleado en la industria.

5. A utilizar las aguas sobrantes de propiedad particular que sean indispensables para el servicio doméstico del personal empleado en la industria minera, y para la explotación y beneficio de las sustancias objeto de la Ley Minera.

Otros derechos que tienen los titulares de asignaciones son:

1. El de instalar y explotar plantas de beneficio, de acuerdo con lo previsto por el artículo 30 de la Ley Minera, que se ha interpretado en el sentido de que para tal objeto no necesitan obtener el título de concesión respectivo, cualquiera que sea la capacidad de la planta.

2. El de desistirse de las asignaciones siempre que no exista ninguna razón legal que lo impida.

3. Un derecho preferente para efectuar los trabajos de exploración que el Estado considere conveniente llevar a cabo a

través de terceros, dentro de los terrenos asignados, mediante contrato de obra, según dispone el artículo 26, segundo párrafo, de la Ley Minera.

Por lo que se refiere particularmente a las asignaciones por solicitud, podemos señalar un derecho de preferencia -- respecto de las solicitudes de concesión que se presenten simultáneamente sobre los mismos terrenos. Este derecho de preferencia respecto a las empresas de participación estatal mayoritaria está supeditado a la circunstancia de que las mismas no tengan capital extranjero.

En relación a las obligaciones de los titulares de asignaciones, podemos señalar que las principales son, desde luego, explorar y explotar las sustancias que comprendan las mismas, con la salvedad de que a diferencia de los concesionarios, los asignatarios deberán realizar estas actividades directamente, según establece el artículo 29 de la Ley Minera. El mismo numeral, sin embargo, les permite celebrar contratos de obra tendientes a realizar tales fines, con mexicanos y sociedades mexicanas ajustadas a la Ley Minera, previa autorización de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal.

Si bien es cierto que dijimos que los derechos generales de los concesionarios son aplicables para las asignaciones, en el caso de las obligaciones no ocurre lo mismo porque es el propio -- Estado el que lleva a cabo la exploración y explotación, a través de organismos públicos mineros que señala el artículo 60. de la Ley Minera.

Creemos que sólo las contadas obligaciones -- que la Ley Minera y su Reglamento establecen para las asignaciones por --

solicitud, son las únicas de tomarse en cuenta. Sobre las asignaciones que el Ejecutivo otorga directamente, ya habíamos indicado que sus obligaciones se consignan en el decreto respectivo.

Por tanto, tenemos como obligaciones que determina la Ley Minera y su Reglamento, las siguientes:

1. Los titulares de asignaciones de exploración están obligados a dar a conocer al Consejo de Recursos Minerales el resultado de las exploraciones o la información con que contaren, según establece el tercer párrafo del artículo 36 de la Ley. Obviamente, el Consejo de Recursos Minerales queda relevado de esta obligación cuando ella sea la que realice las exploraciones, que es lo que ocurre en la realidad.

2. A presentar los programas e inversiones que se proponga realizar la titular para la exploración o explotación de las sustancias materia de la asignación, en el momento de la solicitud, según prevee la fracción I del artículo 60 del Reglamento.

3. A comprobar la ejecución de los trabajos e inversiones establecidos en el programa respectivo, mediante un informe que de a conocer las obras o trabajos realizados, conforme a lo previsto en el artículo 64 del Reglamento.

4. Cuando la Comisión de Fomento Minero o el Consejo de Recursos Minerales proyecten llevar a cabo trabajos de exploración sobre terrenos no libres, lo deberán comunicar a la Secretaría de -- Energía, Minas e Industria Paraestatal, dándole a conocer la naturaleza de las obras, el procedimiento para ejecutarlas, las sustancias objeto de la exploración, etc.

2.1.4. CAUSAS DE EXTINCION.

El artículo 28 de la Ley Minera establece que: "El Ejecutivo Federal, de acuerdo con lo que establezca el Reglamento de esta ley, podrá cancelar las asignaciones..." A continuación agrega, "La declaratoria de cancelación se publicará en el Diario Oficial de la Federación".

Toca, luego entonces, al Reglamento de la Ley Minera el señalar las causas que pueden dar origen a que se extingan las asignaciones, y lo hace en su artículo 65, en el que se dispone:

"Las asignaciones se cancelarán cuando:

1. Desaparezca la asignataria,
11. La asignataria no lleve a cabo directamente la explotación, y
111. La asignataria no cumpla con las obligaciones consignadas en el acuerdo de asignación".

Analizando las tres causas de terminación de las asignaciones, encontramos que la primera de ellas es una causa por vía de consecuencia, toda vez que al desaparecer el organismo público minero, titular de la asignación, tiene necesariamente que extinguirse ésta porque no es posible la realización fáctico-jurídica del objeto que dió origen a la misma.

Las otras dos causas de terminación son medios que Acosta Romero denomina "anormales" (32), y corresponden concretamente

(32) Acosta Romero Miguel.- Op. Cit.- Pág - 322.

a la caducidad, por la que entendemos el medio de extinción de los actos-administrativos por la falta de cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley o en el propio acto administrativo. En el presente caso, -- por lo que toca a la causal a que alude la fracción II del artículo 28 en estudio, recordemos que el artículo 29 de la Ley Minera prevee que los - organismos públicos mineros deben explorar y explotar directamente las - sustancias que comprendan sus asignaciones, y que respecto a la causal - prevista en la fracción III del mismo numeral 28, nos remitimos a las -- obligaciones que establecimos para los asignatarios en páginas anteriores, las cuales, dijimos, las determina la propia Ley Minera en el caso de las asignaciones por solicitud o el propio acuerdo cuando se trata de las -- asignaciones que el Ejecutivo Federal otorga directamente.

El procedimiento de cancelación lo señala el artículo 66 del mismo Reglamento, que nos dice:

"Cuando desaparezca la asignataria la Secretaría cancelará la asignación respectiva dentro de los treinta días siguientes a la fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación de la Ley o decreto que ordene su desaparición.

En los casos a que se refieren las fracciones -- II y III del artículo antes citado, la Secretaría girará oficio a la asignataria, concediéndole un plazo de sesenta días naturales para que presente las pruebas y alegatos que a sus intereses convenga y practicará las - investigaciones que estime procedentes, para dictar resolución sobre la cancelación de la asignación de que se trate.

Los acuerdos que decreten la cancelación se inscribirán en el Registro y se publicarán en el Diario Oficial de la Federación.

2.2. PERSONAS QUE PUEDEN SER TITULARES DE ASIGNACIONES MINERAS.

2.2.1. LAS FORMAS DE ORGANIZACION ADMINISTRATIVA.

Antes de entrar al estudio de los organismos públicos mineros, conviene explicar brevemente los principios organizativos de la administración pública.

Tradicionalmente se han considerado cuatro formas de organización administrativa, que son:

1. Centralización,
2. Desconcentración,
3. Descentralización, y
4. Sociedades mercantiles y empresas de Estado.

Las formas de organización administrativa mencionadas no son equiparables a las formas de Estado ni a las formas de gobierno, nos indica Acosta Romero, "pues éstas últimas se refieren: la primera, a la entidad misma del Estado y, la segunda, a los órganos que ejercitan el poder, en el más alto rango (Ejecutivo, Legislativo y Jurisdiccional); en cambio, las formas de organización administrativa se refieren exclusivamente a la Administración Pública, o sea, Poder Ejecutivo y unidades administrativas que de él dependen, directa o indirectamente" (33).

(33) Acosta Romero Miguel.- Op. Cit.- Pág - 64.

Por tanto, debemos entender por organización administrativa "la forma o modo en que se estructuran y ordenan las diversas unidades administrativas que dependen del Poder Ejecutivo, directa o indirectamente, a través de relaciones de jerarquía y dependencia, para lograr una unidad de acción, de dirección y de ejecución, en la actividad de la propia administración, encaminada a la consecución de los fines del Estado" (34).

2.2.1.1. CENTRALIZACION.

De las cuatro formas de organización administrativa la primera, la centralización, se da cuando las unidades administrativas se ordenan y acomodan articulándose bajo un órgano jerárquico a partir del Presidente de la República, bajo la base de una subordinación estricta y directa de tales unidades al poder central.

La centralización administrativa implica, por tanto, la unidad de los diferentes órganos que la componen, existiendo entre los mismos "un acomodo jerárquico, de subordinación frente al titular del Poder Ejecutivo, de coordinación entre las Secretarías, Departamentos de Estado y Procuraduría General de la República, y de subordinación en el orden interno, por lo que respecta a los órganos de cada Secretaría, Departamentos de Estado y Procuraduría" (35).

La existencia de una relación jerárquica es, luego entonces, la principal característica de la centralización administrativa, y la misma está determinada por un vínculo jurídico que establece -

(34) Acosta Romero Miguel.- Op. Cit.- Pág - 64.

(35) " " " " " Pág - 66.

entre las diferentes unidades del Poder Ejecutivo la existencia de órganos superiores, coordinados e inferiores, agrupados de arriba hacia abajo, formando una estructura unitaria.

El vínculo jurídico no existe como un ordenamiento específico. Parte de la Constitución y continúa a través de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, diversas leyes orgánicas y especiales, reglamentos, decretos, circulares y demás disposiciones que regulan de manera particular a los diferentes órganos administrativos.

La relación jerárquica implica una serie de derechos y deberes entre los funcionarios de los órganos, que se denominan "poderes" entre superior e inferior, los cuales son:

1. Poder de nombramiento,
2. Poder de mando,
3. Poder de vigilancia,
4. Poder disciplinario,
5. Poder de revisión, y
6. Poder para la resolución de conflictos de competencia.

No es el propósito de este trabajo revisar todos y cada uno de los poderes enumerados. Simplemente diremos, siguiendo a -- Fraga, que éstos poderes se refieren a:

Poder de nombramiento: es "la facultad que tienen las autoridades superiores para hacer por medio de nombramientos la designación de los titulares de los órganos que les están subordinados"(36).

(36) Fraga Gabino.- Op. Cit.- Pág - 167.

Poder de mando: "Consiste en la facultad de las autoridades superiores de dar ordenes e instrucciones a los órganos inferiores, señalándoles sus lineamientos que deben seguir para el ejercicio de las funciones que les están atribuidas" (37).

Poder de vigilancia: es la facultad "que las autoridades superiores ejercen con relación a los empleados que de ella dependen" (38).

Poder disciplinario: consiste en la aplicación de penas de carácter administrativo, sin perjuicio de que se originen además una responsabilidad civil o penal, por falta de cumplimiento de los deberes.

Poder de revisión: este poder se ejercita respecto de los actos que realizan los órganos subordinados. Es así que los actos emanados de un ente inferior se encuentran sometidos a la aprobación previa, la suspensión, la anulación y la reforma.

Poder para la resolución de conflictos de competencia: es la facultad que permite delimitar los campos de acción de los órganos administrativos cuando las leyes administrativas no definen con precisión los límites de actuación de tales órganos.

2.2.1.2. DESCONCENTRACION.

La segunda forma de organización administrativa es la desconcentración, cuyo concepto, nos indica Acosta Romero, --

(37) Fraga Gabino.- Op. Cit.- Pág - 167.

(38) " " " " Pág - 169.

"dista mucho de ser preciso y está en plena evolución doctrinal y legal"-
(39).

La desconcentración es una respuesta a la centralización misma, para el país y para los particulares que tienen que recurrir a ella para el arreglo de sus negocios, y el perjuicio consiste en que el aumento creciente de la población y de los negocios a atender, se complica la maquinaria administrativa y se desarrolla una monstruosa burocracia que impide la agilidad y eficiencia de su funcionamiento. Para atenuar tales inconvenientes, se ha recurrido a la delegación de facultades administrativas, a la desconcentración y a los convenios de coordinación con las entidades federales.

Desde un punto de vista general, la desconcentración "implica siempre una distribución de facultades entre los órganos superiores y los órganos inferiores" (40), lo que lleva a una variedad de estructuras desconcentradas, como son la desconcentración funcional, vertical, horizontal y regional. No tiene caso para los fines de este estudio detallar estas modalidades, y solo diremos que las mismas tienen como género próximo que se otorgan al órgano desconcentrado determinadas facultades que les permita actuar con mayor eficacia y flexibilidad, sin dejar de existir el nexo de jerarquía con el órgano superior.

Entre las principales características de los órganos desconcentrados, Acosta Romero señala:

(39) Acosta Romero Miguel.- Op. Cit.- Pág - 156.

(40) " " " " " Pág - 157.

- "a) Son creados por una ley o reglamento,
- b) Dependen siempre de la Presidencia, de una Secretaría o de un Departamento de Estado,
- c) Su competencia deriva de las facultades de la Administración Central,
- d) Su patrimonio es el mismo que el de la Federación, aunque también puede tener presupuesto propio,
- e) Las decisiones más importantes, requieren de la aprobación del órgano del cual dependen,
- f) Tienen autonomía técnica,
- g) No puede tratarse de un órgano superior-
(siempre dependen de otro),
- h) Su nomenclatura puede ser muy variada,
- i) Su naturaleza jurídica hay que determinarla teóricamente en cada caso, estudiando en particular al órgano de que se trate, y
- j) En ocasiones tiene personalidad propia"

(41).

2.2.1.3. DESCENTRALIZACION.

Pasando ahora a la descentralización administrativa, señalaremos que Fraga nos indica que la misma "representa una corriente que día a día va tomando mayor incremento en los Estados contemporáneos y que en términos generales consiste en confiar algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración centrali-

(41) Acosta Romero Miguel.- Op. Cit.- Pág - 158.

zada una relación diversa de jerarquía, pero sin que dejen de existir --- respecto de ellas las facultades indispensables para conservar la unidad del Poder" (42).

A continuación, Fraga nos distingue entre -- descentralización administrativa de la política que se opera en el régimen federal, "porque mientras que la primera se realiza exclusivamente en el ámbito del Poder Ejecutivo, la segunda implica un régimen especial de los Poderes Estatales frente a los Poderes Federales" (43).

Las tres formas de descentralización administrativa generalmente aceptadas son:

1. La descentralización por servicio,
2. La descentralización por colaboración, y
3. La descentralización por región.

De estos tres tipos de descentralización nos interesa el primero para nuestro estudio. Del segundo y tercero sólo diremos que la descentralización por colaboración se da cuando "ante la imposibilidad de crear en todos los casos necesarios organismos especializados que recargarían considerablemente la tarea y los presupuestos de la Administración, se impone o autoriza a organizaciones privadas su colaboración, haciéndolas participar en el ejercicio de la función administrativa" (44); y que la descentralización por región "consiste en el establecimiento de-

(42) Fraga Gabino.- Op. Cit.- Pág - 202.

(43) " " " " Pág - 202.

(44) " " " " Pág - 210.

una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una determinada circunscripción territorial" (45).

La descentralización por servicio consiste en conferir una cierta autonomía a un servicio público determinado, dotándolo de personalidad jurídica especial y de un patrimonio propio. El otorgamiento de esta personalidad y del patrimonio puede obedecer a dos motivos: dar a un organismo determinado una simple autonomía técnica, esto es, no someterlos a las reglas de gestión administrativa y financiera, aplicables a los servicios centralizados, o bien concederles una verdadera autonomía orgánica que "supone la existencia de un servicio público que tiene prerrogativas propias, ejercidas por autoridades distintas del poder central y que puede oponer a éste su esfera de autonomía" (46). Es la existencia de esta autonomía orgánica la que para Fraga caracteriza a la verdadera descentralización.

Acosta Romero nos indica que la descentralización administrativa es una forma de organización que adopta la Administración Pública para desarrollar:

1. Actividades que competen al Estado,
2. O que son de interés general en un momento dado,
3. A través de organismos creados especialmente para ello, dotados de:

(45) Fraga Gabino.- Op. Cit.- Pág - 219.

(46) " " " " Pág - 204.

- a) Personalidad Jurídica,
- b) Patrimonio Propio, y
- c) Régimen Jurídico Propio" (47).

Como características de los organismos descentralizados, considerados como personas jurídicas colectivas de derecho público, Acosta Romero nos señala las siguientes:

"1. Son creados, invariablemente, por un acto legislativo, sea Ley del Congreso de la Unión (acto formal), o bien, Decreto del Ejecutivo (acto material)".

Es a partir de que entra en vigor el acto que crea a los organismos públicos descentralizados, cuando surge su personalidad jurídica para Acosta Romero (48).

"2. Tienen régimen jurídico propio".

Es este régimen jurídico el que regula la personalidad, patrimonio, denominación, objeto y actividad de los organismos públicos descentralizados, esto es, es lo que se llama su Ley Orgánica.

"3. Tienen personalidad jurídica propia que les otorga ese acto legislativo".

Tal personalidad les es otorgada por el acto creador.

"4. Denominación".

Es el conjunto de palabras mediante las cuales-

(47) Acosta Romero Miguel.- Op. Cit.- Pág - 187.

(48) " " " " " Pág - 188.

el Estado distingue y diferencia al organismo público descentralizado de otras instituciones. Equivale al nombre de la persona física. Habitualmente, por costumbre, se utilizan siglas o apócopeos.

"5. La sede de las oficinas y dependencias y - ámbito territorial".

Acosta Romero nos dice que es el equivalente al domicilio de las personas físicas, pero entendiendo por tal no sólo -- donde residen los órganos de decisión, sino también los lugares en donde actúa el organismo descentralizado. (49).

"6. Tienen órganos de dirección, administración y representación".

En casi todos los organismos públicos descentralizados existe un órgano de mayor jerarquía que es un cuerpo colegiado que representa los intereses de la Administración Central y, en ocasiones, de ciertos sectores que se afectan por la actividad de la institución --- descentralizada. Después se encuentra, en grado jerárquico inmediato, un órgano de representación unipersonal que tiene por funciones primordiales cumplir las decisiones y acuerdos del cuerpo colegiado, acordar en algunos casos con el titular del Poder Ejecutivo y representar al organismo en todos los ordenes. El titular de este órgano tiene el carácter de funcionario público.

"7. Estructura administrativa interna".

(49) Acosta Romero Miguel.- Op. Cit.- Pág - 189.

La estructura interna depende de la actividad del organismo público descentralizado. Generalmente existen una serie de órganos inferiores como son direcciones de áreas y departamentos por sectores de actividad.

"8. Patrimonio Propio".

El patrimonio de los organismos públicos descentralizados "es el conjunto de bienes y derechos con que cuentan para el cumplimiento de su objeto" (50). Dentro de este patrimonio encontramos bienes del dominio público y de dominio directo, como el caso de los organismos públicos mineros, y también de bienes y derechos sujetos al régimen de derecho privado.

"9. Objeto".

El objeto de los organismos públicos descentralizados es variable y se encuentra siempre supeditado a las razones de orden político y práctico que se tomaron en cuenta para su creación. Entre los muchos ejemplos ha considerar, podemos señalar como objetos frecuentes la realización de actividades que corresponden al Estado, la prestación de servicios públicos y la administración y explotación de determinados bienes del dominio directo de la Nación, como ocurre con los organismos públicos descentralizados mineros.

"10. Finalidad".

Siempre es la misma en todos los organismos públicos descentralizados y debemos entenderla como el propósito que per-

(50) Acosta Romero Miguel.- Op. Cit.- Pág - 194.

sigue el Estado al crearlos, de satisfacer intereses generales en forma rápida, idónea y eficaz.

"11. Régimen Fiscal".

Algunos organismos públicos descentralizados están exentos del pago de impuestos federales, locales o municipales. Otros, en cambio, sí pagan impuestos a la Federación. No existe por consiguiente uniformidad al respecto. Algunos autores estiman que si el organismo público descentralizado realiza una actividad que corresponde al Estado, los beneficios que obtenga (lo que no ocurre siempre) deberían acrecentar su patrimonio o bien ingresar al patrimonio del Estado como productos, pero no como impuestos, pues resulta ilógico que el Estado cobre impuestos a sus propios organismos.

2.2.1.4. EMPRESAS DE ESTADO.

La última forma de organización administrativa es la que corresponde a las sociedades mercantiles y empresas de Estado.

Acosta Romero nos dice que desde el punto de vista económico la empresa pública es la "conjunción de los factores de la producción para obtener bienes o servicios, que el Estado considera en un momento necesarios para el interés general o la satisfacción de necesidades colectivas" (51), proporcionándonos a continuación sus características, que son:

(51) Acosta Romero Miguel.- Op. Cit.- Pág - 206.

"a) Que el Estado aporte los elementos de capital, naturaleza, organización y regule el elemento trabajo,

b) Que la empresa se encuentre destinada a producir bienes o servicios para satisfacer las necesidades colectivas, sin -- que ello implique obtener lucro necesariamente,

c) Que la empresa se encuentre vigilada y controlada en su actividad por el Estado, pudiendo señalar éste las orientaciones de la misma,

d) El régimen de la empresa es de normas de Derecho Público y de Derecho Privado" (52).

En la práctica generalmente la empresa pública adopta como estructura jurídica la forma mercantil y dentro de ésta la de sociedad anónima, principalmente por tradición jurídica. Sin embargo, Acosta Romero nos señala varias excepciones a la afirmación anterior, proporcionándonos ejemplos de empresas desde el punto de vista económico que -- son manejadas dentro de la organización central, como Ferrocarriles del -- Sureste que es manejada directamente por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, la Lotería Nacional para la Asistencia Pública que es manejada como órgano desconcentrado de la Secretaría de Salud, y Petróleos -- Mexicanos que es manejada como órgano descentralizado agrupado al sector de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal. (53).

(52) Acosta Romero Miguel.- Op. Cit.- Págs - 206 y 207.

(53) " " " , " " Pág - 209.

Ya refiriéndonos concretamente a las empresas públicas que adoptan la forma mercantil, podemos decir que la teoría y la praxis del Derecho Administrativo se ha aceptado la existencia de empresas de participación estatal o sociedades de capital mixto o empresas de interés público y privado (la terminología para designarlas no es precisa), - como una de las formas de organización administrativa a las que recurre el Estado para realizar su actividad rápida, eficaz y concientemente. En el presente caso y al margen de la terminología que se usa para designar estas formas de estructura jurídica, estamos frente a sociedades mercantiles de Estado, expresión que en su concepto más general significa una cooperación del Estado con los particulares dentro de una empresa para producir bienes o servicios, aún cuando en la realidad mexicana es frecuente el caso de que el Estado sea el único propietario de la misma.

Acosta Romero nos señala que las sociedades mercantiles de Estado (denominación que finalmente acepta), "son aquéllas en las que el Estado: a) es el único propietario tanto del capital como de los elementos de la empresa, o b) que su intervención sea tan grande, que pueda afirmarse que la de los particulares resulte inoperante, o poco significativa para la sociedad" (54).

Lo anterior nos lleva a que, dentro de la variedad de sociedades mercantiles que regula la Ley respectiva, se den formas de participación entre Estado y particulares como las siguientes:

(54) Acosta Romero Miguel.- Op. Cit.- Pág - 211.

1. Control absoluto de capital. Ejemplo: -

Banco Nacional Agropecuario, S.A., Banco Nacional de Crédito Ejidal, S.A.- de C.V., Banco Nacional de Fomento Cooperativo, S.A. de C.V., etc., en -- los cuales la Administración Pública posee el 100% del capital social -- (aún cuando para cumplir el requisito del número mínimo de socios que establece la Ley General de Sociedades Mercantiles, entrega una acción a -- cuatro de sus funcionarios).

2. control mayoritario del capital. Que es

cuando el Estado posee más del 51% del capital social, lo que lo hace --- accionista mayoritario y, por tanto, le permite hacer valer sus decisiones frente a los demás accionistas en las asambleas y el Consejo de Administración.

3. Accionista minoritario. Que es cuando el

Estado posee menos del 50%, en cuyo caso se está frente a una sociedad de participación estatal en la que interviene el Estado y los particulares.

4. Que la sociedad anónima esté sujeta a --

una reglamentación jurídica de Derecho Público a través de la cual la --- Administración Central regule sus actividades y sus decisiones. Ejemplo:- Las sociedades de participación estatal que regula el artículo 8o. de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Minera.

5. Sociedades en las cuales la Administra--

ción Central sólo tiene representación, o voz y voto o solamente voz, en las asambleas generales de accionistas o en el Consejo de Administración.

6. Sociedades en las que el Estado sólo tiene la facultad de vetar las decisiones de las asambleas o del Consejo de Administración. Este último caso es poco frecuente y se da en algunas sociedades en las que el Estado sin ser accionista tiene derecho a designar uno o varios miembros del Consejo de Administración y facultad de veto. Ejemplo: Unión Nacional de Productores de Azúcar, S.A. de C.V.

Como se puede apreciar, las formas como la Administración Central participa en las sociedades mercantiles del Estado es muy diversa y está determinada en función del objeto de las mismas, -- que pueden ser:

1. Prestar o administrar un servicio público, como el caso de Aeroméxico, S.A., Ferrocarril del Pacífico, S.A. de C.V. y la Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S.A.

2. Administrar bienes del Estado, como los casos de fideicomisos que tienen Nacional Financiera, S.A. y Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A., etc.

3. Producir bienes, como Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril, S.A.

4. Prestar servicios que no tengan el carácter de servicio público, como la Compañía Operadora de Teatros, S.A.

5. Realizar actividades que los particulares consideren que no tienen capacidad de inversión o bien que no sean productivas, como SICARSA y Fábrica de Papel Tuxtepec, S.A.

6. Fomentar nuevas ramas de actividad o producir bienes para sustituir importaciones, como FERTIMEX, S.A., Siderúrgica Nacional, S.A.

7. Realizar la explotación de bienes del Estado que está reservada exclusivamente a la Administración Central, como los casos de las empresas de participación estatal mayoritaria reguladas por el artículo 8o. de la Ley Minera, en relación a las sustancias comprendidas en las reservas mineras nacionales en los términos de la fracción II del artículo 72 de la misma Ley.

La anterior lista no es exhaustiva, supuesto que la realidad administrativa impone muchas variantes a estas formas y objetos, atendiendo a las necesidades cambiantes del Estado.

Por otra parte, en la práctica se da la existencia de otra serie de sociedades en las cuales puede darse una participación indirecta del Estado en el capital social de las mismas, ya que -- las acciones que lo integran son suscritas por organismos descentralizados o sociedades anónimas mercantiles de Estado, lo que vendría a ser una segunda generación de sociedades en las cuales la Administración Central tiene interés a través de su intermediaria. La doctrina y la práctica no han determinado con precisión el carácter de estas sociedades. Sin embargo, la Ley para el Control de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal las considera con éste último carácter para sus efectos.

En cuanto al régimen jurídico a que están sujetas las sociedades mercantiles de Estado, tenemos que en cuanto a su organización y funcionamiento se rigen por la Ley General de Sociedades Mercantiles como las otras sociedades. De ahí que su personalidad jurídica no derive del acto administrativo que les da origen, como en el caso de los Organismos Descentralizados, sino por su inscripción en el Registro Público de Comercio después de haber llenado los requisitos exigidos por la Legislación Mercantil.

Pero además, la participación del Estado en las sociedades determina que queden sujetas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, dentro de la Administración Pública Paraestatal, cuando satisface cualquiera de estos requisitos, de acuerdo a su artículo 46:

"a) Que el Gobierno Federal, el Gobierno del Distrito Federal, uno o más organismos descentralizados, otra u otras empresas de participación estatal mayoritaria, una o más instituciones -- nacionales de crédito u organizaciones auxiliares nacionales de crédito; -- una o varias instituciones nacionales de seguros o de fianzas, o uno o -- más fideicomisos a que se refiere la fracción III del artículo 3o. de esta ley, considerados conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios del 50% o más del capital social;

b) Que en la constitución de su capital -- se hagan figurar acciones de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal; o

c) Que el Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del Consejo de Administración, junta directiva u órgano de gobierno, designar al presidente, al director, al gerente, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos de la asamblea general de accionistas, del consejo de administración o de la junta directiva u órgano de gobierno equivalente".

El artículo 47 de la Ley antes mencionada, comprende también dentro de este sector de la Administración Pública a las sociedades y asociaciones civiles, cuando: "La mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de las mencionadas en el inciso a) del artículo anterior, o alguno o varios de ellos se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes".

En el caso anterior, las asociaciones y sociedades civiles se rigen por la Legislación Común.

Por otra parte, dentro del marco jurídico en el que se desenvuelven las sociedades mercantiles de Estado, se encuentra la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, para el efecto de su control y vigilancia por el Ejecutivo Federal, en los términos y forma que la misma señala.

