

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

REGIMEN JURIDICO  
DE LOS RECURSOS NATURALES

TESIS

que para obtener el Título de Licenciado en Derecho,

presenta el alumno

Alfonso V. Marín González

MEXICO - 1967



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.

*A mi adorada Madre:*  
**SRA. ANA MARIA G. DE MARIN**  
*Con mi Gratitud y Amor Eterno.*

*A mi Padre:*  
**LIC. TOMAS MARIN C.**  
*Pilar y Ejemplo de*  
*Honestidad en mi Vida.*

*A mi Abuelita:*  
**SRA. MA. DE LA LUZ DE GONZALEZ**  
*Con mis más puros Sentimientos.*

*A la Memoria de mi hermano TOMAS*  
*Como un homenaje de cariño a su*  
*Eterno recuerdo.*

*A mis queridos HERMANOS*

*A la Universidad Nacional Autónoma de México  
y en especial a la Facultad de Derecho.*

*Al maestro Lic. Alfonso Nava Negrete,  
en reconocimiento a su docta dirección y  
especial interés en la elaboración del pre-  
sente trabajo.*

*A mis maestros, compañeros y amigos,  
con mi sincero afecto.*

***C. Prof. Francisco Hernández y Hernández  
Persona íntegra a quien tengo gran admira-  
ción.***

***En el momento más significativo de  
mi vida, a Ma. del Consuelo, con  
todo mi cariño.***

## CAPITULO PRIMERO

### EL DOMINIO PUBLICO

A) Nociones.— B) Bienes que comprende.— C) Régimen Jurídico del Dominio Público.

## CAPITULO I

### EL DOMINIO PUBLICO

**BREVES CONSIDERACIONES.**—El Dominio Público es una apasionante cuestión del derecho público que la doctrina ha venido abordando en diferentes épocas y países, con aportaciones cada día más novedosas, como lógico resultado de una ininterrumpida evolución del concepto.

En términos generales, diremos con Benjamín Villegas Basavilbaso, que dominio público es "un conjunto de bienes, materiales e inmateriales, susceptibles de valor económico, constitutivo de un patrimonio sujeto a un régimen jurídico substancialmente diferente al de los bienes privados";<sup>1</sup> sin creer que sea este concepto el que desentraña la esencia de la institución consideramos que su utilidad como simple noción del dominio público es a todas luces ostensible.

El tema ha sido, desde muchos años atrás, objeto de interminables controversias, en las que la doctrina en diferentes países, ha enfocado ángulos del problema con perspectivas diversas; este fenómeno, a nuestro juicio, obedece fundamentalmente, a imprecisiones terminológicas que viciosamente han conducido a lamentables confusiones.

La cuestión en nuestro medio resulta de gran interés y amerita un juicioso y detenido examen debido a que nuestro constituyente no precisó los alcances de los vocablos empleados al referirse a la reglamentación jurídica de los recursos naturales; así vemos como en el texto constitucional indistintamente se habla de propiedad y dominio, dominio directo y propiedad originaria, sin delimitar el alcance de cada uno de estos términos.

Es la razón anterior la que alienta el propósito de esclarecer la noción del dominio público; por tal motivo haremos, sin profundizar aún sobre la naturaleza del dominio público, las convenientes distinciones entre los conceptos de propiedad y dominio, dominio público, dominio privado, dominio eminente y propiedad originaria.

---

1.—*Villegas Basavilbaso Benjamín.*—Derecho Administrativo.— Tomo IV.—Tipográfica Editorial Argentina.—Buenos Aires.—Pág. 41 y siguientes.

**PROPIEDAD Y DOMINIO.**—El maestro Andrés Serra Rojas, en su libro de Derecho Administrativo dice<sup>2</sup> "debemos indicar que el concepto de propiedad es de mayor extensión, porque a juicio de la doctrina comprende no sólo el dominio, sino la cosa sobre la cual recae. Sin embargo, el empleo de estos términos se hace indistintamente, aunque el concepto de propiedad es siempre más útil, para matizar más ampliamente el interés general que los protege". Lo expuesto por Joaquín Escriche ayuda a clarificar la distinción entre ambos conceptos al señalar que "en tanto expresa el derecho en sí mismo, se llama dominio, en cuanto expresa la cosa sobre la que se tiene derecho es propiedad en sentido estricto, luego mientras el dominio sólo supone un derecho, es decir, un cierto señorío sobre la cosa aunque ésta se encuentre fuera de la tenencia de quien es su titular, la propiedad en sentido estricto supone tanto el derecho que se tiene sobre la cosa como la tenencia de la cosa misma"<sup>3</sup>.

La utilidad de la distinción entre propiedad y dominio en la práctica no reviste mayor importancia, sin embargo es ése un problema que no debe soslayarse cuando se trata de dar una noción de dominio público ya que, como después veremos, muchas ocasiones en que nuestro constituyente habla de propiedad se está refiriendo al dominio público, lo que denota claramente que el legislador no se preocupó por eliminar estos equívocos que han hecho de la cuestión un punto en que la doctrina ha controvertido en forma casi incesante, sin llegar a unificar criterios.

**LA PROPIEDAD ORIGINARIA.**—La explicación del principio de la propiedad originaria tiene una raigambre histórica que ha sido motivo de añosas discusiones y de variados análisis cuya minuciosidad ha llevado muchas veces a conclusiones bizantinas; el debate originado por la explicación de ese concepto ha sido tópico en el que han participado prestigias plumas de tratadistas de renombre<sup>4</sup>. La cuestión tiene actualidad permanente en cuanto que el artículo 27 constitucional en su párrafo primero señala que "la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional corresponde *originariamente a la nación*, a la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares constituyendo la propiedad privada".

La búsqueda de la explicación del principio encamina sus pasos a las fuentes de tipo histórico; se dice que la adquisición de tal derecho se originó en las bulas de Alejandro VI expedidas el 3 y el 4 de mayo de

2.—Serra Rojas Andrés.—Derecho Administrativo.—Manuel Porrúa, México, D. F.—Segunda Edición, 1961.—Página 768.

3.—Escriche Joaquín.—Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia.—París.—1891.—Página 370.

4.—Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916—17.—Página 709 y siguientes.



1493, en virtud de las cuales se otorgó a los Reyes de España el derecho sobre una superficie territorial dentro de la cual estaba comprendido nuestro territorio, al resolver una conflictiva situación surgida entre éstos y los reyes de Portugal, con motivo de los descubrimientos<sup>5</sup>.

El valor jurídico de estas bulas, examinado por los autores, tiene alcances para justificar el principio, por:

- A) La religiosidad en que se vivía.
- B) El reconocimiento público del acuerdo
- C) La concepción del principio de la soberanía, puesto que se estimaba que la iglesia tenía jerarquía sobre los monarcas españoles.
- D) Por el carácter arbitral del acuerdo
- F) Porque estas bulas, para su justa interpretación, dieron lugar al tratado de Tordecillas el 7 de junio de 1494 entre los reyes de España y Don Juan el II de Portugal<sup>6</sup>.

Sobre el particular hay también fundamentos de carácter jurídico que combinados con las explicaciones históricas son aprovechables para explicar el principio de referencia; se dice al respecto que el derecho de conquista operaba en ese entonces como principio de derecho público, al igual que se aduce que la propiedad originaria se fundó en la prescripción positiva, en el derecho de posesión y aún en la figura misma de la colonización.

Sea cual fuere la justificación que se acepte es preciso hacer notar que la propiedad originaria, entendida como el derecho que tiene la nación de entregar la tierra a los particulares, constituyendo la propiedad privada, le otorga a ésta el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, merced al dominio eminente que se reserva para sí y que a su vez le permite reglamentar el aprovechamiento de los recursos naturales susceptibles de apropiación para lograr una equitativa distribución de la riqueza pública y cuidar de su conservación.

**DOMINIO EMINENTE.**—Siguiendo a Gabino Fraga diremos que no hay razón alguna para confundir el dominio directo con el dominio eminente; el dominio directo es un término que el constituyente empleó al redactar el artículo 27 constitucional de manera equívoca, al

5 —Chávez de Velázquez Martha, El Derecho Agrario en México, 1964.—Editorial Porrúa.—México, D. F.—Página 97.

6.—Moreno Cora, Las Leyes Vigentes Sobre Tierras, Bosques, Etc., citado por Martha Chávez.—Página 105.

referirse a los bienes que, por las características de su régimen jurídico, según observamos, corresponden al dominio público<sup>7</sup>.

