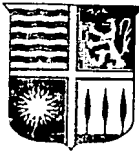


318509

1
Key

DOCUI ET IURATI



UNIVERSIDAD INTERCONTINENTAL

UNIVERSIDAD INTERCONTINENTAL

ESCUELA DE DERECHO

Con estudios incorporados a la
Universidad Nacional Autónoma
de México

REGIMEN JURIDICO DE LOS TERREROS

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

TESIS CON
FALLA DE CERO



Universidad Nacional
Autónoma de México



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 GENERAL

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO I

RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS SUSTANCIAS MINERALES

Pág.
1

Las Sustancias Minerales, según su Composición,
Situación y Características

2

Régimen Jurídico

8

CAPÍTULO II

SUSTANCIAS MINERALES SUJETAS A LA LEY MINERA

16

Párrafos Cuarto y Sexto del Artículo 27 Consti-
tucional. Dominio Eminente y Dominio Directo

18

CAPÍTULO III

LA CONCESIÓN MINERA

44

La Concesión Administrativa

- De Servicio Público

48

- De Explotación de Bienes del Estado

49

La Concesión Minera

51

- Concepto

53

- Clases

57

- Características

61

Índice General (Cont.)

- Derechos	66
- Obligaciones	70
CAPÍTULO IV	
LOS TERREROS	72
Definición Gramatical	
Definición Técnica	
Concepto Legal	80
Comparación Histórica	93
Los Terreros Abandonados	108
Sustancias Minerales No Reguladas por la Ley Minera	118
- Código Civil para el Distrito Federal	
- Ley General de Bienes Nacionales	124
- Ley Federal de Aguas	134
- Ley Federal de Reforma Agraria	139
CONCLUSIONES	155
PROPOSICIÓN	158
BIBLIOGRAFÍA	160

INTRODUCCIÓN

Indudablemente la minería en México representa uno de los factores o alternativas más importantes y productivos para el desarrollo del país. El establecimiento de una unidad minero-metalúrgica trae aparejado un sinnúmero de ventajas, sobre todo si se considera que su instalación se hace en la mayoría de los casos, en el interior de la República en regiones alejadas de las grandes ciudades.

Por la importancia que representa la minería en la vida económica del país, esta actividad ha sido regulada en un ordenamiento que tiene presentes los objetivos prioritarios que persigue esta industria.

La actual Ley Minera, como sus precedentes, tiene como principales metas tratar de impulsar la inversión y elevar con ello la productividad y el empleo; asegurar el abastecimiento de materias primas y bienes elaborados a la industria; resolver al Estado el problema de aprovisionamiento de recursos fundamentales que necesite; preservar la propiedad nacional de las empresas; establecer nuevos centros de trabajo; beneficiar al país con la comercialización de los productos minerales, y, en suma, darle a dicha actividad la relevancia que requiere para el desarrollo

económico y el cambio social en México. Es por ello que se ha considerado que la evolución de la minería sitúa a este sector como un capítulo fundamental en la historia de México, ya que México fue y siempre será un país tradicionalmente minero.

Entre las razones que me motivaron para efectuar el presente trabajo fueron, en primer lugar, el interés personal resultado del acercamiento que he tenido con el Derecho Minero, disciplina cuyo campo profesional es reducido, ya que son pocas las personas que se dedican a su ejercicio; y la segunda fue que el régimen jurídico de los terreros, es un tema sumamente complejo y especializado dentro de la cuestión minera y cuyo estudio no ha sido suficientemente agotado porque de su problemática se derivan interrogantes, planteamientos e interpretaciones muy interesantes, que son justamente el objetivo de esta tesis analizar.

Pero, independientemente de lo anterior, reporta interés el tema también, desde el punto de vista económico, porque existen en el país considerable número de minas que han formado terreros, los cuales constituyen una importante fuente de riqueza en los momentos actuales, por las "leyes o valores" que contienen, que permiten se haga en ellos una explotación costeable y que sin embargo no son debidamente aprovechados porque su régimen jurídico, a pesar de que está resuelto legalmente, las autoridades competentes han dado un enfoque distinto a su aplicación.

CAPÍTULO I

RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS SUSTANCIAS MINERALES

En este apartado me propondré analizar los conceptos relativos a la composición, situación, características y régimen jurídico de las sustancias minerales, que son materia de regulación legislativa en nuestro país. Para ello es importante destacar el concepto de mineral, para lo cual me remitiré a la definición - que nos aporta el Diccionario de la Lengua Española:

"Mineral. - Es la sustancia inorgánica que se halla en la superficie o en diversas capas de la corteza del globo, y principalmente aquella cuya explotación ofrece interés." (1) También nos aclara esta fuente de información que los minerales pertenecen al reino mineral. Esto viene al caso en cuanto a la diferenciación con los otros dos grandes reinos que existen en la naturaleza, - el reino animal y el reino vegetal. Como elemento adicional en mi descripción, haré referencia también a los conceptos de metal y metaloide que nos ofrece el diccionario de que se trata:

"Metal. - Cuerpo simple, sólido a la temperatura ordinaria a excepción del mercurio, conductor del calor y de la electricidad,

(1) Diccionario de la Lengua Española. Real Academia Española.

y que se distingue de los demás sólidos por su brillo especial. "Metaoide.- Cuerpo simple, mal conductor del calor y de la electricidad, y de escaso peso específico." (2)

Con los conceptos anteriores se estará en posibilidad de -- precisar que el régimen jurídico de los minerales se refiere a - aquéllos que son comercialmente explotables, que ofrecen, como - nos indica la definición que tomamos del Diccionario de la Lengua Española, un interés económico. Y lo anterior viene a cola- ción si consideramos que las sustancias minerales están presen- tes en todo el orbe terrestre y lo que en él se encuentra, inclu- yendo el hombre.

Las Sustancias Minerales, según su
Composición, Situación y Características

Ha quedado definido lo que son los minerales, metales y me- taloides, en su concepto más general. Para los fines que me he - propuesto en la presente investigación, por ahora basta con los mismos, pues creemos que es en este sentido bajo el cual aducen los ordenamientos legales que contemplan la actividad minera, en concreto la Constitución, como demostraré más adelante.

Todos los seres vivos, el hombre mismo, requieren de los -
minerales para su subsistencia, en todos los sentidos y en el -

(2) Op. Cit... p. 872

mundo inorgánico están presentes, algunas veces en abundancia y otras escasamente. De la diversidad de minerales que existen, algunos de ellos son más útiles para el hombre que otros, por el interés que representan para él, tanto económica como científicamente. Algunos de ellos se encuentran fácilmente, o por el contrario, el acceso a ellos, dadas las circunstancias, se hace con cierta o mucha dificultad. Así, tenemos que para la obtención de los mismos, el hombre desde tiempo inmemorial ha dedicado tiempo y esfuerzo en la búsqueda de principios, fórmulas y procedimientos para ser más accesible su extracción, respecto de aquellos por los que siempre mostró interés. Por ejemplo, en la conquista española, los minerales más codiciados fueron el oro y la plata. En este sentido la tratadista en Derecho Minero, la Dra. María Becerra, nos hace la siguiente semblanza: "Así vemos, que cuando a los monarcas españoles les interesó incorporar al dominio de la corona las sustancias que en esa época constituyeran la mayor riqueza, sujetaron al régimen especial de minería, el oro y la plata y más tarde el azogue, las piedras preciosas, el cobre y el estaño." (3)

En el punto anterior expliqué el concepto de mineral, ahora lo definiré analizándolo como género y especie. Como género, podemos decir que los minerales son sustancias inorgánicas que

(3) Becerra, María. - Derecho Minero de México. - Edit. Limusa -

se encuentran en la superficie o en las diversas capas de la corteza del globo terrestre. En cuanto a las clases de minerales o especie de los mismos, tenemos que los minerales se clasifican en: metálicos, no metálicos y combustibles, los segundos también conocidos como metaloides. Para mayor claridad de los conceptos contenidos en dicha clasificación, mencionaré las sustancias que corresponden a la misma, para lo cual me apoyaré de la publicación de la Asociación de Ingenieros en Minas, Metalúrgicos y Geólogos de México llamada Minería y Metalurgia, específicamente en el reporte del Ing. Luis de la Peña Porth, que dice:

"Los recursos no renovables se han clasificado en tres grupos generales: I. Minerales Metálicos, II. Minerales No Metálicos, y - III. Combustibles. - - - I. Minerales Metálicos.- a) Preciosos. Este grupo incluye el oro, plata y platino; b) Metales industriales básicos. Se incluyen el aluminio, cobre, plomo y zinc; c) Metales que se obtienen como subproductos. Los metales considerados dentro de este grupo, son aquéllos que se obtienen normalmente como subproductos en la fundición o afinación de los minerales industriales básicos, entre estos metales, los más importantes son el arsénico, el bismuto, el cadmio, el germanio y el selenio. - - - Los dos primeros son obtenidos normalmente de la fundición de minerales plomosos. La mayor parte de la producción de cadmio y germanio, se obtiene en la afinación de minerales de zinc. El selenio se obtiene normalmente en la afinación de las barras impuras de cobre o metales preciosos; d) Metales indus--

triales. En este grupo están considerados el antimonio, el estaño, el magnesio, el mercurio y el titanio; e) Radioactivos. Se encuentran el uranio, el torio, el radio y los conocidos con el nombre de "tierras raras"...; f) Ferrosos. En este grupo queda incluido el hierro y aquellos metales cuyo uso principal es la producción de aleaciones o aceros especiales, éstos son: el cobalto, el cromo, el manganeso, el molibdeno, el níquel, el tungsteno y el vanadio; g) Industriales menores. Son algunos metales de reciente aplicación industrial, siendo los más importantes -- el berilio, el litio, el tántalo y el zirconio. - - - II. Minerales No Metálicos. Se consideran minerales no metálicos aquéllos que no contienen elementos metálicos, como el azufre o el carbón, o aquéllos cuya utilización no requiere la obtención de metales, como la fluorita y el asbesto, no siendo su contenido metálico por lo tanto, factor importante en su uso y precio. --- Entre los minerales no metálicos se encuentran: las arenas de sílice, arcillas refractarias, arcillas no refractarias, barita, calizas, caolín, criolita, diatomitas, dolomitas, estroncianita, feldespato, grafito, magnesita, micas, sal común, sales de potasio, sales de sodio, calcio, tierras de fuller, vermiculitas y yeso. --- III. Combustibles. a) Sólidos. Se encuentran dentro de esta clasificación el carbón antracítico, los carbones bituminosos y semibituminosos, los lignitos y las turbas...; b) Hidrocarburos.

Petróleo y gas natural." (4)

En cuanto a su situación, los minerales se presentan en -- la naturaleza en forma de vetas, masas o yacimientos, constituyendo así depósitos. Para tener noción de las presentaciones de los minerales y adentrarnos poco a poco en el mundo de la minería y del Derecho Minero, procederé a definir los conceptos de -- vetas, mantos, masas y yacimientos:

"Veta. Cuerpo mineral tubular cuyo plano principal es el -- vertical."

"Manto. Cuerpo mineral tubular, cuyo plano principal es el horizontal." (5)

"Masa. Cantidad de materia que contiene un cuerpo."

"Yacimiento. Sitio donde se halla naturalmente una roca, mineral o un fósil." (6)

El señor Jenaro González Reyna, en relación a los yacimientos minerales, describe una clasificación de los mismos en los términos siguientes: "Con objeto de tener un entendimiento lo -- más completo posible sobre los yacimientos minerales en México, -- para poder agruparlos de acuerdo con sus características genéti-

(4) de la Peña, Luis.- en Revista N° 11 de la Asociación de Inge-
neros de Minas, Metalurgistas y Geólogos de México: Mi-
nería y Metalurgia. p.p.13 y sigs.

(5) Universidad de Sonora.- Términos Mineros. p.p. 83 y 79

(6) Diccionario de la Lengua Española.- p.p. 851 y 1358

cas, se incluye a continuación una lista de los diversos tipos de criaderos dentro de los cuales cabe clasificar los depósitos que guardan nuestra riqueza minera. La clasificación es la siguiente: a) Criaderos de segregación magmática formados durante la consolidación de magmas fundidos; 2) Vetas pegmatíticas depositadas por soluciones magmáticas ígneoacuosas; 3) Criaderos metamórficos de contacto, formados en las rocas que son atravesadas y aun en las intrusivas, por fluidos que provienen de las intrusiones ígneas; 4) Criaderos formados por emplazamiento metasomático en rocas calcáreas principalmente, o bien en areniscas u otras rocas; 5) Criaderos formados por llenamiento de cavidades preexistentes, generalmente en calizas; 6) Criaderos de la zona profunda, formados a alta temperatura y gran presión, por soluciones calientes ascendentes, generalmente siguiendo determinadas fracturas; 7) Criaderos formados a moderada profundidad por soluciones calientes ascendentes; 8) Criaderos formados a poca profundidad por soluciones calientes ascendentes; 9) Criaderos formados a muy poca profundidad por soluciones frías meteóricas; 10) Depósitos sedimentarios: químicos, mecánicos, orgánicos etc. Como se hace notar en la publicación "Riqueza Minera y Yacimientos Minerales de México" que contiene la clasificación inmediatamente anterior, el cuadro que corresponde a los tipos de criaderos minerales está basado en la clasificación genética y comprende tipos distintos, dentro de los que pueden quedar catalogados los criaderos minerales del país conocidos hasta hoy.

A medida que adelanten las investigaciones en el terreno, y que mejore la estadística geológica, se podrán hacer nuevas subdivisiones dentro de los tipos antes indicados." (7)

RÉGIMEN JURÍDICO

Respecto al régimen jurídico a que están sujetas las sustancias minerales, señalaremos que la mayor parte de ellas, básicamente las que se encuentran depositadas en vetas, mantos, masas o yacimientos que constituyen depósitos de naturaleza distinta al terreno, están reguladas, en primer lugar, en la Ley Fundamental, concretamente en los párrafos cuarto y sexto del Art. 27. Por otra parte, la Ley emanada de la anterior disposición constitucional, que tiene el carácter de reglamentaria, es precisamente la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Minera, conocida simplemente con el nombre de Ley Minera, y su respectivo Reglamento, el cual la instrumenta y le da forma. Básicamente, en cuanto a materia sustancialmente minero-metalúrgica, o a las normas que regulan esta actividad, se contienen en los ordenamientos legales que acabo de enumerar, pero -- también encontramos muchas sustancias minerales cuya regulación se contiene en otros instrumentos legales y que tienen relación y aplicación específica con el tema central de la presente investigación.

(7) González Reyna, Jenaro.- Riqueza Minera y Yacimientos Minerales de México. Edit. del Banco de México S.A. México, 1956.
p.55

El párrafo cuarto del artículo 27 Constitucional señala:

"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 constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides, utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el derecho internacional."

La anterior descripción se refiere, en cuanto tiene relación con la presente investigación, a los bienes del dominio directo que son propiedad de la Nación. Relacionando lo anterior con el párrafo sexto, se desprende que los mismos pueden ser aprovechados mediante el otorgamiento de la concesión administrativa de explotación de bienes del Estado, disposición que por su importancia citaré a continuación: "En los casos a que se refieren

los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y sustancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas...".

Desde luego, es conveniente advertir que la exploración, explotación y aprovechamiento de los recursos minerales, de acuerdo a las leyes mexicanas, también se realiza por el Estado a través de los organismos públicos descentralizados creados al efecto, como son el Consejo de Recursos Minerales y la Comisión de Fomento Minero, así como las empresas de participación estatal mayoritaria, mediante el régimen de "Asignaciones", de tal suerte que en la actualidad junto a las concesiones a las que expresamente alude el párrafo constitucional anterior, se tiene casi en igualdad de condiciones a esta nueva figura administrativa.

Antes de llegar al comentario referente a la Ley Minera, es conveniente señalar que ésta tiene el carácter de disposición reglamentaria de un precepto constitucional y por lo tanto su ex

pedición, con apoyo en la fracción X del Art. 73 de la Ley Fundamental, correspondió al Congreso de la Unión que se efectuó el 11 de diciembre de 1975.

Prosiguiendo con el tema, la Ley Minera, en su Art. 2º ordena: "Se sujetarán a las disposiciones de esta Ley, la exploración, explotación, beneficio y aprovechamiento de las sustancias que constituyen depósitos minerales distintos de los componentes de los terrenos." Por su parte, el Art. 3º señala cuáles son las sustancias o minerales que constituyen depósitos minerales distintos de los componentes de los terrenos, resaltando la ubicación de los mismos ya sea que se encuentren en el suelo o subsuelo de la corteza terrestre. Cito entonces el artículo a que me refiero: "Artículo 3º. Constituyen depósitos minerales distintos de los componentes de los terrenos, las partes del suelo o del subsuelo susceptibles de producir elementos, sustancias o minerales tales como: I. Minerales que contengan: antimonio, arsénico, azufre, berilio, bismuto, cadmio, cesio, cobalto, cobre, cromo, escandio, estaño, estroncio, galio, germanio, hafnio, hierro, indio, itrio, iridio, litio, magnesio, manganeso, mercurio, molibdeno, niobio, níquel, oro, osmio, paladio, plata, platino, plomo, radio, rodio, rubidio, renio, rutenio, selenio, talio, tántalo, telurio, titanio, torio, tungsteno, uranio, vanadio, zinc, zirconio, tierras raras, minerales radiactivos y pirita; II. Los minerales no metálicos siguientes: ágata, andalucita, alunita, y alumbres, anhidrita, apatita, asbesto, azufre, ba

rita, bauxita, bórax y boratos, brucita, calcedonia, calcita no óptica, cuando forme parte de un depósito del que se extraigan - otras sustancias concesibles, calcita óptica, celestita, cianita, corundo, criolita, cuarzo, con excepción del que se encuentre en depósitos de origen sedimentario y de las arenas de esta sustancia, diamante, diatomita, dumortierita, epsomita, espodumena, -- feldespato, con excepción del que se encuentre en depósitos de - origen sedimentario, fluorita, fosforita y otros fosfatos, gemas minerales, grafito, granate, guano, lepidolita y minerales de li tio, magnesita, mica, mirabilita, nitrato de sodio, ópalo, pirofilita, sal gema, sal común formada directamente por las aguas - marinas y sus subproductos, sales de potasio, silimanita, sulfato de sodio, talco, trona, vermiculita, viterita, wollastonita, yeso y zircón. III. El carbón mineral, las antracitas, los lig nitos y las turbas."

En relación con las sustancias que para su explotación y aprovechamiento se requiere el otorgamiento de concesión y que - no están mencionadas en la Ley Minera, el criterio de la Dirección General de Minas de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, dado a conocer el 21 de septiembre de 1977 en circular interna dirigida a sus Delegaciones de Minería y Departamentos, señaló también como concesibles las siguientes:

1. DIATOMITA Concesible cualquiera que sea la forma de explotación
2. TRÍPOLI Concesible cualquiera que sea la forma de explotación

3. DOLOMITA	Concesible cualquiera que sea la forma de explotación
4. TIZA	Concesible cualquiera que sea la forma de explotación
5. PERLITA	Concesible cualquiera que sea la forma de explotación
6. CUARZO	Concesible comprobando que no se encuentra en depósitos de origen sedimentario
7. CUARCITA	Concesible comprobando que no se encuentra en depósitos de origen sedimentario
8. CALCITA NO ÓPTICA	Concesible siempre que forme parte de un depósito del que se extraigan otras sustancias concesibles
9. ARCILLAS	Concesible con trabajos subterráneos
10. CAOLÍN	Concesible con trabajos subterráneos
11. BENTONITA	Concesible con trabajos subterráneos
12. TIERRA DE FULLER	Concesible con trabajos subterráneos

Por exclusión, la misma Ley indica en su Art. 4° qué sustancias se regirán por sus respectivas reglamentaciones, a saber: "I. El petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos; II. Las sustancias contenidas en suspensión o disolución por las aguas subterráneas, siempre que éstas no provengan de alguna mina; III. Las rocas o los productos de su descomposición que sólo puedan utilizarse para la fabricación de materiales de construcción u ornamentación, o se destinen directamente a esos fines; y IV. Las salinas, cuando no estén formadas directamente por las aguas marinas." Por su parte la disposición reglamentaria correlacionada, señala en su Art. 68 en su inciso b) lo siguiente: "...No se admitirán, ni tramitarán solicitudes de concesión minera, en los siguientes casos: ...b) Los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su

explotación no requiera trabajos subterráneos."

Interpretando lo anterior a contrario sensu, se desprende que para la explotación de productos derivados de la descomposición de las rocas que se tenga que llevar a cabo mediante trabajos subterráneos, sí se necesitará el otorgamiento de la concesión respectiva.

Analizando el mismo Art. 68, en la fracción siguiente dice: "c) Cuando preexistan en el terreno objeto de las solicitudes, explotaciones a cielo abierto de las que se obtengan o hayan obtenido materiales de construcción."

Entonces, en el sentido que vengo comentando, respecto de los minerales, su "régimen" de aprovechamiento se rige por exclusión; esto quiere decir que si la Ley Minera nos lo señala, en cuanto a su aprovechamiento, esas sustancias deben regirse por la Ley que específicamente los contemple.

Respecto a la situación jurídica de las sustancias minerales no contempladas por la Ley Minera, esto es, que no sean objeto de concesión, debemos partir del principio de que están sujetas al régimen que priva para la superficie donde se hallen. De ahí que tengamos que distinguir las siguientes alternativas: terrenos nacionales, de propiedad de la Federación, de los Estados y Municipios, terrenos ejidales y comunales y, por último, de propiedad particular. Como podemos observar, el criterio de propiedad de estas sustancias que no regula la Ley Minera no está -

bien definido y se deja a diversos ordenamientos la regulación -
de las mismas.

CAPITULO II

SUSTANCIAS MINERALES SUJETAS A LA LEY MINERA

Párrafos Cuarto y Sexto del

Artículo 27 Constitucional

Conforme al Art. 27 Constitucional, la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual al -- transmitirla a los particulares constituye la propiedad privada. La Nación tiene en todo tiempo el derecho de imponer a esa propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular en beneficio social, el aprovechamiento de -- los elementos naturales susceptibles de apropiación.

Por otra parte, ya expresamos que el párrafo Cuarto del mismo numeral dispone que corresponde a la Nación el dominio directo, entre otros recursos naturales, de todos los minerales o sustancias que constituyen depósitos de naturaleza distinta de los componentes de los terrenos. Dijimos también que la Ley Minera, conforme a las bases constitucionales descritas, señala en su artículo Segundo que se sujetarán a sus disposiciones la exploración, explotación, beneficio y aprovechamiento de las sustancias antes aludidas; exploración, explotación y beneficio de las mismas que conforme al Art. 5° de la misma Ley, son de utilidad pública y preferentes sobre cualquiera otros usos.