Por último, las actividades específicas comprendidas en el objeto social de las empresas las sujeta a una gran diversidad de leyes. Así tenemos, por ejemplo, que la empresa estatal Aeroméxico, está sujeta a la Ley de Vías Generales de Comunicación y que las em--

presas de participación estatal dedicadas a la minería les es aplicable la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Minera.

2.2.2. LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS MINEROS.

2.2.2.1. LA COMISION DE FOMENTO MINERO.

El primer organismo descentralizado minero que se creó fue la Comisión de Fomento Minero por Decreto de 28 de agosto de --- 1934, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 del mismo mes y año, que reformó a la Ley Minera de 1930, al adicionarle a la misma el Capítulo XIV, intitulado "De la Comisión de Fomento Minero", integrado por los artículos 130 y 131, en los cuales estableció las bases para su constitución, que determinaban su objeto, la existencia de un patrimonio y -- los órganos de dirección y administración.

Como el artículo 130 aludido preceptuaba "que el patrimonio de la Comisión de Fomento Minero se integrará en la forma que -- prevenga la ley que al efecto se expida", con tal motivo el 31 de diciembre de 1938 se expidió una Ley que se denominó "Ley sobre el Patrimonio -- de la Comisión de Fomento Minero", publicada en el Diario Oficial de la -- Federación el 25 de enero de 1939.

El Reglamento de la Comisión de Fomento Minero fue expedido el 12 de enero de 1939 y publicado en el Diario Oficial el 25 del mismo mes y año, habiendo iniciado sus actividades el organismo público -- minero aludido en febrero del año antes citado. Dicho Reglamento fue re-- formado por Decreto de 16 de diciembre de 1957, publicado en el Diario -- Oficial de 23 de igual mes y año.

Posteriormente, por Decreto de 5 de enero de 1960, publicado en el Diario Oficial del día 10 de ese mes y año, se reformaron y adicionaron las bases 3a., 4a. y 5a. del artículo 130 de la Ley Minera de 1930, a fin de establecer un nuevo gobierno a la Comisión.

La Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia de Explotación y Aprovechamiento de Recursos Minerales de 1961, estableció nuevos objetivos a la Comisión, la forma de su gobierno y las atribuciones de su Consejo Directivo y de su Director General.

La actual Ley Minera, dentro de su Capítulo Décimo, específicamente en sus artículos 91 a 94, regula a la Comisión de Fomento Minero, determinando, en el primer numeral mencionado, su carácter de organismo público descentralizado, a diferencia de la Ley anterior que no lo hacía, y señalando que tal Organismo "tiene por objeto la realización de las siguientes actividades encaminadas directamente al fomento de la minería:

I. La explotación de minas, directamente o por contratos, en los términos del artículo 29 con personas físicas o morales;

II. La compraventa, pignoración y comercialización de toda clase de minerales, concentrados, metales, y en general, productos minero-metalúrgicos y de los artículos que se obtengan de su transformación;

III. El establecimiento de sistemas de avío para los mineros;

IV. El arrendamiento y venta de implementos mineros en general;

V. Efectuar préstamos de habilitación o avío y refaccionarios a los mineros;

VI. Otorgar anticipos con relación a convenios de promoción minera o sobre valor de minerales;

VII. La adquisición, instalación y operación de plantas de concentración, tratamiento, fundición, refinera y beneficio de toda clase de metales y minerales, así como su transformación o industrialización;

VIII. Auxiliar técnica y administrativamente a los mineros o a las empresas que lo soliciten;

IX. La administración de empresas o negocios minero-metalúrgicos, así como de empresas que comercialicen o transformen productos mineros;

X. Promover la creación de empresas y negocios mineros de empresas conexas con la minería, así como de empresas comercializadoras o transformadoras de productos minero-metalúrgicos, pudiendo intervenir en ellas en forma técnica, económica o bajo cualquier otro aspecto;

XI. La adquisición por cualquier título y la suscripción de acciones representativas del capital de sociedades mineras o conexas con la minería, así como de sociedades que comercialicen o transformen productos minero-metalúrgicos y en su caso la venta de tales acciones;

XII. La negociación y obtención de créditos y préstamos en general, la expedición, aceptación, endoso y negociación -

de títulos de crédito, así como otorgar aval y garantizar obligaciones - adquiridas por terceros, todo ello destinado siempre al desarrollo y fomento de la minería;

XIII. Intervenir o vigilar, en auxilio del Ejecutivo Federal, en los términos que éste determine, las ayudas económicas que se otorguen a los mineros, conforme a esta ley;

XIV. La Comisión podrá adquirir, arrendar, administrar y enajenar sus bienes muebles e inmuebles, según sea necesario para su objeto, y

XV. Actuar como fiduciaria en negocios minero-metalúrgicos dentro de las actividades que señalen sus objetivos".

De todos los objetos enumerados por la Ley Minera de 1975, interesa destacar el citado en la fracción 1 del artículo 91 transcrito, ya que en él se faculta a la Comisión de Fomento Minero a explotar yacimientos mineros directamente, en los términos del artículo 29 del mismo Ordenamiento; esto es, a través del régimen de asignación, lo que está de acuerdo a lo previsto por los artículos 6o., inciso a), y 7o. de dicha Ley. Respecto a los contratos que la Comisión puede celebrar con terceros, según prevee la fracción que se comenta, sólo podrán ser de obra tendientes a sus fines y previa aprobación de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal.

Respecto a su organización interna, el artículo 92 de la Ley Minera señala que la administración de la Comisión de Fomento Minero estará a cargo de un Consejo Directivo, integrado por el Secretario de Energía, Minas e Industria Paraestatal, que lo preside, los Se-

cretarios de Hacienda y Crédito Público, de Comercio y Fomento Industrial y de Programación y Presupuesto, o de sus representantes, el Subsecretario de la Industria Paraestatal Básica, el Director General de Nacional Financiera, S.A., o su representante, el Director General de Minas, el Director del Consejo de Recursos Minerales, dos representantes del sector privado-minero, designados por el Ejecutivo, y un representante del sector obrero. Además, el artículo 92 nos indica la existencia de un Director General y de un Gerente, que dependerá del Director, y que son designados por el Consejo.

En el artículo 93 se señalan los asuntos para los cuales se requiere la aprobación del Consejo Directivo de la Comisión, a saber:

- I. Adquisición e instalación de plantas de beneficio;
- II. Celebración de contratos a que se refiere el artículo 29;
- III. Iniciación de nuevas actividades mineras;
- IV. Otorgamiento de créditos refaccionarios y de habilitación o avío;
- V. Autorización de obras y gastos que no figuren en el presupuesto aprobado;
- VI. Compraventa de bienes inmuebles y su gravamen;
- VII. Presupuesto anual y programas de inversiones, y

VIII. Suscripción de acciones.

El artículo 94 señala las atribuciones del Director-General y del Gerente y establece además que los ingresos y adquisiciones de la Comisión, así como los documentos que suscriba y los actos que ejecute, estarán exentos de toda clase de contribuciones, impuestos y derechos fiscales, así como de que los créditos a favor de la Comisión tendrán la preferencia que corresponda a los de la Hacienda Pública Federal, sin perjuicio de lo que establezca el Código Fiscal de la Federación.

2.2.2.2. EL CONSEJO DE RECURSOS MINERALES.

Del estudio del artículo Primero Transitorio del Decreto que constituyó el Instituto Nacional para la Investigación de Recursos Minerales de 29 de enero de 1949, publicado en el Diario Oficial - el 22 de febrero de ese año, se desprende que el primer antecedente del organismo público descentralizado que se estudia, fue el Comité Directivo para la Investigación de los Recursos Minerales, que empezó a funcionar - el 27 de enero de 1944. Los trabajos que desarrollaba ese Comité los continuó el mencionado Instituto, cuya Ley Orgánica fue expedida el 21 de noviembre de 1949, publicada en el Diario Oficial el 9 de enero de 1950.

El objeto del Instituto Nacional para la Investigación de Recursos Minerales era precisamente realizar estudios y exploraciones acerca de los recursos mineros del país.

Posteriormente, por Ley de 30 de diciembre de 1955, publicada en el Diario Oficial el 31 de igual mes y año, se creó - el "Consejo de Recursos Naturales No Renovables". Esta Ley fue sustituida

dos años después por la de 30 de diciembre de 1957, publicada en el Diario Oficial el 31 del mismo mes y año, que se intituló "Ley Orgánica del Consejo de Recursos Naturales No Renovables", cuyos objetivos primordiales - eran: a) La exploración geológico-minera y la cuantificación de los recursos no renovables a que se refiere el párrafo cuarto del artículo 27 Constitucional, y b) Opinar sobre las zonas o sustancias que deberían constituir reservas mineras nacionales.

La Ley de 30 de diciembre de 1957 fue reformada por Decreto de 4 de enero de 1960, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 8 del mismo mes y año, a fin de establecer la nueva organización interna del Consejo de Recursos Naturales No Renovables.

La Ley Minera de 1961, recogió en su texto el régimen jurídico del Consejo, señalándole su objeto, organización y demás características, muy similares a las que actualmente tiene el organismo - que se estudia.

La Ley Minera vigente le cambió la denominación al Consejo de Recursos Naturales No Renovables por el que ahora tiene: "Consejo de Recursos Minerales", regulando también en su Capítulo Décimo, particularmente de los artículos 95 a 98.

En su artículo 95 la Ley Minera establece que el Consejo de Recursos Minerales "es un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios" (cosa que no hizo la Ley anterior), que tiene por objeto:

"1. La exploración total geológico-minera y - la cuantificación de los recursos minerales a que se refiere esta ley;

11. Opinar ante la Secretaría del Patrimonio Nacional sobre las zonas o sustancias que deban constituir reservas mineras nacionales. Y en general en todas aquéllas cuestiones de orden técnico legal que afecten a la política minera nacional;

111. Opinar ante la Secretaría del Patrimonio Nacional sobre las asignaciones que se otorguen a la Comisión de Fomento-Minero o a las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria y sobre las concesiones especiales que se otorguen en reservas mineras nacionales;

IV. Actuar como órgano de consulta del Ejecutivo Federal en los problemas de exploración, explotación y conservación de los recursos mineros, y

V. Coordinar sus trabajos con los de las Entidades Públicas que efectúen investigaciones geocientíficas o de exploración geotécnica en general, y preparar compilaciones geológico-mineras -- como base para estudios metalogenéticos regionales.

Para el cumplimiento de la función a que se refiere el inciso anterior, el Consejo está facultado a requerir a las entidades y organismos públicos que efectúen investigaciones de recursos mineros, que proporcionen la información correspondiente".

Es en función del principal objeto del Consejo, -- señalado en la fracción 1 del artículo 95, por lo que a la misma se le -- otorgan asignaciones conforme a lo previsto en los artículos 6o., inciso a), 7o. y 27 de la Ley Minera. De acuerdo al artículo 29 de igual Ordenamiento, el Consejo deberá explorar (desde luego, las asignaciones sólo -- pueden ser de exploración) directamente o por contrato de obra.

El artículo 97 de la Ley nos determina que el Consejo de Recursos Minerales se administrará por un Consejo Directivo que estará integrado por el Secretario de Energía, Minas e Industria Paraestatal que funge como Presidente, los Secretarios de Hacienda y Crédito Público, Comercio y Fomento Industrial y Programación y Presupuesto, el Subsecretario de la Industria Paraestatal Básica, los Directores Generales de Petróleos Mexicanos, Nacional Financiera, la Comisión de Fomento Minero y Minas, así como un Secretario designado por el Presidente.

En el artículo 98 se precisan las atribuciones del Presidente del Consejo Directivo. Además, el mismo numeral señala la existencia de un Director General, los Gerentes y un vocal ejecutivo.

Finalmente, el artículo 96 nos señala que el Patrimonio del Consejo se integrará con la asignación que anualmente fije el presupuesto de la Federación, en calidad de subsidio o a cualquier título, y de los bienes que por sí solo adquiera o se le confieran por cualquier título y los que le transfiera el Consejo de Recursos Naturales No Renovables. El Consejo administra su patrimonio conforme a los programas que formule y que su Consejo Directivo apruebe. Por último, en relación al mismo patrimonio, se señala que el Consejo tiene derecho a exigir la retribución que proceda al organismo que disfrute de los depósitos minerales que haya descubierto y/o evaluado.

2.2.3. LAS EMPRESAS DEL ESTADO.

2.2.3.1. EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL MAYORITARIA.

Dentro de la variedad de sociedades mercantiles de Estado que vimos en el apartado relativo, podemos desprender a las

que tienen por objeto la minería. Desde luego, tomando en cuenta las diversas formas de participación de la Administración Central, tenemos que existen dentro de la rama minera las siguientes empresas de participación estatal.

1. Empresas en las que el Estado participa directamente, mayoritaria y minoritariamente. Dentro de este grupo, se debe -- hacer las siguientes distinciones:

A) Empresas constituidas y ajustadas únicamente a las disposiciones de la Ley General de Sociedades Mercantiles por -- haberse constituido antes de la Ley Minera de 1961 y sus correspondientes Reglamentos;

B) Empresas constituidas y ajustadas únicamente a las disposiciones de la citada Ley Minera de 1961 y sus Reglamentos, -- dentro de las cuales podemos distinguir a las que:

a) Se constituyeron o ajustaron a los artículos 14 de la Ley y 250 de su Reglamento de 1962 ó 26 ó 28 de su Reglamento de 1966; esto es, como una sociedad minera particular.

b) Se constituyeron o ajustaron en los términos del artículo 5o. de la Ley Minera, esto es, como "sociedad de participación estatal", según expresa tal numeral, de acuerdo a las reglas que el mismo indica.

C) Empresas constituidas o ajustadas a las -- disposiciones de la actual Ley Minera y su Reglamento. En este grupo existen las que:

a) Se constituyeron o ajustaron a los artículos 12 ó 13 de la actual Ley Minera y/o 13 ó 17 de su Reglamento, -- o sea, como sociedad minera particular, y

b) Las que se constituyeron o ajustaron a las disposiciones del artículo 8o. de la misma Ley, o sea, como em-- presas de participación estatal mayoritaria, denominación que ahora se les da.

2. Empresas en las que participa indirectamente el Estado, a través de otras empresas estatales, ajustadas o no a las Le-- yes Mineras de 1961 y/o 1975, las cuales pueden estar en cualquiera de los grupos anteriores, con fundamento en lo previsto en el inciso f) de la --- fracción 1 del artículo 12 de la Ley Minera, que se ha interpretado en el sentido de que las empresas estatales a que se refiere tal inciso necesari-- mente deben ser mineras, pero no de las ajustadas al artículo 8o. de -- la misma Ley.

Si bien es cierto que todas estas empresas forman parte de la Administración Pública, en los términos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y que están sujetas a la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados-- y Empresas de Participación Estatal, dentro de los supuestos de los artículos 46 de la primera Ley y 3o. de la Segunda, respecto a la Ley Minera y -- para efectos de aplicación de la misma en su materia se observan las si--- guientes diferencias:

1. Las empresas estatales constituidas antes -

de la Ley Minera de 1961, que no se ajustaron a sus disposiciones en los términos de su artículo Cuarto Transitorio, continúan explotando las concesiones otorgadas con anterioridad a dicha Ley, pero no pueden obtener nuevas a partir de 1961.

2. Las empresas estatales constituidas y/o -- ajustadas a la Ley Minera de 1961, pudieron obtener concesiones mineras -- al amparo de esta Ley. Estas empresas quedaron sujetas a lo previsto en -- el artículo Decimocuarto Transitorio del Reglamento de la actual Ley Mi-- nera. esto es, a ajustarse a los correspondientes artículos de la última -- Ley citada en un plazo de 365 días naturales, bajo pena, en caso de no -- hacerlo, de cancelación de su inscripción en el Registro Público de Mine-- ría.

3. Las empresas estatales mayoritarias cons-- tituidas y/o ajustadas a las disposiciones del artículo 8o. de la actual -- Ley Minera, pueden ser titulares de asignaciones mineras conforme a lo -- previsto en el artículo 7o. de la misma Ley.

Es de advertirse que no obstante que la -- Ley Minera de 1961, previó en su artículo 5o. la existencia de "socieda-- des de participación estatal", no se constituyó ninguna apegada a los li-- neamientos de tal numeral, según consta en el Registro Público de Minería.

4. Las empresas estatales minoritarias cons-- tituidas y/o ajustadas a las disposiciones de la Ley Minera vigente, rea-- lizan la actividad minera mediante el régimen de concesiones.

Es interesante destacar la circunstancia -- de que para la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal son em-- presas de participación estatal mayoritaria todas aquéllas que satisfacen

los requisitos de su artículo 46, ya citado, y en consecuencia las sujeta a la Ley para el Control de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, como se dijo. Sin embargo, para efectos de la Ley Minera sólo lo son las que se ajustan a lo previsto en su artículo 80. - De tal suerte que en la práctica tenemos empresas de participación estatal mayoritaria que están ajustadas a los artículos 12 ó 13 de la Ley Minera vigente, esto es, como cualquier sociedad minera particular, y por tanto sólo pueden obtener concesiones mineras, como ocurre con la mayor parte de las empresas del grupo SIDERMEX. Queda pues recalcado que únicamente aquellas empresas ajustadas al artículo 80. de la Ley son las que pueden ser titulares de asignaciones mineras.

Señalando, luego entonces, que las empresas de participación estatal mayoritaria a que se refieren los artículos 60. y 70. de la Ley Minera, son las constituidas y/o ajustadas a las reglas consignadas en su artículo 80., pasaremos al estudio de este último numeral.

El artículo 80. de la Ley Minera establece que el Ejecutivo Federal, mediante acuerdo de las Secretarías de Energía, Minas e Industria Paraestatal y de Hacienda y Crédito Público, cuando considere que sean necesarias para el desarrollo económico del país, podrá constituir empresas de participación estatal mayoritaria para la explotación minera, fijando las condiciones generales de su constitución, organización y funcionamiento, las que se sujetarán en lo general a las siguientes reglas:

1. Su forma será la de sociedad anónima.

La anterior Ley Minera establecía en su artículo 5o., además, "de capital variable". Si bien es cierto que la actual Ley no repitió lo anterior es "criterio" de las presentes autoridades que nada impide que las empresas estatales adopten la modalidad de capital -- variable.

2. El capital de la sociedad será el que fije su escritura constitutiva y estará representado por:

A) Acciones nominativas,

B) Divididas en tres series con las siguientes características: *

a) Serie "A", compuesta por acciones que -- sólo podrán ser suscritas por el Gobierno Federal, preferentemente a través de la Comisión de Fomento Minero, que serán intransferibles, no amortizables y cuyo monto en ningún caso será menor del 51% del capital social.

En la práctica encontramos que además de la Comisión de Fomento Minero, muchas empresas estatales fueron constituidas a través de Nacional Financiera o de la Comisión Federal de Electricidad.

b) Serie "B", compuesta por acciones que -- podrán ser suscritas por mexicanos, ejidos y comunidades agrarias y sociedades mexicanas cuyo capital, de acuerdo con su escritura constitutiva esté suscrito por mexicanos por lo menos en un 66% y que sólo podrán ser transferibles a mexicanos, ejidos y comunidades agrarias y sociedades mexicanas cuyo capital mantenga la misma proporción exigida para el suscriptor.

La capacidad para ser titular de las acciones de la serie "B", respecto de las personas morales, es igual a la que la Ley exige para ser titular de las acciones de la serie "A" de las empresas mineras particulares. Por consiguiente, podemos decir que las personas enumeradas en los incisos b) a i) de la fracción 1 del artículo 12 de la Ley, pueden suscribir la serie "B" de las empresas estatales, con la salvedad de que tratándose de sociedades con cláusula de extranjería el capital mayoritariamente mexicano debe ser, como se indicó, como mínimo del 66%.

El artículo 8o. que se estudia también indica que "Tratándose de explotaciones localizadas en terrenos ejidales o comunales y no sujetas al régimen de reservas mineras nacionales, se dará prioridad a los ejidos y las comunidades agrarias para la adquisición de esas acciones hasta un 49%, de estar en aptitud económica de ejercitar este derecho. En todo caso, se otorgará prioridad a los ejidatarios y comuneros para ocupación de mano de obra en la medida que lo requiera la empresa. ...Los superficiarios en general tendrán la misma prioridad para suscribir acciones cuando los yacimientos se localicen en sus terrenos".

De acuerdo a lo antes transcrito, los ejidos y comunidades agrarias tienen un derecho de preferencia para suscribir el total de la serie "B". Tal derecho de preferencia se concede también a los superficiarios. Sin embargo, en la práctica no encontramos ningún caso en el que se haya ejercitado dicho derecho de preferencia.

También sobre las acciones de que se trata, el artículo 8o. señala que "En caso de que se requiera transmitir o dar en garantía, las acciones de la serie "B", se requerirá previo aviso al Administrador (Unico) o Consejo de Administración de la sociedad y a la Secretaría del Patrimonio Nacional (hoy de Energía, Minas e Industria Paraestatal), respetando el derecho de preferencia de los accionistas". De igual manera determina que "Si las acciones de la serie "B" se colocaren mediante oferta al público, la autorización previa a que se refiere el párrafo anterior se otorgará en forma genérica".

c) Serie "C", compuesta por acciones que podrán ser suscritas por el público, a excepción de Soberanos, Estados o Gobiernos Extranjeros, y cuyo monto no podrá exceder del 34% del capital social.

Desde luego, aunque el artículo 8o. no lo expresa directamente, la existencia de la serie "C" supone la posibilidad de que la empresa estatal se constituya con cláusula de extranjería (artículo 2o. del Reglamento de la Ley Orgánica de la Fracción I del Artículo 27 Constitucional), razón por la cual creemos que esta serie "C" se refiere por las disposiciones previstas por la misma Ley Minera para la serie "B" de las empresas mineras particulares, en su artículo 15 y 13 de su Reglamento, que veremos en detalle cuando tratemos a estas últimas sociedades en el Capítulo siguiente.

Considerando que la Ley Minera determina que la serie "A" no podrá ser menor del 51% del capital social y que la -

serie "C" no podrá exceder del 34% del mismo, tenemos que la serie "B" - tendría que ser del 15%. Sin embargo, casi todas las empresas de participación estatal mayoritaria mineras se constituyen respetando, desde luego, el porcentaje del 51% de la serie "A", pero no así el otro porcentaje, -- ya que la serie "B" habitualmente comprende el 49% restante, o bien se -- deja para la serie "C" un porcentaje menor del 34%. Todo lo anterior no-- significa que una sociedad estatal no pueda constituirse exclusivamente - con serie "A", desde luego, suscribiendo el propio Estado las acciones a través de cinco organismos públicos descentralizados.

La fracción III del artículo 80. finalmente expresa que "Cuando las sociedades a que se refiere este artículo se - constituyeren como sociedades de fomento para el control y la promoción - de empresas mineras de participación estatal, estarán sujetas, además de - las anteriores, a las siguientes reglas:

a) Las acciones de las series "B" y "C", en su caso, serán invariablemente de voto limitado;

b) El Secretario del Patrimonio Nacional presidirá el Consejo de Administración y designará a los consejeros de la serie "A"."

Es conveniente advertir que la fracción -- III transcrita se refiere evidentemente al caso de una tenedora de acciones en una "Holding Estatal", como ocurre con SIDERMEX, por ejemplo. Sin embargo, respecto a esta última empresa señalamos que no está inscrita en el Libro de Socios y Accionistas Mexicanos de Empresas Mineras del Registro Público de Minería y, por tanto, ignoramos si cumplió con los requere--

rimientos de la fracción III citada. No sabemos, por otra parte, si existe alguna otra "Holding Estatal Minera".

Complementan las reglas del artículo 8o. - de la Ley Minera, las siguientes disposiciones:

El artículo 14 de la misma Ley prevee que: "Para efectos de identificación del capital de las sociedades mercantiles los porcentajes a que se refieren los artículos 8o., 12 y 13 estarán representados por una serie "A" o mexicanas, las que necesariamente serán nominativas, no podrán ser de voto limitado, ni tener menores derechos -- que las de las series "B" y "C".

Como el artículo 8o. expresamente determina que las empresas de participación estatal mayoritaria necesariamente - deben adoptar la forma de sociedades anónimas, no puede haber obviamente partes sociales, pero si les resulta aplicable lo demás, a pesar de que - repite que las acciones deben ser nominativas y que no pueden ser de voto limitado, ya que lo primero se señala en el artículo 8o. y lo segundo --- queda comprendido cuando dicho numeral dice que las acciones no serán --- amortizables. Queda, por tanto, como requisito adicional a los establecidos en el aludido artículo 8o., que las acciones de la serie "A" no po--- drán tener menores derechos que las de las series "B" y "C".

El artículo 13 del Reglamento de la Ley -- expresa que "Las sociedades mercantiles mexicanas, a que se refieren los artículos 8o., 12 y 13 de la Ley, deberán asentar en la escritura constitutiva los requisitos señalados en dichos preceptos, según el caso, y ---

consignar y cumplir además con los siguientes..." A continuación, en cinco fracciones, el artículo 13 mencionado señala dichos requisitos que se refieren a las acciones, los títulos y la sociedad, los cuales veremos a detalle cuando tratemos sobre las sociedades mercantiles privadas, a cuyo Capítulo nos remitimos.

2.2.3.2. EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL MINORITARIA.

El inciso b) del artículo 60. de la Ley Minera, según indicamos, señala que la exploración, explotación y el beneficio de las sustancias minerales se podrá realizar también por las "empresas de participación estatal minoritaria".

La Ley Orgánica de la Administración Pública-Federal determina, en su artículo 48, que para los efectos de esa Ley, - "serán empresas de participación estatal minoritaria las sociedades en las que uno o más organismos descentralizados u otra, u otras empresas de participación estatal mayoritaria consideradas conjunta o separadamente, posean acciones o partes de capital que representen menos del 50% y - hasta el 25% de aquél".

Como podemos advertir del texto antes transcrito, la característica principal de este tipo de sociedades es que el Estado concurre con los particulares en la constitución y funcionamiento de la misma, sin tener mayoría en su capital social, lo que evidentemente implica que el control pase a estos últimos. Lo anterior no significa que el Estado no vigile sus intereses.

Por otra parte, el hecho de que el artículo 48 señale un límite a la participación estatal en estas sociedades, más del 25% de su capital, para considerarlas parte de la Administración Pública-Paraestatal, creemos se debe a que si el Estado concurre con un porcentaje menor al límite señalado, su participación es poco significativa y no tiene sentido establecer mecanismos especiales para la vigilancia de los intereses públicos, como veremos más adelante.

La existencia de las empresas de participación estatal minoritaria es reciente y no son frecuentes en la práctica administrativa, según nos señala Acosta Romero (55). Es precisamente en la rama minera en la que se han desarrollado como una consecuencia de la intervención de la Comisión de Fomento Minero, principalmente, y del Consejo de Recursos Minerales, que suscriben acciones de la serie "A" de empresas mineras privadas a cambio de financiamiento y asesoría técnica derivadas de sus funciones.

Las empresas de participación estatal minoritaria son, desde luego, sociedades mercantiles privadas constituidas y regidas por la Ley General de Sociedades Mercantiles, y, en el caso de las mineras (también existen en Petroquímica), ajustadas a los artículos 12 - (51%) ó 13 (66%) de la Ley Minera y 13 (cláusula de extranjería) ó 17 --- (cláusula de exclusión de extranjeros) de su Reglamento. La circunstancia de que parte de su capital esté suscrito y pagado por el Estado, de 25% - a 49%, conlleva, en los términos del artículo 48 citado, que "La vigilancia de la participación estatal estará a cargo de un Comisario designado (55) Acosta Romero Miguel.- Op. Cit.- Pág - 225.

por el titular de la Secretaría coordinadora del sector correspondiente, escuchando la opinión del Secretario de la Contraloría General de la Federación. El artículo 28 de la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación E-- Estatal confirma lo anterior y señala que el comisario será designado por la Secretaría del Patrimonio Nacional, hoy de Energía, Minas e Industria- Paraestatal.

La Ley anterior también determina que estas empresas están obligadas a inscribirse, dentro de los treinta días si--- guientes a la fecha de su constitución, en el Registro de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal que llevará la Secretaria mencionada en el párrafo anterior.

Por estar las empresas de participación es-- total minoritaria regidas básicamente por el Derecho Privado, salvo las - disposiciones de Derecho Público apuntadas, no abundaremos más sobre --- ellas, remitiéndonos al apartado de las empresas mineras privadas que se- trata en el siguiente Capítulo.