El dominio eminente deriva de la propiedad originaria que la nación tiene sobre las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional; su esencia radica en la facultad que tiene la nación de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público así como el de regular los recursos naturales susceptibles de apropiación, a fin de lograr una equitativa distribución de la riqueza pública y cuidar de su conservación<sup>8</sup>.

A propósito de lo anterior hemos de señalar que parte del tema que nos ocupa está íntimamente relacionado con el concepto de dominio eminente debido a que la mayor parte de los recursos naturales se reglamentan por normas que descansan sobre la base de este principio cardinal que nuestra constitución ha creado. A lo largo del desarrollo de este trabajo encontraremos que a través de la institución de dominio eminente podremos explicar el por qué de la intervención de la nación al reglamentar el aprovechamiento de algunos recursos cuya explotación racional es de interés para la colectividad.

EL DOMINIO DIRECTO.—El párrafo IV del artículo 27 constitucional habla del dominio directo que la nación tiene sobre:

- A) Los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas.
- B) De todos los minerales o substancias que en Venas, 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.
- C) Los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas.
- D) Los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite de trabajos subterráneos.
- E) Los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizados como fertilizantes.

7.—Fraga Cabino —Derecho Administrativo, Séptima Edición.—Editorial Porrúa.—México, D. F.—1958.—Página 402 y siguientes.

8.—Tena Ramírez Felipe.—Derecho Constitucional.—México, D. F.—1944.—Página 160.—Editorial Porrúa.

9.—Constitución General de la República.—Artículo 27.

referirse a los bienes que, por las características de su régimen jurídico, según observamos, corresponden al dominio público<sup>7</sup>.

El dominio eminente deriva de la propiedad originaria que la nación tiene sobre las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional; su esencia radica en la facultad que tiene la nación de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público así como el de regular los recursos naturales susceptibles de apropiación, a fin de lograr una equitativa distribución de la riqueza pública y cuidar de su conservación<sup>8</sup>.

A propósito de lo anterior hemos de señalar que parte del tema que nos ocupa está íntimamente relacionado con el concepto de dominio eminente debido a que la mayor parte de los recursos naturales se reglamentan por normas que descansan sobre la base de este principio cardinal que nuestra constitución ha creado. A lo largo del desarrollo de este trabajo encontraremos que a través de la institución de dominio eminente podremos explicar el por qué de la intervención de la nación al reglamentar el aprovechamiento de algunos recursos cuya explotación racional es de interés para la colectividad.

EL DOMINIO DIRECTO.—El párrafo IV del artículo 27 constitucional habla del dominio directo que la nación tiene sobre:

- A) Los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas.
- B) 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.
- C) Los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas.
- D) Los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite de trabajos subterráneos.
- E) Los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizados como fertilizantes.

7.—Fraga Gabtno —Derecho Administrativo, Séptima Edición.—Editorial Porrúa.—México, D. F.—1958.—Página 402 y siguientes.

8.—Tena Ramírez Felipe.—Derecho Constitucional.—México, D. F.—1944.—Página 160.—Editorial Porrúa.

9.—Constitución General de la República.—Artículo 27.

- F) Los combustibles minerales sólidos.
- G) El petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos y;
- H) El espacio situado sobre el territorio nacional en la extensión y términos que fije el derecho internacional.

De acuerdo con lo prescrito por el párrafo VI del artículo 27 constitucional, el dominio directo dentro del que se encuentran comprendidos estos bienes es inalienable e imprescriptible y su explotación, uso o aprovechamiento sólo podrá otorgarse mediante concesiones que realizará el poder ejecutivo federal.

Un examen posterior nos permitirá hacer una minuciosa revisión de los elementos que integran el dominio público; esas consideraciones nos harán concluir en el siguiente criterio que por ahora sólo esbozaremos: el dominio directo, tal como lo reconoce el constituyente en nuestra carta fundamental, es sinónimo del dominio público.

**DOMINIO PRIVADO.**—De acuerdo con el artículo III de la Ley General de bienes nacionales, se consideran bienes de dominio privado<sup>10</sup> “las tierras y aguas comprendidas dentro de territorio nacional que sean susceptibles de enajenación a los particulares, entre tanto no salgan del patrimonio nacional; los que ingresen al patrimonio general por aplicación del inciso II del Art. 27 y de su legislación reglamentaria; los bienes vacantes situados en el distrito y territorios federales; los que hayan formado parte de una corporación pública creada por la ley federal, que se extinga y los demás muebles e inmuebles que por cualquier título adquiera la federación”.

Si observamos el régimen a que están sujetos estos bienes podemos decir que el dominio privado es un conjunto de bienes que estando dentro del patrimonio del estado, no pertenecen al dominio público ya por que se desafectaron o no han sido afectados a un fin de utilidad pública y por tal motivo se rigen por principios de derecho privado, siendo enajenables y operando sobre ellos las reglas de la prescripción.

**LA NOCION DEL DOMINIO PUBLICO.**—Al hacer algunas breves consideraciones sobre el dominio público en el inicio de este capítulo, comentábamos, cómo el concepto de dominio público ha sido controvertido y cómo las discordancias que la doctrina ha tenido al respecto resultan del empleo equívoco que se ha hecho del término y del perspectivismo con que se han manejado las tesis que al respecto se sustentan; algu-

<sup>10</sup>.—Ley General de Bienes Nacionales.

nos autores han hecho reflexiones sobre el sujeto mientras otros tocan aspectos del objeto del dominio público, a la vez que algunos más refieren sus consideraciones bien al elemento normativo bien al elemento teleológico<sup>11</sup>. Nosotros, a guisa de noción, apuntaremos que el dominio público, según nuestro juicio, se integra con un conjunto de bienes materiales, muebles, inmuebles o derechos cuyo titular es una entidad jurídica pública, estando afectados a un fin de utilidad pública bien sea el servicio público o el uso común y por tal razón se consideran inalienables e imprescriptibles.

Esta definición que más o menos concuerda con la descripción que del dominio público hace Villegas Basavilbaso, sin ser perfecta, creemos que es lo bastante gráfica como para dar una noción del dominio público.

**BIENES QUE COMPRENDE EL DOMINIO PUBLICO.**—La ley general de Bienes Nacionales reglamenta el dominio público estableciendo que<sup>12</sup>:

Artículo 2.—Son bienes del dominio público:

I.—Los de uso común.

II.—Los señalados en los párrafos IV y V del artículo 27 constitucional—fracción que justifica lo expuesto en páginas anteriores acerca de la sinonimia que de nuestro texto constitucional se desprende cuando se habla del dominio directo y el dominio público.

III.—Los inmuebles destinados por la federación a un servicio público y los equiparados a éstos conforme a la ley.—fracción que hace alusión a una de las finalidades que se persiguen con la afectación de los bienes sujetos al dominio público;

IV.—Cualesquiera otros inmuebles declarados por la ley inalienables e imprescriptibles.—dado que la inalienabilidad y la imprescriptibilidad son elementos normativos de los cuales la institución del dominio público no puede prescindir.

V.—Las servidumbres cuando el predio dominante sea uno de los anteriores.—justificando esta fracción que dentro del dominio público puedan estar comprendidos no sólo bienes inmuebles, como algunos autores lo afirman, sino que, tal como la legislación mexicana lo reconoce, el dominio público comprenda también, bajo ciertas circunstancias, los derechos.

11.—*Jesé Gastón*.—Citado por Villegas Basavilbaso.—Página 30 y siguientes.—Del tomo IV de su obra.

12.—Ley General de Bienes Nacionales.

nos autores han hecho reflexiones sobre el sujeto mientras otros tocan aspectos del objeto del dominio público, a la vez que algunos más refieren sus consideraciones bien al elemento normativo bien al elemento teleológico<sup>11</sup>. Nosotros, a guisa de noción, apuntaremos que el dominio público, según nuestro juicio, se integra con un conjunto de bienes materiales, muebles, inmuebles o derechos cuyo titular es una entidad jurídica pública, estando afectados a un fin de utilidad pública bien sea el servicio público o el uso común y por tal razón se consideran inalienables e imprescriptibles.

Esta definición que más o menos concuerda con la descripción que del dominio público hace Villegas Basavilbaso, sin ser perfecta, creemos que es lo bastante gráfica como para dar una noción del dominio público.