En este orden de ideas, tenemos que la Nación como institución suprema dispuso en su favor la propiedad exclusiva del territorio nacional, aguas, suelo y subsuelo, etc., incluyendo los recursos naturales que en ellos se encuentren. El concepto de propiedad que le asiste a la Nación se refiere al dominio originario que tiene sobre los bienes que acabo de citar. Respecto a los minerales, la Nación tiene un dominio directo. Por tanto, su aprovechamiento se considera de orden público. Interesa no sólo que se extraigan esas sustancias del seno de la tierra, que se propicie una equitativa distribución de la riqueza, sino también una racional explotación y aprovechamiento de esas sustancias. En conclusión, la Nación, a través de un orden jurídico, regula esta actividad comprendiendo incluso hasta el beneficio de los minerales yendo más allá del proceso de extracción.

Para apoyar el interés de la Nación sobre los minerales, citaré la explicación que da la Dra. María Becerra, lo que en su concepto son las razones para que el Estado legisle en materia minera: "En todas las legislaciones mineras llamémoslas primarias, por su orden y fecha, el número de sustancias minerales objeto de regulación eran bien pocas: oro, plata, azogue y algún mineral; pero a medida que los países las requirieron para su industrialización o para emplearlas en fines estratégicos, aumentó su número; y así, sustancias que escapaban al régimen minero, por su escaso valor, o que por deficiencia en la técnica minera eran

desconocidas, fueron incluyéndose, regulándose su exploración, explotación y aprovechamiento. --- En términos generales se puede establecer que las condiciones que deben satisfacerse para -- considerarlás como sujetas al ordenamiento minero, son éstas: - a) Que para su apropiación no baste la simple búsqueda, sino -- que se requieren trabajos realizados dentro de la técnica especial que abarca descubrimientos de los yacimientos, exploraciones geológicas, localización de las vetas, la explotación de los yacimientos que aseguren su productividad y evite su destrucción y garanticen la seguridad de los trabajadores mineros; de topografía para la medición y el levantamiento de los planos para la identificación de los lotes o zonas mineras. Estos trabajos son de ordinario subterráneos, si bien en algunas explotaciones a cielo abierto, también se requiere cierta técnica minera; b) Que las sustancias sean comercialmente explotables, esto es, que tengan un valor económico, que constituyan una riqueza o que tengan un valor estratégico." (8)

DOMINIO EMINENTE Y DOMINIO DIRECTO

Ahora me encargaré de estudiar el dominio directo del Estado, para lo cual examinaré suscintamente el concepto de propiedad originaria, los sistemas de propiedad minera, o sea el régimen jurídico relativo a la cuestión del suelo y del subsuelo para, con estos fundamentos, proceder al concepto de dominio directo.

(8) Becerra, María. - Op. Cit. p. 42

Principiaré señalando que la concepción de propiedad originaria, es descrita con claridad por el maestro Ignacio Burgoa - en su obra "Las Garantías Individuales", en donde hace un análisis referente al Artículo 27 Constitucional que en su primer párrafo enmarca la referida institución jurídica, haciendo una -- descripción que me parece interesante, en relación con la misma.

El licenciado Burgoa nos dice que: "El concepto de propie-- dad originaria no debe tomarse como equivalentê al de propiedad en su connotación común, pues en realidad, el Estado o la Na--- ción no usan, disfrutan o disponen de las tierras y aguas como - lo hace un propietario corriente. La entidad política soberana, en efecto, no desempeña en realidad sobre éstas, actos de dominio, o sea, no las vende, grava, dona, etc. En un correcto sentido conceptual, la propiedad originaria implica el dominio emittente que tiene el Estado sobre su propio territorio, consistente en el imperio, autoridad o soberanía que dentro de sus límites ejerce. La propiedad originaria de que habla el párrafo primero del artículo 27 Constitucional significa la pertenencia del territorio nacional a la entidad estatal como elemento consustan--- cial e inseparable de la naturaleza de ésta. Un Estado sin territorio sería inconcebible; por ello, todas las tierras nacionales forman parte de la entidad estatal mexicana como porción inte--- grante de la misma. --- El concepto de "propiedad originaria" em--- pleado en el primer párrafo del artículo 27 Constitucional equi-

vale en realidad a la idea de dominio eminente, o sea, a la de imperio, soberanía o autoridad que el Estado como persona política y jurídica ejerce sobre la parte física integrante de su ser: el territorio. Semejante consideración formula el Lic.M.G. Villers en una interesante monografía sobre el artículo 27 de la Constitución, al asentar que "el dominio eminente, tal como se reconoce en el Derecho Internacional, es el ejercicio de un acto de soberanía de la Nación sobre todo el territorio en el cual -- ejerce actos de autoridad. El dominio originario que tiene la -- Nación, no es el derecho de usar, gozar y disponer de todas las tierras y aguas existentes en el territorio nacional, sino facultad potencial o una facultad legislativa respecto de las tierras y aguas como objeto de los derechos; es la facultad de ejercitar actos de soberanía sobre todo el territorio nacional, con exclusión de cualquiera otra potencia extranjera, uno de los cuales - actos es transmitir a los particulares el dominio de las tierras y aguas que no están sujetas a propiedad individual, pues respecto a las que están constituidas en esta última forma, la nación tiene el deber de respetarlas conforme a otros preceptos también de carácter constitucional." (9)

El tratadista en cuestión, respecto al "desenvolvimiento" o desarrollo que fue teniendo el concepto de propiedad originaria,

(9) Burgoa, Ignacio. - Las Garantías Individuales. Editorial Porrúa. México, 1981. pp. 456 y sigs.

hace una acotación histórica, al señalar que posiblemente el origen de la disposición contenida en el primer párrafo del artículo 27 Constitucional, al que ha venido haciendo referencia, se deriva de la famosa bula Inter-Coeteris del Papa Alejandro VI, de 4 de mayo de 1493, conocida también con el nombre de Bula Alejandrina, por medio de la cual otorgó a los soberanos españoles verdaderos derechos de propiedad, en donde el autor expone su crítica al respecto, ya que señala que el Sumo Pontífice romano no puede conferir propiedad alguna a los soberanos españoles o portugueses; opinión que en lo personal comparto, ya que el Papa no tiene aptitud, ni facultad para otorgar la propiedad de las tierras descubiertas. Reza el principio jurídico: "nadie puede dar lo que no tiene", el Papa tiene facultades en lo espiritual mas no en lo material.

Una vez consumada la independencia, los conceptos sobre propiedad y dominio cambiaron.

El maestro Burgoa continúa diciéndonos que "La Nación mexicana, al constituirse en forma independiente de España, reasumió su soberanía propia y surgieron sus derechos sobre el territorio nacional, prescindiendo de lo que dispusiera el Sumo Pontífice - al resolver el conflicto de límites entre España y Portugal. El concepto de soberanía no permite reconocer validez a aquella disposición primitiva de Su Santidad; por el contrario, exige desco

nocer toda autoridad extraña que menoscabe la soberanía del país y desvirtúe los derechos que originariamente en forma fundamental ha tenido la Nación mexicana para constituirse y para dictar toda clase de leyes." Más adelante, el mismo autor señala: "Debemos reconocer que el origen de todos los derechos de la Nación mexicana sobre las tierras y aguas proviene del derecho de soberanía desde el momento en que se constituyó políticamente o aun desde que se declaró independiente de España." (10)

Con los elementos aportados por el doctor Burgoa, podemos concluir que a la Nación mexicana le asiste la propiedad originaria del territorio sobre el cual ejerce su soberanía, o también, como el autor lo señala, un dominio eminente al constituir en favor de los particulares la propiedad sobre tierras y aguas.

Respecto a los sistemas de propiedad minera, el licenciado 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 res nullius; 3. De la Adquisición; 4. De la herencia minera; y 5. Sistema domanial. (11)

Conforme al sistema de la ocupación la propiedad de los yacimientos mineros corresponde a quien los descubra como primer -

(10) Burgoa, Ignacio. - Op. Cit. p. 458

(11) González Guerrier, Eduardo. - "La Naturaleza de los Derechos Derivados de la Concesión Minera". Tesis. 1952. p. 29

ocupante. Este sistema, defendido por Turgot ante la Asamblea - Constituyente Francesa, parte del principio de que las minas son bienes sin dueño, cosas abandonadas, que deben pertenecer al primer ocupante. Y lo anterior se basa en que este sistema admite - la separación del suelo y subsuelo y, desde luego, que uno y -- otro pertenezcan a diferentes propietarios. En consecuencia, el dueño de la superficie no debe oponerse a que otra persona realice trabajos para la extracción de los minerales que haya descubierto y ocupado.

Girón y Arcos nos indica que las características de este -- sistema son las siguientes: 1) La consideración de que las minas no explotadas son cosas comunes y que nadie tiene más derecho a ellas que quien las descubrió; 2) Para evitar confusiones preceptúa que el que descubra una mina debe justificarlo, y que el primero que comunique tal descubrimiento a la autoridad competente gozará de la prelación respecto de cualquier otro investigador; 3) El reconocimiento de la propiedad minera que haga el Estado - debe limitar el radio hasta donde horizontalmente pueda el minero extender sus trabajos; 4) Como consecuencia de lo anterior, - la imposición del minero de respetar el suelo, plantaciones, edificios, etc.; 5) Los minerales que existan en la superficie -- son propiedad del superficiario, no por cesión que le haga el Estado sino como accesorios inseparables de la propiedad del superficiario; 6) Cuando sea necesario practicar las labores se podrá aplicar la ley de expropiación forzosa; 7) Como la superficie :

del terreno pierde valor con la explotación, es preciso que el minero pague un canón anual al dueño de la superficie; y 8) El Estado, fundado en el mismo título en que se apoya para exigir impuestos directos sobre toda riqueza productiva, tendrá derecho a percibir uno sobre los rendimientos que se obtengan de las minas, pero si las minas no se explotan se exigirá otro proporcional a las superficies que el Estado ha reconocido. (12)

Quienes apoyan el sistema de la ocupación justifican al mismo diciendo que la explotación de las minas cae dentro de la esfera del fin industrial y que no siendo lo anterior incumbencia del Estado debe ser dueño de las minas el primer ocupante, el "descubridor", ya sea que se trate del superficiario o bien de un tercero, sobre la base de que la ocupación es el primero y originario modo de adquirir la propiedad, pues todos los demás son derivados.

El argumento principal que se esgrime en contra de esta teoría, es que no es posible abandonarse la propiedad de los yacimientos mineros al derecho absoluto e ilimitado del que primero se apodere de dichos yacimientos, 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. Los yacimientos mineros están destinados a ser racionalmente explotados, no simplemente -

(12) Girón y Arcos, Joaquín. Citado por Carlos Puyuelo. "Derecho Minero". Edit. Revista de Derecho Privado. Madrid 1954 p.10

ocupados, en ocasiones por medio de la violencia y sin más título de propiedad que la fuerza, no la ocupación.

El sistema de la ocupación ha sido abandonado por las legislaciones, en atención a las dificultades a que daba lugar en la práctica, señaladas, incluso, en la misma Asamblea Nacional de 1791 por Mirabeau.

Por lo que toca al sistema de la Res Nullius, éste guarda gran semejanza con el de la ocupación que vimos con anterioridad. Considera que los yacimientos mineros no pertenecen a persona alguna, ni siquiera al Estado, y reconoce la posibilidad de que el primer ocupante los haga de su propiedad y pueda, por ende, proceder a su explotación, todo ello 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 es como representante de los intereses colectivos y en calidad de tutor y no como propietario que dispone de los 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 de interés privado.

Este sistema se critica, básicamente, porque jurídicamente

al Estado no se le permite conceder un derecho de dominio que no posee. Por otra parte, el Estado queda excluido de la posibilidad de explotar minas por sí mismo, ya que no es propietario original de las sustancias minerales. Sólo podría hacerlo previa expropiación de la propiedad constituida. Pero, desde este punto de vista, supondría un grave obstáculo que el mismo Estado colocaría en su camino.

Refiriéndome al sistema de la Accesión, parte del siguiente postulado: 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 una propiedad ilimitada, 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. Igualmente, por Lefedre, La Planche, los fisiócratas Adam Smith, Juan Bautista Say, Duyoner, Sánchez Román, etc.

Son varios los fundamentos que sostienen este sistema. El primero es el histórico o sea el que tiene como base el Derecho Romano, que podemos resumir de la siguiente manera: Se dice que es imposible material y jurídicamente determinar dónde termina el suelo y comienza el subsuelo y, en consecuencia, fijar dónde llega el interés del dueño de la superficie. De este principio de la inseparabilidad física entre suelo y subsuelo se llega al ar-

gumento 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 es considerado como un accesorio de la propiedad territorial.

Joaquín Girón y Arcos manifiesta que los autores que defienden el sistema de la accesión tienen como argumento el que "la propiedad de las minas pertenece a quien tiene ese derecho sobre la superficie que cubre tales riquezas, se trata pues, de una accesión de la superficie." (13)

Por su parte Sánchez Román, entre otros argumentos de este sistema, da los siguientes: 1. que se apoya en un profundo respeto al derecho de propiedad; 2. porque sólo esta solución guarda armonía con las leyes civiles; 3. porque no indaga esta teoría el pensamiento del propietario de la superficie al tiempo de adquirirla; y 4. porque no es obstáculo al desarrollo de la industria minera, pues si el labrador por sus hábitos se muestra indiferente puede remediarse con la asociación y estímulo de un buen minero y su oposición o resistencia con una buena ley de expropiación por causa de utilidad pública. (14)

Son varias las objeciones que se le hacen a este sistema: 1. que no se asienta en ningún fundamento filosófico; 2. que carece de base económica; y 3. que es contraria al interés de la explotación.

(13) y (14) Girón y Arcos, Joaquín. - Op. Cit. p. 6

Otro inconveniente señalado es que no se puede demostrar - que los minerales sean frutos de la tierra, como muchos sostienen, ya que se trata de un depósito que se extingue tan pronto - como se extrae el mineral, sin que dicho mineral pueda reproducirse como se reproducen los que sí son frutos de la tierra, -- inclusive los extraordinarios. 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 expropia-- ción, en nada afecta la propiedad del superficiario. Pero a ma- yor 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 ac- cesorio sigue la suerte de lo principal, ¿quién entonces podrá - demostrar que sea lo principal el suelo y lo accesorio el yaci- miento minero?

Finalmente, se hace notar que el sistema de la accesión es inadmisibles porque constituye un obstáculo para toda política -- que tienda a la nacionalización de las fuentes de producción, ya que bajo este sistema el Estado pierde el derecho de intervenir en la distribución y el aprovechamiento de los recursos minera- les, quedando estos sujetos por entero a los intereses particula

res.

El sistema Regalista o de la Regalía Minera fue iniciado en la segunda época del Derecho Romano, imperó durante el feudalismo y quedó completamente definido durante la época de los Luis de Francia. Parte del principio de que las minas o yacimientos mineros son bienes del Príncipe o del Estado, quien, en consecuencia, tiene el derecho de enajenarlas a los particulares a cambio de la percepción de un tributo de carácter fiscal.

Esta 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 gobernaba; 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 efecto la explotación del subsuelo.

González Guerrier nos proporciona un ejemplo de este sistema, al mencionar el Art. 3° de la Ley Minera Austriaca de 1854, que declara que por derecho de regalía se entiende el derecho ma

gestuoso, a virtud del cual ciertos minerales que se encuentran en su yacimiento natural están reservados y a la disposición del Soberano." (15)

En nuestro país el sistema regalista fue seguido por la mayor parte de las leyes y ordenanzas coloniales y algunas de la época independiente.

El sistema "Dominal" o "Domanial". Bajo este sistema las minas o yacimientos mineros no son considerados como bienes patrimoniales del Estado, sino como "bienes del dominio público de la Nación", como "res communis"; es decir, como algo que se encuentra bajo la disposición de la Nación y que no es susceptible de apropiación individual, por lo que debe ser dicha Nación, representada por el Estado, la que conceda el derecho a explorar, explotar y aprovechar las sustancias minerales que se encuentren en el subsuelo.

En el sistema domanial se admite el principio de la regalía minera, pero sólo como una forma de la Soberanía, que se reserva al Jefe del Estado, quien, al disponer de la propiedad del subsuelo, no lo hace en beneficio propio, sino en su carácter de poder social, de procurar el bien de la colectividad y el mejoramiento de esta fuente de riqueza.

Sanginés Medina nos dice que "Partiendo de la distinción en

(15) González Guerrier, Eduardo. - Op. Cit. p. 34

tre suelo y subsuelo como dos cosas separadas, capaces de ser objeto de derechos de dominio independientes uno de otro, el sistema dominal-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." (16)

Es, luego entonces, el Estado el que tiene el dominio originario sobre las sustancias minerales. También es el Estado quien debe conceder dichos yacimientos a los particulares, 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.

Edmundo Fernando Catalano nos dice que a pesar de encontrarse ordinariamente unidos, al punto de que algunos autores los consideran como un solo sistema, los términos dominal y regalista no

(16) Sanginés Medina, Claudio. "Curso de Derecho Minero". 1940.P.29

son sinónimos, ya que mientras el segundo se vincula a la propiedad, y por ello es un concepto puramente patrimonial, el primero, en cambio, se refiere a la soberanía y por tanto es un concepto más bien jurisdiccional. (17)

Ahora bien, nosotros hemos hablado de dos sistemas diferentes en base a lo expuesto en el párrafo que antecede. Y hacemos esta observación porque nos adherimos a lo expuesto por Sanginés Medina, no obstante que él habla de un solo sistema: el dominal-regalista. Y lo anterior obedece a que creemos entender que para Sanginés Medina los términos dominio y regalismo tienen las siguientes connotaciones:

El concepto de dominio se reconoce al Estado en su calidad de persona jurídica / como dueño originario de todos los yacimientos minerales.

El concepto de regalismo comprende una serie de privilegios que en relación a la "propiedad" de las minas se le reconocen al Estado, en su carácter de personificación jurídica de la organización política constituida por la Nación, y en su calidad de poder administrativo supremo, que tiene a su cargo el manejo y cuidado de los intereses de la colectividad.

Recordemos que anteriormente señalamos que el sistema dominal admite el principio regalista.

(17) Catalano, Edmundo Fernando. "Curso de Derecho Minero y Régimen legal del Petróleo y de los Minerales Nucleares."
3a. Edición. Buenos Aires, 1960. p.p. 33 y 28

Por tanto, concluimos que el "dominio" que el Estado ejerce sobre los yacimientos mineros no es una "propiedad" en el sentido estricto, que esté comprendida en el ámbito del Derecho Privado, sino que es, por el contrario, una "propiedad", llamémosle así, que por sus especiales características cae dentro del Derecho Público. Los yacimientos mineros no constituyen tampoco para el Estado bienes de carácter patrimonial, sino bienes destinados al beneficio de la colectividad mediante su adecuada explotación.

Para explicar el concepto de dominio directo a que se refiere el párrafo cuarto del Art. 27 Constitucional que con anterioridad se transcribió, acudiremos al maestro Gabino Fraga, quien en su libro "Derecho Administrativo" estudia su naturaleza, siendo necesario examinar las legislaciones o las posturas respecto a la intervención del Estado en la propiedad minera, que el citado autor las resume en dos, que a la vez son diametralmente opuestas: unas que excluyen la intervención del Estado, y otras que conceden dicha intervención.

"Dentro de las que excluyen la intervención del Estado pueden formarse dos categorías: una, que considera a las sustancias minerales como una adquisición de la propiedad del suelo, y otra que considera dichas sustancias "res nullius". --- En el sistema de la adquisición, el propietario del suelo tiene derecho sobre los productos minerales que en él se encuentren o que yacen en el subsuelo y por tanto la explotación puede realizarse sin autori-

zación especial del Estado. --- Consideradas las sustancias minerales como "res nullius" también se excluye la intervención del Estado, reconociéndose la posibilidad de que el primer ocupante las haga de su propiedad y pueda proceder a su explotación. --- Dentro del grupo de legislaciones en que se reconoce una intervención del Poder Público, también es fácil encontrar diversas 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, puede señalarse las que establecen la propiedad privada del Estado sobre las sustancias minerales y las que sanciona el régimen de Dominio Público." (18)

Al respecto, la Dra. María Becerra González nos expresa que la propiedad minera no puede tomarse como el concepto que se adopta del Derecho Civil, que salvo algunas restricciones o limitantes, el que tiene sobre la cosa, la propiedad sobre la misma, - tiene el derecho de disponer, usar o abusar de ella en la forma que mejor le plazca, incluso llegar hasta destruirla.

Tenemos de esta forma que el planteamiento que la autora -- sostiene es en considerar que aun cuando el Estado se considera

(18) Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa.
México, 1983. p. 360

dueño absoluto de las sustancias minerales, no por ello le es dado abusar de las mismas irrestrictamente, sino que debe anteponer, en primer lugar, el bienestar común y la distribución equitativa de la riqueza, por medio del aprovechamiento racional. Concluye afirmando por ello que la relación jurídica que tiene el Estado sobre las sustancias minerales es de Derecho Público (Derecho Administrativo) y no de Derecho Privado (Derecho Civil).