CAPITULO III.

3. EL APROVECHAMIENTO DE LOS RECURSOS MINERALES POR LOS PARTICULARES.

3.1. LA CONCESION ADMINISTRATIVA.

3.1.1. CONCEPTO Y NATURALEZA JURIDICA.

El concepto de concesión está íntimamente vinculado, tanto en la doctrina como en la práctica administrativa, a la postura política de los Estados. Su naturaleza jurídica, nos apunta Acosta Romero, "varía de acuerdo con las tendencias que pueden apreciarse en la actividad del Estado; en un Estado liberal, la concesión aparecerá como un contrato, y otorgará al particular determinados privilegios, en un Estado intervencionista, o en un Estado que tienda hacia el socialismo, la concesión no será un contrato, sino un acto administrativo y paulatinamente se restringirá el régimen de concesión, para que el Estado se haga cargo de actividades que en otros Estados y en otras épocas, se reconocían como parte de la esfera de actividad de los particulares" (56).

Rafael Bielsa, al comparar la concesión con la autorización, distingue a la primera de la segunda "por su carácter esencialmente contractual, que no tiene la autorización, aunque el acto por el que se autoriza genere derechos que no son revocables discrecionalmente ó "ad libitum" (57), y este mismo carácter contractual lo determina al examinar los derechos y obligaciones que derivan de la concesión y las causas ge-

(56) Acosta Romero Miguel.- Op. Cit.- Pág - 350.

(57) Bielsa Rafael.- Compendio de Derecho Administrativo.- Roque de Palma- Editor.- Tercera Edición.- Buenos Aires.- 1960.- Pág - 92.

CAPITULO III.

3. EL APROVECHAMIENTO DE LOS RECURSOS MINERALES POR LOS PARTICULARES.

3.1. LA CONCESION ADMINISTRATIVA.

3.1.1. CONCEPTO Y NATURALEZA JURIDICA.

El concepto de concesión está íntimamente vinculado, tanto en la doctrina como en la práctica administrativa, a la postura política de los Estados. Su naturaleza jurídica, nos apunta Acosta Romero, "varía de acuerdo con las tendencias que pueden apreciarse en la actividad del Estado; en un Estado liberal, la concesión aparecerá como un contrato, y otorgará al particular determinados privilegios, en un Estado intervencionista, o en un Estado que tienda hacia el socialismo, la concesión no será un contrato, sino un acto administrativo y paulatinamente se restringirá el régimen de concesión, para que el Estado se haga cargo de actividades que en otros Estados y en otras épocas, se reconocían como parte de la esfera de actividad de los particulares" (56).

Rafael Bielsa, al comparar la concesión con la autorización, distingue a la primera de la segunda "por su carácter esencialmente contractual, que no tiene la autorización, aunque el acto por el que se autoriza genere derechos que no son revocables discrecionalmente ó "ad libitum" (57), y este mismo carácter contractual lo determina al examinar los derechos y obligaciones que derivan de la concesión y las causas ge-

(56) Acosta Romero Miguel.- Op. Cit.- Pág - 350.

(57) Bielsa Rafael.- Compendio de Derecho Administrativo.- Roque de Palma- Editor.- Tercera Edición.- Buenos Aires.- 1960.- Pág - 92.

nerales que determinan su extinción.

En nuestro derecho tenemos ejemplos de contratos a través de los cuales se otorgaban concesiones, básicamente en el siglo pasado, - en materia bancaria, de energía eléctrica y ferrocarriles. En la actualidad, las concesiones ya no se otorgan como contratos sino como actos administrativos discrecionales por parte de la autoridad administrativa, - pudiendo agregarse que si bien es cierto que todavía en ciertas ramas se les denomina contrato-concesión, como ocurre en transportes, es por un uso impropio, y solo como una excepción a lo anterior podemos señalar los contratos-concesión que celebra la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología y la Secretaría de Pesca sobre la utilización de la zona costera - para ciertos fines, como, por ejemplo, la cría de camarón.

Sobre la base de que la concesión es un acto administrativo discrecional, el Maestro Acosta Romero nos dice que "el término concesión puede significar varios sentidos (que son:)

a) Es el acto administrativo discrecional por medio del cual la autoridad administrativa faculta a un particular:

1. Para utilizar bienes del Estado, dentro de los límites y condiciones que señale la ley; y
2. Para establecer y explotar un servicio público, también dentro de los límites y condiciones que señale la ley.

b) Es el procedimiento a través del cual se otorga la concesión, o a través del que se regula la utilización de la misma, - aún frente a los usuarios.

c) Puede entenderse también por concesión, el documento formal, que contiene el acto administrativo en el que se otorga la "concesión" (58).

El Maestro Gabino Fraga, por su parte, nos señala que la concesión administrativa "es el acto por el cual se concede a un particular el manejo y explotación de un servicio público o la explotación y aprovechamiento de bienes del dominio del Estado" (59).

El mismo Fraga nos indica que "la naturaleza y efectos de la concesión derivan del objeto de la misma" (60), que, como vimos, -- tanto Acosta Romero como el mismo Fraga lo refieren a "un servicio público" y/o la "explotación de bienes del Estado".

Respecto a la naturaleza jurídica de la concesión, ya mencionamos que existen autores que afirman que se trata de contratos. -- Otros, entre los que destaca Gabino Fraga, nos indica que la concesión -- "es un acto mixto compuesto de tres elementos: un acto reglamentario, un acto condición y un contrato". "El acto reglamentario fija las normas a que han de sujetarse la organización y funcionamiento del servicio y dentro de él quedan comprendidas las disposiciones referentes a horarios, -- tarifas, modalidades de prestación del servicio, derechos de usuarios". -- Es un elemento, agrega Fraga, que "la administración puede variarlo en -- cualquier instante, de acuerdo con las necesidades que se satisfacen con el servicio, sin que sea necesario el consentimiento del concesionario, --

(58) Acosta Romero Miguel.- Op. Cit.- Págs - 352 y 353.

(59) Fraga Gabino.- Op. Cit.- Pág - 242.

(60) " " " " Pág - 242.

pues no se trata de modificar la situación contractual". Respecto del -- acto condición, "es el que como su nombre lo indica, condiciona la atribución al concesionario de las facultades que la ley establece para ex--propiar, para gozar de ciertas franquicias fiscales, para ocupar tierras--nacionales, etc.", y por último, el acto contractual tiene por finalidad "proteger los intereses legítimos del particular concesionario, creando -- a su favor una situación jurídica individual que no puede ser modificada--unilateralmente por la Administración" (61).

Acosta Romero nos dice que "los elementos subjetivos-- de la concesión son:

A) La autoridad concesionaria, que puede ser la Ad--ministración Pública Federal, Local o Municipal;

B) El concesionario, que es la persona física o ju--rídica, a quien se otorga y que es el titular de la concesión;

C) Los usuarios, únicamente en el supuesto de la --concesión de servicios públicos, ya que en la utilización de bienes del--Estado, habrá relaciones entre el concesionario y los particulares, pero no bajo el concepto de usuarios" (62).

Respecto al régimen jurídico que regula a la conce--sión administrativa, este es de Derecho Público y está constituido por --diversas leyes, reglamentos, circulares y acuerdos que fijan el régimen--general de las concesiones, desde su procedimiento para otorgarlas hasta

(61) Fraga Gabino.- Op. Cit.- Pág - 245.

(62) Acosta Romero Miguel.- Op. Cit.- Pág - 352.

su extinción, las características de las mismas, las relaciones entre el Estado, concesionario y usuario, cuando lo hay, la actividad a desarrollar, etc. Son pues distintos los regímenes a los que están sometidos los diversos tipos de concesión que existen en nuestro país. Sin embargo, hay principios constantes que se refieren a: 1. otorgamiento de la concesión, 2. capacidad del concesionario, 3. derechos y obligaciones del mismo, 4. plazo, 5. relaciones entre concesionarios y usuarios, 6. rescata, 7. derecho de reversión, y 8. extinción de la concesión.

Son diferentes los procedimientos para otorgar las concesiones, según la Ley que las regula, pero en términos generales podemos decir que todos se inspiran en ciertos principios que tienden a garantizar, por una parte, que el Poder Público pueda ejercer sin tropiezos el control que le corresponde sobre el objeto de la concesión y, por la otra, a asegurar que el concesionario tenga la competencia y los medios adecuados para la explotación de la concesión.

Sobre la capacidad de los concesionarios, hay que advertir que en nuestro país, a diferencia de otros de corte liberal, se han sustraído del régimen de concesión una serie de actividades que están reservadas para el Estado, como son, por ejemplo, la explotación de petróleo e hidrocarburos, la generación, producción y distribución de energía eléctrica, ferrocarriles, etc. Y para otras actividades, se previene que sólo se otorgaran concesiones a personas físicas de nacionalidad mexicana o a sociedades mexicanas que cumplan con los requisitos que las leyes establecen al efecto, como ocurre para concesiones de transportes que regu-

la la Ley de Vías Generales de Comunicación, la de Radiodifusión y Televisión y la Ley Minera. Por otra parte, también encontramos que en nuestro régimen jurídico se exigen ciertos requisitos mínimos de capacidad técnica, tanto en lo particular como en lo material, así como capacidad financiera, llegándose incluso, en este último aspecto, a requerirse al solicitante de una concesión la constitución de depósitos en efectivo o el otorgamiento de garantías, como sucede para las concesiones especiales en reservas mineras nacionales que regula la Ley Minera.

Los derechos del concesionario nacen y se generan en el acto de la concesión. Precisamente este efecto constitutivo de derechos es lo que distingue a la concesión del régimen de permisos, licencias y autorizaciones, en los que el particular tiene derechos previos sometidos a limitaciones o modalidades por razones de orden público. En la concesión encontramos que una vez otorgada ésta su titular tiene una serie de derechos y obligaciones al particular. En las concesiones de servicio público, el derecho de establecerlo y explotarlo. En las concesiones de bienes del Estado, el de explotarlos y, como ocurre en materia minera, -- hacer suyos dichos bienes.

Los derechos derivados de las concesiones generalmente son personalísimos y deben ser ejecutados o vigilados por el titular. Dichos derechos tienen un contenido patrimonial que le permiten obtener una utilidad por el ejercicio de la actividad concesionada y, en algunos casos, cuando la concesión es transmisible, la misma concesión -

tiene un valor pecuniario del cual puede disponer su titular, ya sea enajenándolo total o parcialmente.

En materia minera es habitual hablar de derechos principales y conexos. Los primeros se refieren a los que derivan directamente de la concesión, como son explorar, explotar y aprovecharse de las sustancias minerales. Los otros derechos complementan los anteriores y -- permiten que el titular los pueda ejercitar, como son los derechos a constituir servidumbres, ocupaciones temporales y a expropiar, justificándose lo anterior en la circunstancia de que el concesionario no puede considerarse como un empresario privado que esté en la misma condición de quien ejerce su libertad de contratación y comercio. Al concesionario se le considera un colaborador de la Administración Pública en la realización del servicio o la explotación que autoriza la concesión. Respecto a la expropiación, por regla general las mismas leyes establecen no sólo el derecho a la misma sino también su procedimiento, así como el derecho del expropiado a reivindicar la cosa expropiada cuando se utiliza en el uso para el que se expropió o cuando la concesión respectiva termina por caducidad, como sucede en materia minera en la que el concesionario pasa a ser propietario de los bienes afectados por la expropiación.

Generalmente las concesiones se otorgan por un plazo determinado durante el cual su titular disfruta de los derechos derivados de la misma y cumple las obligaciones que le impone. Dicho plazo no es igual en todas las concesiones, ya que varía según el fin de la misma y la ley que la regula. Por ejemplo, en materia de vías generales de -

comunicación se otorgan por 20 años, las de camino, para zonas federales y radiodifusión y televisión se conceden por 30 años. la Ley Minera vigente les fija una duración de 25 años y las concesiones de caza y pesca tienen un plazo mínimo. También existen concesiones que no tienen plazo, como las que se dan para el uso y aprovechamiento de aguas nacionales, pero ya son excepciones.

El principio que rige la fijación de un plazo para las concesiones, sobre todo las de servicio público, es que durante su vigencia pueda el titular obtener una utilidad razonable de sus inversiones y recuperar el importe de éstas. Por tanto, en base a lo anterior, se admite que a la expiración de dicho plazo el Estado pase a ser propietario de todas las instalaciones y obras ejecutadas en virtud del derecho de reversión.

El plazo, nos dice el Maestro Fraga, "puede ser un pacto contractual..., sin dejar de mencionarse la posibilidad de un rescate de las concesiones" (63). "En efecto (agrega el citado autor), nos parece indudable que el Poder Público tiene la facultad de cambiar el procedimiento de la concesión como medio de explotar un servicio público, y sustraerlo por otro que considere más adecuado. En tal caso, -- creemos que la concesión puede terminar anticipadamente; pero precisamente porque se le reconoce al concesionario un derecho al plazo de la concesión, procede que se le indemnice tal y como si se tratara de una expropiación" (64).

(63) Fraga Gabino.- Op. Cit.- Pág - 252.

(64) " " " " Pág - 253.

Las relaciones entre concesionarios y usuarios solo se dan en las concesiones de servicio público y están fijadas - por el régimen jurídico que las rige, el que señala en que términos deben prestarse los servicios o usar los bienes del Estado. Hay diversas opiniones respecto a la naturaleza de la relación entre concesionario y usuario. Para algunos autores tales personas celebran un contrato civil, para otros un contrato mercantil y por último quienes ven que la relación está sujeta a un régimen preestablecido mediante un acto unión.

El rescate es un principio que se aplica - a las concesiones de explotación de bienes del Estado, y se trata, según nos dice el Maestro Acosta Romero, de "un acto administrativo, mediante - el cual, la autoridad administrativa rescata los bienes que había concedido previamente, por causa de utilidad pública" (65). Para el citado autor, el rescate es un caso típico de revocación administrativa porque los bienes nunca salieron del dominio del Estado, sólo se permitió el uso temporal de ellos al concesionario por las inversiones realizadas y por la privación sufrida antes del término de vigencia de la concesión.

Al tratar sobre el plazo de las concesiones, se mencionó el derecho de reversión que tiene el Estado, al término de vigencia de las concesiones, para pasar a ser propietario de los bienes afectados al servicio público, o de las instalaciones y obras cuando se trata de explotación de bienes del Estado, agregándose que este derecho - opera sin necesidad de contraprestación alguna en favor del concesionario.

(65) Acosta Romero.- Op. Cit.- Pág - 361.

También al hablar sobre el plazo se expresó la "ratio legis" de este derecho y únicamente nos queda el decir que el mismo no existe en algunas concesiones y en otras está limitado únicamente a las instalaciones y no al equipo, como en materia minera.

El último punto sobre el régimen jurídico de las concesiones, es el relativo a su extinción. Son varios los modos que tenemos y hay que señalar que hay imprecisión en la terminología de los mismos. No obstante, podemos señalar como primera causa el cumplimiento del plazo, donde encontramos en ocasiones la posibilidad de prórroga, como preveía la Ley Minera de 1961. Como segunda causa tenemos la falta de objeto o materia de la concesión, que es cuando se hace imposible la prestación del servicio público o se agotan los bienes del Estado que se explotan. La tercera forma de extinción es la rescisión, entendida como la facultad de una de las partes en un contrato para darlo por terminado anticipadamente frente al incumplimiento de las obligaciones de la otra. Esta causal, desde luego, sólo se puede dar en las concesiones que aún conservan el carácter contractual. El cuarto modo es la revocación de la concesión, que se da cuando su titular falta al cumplimiento de sus obligaciones. Como quinta causa se señala la caducidad, que opera cuando el concesionario deja de cumplir con ciertos requisitos establecidos por el ordenamiento jurídico que regula la concesión, dentro de determinado plazo. En algunas disposiciones este término tiene un distinto significado, como en la Ley Minera que lo maneja como sinónimo de revocación. La sexta y última causal es la renuncia a la concesión por parte de su titular, y no es frecuente que la misma se acepte en todas las con-

cesiones, habiéndolo incluso autores que la niegan como posibilidad dada la importancia del servicio público o las necesidades del Estado. Sin embargo, en materia minera existe y se denomina "desistimiento", como veremos más adelante.

3.1.2. CLASIFICACION.

3.1.2.1. DE SERVICIO PUBLICO.

Respecto a la concesión de servicio público - haremos notar que la mencionaremos someramente en este apartado, en atención a que la concesión minera no está comprendida dentro de la misma.

Rafael Bielsa nos dice que la concesión de -- servicio público "tiene por objeto, necesariamente, la prestación de un -- servicio público, considerado en su unidad orgánica" (66). Y nos agrega -- que puede definirse esta concesión como "un acto administrativo por el -- cual se atribuye a una persona, con el fin de que ésta realice el servi-- cio público, una determinada actividad de la Administración Pública" (67).

De lo anterior Bielsa desprende: "1. que la Administración concedente atribuye a otra persona (física o jurídica) el concesionario, la prestación de un servicio público (actividad originariamente pública); 2. que el concesionario, a diferencia del funcionario, o del órgano o ente administrativo autárquico cuando ejerce también parte -- de la actividad administrativa, no actúa en nombre del Estado, sino en -- nombre propio y por cuenta propia" (68).

(66) Bielsa Rafael.- Op. Cit.- Pág - 93.

(67) " " " " Pág - 94.

(68) " " " " Pág - 94.

La naturaleza y efectos de la concesión - de que se trata (nos dice Fraga) "derivan de su objeto mismo que, como - vimos, es el servicio público, parte de la actividad estatal que, al lado de la policía, limita y regula la actividad de los particulares y de fomento, vigilancia y control de la misma" (69).

El servicio público se ha caracterizado,- nos señala el mismo Fraga, "como una actividad creada con el fin de dar-satisfacción a una necesidad de interés general que de otro modo quedaría insatisfecha, mal satisfecha o insuficientemente satisfecha, y aunque la-idea de interés público se encuentra en todas las actividades estatales - y la satisfacción de los intereses generales no es monopolio del Estado,- lo que distingue al servicio público es que la satisfacción de un interes general constituye el fin excluido de su creación" (70).

En nuestro país no existe un criterio -- único para definir el servicio público, si atendemos al sentido que sobre el mismo le dan las diversas leyes administrativas, pero la doctrina ha-considerado como principios esenciales comunes a todos los servicios, nos señala el mismo Fraga, "el de continuidad en razón de la permanencia de -- la necesidad que se pretende satisfacer; el de adaptación, o sea, la po-sibilidad de modificarlo a medida que vaya variando dicha necesidad y el de igualdad que significa que no debe discriminarse el goce del servicio a ningún particular que llene las condiciones legales" (71).

(69) Fraga Gabino.- Op. Cit.- Pág - 243.

(70) " " " " Pág - 243.

(71) " " " " Págs - 243 y 244.

La doctrina ha clasificado a los servicios públicos atendiendo a diversos criterios, pero los más importantes son los que los dividen por la forma como satisfacen las necesidades generales y los que los separan por la forma de gestión de los mismos.

Desde el primer punto de vista, Fraga los distingue en:

a) Servicios públicos nacionales, es decir, destinados a satisfacer necesidades de toda la Nación, sin que los particulares obtengan individualmente una prestación de ellos, tales como el servicio de defensa nacional;

b) Servicios públicos que sólo de manera indirecta procuran a los particulares ventajas personales, tales como los servicios de vías generales de comunicación, los servicios sanitarios, los puertos y faros, etc., y

c) Los servicios que tienen por fin satisfacer directamente a los particulares por medio de prestaciones individualizadas. Dentro de esta categoría se encuentran los servicios de enseñanza, de correos, etc., y también los servicios públicos sociales como son los de asistencia pública, los seguros sociales, los de previsión, -- los de vivienda barata, etc." (72).

Desde el segundo punto de vista, o sea, la forma de gestión de los servicios públicos, Fraga nos indica que "se separan aquéllos que son manejados directamente y en algunos casos --

(72) Fraga Gabino.- Op. Cit.- Pág - 244.

como monopolios por el Estado o por organismos creados por el mismo, de los que se explotan por medio de concesiones que se otorgan a individuos o a empresas particulares" (73).

Es pues, en este último medio de gestión, en donde queda enclavada la concesión de servicio público que, en lo demás, nos remitimos a lo expresado en el apartado en donde tratamos a la concesión administrativa.

3.1.2.2. DE EXPLOTACION DE BIENES DEL ESTADO.

La concesión de explotación de bienes del Estado podemos definirla como el acto por el cual se concede a un particular la explotación y aprovechamiento de bienes del Estado. Al tratar de la -- concesión administrativa en general, señalamos que, a diferencia de la -- concesión de servicio público, en la concesión de explotación de bienes -- del Estado sólo se producen relaciones entre el Estado y el concesionario, ya que el objeto de ésta última clase de concesión no es la gestión de un servicio público sin autorizar la explotación de una riqueza pública; de -- allí que el régimen jurídico de estas concesiones tenga características -- especiales en cuanto a sus efectos.

Así tenemos por ejemplo, que la concesión de -- uso y aprovechamiento de aguas nacionales en servicios propios del concesionario, sólo autorizan a éste para consumir en usos previamente especificados el volúmen de agua que tal concesión ampare, mientras que la concesión minera autoriza la exploración, explotación y aprovechamiento de -- las sustancias minerales comprendidas en la misma.

(73) Fraga Gabino.- Op. Cit.- Pág - 244.

La facultad para el particular de explotar y aprovechar bienes del dominio del Estado, no debe considerarse como un derecho establecido únicamente en interés exclusivo del mismo, ya que tiene también al mismo tiempo el carácter de obligación, en virtud de que la explotación de bienes del Estado resulta importante para la vida económica del país, y, por tanto, el Estado al otorgar la concesión lo hace primordialmente para beneficiar a la colectividad y no a una persona en lo individual. En consecuencia, tenemos que si el concesionario no cumple su obligación de explotar pierde concomitantemente su derecho.

También tenemos que junto al derecho fundamental citado, existen derechos conexos, que tienden a facilitar la explotación a través de franquicias fiscales, facultades para expropiar, ocupar temporalmente terrenos ejidales, constituir servidumbres y realizar obras e instalaciones necesarias para dicha explotación. Lo anterior con el propósito de impedir que la explotación se vea impedida por intereses particulares. Y la razón de lo anterior obedece a que, si antes señalamos que la explotación de bienes propiedad del Estado busca beneficiar intereses colectivos, el Estado debe proporcionar al concesionario los medios propios que le permitan llevar a cabo una explotación en las mejores condiciones y con los mayores rendimientos que exigen los intereses colectivos.

Desde luego, la concesión de explotación de bienes del Estado crea una situación jurídica individual para su titular que le faculta para apropiarse de los productos que obtenga, sin que ello pueda considerarse como una contraprestación civil. Lo que ocurre es que si bien es cierto que el concesionario está explotando bienes del Es-

tado, para beneficio de la colectividad, según decíamos, lo está haciendo con esfuerzo y capitales propios y corriendo a veces riesgos, como ocurre en la industria minera. En todo caso, no hay que olvidar que el Estado -- podría utilizar sus propios recursos para explotar sus riquezas naturales, como al efecto lo hace en ocasiones, pero con ello comprometería fondos -- que son utilizados en otros fines que no pueden dejarse en manos particulares.

El derecho que otorga la concesión de explotación de bienes del Estado en beneficio de su titular, representa un bien apreciable en dinero, como muchos otros que se originan en el campo del Derecho Administrativo, no obstante que al mismo tiempo sea una obligación y esté sujeta a término o pueda caducar. En la actualidad, la doctrina ha reconocido que la concesión constituye un bien patrimonial susceptible de ser transmitido total o parcialmente a través de contratos -- y por sucesión testamentaria o intestamentaria, e incluso de ser gravado, y desde este punto de vista la concesión es un bien de Derecho Civil y -- se rige por esta legislación. El problema, sin embargo, en relación a este último punto, es determinar si ese bien, ese derecho del concesionario, es un derecho real con carácter absoluto y oponible a todo mundo, o bien, un derecho personal. Y este problema se ha suscitado principalmente en -- relación a la concesión minera, habiendo dado origen a una interesante -- discusión, principalmente entre dos grandes tratadistas, los licenciados Alberto Vázquez del Mercado, sosteniendo la primera opinión, y Oscar Morineau, sosteniendo la segunda.

No es el caso de redundar en el examen de la naturaleza jurídica de los derechos de la concesión de que se trata, - porque el artículo 20 de la Ley General de Bienes Nacionales expresa: "Las concesiones sobre bienes de dominio público no crean derechos reales; --- otorgan simplemente frente a la administración y sin perjuicio de tercero, el derecho a realizar los usos, aprovechamientos o explotaciones, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes".

3.2. LA CONCESION MINERA.

3.2.1. CONCEPTO Y CLASIFICACION.

Ya vimos en apartados anteriores que, de acuerdo con --- nuestra Carta Fundamental, los yacimientos minerales son del dominio directo de la Nación, que ese dominio es inalienable e imprescriptible y -- que la explotación de los mismos sólo se puede llevar a cabo mediante concesión otorgada por el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de --- Energía, Minas e Industria Paraestatal.

También vimos al estudiar la concesión administrativa -- que son dos las formas concesionales que se pueden dar: la concesión de - servicio público y la de explotación de bienes del Estado. Comprendida en ésta última queda la concesión minera cuyo estudio pasaremos a realizar.

La actual Ley Minera, reglamentaria de los párrafos cuarto y sexto del artículo 27 Constitucional, expresa en su artículo 2o., -- que se sujetan a sus disposiciones la exploración, explotación, beneficio y aprovechamiento de las sustancias que constituyan depósitos minerales -

distintos de los componentes de los terrenos. Así mismo, y en cumplimiento a lo preceptuado en el párrafo sexto del artículo 27 de la Constitución, indica, en su artículo 9o., que el Ejecutivo Federal podrá otorgar concesiones para realizar la exploración, explotación y beneficio indicados.

Sobre estas bases constitucionales y administrativas, procederemos al estudio de la concesión minera examinando algunas definiciones sobre la misma, advirtiéndolo, desde ahora, que en todas éstas se encuentra un género próximo que denota a la concesión, consistente en que es un acto administrativo emanado del Poder Público. Será a través de la diferencia específica como encontraremos los elementos que nos permitan caracterizar a la concesión minera, expresando que dicha diferencia la encontramos en que se autoriza al titular de la concesión a explotar bienes que pertenecen al dominio público, en la especie, yacimientos minerales generalmente localizados en el subsuelo. Como habremos de ver en las definiciones -- que sobre la concesión minera daremos, de uno u otro modo se considera esta nota característica que sobre la misma apuntamos.

Alcalá y Zamora la define como "la enajenación parcial - limitada y revocable de cosas o derechos pertenecientes al dominio público para aprovechamientos determinados, que a la inspección de la autoridad"; y resume el concepto diciendo que "es la transmisión parcial de dominio público" (74).

Carlos Puyuelo nos confirma lo anterior diciendo que "en la concesión minera existe una transmisión parcial, puesto que el Estado-

(74) Alcalá y Zamora.- Citado por Carlos Puyuelo.-Op. Cit.- Pág - 62.

se reserva ciertos derechos de una cosa que pertenece al dominio público, como es la mina, cuya transmisión se realiza para su aprovechamiento por el particular en la forma que se fije, que ha de realizar según los fines de interés general, en cuanto la colectividad esta interesada en la explotación de sustancias mineras de interés para la economía nacional, debien do realizarse bajo la inspección de la autoridad para que en todo momento esté asegurada la racional explotación y el cumplimiento de las obligaciones impuestas bajo pena de caducidad" (75).

Estos autores españoles expresan un elemento característico de la concesión minera en su país: la transmisión parcial, limitada y revocable de cosas o derechos del dominio público, que se hace al interés que tiene la colectividad de que se exploten las sustancias minerales. En cambio en nuestro país no ocurre así, ya que por medio de la --concesión no se transmite la propiedad de ningún bien, sino que se conceden derechos a la explotación y aprovechamiento de los recursos minerales, como dijimos. Por lo tanto, las definiciones anteriores no podrían tener aplicación en nuestro derecho, simplemente las mencionamos para dar un --panorama más amplio del concepto de que tratamos.