**BIENES QUE COMPRENDE EL DOMINIO PUBLICO.**—La ley general de Bienes Nacionales reglamenta el dominio público estableciendo que<sup>12</sup>:

Artículo 2.—Son bienes del dominio público:

I.—Los de uso común.

II.—Los señalados en los párrafos IV y V del artículo 27 constitucional—fracción que justifica lo expuesto en páginas anteriores acerca de la sinonimia que de nuestro texto constitucional se desprende cuando se habla del dominio directo y el dominio público.

III.—Los inmuebles destinados por la federación a un servicio público y los equiparados a éstos conforme a la ley.—fracción que hace alusión a una de las finalidades que se persiguen con la afectación de los bienes sujetos al dominio público;

IV.—Cualesquiera otros inmuebles declarados por la ley inalienables e imprescriptibles.—dado que la inalienabilidad y la imprescriptibilidad son elementos normativos de los cuales la institución del dominio público no puede prescindir.

V.—Las servidumbres cuando el predio dominante sea uno de los anteriores.—justificando esta fracción que dentro del dominio público puedan estar comprendidos no sólo bienes inmuebles, como algunos autores lo afirman, sino que, tal como la legislación mexicana lo reconoce, el dominio público comprenda también, bajo ciertas circunstancias, los derechos.

11.—*Jezé Gastón*.—Citado por Villegas Basavilbaso.—Página 30 y siguientes.—Del tomo IV de su obra.

12.—Ley General de Bienes Nacionales.

F) Los combustibles minerales sólidos.

G) El petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos y;

H) El espacio situado sobre el territorio nacional en la extensión y términos que fije el derecho internacional.

De acuerdo con lo prescrito por el párrafo VI del artículo 27 constitucional, el dominio directo dentro del que se encuentran comprendidos estos bienes es inalienable e imprescriptible y su explotación, uso o aprovechamiento sólo podrá otorgarse mediante concesiones que realizará el poder ejecutivo federal.

Un examen posterior nos permitirá hacer una minuciosa revisión de los elementos que integran el dominio público; esas consideraciones nos harán concluir en el siguiente criterio que por ahora sólo esbozaremos: el dominio directo, tal como lo reconoce el constituyente en nuestra carta fundamental, es sinónimo del dominio público.

**DOMINIO PRIVADO.**—De acuerdo con el artículo III de la Ley General de bienes nacionales, se consideran bienes de dominio privado<sup>10</sup> "las tierras y aguas comprendidas dentro de territorio nacional que sean susceptibles de enajenación a los particulares, entre tanto no salgan del patrimonio nacional; los que ingresen al patrimonio general por aplicación del inciso II del Art. 27 y de su legislación reglamentaria; los bienes vacantes situados en el distrito y territorios federales; los que hayan formado parte de una corporación pública creada por la ley federal, que se extinga y los demás muebles e inmuebles que por cualquier título adquiriera la federación".

Si observamos el régimen a que están sujetos estos bienes podemos decir que el dominio privado es un conjunto de bienes que estando dentro del patrimonio del estado, no pertenecen al dominio público ya por que se desafectaron o no han sido afectados a un fin de utilidad pública y por tal motivo se rigen por principios de derecho privado, siendo enajenables y operando sobre ellos las reglas de la prescripción.

**LA NOCION DEL DOMINIO PUBLICO.**—Al hacer algunas breves consideraciones sobre el dominio público en el inicio de este capítulo, comentábamos, cómo el concepto de dominio público ha sido controvertido y cómo las discordancias que la doctrina ha tenido al respecto resultan del empleo equívoco que se ha hecho del término y del perspectivismo con que se han manejado las tesis que al respecto se sustentan; algu-

---

10.—Ley General de Bienes Nacionales.

VI.—Los muebles propiedad federal que normalmente no sean sustituibles, como expedientes de las oficinas y archivos públicos, libros raros, las piezas históricas y arqueológicas, las obras de arte de los museos etc.—criterio legislativo que al igual que la fracción anterior no reconoce valor a las afirmaciones de que los bienes que integran el dominio público deben ser necesariamente inmuebles. Con el objeto de aclarar lo establecido en las fracciones I y II del artículo III de la ley general de bienes nacionales, es necesario recurrir a lo que dicen los siguientes artículos del mismo ordenamiento:

Artículo 17.—Son bienes de uso común:

I.—El espacio aéreo nacional;

II.—El mar territorial Este comprende:

1.—Las aguas marginales hasta la distancia de 9 millas marítimas (dieciséis mil seiscientos sesenta y ocho metros) contados desde la línea de la marea más baja, en la costa firme, en las islas que formen parte del territorio nacional, en los esteros que comuniquen con el mar permanente e intermitentemente y en los ríos que desembocan en el mar.

2.—Las aguas interiores que se extienden desde el límite de las aguas marginales hasta tierra firme en las aguas adyacentes del mar territorial, hasta la distancia que fijen las leyes especiales, la federación podrá tomar las medidas de policía que estime oportunas.

III.—Las playas marítimas, entendiéndose por tales las partes de tierra que por virtud de la marea cubre y descubre el agua, desde los límites del menor reflujo hasta los límites del mayor reflujo anuales.

IV.—La zona marítimo terrestre, o sea la faja de 20 metros de ancho de tierra firme, transitable, contigua a las playas del mar o a las riberas de los ríos, desde la desembocadura de éstos en el mar, hasta el punto río arriba, donde llegue el mayor aflujo anual.

V.—Los cauces de las corrientes y los vasos de los lagos, lagunas y esteros de propiedad nacional.

VI.—Las riberas y zonas federales de las corrientes;

VII.—Los puertos, bahías, radas y ensenadas;

VIII.—Los caminos, carreteras y puentes que, constituyendo vías generales de comunicación a través de la República, de acuerdo con las



disposiciones de la ley de la materia hayan sido adquiridos o construidos por el gobierno;

IX.—Las presas, canales y zanjas construidos para la irrigación, navegación u otros usos de utilidad pública;

X.—Los diques, muelles, olleras, malecones y demás obras de los puertos que sean de uso común;

XI.—Las plazas, paseos y parques públicos cuya construcción o conservación haya estado a cargo del gobierno federal;

XII.—Los monumentos artísticos e históricos y las construcciones levantadas en lugares públicos para ornato o comodidad de quienes los visiten; y

XIII.—Los edificios y ruinas arqueológicas e históricas

Artículo 22.—Están destinados a un servicio público y por tanto se hayan comprendidos en la fracción a. del artículo 2o. los:

I.—Los palacios de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial.

II.—Los inmuebles destinados al servicio de las secretarías departamentales de estado y sus dependencias.

III.—Los edificios de cualquier género, destinados a oficinas públicas de la federación;

IV.—Los predios rústicos directamente utilizados en los servicios de la federación.

V.—Los establecimientos fabriles administrados directamente por el gobierno federal.

VI.—Los inmuebles de propiedad federal, destinados al servicio de los gobiernos, de los estados, municipios y territorios federales dentro de las respectivas jurisdicciones.

VII.—Los inmuebles que constituyan el patrimonio de los establecimientos creados por la ley federal, con la salvedad que indica el artículo 24 (el artículo 24 señala que los bienes a que se refiere la fracción VII, excepto los que por disposición constitucional sean inalienables, sólo podrán gravarse con autorización expresa del ejecutivo federal, que se dictará a través de la Secretaría de Hacienda, cuando a juicio de ésta así convenga para el mejor funcionamiento de otros servicios a cargo de la institución propietaria).

Artículo 23.—Se equiparan a los anteriores (fracción II) los afectos mediante decreto a actividades de interés social a cargo de asociaciones o instituciones privadas que no persigan propósitos de lujo.

De acuerdo con lo establecido en la fracción del artículo 2o. de la ley general de bienes nacionales están dentro del dominio público, los bienes comprendidos en los párrafos IV y V del artículo 27 constitucional<sup>13</sup> que dicen:

Párrafo IV "Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o substancias que en vetas, mantos 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 sólido, líquidos o gaseosos, y el espacio situado sobre el territorio nacional en la extensión y término: que fije el Derecho Internacional".

Párrafo V "Son propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional; las aguas marinas interiores, las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; las de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos, cuando el cauce de aquéllas, en toda su extensión o en parte de ellas, sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República; la de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzados por líneas divisorias, de dos o más entidades o entre la República y un país vecino, o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la República con un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional y las que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fije la ley. Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno; pero

13.—Constitución General de la República.—Artículo 27.

cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos, el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aún establecer zonas vedadas al igual que para las demás aguas de propiedad nacional. Cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior, se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos: pero si se localizaren en dos o más predios, el aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten los estados”.