"El dominio que el Estado ejerce sobre la mina antes de su concesión y el que corresponde al particular a quien ha sido o-
torgada, no puede ser considerado como un derecho de propiedad -
en sentido estricto, ni la relación jurídica en ninguno de los -
dos casos puede ser calificada como una relación de Derecho Pri-
vado, sino que por su propia naturaleza cae dentro del Derecho
Público que es quien informa de un modo decisivo toda la materia
minera. La mina es un bien de Derecho Público." (19)

A continuación agrega: "No le pertenecen al Estado a título de propiedad privada ni constituyen bienes de carácter patrimo-
nial sino que son bienes destinados a un servicio público sobre los que el Estado como representante de la colectividad nacional y fomentador de su riqueza y bienestar, ejerce una acción tute-
lar conservando siempre sobre ellos un derecho en última instan-
cia para salvaguardar las fuentes de riqueza nacional y conce-
diendo su explotación a los particulares como el mejor medio de

(19) Becerra, Narfa. Op. Cit. p. 5

que dicha riqueza se ponga de manifiesto, si bien reservándose siempre la inspección sobre tal explotación a fin de que sea racional, y llegando incluso a poner término a la concesión otorgada mediante la caducidad de la misma si el concesionario no cumple sus obligaciones como se comprometió, o si no realiza las labores en la forma más productiva, o las abandona y no realiza así el fin primordial y justificativo de la concesión que se le otorgó. --- La naturaleza jurídica de la mina: una vez que ha sido concesionada a un particular, entonces nace lo que se denomina la propiedad minera; pero esta propiedad, ni se adquiere por los medios comunes, ya que sólo por la concesión se adquiere." (20)

Con los presupuestos anteriores, la doctora Becerra citando a Carlos Puyuelo, nos dice: "Propiedad minera es la que ejerce sobre las sustancias minerales, una vez localizadas, sea en el suelo, sea en el subsuelo y que constituyen bienes objeto de apropiación, como una manifestación del dominio del hombre sobre dichos bienes considerados en concreto." (21)

Para explicar la naturaleza del dominio directo, o sobre ese dominio directo que a través del tiempo se ha manifestado, el Lic. Gabino Fraga señala que para su sistematización los criterios expedidos se pueden analizar o reducir a cuatro fundamentalmente: "En primer lugar, se dice que el dominio directo es un dominio eminente y en segundo lugar, se considera el dominio direc

(20) Becerra, María.- Op.Cit. p.5

(21) Gilón v Arcos, Joaquín.- Op. Cit. p.6

to como un dominio semejante al que conserva el dueño en la enfiteusis. En tercer lugar, se considera este dominio como una facultad del soberano, que en la legislación española se denominaba dominio radical, y, por último, existe otra tesis que considera el dominio directo como un verdadero derecho de propiedad - en favor de la Nación." (22)

Por lo que se refiere al primer párrafo, Fraga dice que considerar al dominio directo como un dominio eminente, en realidad viene a ser contrario al espíritu que revela en el texto del párrafo cuarto del artículo 27 Constitucional, por las siguientes razones: "En efecto, el dominio eminente se tiene por la Nación sobre todos los bienes que están sometidos a su jurisdicción; - consiste simplemente en la facultad de legislar sobre determinados bienes, en la facultad de expropiarlos cuando son necesarios para un fin de utilidad pública. En una palabra, el dominio eminente no es una forma especial de propiedad, sino un atributo de la soberanía, que consiste en ejercer jurisdicción sobre todos los bienes situados en el territorio en el que se ejercita dicha soberanía. --- Por lo mismo, considerar que el dominio directo es igual al dominio eminente, equivale a considerar a las sustancias minerales en la misma situación que todos los demás bienes que están dentro de la República, e indudablemente, según antes indicamos, éste no pudo haber sido el sentido de la (22) Fraga, Gabino. - Op. Cit. p. 361

nacionalización operada por el artículo 27, porque en esta nacionalización, además de tenerse el propósito de establecer la jurisdicción federal sobre las sustancias minerales se determina que sobre ellas, la Nación tiene una propiedad inalienable e imprescriptible. --- Pero estimamos que tratándose del espacio situado sobre el territorio nacional, no puede negarse que el dominio directo sólo significa una jurisdicción especial de cada Estado cuyo alcance se determina por el Derecho Internacional. --- Respecto de los demás bienes, el dominio directo tiene un contenido diferente regulado por la legislación interna." (23)

El segundo criterio, explica el dominio directo considerando que la Nación tiene sobre las sustancias minerales la misma relación jurídica que conserva el dueño de la cosa en la institución de Derecho Civil, la enfiteusis, comenta el tratadista: "Debemos decir que no hay ningún precedente jurídico que pueda autorizar la identificación entre ambas instituciones y, además, como la enfiteusis es un acto por el cual se entrega un bien, conservándose el dominio directo, a otra persona que adquiere el dominio útil a cambio de una prestación determinada, se puede comprender que en el régimen de la propiedad minera no existe de parte del Estado entrega de un bien a cambio de "

(23) Fraga, Gabino. - Op. Cit. p. 362

na prestación pecuniaria, y que las obligaciones que la conce---
sión minera impone de ejecutar trabajos regulares para el aprove
chamiento de las sustancias a que la concesión se refiere, tien
den, no a hacer que el Estado reciba beneficios pecuniarios, si-
no a que la colectividad se satisfaga haciendo producir sus ri-
quezas." (24)

Respecto del tercer criterio, comentamos que la explicación
del Dominio Directo es la que considera a éste con el carácter -
que algunas leyes españolas dieron al dominio de la Corona sobre
las sustancias minerales, cita al respecto don Gabino Fraga:
"En dichas leyes se hablaba del dominio radical que la Corona -
tenía sobre las mismas y que consistía en que ésta podía titu--
lar en favor de particulares las minas, transmitiéndoles una --
propiedad que sólo los obligaba a la entrega de una parte pro--
porcional de los productos y a la explotación y población de --
las minas; pero fuera de estas dos obligaciones, la propiedad -
era una propiedad equiparable a la propiedad civil y el Rey so-
lamente conservaba una facultad para el caso de que no se cumple
ra con las obligaciones antes dichas, siendo esa facultad la --
que constituía el llamado dominio radical. --- Se ha pretendido,
repetimos, equiparar este dominio radical con el dominio directo.

(24) Fraga, Gabino.- Op. Cit. p. 362

Sin embargo, no puede afirmarse que en los términos en que está la Constitución vigente se acepte la doctrina del dominio radical, pues siendo la propiedad de la Nación inalienable e imprescriptible, el particular no puede adquirir la propiedad de la mina, sino simplemente el beneficio de un derecho para la explotación de los productos mediante un título que no es de propiedad, puesto que está sujeto a condiciones distintas de las que rigen los títulos traslativos de dominio." (25)

Por último, el cuarto criterio, que sustenta el principio de que la Nación tiene una propiedad perfecta sobre las sustancias minerales, al respecto el autor comentado señala: "Se dice, dentro de ella, que tratándose de 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 eminentemente 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." (26)

Sigue anotando el autor en cuestión: "La 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 a los cuales se encuentra afectada." (27)

El punto interesante de este análisis es conocer la conclusión a la que llega el autor tratado, respecto del criterio al que se apega. Dicha conclusión se condensa en las siguientes líneas: "Así, pues, creemos que la última tesis expuesta es la más aceptable para precisar el concepto del dominio directo que utiliza la Constitución, debiendo agregar que nuestro sistema legislativo puede colocarse dentro de la categoría de legislaciones que adoptan la intervención del Estado, asignándole a éste una propiedad regida por el Derecho Público. En efecto, la propiedad atribuida a la Nación sobre las sustancias minerales no es una propiedad privada regida por las normas de Derecho Civil, sino afectada a la satisfacción de ciertos fines sociales, como son el de garantizar una eficaz explotación de los elementos naturales y de suprimir las cargas que los propietarios del suelo representan para un aprovechamiento regulado por el interés social." (28)

Respecto al aspecto histórico, tenemos que: "En nuestro --

país deben separarse dos periodos: uno que comprende la legislación colonial, que rigió hasta el año de 1884, y otro que parte del Código de Minería expedido en dicho año. --- Durante la legislación colonial, el régimen de la propiedad minera puede concretarse en las disposiciones de las Ordenanzas de Aranjuez del año 1783, en las que se dispuso que las minas son propias de la Real Corona, así por su naturaleza y origen como por su reunión dispuesta en la Ley IV, Título XIII, libro VI, de la Nueva Recopilación, disponiéndose que "sin separarlas de mi real patrimonio las concedo a mis vasallos en propiedad y posesión", en el concepto de que "esta concesión se entiende bajo dos condiciones: la primera que hayan de contribuir a mi real hacienda la parte de metales señalada y la segunda que han de labrar y disfrutar las minas cumpliendo lo prevenido en estas ordenanzas, de tal suerte que se entiendan perdidas siempre que se falte al cumplimiento de aquéllas en que así se previniera y puedan concedérsele a otro cualquiera que por este título las denunciare. --- En el Código de Minería de 1884, se continuó reconociendo el dominio directo de la Nación sobre las sustancias minerales, pero se estableció que el dueño del suelo era el propietario y podía disponer libremente de los yacimientos carboníferos y petrolíferos que se encontraren en el subsuelo. --- En la Ley Minera de 1892, aunque se establecía un régimen semejante, sin embargo, se hizo una variación por lo que hace al petróleo, res

pecto del cual se declaró simplemente que el dueño de la superficie tenfa el derecho de explotar el petróleo sin necesidad de concesión especial. --- A su vez, la Ley Minera de 1909 reproduce en sus términos las disposiciones de la Ley de 1884, declarando que son propiedad del dueño del suelo los yacimientos petroleros del subsuelo. --- De manera que mientras la legislación colonial estableció un régimen contrario al de la accesión, las disposiciones de las Leyes Mineras de 1884, 1892 y 1909, vinieron a reconocer, por lo que se refiere al petróleo, la unidad entre el suelo y el subsuelo. --- Por último, el párrafo 4° del artículo 27 de la Constitución Federal de 1917, volviendo a la tradición española, estableció el dominio directo de la Nación sobre las sustancias minerales, incluyendo, como antes se dijo, los carburos de hidrógeno." (29)

(29) Fraga, Gabino. - Op. Cit. p. 361

CAPITULO III

LA CONCESION MINERA

La Concesión Administrativa

En páginas anteriores se mencionó que la explotación, explotación y aprovechamiento de los recursos minerales a que se refiere el párrafo cuarto del artículo 27 Constitucional, y, concretamente, las sustancias minerales que enumera el artículo 3° de la Ley Minera, se otorga a los particulares, personas físicas o morales, a través del régimen de concesión administrativa en los términos del párrafo sexto del propio artículo 27.

Para iniciar el análisis de la concesión mediante la cual se realiza el aprovechamiento de estos recursos, comenzaremos por precisar el concepto de concesión administrativa.

El maestro Gabino Fraga al respecto nos dice que 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." (30)

(30) Fraga, Gabino.- Op. Cit. p. 242

Por su parte, el Doctor Andrés Serra opina que la concesión "Es un acto administrativo por medio del cual la Administración Pública Federal, confiere a una persona una condición o poder jurídico, para ejercer ciertas prerrogativas públicas con determinadas obligaciones y derechos para la explotación de un servicio público, de bienes del Estado o los privilegios que comprendan la propiedad industrial."(31)

De lo anterior se desprende que existen dos tipos de concesiones administrativas: de servicio público y de explotación de bienes del Estado.

En cuanto a la naturaleza jurídica de la concesión, como menciona Fraga, en nuestro país se consideró por mucho tiempo que la concesión tenía naturaleza contractual aun cuando el Estado se sintió con imperio suficiente para intervenir adoptando medidas de policía; sin embargo, actualmente la doctrina contemporánea en nuestro país sostiene que este tipo de concesiones debe considerarse como un acto compuesto de tres elementos que son: un acto reglamentario, un acto condición y un contrato.

El primer elemento: el acto reglamentario, fija las normas a

(31) Serra Rojas, Andrés. - Derecho Administrativo. - Editorial Porrúa. México, 1973. P. 363

que ha de sujetarse a la organización y funcionamiento del servicio, bien sea incluyendo dichas normas dentro del mismo acto de concesión, bien haciendo variaciones que vayan de acuerdo a las necesidades que demanden el servicio, sin que sea necesario el consentimiento del concesionario, pues no se trata de modificar una situación contractual. Dentro de este elemento quedan comprendidas las disposiciones referentes a horarios, tarifas, modalidades de prestación de servicios, derechos de usuarios, etc.

Por lo que toca al segundo elemento, el acto condición, es una consecuencia necesaria y forzosa de la parte reglamentaria, ya que el concesionario para poder disfrutar de ciertas prerrogativas que le concede el acto como: facultades para expropiar, ocupar terrenos, establecer servicumbres, etc., requiere necesariamente la existencia del acto de concesión.

Por último el tercer elemento, el contractual, cuya finalidad es proteger los intereses legítimos del particular concesionario, creando a su favor una situación jurídica individual que no puede ser modificada unilateralmente por la Autoridad. (32)

(32) Fraga, Gabino. - Op. Cit. p. 245

Por su parte, el maestro Andrés Serra, acepta que ha prevalido el criterio que la concesión es un acto de naturaleza -- compleja al decir: "Hoy en día el acto de la concesión se presenta como un acto complejo, como consecuencia de su carácter reglamentario y por otra parte, del carácter contractual..." (33)

En cuanto a la semejanza entre ambas especies de concesión, ésta estriba en la concurrencia de un interés general del cual se aprovecha la colectividad y de un interés particular, por parte del concesionario, pero cabe señalar que a este último únicamente se le otorga la ejecución de los servicios públicos o la explotación de los bienes, conservando el Estado la titularidad de unos y de otros. Por eso se dice que se conceden, pero nunca se enajenan ni el servicio público ni los bienes del Estado. Por otra parte tenemos como diferencia en los tipos de concesiones administrativas descritas, que mientras en la concesión de servicio público, el particular o concesionario se obliga a --- prestaciones frente al público en general, que por su carácter remuneratorio compensan las inversiones del capital privado, -- en las concesiones que tienen por objeto el aprovechamiento de la riqueza nacional, como es el caso de los minerales, falta la prestación en favor del público en general, limitándose el con-

(33) Serra Rojas, Andrés. - Op. Cit. p. 870

cesionario a aprovecharse y beneficiarse de los productos de su explotación, estableciéndose entonces la relación jurídica nada más entre dos personas, el Estado y el concesionario.

Cabe señalar que en cuanto al contenido de la concesión, ésta amplía la esfera jurídica de los particulares al facultarles o concederles el derecho a explotar un bien o un servicio, aprovechándose de los beneficios económicos que aporte dicha explotación.

En resumen, a través de la concesión administrativa el Estado permite que un particular preste un servicio o explote un bien que deba prestar en principio el propio Estado.

De Servicio Público

El Doctor Fraga, refiriéndose a la concesión de servicio público señala que: "El servicio público constituye sólo una parte de la actividad del Estado al lado de la policía que limita y regula la actividad de los particulares... El servicio público considerado como una parte tan sólo de la actividad estatal, se ha caracterizado como una actividad creada con el fin de dar satisfacción a una necesidad de interés general." (34)

(34) Fraga, Gabino. - Op. Cit. p. 243

En suma, el servicio público es la actividad o el resultado de la manifestación de la actividad del Estado, con el fin de proporcionar a la colectividad el bien común.

De Explotación de Bienes del Estado

En relación a la concesión de explotación de bienes del Estado, señalaremos que a lo largo de la presente investigación hemos hecho referencia a conceptos fundamentales referentes al presente régimen de concesión. Se citaron, en su oportunidad, disposiciones constitucionales y reglamentarias referentes al dominio directo que ejerce la Nación respecto de los elementos naturales dentro de los cuales se encuentran los minerales, así como las teorías doctrinales que se han emitido sobre dicho dominio.

A reserva de entrar en detalle al estudio de la concesión minera más adelante, en este momento sólo haré algunas consideraciones en torno al régimen de concesión que estoy analizando.

Cabe hacer mención, como lo habíamos indicado al iniciar este trabajo, que el Estado tiene interés en que se exploten racionalmente las sustancias minerales, por razones de utilidad pública y beneficio social, máxime por la importancia que tiene en la vida económica del país la explotación efectiva de sus bienes, -

destacándose los minerales, lo cual sólo puede lograrse evitando que un régimen de propiedad privada deje al arbitrio del propietario la explotación de los mismos. En suma, el Estado, al otorgar una concesión, pretende que los minerales no queden ociosos en el suelo o subsuelo nacional. Por ello las concesiones de explotación de bienes del Estado, y particularmente la minera, no se otorgan en beneficio exclusivo del concesionario sino de toda la sociedad. En consecuencia de lo anterior, para garantizar que efectivamente la concesión se "explote" o los lotes mineros se trabajen, el uso o aprovechamiento otorgado al concesionario tiene al mismo tiempo el carácter de derecho y obligación.

Con relación a ese carácter que se le atribuye al concesionario, el Maestro Gabino Fraga opina: "Al autorizar al particular para que explote los bienes de que se trata, el Estado se mueve no en vista del interés del concesionario, porque entonces volvería al régimen de propiedad privada, sino en vista del interés colectivo primordial que es compatible con la apropiación que el concesionario haga de los productos." (35)

La obligación de explotar que impone la concesión se regula no sólo por las estipulaciones del acto de concesión sino por la

(35) Fraga, Gabino. Op. Cit. p. 369

ley y los reglamentos conducentes. Para el caso de la explotación y aprovechamiento de las sustancias minerales, las estipulaciones del acto de concesión se encuentran en el título de concesión respectivo, siendo la Ley Minera y su Reglamento los ordenamientos que regulan esta actividad como ya habia mencionado.

La Concesión Minera

Entrando ya al estudio de la concesión minera, podemos decir que, conforme al párrafo sexto del artículo 27 Constitucional, - la explotación (incluido en este concepto la exploración) y el - aprovechamiento de los recursos naturales (sustancias minerales), a que se refiere el párrafo cuarto del mismo artículo por los - particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, podrá realizarse mediante el otorgamiento de concesión administrativa de explotación de bienes del Estado, que en la es pecie es la concesión minera, la cual será otorgada por el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, de acuerdo a las reglas y condiciones que - establezca la Ley Minera y su Reglamento. Ya se mencionó que la Ley en su artículo 3° señala qué sustancias minerales caen dentro del régimen de concesión y cuáles se exceptúan de la aplicación de la misma en su artículo 4°.

En este orden de ideas, valdría hacer la pregunta: ¿quienes pueden explorar, explotar, beneficiar y aprovecharse de las sustancias minerales que señala el citado artículo 3° de la Ley?

La respuesta la encontramos en el artículo 6° del mismo Ordenamiento, que por su importancia a continuación se transcribe: "La exploración, la explotación, beneficio y aprovechamiento de las sustancias minerales se podrán realizar: a) Por el Estado a través del Consejo de Recursos Minerales y la Comisión de Fomento Minero en la esfera de sus respectivas competencias y por las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria; b) Por Empresas de participación Minoritaria, o c) Por los particulares, sean personas físicas o morales. - - - El ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Patrimonio Nacional, otorgará la asignación o concesión correspondiente, para la exploración, explotación y beneficio de las sustancias minerales a que se refiere esta Ley, conforme a los requisitos y procedimientos que con posterioridad se indica."

La realización del objeto que señala el artículo citado anteriormente para las entidades señaladas en el primer inciso se hará mediante el otorgamiento de asignación y para los otros dos incisos restantes, por medio de concesión. En relación a este último aspecto la Ley Minera dispone en su artículo 11°:

"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 la 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 y las sociedades mercantiles mexicanas de acuerdo a lo dispuesto por esta ley."

Habiendo sido explicado el concepto y las características que reviste la concesión administrativa en su doble aspecto, pasamos a continuación al estudio en particular de la concesión minera. Al efecto, señalaré su concepto, clases, características y, por último, los derechos y obligaciones que se derivan de la misma.

Concepto

El maestro Oscar Morineau define a la concesión minera como "un acto administrativo mediante el cual la Nación, sin transmitir el dominio o derecho real sobre el subsuelo concesionado, otorga al titular de la concesión el derecho a explorar el subsuelo, con todos los derechos conexos que son necesarios o convenientes para que pueda efectuar trabajos de exploración y explotación, y hacer las construcciones necesarias, otorgándole -

asimismo las protecciones más amplias frente a terceros." (36)

Es oportuno señalar que el maestro Morineau, al definir -- la concesión minera, destaca que la misma no transmite ningún - derecho real sobre el subsuelo, sino que sólo otorga un derecho de naturaleza personal. Además, hay que tomar en cuenta que -- los minerales por su presentación o situación muchas veces se en encuentran en la superficie; esto es, se encuentran en el suelo. - mismo, "afloran" a la superficie, razón por la cual la concesión minera puede abarcar no sólo el subsuelo sino también el suelo.

Por su parte, el maestro Serra Rojas nos dice que: "la con cesión minera es una institución por medio de la cual el Ejecuti vo Federal, a través de la Secretaría de Patrimonio Nacional fa- culta al concesionario para la exploración, explotación, benefi- cio y aprovechamiento de las sustancias minerales que constitu- yan depósitos minerales distintos de los componentes de los te- rrenos." (37)

De las definiciones antes transcritas, se desprende que la

(36) Morineau, Oscar. - Los Derechos Reales y el Subsuelo en Mé-
xico. Fondo de Cultura Económica. México, 1948. p.253

(37) Serra Rojas, Andrés. - Op. Cit. p. 382

concesión minera es un acto administrativo en virtud del cual - el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Energía, - Minas e Industria Paraestatal, sin transmitir el dominio o derecho real sobre el subsuelo concesionado, otorga a los particulares el derecho a explotar y a aprovecharse de las sustancias minerales contenidas en el título que ampara. Lo anterior nos indica que la concesión minera es el instrumento jurídico por - virtud del cual, el particular obtiene del Estado el derecho a aprovecharse de sus riquezas minerales mediante la exploración, explotación y beneficio de que ellas haga, las cuales han sido determinadas en el título de concesión que al efecto se otor-- gue.

De la definición anterior destacamos la circunstancia de -- que la concesión minera no otorga derechos reales porque, aun-- que los derechos del concesionario puedan oponerse a cualquier persona, tal cosa no significa que los mismos tengan dicho ca-- rácter, "puesto que la doctrina del derecho civil ha admitido en forma inequívoca que los derechos reales no son las únicas rela-- ciones obligatorias que engloban como sujetos pasivos a todos - los hombres, excepto al que desempeña el papel activo, y que a-- demás de los derechos reales, son absolutos los derechos de fa-- milia, los derechos políticos, los derechos públicos inherentes a la persona, tales como el derecho de trabajar, de hablar, de

escribir, etc. (38)

Luego entonces se tiene que la concesión minera "no sólo origina el derecho de explotación sino al mismo tiempo impone la obligación de efectuarla, creando una relación jurídica directa no entre el concesionario y la cosa, sino entre el concesionario y el Poder Público." (39)

La debatida discusión sobre si la concesión minera otorga derechos reales o personales, que además no es el objetivo de la presente investigación aclararla, se allana, además de las consideraciones que han sido expresadas, por el principio que establece la actual Ley General de Bienes Nacionales, en sus artículos 16 y 20, que respectivamente expresan: "Art. 16. - Los bienes de dominio público son inalienables e imprescriptibles y no estarán sujetos, mientras no varíe su situación jurídica o acción reivindicatoria o de posesión definitiva o privisional..." "Art. 20. - Las concesiones sobre bienes de dominio público no crean derechos reales; otorgan simplemente frente a la administración y sin perjuicio de terceros, el derecho a realizar los usos, aprovechamientos o explotaciones, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes..."

(38) y (39) Planiol.- Citado por Fraga, Gabino.- Op. Cit. .-

Por lo tanto, los derechos derivados de la concesión minera podemos equipararlos a los personales.

Clases

La Ley Minera establece las siguientes clases de concesiones: ordinarias, especiales, coexistentes y de planta de beneficio.

Las concesiones ordinarias son de exploración y de explotación de las sustancias minerales a que se refiere el artículo 3° de la Ley, siempre y cuando éstas no estén consideradas bajo el régimen de reservas mineras nacionales.

Las concesiones mineras especiales son aquéllas que se otorgan a un particular para explorar o explotar reservas mineras nacionales, siendo éstas las que establece el Ejecutivo Federal mediante Acuerdo, respecto de determinadas sustancias minerales, que además sean de las que regula la Ley Minera, o de determinadas zonas.

Antes de entrar al concepto de las concesiones coexistentes, explicaré brevemente en qué consiste la concesión de exploración y la de explotación, respectivamente.