El Lic. Oscar Morineau define a la concesión minera -- como "un acto administrativo mediante el cual la Nación sin transmitir el dominio o un derecho real sobre el subsuelo concesionado, otorga al titular de la concesión el derecho a explotar el subsuelo con todos los derechos que son necesarios para que pueda efectuar trabajos de exploración --

y de explotación, otorgándole así mismo las protecciones más amplias frente a terceros" (76).

Cabe señalar que en la definición que nos antecede, - el Maestro Morineau destaca que la concesión minera no transmite ningún - derecho real sobre el subsuelo, sino que otorga un derecho de naturaleza personal, nota que confirma el artículo 20 de la Ley General de Bienes -- Nacionales, que ya mencionamos.

Sergio G. López Rivera, nos dice que "la concesión -- minera es un acto del poder público que faculta a los particulares a realizar la exploración, explotación y el aprovechamiento de las sustancias-- minerales que se determinan expresamente en el título de la propia concesión" (77).

Como podemos apreciar, en el concepto que nos proporciona López Rivera, se da como un hecho que la concesión minera otorga un derecho personal y sobre esta base sólo enumera los derechos que de la -- concesión se desprenden, que son el de explorar, explotar y aprovechar las sustancias minerales.

Por último, Corrales González manifiesta que "la concesión es un acto del poder público por el cual se conceden a los particulares derechos cuya finalidad consiste en realizar la explotación y el -- aprovechamiento de las sustancias minerales contenidas en el depósito com-

(76) Morineau Oscar.- Citado por Carlos Puyuelo.- Op. Cit.- Pág - 65.

(77) López Rivera Sergio G.- Citado por Rubén Rodríguez Portilla.- Las - Concesiones Especiales Mineras.- Tesis.- México.- 1979.- Pág - 24.

prendido dentro del lote minero objeto de la concesión expresamente enumeradas en el título que las ampara" (78).

La definición de Corrales González la consideramos completa porque, además de señalar la naturaleza de la concesión y de expresar que es un acto del poder público, nos reitera la naturaleza de los derechos que se derivan de dicha concesión, que se trata de derechos personales, y a diferencia de las definiciones anteriores nos proporciona un elemento muy importante a nuestro parecer, que es el indicar la finalidad que se da al acto administrativo, consistente en crear u otorgar un derecho personal para realizar la explotación y el aprovechamiento de las sustancias minerales. Para aclarar mejor lo anterior, es conveniente mencionar que efectivamente la concesión minera otorga el derecho a explorar, - explotar y beneficiar las sustancias minerales, como se señala en las definiciones de Morineau y de López Rivera, pero tales derechos son concomitantemente obligaciones, supuesto que si no se ejercitan dichos derechos la concesión se "caduca", esto es, se pierde el derecho a la misma por incumplimiento de las obligaciones.

Finalmente, diremos que la definición de concesión minera de Corrales González, agrega el dato importante de que las sustancias minerales que se pueden explotar y aprovechar, son las que están contenidas en el depósito comprendido dentro del título minero objeto de la concesión, y además nos amplía el concepto al hacer la distinción

(78) Corrales González Jesús.- Conferencia dictada en la VII Convención de ingenieros de minas, metalurgistas y geólogos de México, A.C.-

Octubre de 1967.- México.- Pág - 10.

entre concesión, yacimiento mineral y lote minero, cosas que con frecuencia son confundidas no obstante ser distintas.

Por las razones anteriores nos quedamos con la definición de concesión minera de Corrales González, por comprenderse en -- ella todos los elementos que caracterizan a la concesión minera (especie) y que nos permiten diferenciarla de otras concesiones de explotación de -- bienes de la Nación (género).

Es conveniente advertir que, como señalamos al -- inicio de este apartado, el artículo 9o. de la Ley Minera expresa que el Ejecutivo Federal podrá otorgar concesiones para "realizar la exploración, explotación y beneficio de las sustancias minerales, objeto de la presente ley", y en función de los derechos a explorar y explotar tales sustancias -- hemos ubicado a la concesión minera dentro de las concesiones de explotación de bienes del Estado y hemos examinado las definiciones de concesión minera sobre dicho presupuesto. Y efectivamente, como habremos de ver más adelante, teniendo como género a la concesión minera, la Ley de la materia establece y regula las concesiones de exploración y explotación, pero también las de plantas de beneficio, y es respecto a estas últimas sobre las cuales queremos señalar que no se adecuan a las características que proporcionamos sobre la concesión de explotación de bienes del Estado y, por tanto, de la concesión minera "en estricto derecho", ya que la concesión de planta de beneficio se refiere al establecimiento industrial en el que se realizan sobre las sustancias minerales, operaciones de preparación mecánica o de tratamiento minero-metalúrgico de cualquier tipo, incluyendo-

operaciones de fundición o afinación, cuando la capacidad de tal establecimiento exceda de cien toneladas de mineral en 24 horas de servicio. Como podemos apreciar, es "concesión minera" porque así lo señala formalmente la Ley Minera, pero no otorga a su titular el derecho de explorar o explotar nada, no faculta a la explotación de ningún bien de dominio de la Nación. Sin embargo, tampoco podríamos situarla dentro de las concesiones de servicio público porque el Estado constitucionalmente no está obligado a beneficiar el mineral que se extrae del subsuelo, esto es, no es un servicio que deba prestar. Por consiguiente, aceptando desde luego, que es una concesión administrativa, por las consideraciones anteriores llegamos a la conclusión de que estamos frente a una concesión "sui generis" y que si la consideramos formando parte de las concesiones mineras es porque la Ley de la materia así lo determina.

Luego entonces, tenemos que la Ley Minera vigente, regula tres tipos de concesiones mineras, atendiendo al objeto de la actividad de cada una, y que son, como vimos, las de exploración, las de explotación y las de plantas de beneficio.

Por otra parte, también se ha clasificado a las concesiones dentro de la Ley Minera, en ordinarias y especiales. Las especiales son aquéllas que se conceden dentro de las áreas o sustancias declaradas en las reservas mineras nacionales, pudiendo ser de exploración o de explotación. Las ordinarias son aquéllas que se conceden para explorar o explotar yacimientos mineros solicitados por personas físicas o morales en terrenos libres, no comprendidos en áreas o sustancias antes men-

cionadas. También existen en nuestra legislación minera las concesiones-coexistentes, que se ubican dentro de las concesiones ordinarias y que están reguladas en el Capítulo III del Reglamento de la Ley Minera. Además de éstas concesiones, la Ley regula las llamadas de plantas de beneficio, que son mineras como dijimos únicamente por determinación expresa de la Ley, las cuales se dividen en concesiones de plantas de beneficio de servicio privado o deservicio público.

De todo lo expuesto tenemos, por tanto, la siguiente clasificación:

A) Concesiones "ordinarias" de:

- a) Exploración, y
- b) Explotación.

B) Concesiones "especiales" en reservas mineras nacionales de:

- a) Exploración, y
- b) Explotación.

C) Concesiones "coexistentes" de:

- a) Exploración, y
- b) Explotación.

D) Concesiones de "plantas de beneficio" de:

- a) Servicio privado, y
- b) Servicio público.

3.2.2. CARACTERISTICAS COMUNES.

Las características comunes que podemos determinar -

para las concesiones mineras que hemos clasificado, excepto para las de plantas de beneficio, en algunos casos que señalaremos, son las siguientes:

3.2.2.1. UNIDAD DE CONCESION. EL LOTE MINERO.

Si bien es cierto que mencionamos que la concesión minera es un derecho personal que el Poder Público otorga para explorar y explotar sustancias minerales, tales sustancias se encuentran generalmente en el subsuelo de la corteza terrestre, en depósitos o mantos, razón por la cual la concesión necesariamente tiene que estar referida al concepto de "lote minero", por lo que es preciso que señalemos como primer característica de las mismas a este último concepto y entremos a su estudio.

De conformidad con lo previsto por el artículo 34 de la Ley Minera vigente, la unidad de concesión minera es la superficie de una hectárea delimitada por un cuadrado de 100 metros por lado, y se refiere a la menor área que debe amparar un lote minero en terreno libre. El mismo artículo nos dice que debemos entender por "lote minero", un sólido de profundidad indefinida, limitado por planos verticales y cuya cara superior es la superficie del terreno y cuyos lados -- contiguos que constituyen el perímetro de su proyección horizontal estarán orientados: Norte-Sur y Este-Oeste, exceptuando los lados de los lotes de concesión de exploración, que deberán formar ángulos rectos, y la longitud de cada lado, en metros, será de cien o múltiplo de cien, condiciones que no serán necesarias cuando por colindar con otros lotes mine-

ros no puedan cumplirse. Ahora bien, para la medición técnica del lote minero, la Ley nos señala en el mismo numeral que debe tomarse un "punto de partida", que de acuerdo con lo establecido en el artículo 71 del Reglamento, "es un punto real, permanente, fácilmente identificable, preexistente en el terreno cuando se presente la solicitud, y de preferencia bien conocido por los lugareños, siempre que en la solicitud se describa, anotando sus características y su posición respecto de otros puntos notables del terreno". Tenemos también como conceptos relacionados con el lote minero al de "hueco", que es, conforme al segundo párrafo del artículo 44 de la Ley Minera, "el terreno libre que se encuentre rodeado por terrenos amparados por asignaciones o concesiones vigentes y que tenga un área máxima de 10 hectáreas"; en los términos del artículo 124 del Reglamento al de "terreno circundado", "que es aquél que se encuentra limitado por terreno no libre, cualquiera que sea su superficie", y al de "lote de enlace", que "es el que establece colindancias con varios lotes mineros no colindantes entre sí". Desde luego, esta característica no es aplicable a la concesión de planta de beneficio.

3.2.2.2. OTORGAMIENTO: EL "TERRENO LIBRE". CONCEPTO.

Nuestro régimen legal minero establece una distinción absoluta entre el terreno superficial y el lote minero, que viene a representar la manifestación física, cuantitativa, tangible, dentro de la que puede ejercitarse propiamente el derecho derivado del título de concesión minera, que, como ya vimos, es un sólido de profundidad indefinida. Sin embargo no puede dejarse de atender al área superficial -

por lo que se refiere al terreno dentro del cual se pueden ubicar los lotes mineros.

La Ley Minera señala en su artículo 18 que las asignaciones y concesiones mineras podrán otorgarse dentro de "terrenos libres", y que se consideran como tales aquéllos "comprendidos dentro del territorio nacional", con ciertas excepciones que procedemos a enumerar:

"I. Los comprendidos en la plataforma continental, en los zócalos submarinos de las islas, cayos, arrecifes, en la zona marítimo-terrestre, en el lecho marino y en el subsuelo de la zona económica exclusiva;

II. Los que constituyan reservas mineras nacionales;

III. Los amparados por asignaciones mineras vigentes;

IV. Los amparados por concesiones mineras vigentes;

V. Los amparados por una solicitud de asignación o de concesión minera en trámite;

VI. Los que amparaban una solicitud de asignación o de concesión minera resuelta en sentido negativo, hasta que surta efecto la publicación de libertad correspondiente; y

VII. Los que amparaban concesión minera o declaratorias de asignación en reservas mineras nacionales, que se hayan -

dejado sin efecto por cualquier motivo, hasta que surta efectos la publicación de libertad correspondiente. El mismo artículo expresa que "para los fines de las fracciones VI y VII se considerarán libres los terrenos 60 días hábiles después de la fecha y hora en que se publique la declaratoria de libertad", agregando que, "No surtirá efectos esta publicación, si antes de que transcurra el plazo indicado se publicare un nuevo aviso dejándola sin efecto".

De igual manera el artículo de que se trata nos expresa que "En el caso de las fracciones II y III el terreno dejará de ser libre el día en que aparezcan publicadas en el Diario Oficial de la Federación las declaratorias respectivas, y tendrá el carácter de libre 30 días hábiles después de la fecha en que aparezca publicada en dicho Diario la declaratoria de libertad o de desincorporación de las reservas mineras nacionales".

Aclarándonos el concepto de "terreno no libre", el propio artículo 18 agrega que "En los terrenos afectados por -- acuerdos de incorporación a reservas mineras nacionales, sólo se admitirán y tramitarán solicitudes de concesión minera de sustancias distintas a las que se refieran dichos acuerdos, cuando el solicitante comprobare a satisfacción de la Secretaría del Patrimonio Nacional (hoy de Energía, Minas e Industria Paraestatal), que las sustancias solicitadas se encuentran en depósitos minerales independientes de los que constituyan las -- reservas mineras nacionales independientes de los que constituyan las -- reservas mineras nacionales y que la nueva explotación que pretendiere --

realizarse se pueda llevar a cabo sin interferir la explotación de las - sustancias en reservas mineras nacionales".

Finalmente, y dentro del concepto de "terreno libre", el artículo 18 de la Ley Minera determina que "Cuando la solicitud se refiere a terrenos que parcial o totalmente queden comprendidos dentro del perímetro urbano de las poblaciones o que estén ocupados por presas, canales, vías generales de comunicación y en general, por -- alguna obra pública, sólo podrán otorgarse las asignaciones y concesiones solicitadas, oyendo la opinión de la autoridad que tenga a su cargo esos bienes y mediante la demostración plena, a juicio de la Secretaría del Patrimonio Nacional, de que las obras y trabajos de explotación que se - vayan a realizar al amparo de la asignación o concesión, no causarán daño a los bienes indicados. La Secretaría señalará en el título respectivo, las obras a ejecutar y las medidas de seguridad a observar por el beneficiario a fin de prevenir daños".

Como podemos apreciar de la lectura del -- artículo antes transcrito, es requisito indispensable para que una solicitud de concesión se acepte y se le de el trámite correspondiente hasta la expedición del título relativo, que sea hecha sobre "terreno libre", - en los términos de dicho numeral. La excepción a este principio son las concesiones coexistentes, como veremos más adelante.

3.2.2.3. DURACION.

Fue a partir de la Ley Minera de 1961 cuando se les fijó una duración a las concesiones mineras, de acuerdo a los artículos 29, para las que se expidieran durante su vigencia, y Tercero-

Transitorio, para las ya otorgadas con anterioridad. Antes, las concesiones eran por tiempo indefinido y sólo tenían por condición, en relación a su término, el de ejecutar y comprobar regularmente las obras o trabajos de explotación de los minerales, condición exigida por el párrafo sexto del artículo 27 Constitucional, y pagar el impuesto superficial, condición establecida en el artículo 25 fracción V de la Ley Minera de 1930, y que no existió en la Ley de Industrias Minerales de 1926.

La Ley Minera de 1961, estableció para las concesiones una duración que fue de 25 años, prorrogables después por tiempo indefinido. En cambio, en la actual Ley Minera se determina para las concesiones de explotación, en el artículo 34, una duración improrrogable de 25 años, con el derecho para su titular de obtener una nueva concesión de explotación sobre el mismo terreno, siempre y cuando cumpla con los requisitos que el artículo señala en su séptimo párrafo.

3.2.2.4. PROGRAMAS DE TRABAJO.

Como una innovación de la actual Ley Minera, no establecida en leyes anteriores, tenemos el sujetar la obtención de una concesión minera a la presentación de un programa de trabajos mineros, que una vez aprobado queda inserto en el título correspondiente y forma parte de las obligaciones del concesionario. Tal programa es exigido en el párrafo quinto del artículo 33 para las concesiones de explotación, las que además deberán sujetarse a los programas quinquenales de explotación a que se refiere el último párrafo del artículo 35. Por su parte, el artículo 80 de la Ley Minera establece que las solicitudes de

concesiones especiales en reservas mineras nacionales deberán acompañar - un "programa de trabajos e inversiones".

Respecto a las concesiones coexistentes, el artículo 113 del Reglamento de la Ley Minera, dispone que se presentarán, se registrarán y tramitarán como las solicitudes de concesión de exploración o de explotación, según el caso, lo que implica que deben presentar el programa de trabajos a que están sujetas las concesiones de exploración y explotación comunes y especiales en reservas mineras nacionales.

3.2.2.5. TRANSMISION.

También como una innovación de la actual Ley Minera, la misma determinó en su artículo 17 que la transmisión de -- las concesiones mineras y los derechos que de ellas deriven requieren de "previa autorización de la Secretaría del Patrimonio Nacional" (recuérdese que hoy es de Energía, Minas e Industria Paraestatal). Por su parte, el artículo 26 de su Reglamento, al establecer los requisitos a cumplir para el otorgamiento de la autorización, nos aclara que la transmisión podrá - ser de "todo o parte de los derechos que deriven de las concesiones". Desde luego, la redacción de ambos artículos no es afortunada porque la ---- transmisión puede ser de una parte alícuota de los derechos de la conce-- sión, como, por ejemplo, transmitir el 25% de los derechos de la misma, O referirse a los derechos que derivan de la concesión, esto es, "la explo-- ración" y "la explotación". De ahí que en la práctica tenemos que los in-- teresados tienen que solicitar autorización para ambos casos, lo mismo pa-- ra enajenar total o parcialmente sus derechos como concesionarios que pa--

terreno, sino que es requisito indispensable para obtener dicha concesión de explotación, en los términos del artículo 34 de la Ley;

3) La concesión minera de exploración, como más adelante veremos, está limitada en el tiempo;

4) El titular de la concesión tiene derecho para disponer de minerales obtenidos con motivo de los trabajos de exploración, y

5) No concede derecho sobre los terrenos que haya en su área, según dispone el artículo 48 de la Ley.

Evidentemente el concepto esencial de "exploración", debemos circunscribirlo con los conceptos técnicos que haya al respecto, ya que, como señalamos, la Ley no lo define en forma específica. No obstante, existe un concepto jurídico de lo que se entiende por explorar cuando el artículo 86 del Reglamento, al aludir al programa de trabajos de exploración, nos dice que: "Se referirá a las inversiones y trabajos destinados a localizar, identificar y cuantificar las sustancias minerales existentes en el lote a que se refiere la solicitud y que podrán consistir en investigaciones y reconocimientos geológicos, incluyendo exploraciones geológicas, trabajos topográficos, perforaciones de diamante y obras mineras tales como tajos, socavones, frentes, cruceros, tiros, etc." Desde luego, atendiendo a lo antes expuesto se tiene que resulta difícil en la práctica definir si las obras son de exploración o de explotación. Creemos que en la práctica se puede resolver cuando los concesionarios realizan efectivamente trabajos de exploración o cuando dichos

trabajos son de explotación. Con todo lo expresado hasta aquí, podemos -- decir que la concesión minera de exploración es el acto del Poder Público por el cual se confiere a los particulares el derecho cuya finalidad consiste en efectuar trabajos encaminados a la localización, identificación y cuantificación de sustancias minerales objeto de la misma, dentro de -- una área y un plazo determinado, como requisito para concederle posteriormente la concesión de explotación.

Por otra parte, tenemos que el artículo 33 de la Ley Minera nos señala que la superficie máxima concesible para este tipo de concesiones es de 50,000 hectáreas, pudiendo estar amparada por un solo lote minero o varios lotes que sumen dicha área, debiendo procederse a la reducción de esa superficie, para no exceder de 5,000 hectáreas en el caso de una nueva concesión, dentro de su plazo de vigencia.

Por lo que se refiere a la duración -- de las concesiones de exploración, el artículo antes mencionado nos señala que éstas tendrán una duración de tres años. Sin embargo, existe la -- posibilidad de que su titular obtenga una nueva concesión de exploración derivada de la originalmente obtenida, cuando las condiciones de los trabajos lo exijan y el titular de la concesión compruebe que ha cumplido -- con todas las obligaciones establecidas en su título, con duración de --- tres años, o bien solicitar la concesión de explotación, añadiendo tal -- numeral que "en tanto se resuelve si procede el otorgamiento de la nueva concesión minera de explotación continuará en vigor la de exploración".

El párrafo cuarto del artículo 33 - de la Ley Minera dispone que "las concesiones mineras de exploración darán derecho a la exploración por todas las sustancias a que se refiera el título respectivo y sus beneficiarios podrán disponer de las que se obtengan en sus trabajos de exploración, siempre y cuando se encuentren expresamente consignadas en su título".

La concesión de exploración termina en forma natural al transcurrir su vigencia. Sin embargo, también podrá extinguirse el derecho del concesionario cuando se incurra en las causas de caducidad y cancelación a que se refiere el artículo 52 de la Ley, las cuales mencionaremos enseguida:

1. No pagar el impuesto sobre concesiones;

2. No efectuar los trabajos y las inversiones que tengan por objeto descubrir las sustancias consignadas en el título y conocer las posibilidades de su aprovechamiento comercial;

3. No comprobar la ejecución de los trabajos e inversiones a que se refiere el punto anterior;

4. En el caso de que el concesionario sea sociedad, alterar la estructura de su capital, de modo tal que el capital mexicano sea inferior a los porcentajes que exige la Ley;

5. Cuando el concesionario sea persona física, que cambie su nacionalidad después de haber obtenido la concesión, y

6. Transmitir la concesión --
sin autorización previa y expresa de la Secretaría de Energía, Minas e --
Industria Paraestatal.

La Ley también menciona causales --
de nulidad de la concesión, es decir, causas que impiden el nacimiento --
del derecho del concesionario, señalando como tales el hecho de que el --
título abarque totalmente terreno no libre y el supuesto de que al obte--
ner la concesión una persona física extranjera se haya hecho pasar por --
mexicana.

Cuando se incurre en alguna de --
las causales de caducidad y cancelación, se le concede al concesionario --
un plazo de 60 días para formular defensas, después del cual se dicta la --
resolución correspondiente. En contra de la resolución que declare la ca--
ducidad, la nulidad o la cancelación, no existe recurso administrativo, --
por lo que procederá únicamente el juicio de garantías o amparo.

Como sanción derivada de haber --
incurrido en caducidad o cancelación, la Ley establece que el titular de --
una concesión, en este supuesto, no podrá solicitar en un plazo de un año --
contado a partir de la fecha de la declaratoria respectiva, una nueva con--
cesión sobre el terreno o parte del mismo, amparado por la concesión que --
caducó.

Por último señalaremos que, al --
ser admitida una solicitud de concesión minera de exploración, el solici--
tante queda emplazado a presentar un programa de exploración que compren--
da trabajos e inversiones destinados a localizar, identificar y cuantifi-

car las sustancias minerales existentes en el lote minero. Los trabajos - consisten en: estudios geológicos, topográficos, perforaciones de diamante y obras mineras directas cuyo monto debe adecuarse a la obligación de inversión mínima calculada en base a la superficie del lote, especificándose cada una de las etapas a desarrollar, planos y costos estimados, así como los objetivos de cada una de estas etapas. Sin embargo, hacemos la - aclaración de que en caso de que la solicitud se refiera a un lote con -- superficie menor de 500 hectáreas, basta con que el propio solicitante lo formule y suscriba, sin necesidad de que éste programa sea suscrito y formulado por un perito minero autorizado por la Dirección General de Minas. Quedan relevados de la obligación de presentar programas de trabajo los - solicitantes o concesionarios de uno o varios lotes que en total no sumen más de 20 hectáreas.

3.3.3.2. LA CONCESION DE EXPLOTACION.

Ahora pasaremos al estudio de la concesión de explotación minera, advirtiendo que, como en el caso de la concesión de - exploración, la Ley tampoco la define. No obstante, siguiendo igual procedimiento al utilizado para obtener el concepto de la concesión de explotación, y en base a los artículos 33, 34 y 35 de la Ley Minera, podemos - decir que la concesión de explotación es el acto del Poder Público por el cual se confiere a los particulares derechos cuya finalidad consiste en - extraer y aprovechar las sustancias minerales objeto de la misma, dentro de una área y un plazo determinados.

La concesión de explotación se otorga al so-

car las sustancias minerales existentes en el lote minero. Los trabajos consisten en: estudios geológicos, topográficos, perforaciones de diamante y obras mineras directas cuyo monto debe adecuarse a la obligación de inversión mínima calculada en base a la superficie del lote, especificándose cada una de las etapas a desarrollar, planos y costos estimados, así como los objetivos de cada una de estas etapas. Sin embargo, hacemos la aclaración de que en caso de que la solicitud se refiera a un lote con -- superficie menor de 500 hectáreas, basta con que el propio solicitante lo formule y suscriba, sin necesidad de que éste programa sea suscrito y formulado por un perito minero autorizado por la Dirección General de Minas. Quedan relevados de la obligación de presentar programas de trabajo los solicitantes o concesionarios de uno o varios lotes que en total no sumen más de 20 hectáreas.

3.3.3.2. LA CONCESION DE EXPLOTACION.

Ahora pasaremos al estudio de la concesión de explotación minera, advirtiendo que, como en el caso de la concesión de exploración, la Ley tampoco la define. No obstante, siguiendo igual procedimiento al utilizado para obtener el concepto de la concesión de explotación, y en base a los artículos 33, 34 y 35 de la Ley Minera, podemos decir que la concesión de explotación es el acto del Poder Público por el cual se confiere a los particulares derechos cuya finalidad consiste en extraer y aprovechar las sustancias minerales objeto de la misma, dentro de una área y un plazo determinados.

La concesión de explotación se otorga al so-

licitante que haya sido titular de la concesión de exploración, o al anterior concesionario de explotación, cuando la primera concesión de esa naturaleza venza. La Ley limita en su artículo 32, segundo párrafo, el derecho de los concesionarios a explotar ocho sustancias diferentes como máximo, con la salvedad de que puede adicionarse alguna otra sustancia si se encontrare durante el curso de los trabajos de explotación. Sin embargo, el mismo artículo señalado nos dice, en su parte final, que la concesión minera de explotación se referirá exclusivamente a las sustancias cuya existencia muestren las exploraciones efectuadas en el lote respectivo.

El artículo 35 de la Ley nos expresa que la superficie máxima concesible para este tipo de concesiones es de 5,000 -- hectáreas, y comprende las concesiones otorgadas a un beneficiario e inscritas en el Registro Público de Minería, así como aquéllas que tengan -- bajo contrato con terceros y las solicitudes de concesión minera de explotación que se encuentren en trámite, conforme a lo previsto en el artículo 110 del Reglamento.

La superficie máxima de los lotes de las -- concesiones de explotación, nos indica el artículo 34 de la Ley, es de -- 500 hectáreas, y dado que la concesión de explotación se deriva de una de exploración que, como vimos, puede ser hasta de 50,000 hectáreas, se tiene que, en estos casos, el titular que haya solicitado tal superficie tiene que dividir a la misma en lotes de explotación de 500 hectáreas, sin -- rebasar las 5,000 hectáreas a que tiene derecho a explotar, siendo optativo, desde luego, que el concesionario escoja para cada lote la superficie que a sus intereses convenga, perdiendo por supuesto, la superficie que --

resta, que pasará a ser terreno libre. Por cuanto al mínimo de superficie concesible, no hay más limitante que la que el aspecto práctico indique, puesto que el concesionario debe considerar hasta que punto pueden ser -- operativos lotes con superficies menores de una hectárea, como es el caso de huecos o terrenos circundados. Generalmente este tipo de lotes se amparan con el único objeto de integrar una unidad minera y al obtenerse la - concesión se incorporan a un "agrupamiento" para efectos de comprobación de obras o trabajos de explotación.

Por lo que respecta al programa de trabajos de explotación, diremos que el artículo 103 del Reglamento determina que debe elaborarse para un período de 4 ó 6 años, y estará referido a las obras e inversiones desarrolladas para la extracción del mineral, o - bien, a toda clase de obras de exploración y excavaciones necesarias para tumbar, extraer el mineral y beneficiarlo.

El artículo 102 del mismo Reglamento señala que el programa debe ser suscrito por el interesado y formulado por perito autorizado por la Dirección General de Minas para formular informes de comprobación. Sin embargo, las personas físicas que sean titulares de concesiones mineras sobre terrenos cuya superficie sumada a la que se solicita no exceda de 200 hectáreas en toda la República, podrán formular y suscribir sus programas de explotación. Lo mismo se determina para el - caso de que el programa se modifique conforme a lo previsto por el artículo 112 del Reglamento.

Las concesiones mineras de explotación, - otorgadas conforme a la Ley Minera vigente, de acuerdo a su artículo 34, -

tendrán una duración de 25 años, pudiendo obtener una nueva concesión al término de este plazo, siempre y cuando se cumpla con cualquiera de los siguientes requisitos:

1. Ser empresa de participación estatal minoritaria;
2. Que el porcentaje de capital social representado por acciones de la serie "A" de la sociedad concesionaria, sea como mínimo 60% ó 75%, según se trate de concesiones ordinarias o especiales, y
3. Que se explote directamente la concesión, en caso de ser persona física de nacionalidad mexicana.