Y el párrafo VI establece que: “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 constituídas 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. El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólido, líquidos o gaseosos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que se hayan otorgado, y la nación llevará a cabo la explotación de esos productos en los términos que señale la ley reglamentaria respectiva”.

REGIMEN JURIDICO DEL DOMINIO PUBLICO.—En relación con todas las tesis que a propósito del dominio público, los diferentes sectores de la doctrina han planteado, conviene, por razón de sistemática jurídica, analizar los diferentes puntos de vista que se han esgrimido a la luz de la valiosa aprehensión del jurista español Ballbe<sup>14</sup>, respecto a los cuatro elementos que integran el dominio público para que, atendiendo a lo previsto por nuestra legislación y sin hacer enfoques viciados de perspectivismo, podamos realizar de manera integral un examen del régimen jurídico del dominio público.

De acuerdo con Ballbe y siguiendo a Miguel Marienhoff<sup>15</sup>, diremos

14.—*Ballbe Manuel*.—Concepto del Dominio Público.—Barcelona, España, 1945.—Pág. 34.

15.—*Marienhoff Miguel*.—Tratado del Dominio Público.—Tipográfica Editorial Argentina.—Buenos Aires, Arg., 1960.—Pág. 141.

que el dominio público tiene cuatro elementos: subjetivo, objetivo, normativo y teleológico o finalista.

I.—Elemento subjetivo.—Este elemento se refiere al carácter del sujeto titular de los bienes del dominio público. En relación, el sujeto consideramos que, lo admisible y lógico es que se trata de una entidad jurídica pública; si atendemos a que el dominio público está formado por bienes de uso común o destinados a un servicio público que por esa razón son inalienables imprescriptibles no es correcto suponer que esos bienes estén administrados discrecionalmente por un particular sino que es una entidad jurídica pública la que ejerce el dominio sobre ellos; la afirmación anterior, vista hasta aquí, es indubitable, sin embargo, el problema consiste en escudriñar el carácter del elemento subjetivo del dominio público no queda resuelto afirmando que se trata de una entidad jurídica pública. Históricamente, la doctrina, ha planteado la siguiente interrogante ¿es el pueblo como titular de este derecho el que directamente lo ejercita o será el estado, como su representante, quien, a través de los agentes de la administración, reglamente el uso o aprovechamiento de estos bienes?<sup>16</sup>.

El primer criterio se sustenta sobre la afirmación de que en el pueblo como colectividad recae, por su carácter soberano, el derecho de aprovechar y usar así como de disponer de manera directa de este conjunto de bienes que integran el dominio público<sup>17</sup>.

Por otro lado, la tesis contraria señala que el estado, como entidad representativa del pueblo es el que tiene tal derecho porque sólo así es factible regular, impidiendo la anarquía, la tenencia, disfrute y aprovechamiento de los bienes que integran el dominio público<sup>18</sup>.

Tomando partido en el debate diremos que nos parece que el primer criterio, de aceptarse, presenta algunos inconvenientes dentro de los cuales pueden citarse que:

A) Propicia la anarquía y el abuso en el uso, disfrute y aprovechamiento de los bienes del dominio público.

B) No sirve para explicar el régimen jurídico de ciertos bienes que no siendo de uso común están afectados a la prestación de un servicio público.

16.—*Alvarez Gendín Sabino*.—Derecho Administrativo.—Librería General.—Zaragoza, España.—Pág. 294 y siguientes.

17.—*Bie'sa Rafael*.—Derecho Administrativo.—Tomo III, Páginas 385 y siguientes.

18.—*Fleiner Fritz*.—Derecho Administrativo.—Traducción de la Octava Edición Alemana por Sabino Alvarez Gendín.—Pág. 283.

C) Es ambiguo o por tanto antijurídico, dejando sin explicación, además, la necesaria intervención de los agentes de la administración en la reglamentación del uso, aprovechamiento y disfrute de los bienes a que se refiere la institución motivo de nuestro estudio.

Por el contrario el 2o. criterio nos parece que, sin desbordarse a terrenos demagógicos, explica a satisfacción el por qué de la intervención de los agentes de la administración pública según lo prevee la reglamentación de el disfrute, uso y aprovechamiento de estos bienes.

Dentro de nuestra legislación a esta segunda tesis es a la que se le considera valor jurídico puesto que:

A) El artículo 27 constitucional en repetidas ocasiones habla de la propiedad de la nación, desprendiéndose de sus aseveraciones que el dominio público se detenta a través de los órganos de poder público que integran la federación y que, de acuerdo con el artículo 39 de la carta fundamental, dimanen del pueblo y se instituyen para su beneficio.

B) En abono a lo anterior podemos reproducir el artículo 132 de la constitución que establece lo siguiente: "Los fuertes, los cuarteles, almacenes de depósito y demás muebles, inmuebles destinados por el gobierno de la unión al servicio público o al uso común, estarán sujetos a la jurisdicción de los poderes federales en los términos que establezca la ley que expedirá el Congreso de la Unión".

II.—ELEMENTO OBJETIVO.—Sobre los bienes objeto del dominio público también controvierte la doctrina sobre todo cuando se refiere a sus características.—Berthelemy<sup>19</sup> por ejemplo dice que la dominicalidad pública requiere de las tres siguientes condiciones: A) La cosa por su naturaleza no debe ser susceptible de propiedad privada, B) la cosa debe estar afectada a un uso público y no a un servicio público y C) la cosa debe ser una porción de territorio. Esta última aseveración es la que en este momento nos interesa porque impone la necesidad de plantear las siguientes interrogantes:

*Primera.*—¿Las cosas que forman el dominio público podrán ser incorporeas en algunos casos o serán siempre necesariamente bienes corporeos?

*Segunda.*—¿Los bienes que forman parte del dominio público podrán ser muebles o serán siempre inmuebles tal como lo afirma el autor francés Berthelemy, a cuya teoría ya hemos hecho referencia?

---

19.—*Berthelemy.*—Citado por Benjamín Villegas Basavilbaso.—Páginas 33 y siguientes del Tomo IV de su Obra.

*Tercera.*—¿Los bienes consumibles podrán en algunas circunstancias formar parte del dominio público?

Nuestra legislación logra resolver las preguntas que sobre el elemento objetivo atrás hemos formulado; sin embargo, antes de contestar las interrogantes es necesario que precisemos los siguientes: La dominicalidad pública no adquiere su caracterización propiamente por los bienes que la forman sino por el fin a que éstos están destinados, por el carácter de la entidad titular así como por las condiciones de inalienabilidad e imprescriptibilidad que la legislación les da.

En México pueden estar dentro del dominio público:

I.—Los derechos (artículo 2, fracción V de la ley general de bienes nacionales) como en el caso de las servidumbres cuando el predio dominante está considerado como bien del dominio público.

II.—Los bienes muebles también pueden formar parte del dominio público, tal como lo establece el artículo 2 fracción VII de la ley general de bienes nacionales que señala que "son bienes del dominio público.—Los muebles de propiedad federal que normalmente no sean sustituidos, como expedientes de las oficinas y archivos públicos, libros raros, las piezas históricas y arqueológicas, las obras de arte de los museos, etc".

III.—Los inmuebles trátense de los de uso común o los dedicados a un servicio público en los términos en que señala la ley general de bienes nacionales.

Los bienes consumibles, por su parte, es decir aquellos cuyos primeros usos trae consigo su destrucción, deben estar según lo aconseja el sentido común, fuera del dominio público porque su misma naturaleza les impide estar caracterizados como inalienables e imprescriptibles.

III.—ELEMENTO TELEOLÓGICO O FINALISTA.—JEZE Y DUGUIT<sup>20</sup>, tratadistas franceses, al abordar la cuestión del dominio público hablan del fin al cual deben estar afectados los bienes que lo integran y sobre el particular señalan que el servicio público como fin al que se destinan éstos, es el concepto que sirve para distinguir cuando un bien está dentro del dominio público y cuando no lo está; otro sector de la doctrina, dentro del que destaca el tratadista argentino Rafael Bielsa<sup>21</sup> afirma que el uso común que sobre esos bienes se hace de manera directa e inmediata debe ser el fin al cual están afectos los bienes del dominio públi-

20.—*Duguít León*.—Citado por Benjamín Villegas Basavilbaso.—Pág. 24 y siguientes del Tomo IV de su obra.