Por lo que se refiere a la concesión de exploración, ni la Ley Minera ni su Reglamento, ofrecen un concepto muy definido al respecto. Sin embargo, del artículo 86 del Ordenamiento últimamente citado se desprende que la exploración, es aquella actividad consistente en la realización de trabajos destinados a localizar, identificar y cuantificar las sustancias existentes en el lote a que se refiere la solicitud, pudiéndose efectuar por medio de investigaciones y reconocimientos geológicos, incluyendo exploraciones geológicas, trabajos topográficos, perforaciones de diamante y obras mineras, tales como tajos, socavones, frentes, cruceros, tiros, etc. Ya que la Ley Minera no señala en forma directa en qué consiste la concesión de exploración, a continuación me permitiré señalar el concepto que de ella ofrece el Lic. Federico Kunz, que nos dice que es: "El acto administrativo mediante el cual el Estado confiere al particular el derecho para efectuar trabajos encaminados a la localización, identificación y cuantificación de sustancias minerales dentro de un área determinada, como pre-requisito para concederle a su solicitud una concesión de explotación." (40)

(40) Kunz B. Federico.- La concesión minera, análisis técnico legal.- Edición IFIMS.- México, 1981. p.6

En relación a la concesión de explotación, la legislación minera es también oscura al respecto en cuanto a su definición, pero conociendo en qué consiste explorar, podemos sacar por exclusión lo que es explotar. En este orden de ideas, tenemos -- que explotar significa que una vez localizadas las sustancias minerales en sus diferentes presentaciones: cuerpos, mantos, vetas, etc., se procede a su extracción; esto es, a "tumbar" y/o sacar los minerales de la mina para aprovecharse de ellos.

Dada la ausencia de definiciones en torno a esta figura al igual que se hizo al referirse a la concesión de exploración, -- me permitiré también citar la definición de concesión de explotación que da el Lic. Federico Kunz, que nos dice: "La concesión de explotación es el acto administrativo mediante el cual el Estado confiere al particular el derecho para extraer y apropiarse de sustancias minerales dentro de un área y plazos determinados." (41)

La concesión de explotación se otorga al solicitante que ha ya sido titular de la concesión de exploración, según lo dispuesto por el tercer párrafo del artículo 32 de la Ley, o al anterior concesionario de explotación, cuando la primera concesión de esa naturaleza venza.

(41) Kunz, Federico.- Op. Cit. p.23

Ahora pasando a la siguiente clase de concesión de la clasificación, tenemos que las concesiones coexistentes son aquellas que engloban la posibilidad de explorar o explotar un mismo lote minero mediante dos concesiones distintas, siempre y cuando los depósitos minerales sean independientes y no se obstaculice la exploración o explotaciones existentes. Al respecto el Lic. Kunz, refiriéndose a las solicitudes motivo de estas concesiones, nos señala que "son aquéllas cuyo objeto es la obtención de una concesión minera ordinaria o especial, así como de una asignación, relativas a terrenos no libres." (42)

Lo anterior quiere decir que se solicita una concesión sobre terreno que ya es objeto de otra concesión, pero referida a sustancias diferentes a la ya otorgada.

Ahora bien, refiriéndome a la concesión de planta de beneficio, tenemos que la Ley Minera define lo que es una planta de beneficio en su artículo 56, al señalar: "Para los fines de esta Ley, 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 minero-metalúrgico de cualquier tipo, incluyendo operaciones de fundición o de afinación."

(42) Kunz, Federico. - Op. Cit. p. 48

La misma Ley proporciona la clasificación de las plantas de beneficio en el artículo 58, distinguiendo dos tipos: I.- Las de servicio privado, y II.- Las de servicio público. Señala el propio artículo 58: "Las concesiones para establecer las plantas de beneficio señaladas en la fracción I, sólo se otorgarán al titular o al causahabiente de una concesión minera de explotación" ... "Las concesiones para establecer las plantas de beneficio señaladas en la fracción II, se otorgarán para el tratamiento de minerales de terceros, tomando en cuenta las necesidades de desarrollo regional..."

El hecho de que existan estos tipos de concesiones de planta de beneficio, obedece a que el concesionario minero al extraer los minerales de la tierra necesita tratarlos metalúrgicamente; en otras palabras, aprovecharse de ellos; mientras que en la de servicio público, la persona que sin ser concesionario minero desee instalar una planta de beneficio, podrá otorgársele la concesión respectiva, para beneficiar mineral proveniente de terceros concesionarios.

Características

Las características comunes que tienen las concesiones mineras son las siguientes: a) Duración; b) Que se refieren a un lote minero; c) Programa de trabajos; y d) Transmisión de dere--

chos.

A continuación examinaré brevemente los conceptos anotados: por lo que toca a la duración de las concesiones, la Ley Minera anterior a la vigente, esto es la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia de Explotación y Aprovechamiento de Recursos Minerales de 1961, fue la primera en fijarles -- término de vigencia a las concesiones expedidas al amparo de leyes anteriores, que habían sido otorgadas por tiempo indefinido según su artículo Tercero Transitorio, así como a las concesiones que se expidieran en adelante (artículo 29), estableciendo para todas las concesiones una duración de 25 años, prorrogables por tiempo indefinido.

La actual Ley Minera establece una duración improrrogable. Las concesiones de exploración tienen una vigencia de tres años y según el artículo 33 de la Ley, dentro de los cuales podrá solicitarse por una sola vez una nueva concesión de exploración - por el mismo tiempo o "elevar", esto es, solicitar la correspondiente concesión de explotación. Las concesiones de explotación duran 25 años y antes de terminar su vigencia podrá solicitarse - la expedición de una nueva concesión,, también de explotación - de acuerdo con el artículo 34 de la Ley. La concesión de planta de beneficio tiene una duración de 25 años, también con la posi-

bilidad de obtenerse una nueva concesión por tiempo indefinido, al término de la primera, atento a lo señalado por el artículo 59 de la Ley.

Cabe hacer mención que para que opere la expedición de una nueva concesión, deben cumplirse determinados requisitos, principalmente que el concesionario haya dado cumplimiento a las obligaciones que le impone la Ley Minera y en especial las que consigne el título de concesión respectivo.

Sobre la segunda característica que se señaló, esto es, - que una concesión minera se refiere a un lote minero, tenemos que, conforme al artículo 33 de la Ley, la superficie de las concesiones de exploración podrá ser hasta de 50,000 Has., pero dentro de los tres años de su vigencia el titular deberá reducirla a una superficie máxima de 5,000 Has., dividida en lotes mineros de 500 Has. cada uno. Asimismo, la superficie permitida -- para los titulares de concesiones de explotación es en total de 5,000 Has., según prevé el artículo 35 de la Ley, dividida en lotes mineros de 500 Has. cada uno, de acuerdo al artículo 34 de la misma Ley.

Por último, en relación con este punto, será conveniente - señalar qué entiende la Ley Minera por lote minero. El artícu-

34 aludido en su segundo párrafo nos define este concepto diciendo: "Se entiende por lote minero un sólido de profundidad indefinida, limitado por planos verticales y cuya cara superior es la superficie del terreno. Los lados contiguos que constituyen el perímetro de su proyección horizontal estarán orientados: Norte-Sur y Este-Oeste, exceptuando los lados de los lotes de concesiones de exploración, que deberán formar ángulos rectos, y la longitud de cada lado, en metros, será de cien o múltiplos de cien, condiciones no necesarias cuando por colindar con otros lotes mineros, no puedan cumplirse."

Por lo que se refiere al programa de trabajos, que deberá acompañarse cuando se solicite una concesión de exploración o explotación, tenemos que su existencia es una innovación de la Ley vigente. El programa, una vez aprobado, queda inserto en el título correspondiente y forma parte de las obligaciones del concesionario. Tal programa es exigido por el párrafo quinto del artículo 33 de la Ley, para las concesiones de exploración, y párrafo cuarto del artículo 34, para las 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 del mismo Ordenamiento establece que las solicitudes de concesiones especiales en reservas mineras nacionales deberán acompañarse de un programa de trabajos e inver-

siones.

Respecto a las concesiones coexistentes, el artículo 113 del Reglamento de la Ley dispone que se presentarán, se registrarán y tramitarán en lo conducente, como las solicitudes de concesión minera de exploración o explotación, según sea el caso, por lo que habrá un programa de trabajos "ordinario" o "especial" según se trate de la exploración o explotación a que se refiere la concesión coexistente.

Por lo que toca a las concesiones de plantas de beneficio, deberán ajustarse a los programas quinquenales de beneficio que apruebe la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, según establecen los artículos 51, fracción IV, y 35 de la Ley Minera.

La última característica señalada fue la transmisión de derechos. Dado que los derechos que se derivan de las concesiones mineras son objeto de comercio, o son bienes que circulan en el comercio, éstos pueden llegar a ser objeto de transmisión o enajenación. Así tenemos que la Ley Minera dispone como requisito para poder efectuar dichas operaciones, de acuerdo al primer párrafo de su artículo 17, que "Las concesiones mineras y los derechos que de ellas se derivan sólo serán transmisibles, previa au-

torización de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Parastatal, a personas que reúnan los requisitos necesarios para obtener concesiones directamente del Ejecutivo Federal. Toda transmisión que se efectuare en contravención de esta disposición no producirá ningún efecto legal". Este requisito fue introducido en la actual Ley y nunca fue contemplado en las leyes mineras anteriores.

Es de advertirse que su incumplimiento es causa de caducidad de las concesiones, esto es transmitirse sin haberse obtenido la autorización aludida, conforme a lo previsto en la fracción XI del artículo 52 de la misma Ley.

Derechos

Pasando a los derechos que otorga la concesión minera, se analizarán los que otorga al instante en que ésta se expide, los que se derivan posteriormente a su expedición, y por último, los derechos accesorios.

En primer término, comenzaremos por los derechos que otorgan las respectivas concesiones mineras por su propia naturaleza. Así tenemos que la concesión minera de exploración da derecho a efectuar trabajos de este tipo (trabajos de exploración -

que han quedado especificados), dentro de una superficie determinada, siendo ésta la que se haya solicitado dentro de los márgenes permitidos, amparando ocho sustancias como máximo, sin perjuicio de que con motivo de los trabajos pudiesen encontrarse más y éstas se incluyan o adicionen en el título respectivo, excepto cuando se trate de sustancias incorporadas a reservas mineras nacionales o de sustancias no concesibles, según lo dispuesto por el artículo 32 de la Ley.

Las concesiones mineras de exploración dan derecho a solicitar la de explotación, atento a lo señalado por el tercer párrafo del mismo artículo 32, siempre que se hubieren cumplido con las obligaciones consignadas en el título de concesión minera correspondiente. Lo anterior quiere decir que si una persona desea "explotar" un lote no podrá hacerlo directamente, sino que primero deberá solicitar la concesión de exploración.

Conforme al artículo 33 de la Ley, el titular de la concesión de exploración tiene derecho a aprovechar y beneficiarse de las sustancias minerales que obtenga en sus trabajos de exploración.

En cuanto a la concesión de explotación, ésta da derecho a efectuar los trabajos de este tipo, según lo dispuesto por el

primer párrafo del artículo 16 de la Ley, dentro de un área determinada, la que comprenda el lote, por ocho sustancias minerales, sin perjuicio de incluir más, hecha la misma excepción que se mencionó al hablar de la concesión de exploración.

La concesión de explotación da derecho a obtener una concesión de planta de beneficio de servicio privado, según lo previsto por el artículo 58 de la Ley.

En relación a lo dispuesto por el artículo 48 de la Ley, la concesión de explotación otorga, derecho a su titular de disponer de los terreros que se encuentren en el área del lote, a menos que correspondieren a la explotación de otros lotes mineros amparados por concesión o asignación vigentes. Lo anterior, en virtud de que los terreros se consideran accesiones de las concesiones mineras de explotación en cuyo perímetro se encuentran, como veremos más adelante.

Los titulares de plantas de beneficio tienen derecho básicamente, a tratar metalúrgicamente sustancias minerales, según el artículo 56 de la Ley, bajo las condiciones de operación y seguridad que la propia Ley, su Reglamento y el Reglamento de Seguridad en los Trabajos de las Minas, establezcan.

Pasando ahora al tema de los derechos que se derivan del acto de concesión minera, y que al referirse a ellos el maestro Gabino Fraga los denomina "conexos", la Ley Minera contempla los siguientes: derecho a expropiar y a ocupar temporalmente terrenos, para entre otros fines, formar terreros y depósitos de jales; a constituir servidumbres, ejecutar obras subterráneas, aprovecharse de las aguas que broten o aparezcan en el laboreo de las minas y a utilizar aguas sobrantes de propiedad particular que sean indispensables exclusivamente para el servicio doméstico del personal de la industria minera. (Fracciones I, II, III, IV y V del artículo 37 de la Ley, respectivamente).

Otro derecho accesorio es el de preferencia que tiene el concesionario minero en el caso de que un tercero solicite una concesión coexistente, según lo dispuesto por el artículo 20 de la Ley y 116 del Reglamento. También tenemos el derecho preferente que señala el primer párrafo del artículo 44 en favor del concesionario de explotación, en relación a la solicitud que hagan terceras personas sobre "huecos" que existan entre terrenos colindantes a sus concesiones. El mismo dispositivo nos indica que los titulares de concesiones mineras de exploración podrán hacer uso de este derecho, sólo en el caso que los titulares de concesiones mineras de explotación no lo ejercitaren.

Obligaciones

Pero las concesiones mineras no sólo otorgan derechos; - también confieren obligaciones. Retomando las consideraciones hechas en torno a la concesión administrativa, vimos en relación a la de explotación de bienes del Estado que ésta, al mismo tiempo que otorga derechos, exige obligaciones que se derivan de la ley que rija la actividad, así como del propio acto de concesión. Así pues, ahora señalaremos las obligaciones que tiene asignadas el concesionario minero, dependiendo de la respectiva clase de concesión de que se trate.

Los titulares de concesiones mineras de exploración, conforme al artículo 50 de la Ley Minera, están obligados a: enterar los gravámenes fiscales sobre concesiones mineras correspondientes; 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; comprobar ante la Secretaría de Energía, Minas e Industria - Paraestatal, en los plazos y condiciones fijados en la Ley y en el título respectivo, que han ejecutado las obras e inversiones a que se refiere la fracción anterior, y, por último, las enum

radas en el artículo 51 en lo conducente."

El artículo 51 establece diversas obligaciones a cargo de los concesionarios de explotación, entre las cuales destacan las siguientes: enterar los gravámenes fiscales sobre concesiones mineras correspondientes; ejecutar obras o trabajos de explotación en los plazos y condiciones que señalen esta Ley, sus disposiciones reglamentarias y los títulos respectivos; comprobar las obras o trabajos a que se refiere la fracción anterior, -- dentro de los plazos y términos que señale esta Ley, sus disposiciones reglamentarias y el título respectivo; ajustarse a los programas de explotación; proporcionar la información que solicite la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal sobre producción y destino de minerales, geología de los yacimientos y reservas de mineral y cambios de titularidad de las acciones serie "A" o sus subseries, en los términos del Reglamento, - etc.; informar dentro de un plazo no mayor de quince días a la Secretaría citada de los depósitos de sustancias incorporadas a las reservas mineras nacionales que se encontraren con motivo de las obras o trabajos que se llevaran a cabo, sin disponer de estas sustancias, etc.

CAPÍTULO IV

LOS TERREROS

Definición Gramatical

El Diccionario de la Lengua Española señala que proviene - del latín "terrarius" que significa "perteneciente o relativo a la tierra... - montón de broza o desechos sacados de una mina."

(43)

Definición Técnica

Terrero, desde el punto de vista técnico, es un "depósito o montón de una mezcla de mineral crudo y de tepetate extraído de una mina, sin que hayan sido sometidos a ningún tratamiento o beneficio previo, y cuyas leyes y contenidos no justificaban su aprovechamiento comercial en el momento de ser extraídos de la mina." (44)

Otra definición es la del ingeniero Carlos Ecurdia Vértiz, que dice: "Los Terreros son depósitos de roca mineral fragmenta

(43) Diccionario de la Lengua Española, Op.Cit. p. 1259

(44) David Gómez Ruiz. Citado por Corrales González J. Jesús. - Los Terreros en la Legislación Minera Vigente. Trabajo presentado en el Foro Regional de Minería celebrado en la ciudad de Guanajuato, Gto., los días 27 y 28 de noviembre de 1980. p. 9

da, situados por lo general cerca de tiros o bocaminas, que --
proviene de obras de acercamiento, exploración, desarrollo o
pepena sobre criaderos metalíferos y que fueron ejecutadas en
un tiempo en que el producto no representaba ningún valor comer-
cial." (45)

Tomando en cuenta las definiciones señaladas, ahora anali-
zaré los elementos que las componen para entender en forma más -
explícita y clara lo que son los terreros:

- *Es un depósito, montón o acumulación,
- *De roca mineral fragmentada, de mezcla de mineral crudo y
tepetate,
- *Que fueron extraídos de un lote o fundo minero, o mina que
es el término que generalmente se utiliza,
- *Situados por lo general cerca de tiros o bocaminas,
- *Los terreros provienen de obras de acercamiento, explora-
ción, desarrollo, explotación o pepena sobre criaderos me-
talíferos,
- *El mineral no fue sometido a ningún tratamiento o benefi-
cio porque sus leyes o contenidos metálicos no justifica-
ron su aprovechamiento comercial en el momento de ser ex-
traídos de la mina.

Estos son los elementos que se derivan de las definiciones
aportadas; pero para entender los terreros es importante señalar
el procedimiento de cómo se obtuvieron y el por qué de su existen-
cia.

(45) Carlos Ezcurdia Vértiz. Citado por Corrales González J. Jesús.
Op.Cit. p. 10

Señalábamos que los terreros provienen de obras de acercamiento, exploración, desarrollo, explotación y pepena sobre criaderos metalíferos y para aclarar lo anterior, conviene señalar qué significan esta serie de actividades.

Para explotar un yacimiento mineral es necesario primero conocerlo, y para eso se aplica la exploración, que consiste en la realización de trabajos destinados a localizar, identificar y cuantificar las sustancias minerales existentes en un lote minero. Estos son los medios que se siguen para determinar la forma y el contenido de los minerales costeables, pudiéndose efectuar, como lo preceptúa el ya comentado artículo 86 del Reglamento de la Ley Minera, por medio de investigaciones y reconocimientos geológicos, incluyendo exploraciones geológicas y trabajos topográficos, siendo común que de origen y para iniciar una mina, se realice la exploración desde la superficie del terreno a base de barrenos de diamante, en los que se recupera un cilindro de material llamado "núcleo o centro", en el que se pueden observar las rocas o las vetas o yacimientos del mineral por conocer. En las minas subterráneas se utiliza también este sistema de exploración con brocas de diamante, para continuar con el conocimiento de los yacimientos con más precisión, o para localizar nuevos en las áreas cercanas a los ya determinados.

Después de tener conocimiento de los cuerpos minerales por medio de la exploración, el siguiente paso es conocer sus características físicas y en detalle. Para esto se lleva a cabo la operación llamada "desarrollo", que consiste en abrir túneles, socavones o niveles para saber su extensión horizontal y a partir de estos niveles se abren obras en sentido vertical que se llaman pozos, si son hacia abajo, y contrapozos si son hacia arriba.

Otras obras mineras empleadas durante el "desarrollo", son los frentes, cruceros, tiros, tajos, etc.

Sobre estas obras se toman muestras que al enviarlas al laboratorio nos dan la información sobre los contenidos de minerales, y de esta manera se calcula el valor de ellos y a partir de ahí se conocen las reservas con las que se evalúa la costeabilidad o incosteabilidad de una mina.

El "desarrollo", dentro de la etapa de la exploración de la mina, permite conocer las características y la presentación física del mineral, ya sea que éste se encuentre en forma de veta, manto, disseminación, cuerpo, lente, etc.

Al tener información sobre el tipo de mineral por las muestras que se han tomado, la exploración resulta útil, porque --

orientará sobre el sistema que se implementará para diseñar la planta de beneficio y el proceso de recuperar al máximo los minerales que se interesa extraer.

Por lo que se refiere a la explotación, diré que después de tener conocido el yacimiento por los niveles, frentes, cruces, pozos y contrapozos, se decide el tipo de explotación que se llevará a cabo y, por lo tanto, se procede a efectuar la fase de "preparación", operación mecánica para hacer económica y eficiente la extracción del mineral.

La preparación consiste en la realización de obras mineras que darán oportunidad de extraer el mineral de las vetas, cuerpos, masas o yacimientos, a partir de lo que fue el "desarrollo" y que por lo común quedan destruidas después de haber terminado la explotación de un bloque o depósito mineral, que es llamado así para identificar las áreas de reservas que se encuentran entre dos diferentes niveles y que se limitan ya sea por un cambio de leyes o contenidos de mineral o por longitud.

Por último, viene el "tumbe" o "extracción" y el "acarreo", que es lo que propiamente se llama explotación en los términos de la Ley Minera, y que consiste en desprender la veta o mineral mediante el uso de explosivos, y conducirlo fragmentado has

ta la superficie. Podemos decir que esta etapa es la más importante y vital, ya que es la que nos da el producto de la explotación, esto es el mineral que va a ser beneficiado.

Hay una variedad muy grande de sistemas de explotación para minas subterráneas, pero los que se consideran típicos son el tumba sobre carga, estático y dinámico, el corte y relleno y el conocido con el nombre de "rebajes abiertos". La explotación de afloramientos, o cuando el mineral se encuentra en la superficie, se hace mediante el sistema de explotación que se denomina a "tajo o a cielo abierto".

En ocasiones, el mineral extraído es seleccionado en base a su contenido mineralógico, escogiéndose el de "buena ley" para su beneficio y apartándose aquél que por su bajo contenido no resulta costeable. Este último mineral es con el que se forman los terreros.

En otras épocas, la labor de selección anterior se hacía manualmente, piedra por piedra, y se llamaba "pepena".

La última etapa de la actividad minera es el beneficio que, como se recordará cuando se trató de la concesión de este nombre, se efectúa en establecimientos industriales, donde se realizan -

operaciones de preparación mecánica, como es la molienda, es - decir reducir a polvo la roca y mineral, o de tratamiento metalúrgico consistente, generalmente, en poner a "flotar" ese polvo en una solución a base de reactivos químicos, que "precipitan", esto es, separan los minerales de la roca inerte, dando - como producto final el "concentrado", el cual se envía a otros establecimientos metalúrgicos para su fundición o afinación.

De todas las etapas de la actividad minera explicadas, interesa detenernos en la selección que se hace del mineral extraído antes de su beneficio, porque de dicha etapa procede la formación de los terreros. Recuérdese que los mismos contienen minerales que no fueron sometidos a ningún tratamiento porque sus leyes no justificaron en un momento dado su aprovechamiento comercial. En otras palabras, el origen de los terreros obedeció a una razón económica, por ser incosteable su aprovechamiento.

El beneficio de los minerales y la formación de los terreros han estado íntimamente vinculados. En otras épocas, en las que la tecnología minero-metalúrgica no estaba tan avanzada como en nuestros días, muchos terreros se formaron porque no había forma de "recuperar" el mineral como ahora. Por otra parte, con frecuencia se dejó mineral de buena ley en los terreros porque los precios eran bajos y no resultaba costeable aprovecharlos.