El mismo artículo nos dice que en tanto se resuelvan las solicitudes de las nuevas concesiones de explotación, continuarán en vigor las anteriores aunque hubieren llegado a su término.

El sistema legal para la extinción de las concesiones de explotación, es semejante al establecido para las concesiones de exploración, al que ya hicimos referencia. Evidentemente el término natural de la concesión será el vencimiento de su vigencia, pero también la concesión puede ser objeto de caducidad o cancelación, cuando se presenten casos semejantes a los mencionados para la concesión de exploración, en los términos del artículo 52 de la Ley, tales como la falta de pago del impuesto o la falta de ejecución de trabajos o la comprobación de los mismos, etc. Sin embargo, podemos enumerar casos específicos de la concesión de explotación, para su caducidad y cancelación, que son:

1. No ajustarse a programas de explotación;

2. No demostrar a la Secretaría la existencia en el lote amparado por la concesión de ninguna de las sustancias consignadas en el título respectivo, y

3. No ejecutar obras o trabajos de explotación en el lote concesionado, durante los períodos que señale la Ley.

Como excepción a la regla general establecida en las fracciones IV, VI y X del artículo 52 de la Ley Minera, su artículo 53 establece que no procederá la caducidad y cancelación en los supuestos relativos a la falta de ejecución de trabajos o de cumplimiento de programas de explotación, cuando esto se deba a la incosteabilidad temporal de la explotación no imputable al concesionario, cuando los efectos de una resolución judicial o de conflictos laborales afecten los trabajos de explotación por causas de fuerza mayor debidamente justificadas y por causas técnicas o económicas no imputables al concesionario. Todos estos aspectos quedan a juicio de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal.

El procedimiento legal para decretar la caducidad y cancelación, así como las causales de nulidad de las concesiones, son iguales a lo que señalamos para el caso de la concesión de explotación.

3.3.3.3. LAS CONCESIONES EN RESERVAS MINERAS NACIONALES.

Pasaremos ahora al análisis de las concesiones en reservas mineras nacionales.

Ya mencionamos anteriormente que una de las clasificaciones de las concesiones consistía en señalarlas como ordinarias o especiales. Son concesiones especiales aquéllas que se refieren a la explotación de reservas mineras nacionales.

El artículo 72 de la Ley Minera señala, como vimos en el apartado relativo, que las reservas mineras nacionales estarán constituidas por:

1. Sustancias o zonas que no pueden ser explotadas y están destinadas a la satisfacción de necesidades futuras del país;

2. Sustancias que sólo podrán ser explotadas por el Estado, por conducto de la Comisión de Fomento Minero y de las empresas de participación estatal mayoritaria, y

3. Sustancias que podrán ser explotadas por la Comisión de Fomento Minero y las empresas de participación estatal mayoritaria, mediante asignaciones, o por empresas de participación estatal minoritaria o por particulares, mediante concesiones especiales.

El Ejecutivo Federal, indica el artículo 71, mediante acuerdo a la Secretaría de Energía, Minas e Industria Parastatal, podrá establecer las zonas o sustancias que se agruparán dentro de las tres clasificaciones mencionadas, señalándonos también los casos específicos de sustancias que invariablemente formarán parte de las reservas mineras nacionales, y que son los yacimientos de fierro, carbón, azufre, fósforo y potasio, advirtiéndose que el azufre, fósforo y potasio siempre quedarán dentro del segundo grupo, según el párrafo cuarto del artículo --

34. Respecto al hierro y carbón ocurre lo mismo de acuerdo al siguiente párrafo, advirtiéndose que se prevee que a los particulares si se les pueden otorgar concesiones de exploración respecto de las sustancias aludidas, pero para su explotación deberán asociarse con las entidades públicas mineras, siendo optativo para éstas últimas hacerlo o no.

Cabe advertir que la Ley Minera no había sido muy clara al precisar la existencia de concesiones especiales de exploración o de explotación. Es más, podría decirse que los pocos artículos que contiene la misma Ley al respecto se refieren únicamente al concepto de explotación. Sin embargo, el Reglamento en su Título Octavo sí especifica que las concesiones especiales podrán ser de exploración o de explotación.

Por otra parte, es importante señalar que el principio "Prior tempore Potior iure", recogido por las Leyes Mineras anteriores a la actual, y que se aplica respecto al derecho a obtener una concesión minera, no es aplicable para las concesiones especiales, ya que las mismas se otorgan mediante concurso, según establece el artículo 79 -- de la Ley.

De acuerdo con el artículo 76 de la Ley Minera, solamente pueden ser concesionarios las personas físicas mexicanas o sociedades mineras cuyo capital sea por lo menos 66% mexicano.

Sin entrar a una definición formal, podríamos decir que resulta aplicable el concepto de concesión ordinaria para definir esta institución, haciendo únicamente la salvedad de que el derecho conferido se refiere a una sustancia considerada como reserva minera nacional.

Por otra parte, de acuerdo con el artículo 222 del Reglamento, el interesado en explotar sustancias incluidas dentro del tercer grupo de las reservas mineras nacionales a las que ya nos referimos, podrá solicitar que se abra el concurso correspondiente. La solicitud en cuestión se publicará en la tabla de avisos de la Agencia de Minería correspondiente y en uno de los diarios de mayor circulación de la República y otro de la capital de la entidad federativa donde se encuentre la zona o yacimiento; se concede un plazo de 30 días para que participen otros interesados en el concurso; el texto de la convocatoria de concurso mencionará la sustancia ó sustancias de cuya exploración o explotación se trate, la superficie y ubicación de los terrenos correspondientes, la inversión y trabajos mínimos que deberán efectuarse y el plazo para llevarlos a cabo, la forma en que se comprobará la capacidad técnica y solvencia económica de los solicitantes, la obligación de que el concesionario abastezca preferentemente a la industria nacional, las garantías que deberán otorgarse en los términos del artículo 78 de la Ley y del 226 del Reglamento respecto a la ejecución de inversiones, el porcentaje mínimo sobre el valor neto del producto de la explotación que deberá pagarse a la Comisión de Fomento Minero y el Consejo de Recursos Minerales y los demás requisitos que considere pertinentes la Secretaría. La convocatoria, que se publicará como ya quedó dicho, mencionará la fecha de apertura y cierre del concurso y el día y hora en que se llevará a cabo. El promotor del concurso tendrá preferencia para obtener la concesión, en igualdad de condiciones, según establece el artículo 225.

Por lo que se refiere al programa de trabajos e inversiones, que deberá acompañarse a la solicitud respectiva, según señala el artículo 80 de la Ley Minera, y que conforme al artículo 223 de su Reglamento, deberá precisar:

1. Fecha y plazos para realizar los trabajos de investigación y reconocimiento preliminares, topografía y estudios geológicos y trabajos de exploración, y de acuerdo con los resultados previsibles de los mismos, programa de trabajos de explotación, construcción de vías de transporte e instalaciones conexas y, en su caso, construcción de vías de transporte e instalaciones conexas y, en su caso, construcción de plantas de beneficio y cualesquiera otro que formen parte del programa, y

2. Monto y concepto de las inversiones.

Es importante señalar que tanto el programa de trabajos como el monto de las inversiones deberán ser, cuando menos, igual al señalado en la convocatoria.

La Ley no establece específicamente un término de vigencia de las concesiones especiales, por lo que conviene mencionar en este momento el artículo 82 de la Ley, que dispone que las concesiones especiales conceden a sus titulares los mismos derechos concedidos en las concesiones mineras ordinarias y las mismas obligaciones consignadas para éstas últimas, además de las que se consignent en el título correspondiente. Al respecto mencionaremos que el artículo 81 de la Ley establece la obligación de pagar a la Comisión de Fomento Minero y al Con-

sejo de Recursos Minerales un porcentaje o monto, que en cada caso se fija, sobre el valor del producto de la explotación que realicen los titulares de concesiones especiales. Otra obligación adicional es la de otorgar una fianza en favor de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal para garantizar el cumplimiento de las otras obligaciones contraídas, conforme al artículo 78. En lo demás debemos estar a las mismas reglas de vigencia que ya mencionamos, aclarando que en el caso de que una sociedad minera solicite nueva concesión especial de explotación al término de los 25 años de la primera, deberá tener un porcentaje de capital social representado por acciones de la serie "A" ó mexicanas como mínimo del 75%.

Lo mismo que hemos mencionado para la vigencia, podríamos señalar para los casos de extinción, en el sentido de que estaremos a las reglas generales que se establecen para el caso de las concesiones ordinarias en el artículo 52 de la Ley Minera, haciendo la única salvedad de que la Ley en la parte final del artículo 78, contempla la posibilidad de que la concesión especial sea cancelada por incumplimiento de cualesquiera de las obligaciones contenidas en el título respectivo, motivándose en este caso, además de la pérdida del derecho del concesionario, el que se hagan efectivas las fianzas en relación con las obligaciones que no se hayan cumplido, situación prevista por el artículo 228 del Reglamento.

3.3.3.4. LAS CONCESIONES COEXISTENTES.

Pasaremos ahora a hablar sobre las concesiones-coexistentes, que aparecieron por primera vez en la Ley Minera de 1961, ya que las Leyes Mineras anteriores a ésta determinaron, de una u otra -

manera, que a cada "fundo" o lote minero correspondía una sola concesión o viceversa. Y este principio incontrovertible durante mucho tiempo, no varió nada no obstante los cambios radicales que llegaron a darse entre esas Leyes Mineras. Se cuestionaba si tales o cuales sustancias debían o no ser concesibles, si las concesiones mineras otorgaban derechos reales o personales, etc., pero se admitía sin replica la privacidad que tenía el titular de una concesión minera o el solicitante de la misma respecto a su lote minero. Una vez que lo amparaba mediante la solicitud o concesión relativa, el terreno dejaba de ser "libre". Tenemos, por ejemplo, que la Ley Minera de 1909 determinaba, en su artículo 12, que sólo se admitirían "denuncias" de pertenencias mineras en terreno libre. La Ley Minera de 1926, en su artículo 17, establecía que las concesiones de exploración y explotación solamente se podrían otorgar en terreno libre. Por último, la Ley Minera de 1930, en su artículo 80., prescribía que no podrían admitirse solicitudes de concesión ni otorgarse concesiones sobre terreno no libre.

Ahora bien, el establecimiento del régimen de reservas mineras nacionales y la limitación del número de sustancias concesibles a una misma persona, por la Ley de 1930, planteó el problema del aprovechamiento de otras sustancias minerales encontradas en un lote minero que "no fuera libre". Concretamente, el caso de la llamada, en aquel entonces "explotación coexistente", figura que la Ley antes aludida no reconoció expresamente. Este sistema presupone una superposición en un mismo terreno de concesiones con concesiones, de solicitudes con concesiones, de solicitudes con solicitudes, de concesiones o solicitudes con zo-

nas de asignación minera. Y se dió, como sucedió en la práctica, cuando se trataba de explotar sustancias totalmente distintas, localizadas en yacimientos independientes y sobre los que era factible realizar trabajos sin estorbarse.

Al principio de que "a cada lote una concesión", se comenzó a oponer el siguiente razonamiento: "en un lote minero sí es posible la coexistencia de dos concesiones cuando las sustancias -- que autorizan, respectivamente, puedan explotarse independientemente", -- razonamiento que obedecía a un interés social que, obviamente, prevalecía sobre el particular.

Al amparo de la Ley Minera de 1930 y dentro del sistema de concesiones de reservas mineras nacionales, cuando un particular presentaba una solicitud de concesión de explotación de reservas por pertenencias, y esa solicitud amparaba un lote minero que estaba comprendido físicamente en una zona asignada a la Comisión de Fomento Minero, para exploración o explotación de una sustancia diferente a la solicitada por el particular, la entonces Secretaría de Economía desaprobaba el expediente relativo con apoyo en el artículo 64 de dicha Ley, por infracción al artículo 80. de la misma. En estos casos, la Secretaría no publicaba la libertad de terreno porque no consideraba legalmente libre el que pretendía amparar tal solicitud. En estas condiciones, la Secretaría competente en materia minera no admitía ninguna solicitud de concesión sobre una zona asignada a la Comisión de Fomento Minero, puesto que no se solicitaba sobre terreno libre como determinaba el artículo 80. de la Ley Minera de 1930, desaprobándose, en consecuencia, el expediente, sin publi--

carse, como antes se dijo, ninguna libertad del terreno, por no considerarse legalmente libre el que había pretendido amparar la solicitud presentada en esas condiciones.

Durante mucho tiempo prevaleció la situación anterior, hasta que finalmente la Ley Minera de 1961 acogió el "razonamiento" a que hemos aludido, y en la Exposición de Motivos que a la misma hizo el Lic. Eduardo Bustamante, se resaltó lo siguiente:

"...Para precisar el carácter y extensión de los derechos que los particulares pueden obtener del Estado para dedicarse a actividades mineras, la ley estatuye claramente que las concesiones sólo facultan a sus titulares para efectuar los trabajos inherentes a la explotación de las sustancias comprendidas en el título y para disponer de las que como consecuencia de tales trabajos obtengan; señala los requisitos para la transmisión de las concesiones; determina limitativamente los terrenos sobre los que podrán obtenerse concesiones y autoriza la superposición de concesiones sobre un mismo terreno en los casos en que las sustancias de que se trate sean distintas, que se localicen en formaciones independientes y que los trabajos relativos puedan realizarse sin estorbarse unos de otros..." (79).

Si tomamos lo anterior como punto de partida que nos sirva para establecer un concepto de concesión coexistente, tenemos en principio que se trata de un tipo especial de concesión minera, que participa de la misma naturaleza jurídica y características generales de esta última, según veremos. La concesión coexistente, al igual que cualquier concesión minera (género próximo), es un acto del Poder Público (79) Exposición de Motivos de la Ley Minera de 1961.- Op. Cit.- Pág - 8.

por el cual se conceden a los particulares derechos cuya finalidad consiste en realizar la exploración, explotación y aprovechamiento de las sustancias minerales contenidas en un depósito comprendido dentro de un lote minero que también se encuentra amparado por otra concesión o asignación.

Veremos ahora el tratamiento que da la vigente Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Minera a las concesiones coexistentes, de manera similar a la de la Ley Minera anterior.

El artículo 18 de la actual Ley Minera establece, como regla general, que sólo podrán admitirse solicitudes de asignaciones y concesiones mineras en "terrenos libres", como ya se estudió. No obstante la regla general, en el mismo numeral se fija la primera de las bases legales en que se fundamenta el régimen de concesiones coexistentes, al decirnos, en su antepenúltimo párrafo, lo siguiente:

"En los terrenos afectados por acuerdos de incorporación a reservas mineras nacionales, sólo se admitirán y tramitarán solicitudes de concesión minera de sustancias distintas a las se refieren dichos acuerdos, cuando el solicitante comprobare a satisfacción de la Secretaría del Patrimonio Nacional, que las sustancias solicitadas se encuentran en depósitos minerales independientes de los que constituyan las reservas mineras nacionales y que la nueva explotación que pretendiere realizarse se pueda llevar a cabo sin interferir la explotación de las sustancias en reservas mineras nacionales".

El artículo 20 de la misma Ley confirma que las concesiones coexistentes son un caso de excepción a la regla general consignada en el artículo 18 citado, al disponer que:

"No obstante lo dispuesto en las fracciones II, III y IV del artículo 18, podrán otorgarse asignaciones y concesiones (coexistentes), en los siguientes casos:

I. Cuando se tratara de realizar -- explotaciones en criaderos de placeres y que las autorizadas con anterioridad sean de otro tipo, o viceversa, y

II. Cuando se reunieren las siguientes condiciones:

a) Que la nueva solicitud, si es de asignación o de concesión minera, se refiere a sustancias diferentes a las de la asignación o concesión en vigor, y si es de asignación o concesión especial en reservas mineras nacionales, se refiera precisamente a las sustancias incluidas en la declaratoria de constitución de reservas;

b) Que las sustancias solicitadas estén comprendidas en depósitos físicamente independientes entre sí;

c) Que la nueva explotación que pretendiere realizarse, se pueda llevar a cabo sin estorbar las autorizadas con anterioridad, y

d) Que el titular de la concesión anterior no hubiere hecho uso del derecho de preferencia a que se -- refiere este artículo".

El mismo artículo 20 agrega a continuación que "No se dará entrada a una solicitud de concesión en el supuesto de este artículo, sino cuando el solicitante demostrare la existencia de las sustancias, a que se refiere la misma, en cantidades económicamente aprovechables, así como su capacidad técnica y económica para explotarla y cubra los gastos que cause la tramitación".

Por su parte, tenemos que el artículo 74 de la misma Ley determina, como ya vimos, que "La Secretaría del -- Patrimonio Nacional podrá otorgar asignaciones para la exploración o explotación al Consejo de Recursos Minerales, la Comisión de Fomento Minero y Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, de acuerdo con sus objetos en terrenos amparados por asignaciones o concesiones otorgadas, de -- sustancias no comprendidas en los títulos respectivos y que estén declaradas o se declaren reservas mineras nacionales. Para tal efecto oirá previamente a los asignatarios o concesionarios respectivos, a fin de que -- las nuevas operaciones no impidan o afecten las que éstos realicen".

Por consiguiente, tenemos que lo establecido en el antepenúltimo párrafo del artículo 18 de la Ley Minera, es recogido y ampliado por los artículos 20 y 74 de igual Ordenamiento. -- Por otra parte, queda suficientemente claro que el principio que caracteriza a las concesiones coexistentes es que son otorgadas en terrenos no -- libres. Esto nos lleva a la obvia conclusión de que las concesiones co-- existentes tienen como presupuesto fundamental la superposición de explotaciones en un lote minero, y que no pueden existir en terrenos libres.

Aplicando el anterior principio -- que hemos desprendido de los artículos 20 y 74 de la Ley Minera, encon--

tramos que las concesiones coexistentes pueden ser tanto ordinarias de exploración o explotación, como especiales en reservas mineras nacionales, también de exploración o explotación, y que su coexistencia puede darse cuando ocupan un lote o parte de éste amparado por otra concesión, ordinaria o especial, de exploración o explotación, una solicitud, una asignación o solicitud de la misma.

Todas las posibilidades de coexistencia señaladas se desprenden del inciso a) de la fracción II del citado artículo 20. Podemos considerar válidamente que esas posibilidades nos determinan las clases de coexistencia que existen. Si en la práctica, como hemos podido investigar, sólo se han dado concesiones ordinarias con ordinarias y concesiones especiales en reservas mineras nacionales con ordinarias, no implica que no puedan existir en un momento dado las otras clases de coexistencia, si se cumplen los requisitos existenciales de las concesiones y/o asignaciones coexistentes, que nos precisan los artículos 20 y 74 de la Ley y 114 del Reglamento, y que son, resumiendo:

1. Que la nueva solicitud se refiera a terreno no libre;

2. Que la nueva solicitud se refiera a:

- a) Sustancias diferentes,
- b) Comprendidas en depósitos

físicamente independientes entre sí,

c) En cantidades económicamente aprovechables, y

d) Que puedan explotarse sin estorbar las autorizadas con anterioridad.

En lo demás, las concesiones co-existentes están regidas por las mismas disposiciones que señalamos en su oportunidad para las concesiones ordinarias y especiales de exploración y explotación.

3.3.3.5. LAS CONCESIONES DE PLANTAS DE BENEFICIO.

Pasando ahora al estudio de las concesiones de plantas de beneficio, diremos que la actual Ley Minera y su Reglamento dedican su Capítulo Cuarto y Título Cuarto, respectivamente, a éstas, siguiendo en lo general a la Ley Minera de 1961. Para poderlas estudiar es requisito previo tratar de precisar el concepto de lo que se entiende por "planta de beneficio", para fines de dicha Ley, con el propósito de fijar las características que deben tener los establecimientos industriales que operen con mineral, para que se pueda determinar si requieren o no concesión para su instalación y funcionamiento. El concepto que de planta de beneficio nos da en su artículo 56 de la actual Ley Minera es el siguiente:

"Se entiende por planta de beneficio el establecimiento industrial, en el que se realicen sobre sustancias minerales de procedencia nacional o extranjera, operaciones de preparación mecánica o de tratamiento minerometalúrgico de cualquier tipo, incluyendo operaciones de fundición o de afinación".

La instalación y operación de las plantas de beneficio, durante mucho tiempo no requirió de concesión. La planta, llamada en la antigüedad "hacienda" de beneficio, era complemento lógico y -

necesario del proceso minero, la última etapa que permitía al minero obtener por aquéllas épocas el preciado metal. Este criterio sigue siendo válido cuando el minero instala una planta con capacidad de 100 toneladas de mineral en 24 horas de servicio. En este caso, la Ley Minera vigente, en su artículo 57, determina que para la instalación y funcionamiento de una planta con esas características, realizado por un titular de concesión minera, no se requiere de concesión.

La existencia de previa concesión para la instalación y operación de la planta de beneficio data de la Ley Minera de 1926, y eso cuando su capacidad de tratamiento de mineral en 24 horas de servicio (funcionamiento) sea superior a determinado tonelaje (cien en la actualidad), ya que las Leyes Mineras anteriores nunca la regularon. El que ahora se requiera de concesión se explica si consideramos que, obviamente, una planta de gran capacidad ya no se puede considerar parte del proceso minero a que aludimos en el párrafo anterior, y menos cuando el mineral que se beneficia no procede del dueño de la planta, sino de otros mineros. Además, a nuestro juicio, tiene como fundamento el que la Nación, por su dominio inalienable e imprescriptible de las sustancias minerales, tiene el derecho no sólo de autorizar su explotación, sino también el uso y aprovechamiento de estos recursos. Para ampliar más la idea, diremos -- que se trata de sujetar a un régimen concesionable la transformación primaria de los bienes citados sobre la base de que el párrafo sexto del artículo 27 Constitucional determina que no sólo la explotación de recursos mineros requieren de concesiones otorgadas por el Ejecutivo Federal, sino también el uso y aprovechamiento de dichos recursos. Sin embargo, quere-

mos advertir que la concesión minera de planta de beneficio lo es formalmente, por designación de la Ley, pero no en cuanto a su naturaleza jurídica, que difiere de las otras concesiones mineras, ya que no estamos --- frente a una concesión de explotación de bienes del Estado como pasaremos a ver.

Desde luego, la concesión de planta de beneficio es una concesión administrativa, solo que no otorga a su titular el derecho a explotar nada, no faculta a explotar ningún bien del dominio de la Nación. El mineral que llega a la planta de beneficio para su proceso ha pasado a ser propiedad del minero que realizó la explotación, o bien, porque lo adquirió de algún otro minero, y en todo caso, suponiendo que --- dicho mineral todavía fuese del Estado, el titular de una concesión de --- planta de beneficio está facultado para instalar y operar un estableci--- miento industrial donde no se explota nada, simplemente el mineral en --- bruto, contenido aún en roca estéril, se muele, se reduce a polvo, median--- te reactivos químicos se concentra y, en su última fase, se afina.

Por otra parte, tenemos, como veremos, que --- hay concesiones mineras de plantas de beneficio "de servicio público", --- pero por sus características tenemos que tampoco está dentro de la forma--- concesional llamada "de servicio público", porque el Estado no está obli--- gado a beneficiar el mineral que se extrae del subsuelo, es decir, no es--- tamos frente a un servicio que el Estado deba y tenga que prestar. Corre--- a cuenta del titular de una concesión minera el vender el mineral en bru--- to, beneficiarlo o aprovecharlo en su planta de beneficio. El Estado úni--- camente lo vigila mediante la expedición de la concesión relativa, fiján---

dole requisitos para su obtención, establecimiento y funcionamiento. En el Capítulo IV de la Ley Minera y Capítulo 11, Título IV, del Reglamento de la misma, para cuidar el interés general de que en el tratamiento se obtenga el mejor aprovechamiento del mineral.

En suma, por las razones expuestas, pensamos que la concesión de planta de beneficio es "sui generis".

3.3.4. DERECHOS.

Además de los derechos que la Ley otorga a los titulares de concesiones mineras para explorar, explotar y beneficiar las sustancias minerales objeto de sus concesiones. la propia Ley consigna en su artículo 37, como ya vimos al hablar de las asignaciones, los siguientes derechos:

"1. A que sea expropiado u ocupado a juicio de la Secretaría del Patrimonio Nacional (hoy de Energía, Minas e Industria Paraestatal), mediante la indemnización correspondiente a cargo del interesado el terreno indispensable:

a) Para hacer todas las instalaciones, oficinas y anexos que sean necesarios para la explotación y aprovechamiento -- mineros;

b) Para formar terreros y depósitos de jales o desechos de plantas de beneficio, y

c) Para construir estaciones de almacenamiento, plantas de bombeo, plantas de beneficio y demás instalaciones que fueren necesarias para los fines de la concesión.

11. A constituir en terrenos de propiedad ajena- las servidumbres, que a juicio de la Secretaría del Patrimonio Nacional, fueren necesarias para la construcción de vías de transporte, de acueductos, líneas de transmisión de energía para su uso exclusivo, tendido de tuberías y demás instalaciones que sean necesarias para los fines de la concesión.

111. A ejecutar, mediante autorización de la Secretaría del Patrimonio Nacional, obras subterráneas a través de terrenos libres o amparados por otras concesiones o asignaciones, y a comunicarlas con la superficie del terreno, para el solo efecto de hacer más económica la extracción, el desagüe o la ventilación de las obras mineras. Estas obras no podrán hacerse a través de lotes mineros que amparen carbón mineral.

IV. A aprovechar las aguas que broten o aparezcan en el laboreo de las minas, o que provengan del desagüe de éstas, --- siempre que dichas aguas sean utilizadas exclusivamente en los trabajos de explotación, en las plantas de beneficio, o en el servicio doméstico del personal empleado en la industria, y gozarán de preferencia para obtener concesión sobre dichas aguas para cualquier otro aprovechamiento, ajustándose a lo prescrito por la Ley de la materia, y

V. A utilizar las aguas sobrantes de propiedad particular que, a juicio de la Secretaría del Patrimonio Nacional, sean indispensables exclusivamente para el servicio doméstico del personal empleado en la industria minera, y para la explotación y beneficio de las sustancias objeto de esta ley sujetándose a las disposiciones legales correspondientes.

Todas las instalaciones a que se refieren las -- fracciones anteriores, quedarán sujetas a los requisitos que se señalan -- en las disposiciones legales y reglamentarias respectivas".

Otro derecho otorgado por la Ley Minera a los concesionarios mineros, es el que nos señala el artículo 137 del Reglamento, al disponer que éstos concesionarios podrán disponer de las sustancias no comprendidas en sus títulos, previo aviso a la Secretaría, cuando se trate:

"1. De aquéllas que acompañen accidentalmente a las sustancias concesionadas, entendiéndose que tienen esta condición -- las que no se encuentren de manera constante en el mineral explotado, y

11. De las que no sean económicamente aprovechables; entendiéndose por tales las que se consideren en cantidades notoriamente reducidas y las que se consideren como impurezas y que por sí mismas no constituyan el objeto de la explotación".

También tienen derecho los concesionarios mineros a solicitar a la Secretaría que incorpore otra sustancia no comprendida en el título respectivo si se encontrare en el curso de la exploración o explotación, aún si en éste título se encuentran ya consignadas -- las ocho sustancias diferentes que permite como máximo la Ley, todo esto conforme a lo dispuesto en el artículo 138 del Reglamento.

Otro derecho acreditado a los concesionarios mineros por el último párrafo del artículo 138 del Reglamento, consiste en que éstos podrán desistirse de una o más de las sustancias que ampare su título de concesión, siempre y cuando las mismas no existan en el lote -- concesionado en cantidades económicamente aprovechables, para lo cual -- presentará solicitud por escrito, acompañada del original del título res-

pectivo.

Por último, mencionaremos otro derecho otorgado a los concesionarios mineros, el cual le da preferencia para obtener una concesión a aquél que haya presentado su solicitud en primer término, y - si se diera el caso en que se presentaran simultáneamente dos o más solicitudes de concesión relativas a un mismo lote minero, serán preferidos - por la Secretaría los nacionales a los extranjeros.