21.—*Bielsa Rafael*.—Obra citada.—Tomo III, Págs. 385 y siguientes.

co. El enfoque parcial que se hace del elemento finalista, conduce a criterios incompletos que no dan una idea amplia en relación con el tema que nos ocupa. Consideramos, sobre el particular, que tanto el servicio público como el uso común son fines a los que puede estar orientada la afectación de los bienes de dominio público.

Este último criterio claramente lo ha puntualizado el legislador mexicano cuando en el artículo 2, fracciones I, II, III, IV, V y VI de la Ley General de Bienes Nacionales fija cuales son los bienes que forman el dominio público.

El elemento finalista o teleológico del dominio público viene a explicar el carácter público de la reglamentación jurídica de esta institución, puesto que no es posible que siendo la afectación al servicio o al uso común, una cuestión de interés público, se deje al arbitrio de los particulares el uso, disfrute o aprovechamiento del conjunto de bienes que integran la dominicalidad pública.

IV.—ELEMENTO NORMATIVO.—No trataremos aquí de explicar la compleja y debatida cuestión de la división del derecho; sin entrar en detalle diremos que aceptamos como valedera la clasificación del derecho en público y privado para el solo efecto de ubicar las normas que regulan a los bienes del dominio público.

El fin al cual están afectados el sujeto titular y la naturaleza misma de los bienes que integran el dominio público, obliga a que normas de derecho público sean las que reglamenten la institución, marginando al uso, aprovechamiento y apropiación de los bienes de dominio público al arbitrio de los particulares y sacándolos del comercio jurídico propio de los bienes regidos por principios de derecho privado.

Es de tal naturaleza importante que la afectación de los bienes del dominio público al uso común o al servicio público esté plenamente garantizada que han de ser normas especiales las que se encarguen de reglamentar su régimen jurídico. La importancia misma que tiene la afectación de los bienes del dominio público hace necesario que éstos queden sustraídos del comercio privado. De las características que jurídicamente debe revestir el dominio público surgen dos cualidades de los bienes que lo integran; su *inalienabilidad* y su *imprescriptibilidad*.

En relación con la inalienabilidad y la imprescriptibilidad de los bienes que forman el dominio público es necesario resolver la siguiente duda: ¿Teniendo las condiciones anteriores el carácter de esenciales dentro del dominio público, todos los bienes inalienables e imprescriptibles que-

darán comprendidos dentro del dominio público?—Nuestra legislación responde a esta pregunta de manera afirmativa, es decir, considera que todos los bienes inmuebles fueron declarados por la ley inalienable e imprescriptibles forman parte del dominio público según reza la fracción IV del artículo 2o. de la Ley General de Bienes Nacionales. Sobre el particular nuestro punto de vista es diferente; consideramos que el legislador al declararlo así resolvió el problema de manera absurda puesto que, de aceptar el principio tal como la ley lo establece, estaríamos incorporando al dominio público algunas instituciones que ciertamente tiene naturaleza suigeneris pero que de ninguna manera caen dentro del régimen de la institución descrita, tales como la propiedad ejidal del derecho agrario y el patrimonio de familia del derecho civil; esta falsa apreciación del legislador obedece, según nuestro punto de vista, a un vicio de perspectivismo jurídico en cuanto que se quiere ver por separado a los elementos del dominio público que sólo es dable individualizarlos para efectos didácticos, pero sin desentenderse de la idea de que todos entre sí están indisolublemente vinculados y nunca se pueden presentar los unos sin los otros.

Vistos los elementos que integran el dominio público y resumiendo diremos que es éste, tal como antes lo habíamos apuntado, *un conjunto de bienes cuyo titular es una entidad jurídica pública que los tiene afectados al servicio público o al uso común, bajo la reglamentación de normas de derecho público que les otorgan las cualidades de inalienables e imprescriptibles.*



darán comprendidos dentro del dominio público?—Nuestra legislación responde a esta pregunta de manera afirmativa, es decir, considera que todos los bienes inmuebles fueron declarados por la ley inalienable e imprescriptibles forman parte del dominio público según reza la fracción IV del artículo 2o. de la Ley General de Bienes Nacionales. Sobre el particular nuestro punto de vista es diferente; consideramos que el legislador al declararlo así resolvió el problema de manera absurda puesto que, de aceptar el principio tal como la ley lo establece, estaríamos incorporando al dominio público algunas instituciones que ciertamente tiene naturaleza suigeneris pero que de ninguna manera caen dentro del régimen de la institución descrita, tales como la propiedad ejidal del derecho agrario y el patrimonio de familia del derecho civil; esta falsa apreciación del legislador obedece, según nuestro punto de vista, a un vicio de perspectivismo jurídico en cuanto que se quiere ver por separado a los elementos del dominio público que sólo es dable individualizarlos para efectos didácticos, pero sin descenderse de la idea de que todos entre sí están indisolublemente vinculados y nunca se pueden presentar los unos sin los otros.

Vistos los elementos que integran el dominio público y resumiendo diremos que es éste, tal como antes lo habíamos apuntado, *un conjunto de bienes cuyo titular es una entidad jurídica pública que los tiene afectados al servicio público o al uso común, bajo la reglamentación de normas de derecho público que les otorgan las cualidades de inalienables e imprescriptibles.*

## CAPITULO SEGUNDO

### LOS RECURSOS NATURALES

A).--Definición de cada uno de ellos. B).--Su Clasificación. C).--  
Los Recursos Naturales y el Artículo 27 Constitucional.

## CAPITULO II

### LOS RECURSOS NATURALES

**SU IMPORTANCIA.**—Los recursos naturales constituyen la urdimbre económica sobre la cual descansa el desarrollo de la comunidad. Dos factores son primordiales para que una sociedad se desenvuelva en un clima de orden, paz y progreso: La existencia de los recursos naturales en cantidad suficiente, dado que son satisfactores de necesidades, y la organización de su tenencia, uso y aprovechamiento de manera tal que beneficien a toda la colectividad y no sean instrumentos de explotación del hombre por el hombre; estos principios son pilares en torno de los cuales debe gravitar la vida orgánica de todos los países.

Los prolegómenos anteriores sirven para demostrar la importancia que los recursos naturales tienen en las relaciones económicas y jurídicas que rigen la vida del hombre dentro de la sociedad en que éste se desenvuelve.

Hablar del régimen jurídico de los recursos naturales no es fácil tarea, más aún si se atiende a la importancia que históricamente este tema ha revestido. La apropiación, el uso y aprovechamiento de los recursos ha sido, desde tiempo inmemorial, cuestión de polémica en la que los pensadores, enfocando sus puntos de vista desde el rango de su jerarquía intelectual y la disciplina que exploran, han discrepado; vana utopía resulta buscar una coincidencia unánime de criterios sobre el particular; la disputa constante que se ha motivado sobre este punto ha tenido tal trascendencia y relieve en la historia humana que el mundo se encuentra dividido en irreconciliables facciones que alientan diferentes regímenes de explotación de los recursos naturales.

En suma, los recursos naturales, estudiados desde el punto de vista de su régimen jurídico, plantean múltiples problemas; por la brevedad de este tipo de trabajo ni siquiera será posible reflexionar aunque sea de manera sucinta sobre algunos de ellos.

Esbozada la importancia del asunto en cuestión, pasaremos a puntualizar algunos conceptos cuya precisión es indispensable para realizar el estudio que nos proponemos.

**DEFINICION DE RECURSO NATURAL.**—La naturaleza se presenta ante los ojos del hombre como un conjunto de elementos cuya existencia está marginada de la voluntad de éste y a cuya formación él es ajeno de manera absoluta.

La naturaleza como creación fruto de una fuerza distinta a la humana aparece ante el hombre como algo aprovechable, como algo utilizable para la satisfacción de toda la jerarquía de necesidades humanas. Si la naturaleza es aprovechada ésta se presenta en forma de Recurso; ZIMMERMANN dice que "los recursos no nacen, se hacen"<sup>22</sup>. La conjugación del elemento y la posibilidad de que éste sea aprovechado por el hombre es lo que ha venido a formar el concepto que actualmente se tiene de recurso natural; asistiéndose de esta tesis el doctor Enrique Beltrán<sup>23</sup> dice "por recursos naturales podemos entender todo cuanto existe en la naturaleza, actual o potencialmente utilizable por el hombre"; sin embargo tal definición nos parece demasiado extensa pues, de aceptarse literalmente, se tendría que llegar a comprender también al hombre dentro de los recursos naturales idea inaceptable dado que el recurso es un bien, un satisfactor, una cosa y el hombre tiene una dignidad, una calidad que lo diferencia radicalmente de las cosas.