ESTÁ TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

-79-

De tal suerte, en la actualidad existen diseminados terreros abandonados en casi todas las zonas mineras del país, algunos, incluso, que datan de la época de la Colonia; terreros que se localizan junto a minas abandonadas, o que se encuentran en presas, lagos, terrenos nacionales, ejidales, de propiedad particular, etc.

Conviene señalar en este momento que para que se considere terreros estos depósitos, deben formarse en la superficie, esto es, no deben estar en el lecho de donde fueron extraídos porque de este modo no serían tales.

Estas acumulaciones, en muchas ocasiones, se sitúan dentro del mismo perímetro que comprendió el lote minero de donde procedieron. Incluso, llegan a estar cerca de los tiros o bocaminas, que son precisamente los lugares por donde se conduce y se extrae el mineral.

Los avances de la tecnología, aunados a mejores sistemas de beneficio y mejores precios de los minerales en los mercados internacionales, han originado que esos terreros despierten, por su valor económico, un gran interés en el sector minero. Ahora tenemos que terreros que hace cien años era incosteable beneficiar, sean en la actualidad redituables y, por tanto, resulte -

importante saber de quiénes son, cómo pueden ser explotados, cómo están regulados en la Ley Minera, qué dice la misma sobre ellos, etc.

Concepto Legal

El concepto legal del terrero no lo encontramos explícitamente descrito en la Ley Minera, pero se hace referencia a él en el artículo 48 de la misma y en el artículo 160 de su Reglamento: preceptos que por su importancia transcribiré a continuación:

Art. 48 Ley Minera:

"Se consideran accesiones de las concesiones mineras de explotación, los terreros que se encuentren dentro del perímetro que comprenda la concesión, a menos que correspondieren a la explotación los lotes mineros amparados por otra concesión o asignaciones vigentes.

Los beneficiarios de concesiones mineras de exploración no podrán disponer de los terreros que se encuentren en el área de sus concesiones."

Art. 160 Reglamento:

"Los terreros son accesiones de las concesiones a cuyo amparo se hayan efectuado los trabajos mineros de donde provengan, mientras dichas concesiones estén en vigor, independientemente del terreno en donde se encuentren depositados. Cuando las concesiones caduquen o se extingan por cualquier causa, los terreros serán accesiones de las concesiones que abarquen la superficie en donde se encuentren depositados.

Los jales, escorias y graseros pertenecen al propietario o

arrendatario de la planta de beneficio de donde procedan, mientras la concesión de dicha planta esté vigente, independientemente del terreno en donde se encuentren depositados, a menos de que se encuentren en el lecho o fondo de las aguas de jurisdicción federal correspondiente."

Tomando en cuenta las definiciones técnicas que fueron citadas, la consideración económica apuntada y el texto de los artículos transcritos, me permitiré citar la definición legal de terreros, que ofrece el Lic. Corrales González, ya que su descripción comprende los puntos antes señalados.

"Terrero es un depósito o acumulación formado de roca mineral fragmentada, proveniente de obras ejecutadas en un lote minero amparado por una concesión o asignación mineras, que su titular separa del total extraídos, sin someterla a ningún beneficio previo, por considerar que, de momento, su beneficio resulta comercialmente incosteable." (46)

El Lic. Corrales González, cuya definición acabamos de citar, complementa la misma con la siguiente observación: "Todos sabemos que la definición rigurosa se hace con auxilio del género próximo y la diferencia específica. Y creo que en esta definición que he dado de terrero, el género próximo es "un depósito o acumulación formada de roca mineral fragmentada, proveniente

(46) Corrales González, J. Jesús. - Op. Cit. p. 11

de obras ejecutadas en un lote minero, amparado por una concesión o asignación mineras, que su titular separa del total extraído, sin someterla a ningún tratamiento previo", y la diferencia específica, lo que hace que cierta acumulación de roca mineral sea un terrero, es la parte siguiente "por considerar que, de momento, su beneficio resulta comercialmente incosteable." (47)

El autor agrega a continuación el siguiente comentario: "y he hecho esta aclaración porque en este estudio es muy importante el contenido de la diferencia específica, pues nos sirve para diferenciar un terrero de una acumulación o depósito de minerales que se haga con intenciones de almacenar para esperar mejores precios en el mercado o para reunir determinado tonelaje o para esperar a terminar de hacer la instalación de la planta en que se vayan a beneficiar, pues en este caso la acumulación o depósito no se hace por incosteabilidad del beneficio de la roca mineral." (48)

No obstante que en nuestra opinión es aceptable la definición que el Lic. Corrales nos proporciona sobre el terrero, no estamos de acuerdo con el comentario anterior porque la forma---

(47) y (48) Corrales González, J. Jesús.- Op. Cit. p.p. 11 y 12

ción del mismo no puede dejarse a un elemento subjetivo consistente en la apreciación que haga el minero sobre si es o no terrero. En otras palabras, distinguimos el terrero de los depósitos de mineral que el minero almacene por diversas circunstancias, pero, desde luego, aquel depósito que se forme porque el mineral que contiene es de baja ley e incosteable (elemento objetivo) es terrero aun cuando el minero no lo considere como tal, lo que de ninguna manera significa que mientras su concesión esté vigente, como veremos adelante, no pueda aprovecharlo en el momento que guste si se vuelve costeable el mineral que contiene. De esta suerte, creemos que la distinción está en el instante en que se forma el terrero, esto es, se debe tomar en cuenta el momento de la separación que se hace del mineral, previo a su beneficio: si el mineral es costeable en esta etapa se va a la planta de beneficio: si no es costeable se va al terrero.

Los elementos que conforman la definición que sobre el terrero dio el Lic. Corrales, son los siguientes:

- *Es un depósito o acumulación de roca mineral fragmentada;
- *Proviene de obras ejecutadas en un lote minero,
- *Amparado por una concesión o asignación mineras,
- *Que su titular separa del total extraído sin someterlo a ningún beneficio previo.
- *Por considerarse, de momento, que su beneficio resulta comercialmente incosteable.

Es necesario advertir que los elementos anteriores comprenden a los terreros que actualmente se están formando, pero no a los antiguos, sobre todo los que datan de la época colonial, -- porque en esa época no existían las concesiones. De ahí que para ellos habría que decir:

*Provenientes de trabajos de explotación autorizados por las diversas disposiciones que en materia minera han regido en nuestro país.

Finalmente, los artículos 48 de la Ley Minera vigente y 160 de su Reglamento, al mencionar los terreros nos señalan que "se consideran accesiones de las concesiones mineras de explotación" que se encuentren en su perímetro o que provengan de trabajos mineros efectuados a su amparo.

Es, pues, como complemento al estudio legal sobre los terreros, hablar sobre la figura jurídica de la accesión, pero para ello, primeramente, será necesario hacer algunas consideraciones en torno al concepto de propiedad.

La definición de Braudry Lacantinerie de propiedad, es la siguiente: "El derecho en virtud del cual una cosa se encuentra sometida en una forma absoluta y exclusiva a la voluntad y acción de una persona." (49)

(49) Citado por Ibarrola de, Antonio.- Cosas y Sucesiones. Editorial Porrúa, S.A. México, 1957 P.149

En relación con los elementos distintivos de esta figura, señala Bonnacase que tres son los preceptos que nos dan la idea de lo que es el derecho de propiedad, que corresponden a los -- artículos 830, 831 y 886 del Código Civil del Distrito Federal.

"El propietario de una cosa, dice el primero de ellos, puede gozar y disponer de ella con las limitaciones y modalidades que fijen las leyes."

"La propiedad, estatuye el segundo, no puede ser ocupada - contra la voluntad de su dueño sino por causa de utilidad pública y mediante indemnización."

El tercero: "La propiedad de los bienes da derecho a todo lo que ellos producen o se les une o incorpora natural o artificialmente. Este derecho se llama accesión." (50)

De esta forma, a partir del concepto de propiedad, hemos - llegado al de "acesión", por lo que ahora me referiré a este - último concepto.

Indica el artículo 886 del Código Civil para el Distrito - Federal lo siguiente: "La propiedad de los bienes da derecho a todo lo que ellos producen, o se les une o incorpora natural o artificialmente. Este derecho se llama de accesión."

(50) Citado por de Ibarrola, Antonio. - Op. Cit. p. 148

Por su parte el maestro Rafael Rojina Villegas nos señala que la accesión "es un medio de adquirir la propiedad mediante una extensión de dominio. Todo lo que se una o incorpore natural o artificialmente a una cosa, pertenece al dueño de ésta por virtud del derecho de accesión. Es, por tanto, un medio de adquirir la propiedad mediante la unión o incorporación de una cosa secundaria a una principal. El dueño de la principal adquiere la accesión." A continuación el autor citado menciona que: "Hay dos principios fundamentales en esta materia: 1° Lo accesorio sigue la suerte de lo principal. 2° Nadie puede enriquecerse sin causa, a costa de otro. --- La accesión supone siempre dos cosas que llegan a unirse, mezclarse o confundirse... El dueño de la principal adquiere, por regla general, la accesoria; pero como esta accesión no puede ser a costa de tercero, y como por otra parte no puede haber enriquecimiento sin causa en detrimento de otro, rige por equidad, en esta materia, un segundo principio que ya enunciamos y, por tanto, en toda accesión o enriquecimiento, cuando hay buena fe en ambas partes, debe darse una compensación. El dueño de la cosa principal, al adquirir la accesoria, tiene que indemnizar el valor de ésta." (51)

(51) Rojina Villegas, Rafael.- Compendio de Derecho Civil. Tomo II. Antigua Librería Robredo, México, 1966 p.p. 96 y sigs.

En cuanto a la clasificación de la accesión el tratadista comentado dice que aun cuando el Código Civil no la señala, la doctrina acepta la de la accesión natural y la artificial. "La natural supone la unión o incorporación de cosas sin la intervención del hombre, y por tanto, no puede haber en ella buena o mala fe. En cambio, la artificial supone que la unión o incorporación se lleva a cabo por el hombre, y en ésta sí cabe determinar si hay buena o mala fe. --- 1. Accesión natural. Presenta las siguientes formas: a) Aluvión; b) Avulsión; c) Nacimiento de una isla; d) Mutación del cauce de un río. --- En la artificial se distingue si se trata de inmuebles o de muebles. En inmuebles se distinguen tres formas de accesión artificial: edificación, plantación y siembra. En materia de mueble, hay cuatro formas de accesión artificial: incorporación, confusión, mezcla y especificación." (52)

En el caso particular que estamos estudiando, en los términos de los artículos 48 de la Ley Minera y 160 de su Reglamento, encontramos que los terreros "se consideran -son- accesiones de las concesiones mineras de explotación que se encuentren en el perímetro (de su lote) o que provengan de trabajos mineros ejecutados a su amparo." Ahora bien, el artículo 20 de la

(52) Rojina Villegas, Rafael.- Op. Cit. p. 97

Ley General de Bienes Nacionales determina que "las concesiones sobre bienes de dominio público no crean derechos reales...". Por consiguiente, de acuerdo con el numeran transcrito, tenemos que la concesión minera no tiene naturaleza inmueble supuesto que no crea entre su titular y la misma ningún derecho real.

Si consideramos, por otra parte, que el terrero en principio está formado por roca inerte con poco contenido mineralógico que fue extraído poco a poco del suelo o del subsuelo, esto es que "ab initio" tiene una naturaleza mueble, pero con el tiempo se vuelve inmueble, tendríamos que concluir que la cosa principal, la concesión minera es mueble y la cosa accesoria, el terrero, es originalmente mueble y después se convierte en inmueble, o sea que estamos frente a una accesión de mueble o inmueble, según sea el caso, a mueble.

A reserva de estudiar más adelante la anterior conclusión, para examinar la validez de la misma, considero oportuno dejar el punto hasta aquí y allegar más elementos que nos permitan precisar si lo anterior debe considerarse correcto o no.

Aclarado lo que debemos entender por accesión, recuérdese que señalábamos que el artículo 48 de la Ley Minera regula a los terreros bajo dos supuestos:

- 1) Los que son accesiones de las concesiones mineras de explotación por encontrarse depositados dentro de su perímetro (lote minero) que comprenda la concesión, y
- 2) Los que son accesiones de las concesiones mineras de explotación por provenir de trabajos de explotación amparados por dichas concesiones.

Estos dos supuestos son corroborados por el artículo 160 de su Reglamento, con la siguiente observación: en la Ley los supuestos mencionados están en el orden expresado, mientras que en el Reglamento está invertido ese orden; con otra salvedad, que en el Reglamento están mejor redactados dichos supuestos, y, por consiguiente mejor precisados. Así tenemos que:

a) Los terreros son accesiones de las concesiones de explotación a cuyo amparo se hayan efectuado los trabajos mineros de donde proceden (segundo caso de acuerdo a la Ley Minera), independiente de donde se encuentren, siempre que las concesiones estén en vigor. y

b) Cuando la concesión caduque o se extinga por cualquier causa, sus terreros serán accesiones de las concesiones que abarquen la superficie en donde se encuentren depositados (primer supuesto de la Ley Minera).

Desde luego, los dos supuestos que regula la Ley Minera -- parten de la base de que los terreros se encuentren siempre depositados en lotes mineros amparados por concesiones, lo que en la práctica no siempre ocurre, ya que son muchos los que se encuentran localizados en terrenos nacionales, ejidales, de propiedad particular, aguas, etc., casos que analizaremos a continuación. Pero, suponiendo que lo anterior no ocurriese y dedicándonos a los dos supuestos de referencia, encontramos las siguientes alternativas:

1. Terrero que es propiedad por accesión del titular de una concesión de explotación, por el simple hecho de estar ubicado en la superficie del perímetro de su lote minero, independientemente de quien lo haya formado.

Desde luego, lo anterior nos lleva a afirmar que todos aquellos terreros antiguos que se ignore de qué explotaciones proceden o provengan de concesiones caducas, quedan comprendidos en este supuesto. Por tanto, si alguien obtiene una concesión cuyo lote comprenda el terreno donde está formado un terrero, su titular podrá explotar el mismo puesto que éste ha pasado por accesión a esa concesión.

2. Terrero que es propiedad por accesión del titular de una concesión de explotación, por haberse formado con motivo de trabajos realizados al amparo de la misma, independien

temente de donde se encuentren.

De ahí que, en este supuesto, en caso de que el terrero se deposite en otro lote minero amparado por otra concesión de explotación vigente, no será de esta última, dado que, a nuestro juicio, procede este segundo caso sobre el primero, razón la cual creemos que está correcto el orden del Reglamento y no de la Ley y que el primer ordenamiento corrige al segundo. También, dentro de este mismo supuesto, debemos advertir que cuando el terrero se deposita en terreno que es libre, de acuerdo con el artículo 18 de la Ley Minera por no estar amparado por una solicitud de concesión o asignación minera, por éstas o por una zona de reservas mineras nacionales, dicho terrero es desde luego propiedad de la concesión de cuyos trabajos procede, mientras ésta se encuentre vigente.

Antes de proseguir con el análisis de los dos supuestos que regulan los artículos 48 de la Ley Minera y 160 de su Reglamento, es conveniente advertir que el artículo 33, cuarto párrafo, de la Ley citada y 257 de su Reglamento, autorizan al concesionario explorador a "explotar" y ahora vamos a ver el por qué, al transcribir dichos dispositivos:

Artículo 33: "...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 dispo--

ner, de las que obtengan en sus trabajos de exploración, siempre y cuando se encuentren expresamente consignadas en su título..."

Artículo 257: "La Secretaría podrá otorgar en los términos y condiciones que se establecen en este Reglamento, autorizaciones y para disponer de los productos minerales que con ellos obtengan, a los solicitantes de asignaciones o de concesiones de exploración..."

Lo anterior significa que el minero al estar efectuando sus reconocimientos geológicos, perforaciones, sus obras mineras, etc esto es, al estar realizando la exploración, mediante un trámite ante la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal puede apropiarse de los productos minerales que encuentre con motivo de dichos trabajos, esto quiere decir que podrá válidamente disponer de ellos, ya sea para beneficiarlos personalmente o para venderlos a terceros, y por consecuencia el precepto legal transcrito corrobora lo que habíamos dicho en relación con las definiciones de los terreros, que mediante la ejecución de trabajos exploratorios pueden formarse los mismos al igual que con trabajos de explotación. Si al minero le es dado aprovecharse en esta forma del mineral o disponer de él, como lo señala el Reglamento, vale la pena reiterar que se aprovechará de aquel mineral que más le reditúe y que el que no tenga mucho valor pasará a formar parte

de un terrero.

Volviendo a los dos supuestos previstos en los artículos 48 de la Ley y 160 de su Reglamento, pasemos a estudiar la parte -- histórica relativa a los terreros para ponderar cómo han sido - contemplados los mismos a través de las leyes mineras que han re gido la minería en nuestro país.

Comparación Histórica

En este apartado me ocuparé del estudio de las leyes mineras que han tenido vigencia en nuestro país, desde la época colonial hasta nuestros días, a efecto de conocer y evaluar el tratamiento legal que tuvieron los terreros a través del tiempo, y poder llegar a encontrar antecedentes de su naturaleza jurídica para hacer un balance y comparación con la ley actual.

Las leyes mineras a las que me referiré, son las siguientes:

- *Ordenanzas de 1584;
- *Ordenanzas de "Aranjuez" de 1783;
- *Código de Minería del Estado de Hidalgo de 1881;
- *Ley Minera del Estado de Durango de 1881;
- *Código de Minas de los Estados Unidos Mexicanos de 1884;
- *Ley Minera de los Estados Unidos Mexicanos de 1892;

- *Ley Minera de los Estados Unidos Mexicanos de 1909;
- *Ley de Industrias Minerales de 1926;
- *Ley Minera de los Estados Unidos Mexicanos de 1930;
- *Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia de Explotación y Aprovechamiento de Recursos Minerales de 1961; y
- *Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Minera de 1975.

ORDENANZAS 1584

"Ordenanza VIII.- Y porque hay algunas Minas viejas en nuestros Reynos, que antes de la publicación de la dicha nuestra Premática por Nos hecha en diez días del mes de Enero de mil y quinientos y cincuenta y nueve años se solían labrar, y beneficiar por sus dueños, ni actualmente las labran al tiempo que se hizo la dicha Premática; y asimismo se han descubierto, y labrado acá algunas otras Minas, y de las unas, y de las otras ay sacados Terreros, y Escoriales: Mandamos, que las personas, que quisieren labrar las dichas Minas, y beneficiar los dichos Terreros y Escoriales, sin perjuicio de el derecho, que sus dueños tuvieren a ellas, lo puedan hacer; y de los metales, que de las tales Minas se sacaren, paguen lo siguien-

te..." (53)

En el anterior precepto, encontramos que los terreros y escoriales (jales o graseros), podían ser aprovechados por los antiguos, mediante autorización que el Rey les concedía, imponiéndoles una contribución o impuesto sobre producción de los metales que obtuvieran de esos terreros o escoriales. Lo anterior significa que los terreros, eran "concesibles" a las personas que no eran dueños de ellos, cuando el dueño de los terreros no quisiese hacerlo.

ORDENANZAS DE 1783

TÍTULO VI

Artículo 17. "Por cuanto los desechaderos y terreros de minas abandonadas es de lo que regularmente se mantienen las Viudas y Huérfanos de los Operarios de Minería, los Ancianos e Inválidos, y demás gente miserable de este ejercicio, y aun todos los habitantes del lugar cuando las minas no están al corriente, prohibido que ningún Particular pueda denunciarlos para hacer uso privativo de ellos, salvo que denuncie también las Minas a que pertenezcan." (54)

(53) y (54) Ordenanzas de Minería. Comentarios y Legislación Minera hasta 1887. Consejo de Recursos Naturales No Renovables. Publicación 2 E. México 1961. Tomo I p.p. 42 y 18

Se autorizó mediante esta disposición que, en resumidas -- cuentas, cualquier persona pudiera aprovecharse de los terreros, solamente de aquellas minas que no estuvieran al corriente; esto es, que no hubieren pagado el "canon" o cumplido con alguna carga que se hubiere impuesto al minero que la explotaba. Lo anterior indica que de las minas que sí estaban al corriente, de ellas no podrían aprovecharse de los terreros que contuviera, y deduzco, en este caso, que los mismos serían de la propiedad del minero que explotaba la mina, mientras que ésta estuviera al "corriente".

Por otra parte, algo muy importante y distintivo del dispositivo que analizamos, es el hecho de prohibir la denuncia, o en otras palabras "la solicitud" específica de un terrero, para poder aprovecharse de ellos. Tendría que hacerse también la solicitud por la mina misma, desprendiéndose entonces que los terreros significaban una extensión o una "accesión" del fundo, al no poderlos explotar directa y exclusivamente, sino en función de la mina.

CÓDIGO DE MINERÍA DEL ESTADO DE
HIDALGO DE 1881

Artículo 174: "Los desechaderos y terreros de las minas pertenecen a los dueños de éstas, y sólo con su consentimiento podrán

removerse para prepararlos. De los de las minas abandonadas podrán aprovecharse todos los pobres que quisiesen, cuidando siempre de no azolvar los tiros y otras labores que hubiere en las cercanías; pero si las minas pasaren a nuevos dueños, a éstos pertenecerán los terreros." (55)

Mantiene el sistema de accesión de los terreros en favor de los dueños de las minas, cuando éstas no estuvieren abandonadas, esto es vigentes, al "corriente". Pero de los terreros de minas abandonadas, como postura altruista, sólo los pobres podrían aprovecharse de ellos tomando las precauciones necesarias.

LEY MINERA DEL ESTADO DE DURANGO DE
1881

Artículo 83: "Los terreros o desechaderos de las minas forman parte de éstas y pertenecen a los dueños de ellas, mientras las minas de que se han formado estén legalmente amparadas. No están dolo, serán denunciables dichos terreros o desechaderos, separadamente de las minas." (56)

Se sigue señalando el sistema de la accesión del terrero a

(55) y (56) Legislación Minera Mexicana. Consejo de Recursos Naturales No Renovables. Publicación 2 E. México, 1964, Vol. II, pp. 29 y 43

la mina, mientras esté legalmente amparada. Señala esta Ley en el numeral en cuestión algo importantísimo y una novedad al mismo tiempo: la posibilidad de denunciar o solicitar los terreros en forma exclusiva independientemente de la suerte que corra la mina. En cierta forma, esta ley establece la concesión "especial minera sobre terreros", que autoriza a su titular a explotarlos en forma directa e independientemente de la mina. Hasta esta ley, se acepta o autoriza la solicitud y la explotación exclusiva de un terrero.

CÓDIGO DE MINAS DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE
1884

Conviene abrir un paréntesis para destacar que este Ordenamiento, fue el primero en la vida independiente de México en tener observancia y obligatoriedad en toda la República, en virtud del Decreto del 14 de diciembre de 1883, por el cual se faculta al Congreso de la Unión para legislar en materia minera.