3.3.5. OBLIGACIONES.

Las obligaciones a que tienen que sujetarse los concesionarios mineros, como ya vimos, son básicamente los siguientes, de acuerdo a los artículos 51 y 52 de la Ley:

1. Enterar los gravámenes fiscales sobre concesiones;

2. Ejecutar las obras o trabajos de exploración o explotación fijados en el título respectivo, en los plazos y condiciones que señalen la Ley Minera, su Reglamento y el título respectivo;

3. Comprobar las obras o trabajos realizados - dentro de los plazos y términos que fijen la Ley Minera, su Reglamento y el propio título otorgado para tal efecto;

4. Ajustarse a los programas de exploración o explotación aprobados por la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal;

5. Proporcionar la información que solicite la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal sobre:

a) Producción, beneficio y destino de -

los minerales,

empresa,

de mineral,

b) Estados económicos y contables de la-

c) Geología de los yacimientos y reservas

d) Trabajos de exploración e investiga--
ción que hubiese realizado y resultados de los mismos,

e) Obras principales que se ejecuten o -
proyectos que pretendan ejecutarse,

f) Circunstancias propias de la empresa-
que afecten su producción o su economía,

g) Los cambios en la titularidad de las-
acciones, en los términos del Reglamento; así como toda la demás informa-
ción que estime necesaria la Secretaría, haciendo la aclaración de que --
ésta información tendrá carácter confidencial.

6. Realizar la exploración o explotación de ma-
nera que no se desperdicien los minerales económicamente aprovechables;

7. Mantener en buen estado de conservación y -
funcionamiento las instalaciones, maquinaria y equipo que se utilice para
la exploración o explotación;

8. Informar a la Secretaría de Energía, Minas-
e Industria Paraestatal de los depósitos de sustancias incorporadas a las
reservas mineras nacionales que encontraren con motivo de las obras o ---
trabajos que llevaren a cabo, sin disponer de éstas sustancias, todo ésto
dentro de un plazo no mayor de 15 días, contados a partir de la incorpo--
ración a las reservas mineras nacionales;

9. Dar aviso a la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal de la suspensión temporal de los trabajos de exploración o explotación y de las causas a que la misma obedece, dentro de un plazo no mayor de 5 días anteriores a la suspensión. Además de que durante la suspensión no se podrán retirar las instalaciones y deberá cuidarse su conservación, y deberán realizarse los trabajos y obras indispensables para evitar daños y desperfectos; todo esto, con el objeto de que en cualquier momento se pueda reanudar normalmente la exploración o explotación;

10. Sujetarse a las normas de seguridad previstas en el Reglamento de Seguridad en los trabajos de las minas, así como las que determinen las Secretarías de Energía, Minas e Industria Paraestatal y la de Trabajo y Previsión Social, para prevenir aquéllas circunstancias que pudieran comprometer la vida de los trabajadores, así como para preveer las inundaciones, derrumbes o explosiones;

11. Tener como responsable del cumplimiento de las normas de seguridad a un ingeniero mexicano, cuando la importancia económica de la empresa lo amerite;

12. Dar al personal de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal encargado de las inspecciones, las facilidades necesarias para el desempeño de sus funciones, y, por último,

13. Permitir en sus instalaciones la asistencia de alumnos de las escuelas del país que cursen estudios profesionales relacionados con la materia.

3.3.6. CAUSAS DE EXTINCION DE LAS CONCESIONES.

La Ley Minera, en su artículo 52, nos señala las causas de caducidad y de cancelación de las concesiones mineras, las cuales ya - estudiamos al ver las clases de concesiones. No obstante, por su importancia las volveremos a señalar. Estas causas son:

1. Faltar al pago de los gravámenes fiscales sobre las concesiones mineras correspondientes;

2. Dejar de ejecutar las obras e inversiones que tengan por objeto descubrir las sustancias consignadas en su título y conocer las posibilidades de su aprovechamiento comercial, dentro de los -- plazos y condiciones fijados por la Ley y en el título respectivo;

3. No comprobar la ejecución de los trabajos y -- las inversiones a que se obligó en el título, en los plazos que fijen la Ley, su Reglamento y el propio título respectivo;

4. Dejar de ejecutar las obras o trabajos a que -- se obligaron en el título respectivo, en los plazos y condiciones fijados en el propio título, así como los que señalen la Ley y su Reglamento;

5. No ajustarse a los programas de explotación o -- beneficio que apruebe la Secretaría;

6. Alterar la estructura de capital de la socie-- dad beneficiaria, de modo que el suscrito por mexicanos sea menor al 66%;

7. Que un mexicano, después de haber obtenido la -- concesión, haya cambiado su nacionalidad;

8. No comprobar a satisfacción de la Secretaría -- de Energía, Minas e Industria Paraestatal, dentro del plazo que la misma-

señale la existencia, en el lote amparado por la concesión de ninguna de las sustancias consignadas en el título respectivo, y

9. Transmitir las concesiones mineras sin la autorización previa y expresa de la Secretaría de Energía, Minas e Industria-Paraestatal.

La Ley también menciona causales de nulidad de la concesión, las cuales son las siguientes:

1. Que el título de concesión minera abarque totalmente terreno no libre, y

2. Que al obtener la concesión una persona física extranjera se haya hecho pasar por mexicana.

3.3. DE LAS PERSONAS QUE PUEDEN SER TITULARES DE CONCESIONES MINERAS.

3.3.1. LAS PERSONAS FISICAS.

Nuestra Constitución Política dispone en su artículo -- 27, fracción 1, que "La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación, se regirá por las siguientes prescripciones:

1. 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 y aguas. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros, siempre que convengan, ante la Secretaría de Relaciones Exteriores, 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 pena, en caso de faltar al convenio, de perder, en beneficio de la Nación, los bienes que hubiesen 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 o aguas".

Ahora bien, desglosando lo antes transcrito, tenemos que de acuerdo al precepto Constitucional citado, podrán ser titulares de concesiones:

1. Personas físicas:

A) Mexicanos por nacimiento o por naturalización,

B) Extranjeros.

2. Personas morales:

A) Sociedades mexicanas.

Excluimos las sociedades extranjeras porque creemos que la frase "derecho a los extranjeros" debe interpretarse restrictivamente y por tanto comprender únicamente a las personas físicas. Por otra parte, el precepto Constitucional al referirse a los extranjeros, les impone el requisito de manifestar al Estado Mexicano que convienen en considerarse como nacionales respecto de los bienes a que alude el mismo, y en no invocar la protección de sus gobiernos, requisito que evidentemente solo pueden cumplir las personas físicas.

La misma Constitución, en sus artículos 30 y 33, nos expresa quienes son mexicanos y extranjeros.

El primer numeral citado dispone:

"La nacionalidad mexicana se adquiere por - nacimiento o por naturalización.

A) Son mexicanos por nacimiento:

1) Los que nazcan en territorio de la República, sea cual fuere la nacionalidad de sus padres;

11) Los que nazcan en el extranjero de padres mexicanos; de padre mexicano o de madre mexicana, y

111) Los que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, sean de guerra o mercantes.

B) Son mexicanos por naturalización:

1) Los extranjeros que obtengan, de la Secretaría de Relaciones Exteriores, carta de naturalización, y

11) La mujer o varón extranjeros que contraigan matrimonio con varón o con mujer mexicanas, y tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional".

Lo anterior lo confirman los artículos 10. y 20. de la Ley de Nacionalidad y Naturalización.

Así mismo, el segundo artículo Constitucional aludido dispone:

"Son extranjeros los que no posean las - calidades determinadas en el artículo 30. Tienen derecho a las garantías - que otorga el Capítulo 1, Título Primero, de la presente Constitución; -- pero el Ejecutivo de la Unión tendrá la facultad exclusiva de hacer abandonar el territorio nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio -- previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente..."

Por su parte, el artículo 11 de la Ley - Minera nos dice que:

"Sólo podrán obtener las concesiones a que se refiere esta Ley, las personas físicas mexicanas, los ejidos y comunidades agrarias con las condiciones preferentes a que se refiere la -- Ley Federal de Reforma Agraria, las sociedades cooperativas de producción minera que estén constituidas de acuerdo con la ley respectiva y autorizadas y registradas por la Secretaría de Industria y Comercio (hoy de Comercio y Fomento Industrial) y las sociedades mercantiles mexicanas de acuerdo a lo dispuesto en esta Ley".

Como vemos, en materia minera se excluye a las personas extranjeras de la posibilidad de ser concesionario -- minero, no obstante que la Constitución expresa, que "...El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros". Sin embargo, consideramos -- que no existe ninguna contradicción entre lo estipulado en el párrafo sexto del artículo 27 Constitucional y lo previsto por el artículo 11 de la Ley Reglamentaria de los párrafos cuarto y sexto de dicho artículo, por-- que la disposición Constitucional dice "podrá", o sea, es potestativo para el Estado conceder ese derecho (a las concesiones) a los extranjeros, -- y en el presente caso se estimó que no era conveniente hacerlo.

El derecho para poder obtener con-- cesiones mineras conforme al artículo 11 de la Ley Minera existe, luego -- entonces, sólo para:

1. Personas físicas mexicanas,
2. Personas morales:

A) Ejidos y comunidades agrarias,

B) Sociedades cooperativas de producción minera, y

C) Sociedades mercantiles mexicanas.

En base a lo anterior, estudiaremos, en primera instancia, a las personas físicas mexicanas.

La Ley de Nacionalidad y Naturalización, siguiendo textualmente a la Constitución, nos dice en su artículo 10., que son mexicanos por nacimiento aquéllos que nazcan en territorio de la República, sea cual fuere la nacionalidad de sus padres; los que nazcan en el extranjero de padres mexicanos, de padre o madre mexicanos, y los que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, sean de guerra o mercantes.

El artículo 2o. del mismo Ordenamiento legal, nos señala que son mexicanos por naturalización los extranjeros que de acuerdo con esta Ley obtengan de la Secretaría de Relaciones Exteriores carta de naturalización.

Determinados quienes tienen la calidad de mexicanos, sólo nos falta por ver la forma como la legislación minera exige se acredite dicha circunstancia. Así tenemos que el artículo 12 del Reglamento de la Ley Minera nos dice que "Las personas físicas podrán acreditar a la Secretaría su calidad de mexicanos, para los efectos de la Ley, mediante cualquiera de los siguientes documentos:

1. Copia certificada de su acta de nacimiento;

II. Copia fotostática de su pasaporte;

III. Copia fotostática de su carta de naturalización;

IV. Copia fotostática de su certificada de nacionalidad, o

V. Los demás medios de prueba que -- para acreditar el nacimiento de la persona, prevé el artículo 40 del Código Civil para el Distrito Federal." Tal artículo agrega que: "Cuando no hayan existido registros, se hayan perdido, estuvieren ilegibles o faltaren las formas en que se pueda suponer que se encontraba el acta, se podrá recibir prueba del acto por instrumento o testigos."

Así mismo, el último párrafo del artículo 12 en cuestión, prevee que: "La Dirección empadronará en el libro de registro de mexicanos a aquéllos que lo soliciten..." Este registro se hace, previa solicitud de la parte interesada, en el Departamento de Asuntos Jurídicos de la Dirección General de Minas de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal. En el mismo párrafo de que se trata, se expresa que "Para gestiones subsecuentes, bastará que mencionen (los interesados) el número con que hayan sido registrados y declaren, bajo protesta de decir verdad, que no han cambiado de nacionalidad."

Tenemos además que en la fracción VII del artículo 80. del mismo Reglamento, se señala que los Agentes de Minería -- llevarán un libro de registro de "personas físicas mexicanas". Desde luego, creemos que el propósito de dicho libro es también llevar un padrón --

de mexicanos similar al de la Dirección con los mismos fines.

3.3.2. LAS PERSONAS MORALES.

Por lo que respecta a las personas morales, podemos decir - que el Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y Federal - para toda la República, en su artículo 25, establece como tales a las si- guientes:

"I. La Nación, los Estados y los Municipios;

II. Las corporaciones de carácter público reconocidas- por la ley;

III. Las sociedades civiles o mercantiles;

IV. Los sindicatos, las asociaciones profesionales y - las demás a que se refiere el artículo 123 de la Constitución en su frac- ción XVI;

V. Las sociedades cooperativas y mutualistas;

VI. Las asociaciones distintas de las enumeradas que - se propongan fines políticos, científicos, de recreo o de cualquiera otro fin lícito, siempre y cuando no fueren desconocidas expresamente por la - ley."

De todas las personas antes enumeradas la Ley Minera sólo -- reconoce, en su artículo 6o., que pueden realizar la exploración, explota- ción y aprovechamiento de las sustancias minerales el Estado, a través de las entidades públicas mineras que estudiamos en el Segundo Capítulo de - este trabajo, los particulares, personas físicas o morales que, en la es- pecie, son las sociedades mercantiles mexicanas.

El artículo 11 de la Ley Minera, recuérdese, menciona a las cooperativas de producción minera, que en rigor son sociedades mercantiles mexicanas, y a los ejidos y comunidades agrarias.

Las sociedades cooperativas de producción minera deben estar constituidas de acuerdo con la Ley General de Sociedades Cooperativas del 1 de enero de 1938, y autorizadas y registradas en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Las sociedades cooperativas tuvieron capacidad para ser titulares de concesiones mineras desde el año de 1936, por acuerdo expreso de la Dirección General Jurídica de la entonces Secretaría de la Economía Nacional, según consta en el Registro Público de Minería, ya que la Ley Minera de 1930 no expresó nada sobre las mismas. Cosa igual ocurrió con la Ley Minera de 1961 y su Reglamento de 1962, razón por la cual se siguió aplicando el mismo criterio. Fue con el Reglamento de 1966 de la Ley Minera de 1961, cuando se hizo el primer reconocimiento expreso de esta capacidad, al establecer en su artículo 27 lo siguiente:

"Las sociedades cooperativas de producción minera que estén constituidas de acuerdo con la Ley respectiva y autorizadas y registradas por la Secretaría de Industria y Comercio, tendrán capacidad legal para obtener concesiones mineras en cuanto no contravengan lo dispuesto en este Capítulo." Por consiguiente, la actual Ley Minera es la primera en determinar la capacidad de las cooperativas, como debe ser, y no dejarse a una Ley adjetiva. Fuera de lo anterior, diremos que la Ley Minera no consigna ninguna disposición particular a cumplir para las cooperativas.

En relación a los ejidos y comunidades agrarias, es oportuno expresar que el artículo 23 de la Ley Federal de Reforma Agraria les otorga personalidad jurídica, razón por la cual estamos frente a las personas morales a que alude la fracción 11 del artículo 25 del Código Civil, señalándose que tales ejidos y comunidades pueden ser titulares de concesiones mineras a partir de la publicación en el Diario Oficial de la Federación de la resolución presidencial que las haya creado o reconocido, y a través de su correspondiente Comisario Ejidal o de Bienes Comunales, que es el órgano interno que tiene la representación jurídica, en los términos del artículo 37 de la Ley Agraria mencionada. Es de advertirse que la Ley Minera habla de que los ejidos y comunidades obtendrán las concesiones -- "con las condiciones preferentes a que se refiere la Ley Federal de Reforma Agraria." Ahora bien, lo curioso del caso es que al consultarse la Ley Agraria se encuentra uno que la misma no consigna ninguna "condición preferente"; pero aún más curioso hubiese sido encontrar tales condiciones, toda vez que de haberlas correspondería a la Ley Minera determinarlas por razón de la materia.

Volviendo nuestros pasos a las sociedades mercantiles, que son las que concretamente señala la Ley Minera que pueden ser titulares de concesiones, nos encontramos que dicha Ley advierte que deben ser mexicanas. La Ley General de Sociedades Mercantiles que las regula tiene algunas disposiciones que nos llevan a pensar que las sociedades tienen nacionalidad, ya que distingue entre nacionales y extranjeras. Sin embargo, no precisa cuando deben considerarse unas y otras. Se ha discutido que la nacionalidad de las sociedades depende de la Ley bajo la cual son organizadas,-

de su domicilio, del lugar donde realizan sus principales negocios, etc.

En nuestra opinión, creemos que debemos atender a lo previsto por el artículo 5o. de la Ley de Nacionalidad y Naturalización que dice:

"Son personas morales de nacionalidad mexicana las que se constituyan conforme a las leyes de la República y tengan en ella su domicilio legal."

Cabe mencionar aquí que aún cuando las sociedades puedan ser consideradas mexicanas por haber cumplido con los requisitos antes -- señalados, la Ley sobre Inversiones Extranjeras puede considerarlas como -- extranjeras en virtud de la participación de capital no nacional dentro -- de las mismas, así como de que para la Ley Minera el término "mexicanas" -- tiene otra connotación aún más reducida, ya que establece una serie de -- reglas que determinan que una parte mayoritaria de su capital deberá ser -- integrado por mexicanos, así como otras disposiciones tendientes a asegu-- rar el control de la parte mexicana en su organización y funcionamiento.

Respecto a la participación de capital extranjero en las sociedades, tenemos que en nuestro derecho existen dos tipos que, genéricamente, suelen denominarse "sociedades con cláusula de extranjería" y -- "sociedades con cláusula de exclusión de extranjeros". En virtud de que -- la Ley Minera las toma en cuenta al establecer los requisitos de las em-- presas mineras, procederemos a estudiarlas.

Las sociedades con cláusula de extranjería consignan en sus estatutos la conocida "Cláusula Calvo", llamada así por ser el nombre de su creador, el diplomático argentino Carlos Calvo, quien condenó la --

intervención diplomática o armada como medio legítimo para cobrar las deudas públicas y hacer valer toda clase de reclamaciones privadas.

Actualmente la Cláusula Calvo se traduce en la aceptación-formal de todo extranjero que participe en actividades económicas con nacionales, de renunciar a toda intervención de su país en esta clase de -- actividades, causada por algún malentendido entre los mismos, que tendrán que ser resueltas en los Tribunales Mexicanos.

En nuestro país, la esencia de esta cláusula se encuentra en la fracción 1 del artículo 27 Constitucional, misma disposición que -- fue motivo de reglamentación específica a partir de 1926, en que se expidió la Ley Orgánica de la Fracción 1 del Artículo 27 de la Constitución.-- El citado artículo, como señalamos antes, nos dice expresamente que:

"1. 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 y aguas. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros, siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones Exteriores 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 virtud de que las sociedades mexicanas son susceptibles - de adquirir los bienes y derechos a que se refiere la disposición Constitucional aludida, y los extranjeros de adquirir intereses o participaciones en sociedades mexicanas, en el artículo 2o. del Reglamento de la Ley-

Orgánica de la Fracción 1 del Artículo 27 de la Constitución, se adoptó la cláusula aludida, al disponer que todas las sociedades mexicanas que tengan o puedan tener socios o accionistas extranjeros, deberán consignar expresamente que "todo extranjero que en el acto de la constitución o en cualquier tiempo ulterior adquiere un interés o participación social de la sociedad, se considerará por ese mismo hecho como mexicano respecto de uno y otra, y se entenderá que conviene en no invocar la protección de su gobierno, bajo la pena, en caso de faltar a su convenio, de perder dicho interés o participación en beneficio de la Nación."

Son pues a través de estas sociedades, con la cláusula de extranjería mencionada en el párrafo anterior, como los extranjeros pueden participar indirectamente en muchas actividades reservadas a los mexicanos, como ocurre en materia minera. De ahí que la Ley Minera establezca una serie de condiciones que tienen por objeto determinar hasta qué porcentaje del capital de las empresas mineras puede ser suscrito por no nacionales y bajo qué requisitos.

Sobre las sociedades con cláusula de exclusión de extranjeros, podemos decir que se denominan así por contener en sus estatutos la prohibición expresa de que participen como socios o accionistas quienes no sean mexicanos.

A fin de entender tal prohibición, hay que recordar que el artículo 10. de la Ley Orgánica de la Fracción 1 del Artículo 27 de la Constitución establece que ningún extranjero podrá adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas en una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras, y de cincuenta en las playas, ni ser socio de socieda-

des mexicanas que adquieran tal dominio en la misma faja. La cláusula anterior se repite en el artículo 8o. del Reglamento de la Ley citada. De ahí que las sociedades que la contienen se les denomina como "sociedades con cláusula de exclusión de extranjeros".

El artículo 8o. aludido, además de la cláusula establece que: "...las sociedades mexicanas constituidas para explotar cualquier -- industria fabril, minera, petrolera o para algún otro fin que no sea agrícola, podrán adquirir, poseer o administrar terrenos dentro de la zona -- prohibida, 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; pero siempre con el previo permiso de la Secretaría de Relaciones Exteriores y conviniendo expresamente en que ninguna persona extranjera física o moral podrá tener participación social alguna o ser propietaria de acciones de la sociedad."

En el mismo artículo se determina la forma en que la cláusula de exclusión de extranjeros deberá insertarse en las escrituras correspondientes de las sociedades sin acciones.

Una variante de la cláusula en estudio, nos dice el Lic.- Mantilla Molina, es la llamada "Cláusula de exclusión absoluta", que en la práctica se conoce como "aquella en la que no sólo se prohíbe a los -- extranjeros el ingreso a la sociedad, sino que también se prohíbe que tengan el carácter de socios, sociedades mexicanas en las que no se haya insertado la cláusula de exclusión de extranjeros." (80) Que es el caso ---

precisamente de las sociedades mineras como puede advertirse en el artículo 17 del Reglamento de la Ley Minera.

3.3.3. LAS EMPRESAS MINERAS.

Antes de estudiar a la Empresa Minera, es de advertirse que el término "empresa" no existe como concepto jurídico en nuestro derecho, a pesar de ser utilizado con frecuencia en varios Ordenamientos legales. La doctrina no ha asumido una postura uniforme en cuanto a la conceptualización de dicha acepción, por lo que jurídicamente se le ha considerado como sinónimo de "sociedad mercantil". Sin embargo, como la legislación minera usa indistintamente ambos términos, nosotros haremos lo mismo, ajustándonos a lo dispuesto en la Ley Minera y a la Ley General de Sociedades Mercantiles.

Doctrinalmente se ha entendido por "empresa" a la organización de los factores de la producción, con propósitos mercantiles. La empresa es una unidad económica que reviste las características de un ente jurídico, ya que surge como una necesidad dentro del mundo de la economía, la cual traduce a la empresa en una sociedad mercantil dentro del mundo normativo del derecho.

Por lo que se refiere al concepto de "empresa minera", la Dra. María Becerra González las define como "las que tienen por objeto directo la adquisición, comercio o disfrute de derechos mineros" (81).

Ya vimos que los derechos mineros que derivan de las concesiones mineras, de acuerdo al artículo 9o. de la Ley de la Materia,-

(81) Becerra González María.- Derecho Minero de México.- Editorial Limusa Wiley, S.A.- México.- 1963.- Pág - 470.

son el derecho a explorar, explotar y beneficiar las sustancias minerales. Por tanto, precisando más la definición que de empresa minera nos proporciona la Dra. Becerra, habrá que concluir que la adquisición, comercio y disfrute de que nos habla, alude a las concesiones reguladas por la Ley - Minera. Respecto al comercio o comercialización de que trata la definición, habremos de entender no a las concesiones en sí, supuesto que por su propia naturaleza no pueden ser objeto de comercialización como tales, aunque desde luego pueden enajenarse, pero no con el propósito señalado, sino que ésta comercialización se refiere a los minerales que resulten -- con motivo de la explotación que al amparo de la concesión se obtengan.

Por lo anterior, consideramos más completa la definición proporcionada por Muñoz Hernández, que nos dice que: "La Empresa Minera - es aquella que tiene por finalidad la adquisición de concesiones mineras o derechos derivados de las mismas, para la exploración, explotación y -- beneficio de minerales así como de la comercialización que, en su caso, - se haga de los mismos" (82).

Considerando que las empresas mineras para poder realizar sus finalidades deben formalmente ajustar sus estatutos a las disposiciones que la Ley Minera y su Reglamento les imponen, se puede agregar a la definición anterior... para lo cual se ajusta formalmente a los preceptos que determina la Ley Minera.

La Ley Minera vigente al mencionar a las empresas mineras como posibles titulares de concesiones mineras, recuérdese, nos dice

(82) Muñoz Hernández Gerardo.- Las Empresas Mineras.- Tesis.- Escuela Libre de Derecho.- México.- 1964.- Pág - 117.

que debe tratarse de sociedades mercantiles mexicanas, sin delimitar cuales especies, por lo que debemos entender que contempla cualquiera de las seis figuras que regula la Ley General de Sociedades Mercantiles en su artículo 10., que son:

- "I. Sociedad en nombre colectivo;
- II. Sociedad en comandita simple;
- III. Sociedad de responsabilidad limitada;
- IV. Sociedad anónima;
- V. Sociedad en comandita por acciones, y
- VI. Sociedad cooperativa."

Respecto a las sociedades en nombre colectivo y en comandita simple y por acciones, su desuso es casi total y no consideramos conveniente ocuparnos de ella. En cuanto a las cooperativas, ya señalamos que se remite a su Ley específica y que la Ley Minera sólo establece que pueden ser concesionarias, sin determinarles ningún requisito especial. - Por tanto, nos ocuparemos únicamente de las sociedades de responsabilidad limitada y de la anónima, reconociendo que las últimas son las de más uso en la actualidad, pero que en ciertos casos, sobre todo en materia minera, se recurre a las segundas, razón por la cual la Ley Minera las contempla en su regulación.

Como acotación marginal, debemos hacer notar que dentro de la estructura de una sociedad, los socios o accionistas gozan de - derechos exigibles a la misma, que tradicionalmente se han distinguido en dos tipos: derechos patrimoniales y derechos corporativos.

Los derechos patrimoniales son los derechos de conte-

nido pecuniario que tienen los socios o accionistas de cualquier sociedad y que se traducen fundamentalmente en los siguientes: derecho a participar en las utilidades de la sociedad y el derecho a obtener un reembolso de capital en caso de disolución de la sociedad. En cuanto a los derechos de carácter corporativo, destacan fundamentalmente el derecho de voto, el de participar en los órganos sociales, el derecho a obtener de algunos de dichos órganos la ejecución de determinados actos, tales como una convocatoria a asambleas, los derechos a obtener información sobre la marcha de los negocios de la sociedad y, por último, el derecho que tienen los socios o accionistas al llamado derecho del tanto, que consiste en la posibilidad de comprar acciones de otro de los socios que las va a enajenar a terceros.

Pasamos ahora al estudio de la organización, estructura y funcionamiento de las sociedades más relevantes de nuestros tiempos, que son, como ya dijimos, la sociedad de responsabilidad limitada y la anónima.

Las definiciones legales que tenemos de las mismas son las siguientes:

La sociedad de responsabilidad limitada, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 58 de la Ley General de Sociedades Mercantiles, "es la que se constituye entre socios que solamente están obligados al pago de sus aportaciones, sin que las partes sociales puedan estar representadas por títulos negociables a la orden o al portador, pues sólo serán cedibles en los casos y con los requisitos que establece la presente ley."

Por su parte, la sociedad anónima, nos dice el artículo 87 del mismo Ordenamiento legal, "es la que existe bajo una denominación y se compone exclusivamente de socios cuya obligación se limita al pago de sus acciones."

Ambas definiciones legales se prestan a críticas y a un análisis profundo. Sin embargo, tomaremos de ellas lo que nos interesa en relación al presente trabajo, señalando concretamente que ambas constituyen una personalidad jurídica diferente a la de sus socios o accionistas, así como de que son sociedades mercantiles de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 4o. de la Ley de la Materia y, por tanto, tiene el carácter de comerciantes según lo señala el artículo 1o. del Código de Comercio.

La sociedad de responsabilidad limitada se conoce como sociedad de personas, o sea, aquella que toma en cuenta la calidad de los socios, en tanto que la sociedad anónima es una sociedad de capitales, es decir aquella en la que no importa quien sea el titular de las acciones, sino lo importante es que las haya pagado. Como consecuencia de lo anterior, el capital de las sociedades de responsabilidad limitada estará representado por "partes sociales", de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 62 de la Ley General de Sociedades Mercantiles, cuya circulación no es tan accesible, como en el caso de las acciones que son representadas por títulos negociables denominados "acciones".

Las notas comunes de ambas sociedades en su escritura constitutiva que deben incluirlas en ésta, son las siguientes:

Nombres, nacionalidad y domicilio de los socios fundadores, objeto de la sociedad, razón social o denominación, duración, --

importe del capital social, cantidad aportada por los socios, domicilio - de la sociedad, forma de administración, nombramiento de administradores, representantes legales y comisarios, y, en su caso, reglas para distribuir utilidades y pérdidas, fondo de reserva, casos de disolución anticipada y bases para la liquidación.