La definición de Beltrán, no obstante, puede ser punto de partida para llegar al concepto de recurso natural, habiendo desde luego una pequeña modificación; así podemos decir que entendemos por recursos naturales todos los *bienes* que existen en la naturaleza susceptibles de que el hombre los utilice actual o potencialmente.

Con el objeto de evitar el empleo equívoco de los términos en el presente trabajo, una vez que hemos definido los recursos naturales diremos que no es posible utilizar indistintamente los vocablos *recurso*, *bien* y *satisfactor*, puesto que no obstante que todos los recursos naturales son bienes y satisfactores, no todos los bienes o satisfactores son recursos naturales.

Precisando esta distinción debemos aclarar que:

A) *Satisfactor*.—Es un término empleado por la economía para hablar de los bienes que sirven para dar satisfacción a las necesidades del hombre.

B) *Bienes*.—Son "todas las cosas que no siendo personas pueden ser

22.—*Pino del Campo Angel*.—Número 1403 de la Revista "Todo" del 8 de octubre de 1964.—Artículo "Mito y Realidad Forestal".

23.—*Beltrán Enrique*.—Guión para el Estudio de los Recursos Naturales de México.—Escuela de Ciencias Biológicas del Instituto Politécnico Nacional.—1958.—Pág. 29.

de utilidad para el hombre; más especialmente las que componen nuestra hacienda caudal o riqueza; aquellas cosas que los hombres emplean para ayudarse"<sup>24</sup>.

Los recursos naturales como bienes que constituyen un caudal de riqueza, frente al hombre se presentan como satisfactores de sus elementales y aún superfluas necesidades; delante de ellos el hombre debe ser cauteloso al aprovechamiento con el objeto de que su empleo immoderado no traiga consigo bien su inaprovechabilidad o su total agotamiento. Su conservación, correcto y racional aprovechamiento son principios que deben orientar su reglamentación, es decir, su régimen jurídico.

CLASIFICACION DE LOS RECURSOS NATURALES.—Son varios los criterios que sirven para hacer la clasificación de los recursos naturales, algunos de ellos sólo los enunciaremos, emplearemos con acuciosidad aquél que permita una mayor sistematización y del que se logre una más amplia explicación de los distintos recursos naturales. Los criterios que vamos a citar son, desde luego, uno de los muchos que se pueden emplear y su esbozo de ninguna manera agota este punto de nuestra pequeña investigación.

Los recursos naturales pueden clasificarse<sup>25</sup>:

Según se puedan usar una o más ocasiones en: A) consumibles y B) de uso reiterado.

Según la cantidad en que existan en la naturaleza en: A) abundantes y B) escasos.

Según sean indispensables o no para la existencia humana en: A) vitales B) sustituibles por otro recurso.

Según se utilicen tal como existen o necesiten de transformación previa en: A) naturalmente aprovechables y B) de previa transformación para su aprovechamiento.

Según existan en una cuantía fija o no en: A) renovables y B) no renovables.

Es éste último el que, por permitir una mayor amplitud y una más ordenada sistematización en el estudio de los recursos naturales, es aceptable por los estudiosos del tema y nosotros, adheridos a tal punto de vista, lo emplearemos para hacer la investigación de carácter jurídico

24.—*Escriche Joaquín*.—Obra citada.—Página 571.

25.—*Eurique Beltrán*.—Obra citada.—Página 30.

que nos hemos propuesto a llevar a cabo. Apuntaremos sobre el particular que no trataremos de examinar con toda profundidad el régimen jurídico de los recursos naturales pero sí haremos lo posible por apuntar problemas importantes en relación con algunos recursos típicos tanto renovables como no renovables.

**RECURSOS NATURALES RENOVABLES.**—Atendiendo al criterio de clasificaciones que aceptamos como valedero, definiremos a los recursos naturales renovables, siguiendo a Enrique Beltrán "como aquéllos que por reproducirse natural o artificialmente pueden usarse indefinidamente, con la única precaución de no exceder sus posibilidades"<sup>26</sup>.—Puesto que el uso o aprovechamiento irracional puede agotar su existencia o convertirlos en inaprovechables. El elemento cuantía suele ser determinante para clasificar los recursos de acuerdo con su renovabilidad o irrenovabilidad.

Señalar cuáles son los recursos renovables, tomando en consideración la definición anterior, no resulta sencillo; ubicar determinados recursos dentro de esta rama de clasificación plantea algunas justificadas dudas. Aceptaremos como válida la enumeración dada por el INSTITUTO MEXICANO DE LOS RECURSOS RENOVABLES<sup>27</sup> y avalada por Enrique Beltrán en su Guión para el Estudio de los Recursos Naturales Renovables.

Consideramos como recursos naturales renovables: El suelo, el agua, la flora y la fauna.

La inclusión de la flora y la fauna dentro de la rama de los recursos naturales renovables no da lugar a objeción alguna; son estos los recursos naturales típicos dado que su capacidad para reproducirse o renovarse es indubitable; su empleo racional no disminuye su cuantía ya que su aptitud regeneradora permite que el correcto aprovechamiento no sólo no sea perjudicial sino que se imponga como una condición necesaria para su incremento y desarrollo. Aquí en estos recursos se puntualiza el criterio, novedoso por cierto, de que su utilización racional es un imperativo de primer orden y la pasividad que frente a ellos se guarde no es sino una de las formas de dilapidar el patrimonio que representan para los hombres y para los pueblos.

Por otra parte, la ubicación del suelo y del agua dentro de la clasificación de los recursos naturales si ha sido motivo de constantes actitudes de dubitación de quienes se han dedicado a su estudio; siendo cierto

26.—*Beltrán Enrique*.—Obra citada.—Páginas 48 y siguientes.

27.—Instituto Mexicano de Recursos Naturales Renovables.—Cuadro Sinóptico.

lo anterior, vemos que el criterio sustentado por este trabajo, apoyado en las afirmaciones de Beltrán y del Instituto Mexicano de Recursos Naturales Renovables, tiene serios fundamentos que le dan consistencia.

El suelo se forma de manera continua y también constantemente se destruye; la erosión es la manera como se presenta el desgaste de las capas que forman la corteza terrestre. Una capa puede ser arrastrada de un lado a otro pero nunca se consumen los elementos químicos que la componen, de ahí que si por medio de obra humana, del artificial poder del hombre, se aplican métodos técnicos para la conservación del suelo, éste puede servir indefinidamente para que se desarrolle en él la vida vegetal y animal; Enrique Beltrán sobre el particular ha dicho "efectivamente, el suelo continuamente se está formando y continuamente se está destruyendo. En condiciones naturales ha servido para sostener la vida vegetal y animal por millones de años. Y si el hombre lo maneja correctamente, puede servirle indefinidamente<sup>28</sup>. En consecuencia no tiene las características fundamentales de los recursos irrenovables, de irse agotando progresivamente e inevitablemente según se aprovecha". A la tarea de aclarar la renovabilidad del suelo han contribuido seguramente, de manera notable, los métodos que la técnica de conservación de suelos ha descubierto y cuyo reiterado empleo, refleja cada día con mayor certeza y que el suelo es renovable y su uso tiene existencia factible permanente e indefinidamente; la renovabilidad del suelo pues, a nuestro modo de ver, es clara y no presenta mayor problema.

El agua es otro recurso cuya situación dentro del cuadro de la clasificación a que nos hemos venido refiriendo, ha sido objeto de dudas y meditaciones. Los diferentes ciclos en que ésta se presenta en la forma de encontrarla en la naturaleza dan la impresión de que estamos frente a un recurso cuya cuantía disminuye en la medida en que se aprovecha. Al respecto afirmaremos que el agua es un recurso natural renovable puesto que:

Primero.—El agua que existe en la naturaleza es constante y está sujeta a los ciclos de evaporación condensación, precipitación y escurrimiento; estos ciclos son independientes de la actividad humana. El hombre no puede intervenir amplia y efectivamente pero sí puede controlar el escurrimiento. Beltrán sobre el particular dice "El agua comprende la evaporación, condensación, precipitación y escurrimiento. El hombre no puede intervenir de manera amplia y efectiva en las tres primeras etapas, pero sí puede regular el escurrimiento en forma que se aproveche el máximo el agua, antes de que ésta vuelva a la atmósfera al realizarse la evaporación".