Artículo 94. "Los desechaderos y terreros de las minas abandonadas no son denunciables, sino denunciándose al mismo tiempo las minas de que proceden.

"Tampoco son denunciables los graseros y lameros de las fun

diciones y haciendas de beneficio abandonadas, en separación de las mismas haciendas." (57)

Este Código deroga la novedosa regla establecida por la Ley Minera del Estado de Durango, al declarar que no son denunciables los terreros por sí solos, sino hay que denunciar al mismo tiempo la mina de donde procedan (accesión).

Es necesario hacer notar que este Ordenamiento en el artículo que se comenta, se refiere a aquellos terreros formados de la mina de donde procedan. Esto es importante señalarlo porque como ya hemos visto, los terreros bien pueden estar en el perímetro de la mina que los produjo, o bien estar en otra área, que corresponda tal vez a otra mina o a un terreno libre.

LEY MINERA DE 1892

Desgraciadamente esta Ley no tiene ninguna referencia al tema central de la presente investigación.

LEY MINERA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1909

Artículo 134: "Los terreros constituyen una accesión del -

(57) Legislación Minera Mexicana. - Consejo de Recursos Naturales No Renovables. Op.Cit. p. 86

fundo minero de donde procedan. Si no pudiere determinarse la procedencia, la propiedad de los terreros se registrá exclusivamente por el derecho común." (58)

El artículo es muy claro al definir expresamente el carácter de accesividad de los terreros a la concesión minera, cuando se sabe que proceden del fundo minero que ampara dicha concesión, estableciendo como "novedad" que al ignorarse tal procedencia el terrero se registrá por el Derecho Común y pasará a ser propiedad del superficiario. También por accesión, pero en este caso referida a la propiedad superficial.

LEY DE INDUSTRIAS MINERALES DE 1926

Esta ley es la primera que tiene vigencia después de promulgada la Constitución de 1917. Su exposición de motivos interpreta y explica el sentido y alcance del dominio directo que ejerce la Nación sobre los minerales. Esta alusión, en mi parecer, es muy importante porque al establecer en forma directa el criterio de interpretación del texto del artículo 27 Constitucional, norma el espíritu de la ley o regulación minera, y es a ella a la que debe ceñirse cualquier duda o problema que sur-

(58) Legislación Minera Mexicana. - Consejo de Recursos... Op.Cit.

giere, por la importancia que le reconozco a la Exposición de Motivos de dicha Ley y por la ayuda que aportará a la presente investigación. Antes de citar los numerales de la misma, como lo he venido haciendo, me permitiré transcribir el texto que nos interesa de la referida Exposición de Motivos de la Ley de Industrias Minerales de 1926, que dice:

"De acuerdo con el párrafo cuarto del artículo 27 Constitucional, corresponde a la Nación el dominio directo de todos los minerales o substancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos constituyen depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos. Estos conceptos los aclara el constituyente, por si hubiere alguna duda, con los ejemplos que expresa en el mismo párrafo, que sigue diciendo: tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en las industrias; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los fosfatos susceptibles de ser utilizados como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos. Es decir, que conforme al precepto constitucional citado, son del dominio directo de la Nación: todas las substancias minerales naturales de ex

plotación útil que se hallen en yacimientos entre la masa del terreno.

Los conceptos anteriores quedaron mejor aclarados al decir el constituyente que las sustancias minerales que son del dominio directo de la Nación, se encuentran en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyendo depósitos cuya naturaleza es distinta de los componentes del terreno. En efecto, por yacimiento mineral se entiende todo elemento geológico en el que existan una o más sustancias minerales, en tal cantidad, que su explotación sea comercial, es decir, que la palabra yacimiento nada presume acerca de la forma o modo de ser de las acumulaciones minerales, sino únicamente que éstos sean de posible explotación comercial...

En vista de lo anterior, al reglamentar el párrafo cuarto del artículo 27 Constitucional, la Comisión no consideró conveniente seguir el método enumerativo, sino un sistema de exclusión, en vista de la imposibilidad de enumerar los millares de sustancias minerales conocidas y la multitud de formas que afectan sus yacimientos; y además, se desechó la enumeración, porque habrían quedado fuera del dominio directo de la Nación todas las sustancias minerales que actualmente no son conocidas y -- también todas las acumulaciones de sustancias minerales que actualmente no se consideran como yacimientos, por no ser comercial

su explotación, pero que con los progresos metalúrgicos e industriales llegarán a ser de explotación útil, constituyendo los yacimientos del porvenir." (59)

Entrando al análisis del tema materia de esta tesis, la Exposición citada se refiere a él, señalando:

"Los terreros se han considerado como formados por sustancias minerales naturales no aprovechadas por el concesionario al hacer la explotación, y por lo tanto son una accesión del lote donde se encuentran.

Los productos de desecho del beneficio parcial o total de los minerales que son los jales, las lamas, los graseros, etc., no se consideran como minerales naturales, sino como productos sujetos al derecho común, y solamente en el caso de que se encuentren depositados en el lecho de las aguas de jurisdicción federal o de terrenos de propiedad nacional, se otorgan concesiones para su aprovechamiento.

Con el fin de evitar que estos desperdicios arrojados a los cursos de agua vengán a azolvar sus cauces y durante las inundaciones a empobrecer las tierras aprovechadas en la agricultura, y siendo por otra parte necesario desde el punto de vista de la conservación de los recursos naturales el que esos desechos sean retenidos de manera efectiva para aprovechar, cuando

(59) Leg. Minera Mexicana. - Consejo de Recursos... Op. Cit. p. 227 y S.

el adelanto de la metalurgia lo permita, las substancias minerales que aún contienen, se ha impuesto la obligación de su almacenamiento en terreno propio y quedando sujetos esos depósitos al régimen de la propiedad privada para el futuro." (60)

El artículo de la Ley que se refiere a los terreros es el 21 que a continuación se transcribe:

Artículo 21.- "Se consideran accesiones concesionales de los lotes mineros o industriales, los terreros que se encuentren dentro del perímetro del mismo lote." (61)

La presente Ley continúa con la tradición jurídica mexicana al sostener que los terreros serán accesión del lote minero, ciñéndose estrictamente al área que ocupe éste, considerando que estas substancias siguen siendo del dominio directo de la Nación, por un elemento nuevo que nos aporta y que es el hecho de que el terrero está formado por substancias minerales naturales no aprovechadas por el concesionario al hacer su explotación. Corroboro lo anterior la circunstancia de que los jales, lamas y graseros que son producto residual del beneficio, se consideren sujetos al Derecho Común, esto es, se consideren accesión de la superficie y ya no de la concesión. En otras palabras, mientras el mine

(60) y (61) Leg Minera Mexicana. - Consejo de Recursos... Op.Cit.pp. 213 y 207

ral se encuentre en estado natural será accesión de la concesión; en caso contrario, de la superficie.

LEY MINERA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
DE 1930

Artículo 14.- "Se consideran accesiones de las concesiones mineras los terreros que se encuentren dentro del perímetro que comprenda la concesión, a menos que correspondan a la explotación de pertenencias amparadas por otra concesión. (Ley Art. - 4°)." (62)

Se señala la misma regla que he venido citando: los terreros son propiedad de la Nación, son accesión de los lotes mineros, admitiéndose en esta Ley una excepción, no en cuanto a su naturaleza jurídica, sino en cuanto a su procedencia, esto es, que los terreros provengan de "pertenencias" amparadas por otra concesión; esto obedece a que, como sucede en la práctica continua de la actividad minera, en muchas ocasiones los lotes mineros colindan entre sí, y con motivo de los trabajos mineros que en ellos se efectúan, se da el caso de que los terreros -- que se obtienen de uno de ellos pueden colocarse en el perímetro de otro lote, sin que esto signifique que los terreros pasaron a ser accesión de este último.

LEY REGLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL EN
MATERIA DE EXPLOTACION Y APROVECHAMIENTO DE RECURSOS
MINERALES DE 1961

Artículo 43: "Se considerarán accesiones de las concesiones mineras los terreros que se encuentren dentro del perímetro que comprenda la concesión, a menos que correspondan a la explotación de lotes mineros amparados por otra concesión o asignación." (63)

Por su parte, el Reglamento de esta Ley establece lo siguiente:

Artículo 139: "Los terreros son accesiones de las concesiones a cuyo amparo se hayan efectuado los trabajos mineros de donde provengan, independientemente del terreno en donde se encuentren depositados, mientras dichas concesiones estén en vigor. Cuando estas concesiones caduquen o se extingan por cualquier causa, los terreros serán accesiones de las concesiones que abarquen la superficie del lote en donde se encuentren depositados.

Los jales, escorias y graseros pertenecen al propietario o arrendatario de la planta de beneficio de donde procedan, independientemente del terreno en donde se encuentren depositados, a

(63) Leg. Minera Mexicana.- Consejo de Recursos... Op.Cit.p.425

menos que se encuentren en el lecho o fondo de las aguas de jurisdicción federal o zona federal correspondiente y la planta respectiva haya dejado de operar." (64)

Básicamente el texto del artículo de la Ley que se comenta, coincide con el de la Ley de 1930, teniendo ventaja la que ahora analizamos en introducir en su Reglamento una regla aclaratoria, ya que no contradice el texto de la Ley, al decirse en el artículo del Reglamento, que los terreros serán adquisición del lote de donde provinieron, mientras la concesión esté vigente, independientemente del terreno en donde se encuentren ubicados; no estándolo pasarán a ser adquisición del lote en donde se encuentren sitios.

En síntesis, tenemos que, salvo un ordenamiento a nivel estatal, que consideró a los terreros dentro del campo del derecho común y concesionables individualmente, la tradición jurídica minera en México muestra que la naturaleza jurídica de los terreros es la de un yacimiento de mineral propiedad de la Nación, al igual que el que se encuentra en una veta, manto o depósito, y por lo tanto su aprovechamiento es susceptible de efectuarse bajo el amparo de una concesión minera de explotación.

(64) Leg. Minera Mexicana. - Consejo de Recursos... Op.Cit. p.490

Lo anterior lo encuentro legalmente fundamentado, si tomamos en cuenta lo expresado en capítulos anteriores de la presente investigación, conforme al siguiente razonamiento: los minerales son del dominio directo de la Nación; éstos sólo pueden aprovecharse por los particulares mediante concesión administrativa de explotación de bienes del Estado, en la especie la minera; - siendo los terreros substancias minerales naturales no aprovechadas por el particular, porque las consideró de "baja ley", siguen siendo del dominio directo de la Nación y, por tanto, es correcto que se consideren como accesión de la concesión minera de donde provienen o de la que se encuentran ubicados, tal como se establece en la actual Ley Minera.

Los Terreros Abandonados

Al referirme al artículo 48 de la Ley Minera y 160 de su Reglamento, ponderamos las situaciones que pudieran derivarse en torno a los terreros, en cuanto a que éstos sean accesión de una concesión vigente de la que proceden, independientemente del sitio en el que se encuentren ubicados, o bien de una concesión -- también vigente por estar comprendidos en el perímetro de su lote. En ambos casos no existe ningún problema de interpretación de la Ley Minera y su Reglamento.

También vimos en el inciso histórico respectivo, que la tradición jurídica en nuestro país, siempre ha considerado a los terreros, como accesiones de las concesiones mineras, y actualmente tenemos que los Ordenamientos vigentes disponen en este sentido que lo serán únicamente de las de explotación.

Para el desarrollo de este apartado, partiré de dos planteamientos diametralmente opuestos en sus fundamentos y postulados, que se refieren a los criterios que se han emitido en torno a la problemática que señalados.

El primer planteamiento se refiere a que los terreros abandonados, al no ser aprovechados por el minero titular de la concesión de explotación, durante la vigencia de la misma, continúan siendo del dominio directo de la Nación. Refiriéndome al artículo 27 Constitucional, dijimos que hay bienes cuyo dominio no puede ser transmitido a los particulares, ya que la Nación se reservó para sí el mismo, y que entre esos bienes de dominio directo de la Nación se encuentran los yacimientos minerales. También se vio, al tratarse el aspecto histórico, que en la Exposición de Motivos de la Ley Minera de 1926, se precisó de manera clara que el terrero también es un yacimiento mineral y que por tanto es propiedad de la Nación.

Por otra parte, complementando lo anterior, diremos que el aprovechamiento y beneficio de las sustancias minerales por el titular de la concesión, debe ser material y jurídico, o sea que no basta que el minero saque el mineral de la tierra, lo desprenda, "lo haga suyo", se quede hasta ahí, sino que es necesario que disponga jurídicamente de él, al mandarlo a una planta de beneficio para su posterior tratamiento y por lo tanto para su aprovechamiento, o bien para vender ese mineral crudo a un tercero que lo beneficie.

Como dije, no basta que el minero "tumbé" y saque el mineral para que sea suyo; necesita además disponer de él para que mediante esa apropiación se integre el objetivo material y jurídico que encierra la concesión administrativa de explotación de bienes del Estado.

Prosiguiendo con el planteamiento que nos ocupa, del mismo se desprenden a su vez dos proposiciones que es necesario mencionar para dar apoyo científico a la presente investigación, para tener un punto de comparación sobre los criterios que se han expresado en torno a nuestro tema.

La primera de ellas es la que sostiene que, siendo los terreros del dominio directo de la Nación, se pueden concesionar es

pecíficamente; esto quiere decir que pueden explotarse mediante una concesión minera que autorice a su titular a aprovecharse -- directa y exclusivamente de ellos.

Esta opinión definitivamente no la comparto ya que al Estado interesa no sólo la explotación, el beneficio y aprovechamiento de las sustancias minerales, sino también la exploración de las mismas, esto es, conocer su ubicación y su cuantía, y, desde luego, que sean extraídas a la superficie para su aprovechamiento. Son, pues, a través de todas estas fases de la "explotación" minera como se satisface el interés del Estado al otorgar una concesión. Recuérdese simplemente que la Ley Minera de 1961, establecía en el penúltimo párrafo de su artículo primero, que la explotación comprende la exploración, la extracción y el beneficio de las sustancias minerales, y que el artículo segundo de la actual Ley Minera, confirma lo anterior al señalar, que se sujetarán a sus disposiciones, la exploración, explotación, beneficio y aprovechamiento de dichas sustancias.

Por tanto, no es posible otorgar concesiones que tengan por objeto únicamente explotar y beneficiar terrenos.

De los razonamientos señalados con anterioridad tenemos que de la Ley Minera y el criterio oficial de la Dirección General -

de Minas de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Parastatal, se desprende que no es posible la existencia de concesiones para explotar únicamente el terrero, por lo que en la actualidad no se puede llevar a la práctica dicha posibilidad.

La segunda posición señalada, que se deriva del planteamiento original, consiste en que al otorgarse una concesión minera, (actualmente tiene que ser de explotación), los terreros quedan comprendidos en ella, por ser del dominio directo de la Nación, pero a través de la figura jurídica de la accesión.

Esta postura, que además está fuera de discusión, es la que recoge la Ley Minera vigente y su Reglamento, ya que al obtenerse la concesión de explotación, los terreros que se encuentren en el área que comprenda la concesión pasan a formar parte de ésta, asimismo, comprende también los que se obtengan con motivo de los trabajos que se realicen en el lote que ampara, ya que como había mos visto los terreros por contener mineral en estado natural con tinúan siendo del dominio directo de la Nación, y por lo tanto pueden ser aprovechados por los particulares mediante concesión de explotación.

Algunos críticos suponen que la Ley Minera fue omisa en de-

terminar o aclarar el régimen jurídico de los terreros que se localicen en terrenos que no están amparados por asignaciones o concesiones o sus solicitudes ya que en este caso, sostienen, pasan por accesión al régimen de propiedad que rija en la superficie, postura que la hacen consistir por un supuesto silencio o falta de claridad de la legislación menera, como adelante veremos.

Creo fundamentado el criterio de que los terreros son del dominio directo de la Nación, y por consiguiente válida la disposición de la Ley Minera de que los mismos sean aprovechables a través de la concesión, pero además podríamos señalar que resulta más razonable que sea un minero el que explote los terreros y los haga redituables, volviéndolos a colocar en el ciclo de producción-beneficio, y no el superficiario que, las más de las veces, es una persona no instruida en la cuestión minera, carente de conocimientos, capacidad técnica y económica que lo más seguro sea no saber qué hacer con ellos o ni siquiera sepa lo que son.

La tradición legislativa-minera que considera, en definitiva, los terreros como accesión de la concesión minera, atiende además, entre otras razones prácticas, de utilidad, a la necesidad de que ese mineral se integre al ciclo productivo, como di-

jimos, y con ello se satisfagan los fines que al Estado pretende al otorgar una concesión.

Bastarían estos razonamientos para determinar que, ante el "silencio" de la Ley Minera respecto a los terreros abandonados, esto es, no amparados por ninguna concesión, los mismos no pueden pasar por adquisición al dueño de la superficie, pero no es así. Encontramos que se da un segundo planteamiento que sostiene que los terreros que no fueron utilizados por su titular y que quedaron abandonados en terreno libre (no concesionado), pasan por adquisición a ser propiedad del dueño del terreno superficial, al caducar o extinguirse la concesión minera de explotación del lote de donde provinieron o de aquella en la que se encontraban ubicados, saliendo con ello del dominio directo de la Nación y del régimen minero.

Esta postura, en lo particular, no la comparto por todas las consideraciones que expresé en el punto anterior, señalando, además, que de aceptarse esta opinión, se caería en una diversidad de regímenes jurídicos, atendiendo al que rija la superficie, como adelante veremos.

El planteamiento en cuestión, viene a ser precisamente el

criterio oficial sostenido por la Dirección General de Minas de pendiente de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Parastatal y el mismo se describe en la siguiente forma:

El concesionario minero a partir del momento en que desprende el mineral de su lecho, desde que lo extrae o "tumba" del seno de la tierra o lo separa del suelo, tratándose de explotación en mina o a tajo abierto, respectivamente, pasa a ser de su propiedad, esto es, ese mineral pasa a formar parte de su haber patrimonial, y si llega a formar terreros con el mineral que consideró poco redituable por su escaso valor mineralógico, éstos son de su propiedad mientras su concesión esté vigente, pero los pierde si ésta caduca. Suponiendo que las concesiones que amparaban el lote de donde provinieron o donde se encontraban ubicados, caducan o se extinguen y los terreros son abandonados por el ex-titular de la concesión y, al no querer aprovecharlos, éstos se consideran "cosa abandonada" y pasan por accesión a ser parte del terreno superficial y, por tanto, propiedad del dueño de éste, equiparándose, en esta forma, los terreros a sustancias minerales no reguladas por la Ley Minera, como sustancias no concesibles en virtud de que el mineral que los contiene dejó de ser del dominio directo de la Nación.

En otras palabras, siguiendo el criterio de la Dirección General de Minas, en el sentido de que las sustancias minerales contenidas en el terrero han dejado de ser del dominio directo de la Nación y, por tanto, éstas se equiparan a las sustancias minerales no concesibles en los términos del artículo tercero de la Ley Minera, razón por la cual pasan a ser accesión de la superficie, llegaríamos a la conclusión necesaria de que, de encontrarse tales terreros en los cauces de las corrientes y los vasos de los lagos, lagunas y esteros; o en las riberas y zonas federales de las corrientes; o en presas, diques y sus vasos, canales, bordos y zanjas; o en terrenos baldíos y en los demás inmuebles inembargables e imprescriptibles o en terrenos ganados natural o artificialmente al mar, ríos, corrientes, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; o en tierras y aguas del dominio privado de la Federación; o en bienes vacantes sitios en el D.F., o en bienes que hayan formado parte de las entidades de la Administración Pública Paraestatal que se extingan o en los demás inmuebles que por cualquier título adquiriera la Federación, serían de su propiedad en todos los casos señalados y en consecuencia podría disponer de ellos o transmitir su aprovechamiento a particulares.

Bajo estos presupuestos, se sostiene que el régimen legal

aplicable a los terreros, lo será del que rija la propiedad que los contenga. En esta forma el interesado en explotarlos deberá estimar a quién pertenece el terreno superficial, o lugar en que se encuentran los terreros, para saber cuál es el régimen jurídico aplicable y, de esa manera, establecer cómo llegar a ocupar, adquirir y aprovechar dichos terreros.

Ahora bien, pretendiendo que la presente investigación tenga utilidad práctica y sea un instrumento para aquél interesado en el tema, para aquella persona que desee explotar o aprovecharse de un terrero abandonado, a continuación analizaré las normas de carácter público y privado que regulan la propiedad superficial y el régimen jurídico de las sustancias minerales que no pertenecen al dominio directo de la Nación y que están exceptuadas de la aplicación de la normatividad minera, con el propósito de reafirmar el criterio que se sustenta en este trabajo, contrario, como señalé, al criterio oficial a que he hecho referencia.

Se verá, por consiguiente, el Código Civil del Distrito Federal, la Ley General de Bienes Nacionales, la Ley Federal de Aguas y la Ley Federal de Reforma Agraria.

SUSTANCIAS MINERALES NO REGULADAS POR LA
LEY MINERA

El Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y Federal para toda la República, de 30 de agosto de 1929, -- dice en su Exposición de Motivos lo siguiente: "El Código Civil rige en el Distrito Federal y en los Territorios Federales; pero sus disposiciones obligan a todos los habitantes de la República, cuando se aplican como supletorias las leyes federales, en los casos en que la Federación fuere parte y cuando expresamente lo manda la ley. En esos casos, las disposiciones del Código Civil no tienen carácter local; con toda propiedad puede decirse que están incorporadas, que forman parte de una ley federal y, por lo mismo, son obligatorias en toda la República. Además, quedaría desvirtuado el propósito de uniformidad buscado por el legislador al declarar la competencia federal la materia respectiva, si se aplicaran como supletorias las diversas legislaciones civiles de los veintiocho Estados de la Federación." (65)

Afirma el comentario anterior el artículo primero del mis-

(65) Fragmento de la Exposición de Motivos del Código Civil para el D.F. - En su parte relativa al Libro Primero. - Código Civil del D.F. - Editorial Porrúa, S.A., México, 1984. p. 11

mo, que establece que "Las disposiciones de este Código regirán en el Distrito Federal en asuntos del orden común, y en toda la República en asuntos de orden federal."

Refiriéndome ahora al tema que nos ocupa, tenemos que el Capítulo III del Título Segundo del Libro Primero del mismo Código, nos habla de los bienes considerados según las personas a las que pertenecen y señala, en su artículo 764, que hay bienes del dominio del poder público o de propiedad de los particulares (concepto de propiedad privada señalado en el primer párrafo del artículo 27 Constitucional al que ya hice referencia en el segundo capítulo de la presente investigación).