Analizando un poco los elementos mencionados, podemos decir que la sociedad será minera en tanto que el objeto contenido en la escritura constitutiva se ajuste a las características de la Ley Minera, es decir, se encamine a la obtención de concesiones para la exploración, explotación y aprovechamiento de recursos minerales o su beneficio. En -- cuanto a la duración, no existe requisito alguno en materia minera, aún -- cuando podríamos decir que deberá ser una duración en principio mayor al plazo de vigencia de las concesiones. Por lo que se refiere al capital social, en el caso de la sociedad de responsabilidad limitada, la Ley General de Sociedades Mercantiles, en su artículo 62, exige un mínimo de cinco mil pesos, en tanto que para la sociedad anónima, la fracción 11 del -- artículo 89 del mismo Ordenamiento legal exige un mínimo de veinticinco -- mil pesos. No obstante lo anterior, la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal en otras épocas presionó a los mineros para que los -- mínimos de capital social de las sociedades mineras fueran superiores, -- considerando que un capital que se encontraba fijado en el mínimo que señala la Ley General de Sociedades Mercantiles no resultaba práctico, si -- se toman en cuenta las inversiones que se requieren en minería. El señalamiento de domicilio puede significar problemas de carácter fiscal, ya que algunos Estados de la república gravan a las empresas mineras con impues-

tos locales, no obstante que durante mucho tiempo la Ley de Impuestos y Fomento a la Minería, ya derogada prácticamente en todo menos en eso, les concede exenciones de ese tipo.

3.3.3.1. REGIMEN JURIDICO.

El régimen jurídico que regula a las sociedades mercantiles mineras no es exclusivo del Derecho Mercantil. Hay un movimiento constante hacia lo que puede llamarse "Derecho Mercantil-Administrativo" o viceversa, ya que la organización y funcionamiento de tales empresas no se rigen exactamente igual a los de una sociedad anónima, que podríamos llamar clásica porque se rige sólo por el Derecho Mercantil.

La distinción entre Derecho Mercantil y el Administrativo es uno de los temas más debatidos entre los juristas, y al efecto se han elaborado múltiples teorías para explicarla, las que omitiremos por no referirse a nuestro tema. Sólo diremos que al respecto señala el Maestro García Maynes, "que ninguna de las teorías elaboradas para distinguir el derecho privado y el público resuelve satisfactoriamente el punto. En última instancia todas ellas hacen depender de la voluntad estatal la determinación del carácter de cada norma o conjunto de normas"(83).

Entre los Ordenamientos de Derecho Privado que regulan a las sociedades mercantiles mineras, tenemos al Código Civil, el Código de Comercio, la Ley General de Sociedades Mercantiles y la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.

(83) García Maynes Eduardo.- Introducción al Estudio del Derecho.- 27ava. Edición.- Editorial Porrúa, S.A.- México.- 1977.- Pág - 135.

Sobre las disposiciones de Derecho Público -- que se aplican a las sociedades mineras están la Ley Orgánica de la Fracción 1 del Artículo 27 Constitucional y su Reglamento, cuyas disposiciones específicas se encuentran, respecto a la Ley en sus artículos 12, 13, 14, 15 y 16, y respecto al Reglamento en sus artículos 13, 14, 15, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 24 y 25. Todos estos artículos determinan requisitos que las sociedades mineras deben cumplir, ya sea acogiéndolos en sus estatutos o regulando su funcionamiento, para que se consideren capacitadas para obtener concesiones mineras. Le son también aplicables los artículos 84, fracciones 1, de la Ley y 231, fracciones VII y VIII, del Reglamento, relativas al Registro Público de Minería, cuyo estudio dejaremos para el final de este trabajo.

Por lo que toca a las disposiciones de la -- Ley Minera, tenemos que el artículo 12 nos señala la forma de estructuración del capital social de las empresas mineras, mismo que deberá integrarse de la siguiente forma:

1. El 51% como mínimo deberá ser suscrito --

por:

1. Personas físicas de nacionalidad mexicana,

2. Sociedades mexicanas con las siguientes características:

A) Que tengan en todo tiempo su capital suscrito por mexicanos, y

B) Que de ellas sólo puedan ser so-

cios o accionistas:

y/o

a) Personas físicas mexicanas, -

b) Sociedades mexicanas con cláu-

sula de exclusión de extranjeros.

3. Sociedades mexicanas, incluidas las -
sociedades de fomento, en las siguientes condiciones:

A) Constituidas conforme a las Leyes
que las rigen,

B) Inscritas en el Registro Público-
de Minería, en el Libro de Socios y Accionistas Mexicanos de Empresas Mi-
neras, y que

C) Tuvieren la mayoría del capital -
social suscrito por:

a) Personas físicas mexicanas, o

b) Sociedades mexicanas, "siempre

y cuando se conserven en la empresa en la cual se adquiere participación,
los porcentajes de capital mínimo mexicano, en términos netos que señale-
esta ley."

4. Instituciones mexicanas de crédito,-
de fianzas, de seguros y sociedades mexicanas de inversión, que:

A) Operen conforme a las leyes res-
pectivas, y

B) Al amparo de autorizaciones y --
concesiones que al efecto les expida la Secretaría de Hacienda y Crédito-
Público.

5. Comisión de Fomento Minero.

6. Empresas de Participación Estatal -- Mayoritaria. En caso que tengan participación extranjera, se sujetarán a lo indicado en el punto 3 anterior.

7. Personas morales de carácter público señaladas en el artículo 25 del Código Civil, al cual ya hicimos referencia.

8. Fideicomisos irrevocables para fondos de asignación de acciones y planes de retiro para empleados y trabajadores mexicanos, y

9. Ejidos y comunidades agrarias, en -- las condiciones que establece la Ley Federal de Reforma Agraria.

11. El resto del capital podrá ser suscrito libremente con excepción de Soberanos o Gobiernos extranjeros.

Además de regular que personas físicas y/o morales pueden ser titulares de acciones pertenecientes a la serie "A" o -- mexicana y quienes, por exclusión, no pueden serlo, el artículo 12 de la Ley determina que la transmisión de las acciones suscritas por los sujetos a que se ha hecho referencia se sujetará a diversas reglas, que se -- caracterizan por establecer un amplio control por parte de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal.

Por lo que se refiere a la administración de la sociedad, el último párrafo del artículo 12 establece las siguientes reglas para el caso de:

1. Administrador único: deberá ser de nacionalidad mexicana,

2. Consejo de Administración: la mayoría de -- sus miembros deberán ser de nacionalidad mexicana, incluidos el presidente, consejeros, delegados o vocales ejecutivos, o personas con funciones equivalentes, cualesquiera que sea la denominación con que se les designe. Deberán ser igualmente mexicanos los directores o gerentes generales de la sociedad.

Para el caso de concesiones especiales para la explotación de reservas mineras nacionales, el artículo 13 señala que "el porcentaje de capital social que deberá ser suscrito por las personas señaladas en la fracción 1 del artículo anterior, deberá ser del 66% como mínimo." Por su parte el artículo 76 de la Ley confirma lo anterior al -- expresar que las concesiones especiales se otorgarán a sociedades mexicanas en las que se prevea que una serie de acciones representativas del -- 66% del capital social, cuando menos, sólo puede ser suscrito por mexicanos o sociedades mexicanas en los términos de los artículos 12 y 13.

Por su parte, el artículo 14 nos señala las reglas relativas a la identificación del capital de las sociedades mercantiles, -- siendo las siguientes:

1. Los porcentajes a que se refieren los artículos 8o., 12 y 13, estarán representados por una serie de acciones o partes sociales denominadas "A" o mexicanas;
2. Las acciones o partes sociales de la serie "A", necesariamente serán nominativas;
3. Las acciones o partes sociales de la serie "A", no podrán ser de voto limitado, y

4. No tendrán menores derechos que las de las series "B" y "C".

A su vez, el artículo 15 de la Ley Minera nos dice que las concesiones a que se refiere la propia Ley y los derechos derivados que de ellas se deriven no podrán ser otorgados o transmitidos en todo o en parte a:

1. Sociedades mexicanas en las que los extranjeros representen, en su capital social, un porcentaje mayor al señalado -- para cada caso (51% ó 76%) en los artículos 12 y 13 de la Ley,

2. Personas físicas o morales extranjeras, y

3. Soberanos, Estados o Gobiernos extranjeros.

Respecto al Reglamento de la Ley Minera, es en él -- donde se contemplan las disposiciones de la Ley, con la siguiente observación:

Las disposiciones de la Ley Minera se determinaron siguiendo como orden, la estructuración del capital social, las personas-capacitadas para suscribirlo, las reglas dadas para la transmisión de -- acciones serie "A" y para la administración de las sociedades mineras. -- Con ello tenemos que fué correctamente regulado en el artículo 12 del -- mismo Ordenamiento. Así mismo, hay que señalar que si bien no se hace una distinción expresa entre sociedades por acciones y sociedades por personas, tal distinción está implícitamente comprendida en los artículos 12 -- y 14 de la Ley Minera, ya que el primero hace referencia al capital so-- cial de las sociedades mercantiles en general, y el segundo, para efectos de identificación de dicho capital, se refiere a la representación de las

de las acciones o partes sociales, según sea el caso. No ocurre lo mismo tratándose del Reglamento, en donde encontramos, particularmente en su artículo 13, que no existe un orden y que los requisitos se establecen indistintamente para las acciones y partes sociales. Los Reglamentos de 1962 y 1966 de la Ley Minera de 1961, sí separaban las disposiciones relativas a las sociedades por acciones de las que regulaban a las sociedades por personas.

El artículo 13 del Reglamento inicia diciéndonos que las sociedades mineras deberán asentar en la escritura constitutiva los requisitos de los artículos 8, 12 y 13 de la Ley, y además los que dicho numeral determina, con lo que tenemos que los requisitos que se deben consignar son los siguientes:

1. Características de las acciones:

1. De la serie "A":

- A) Nominativas,
- B) No podrán ser de voto limitado, y
- C) No podrán tener menores derechos que

los de la serie "B".

D) Pueden ser suscritas, adquiridas o poseídas en propiedad por las personas enumeradas limitativamente en la fracción 1 del artículo 12 de la Ley.

2. De la serie "B":

(No obstante que el artículo 14 sólo hizo referencia a la serie "A", el Reglamento regula la existencia de acciones de la serie "B").

A) Antes podían ser al portador. Ahora también tendrán que ser nominativas,

B) No podrán tener mayores derechos que los otorgados a la serie "A",

C) Pueden ser suscritas o adquiridas libremente, con excepción de Estados, Soberanos o Gobiernos extranjeros.

11. Reglas comunes para las acciones:

1. Todas las acciones de la misma serie serán de igual valor,

2. Las acciones de la serie "A" en ningún caso podrán tener menores derechos que los de la serie "B",

3. Para la distribución de las ganancias, en ningún caso tendrán prelación las acciones de las series o subseries "B" y "C" respecto de las "A", salvo lo dispuesto por el artículo 14 de la Ley, en su caso.

111. Características de los títulos:

1. Para ambos:

A) Que se emitan en color que las distinga entre sí,

B) Que lleven adheridos cupones numerados para el pago de dividendos.

2. Para los de la serie "A":

A) Deberán contener en forma ostensible:

a) La estipulación de que sólo podrán ser suscritas, adquiridas o poseídas en propiedad, por quienes reúnan los

requisitos que señala la fracción 1 del artículo 12 de la Ley, y

b) La declaración expresa de que en caso de que alguna persona física o moral que no reúna esos requisitos llegare a ser titular o propietaria de ellas, deberá transmitir las a personas que legalmente puedan adquirirlas, y que en caso de no hacerlo, se sacarán a remate, con intervención de la autoridad judicial.

Cabe señalar que a diferencia de los dos Reglamentos anteriores, en éste no se sanciona tal adquisición con nulidad, sino únicamente se establece la obligación de transmitir tales acciones a personas legalmente capacitadas para adquirirlas.

3. Para los de la serie "B":

A) Que contengan la cláusula de extranjería en los términos de la Ley Orgánica de la Fracción 1 del Artículo 27 de la Constitución General.

Como el artículo 13 en estudio habla de "acciones o partes sociales", debemos considerar que los requisitos señalados les son aplicables a éstas últimas en lo conducente.

IV. Requisitos de la Sociedad:

1. Obligación de llevar un Libro de Registro de accionistas o socios,

2. Para los efectos del artículo 129 de la Ley General de Sociedades Mercantiles, deberá exigir a los adquirentes de la serie "A" que le acrediten estar comprendidos en alguno de los incisos de la fracción 1 del artículo 12 de la Ley, y se señalan las consecuencias para cuando no se cumpla o no se acredite satisfactoriamente lo anterior.

V. Administración de la sociedad:

1. Que la mayoría de sus miembros sean de nacionalidad mexicana, independientemente de que serie los designe,
2. Que el presidente, consejeros, delegados o vocales ejecutivos o personas con funciones equivalentes cualesquiera que sea la denominación con que se les designe, así como los directores o gerentes generales.

VI. Procedimientos:

1. El artículo 18 establece el procedimiento - aplicable cuando una sociedad ajustada a los artículos 8o., 12 y 13 de la Ley advierta que el porcentaje efectivamente suscrito por las personas -- físicas o morales capacitadas para hacerlo, fuere menor que el que dichos preceptos requieren.
2. El artículo 19 determina por su parte que - "cuando una persona reciba por herencia o por adjudicación, en pago de -- créditos debidamente constituidos a su favor, acciones o partes sociales- cuya titularidad le esté prohibida por la Ley y este Reglamento."
3. Así mismo, el artículo 21 faculta a la Se-- cretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal para comprobar, en --- cualquier momento, que la situación exigida por los artículos 8o., 12 y - 13 de la Ley y demás relativos del Reglamento, se conserva en las socieda-- des, y que será auxiliada, cuando ella lo solicite, por las Secretarías - de Hacienda y Crédito Público y de Comercio y Fomento Industrial.

VII. Sociedades con cláusula de exclusión de ex-- tranjeros:

El artículo 17 del Reglamento determina que las sociedades mineras que consignent la cláusula de exclusión de extranjeros, además de los requisitos establecidos en los artículos 12 de la Ley - y 13 de su Reglamento, los siguientes:

1. Que las acciones o partes sociales - sean nominativas,
2. Que sólo puedan ser suscritas por mexicanos,
3. Que los títulos de las acciones contengan en forma ostensible:

A) La estipulación de que sólo podrán ser suscritas, adquiridas o poseídas en propiedad, por quienes reúnan los requisitos que señala la fracción I del artículo 12 de la Ley,

B) La sociedad llevará un libro de registro de accionistas o socios, sujetándose a los términos de la fracción IV del artículo 13 del Reglamento.

El mismo artículo 17 del Reglamento dispone que "tratándose de sociedades sin acciones, la cláusula y estipulación a que se refieren los incisos anteriores, deberán ser insertadas en las escrituras correspondientes."

CAPITULO IV.

4. EL REGISTRO PUBLICO DE MINERIA.

4.1. ANTECEDENTES.

El Registro Público de Minería está regulado por el Capítulo Noveno de la Ley Minera vigente, comprendido del artículo 83 al 88, y el Título Noveno de su Reglamento, integrado por los artículos 230 a 250. Se trata de una institución que forma parte de la Administración Pública Federal y que depende de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal.

La institución que nos ocupa fue creada por la Ley de Industrias Minerales de 1926, con el nombre de Registro Público de Industrias Minerales. La Exposición de Motivos de dicha Ley, al respecto expresó lo siguiente:

"Si es una necesidad ineludible el registro de la propiedad en el fuero común, a fin de que consten al alcance del público las modalidades que ella sufre, no hay razón para que las industrias minerales no tengan su propio registro, en el que aparezcan resguardadas por la respetabilidad de la acción del Estado las escrituras sociales y los títulos de concesiones, los gravámenes y cargas que sobre éstas pesan.

No es preciso patentizar todas las ventajas que a la Nación y a los mineros resultan con el establecimiento del Registro; basta decir que constituye un bien de pública utilidad el que haya una fuente única de autenticidad para investigar la extensión de los derechos reales, sus principales características y las modalidades que la afectan.

Hasta ahora, el Registro de Comercio ha venido supliendo la falta de esa institución, más en aquél se encuentran no sólo las operaciones mineras, sino también las comerciales, y no era fácil, dada la multiplicidad y diversidad de asuntos, encontrar con rapidez la inscripción respectiva.

El establecimiento del Registro Minero, por las razones expuestas, llena una necesidad de orden público y es altamente benéfico a los - que a dichas industrias se dedican" (84).

La parte de la Exposición de Motivos mencionada, explica bien - los móviles que llevaron al Legislador, a través de la Ley Minera de 1926, a crear un Registro, o sea un servicio público encaminado a dar publicidad al Estado que guarda la propiedad minera, referida a las asignaciones y - concesiones que constituyen el derecho a la exploración, explotación y -- beneficio de las sustancias minerales, como ya vimos, así como dar fe de la existencia y organización de las personas morales que se dedican a ésta actividad, y a todos aquellos actos jurídicos que por cualquier título afectan a esta propiedad, garantizando de esta manera el tráfico jurídico, como dice el Maestro Colín Sánchez, "a través de un procedimiento legal, - cuya existencia es, en síntesis, la seguridad jurídica" (85).

- (84) Legislación Minera Mexicana, desde 1881 hasta nuestros días.- Volúmen 11.- Consejo de Recursos Naturales No Renovables.- Publicación 2E.- México.- 1964.- Exposición de Motivos de la Ley Minera de 1926.- Páginas 226 a 241.
- (85) Colín Sánchez Guillermo.- Procedimiento Registral de la Propiedad.- Editorial Porrúa, S.A.- México.- 1979.- Pág - 17.

El Registro Público de Minería tuvo como fase embrionaria el registro regulado por las Ordenanzas de Minería del Nuevo Cuaderno. En el cual encontramos la figura de la institución de que se trata, en sus Ordenanzas XVII, XVIII y LXIX, en las que se regula un registro que tiene como funciones: saber y tener razón de todas las minas que hubiere nuevas, viejas o recién halladas, con el fin de obtener todos los datos que para el ejercicio de las atribuciones del Estado se requieran: tener una manifestación pública de quienes son propietarios y trabajan tales minas y -- tener una manifestación pública de quienes son propietarios y trabajan -- tales minas y tener conocimiento de los actos que las afectasen, con el objeto de alcanzar ese valor indispensable para la convivencia que es la seguridad jurídica.

El Registro de la propiedad minera también fue contemplado en las Ordenanzas de Aranjuez, la que estableció en sus artículos 4o. y 8o. del Título VI, la existencia de dos libros: uno para el registro de minas descubiertas, esto es nuevas, y otro para denuncios, o sea para minas ya descubiertas, posiblemente trabajadas y que sus dueños, por alguna de las causas establecidas en las propias Ordenanzas, las habían perdido, dejando con ello la posibilidad de ser denunciadas por otro. De estos dos registros, sólo el de minas nuevas se equiparaba, en cuanto a fines, al registro que para las mismas establecían las Ordenanzas de 1584. Por lo que se refiere al registro de denuncios, tenía como consecuencia la posesión de la mina desierta al solicitante, pero no se le exigía a continuación la inscripción de la adjudicación de la mina a su favor, con lo cual se desvirtuó en parte la función registral de la Ley antecedente.

En el Código de Minería del Estado de Hidalgo y en la Ley Minera del Estado de Durango, ambos de 1881, encontramos artículos que se refieren al registro de denuncios, pero como fase inicial para obtener la propiedad de la mina, no como el registro de minas nuevas que establecieron las Ordenanzas de Aranjuez y las del Nuevo Cuaderno.

El Código de Minería de 1884 redujo el registro minero a una simple fase inicial para obtener, por adjudicación, la propiedad de la mina descubierta o abandonada. Con esta Ley, luego entonces, desaparece definitivamente todo vestigio del libro de registros de minas nuevas de las Ordenanzas mencionadas y las finalidades que perseguía.

La propiedad minera, por ser un bien raíz e inmueble en esta época, como dijimos en el apartado de antecedentes del Capítulo Primero de este trabajo, estaba sujeta en cuanto a los actos jurídicos que la --- afectaban, a las disposiciones del Código Civil del Distrito Federal, según se deduce de los artículos 7o. y 161. Por tanto, el registro de esos actos debía hacerse en la sección correspondiente del Registro Público -- que, de acuerdo con lo ordenado en el Capítulo Vigésimotercero del Código Civil aludido, debía existir en toda población en que hubiera Juzgado de Primera Instancia.

La Ley Minera de 1892 introdujo varias innovaciones de importancia, una de las cuales, de interés para nosotros, fue que a partir de esta Ley la propiedad minera se acreditaba con el título que al efecto -- expidiera la Secretaría de Fomento. Desde entonces, esa sería la única -- forma de comprobar el carácter de propietario o concesionario de minas.

Los artículos 24 y 27 de esta Ley, dispusieron que las socie-

dades o compañías que se formaran para la explotación de las minas, se registrarían por las disposiciones del Código de Comercio, y que los juicios en materia de negocios mineros, se sustanciarían en el Distrito y Territorios Federales o en cada Estado, por los jueces y Tribunales allí competentes, conforme a las disposiciones del Código de Comercio. De esta suerte, la legislación mercantil entró a formar parte, por primera vez, en lo conducente, de la legislación minera. En cuanto a las hipotecas, decía el artículo 25 que se podían constituir con arreglo a las disposiciones de los artículos 1823 a 1927 del Código Civil del Distrito Federal, no sólo las afectadas en el Distrito Federal y Territorios Federales sino también en los Estados. El mismo artículo 25 indicaba que en cuanto al registro de la hipoteca debía observarse lo dispuesto por el Código de Comercio, a cuyo efecto se abriría un libro especial de operaciones de minas. Este libro especial, de acuerdo al artículo 51 del Reglamento de la Ley Minera de 1892, en concordancia con el Capítulo 11 del Título Segundo del Libro Primero, en lo conducente, debía ser llevado en las cabeceras de partido o distrito judicial del domicilio del comerciante por las oficinas encargadas del Registro Público de la Propiedad, a falta de éstas, por los oficios de hipotecas, y en defecto de unas y otras, por los Jueces de Primera Instancia del Orden Común.

El artículo 52 del Reglamento de la Ley Minera de 1892, determinó que era potestativo para los particulares registrar sus títulos de concesión futura o propiedad existente en el Registro de Comercio, bajo la sanción que establecía el artículo 26 del Código de Comercio, de que "los documentos que conforme a este Código deban registrarse y no se registra-

ren, sólo producirán efecto entre los que los otorguen, pero no podrán - producir perjuicio a tercero, el cual sí podrá aprovecharlos en lo que le fueren favorables." Continuando el precepto con la advertencia de que: -- "A pesar de la omisión del Registro Mercantil producirán efecto contra -- tercero los documentos que se refieran a bienes inmuebles y derechos reales, siempre que hubieren sido registrados, conforme a la ley común, en el Registro Público de la Propiedad, o en el oficio de hipotecas correspondiente."

Por su parte, los artículos 53 y 54 del mismo Reglamento, dispusieron, en el primero, la obligación para las sociedades mineras y para los acreedores de las minas de registrarse; y en el segundo, que las sociedades mineras se registraren en la cabecera del partido o distrito judicial, tanto de la ubicación de sus propiedades mineras como del domicilio o domicilios que tales compañías tengan en la República.

De lo antes expuesto, podemos concluir que el registro de los títulos de propiedad minera era potestativa para las personas físicas, y podían efectuarse tanto en el Registro Público de la Propiedad como en el de Comercio, y que tal registro era obligatorio para las sociedades mineras y para los acreedores de minas.

La Ley Minera de 1909 tuvo, entre otras características, la - de disponer que fuesen las disposiciones del Código Civil del Distrito federal, y no a los Códigos locales, las aplicables al régimen de propiedad minera, en todo aquéllo no previsto en dicha Ley. Así mismo, en sus artículos 82 a 86, estableció como obligación, ya no como acto potestativo, - la inscripción en el Registro de Comercio de los Estados, del Distrito Fe-

deral y Territorios, de los títulos de propiedad minera, de los documentos en que se transmita o afecte tal propiedad, se constituyan o afecten derechos reales sobre la misma, se consignen promesas de enajenación de fundos mineros o se afecte la explotación de los mismos.

La Ley de Industrias Minerales, a que hicimos referencia al inicio de este Capítulo, por haber sido la que creó el Registro Público de Industrias Minerales, buscó con ello que la publicidad y seguridad de los derechos adquiridos, es decir subjetivos, y la seguridad del obrar jurídico, es decir, la seguridad del tráfico de bienes que regula y tutela la legislación minera, estuviese más protegida a través de la inscripción de todos los actos relativos a la minería en un sólo lugar, concentrándolas en la Ciudad de México, sede del Poder Ejecutivo Federal

Durante la vigencia de la Ley Minera de 1926, el Código Civil del Distrito Federal continuó siendo supletorio de ella. También siguió siendo auxiliar de esta Ley el Código de Comercio.

La Ley Minera de 1930, a pesar de sus muchas innovaciones, continuó regulando a la institución que se estudia de manera similar a la de la Ley de 1926. Unicamente le cambió el nombre por el que ahora tiene.

La siguiente Ley Minera, que fue la de 1961, tampoco introdujo cambios a la regulación que la Ley de 1926 estableció para dicha institución.

Finalmente, tenemos la Ley Minera vigente. Pero antes de entrar a su estudio, por lo que respecta al tema que nos ocupa, consideramos conveniente estudiar la naturaleza jurídica del Registro Público de Minería.

4.2. CONCEPTO.

El Lic. Corrales González define al Registro Público de Minería como "una institución jurídica de carácter público, que tiene por objeto, previa comprobación de ellos, constatar y anotar los hechos y actos jurídicos que, cayendo bajo el imperio de normas de derecho, afectan a las concesiones y asignaciones mineras, para que, mediante su publicidad, sean conocidos de las personas que no intervinieron en los mismos y surtan así sus efectos legales respecto de todo el mundo" (86).

Consideramos correcta la definición anterior porque la asseveración de que el Registro Público de Minería es una institución de carácter público, tiene como presupuesto el hecho de que la misma forma parte de la Administración Pública, de que presta un servicio público, de que el Registro no maneja intereses particulares, sino el interés público, de que ese interés inmediato que tiene el Estado de dar publicidad a la existencia de las asignaciones y concesiones mineras, de sus titulares o causahabientes, y de los hechos y actos que por cualquier título las afecten. También consideramos que es público porque, como indica el segundo párrafo del artículo 83 de la Ley Minera, toda persona podrá examinar el Registro y solicitar a su cargo copia certificada de sus inscripciones y documentos existentes, que dieron lugar a la inscripción correspondiente.

De acuerdo con lo previsto en el artículo 84 de la Ley Minera vigente, encontramos que deberán inscribirse en el Registro, en los términos del Reglamento:

"1. La constitución, modificación y disolución de sociedades que tengan por objeto la realización de actos y contratos relativos

(86) Corrales González Jesús.- El Registro Público de Minería.- Tesis.- UNAM. 1963.- Pág - 91.

a la exploración, explotación y el beneficio de las sustancias a que se refiere esta ley;

11. Los actos, contratos y demás negocios jurídicos que, por cualquier causa, transmitieren a sociedades que no tengan como objeto los mencionados en la fracción anterior, la titularidad de las concesiones o de los derechos derivados de ellas o de los contratos celebrados para la explotación y aprovechamiento de las sustancias materia de esta ley;

111. Las concesiones y su cancelación, así como la ---- transmisión parcial o total de ellas y de los actos que por cualquier título las afecten;

1V. Las asignaciones y su cancelación, así como los contratos que celebren la Comisión de Fomento Minero y las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria en relación con ellas;

V. Los contratos que tengan por objeto la exploración, y/o la explotación de los minerales materia de esta ley;

VI. Los contratos que contengan la promesa de cesión de derechos relativos a concesiones;

VII. La constitución de servidumbres y ocupaciones temporales, las expropiaciones que se lleven a cabo en relación con esta ley, así como su insubsistencia, y

VIII. Las resoluciones relativas a reservas mineras nacionales."

Si revisamos las diferentes fracciones del artículo 84, - tenemos que todos ellos se refieren a hechos y actos jurídicos, puesto que

son acontecimientos a los que la Ley les atribuye consecuencias de derecho y que, cayendo bajo el imperio de sus normas, afectan directa o indirectamente a los asignatarios y concesionarios mineros.