---

28.—Beltrán Enrique.—Obra citada.—Páginas 48 y siguientes.

Segundo.—Independientemente del ciclo en que se presente, el agua tiene la misma composición: dos moléculas de hidrógeno por una de oxígeno, representadas por su forma  $H_2O$ .

Tercero.—El empleo del agua puede traer como consecuencia que ésta pase de un estado físico a otro, pero nunca desaparece. En determinados ciclos el agua no es igualmente aprovechable que en otros y da la impresión de que se agota, su empleo racional consiste en manejar su uso en determinados ciclos donde es humanamente controlable para evitar que pase a otros estados físicos en los que su aprovechabilidad es menor.

Cuarto.—Lo que aparentemente es destrucción del recurso sólo significa imposibilidad de aprovechamiento del mismo.

Estas son, en suma, las razones que nos inducen a clasificar el agua como un recurso natural renovable y a desestimar cualquier interrogante o duda que sobre el particular existiera.

LOS RECURSOS NATURALES NO RENOVABLES.—Es el elemento cuantía fija el que constituye la esencia de los recursos naturales irrenovables;<sup>29</sup> “carecen de propiedad de incrementarse o reproducirse (para compensar de esa manera la disminución originada por su explotación) y en consecuencia no pueden utilizarse indefinidamente”, de ahí que los recursos naturales no renovables puedan definirse como aquellos que existen en cantidades fijas en la naturaleza y disminuyen en razón directa del aprovechamiento que de ellos se hace.

El carácter mismo de estos recursos agudiza más la necesidad de que la política que orienta su explotación, esté encaminada a lograr un aprovechamiento racional. Históricamente ha sido nuestro país, testigo de la importancia que la afirmación anterior reviste dada la circunstancia de ser México poseedor de un extraordinario acervo de recursos naturales no renovables. El despilfarro de que han sido objeto estos recursos constituye una grave experiencia que debemos recoger para normar, con patriótico sentido de responsabilidad, el aprovechamiento de la riqueza material que representan, a fin de no seguir cayendo en la ironía que poéticamente describe López Velarde al evocar una patria que “en piso de metal, vive al día, de milagro, como la lotería”.

La referencia anterior está hecha principalmente a aquellos Recursos no Renovables que por lo limitado de su existencia, su utilidad en la vida de los pueblos y su valor económico, constituyen una riqueza cuya preservación del abuso es un imperativo de orden económico y social.

---

29.—Beltrán Enrique.—Obra citada.—Páginas 48 y siguientes.



El Instituto Mexicano de Recursos Naturales Renovables, al formular un cuadro sinóptico atendiendo al criterio que hemos adoptado para efectuar el estudio de los recursos naturales, señala que los recursos no renovables pueden ser:

I.—De origen mineral.—Como son los metales y las rocas ígneas

II.—De origen orgánico.—Como son el petróleo, la hulla y las rocas fosilíferas

Independientemente que el origen de estos recursos sea mineral u orgánico, su existencia en cantidad fija y limitada en la naturaleza, obliga a encauzar su aprovechamiento dentro de una línea de racionalidad y prudencia; a eso obedece que la legislación sobre la materia esté íntimamente vinculada con el interés de controlar la utilización de estos bienes.

En nuestro medio alguno de los recursos no renovables han sido un nóvil importante de eventos históricos trascendentales. La conquista de la Nueva España fue empresa que se puso en marcha dado el interés que en Diego de Velázquez habían despertado las incursiones de Francisco Hernández de Córdoba y Juan de Grijalva, al saber aquél por boca de los expedicionarios de las riquezas que en oro se habían encontrado en las tierras descubiertas; Bernal Díaz del Castillo sobre el particular relata, en relación con el viaje de Juan de Grijalva como<sup>30</sup> "en esta sazón llegó el capitán Pedro de Alvarado a Cuba con el oro y ropa y dolientes y con entera relación de lo que habíamos descubierto y desde que el gobernador dio el oro que llevaba el capitán Pedro de Alvarado, que como estaba en joyas parecía más de lo que era, y estaban con Diego de Velázquez acompañándole muchos vecinos de la villa y de otras partes, que venían a negocios, y después de que los oficiales del rey tomaron el quinto de lo que venía a su majestad, estaban todos espantados de cuán ricas tierras habíamos descubierto, porque el Perú no se descubrió de ahí a veinte años 'interés que culminó con los esfuerzos de Diego de Velázquez para negociar "que le diecen licencia para rescatar y conquistar y poblar".

La riqueza que representan estos recursos y la experiencia amarga que su abusiva explotación ha dejado, han hecho de su reglamentación jurídica capítulo importante del derecho mexicano. Uno a uno, estos recursos han sido objeto de un tratamiento jurídico cada día más escrupuloso a tal grado que se ha llegado en algunos casos a la proscripción total

---

30.—*Díaz del Castillo Bernal.*—Historia de la Conquista de la Nueva España.—Prólogo de Ramírez Cabañas.—Porrúa, S. A.—México, D. F., 1960.—Página 24.

de los regímenes de explotación hechos por los particulares a través de concesiones.

La constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo 27, incorporó al dominio directo (que hemos identificado, por su naturaleza, como dominio público) a los recursos naturales no renovables para garantizar de esa manera su inalienabilidad e imprescriptibilidad y lograr que su aprovechamiento esté orientado a satisfacer imperativos de justicia social, sobre la base de conseguir una equitativa distribución de la riqueza pública, cuidando siempre de su conservación.

En relación con los recursos naturales no renovables el artículo 27 constitucional ha señalado.

Párrafo cuarto.—“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”.

Párrafo sexto.—“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 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. El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólido, líquidos o gaseosos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que se hayan

otorgado, y la nación llevará a cabo la explotación de esos productos en los términos que señale la ley reglamentaria respectiva”<sup>31</sup>.

Sintetizando lo apuntado en relación con el régimen jurídico de los recursos naturales no renovables, podemos lograr las siguientes observaciones:

Primera.—El dominio directo de que habla la constitución al hacer mención del régimen de propiedad de los recursos no renovables no es sino la institución del dominio público tal como la estudiamos en el primer capítulo.

Segunda.—La concesión que según previsión constitucional puede existir sobre los recursos no renovables a que se refiere el párrafo IV del 27 constitucional, no es una forma de ceder el aprovechamiento de estos bienes de manera que sobre ellos nazcan derechos en favor del concesionario, puesto que las concesiones no crean derechos reales; es solamente la manera de regular el destino que debe darse a su explotación orientando ésta a fines de carácter social por exigirlo así el interés general de la comunidad.

Tercera.—La facultad que el Gobierno Federal tiene de establecer reservas y suprimirlas señala claramente el carácter soberano con que la nación actúa ante los particulares o sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, que aspiran a ser concesionarias.

Cuarta.—La posibilidad de que estos recursos se concesionen no quita los caracteres de inalienabilidad e imprescriptibilidad al dominio público o dominio directo puesto que, según vemos, la concesión no trae consigo enajenación puesto que no se crean derechos reales en favor de concesionarios.

Quinta.—Hay recursos cuyo aprovechamiento ni siquiera puede ser objeto de concesión es decir, es tal manera importante que su explotación la efectúe la nación en forma directa que no se deja al ejecutivo federal opción entre concesionar o no sino que terminantemente se le compele a llevar a cabo el aprovechamiento directo, negando valor jurídico a concesiones o contratos que sobre el particular se hubieren realizado con anterioridad; tal es el caso del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólido, líquidos o gaseosos.

Queda así bosquejado en términos generales cuál es el campo de los recursos naturales, según el criterio de clasificación que adoptemos al formular nuestro estudio.

---

31.—Constitución General de la República.—Artículo 27.

## LOS RECURSOS NATURALES Y EL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL

Atendiendo a la clasificación que para el efecto de realizar este estudio aceptamos como valedera, es importante realizar un esbozo de la situación Constitucional que guardan los recursos naturales.

El Artículo 27 en su párrafo I establece que corresponde a la Nación la propiedad originaria de las tierras y aguas comprendidas dentro del Territorio Nacional; señalamos que son recursos naturales renovables: el suelo, el agua, la flora y la fauna. Explicamos también el principio de la propiedad originaria expresamente consagrado en favor de la Nación sobre las tierras y las aguas, pero si tanto la flora como la fauna se origina y subsiste gracias al suelo y el agua, la propiedad originaria de la Nación tiene sobre estos recursos, se debe entender extendida a los otros dos. De la propiedad originaria que la Nación tiene sobre esos recursos deriva la facultad de transmitir su dominio a los particulares constituyendo la propiedad privada y reservándose el dominio eminente que le faculta a imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una equitativa distribución de la riqueza pública y cuidar de su conservación.