Respecto a los bienes del dominio del poder público, el artículo 765 dispone que pertenecen a la Federación, a los Estados o a los Municipios. Por su parte el artículo 767 nos señala que los bienes del dominio público se dividen en bienes de uso común, bienes destinados a un servicio público y bienes propios. De esta forma tenemos que la Federación, los Estados y los Municipios tienen cada uno de ellos, respectivamente, bienes de uso común, bienes destinados a un servicio público y bienes propios; por lo que a continuación, siguiendo el texto que señala el mismo Código, daré el concepto de los términos antes indicados -

princiando con el artículo 768 que define los bienes de uso común diciendo que son inalienables e imprescriptibles y que pueden aprovecharse de ellos todos los habitantes, con las restricciones establecidas en la ley. Por lo que se refiere a los bienes destinados a un servicio público y refiriéndose también a los bienes propios el artículo 770 dispone que los bienes destinados a un servicio público y los bienes propios pertenecen en pleno dominio a la Federación, a los Estados o a los Municipios, pero los primeros son inalienables e imprescriptibles, mientras no se les desafecte del servicio público a que se hallen destinados. Por último, por bienes propios debemos entender aquéllos a los que alude el artículo 772 que nos indica que los mismos son aquellas cosas propiedad de los particulares cuyo dominio les pertenece legalmente, y de las que no puede aprovecharse ninguno sin consentimiento del dueño o autorización de la ley.

Respecto a esta última clase de bienes señalamos que la Nación, los Estados y los Municipios y las demás corporaciones de carácter público reconocidas por la Ley, tienen personalidad jurídica y por lo tanto son capaces de ser propietarios de bienes y derechos en una forma individualizada, "particular", diríamos.

En cuanto a los bienes del dominio del poder público el ar

Artículo 766 ordena: "Los bienes del dominio del poder público se regirán por las disposiciones de este Código en cuanto no esté determinado por las leyes especiales." Entre esas "leyes especiales" a que alude el numeral en cuestión, se cuentan la Ley General de Bienes Nacionales que regula, entre otros, los bienes del dominio de la Federación y otras leyes que regulan lo mismo para los Estados y los Municipios.

Como conclusión del análisis del Ordenamiento en cuestión, señalaré que:

Para la Dirección General de Minas los terreros abandonados que se encuentren en la superficie de bienes destinados a un servicio público o bienes propios de la Federación, Estados o Municipios les pertenecen respectivamente a estas entidades; y los terreros que se encuentren en bienes de propiedad privada les pertenecerán a sus respectivos dueños.

Si los terreros se encontrasen, por ejemplo, en terrenos de uso común, todos los habitantes podrían aprovecharlos, cosa que no es posible ya que los terreros pertenecen al dominio directo de la Nación.

Ahora bien, si el terrero estuviera ubicado en el área que comprendiera un bien de servicio público, el mismo quedaría afectado al servicio público y no podría ser aprovechado, situación que cambiaría si consideramos a los terreros como propiedad de la Nación, que interesa al Estado su explotación y beneficio, lo que llevaría a considerar las ventajas de su aprovechamiento sin menoscabo del servicio público.

Si el terrero se ubicara en el perímetro de un bien de propiedad privada de la Federación, de algún Estado o Municipio, aplicando el criterio oficial, la Federación, los Estados o los Municipios podrían dedicarse a explotarlos, evento que no podría darse en la práctica porque los terreros al ser del dominio directo de la Nación, un tercero que solicite la concesión minera, de exploración primero, y de explotación, posteriormente, por el área que comprenda la ubicación de los terreros, podrá, como ya se estudió, apropiarse de ellos y explotarlos.

Los minerales que regula la Ley Minera en su artículo tercero, que se encuentren en un yacimiento, depósito o terrero, independientemente de su forma, presentación y ubicación, son del dominio directo de la Nación y por lo tanto, la clasifica-

ción de los bienes que señala el capítulo comentado del Código Civil es ajena al régimen jurídico de dichas sustancias, debiéndose aplicar en esta forma, la regulación minera.

LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES

El estudio de la Ley General de Bienes Nacionales, la Ley Federal de Aguas y la Ley Federal de Reforma Agraria será sólo de aquellos bienes inmuebles donde se puedan ubicar y/o localizar minerales no sujetos a la legislación minera, con el propósito de determinar cuál sería el régimen jurídico al que tales minerales estarían sujetos, considerando que los terreros se asimilaran a estas sustancias.

Estudiaré en principio la Ley General de Bienes Nacionales

Quedó ya establecido que entre los bienes de dominio del poder público, se encuentran los que pertenecen a la Federación, siendo éstos, como se mencionó, los siguientes: bienes de uso común, bienes destinados a un servicio público y bienes propios. La ley que en esta ocasión nos toca comentar constituye el régimen jurídico de estos bienes; esto es, regula el régimen patrimonial de la Federación.

Antes de entrar al análisis de dicha regulación, conviene recordar el concepto de patrimonio del Estado que da el maestro Fraga: "El conjunto de bienes materiales que de modo directo o indirecto sirven al Estado para realizar sus atribuciones consti

tuye el dominio o patrimonio del propio Estado." (66)

Siguiendo con el propósito del presente apartado, señalo a continuación el artículo 1° de la Ley comentada que dispone: "El patrimonio nacional se compone de: I. Bienes de dominio público de la Federación; y II. bienes de dominio privado de la Federación."

Los bienes de dominio público están determinados por el artículo 2°, entre los cuales se encuentran, para fines de este estudio, los de uso común, los inmuebles destinados a un servicio público, los terrenos baldíos y demás inmuebles inembargables o imprescriptibles y, por último, los terrenos ganados natural o artificialmente al mar, ríos, corrientes, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional.

De esta lista habrá que aclarar que los bienes de uso común, de acuerdo con el artículo 29 de la propia Ley, son: los cauces de las corrientes y los vasos de los lagos, lagunas y esteros de propiedad nacional, las riberas y zonas federales de las corrientes, las presas, diques y sus vasos, canales, bordos y zanjas, etc., y otros que no viene al caso citar.

Respecto a los bienes destinados a un servicio público, el artículo 34 los enumera y son, entre otros, los inmuebles destinados o utilizados por los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial de la Federación, por dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, los predios rústicos utilizados por la Federación, los inmuebles federales destinados al servicio de los Gobiernos de los Estados y Municipios; etc.

Es preciso advertir que en lo antes expuesto, encontramos que varios de los bienes de dominio público de la Federación -- tienen su regulación específica y, por tanto, habrá de ser a la luz de la misma como determinaremos la situación jurídica de los terreros que ahí se localicen. Tal es el caso de los que se encuentren en las aguas propiedad de la Nación o en inmuebles pertenecientes al régimen ejidal. También resulta difícil suponer casos en los que existan terrero: en inmuebles destinados a un servicio público, pero si el mismo se diera no dudamos en creer que sería imposible explotarlo porque consideramos prioritaria la prestación del servicio público al beneficio que se obtiene a través de la explotación de tales terreros.

Por lo tanto, hasta aquí, nos quedamos con la posibilidad de terreros sobre terrenos baldíos, que es la que se presenta

en la realidad. En consecuencia, cuando hablemos de bienes del dominio público de la Nación, nos estaremos refiriendo a este último en concreto.

Pasando a los bienes de dominio privado de la Federación, el artículo 3° de la Ley, nos indica que son: I. Las tierras - y aguas no comprendidas en el artículo 2° de esta Ley, que sean susceptibles de enajenación a particulares;... III. Los bienes ubicados dentro del Distrito Federal, considerados por la legislación común como vacantes; IV. Los que hayan formado parte de entidades de la Administración Pública Paraestatal que se extingan;... VI. Los demás inmuebles y muebles que por cualquier título jurídico adquiera la Federación...

En relación a la forma y condiciones en que el particular puede aprovecharse de los bienes que forman el patrimonio de la Federación o bien explotarlos mediante contratos, usos, permisos, concesiones, etc. tenemos que el artículo 9° de la Ley que analizamos, en su parte relativa, dispone: "quedan sujetos a las disposiciones de esta ley y de sus reglamentos los actos de adquisición, administración, uso, aprovechamiento, explotación y enajenación de bienes inmuebles federales;..." (tanto de dominio público como privado).

Por su parte, el tercer párrafo del artículo 20 de la Ley dispone que podrán otorgarse concesiones sobre inmuebles de dominio público de la Federación, correspondiendo a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) otorgarlas conforme a las facultades que le concede la Ley a esta dependencia, según lo preceptuado en el artículo 8° de la misma, que dice: "Salvo lo que dispongan otras leyes que rijan materias especiales respecto del patrimonio nacional, corresponde a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología lo siguiente: III. Otorgar y revocar concesiones o permisos para el uso, aprovechamiento o explotación de los bienes inmuebles de dominio público."

Sin embargo, no obstante la posibilidad del otorgamiento de la concesión que habla la fracción III del artículo cuestionado, la Ley a la que hemos venido haciendo referencia posibilita la celebración de contratos destinados al mismo efecto. La fracción cuarta alude a ellos en la forma siguiente: la SEDUE podrá también: "IV.- intervenir en la adquisición, control, administración, enajenación, permuta, inspección y vigilancia de los bienes inmuebles federales, y en su caso, celebrar los contratos relativos para el uso, aprovechamiento y explotación de los mismos, de acuerdo con las bases, criterios y lineamientos de política que establezca."

Dentro del capítulo tercero de la Ley, que habla de los -- bienes de dominio público, el artículo 16. 2º párrafo, señala - que se regirán sin embargo por el derecho común, los aprovecha- mientos o accesorios, compatibles con la naturaleza de estos - bienes, como la venta de frutos, materiales o desperdicios.

Dado que la fracción IV del artículo 8º comentado, al men- cionar exclusivamente "bienes inmuebles federales", no hace dis- tinción entre bienes de dominio público o privado, autoriza in- terpretar que son objeto también de contratos para la explota- ción o aprovechamiento, aquellos bienes considerados de dominio privado de la Federación. Para apoyar la anterior aseveración, será conveniente citar algunos artículos de la Ley que en forma directa y concreta se refieren al aprovechamiento o explotación de estos bienes.

El artículo 71 dispone que: "Los bienes de dominio privado pueden ser objeto de todos los contratos que regula el derecho común. Se exceptúan solamente los de comodato y las donaciones no autorizadas en esta Ley." Más específicamente, el 58 señala: "Los inmuebles de dominio privado que no sean adecuados para -- destinarlos a los fines que se refiere el artículo anterior (el artículo 57 se refiere a aquellos bienes que prioritariamente -

se destinen al servicio de la Federación) podrán ser objeto de los siguientes actos de administración o disposición: ...VI. Enajenación a título oneroso, en favor de las personas de derecho privado que requieran disponer de dichos inmuebles para la creación, fomento o conservación de una empresa que beneficie a la colectividad;...".

Por lo que se refiere al régimen jurídico que les es aplicable a los bienes de dominio privado, el artículo 6° al respecto menciona: "Los bienes de dominio privado, con excepción de los comprendidos en la fracción I del artículo 3°, se registrarán siempre por la legislación federal de tierras, bosques y aguas, y demás especiales, estarán sometidos, en todo lo no previsto por esta ley: I. Al Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y toda la República en Materia Federal; y II. En las materias que dicho Código no regule, a las disposiciones de carácter general, de policía y desarrollo urbano correspondientes."

En relación al concepto de bienes propios, correlacionando las normas establecidas por el Código Civil y las de la Ley General de Bienes Nacionales, los bienes que señala este ordenamiento en su artículo 3°, esto es bienes de dominio privado, son en realidad como lo dispone el Código Civil, bienes propios

que corresponden a la Federación, Estados y Municipios, respectivamente.

En cuanto al régimen que manifiestan los bienes de dominio privado, el poder que sobre ellos ejercen las entidades públicas, es el que corresponde o tiene la misma naturaleza que la propiedad en Derecho Privado. En relación a este punto el maestro Andrés Serra comenta: "... Otros bienes del Estado están sometidos a normas, incluso las del Código Civil, que hacen suponer que la propiedad del Estado sobre estos bienes, es de la misma naturaleza que la propiedad en Derecho Privado." (67)

Teniendo como base los presupuestos legales antes dados y siguiendo el criterio de que los terreros abandonados pasan a ser propiedad del superficiario por accesión, tendríamos que aquellos terreros ubicados sobre terrenos baldíos pasarían a formar parte de estos últimos y con ello se estaría en la posibilidad de que la SEDUE pudiera otorgar concesión o permiso a un particular para su aprovechamiento, en los términos del tercer párrafo del artículo 2º de la Ley en estudio, o bien celebrar contratos para los mismos fines. Aún más, considerando que el terrero por su carácter de accesorio cae dentro de lo previsto en el segundo párrafo del artículo 16, se regiría por el derecho (67) Serra Rojas, Andrés. - Op.Cit. p.762

que corresponden a la Federación, Estados y Municipios, respectivamente.

En cuanto al régimen que manifiestan los bienes de dominio privado, el poder que sobre ellos ejercen las entidades públicas, es el que corresponde o tiene la misma naturaleza que la propiedad en Derecho Privado. En relación a este punto el maestro Andrés Serra comenta: "... Otros bienes del Estado están sometidos a normas, incluso las del Código Civil, que hacen suponer que la propiedad del Estado sobre estos bienes, es de la misma naturaleza que la propiedad en Derecho Privado." (67)

Teniendo como base los presupuestos legales antes dados y siguiendo el criterio de que los terreros abandonados pasan a ser propiedad del superficiario por accesión, tendríamos que aquellos terreros ubicados sobre terrenos baldíos pasarían a formar parte de estos últimos y con ello se estaría en la posibilidad de que la SEDUE pudiera otorgar concesión o permiso a un particular para su aprovechamiento, en los términos del tercer párrafo del artículo 2° de la Ley en estudio, o bien celebrar contratos para los mismos fines. Aún más, considerando que el terrero por su carácter de accesorio cae dentro de lo previsto en el segundo párrafo del artículo 16, se regiría por el derecho (67) Serra Rojas, Andrés. - Cp.Cit. p.762

común y podrían ser vendidos sin mayor problema. En igual circunstancia se encontrarían los terreros que estuvieren en bienes de dominio privado de la Federación: podrían ser objeto de enajenación a título oneroso en los términos del numeral 71 de la Ley.

Desde luego, no creemos que lo anterior sea correcto y lo pusimos para ver hasta dónde podía conducirnos al criterio de que los terreros abandonados siguen la suerte de la propiedad superficial. No resulta congruente, por ejemplo, que fuera la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología quien otorgase a los mineros la concesión para explotar un terrero, o celebrase contratos para los mismos fines, o bien que en calidad de bienes de dominio privado fuesen objeto de venta, permuta, donación, etc., como ocurre con estos últimos.

Hemos afirmado que las sustancias minerales contenidas en un terrero siguen siendo del dominio directo de la Nación, que por ello continúan reguladas por la legislación minera. Por consiguiente, aplicando este punto de vista tenemos que el terrero, independientemente de que se encuentre en bienes del dominio público o privado de la Federación, será concesión de la concesión minera que al efecto se expida y que la comprenda dentro de su lote respectivo. Pensamos que a este punto se refiere

el tercer párrafo del artículo 2° de la Ley en estudio cuando - dice que la SEDUE podrá otorgar concesiones... "salvo lo que - dispongan otras leyes que rijan materias especiales respecto del patrimonio nacional." Pero aún más, dentro de nuestra posición resulta inadmisibles pensar, por ejemplo, que un terrero ubicado en la superficie de un terreno baldío pudiese ser accesión - de este último toda vez que entonces llegaríamos a la situación absurda de que un bien del dominio público de la Nación -el terrero- se acciona a otro bien de la misma categoría -el terreno baldío-.

LEY FEDERAL DE AGUAS

La Ley Federal de Aguas reglamenta las disposiciones en materia de aguas de los párrafos quinto y sexto del artículo 27 Constitucional y tiene por objeto regular la explotación, uso y aprovechamiento de las aguas propiedad de la Nación, incluidas las del subsuelo libremente alumbradas mediante obras artificiales, para que se vigile su extracción, utilización y veda, conforme lo exige el interés público.

Esta ley considera en su artículo 5° que son propiedad de la Nación, y en consecuencia bienes de dominio público de la Federación, las aguas que se describen en las once fracciones que enumera. Este dispositivo viene sólo a señalar casuísticamente las aguas que por su ubicación y naturaleza deben considerarse dentro de dicho régimen jurídico. Reiterando conceptos expresados a lo largo de la presente investigación, en especial al citar la Ley General de Bienes Nacionales, tenemos que en su artículo 2° fracción II, dispone que las aguas (bienes comprendidos en el párrafo quinto del artículo 27 Constitucional) son de dominio público, de donde resulta una concordancia en los principios que establece la Constitución Política, la Ley de Bienes Nacionales y la Ley de Aguas, por lo que en esta ocasión

expresaré en forma muy breve, sólo aquellas disposiciones de la Ley de Aguas que ofrezcan interés para el presente tema.

Mencionamos que el artículo 5° de la Ley de Aguas señala -cuáles son aquéllas que pertenecen a la Nación, y más adelante el artículo 6° hace extensivo el concepto, por lo que se refiere al suelo o al lugar donde se encuentran contenidas las mismas. A continuación transcribo este último artículo: "Son también propiedad de la Nación: II. Los terrenos ocupados por los vasos de los lagos, lagunas, esteros, presas o depósitos cuyas aguas sean de propiedad nacional; III. Los cauces de las corrientes de propiedad nacional; IV. Las zonas federales contiguas a los cauces de las corrientes, a los vasos o depósitos de propiedad nacional, constituidas por una faja de diez metros de ancho o cinco metros, cuando la anchura de los cauces sea de cinco metros o menor; VIII. Las presas, diques y sus vasos, canales, drenes, bordos, zanjas y demás obras hidráulicas, para la explotación, uso, aprovechamiento y manejo de las aguas nacionales con sus zonas de protección en la extensión que en cada caso fije la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos; y IX. La flora y fauna acuáticas, las substancias y demás materiales que contengan las aguas de propiedad nacional."

Por lo que se refiere al otorgamiento de concesiones o per

misos para aprovecharse y beneficiarse de las sustancias que pueden encontrarse en alguna forma en los sitios o depósitos que se describen en los incisos comentados, tenemos en primer lugar que la facultad de expedir estos actos corresponde a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, según lo expresado por la fracción IV del artículo 17 de la ley en estudio, que a la letra dice: "Son atribuciones de la Secretaría: ... IV. Otorgar las asignaciones, concesiones o permisos para la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales;...".

La interpretación que deduzco de los artículos citados es que tomando en cuenta que también se consideran propiedad de la Nación los bienes señalados en el artículo 6° de la Ley, éstos podrán ser objeto de concesiones para su explotación, como es el caso de las sustancias minerales.

Por su parte, el artículo 147 de la Ley de que se trata señala: "La Secretaría antes mencionada podrá otorgar asignaciones o concesiones para la explotación de materiales de construcción, en los cauces, vasos y zonas federales, siempre que no se perjudique el régimen hidráulico y la calidad del agua, de la corriente, lago, laguna o estero de que se trate...".

Analizando en concreto disposiciones reglamentarias, el Reglamento que instrumenta la Ley prevé en su artículo 20 la posi

bilidad de solicitar a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos la ocupación temporal o permanente de cauces, vasos o zonas federales, ocupaciones que podrán ser referidas precisamente a la explotación de sustancias que se encuentren en dichos cauces, vasos o zonas federales.

Por todo lo expuesto es de concluirse que si existen sustancias minerales o terreros en aguas de propiedad nacional, o mejor dicho en los suelos, cauces o depósitos que los contengan, podrá obtenerse una concesión para explotar dichas sustancias, en los términos de la Ley Minera ante la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, sin perjuicio de que alguna persona solicitare antes ante la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos concesiones o permisos para la explotación, uso o aprovechamiento de los materiales que contengan las aguas nacionales. En todo caso, creemos, correspondería al Ejecutivo Federal ponderar cuál concesión cree más conveniente, o aplicar el principio "Prior Tempore, Potior Iure" a la concesión -- primero solicitada.

De aceptarse el criterio de que los terreros pasan a ser -- posesión de la superficie donde se encuentren, tendríamos entonces que aceptar que si tales terreros se localizan en terrenos -- ocupados por vasos de lagos, lagunas, en cauces de las corrien-

tes federales o presas, habría que solicitar la concesión para explotarlos no ya a la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, sino a la de Agricultura y Recursos Hidráulicos, en los términos de la fracción IV del artículo 17 de la Ley de Aguas, cosa que tampoco nos parece razonable.

LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA

Pasaré ahora a hacer el análisis de la Ley Federal de Reforma Agraria con el mismo esquema y orden de ideas que he venido aplicando a las regulaciones sujetas al Derecho Público ya comentadas.

La Ley que ahora nos toca estudiar, en su Libro Segundo, de nominado "El Ejido", que consta de dos títulos, contempla en el primero la representación y las autoridades internas de los núcleos agrarios y en el segundo el régimen de propiedad de los bienes ejidales y comunales, mientras que en el Libro Tercero, intitulado "Organización Económica del Ejido", su primer capítulo se refiere al régimen de explotación de los bienes ejidales y comunales. En síntesis, estos libros regulan la personalidad jurídica de los ejidos y comunidades agrarias, comprendiendo el órgano de representación a través del cual se manifiestan, así como su régimen patrimonial, señalándose concomitantemente su régimen de explotación.

Tomando como antecedente la norma fundamental, la ley reglamentaria y la doctrina, señalaré que el régimen de propiedad ejidal y comunal engloba los bienes llamados ejidales que cons-

tituyen el patrimonio de los núcleos de población; en otras palabras lo que se denomina en Derecho "ejido" es el conjunto de bienes, tierras, aguas, bosques, montes, capitales, muebles, -- que integrando un todo patrimonial, constituyen una auténtica propiedad del núcleo de población ejidal, el cual tiene la condición de persona moral. En este sentido, la palabra "ejido" cobra otra significación al señalársele como la propia persona jurídica titular de los bienes de que se ha dotado a un núcleo de población en aplicación de las leyes agrarias. La naturaleza jurídica de la institución a la que me refiero, se desprende del artículo 25 del Código Civil al catalogarlos como personas morales, y como tales los ejidos y comunidades agrarias se componen de un patrimonio propio y gobierno interno.

En cuanto al señalamiento de estas entidades, el tratadista Mendieta y Núñez clasifica a los sujetos de Derecho Agrario en "colectivos (comunidades agrarias y núcleos de población cuya personalidad, cierta e innegablemente jurídica, aun cuando no está lo suficientemente definida por el Derecho) e individuales." (68)

Pasando a analizar los atributos de la personalidad de los

(68) Citado por Antonio de Ibarrola. - Derecho Agrario. Editorial Porrúa. México, 1975. p. 255

ejidos y comunidades agrarias, decimos que a estas entidades la Ley de Reforma Agraria les otorga personalidad jurídica propia, siendo que sus autoridades internas son tres: la primera y la máxima autoridad es la Asamblea General, luego le siguen el Comisariado Ejidal y de Bienes Comunales y por último los Consejos de Vigilancia, lo anterior conforme a los artículos 22 y 23 de la Ley citada.