Por otra parte, el artículo 239 del Reglamento de la Ley Minera, establece que "las inscripciones de un documento en el Registro, surtirán efectos a partir de la fecha y hora de su presentación en la Secretaría." Creemos que tales efectos se refieren a todo mundo.

El artículo 85 de la Ley Minera enumera los casos en los que el Registro puede negar el registro de los documentos que deban inscribirse. Estos casos son:

- I. Cuando adolecieren de algún vicio legal, por razón de la forma externa de los mismos;
- II. Cuando la transmisión o afectación de las concesiones, de los derechos inherentes a ellas o a las asignaciones, no proven-gan del titular de las mismas que figuren en el Registro Público de Minería;
- III. Cuando el acto o contrato no fuere de los que están sujetos a registro, conforme a esta ley;
- IV. Cuando tratándose de documentos privados, las firmas no estuvieren debidamente autenticadas;
- V. Cuando la transmisión o el gravámen de una concesión se realizare violando lo establecido en un contrato de los que señala la fracción VI del artículo 84;
- VI. Cuando los contratos de obra que celebren la Comisión de Fomento Minero y las empresas de participación estatal mayoritaria

en relación con las zonas o sustancias que les hubieren sido asignadas, - no reúnan los requisitos del artículo 29;

VII. Cuando en el documento aparezca el pacto de una - transmisión de derechos prohibida por la ley, y

VIII. Cuando se trate de actos o contratos que requieran autorización previa de la Secretaría del Patrimonio Nacional si no se ha obtenido ésta."

Como en la mayoría de los casos de expedición de resoluciones de carácter administrativo, las que dicta el Registro Público de Minería son recurribles en la misma vía administrativa, según lo establece el artículo 88 de la Ley Minera.

A manera de recapitulación, diremos que el Registro Público de Minería es una:

- A) Institución jurídica de la Administración Pública;
- B) Regida por la Ley Minera y su Reglamento;
- C) Cuya función es inscribir obligatoriamente los actos jurídicos previstos por dicha ley, ya citados, por afectar derechos derivados de concesiones mineras, o por llevar un control de la capacidad de las personas morales que se dedican a la actividad minera, y
- D) Con la finalidad de proporcionar un servicio constitutivo y/o publicitario a tales actos para que surtan efecto contra terceros y la propia Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, - encargada de aplicar la Ley Minera.

4.3. PRINCIPIOS DEL PROCEDIMIENTO REGISTRAL QUE RIGEN AL REGISTRO PUBLICO DE MINERIA.

Respecto a los principios que gobiernan el procedimiento-registral, el Registro Público de Minería no es ajeno a ellos. Sin entrar al estudio detallado de los mismos, innecesariamente por otra parte ya -- que la bibliografía sobre la materia es profusa, señalaremos únicamente -- aquéllos que en lo particular lo informan.

Así tenemos:

El segundo párrafo del artículo 83 de la Ley Minera -- determina que "Toda persona podrá examinar el Registro Público de Minería y solicitar a su cargo copia certificada de las inscripciones y documen-- tos existentes, que dieron lugar a la inscripción correspondiente"; dis-- posición que consagra el principio registral por excelencia, que es el de "publicidad".

El mismo artículo, en su primer párrafo, señala que -- "La Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial (hoy de Energía, Minas e Industria Paraestatal), llevará el Registro Público de Minería, a efecto de que se inscriban en él los actos y contratos que se mencionan en el artículo siguiente, los que surtirán efecto frente a terceros a partir de la fecha de su registro." Con ello la Ley Minera establece para la institución los principios de "inscripción" y el de "oponibilidad". Y ya que -- se mencionan estos dos principios, íntimamente vinculados, mencionaremos que en el Registro Público de Minería, como la mayor parte de los Regis-- tros de la República, tiene "efectos declarativos". Sin embargo, en los -- casos que a continuación enumeramos, encontramos disposiciones en el Re-- glamento de la Ley Minera que le dan al mismo "efectos constitutivos". -- Tenemos como ejemplos los siguientes:

A) Artículo 60, fracción III, segundo párrafo:

"el acuerdo de asignación se inscribirá (de -

oficio) en el Registro".

B) Artículo 94, primer párrafo:

"Se expedirá el título de concesión correspondiente y pasará de oficio al Registro para su inscripción".

C) Artículo 149:

"Prevía inscripción en el Registro, se entregará al solicitante la resolución en que la Secretaría haya declarado la expropiación, la ocupación temporal o la servidumbre, la que servirá para acreditar los derechos otorgados en su favor".

D) Artículo 175:

"Si la solicitud se ajusta a las disposiciones contenidas en la Ley y en este Reglamento, la Secretaría expedirá el título respectivo (de concesión de planta de beneficio)... y ordenará su inscripción en el Registro".

El artículo 234 del Reglamento de la Ley Minera, al indicarnos los datos y requisitos que deben contener las actas de las inscripciones que se realizan en el registro, entre los cuales se encuentran el acto o contrato que se registra y su fecha, características del objeto de tales actos, nombres de las personas que intervienen en el mismo, clase de documento que consigna el acto, funcionario que lo autorizó, etc., nos lleva al principio de la "especialidad", llamado también de la "determinación" porque la publicidad registral exige determinar con precisión el bien objeto de los derechos materia del Registro.

Por lo que se refiere al principio del "consentimiento", la fracción IV del artículo 248 del Reglamento de la Ley Minera, advierte que la cancelación de las inscripciones deberá hacerse cuando:

"IV. Medie el consentimiento de parte legítima, siempre que conste en forma auténtica". También conforme a este principio, quien aparece como titular o causahabiente de un derecho, es protegido para que, sin su consentimiento, no se haga ningún cambio en su inscripción, de acuerdo a lo previsto por el artículo 88 de la Ley Minera.

El principio de "prioridad" encuentra su fundamento en el artículo 232 del Reglamento de la Ley Minera, que dice: "Las inscripciones se harán por orden riguroso de fecha y hora de entrada de los documentos en la Oficialía de Partes de la Secretaría".

El criterio de la fecha de la presentación del documento, para decidir sobre la prioridad en materia de registro, se confirma con la situación que se crea cuando sin inscribirlo se rechaza por el Registro un documento cuya inscripción se ordena después por la Autoridad Judicial. En este caso debe hacerse una anotación preventiva para que la inscripción material surta efecto desde la fecha de presentación conforme al artículo 246 del Reglamento de la Ley Minera.

Finalmente, sobre el principio de "rogación", tenemos el ya mencionado artículo 84 de la Ley Minera, que enumera los actos que deberán inscribirse en el Registro. Si bien es cierto que el Registro está regido por este principio y de que un buen número de sus inscripciones se hacen a solicitud de parte, también encontramos que el procedimiento registral se realiza de oficio, según vimos en los ejemplos de los artículos 60, 94, 149 y 175 del Reglamento. Pero en ambos casos, tenemos que el Registro no es optativo, sino que hay una obligatoriedad registral por la disposición aludida. Y esta característica: la de ser un registro obliga-

torio, es compartido por esta institución con otras similares que forman parte de la Administración Pública Federal.

Es conveniente hacer notar en este punto, que la Legislación Minera no determina ningún plazo para inscribir los hechos o actos de que trata, ni establecer sanción alguna. Desde luego, conviene al interés de los particulares el hacer el registro inmediatamente para que los negocios jurídicos en los que sean parte tengan la publicidad necesaria.

Los demás principios del procedimiento registral: el de "fe pública registral", "tracto sucesivo", de "legalidad o calificación", etc., también se aplican en el Registro Público de Minería.

4.4. ACTOS Y CONTRATOS MINEROS REGISTRABLES.

Señalamos anteriormente que el artículo 84 de la Ley Minera establece qué actos y contratos deben inscribirse en el Registro Público de Minería. Haciendo ahora un somero exámen de las ocho fracciones transcritas, encontramos que tales actos y contratos están, a nuestro juicio, mal colocados y que debió seguirse este orden:

Actos Jurídicos:

1. La expedición de asignaciones y su cancelación;
2. La expedición de concesiones y su cancelación;
3. La constitución de:
 - A) Servidumbres,
 - B) Ocupaciones temporales, y
 - C) Expropiaciones.

4. Las resoluciones relativas a reservas mineras nacionales, y

5. Los actos que por cualquier título afecten a las concesiones.

Ya han sido tratados en Capítulos anteriores de este trabajo, los temas relativos a las asignaciones, concesiones, reservas mineras nacionales, etc., razón por la cual únicamente diremos que son objeto de inscripción, de oficio, al expedirse el decreto, título o resolución respectiva, así como la nulidad, caducidad o cancelación que sufran las mismas.

En cambio, si es preciso aclarar cuales son los actos que pueden afectar a las concesiones y con ello ser motivo de inscripción. Creemos que dichos actos son:

1. Actos que afectan directamente a la concesión - (fracción III):
 - A) Adjudicación de bienes por remate,
 - B) Adjudicación de bienes por herencia,
 - C) Embargo y su cancelación ordenado por autoridad judicial,
 - D) Embargo y su cancelación por autoridad administrativa, y
 - E) Sentencias de juicios por negativa, modificación, rectificación, nulidad o cancelación de una inscripción del registro.
2. Actos que afectan indirectamente a la concesión (fracción III):

A) Resoluciones Jurisdiccionales:

- a) Nombramiento de albacea, y
- b) Anotaciones preventivas de inicio de un juicio por negativa, modificación, etc., de una inscripción en el Registro.

B) Resoluciones en materia de amparo:

- a) Anotaciones preventivas de suspensión - provisional o definitiva en el incidente de suspensión.

Respecto a las adjudicaciones de bienes en juicios -- sucesorios o por remate, sólo se inscriben si la concesión o concesiones -- que en los mismos se afecten aparecen registrados en favor del autor de -- la sucesión, bien sea que la resolución correspondiente conste en una co- pia certificada expedida por el Juzgado relativo o en escritura pública.-- Los embargos también deben referirse a concesiones y deben cumplir el pre- supuesto anterior.

Por lo que se refiere a los contratos, haremos refe-- rencia, en primer término, a:

1. Sociedades Mineras:

- A) Su constitución,
- B) Modificación a sus estatutos, y
- C) Su disolución o liquidación.

2. Sociedades no mineras para el efecto de poder adquirir acciones de empresas mineras.

Desde luego, reconocemos que estamos colocando en el lugar de los contratos a las sociedades mercantiles que, si bien es cier- to que lo son en un sentido, la Ley Minera las contempla como personas --

morales que pueden ser titulares de concesiones mineras, reuniendo los - requisitos que la misma determina, como vimos en el Capítulo correspon-- diente de este trabajo. Su inscripción en el Registro Público de Minería, no sólo de su constitución, sino también de cualquier modificación a sus estatutos sociales y a su disolución y liquidación, tiene como presupues- to, en los términos del artículo 24 del Reglamento, que previamente estén inscritas en el Registro Público de Comercio correspondiente, lo que nos lleva a afirmar que su inscripción en el Registro Público de Minería es - sólo para constatar que las empresas mineras han cumplido con los requisi- tos que los Ordenamientos Mineros le señalan y que está capacitada para - ser titular de concesiones mineras.

Respecto al registro de sociedades no mineras, se - hace en los términos del artículo 16 del Reglamento de la Ley Minera, a - través de una constancia expedida por la Secretaría de Energía, Minas e - Industria Paraestatal, en la que se establece que la sociedad acreditó - que su capital es mayoritariamente mexicano y con ello puede adquirir ac- ciones de la serie "A" de empresas mineras. El propósito de esta inscrip- ción es precisamente para el fin antes señalado.

Pasando ahora a los contratos, podemos señalar:

1. Contratos Preparatorios (fracción IV):

- A) Contrato de promesa de cesión de derechos,
- B) Contrato de promesa de contrato de explo-
tación, y
- C) Contrato de promesa de contrato de explo-
ración.

2. Contratos de transmisión total de derechos sobre concesiones (fracc. 111), los que pueden ser:

A) A título oneroso:

a) Compraventa (llamada en el medio minero-
"cesión"),

b) Permuta,

c) Dación en pago, y

d) Aportación.

B) A título gratuito:

a) Donación.

3. Contratos de transmisión parcial de derechos sobre concesiones (fracc. V):

A) De exploración,

B) De explotación por regalía,

C) De arrendamiento.

4. Contratos de Garantía (fracc. 111):

A) Hipoteca, y

B) Prenda.

5. Otros:

A) Contrato de habilitación o avío,

B) Contrato de crédito refaccionario, y

C) Constitutivo de servidumbres.

6. Convenios (strictu sensu) (fracc. 111):

A) De modificación de contratos, y

B) De terminación anticipada de contratos.

4.5. LOS CONTRATOS MINEROS.

Sin pretender hacer un análisis de los contratos y convenios aludidos, por no ser materia de este trabajo, y además porque sus elementos estructurales y requisitos de validez se rigen por las disposiciones del Código Civil del Distrito Federal, la Ley General de Sociedades Mercantiles y las Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, según el caso; mencionaremos únicamente las particularidades que se dan en función a la materia minera y, concretamente, a su inscripción en el Registro Público de Minería.

Es una excepción, y desde luego la apuntamos como tal, el que la Ley Minera establezca en la fracción VI de su artículo 84, que deben inscribirse los contratos de promesas de cesión de derechos relativos a concesiones. Es sabido que las promesas de contratos no son operaciones que puedan ser inscritas en el Registro Público de la Propiedad. La razón es que la promesa de contrato no crea ninguna obligación de dar, que sólo produce obligaciones de hacer consistentes en celebrar el contrato prometido. Sin embargo, fue la Ley Minera de 1930 la que introdujo esta excepción en su artículo 75, según su Exposición de Motivos por que: "La naturaleza aleatoria de la industria minera es causa de que la mayor parte de las operaciones de compra-venta de lotes, sean precedidas de contratos de ofertas que permitan estudiar las posibilidades industriales mediante el desarrollo de trabajos de exploración" (87).

(87) Legislación Minera Mexicana.- Op. Cit.- Exposición de Motivos de la Ley Minera de 1930.- Págs - 396 a 407.

Desde luego, al establecer la Ley Minera de 1930 que estos -- contratos son inscribibles, lo hizo para proteger los intereses de la persona física o moral que, habiendo hecho inversiones costosas en trabajos de exploración, queda protegido por que su contraparte decide no celebrar el contrato definitivo.

Los contratos de promesa que se inscriben en el Registro Público de Minería pueden ser unilaterales, tomando entonces el nombre de "opción de compra", o bien bilaterales. Estas dos clases de contratos van acompañados generalmente de un contrato de exploración minera, lo que nos daría, siguiendo la tesis de Enneccerus sobre los contratos atípicos, dos contratos con unión recíproca, es decir, que se influyen recíprocamente.

Respecto a los contratos de promesa de contrato de explotación o exploración, el Registro los está inscribiendo con fundamento en la misma fracción VI del artículo 84 de la Ley, en base al principio de que --- "quien puede lo más puede lo menos", y también por resultarles válida la razón práctica apuntada por la Ley Minera de 1930.

Hasta la Ley Minera de 1930, la transmisión total o parcial de derechos mineros estuvo totalmente regida por el Derecho Privado. El titular de una concesión podía transmitir sus derechos a cualquiera persona por alguno de los contratos nominados que regula el Código Civil, o -- bien hacer aportación de los mismos a una empresa minera. La única res--- tricción era, cuando la adquirente era una persona moral y el contrato -- traslativo de dominio, el recabar previamente el permiso a que se refiere el Reglamento de la Ley Orgánica de la Fracción I del Artículo 27 Constitucional. La Ley Minera de 1961, estableció además como limitación el que

la transmisión fuere a personas físicas o morales consideradas como capaces en los términos de esa Ley. Sin embargo, la actual Ley Minera, recuérdese, determinó en el primer párrafo de su artículo 17 que "Las concesiones mineras y los derechos que de ellas deriven sólo serán transmisibles, previa autorización de la Secretaría del Patrimonio Nacional (hoy de Energía, Minas e Industria Paraestatal), a personas que reúnan los requisitos necesarios para obtener concesiones directamente del Ejecutivo Federal." El mismo artículo establece a continuación la sanción si lo anterior se omite, al decir: "Toda transmisión que se efectuare en contravención de esta disposición no producirá ningún efecto legal." Como podemos apreciar la sanción es la nulidad absoluta de la operación.

Como excepción a la disposición anterior, el artículo 17 -- expresa que la transmisión podrá hacerse a persona que no reúna los requisitos de Ley, e inscribirse provisionalmente por un año improrrogable, -- cuando sea por adjudicación de bienes por herencia o por remate en pago de créditos previamente constituidos. En este supuesto, el adquirente tiene ese plazo de un año para transmitir sus derechos a persona capaz, o la -- concesión se cancela.

Con lo anterior vemos nuevamente una inclusión del Derecho Público en el campo del Derecho Privado, ya que se requiere para la validez del contrato el acto administrativo llamado autorización.

Desde el punto de vista formal, los contratos translativos de dominio, de uso o garantía que afecten concesiones mineras, pueden consignarse en escritura pública o en contrato privado, ya que es indiferente que se haga en una y otra manera, porque el artículo 20 de la Ley Gene-

ral de Bienes Nacionales determina que las concesiones "no crean derechos reales", esto es, no son inmuebles, no siéndole, por tanto, aplicable las disposiciones que rigen para los mismos en el Código Civil para el Distrito Federal y la Ley del Notariado del mismo lugar.

Para los contratos privados, el artículo 237 del Reglamento de la Ley Minera, dispone sean ratificados ante cualquier autoridad o funcionario con fé pública.

Sobre el contrato de exploración, comenzaremos por advertir que el objeto materia de dicho contrato no es el lote minero que ampara la concesión, sino la concesión minera en sí, es decir, que el titular transmite temporalmente al explorador el derecho a explorar las sustancias minerales contenidas en el yacimiento comprendido en el lote objeto de la concesión, generalmente con el propósito de que evalúe las posibilidades del yacimiento mineral y compre la concesión. Por esta razón, estos contratos siempre van unidos a uno de promesa de venta.

Volviendo al punto de que el objeto material del contrato de exploración no es el lote minero sino la concesión, lo que también es aplicable a los contratos de explotación, lo afirmamos porque, en primera instancia, la concesión minera autoriza a su titular a explorar, explotar y aprovecharse de las sustancias minerales comprendidas en su concesión, como vimos al hacer el estudio respectivo. Por tanto, está facultado para desmembrar sus derechos y transmitirlos parcialmente, ya sea otorgando el derecho a explorar o explotar, según el caso. Por otra parte, el concesionario no puede dar en exploración o explotación el lote minero supuesto que no es propietario del mismo. El concesionario no puede transmitir un-

derecho que no tiene.

En relación al contrato de explotación, que podemos calificar como un contrato "sui generis", también encontramos una inclusión del Derecho Público en el Derecho Privado. El artículo 17 de la Ley y 27- de su Reglamento, establecen una serie de requisitos para la validez de - estos contratos, como que se celebren y suscriban en escritura pública, - o en contrato privado pero ratificado ante notario; que su duración no -- sea menor de 5 años ni mayor de 10, o superior a la vigencia de la conce- sión; que los primeros 5 años sean forzosos para el concesionario y volun- tarios para el explotador; que la regalía mínima sea de 2% y la máxima de 2.5% del valor neto del mineral que se extraiga, etc. El artículo 27 del- Reglamento, en su penúltimo párrafo, expresa que la falta de cumplimiento de alguno o algunos de esos requisitos será motivo para que el Registro - Público de Minería niegue la inscripción del contrato.

Junto al contrato de explotación señalado, existe, por- haber inscripciones en el Registro Público de Minería, el contrato de -- "arrendamiento" que se distingue del anterior porque en este último no se pacta como contraprestación un porcentaje o regalía del producto obtenido, sino se fija una renta fija y periódica. Este contrato, por la sóla cir- - cunstancia de que no haya regalías, no se rige por el artículo 17 de la - Ley y 27 de su Reglamento.

Sobre los contratos de garantía, podemos decir que tra- dicionalmente han estado vinculados a los contratos de habilitación o avfo y de crédito refaccionario, contratos de añeja tradición que datan de --- tiempo de la Colonia. Los contratos de garantía que se registran son, por

supuesto, la prenda e hipoteca cuando el derecho real que se constituye - en ambos contratos es sobre las concesiones mineras. Desde luego, estos - contratos, por su carácter accesorio, pueden estar vinculados a cualquier obligación válida. También, por no ser bien inmueble la concesión, el documento donde se consigne el contrato de garantía puede ser privado, pero ratificado ante notario o autoridad con fé pública, en los términos del - artículo 237 del Reglamento de la Ley Minera.

CONCLUSIONES.

PRIMERA.- Ha sido característica común en casi todas las Leyes Mineras -- que han regido en las diversas etapas de nuestro país, principios que son base de nuestra actual Legislación Minera, como son el del "dominio radical", que fue recogido por nuestra Constitución Política, el "derecho del príncipe" o pago del "quinto real", que se traduce en los actuales pagos de los derechos de minería, y la obligación de trabajarse regularmente -- las minas, bajo pena de caducidad en caso de no hacerse, que también fue recogido por nuestra Carta Magna.

SEGUNDA.- El régimen Constitucional de nuestro Derecho Minero lo encontramos en los párrafos cuarto y sexto del artículo 27 Constitucional, en donde reposan los dos principios jurídicos básicos sobre los que descansa el régimen de los recursos minerales de México. Estos conceptos son el principio del "dominio directo de la Nación" sobre los yacimientos minerales y la facultad del Estado de otorgar concesiones a los particulares para -- la explotación de los mismos.

TERCERA.- Como política de conservación de los recursos minerales, se creó el régimen de reservas mineras nacionales, constituido actualmente por -- sustancias que invariablemente forman parte de las mismas, por considerarse estratégicas para el interés o desarrollo del país; por sustancias o -- zonas sustraídas de toda explotación, destinadas a necesidades futuras --

-verdaderas reservas-; por sustancias que sólo podrán ser explotadas por el Estado, y por sustancias que podrán ser explotadas por el Estado o particulares mediante concesiones especiales.

Creemos que la creación de las reservas mineras nacionales determinó una nueva etapa en nuestro régimen legal minero, porque antes de su creación la explotación y aprovechamiento de nuestros recursos minerales sólo se realizaba por los particulares, y ahora el Estado interviene directamente en dicha explotación y aprovechamiento.

CUARTA.- El aprovechamiento de los recursos minerales por parte del Estado se realiza por los organismos públicos descentralizados: la Comisión de Fomento Minero y el Consejo de Recursos Minerales, y las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, mediante el régimen de asignación minera, por el que entendemos el acto administrativo mediante el cual el Estado otorga a las entidades públicas mineras citadas el derecho a explorar y explotar las sustancias minerales contenidas en la zona de su asignación.

QUINTA.- El uso o el aprovechamiento de los recursos minerales por los particulares, personas físicas mexicanas o sociedades constituidas bajo Leyes Mexicanas, sólo puede llevarse a cabo mediante el régimen de concesión otorgadas por el Estado. Estas concesiones crean el derecho personal de explorar, explotar y beneficiar las sustancias minerales, según el caso.

SEXTA.- La Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia - Minera regula la organización, estructura y funcionamiento de las empresas de participación estatal mayoritaria y minoritaria y de las empresas mineras particulares, estableciendo determinados requisitos que éstas -- personas morales mencionadas deben cumplir, acogiéndolos en sus Estatu-- tos, para que se consideren capacitadas para obtener asignaciones o concesiones mineras.

SEPTIMA.- El Registro Público de Minería, institución jurídica de carácter público, tiene por objeto constatar y anotar hechos y actos jurídicos que afectan a las asignaciones y concesiones mineras para que, mediante su publicidad, surtan efectos legales respecto a todo mundo.

OCTAVA.- La Industria Minera del país siempre ha estado vinculada a la evolución económica nacional. Por tanto, para su desarrollo es necesario el conocimiento sistemático de las normas jurídicas que regulan el disfrute de las sustancias minerales, coordinando la actividad del Estado con la individual, creándose así la institución del Derecho Minero.

NOVENA.- El Derecho Minero, conceptuado como una rama subordinada del Derecho Público, relacionado tradicionalmente como una rama del Derecho Administrativo, creemos es una ciencia autónoma que regula las actividades de la exploración, explotación y beneficio de las sustancias minerales y de las entidades públicas mineras y personas físicas o morales facultadas para realizar tales actividades.

DECIMA.- En nuestro país, lamentablemente, no se ha concluído la sistematización del Derecho Minero y sólo se ha estudiado enfocándolo al régimen de concesión minera cuando el Estado tiene ya en la actualidad una participación tal, que si bien es cierto que el número de concesiones mineras es en mucho superior al de las asignaciones, éstas igualan a las primeras en número de superficie. Por tanto, no se puede hablar de un Derecho Minero que no comprenda el estudio integral de todas las formas de exploración, explotación y aprovechamiento de los recursos mineros por todas las personas, de Derecho Público o Privado, que nuestro régimen jurídico determina.

BIBLIOGRAFIA GENERAL.

Acosta Romero Miguel.- Teoría General del Derecho Administrativo.- Editorial Porrúa, S.A.- Tercera Edición.- México.- 1979.

Becerra González María.- Derecho Minero de México.- Editorial Limusa-Wiley, S.A.- México.- 1963.

Bielsa Rafael.- Compendio de Derecho Administrativo.- Roque de Palma Editor.- Tercera Edición.- Buenos Aires.- 1960.

Burgoa Ignacio.- Las Garantías Individuales.- Editorial Porrúa, S.A.- México.- 1981.

Campillo Sainz José.- Reservas Mineras Nacionales.- Editorial Stylo.- México.- 1960.

Colín Sánchez Guillermo.- Procedimiento Registral de la Propiedad.- Editorial Porrúa, S.A.- México.- 1979.

Corrales González J. Jesús.- Conferencia dictada en la VII Convención de Ingenieros de Minas, Metalurgistas y Geólogos de México, A.C.- octubre de 1967.- México.

Corrales González J. Jesús.- El Registro Público de Minería.- Tesis.- UNAM. México.- 1963.

Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia.- Editorial Espasa-Calpe.- Madrid.- Decimonovena Edición.- 1970.

Fraga Gabino.- Derecho Administrativo.- Editorial Porrúa, S.A.- Vigésima-primera Edición.- México.- 1981.

García Maynes Eduardo.- Introducción al Estudio del Derecho.- Veintisiete-ava Edición.- Editorial Porrúa, S.A.- México.- 1977.

González Guerrier Eduardo.- La Naturaleza de los Derechos Derivados de la Concesión Minera.- Tesis.- UNAM.- 1952.

Legislación Minera Mexicana, desde 1881 hasta nuestros días.- Consejo de Recursos Naturales No Renovables.- Publicación 2E.- México.- 1964.

Mantilla Molina Roberto.- Derecho Mercantil.- Editorial Porrúa, S.A.- Dieciochoava Edición.- México.- 1979.

Muñoz Hernández Gerardo.- Las Empresas Mineras.- Tesis.- Escuela Libre de Derecho.- México.- 1964.

Ordenanzas de Minería.- Consejo de Recursos Minerales.- SEMIP.- Publicación 2E.- Segunda Edición.- México.- 1984.

Puyuelo Carlos.- Derecho Minero.- Editorial Revista de Derecho Privado.- Madrid.- 1954.

Rodríguez Portilla Rubén.- Las Concesiones Especiales Mineras.- Tesis.- Escuela Libre de Derecho.- México.- 1979.

Sanguinés Medina Claudio.- Derecho Administrativo.- Editorial Porrúa, S.A.- México.- 1940.

Serra Rojas Andrés.- Derecho Administrativo.- Editorial Porrúa, S.A.- México.- Segunda Edición.- 1961.

Vázquez Del Mercado Alberto.- Concesión Minera y Derechos Reales.- Editorial Porrúa, S.A.- México.- 1946.

LEGISLACION CONSULTADA.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Minera y su -
Reglamento.

Ley General de Bienes Nacionales.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley de Nacionalidad y Naturalización.

Ley Federal de la Reforma Agraria.

Ley Orgánica de la Fracción 1 del Artículo 27 Constitucional.

Código Civil para el Distrito Federal, en Materia Común, y para toda la -
República en Materia Federal.

Ley General de Sociedades Mercantiles.

Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Des-
centralizados y Empresas de Participación Estatal.