Por lo que respecta a la representación del ejido, el Art. 37 dispone que al Comisariado Ejidal le corresponde la misma, y el artículo 48 establece que lo será con las facultades de un mandatario general, pudiendo administrar los bienes ejidales con las limitaciones que la Ley señala y realizar con terceros las operaciones y obligaciones previstas en la Ley.

En relación al patrimonio de los ejidos y comunidades, que es esencialmente las tierras y aguas de que se les dota, el Art. 51 dispone que el mismo se constituye a partir de la publicación de la resolución presidencial correspondiente.

Las características de los derechos que sobre los bienes agrarios adquieren los núcleos de población, se encuentran especificadas en el artículo 52 y son las siguientes: son inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransmisibles y por -

tanto no podrán, en ningún caso ni en forma alguna, enajenarse, cederse, transmitirse, arrendarse, hipotecarse o gravarse, en todo o en parte. Serán inexistentes las operaciones, actos o contratos que se hayan ejecutado o que se pretendan llevar a cabo en contravención de este precepto.

Habiendo citado los numerales en cuestión, y analizado -- brevemente los aspectos doctrinales, he manifestado que los ejidos y comunidades agrarias son personas jurídicas, dotadas de un patrimonio, capaces de expresar su voluntad o manifestarse a través de su representante o mandatario legal, y las características que se atribuyen a los bienes que forman su patrimonio. Por ello, con los elementos que han sido aportados, me referiré ahora, básicamente al dispositivo de la propia Ley de Reforma Agraria que ofrece un interés fundamental y relevante en el tema que estoy abordando en la presente tesis; dicho dispositivo es el 144, que se encuentra comprendido en el Capítulo I, denominado "Régimen de Explotación de Ejidos y Comunidades", del Libro Tercero: "Organización Económica del Ejido". El artículo 144 aludido expresa: "La explotación industrial y comercial de los recursos no agrícolas, ni pastales, ni forestales de los ejidos y comunidades, especialmente aquéllos que puedan aprovecharse para el turismo, la pesca o la minería, sólo podrá efectuarse por la administración del ejido en beneficio de sus miembros, direc

tamente o en asociación con terceros, mediante contratos sujetos a lo dispuesto por esta Ley y a las autorizaciones que en cada caso acuerde la Asamblea General de ejidatarios y la Secretaría de la Reforma Agraria. --- Los contratos a que se refiere el párrafo anterior, podrán formularse hasta por un término de tres años, cuando así lo acuerden las partes, previa autorización de la Secretaría de la Reforma Agraria, y podrán ser renovados, tomando en cuenta el monto y tipo de las inversiones y el plazo estimado de recuperación entre otros aspectos, cuando a juicio de los campesinos interesados y de la propia Secretaría de la Reforma Agraria, la empresa de que se trate haya cumplido satisfactoriamente las condiciones pactadas."

Siendo uno de los aspectos que señala el artículo citado - el que se refiere a la minería, nos avocaremos a su análisis por ser este elemento el que nos interesa.

El artículo 144 habla de recursos mineros propiedad de los ejidos y desde luego pueden ser explotados por los miembros del mismo o por terceros mediante contratos sujetos a la Ley Agraria. Desde luego, la correcta interpretación de este artículo es de que los recursos mineros de que habla son sustancias que no corresponden al dominio directo de la Nación, que no están consideradas por la Ley Minera vigente y por tanto no son obje-

to de concesión en los términos de esta última. Luego entonces por conclusión, son sustancias no concesibles que incluso pueden llegar a ser las que habla el artículo 4° de la Ley Minera en sus fracciones II, III y IV, siendo las sustancias las que se exceptúan de la aplicación de la misma. Sólo en relación a dichas sustancias los ejidatarios pueden explotarla directamente ellos mismos, en asociación con terceros o bien celebrando contratos con éstos, pero tratándose de sustancias que sí están reguladas por la legislación minera debe entenderse que los ejidatarios y comuneros no se encuentran en posibilidad de explotar y beneficiarse de dichas sustancias sin el amparo de una concesión minera, porque de lo contrario estarían cometiendo un delito, ya que dichas sustancias pertenecen al dominio directo de la Nación y, en los términos del párrafo sexto del artículo 27 Constitucional, la explotación, el uso o aprovechamiento de dichos recursos se hará mediante concesión administrativa otorgada por el Ejecutivo Federal de acuerdo a las reglas y condiciones que establezca la Ley Minera. Por lo tanto, si existieren, por ejemplo, yacimientos de minerales concesibles en terreno ejidal y si los ejidatarios están en posibilidades, tanto técnicas como económicas, para efectuar la explotación o beneficio de tales sustancias minerales, tendrán que hacerlo al igual que otra persona que pretenda aprovecharlas, conforme a los lineamientos establecidos por la Ley Minera. En caso de que los ejid

datarios al igual que un tercero presenten solicitud de concesión de exploración sobre un mismo lote minero, procederá aquella que lo haya sido primero en tiempo, ya que si bien es cierto que el artículo 11 de la Ley Minera les otorga un derecho preferente, para el ejercicio de dicho derecho nos remite a la Ley Agraria que nada establece al respecto.

Sobre la base anterior, tenemos que los terreros que se encuentren en la superficie de un ejido o bienes comunales no pertenecen a éstos por no ser de los minerales a que se refiere el artículo 144 de la Ley Agraria. Siguen siendo, por las razones tantas veces dadas, del dominio directo de la Nación y por consiguiente cualquier persona, incluso el propio ejido, puede solicitar la concesión y a través de ésta aprovechar el terrero como vía de acceso de la misma.

No obstante lo señalado en el párrafo anterior, sabemos que muchos terreros ubicados en terrenos ejidales o comunales están siendo explotados por los ejidatarios o comuneros, sobre la base de que son suyos de acuerdo al artículo 144 de la Ley Federal de Reforma Agraria, y que incluso han celebrado contratos con terceros que han sido avalados por la Dirección General de Infraestructura Agraria de la Secretaría de la Reforma Agraria. Lo anterior, además de erróneo, lo considero peligroso por el siguien

te razonamiento: ¿qué sucede si un minero obtiene una concesión cuyo lote comprende un terrero abandonado en terreno ejidal? Desde luego, el minero diría que el terrero es suyo con fundamento en lo previsto en los artículos 48 de la Ley Minera y 160 de su Reglamento, pero los ejidatarios reclamarían la propiedad del terreno aplicando el artículo 144 de la Ley Agraria. Como podemos apreciar, estaríamos frente a un conflicto de intereses, derivado, primero, de una reglamentación minera poco clara, que no especifica en forma determinante, que el terrero abandonado, que está fuera de los dos supuestos jurídicos que prevé en sus dispositivos aludidos, sigue siendo un yacimiento mineral del dominio directo de la Nación, y, segundo, de una incorrecta interpretación del artículo 144 de la Ley Agraria, que establece que la explotación industrial y comercial de, entre otros, los recursos mineros sólo podrá efectuarse por los ejidatarios, sin precisar a qué recursos mineros se refiere.

Habiendo examinado la situación jurídica de los terreros abandonados que se encuentran en terrenos de propiedad privada, del dominio público o privado de la Federación, en lagos, lagunas, ríos y presas, o en terrenos ejidales o comunales, sólo nos resta precisar el criterio que se ha venido sustentando a través de este estudio y que podemos resumir en la afirmación de que el mineral que contiene el terrero continúa siendo del dominio directo de la Nación.

La afirmación anterior deriva de las siguientes consideraciones jurídicas:

Quedó plenamente comprobado que los yacimientos minerales son por disposición constitucional del dominio directo de la Nación mientras están "in situ", en estado natural, generalmente en el subsuelo, sin que lo anterior signifique que la Nación pierda esta propiedad perfecta cuando los minerales "afloran" a la superficie. Tan es así que la Ley Minera determina que el oro de placer y el estaño de acarreo, que se encuentran en la superficie, son sustancias cuya exploración, explotación y aprovechamiento está regulada por la misma a través de concesiones especiales en reservas mineras nacionales. Por tanto, vemos que el dominio directo de la Nación sobre los yacimientos minerales

no se rige por la ubicación del yacimiento, sino por el estado natural que guarda.

Quedó también comprobado que a la Nación, a través del Estado, interesa el beneficio y el aprovechamiento de los yacimientos minerales y por eso otorga las concesiones administrativas de explotación de los mismos para que sea a través de esta figura jurídica como, con auxilio de los particulares, pueda dicho Estado aprovechar y beneficiar a toda la colectividad con esa riqueza minera.

Por consiguiente, si el particular concesionario quiere -- cumplir los fines que el Estado persigue al otorgarle la concesión minera, debe no sólo explorar los yacimientos para saber su ubicación, o extraerlos de la tierra, arrancándolos y conduciéndolos a la superficie, sino también beneficiar el mineral obtenido, pues de otra manera, al no llegar a la última fase de la -- "explotación", que es el beneficio, no se satisface plenamente la "ratio legis" que llevó al Estado a otorgarle la concesión.

Vimos que el Estado impone al titular de una concesión, por disposición constitucional, la obligación no sólo de trabajar su lote minero, sino también de comprobar tales trabajo. Dijimos que la falta de tal comprobación era causa de caducidad -cance-

lación- de la concesión respectiva. Sin embargo, no encontramos que el Estado imponga al concesionario la obligación de beneficiar el mineral cuando no resulta costeable hacerlo. La concesión no implicar de ninguna manera la obligación para su titular de trabajar el lote minero, explorando, explotando o beneficiando cuando tales fases resulten gravosas por cualquier circunstancia. El titular de una concesión puede en este caso desistirse de sus derechos derivados de la concesión, esto es, renunciar totalmente a dichos derechos, o bien puede hacerlo parcialmente como es el caso de que escoja del mineral "tumbado" - y puesto en la superficie, aquél que resulta costeable beneficiar y abandone, momentánea o finalmente, aquél cuyo beneficio resulta gravoso, enviando el primero a la planta de beneficio y el -segundo al terrero.

Los minerales de baja ley, de beneficio no costeable, - que forman el terrero, pueden ser aprovechados en cualquier momento por el titular de la concesión de cuyos trabajos proceden, claro, mientras dure su concesión. Al perderse ésta y quedar - los terreros abandonados, con mineral en estado natural, es lógico que sigan perteneciendo a la Nación. Tan es así que vimos - desde la parte histórica que dichos terreros pasaban a ser -cesión no ya de la concesión de cuyos trabajos proceden, sino de la concesión que los comprenda en su lote respectivo, desde

luego, cuando no se sabe de dónde proceden, o sabiéndose la concesión que les dio origen, ésta se encuentra caduca.

No resultaría razonable esta última posición si admitiéramos que los terreros son accesión de la superficie en la que se localicen al ser abandonados. Evidentemente la razón por la cual las diversas leyes mineras han considerado al terrero como accesión de la concesión que las abarque, cuando la que les dio origen está extinta, se debe a que está considerando a estos terreros abandonados todavía como yacimientos de mineral en estado natural y, por consiguiente, del dominio directo de la Nación. Las circunstancias de que ya no estén "in situ" no cambia nada. Volvemos a repetir, la Constitución no toma en cuenta la situación del yacimiento para determinar si es o no del dominio directo de la Nación, sino su estado natural.

Los minerales en estado natural que se encuentran en los terreros y los cuales, por las razones antes dadas, siguen en perte neciendo al dominio directo de la Nación, no pueden ser objeto ya de una concesión especial para su explotación, como algunas personas sostienen; esto es, no es admisible que se otorguen concesiones cuyo único fin es "explorar, explotar o beneficiar" exclusivamente terreros, porque sería tanto como admitir que al Estado sólo interesa el puro aprovechamiento de los minerales -

conocidos y no es así; al Estado no le interesa una fase de la explotación minera sino todas; le interesa que se descubran, lo calicen, cuantifiquen sus yacimientos minerales, saber la riqueza potencial con que cuenta, y de ahí la razón de las concesiones de exploración que, incluso, son previas y necesarias a las de explotación, las que de ninguna manera se otorgan sin antes haber obtenido las de exploración aunque se alegue que el yacimiento es conocido y suficientemente explorado; le interesa también la explotación misma, la extracción del mineral de las entrañas de la tierra hasta su conducción a la superficie; le interesa, finalmente, el beneficio y aprovechamiento de dichos minerales; le interesa, en suma, todo el proceso anterior que va -- desde la prospección minera hasta el beneficio del mineral, y -- de ahí la razón que existan desde concesiones de exploración hasta las de plantas de beneficio.

Volviendo al caso del mineral natural, de baja ley, no costable en la época de su extracción y posible beneficio, que se localiza en los terreros, tenemos que se quedó sin que se completaran las fases que integran la "explotación" minera, entendiéndose por tal, como lo hacía el penúltimo párrafo del artículo primero de la Ley Minera de 1951, la exploración, la extracción y beneficio de las sustancias minerales, y por tanto no pueden ser motivo de concesión especial porque ya no se cumplirían di-

chas fases. Pero como tampoco es el caso abandonar los terrenos, es razonable la posición de la Ley de considerarlos accesión de la nueva concesión que los abarque, esto es darle la oportunidad al nuevo titular de aprovechar ese mineral que el anterior abandonó. Estamos aquí frente a un caso de accesión de mueble a mueble. Creo que la accesión se da en este sentido: al derecho que tiene el titular de la concesión de explorar, explotar y beneficiar la sustancias minerales objeto de su concesión, se acciona el derecho de explotar y beneficiar las sustancias minerales que se encuentren en el terreno. Evidentemente que no podemos admitir que al derecho "no real" que deriva de una concesión, se accione un objeto, mueble o inmueble, que para el caso da lo mismo, que es el terreno. Es el derecho a explotar dicho terreno lo que se acciona a los derechos de la concesión. De ahí que no importe cuál sea la situación jurídica que prive en la superficie, de la misma manera que no interesa cuándo el mineral natural aflora a la superficie.

Es cierto que muchos consideran que el criterio anterior impide explotar y beneficiar terrenos cuando se localizan en terrenos donde no hay ningún tipo de mineral que pueda dar origen a una concesión. Ante esta situación plantean que no quedan sino dos alternativas: aceptar que el terreno es accesión de la superficie y con ello facilitar su aprovechamiento a través de

las fórmulas que vimos cuando examinamos esta posición, o bien aceptar la posibilidad de una concesión especial; creemos que ninguno de los dos planteamientos es razonable. La circunstancia de que un terrero abandonado, por bueno que sea, esté en terrenos donde no hay mineral que permita una concesión y con ello su aprovechamiento por accesión, no significa que por razones económicas, de hecho, se trastoque el orden jurídico; simplemente, diríamos que estamos frente a un caso especial, un caso excepcional que nos llevaría a ponderar si resulta conveniente romper con principio constitucional, reconocido por casi todas las Leyes mineras que nos han regido, por aprovechar un terrero "muy bueno" que puede beneficiar a un solo particular, o bien sostener tal principio en menoscabo del aprovechamiento de ese terrero.

Por todas las consideraciones jurídicas anteriores, creemos correcta la posición de los artículos 48 de la Ley Minera y 160 de su Reglamento.

Ahora bien, respecto al criterio sustentado de que los artículos antes mencionados, fueron omisos en "determinar" o "declarar" el régimen jurídico de los terreros localizados en terrenos no amparados por asignaciones o concesiones o sus solicitudes, pensamos que no hay tal omisión ni "silencio", toda vez

que, de acuerdo a una correcta técnica legislativa, no tenía por qué haberse especificado que los terreros "abandonados" continúan siendo del dominio directo de la Nación, supuesto que los principios fundamentales están ya consignados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la tradición legislativa minera y en la propia Ley Minera, según vimos a través del presente estudio.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Las sustancias minerales que son objeto de regulación en nuestra Constitución y su Ley Reglamentaria, las constituyen todos aquellos minerales metálicos, no metálicos y combustibles que son comercialmente explotables, que ofrecen un interés económico y que constituyen, de acuerdo a su naturaleza, vetas, mantos, masas, yacimientos o depósitos independientes del subsuelo o suelo que los contiene.

SEGUNDA.- Los párrafos cuarto y sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establecen que corresponde a la Nación el dominio directo de todos los minerales o sustancias citados en la Conclusión Primera; que tal dominio es inalienable e imprescriptible, así como que la explotación, el uso o el aprovechamiento de dichas sustancias minerales no podrá realizarse sino mediante concesiones otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones de su Ley Reglamentaria.

TERCERA.- La forma como está consagrado en la Constitución el dominio directo de la Nación sobre las sustancias minerales, es la de una propiedad perfecta sobre las mismas, propiedad regida por el Derecho Público, no por normas de Derecho Pria

do, afectada a la satisfacción de fines sociales.

CUARTA.- La concesión minera es el acto administrativo en virtud del cual el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, otorga a los particulares el derecho a explorar, explotar y beneficiar las sustancias minerales determinadas en el título que al efecto les otorgue.

QUINTA.- El terrero es un depósito o acumulación de roca mineral fragmentada, proveniente de trabajos de explotación autorizados por las diversas disposiciones que en materia minera han regido en nuestro país, que su titular separó del total extraído sin someterlo a ningún beneficio posterior, por considerar que de momento tal beneficio resultaba comercialmente incosteable.

SEXTA.- El terrero ha sido considerado a través de la mayor parte de las Leyes Mineras que han regido en nuestro país, como formado por sustancias minerales naturales no aprovechadas por el concesionario al hacer la explotación y, por tanto, como accesión del lote donde se encuentran.

SÉPTIMA.- El terrero también ha sido considerado accesión de la concesión minera de cuyos trabajos de explotación procede, independientemente del terreno donde se encuentre depositado, -- mientras dicha concesión esté vigente.

OCTAVA.- Los terreros son accesión de la concesión minera donde se encuentran depositados, o de la concesión de cuyos trabajos proceden, mientras ésta última esté vigente, y las sustancias minerales que contienen continúan siendo del dominio directo de la Nación, por tratarse de yacimientos minerales naturales, no aprovechados por su titular, quien debió beneficiarlos para integrar el objetivo material y jurídico que se persigue a través del otorgamiento de la concesión.

NOVENA.- No es aceptable el criterio que se sustenta en la actualidad de que los terreros que se encuentran ubicados en terrenos no amparados por asignaciones o concesiones mineras o - sus solicitudes, son accesión de la superficie en la que se localizan, porque, independientemente de la afirmación consignada en la Conclusión anterior, tal criterio nos llevaría a - aceptar que la explotación y beneficio de los mismos se rige por Leyes y Autoridades diversas de las Mineras, que carecen de competencia y recursos técnicos para regular y vigilar dicha - explotación.

DÉCIMA.- En concordancia con las conclusiones anteriores, considero correcta la regulación de los terreros consignada en los artículos 48 de la Ley Minera y 160 de su Reglamento, haciéndose la salvedad de que, no obstante la "tradición" de las leyes anteriores, debe invertirse el orden de los dos supuestos que regula la disposición sustantiva, como lo hace la adjetiva, y redactarse de la siguiente manera:

PROPOSICIÓN

Art. 48.- "Los terreros son accesiones de las asignaciones o concesiones mineras de explotación de cuyos trabajos procedan, mientras éstas se encuentren en vigor, independientemente del terreno en donde se localicen, y cuando las asignaciones o concesiones se extingan, los terreros que se encuentren dentro del perímetro de una nueva asignación o concesión mineras, pasarán a ser accesión de éstas últimas.

Los beneficiarios de asignaciones o concesiones mineras de exploración, así como el dueño del terreno superficiario, no podrán disponer de los terreros que se encuentren en el área de sus asignaciones, concesiones o propiedades, respectivamente."

De esta forma la redacción del artículo sería la adecuada,

quedando establecido sin lugar a dudas que los terreros "abandonados" siguen siendo del dominio directo de la Nación, y por tanto, su aprovechamiento será factible únicamente a través de la concesión minera de explotación.

BIBLIOGRAFÍA

1. "Diccionario de la Lengua Española".- Real Academia Española. Madrid, España, 1970. 19a. edición
2. Becerra, María.- "Derecho Minero de México". Editorial - Limusa, Wiley, S.A., México, 1963
3. "Asociación de Ingenieros de Minas, Metalurgistas y Geólogos de México: Minería y Metalurgia". Revista N° 11. Reporte del Ing. Luis de la Peña
4. Universidad de Sonora. "Términos Mineros".
5. González Reyna, Jenaro.- "Riqueza Minera y Yacimientos Minerales de México". Editorial del Banco de México, S.A. México, 1956
6. Burgoa O. Ignacio.- "Las Garantías Individuales". Editorial Porrúa, S.A. México, 1981
7. González Guerrier, Eduardo. "La Naturaleza de los Derechos Derivados de la Concesión Minera". Tesis Profesional. México, 1952
8. Puyuelo, Carlos.- "Derecho Minero". Editorial Revista de Derecho Privado. Madrid, España, 1954
9. Sanginés Medina, Claudio.- "Curso de Derecho Minero".
10. Catalano, Edmundo Fernando.- "Curso de Derecho Minero y Régimen Legal del Petróleo y de los Minerales Nucleares". Tercera Edición. Buenos Aires, Argentina, 1960
11. Fraga, Gabino.- "Derecho Administrativo". Editorial Porrúa, S.A., México, 1983
12. Serra Rojas, Andrés.- "Derecho Administrativo". Editorial Porrúa, S. A. México, 1980
13. Morineau, Oscar.- "Los Derechos Reales y el Subsuelo en México". Fondo de Cultura Económica. México, 1948

14. Kunz Bolaños, Federico.- "La Concesión Minera. Análisis Técnico Legal". Edición IFIMS. México, 1981
15. De Ibarrola, Antonio.- "Derecho Agrario". Editorial Porrúa, S. A. México, 1981
16. Corrales González, J. Jesús.- "Los Terreros en la Legislación Minera Vigente. "Trabajo presentado en el Foro Regional de Minería celebrado en la ciudad de Guanajuato, - Gto., 1980
17. "Ordenanzas de Minería.- Comentarios y Legislación Minera hasta 1887". Consejo de Recursos Naturales No Renovables. Publicación 2 E. México, 1961. Tomo I
18. "Legislación Minera Mexicana".- Consejo de Recursos Naturales No Renovables. Publicación 2 E. México, 1964. Volumen II
19. Rojina Villegas, Rafael.- "Compendio de Derecho Civil". Tomo II. Antigua Librería Robredo. México, 1966

LEYES CONSULTADAS

20. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Porrúa, S. A. México, 1984
21. Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Minera y su Reglamento. Publicación de la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial. México, 1981
22. Disposiciones en Materia de Minería.- Cuadernos Jurídicos Volumen N° 3. Publicación de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal. México, 1984
23. Código Civil para el Distrito Federal. Editorial Porrúa, S. A. México, 1983
24. Ley General de Bienes Nacionales. Ediciones Andrade, S. A. Con reformas y adiciones al dfa. México, 1984
25. Ley Federal de Aguas. Editorial Porrúa, S. A. México, 1984
26. Ley Federal de Reforma Agraria. Editorial Porrúa, S. A. México, 1984