Dentro de este marco los recursos naturales renovables presentan las siguientes formas de reglamentación:

El suelo puede ser detentado jurídicamente por entidades públicas bajo el régimen del dominio público y el dominio privado, ya explicado ampliamente en el primer capítulo de este trabajo y por personas físicas, bajo las formas de pequeña propiedad en los términos de la Fracción XV del Artículo 27 Constitucional y por las comunidades o núcleos de población bajo las formas de tenencia constitutivas de la propiedad de los pueblos, reglamentada en el Artículo 27 párrafo tercero y Fracciones VII, VIII, IX, X, XI, XII, XIII, XVI, XV, VVIII así como en el Código Agrario y sus Reglamentos.

El agua puede revestir, al igual que el suelo, las formas de apropiación de dominio público, dominio privado, propiedad privada o propiedad de los pueblos, pero es necesario hacer resaltar que el sector más importante corresponde al dominio público ya que el párrafo 5o. del 27 Constitucional de manera expresa establece que: "Son también propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el derecho internacional; las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente

a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad Nacional; las de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquellas, en toda su extensión o en parte de ella, sirva de límite al territorio Nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República; la de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas estén cruzadas por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República y un país vecino, o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la República de un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad Nacional, y las que se extraigan de las minas. Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales, y apropiarse por el dueño del terreno, pero cuando lo exija el interés público, el ejecutivo federal podrá reglamentar su extracción como las demás aguas de propiedad Nacional. Cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior, se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por las que corran o en los que se encuentren sus depósitos, pero si se localizaren en dos o más predios, el aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten los estados”.

La flora por su parte es un recurso cuya apropiación puede revestir todas las formas que los anteriores presentan sólo que, tratándose de recursos forestales, susceptibles de apropiación por parte de los particulares y de los pueblos, el interés público demanda que exista una estricta vigilancia en cuanto al aprovechamiento, haciéndose manifiesto el dominio eminente de la Nación sobre este recurso ya que la Ley forestal lo considera de utilidad pública imponiendo a la propiedad privada multitud de modalidades.

La fauna sea acuática o terrestre, cuando es silvestre o no se ha pescado, pertenece al dominio público, en los términos que establece la Ley Forestal, la Ley de Caza y la Ley de Pesca así como sus respectivos reglamentos; dichos ordenamientos señalan también las condiciones para que los ejemplares de la fauna pasen a dominio de los particulares; en cuanto a la fauna doméstica podemos encontrar que, según se desprende de los diferentes textos legislativos que la reglamentan, puede revestir las formas de apropiación apuntadas para todos los recursos naturales renovables.

Al hablar de los recursos naturales no renovables señalamos que es-

tos podían ser de origen mineral, como los metales y las rocas ígneas y de origen orgánico, como el petróleo, la hulla y las rocas fosilíferas; por circunstancias en el último capítulo se revisarán más detalladamente y que han sido apuntadas en éste que nos ocupa, su reglamentación jurídica en nuestro medio ya no tiene complicación alguna puesto que tales recursos entran dentro del dominio público de la Nación en los términos señalados en el párrafo cuarto del Artículo 27 Constitucional que en detalle se revisará al hablar de los recursos mineros.

Dejamos así expuesta, de manera sintetizada la situación constitucional de los recursos naturales.

## CAPITULO TERCERO

### EL FORESTAL COMO RECURSO NATURAL RENOVABLE

- A) Organos Administrativos Encargados de Manejar este Recurso
- B) Competencia de estos Organos
- C) El Problema Forestal en México.

### CAPITULO III

#### EL FORESTAL COMO RECURSO NATURAL RENOVABLE

**NOCION DE RECURSO FORESTAL.**—La flora forma parte de los recursos naturales renovables; los recursos forestales serán objeto de nuestro estudio en el presente capítulo; esta investigación, más que perfiles técnicos aspira a tener una marcada proyección en el campo del derecho, ésta es la razón por lo que es necesario precisar, al inicio de este capítulo, qué es lo que en México se entiende por recurso forestal de acuerdo con la ley. El reglamento de la ley forestal, hace un distingo entre terreno forestal y recurso forestal. Considera como terreno forestal el que<sup>32</sup>: "está cubierto por vegetación forestal; el que aun cuando no tenga esa vegetación en el presente. necesite, por su declive y estructura de una cubierta de vegetal permanente para asegurar su conservación; y el que por sus condiciones topográficas, agrológicas y climáticas, es impropio para una agricultura permanente y remunerativa"; y por su parte, son recursos forestales: "los suelos, la vegetación espontánea, los animales silvestres y los productos o residuos orgánicos que existan en los terrenos forestales", sobre el particular habremos de afirmar que la distinción parece tener trascendencia en el terreno jurídico dado que el tratamiento que existe para los recursos forestales y para los terrenos forestales, en virtud del interés que existe por parte de la nación para cuidar de su conservación y empleo racional, es el mismo y por tanto parece que el legislador incidió en una distinción bizantina dado que legalmente era innecesaria aunque técnicamente resulte de utilidad.

**ORGANOS ADMINISTRATIVOS ENCARGADOS DE MANEJAR EL RECURSO.**—Los conceptos que hemos venido manejando en el desarrollo de nuestro trabajo tendrán utilidad al hablar de los recursos forestales y su régimen jurídico puesto que, será a través de ello como lo-gremos explicar el por qué de la existencia de muchas disposiciones sobre la materia.

---

32.—Reglamento de la Ley Forestal.—Artículo 1.



El constituyente de 1917, en el artículo 27 dio cabida al principio del dominio eminente que la nación tiene sobre las tierras, las aguas, los bosques y la fauna que se encuentran comprendidos dentro del territorio nacional. Sintetizó el principio de la siguiente manera: (párrafo 3o. del 27) "la nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación"; la veracidad de este acerto se hizo sentir en los debates que en el Senado de la República se efectuaron en torno de la ley forestal vigente 33. al hablar sobre el fundamento constitucional que existía para que la federación, a través del poder legislativo, reglamentara lo relativo a la materia forestal.

El alcance del principio es de tal manera importante que sirve para justificar la intervención de los órganos de la administración pública en el control del aprovechamiento de los recursos forestales. En un sistema constitucional como el nuestro en el que se confronta una conflictiva oposición entre el interés individual y el interés social. sólo de esta manera es factible justificar el por qué de la intervención estatal en el aprovechamiento de estos recursos aún cuando se encuentren bajo el régimen de propiedad comunal o ejidal Así lo establece la ley forestal en su párrafo II del artículo 1o. cuando dice "son aplicables las disposiciones de esta ley a todos los terrenos forestales cualesquiera que sea su régimen de propiedad"<sup>34</sup>.

El objeto que se persigue con la reglamentación del principio de referencia, según el decir del artículo 1o. de la ley forestal es el de "regular la conservación, restauración, fomento y aprovechamiento de la vegetación forestal, el transporte y comercio de los productos que de ella deriven, así como la administración nacional del servicio forestal y desarrollo e integración adecuados de la industria forestal".

El principio del dominio eminente no cambia en realidad el régimen de propiedad de los terrenos y recursos forestales pero sí impone a la propiedad privada restricciones y modalidades; las modalidades que a esa propiedad se imponen son consecuencia natural del interés público que existe por "asegurar la adecuada conservación, el racional aprovechamiento, la restauración y la propagación forestales". "También es de interés público, regular el aprovechamiento de los recursos forestales para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y cuidar de su

33.—Senado de la República Memoria del.—Período 1958—1964.

34.—Ley Forestal vigente.

conservación evitando la destrucción de los mismos y los daños que puedan sufrir en perjuicio de la sociedad”.

Una de las modalidades importantes que sobre el régimen de propiedad de estos recursos impone es la de declarar, según lo prevé el artículo III de la ley forestal, de utilidad pública:

I.—Prevenir y combatir la erosión de los suelos;

II.—Proteger las cuencas hidrográficas mediante la conservación, mejoramiento o establecimiento de macizos forestales y la ejecución de obras que influyan en el régimen de las corrientes y la seguridad de los almacenamientos para la mejor utilización de las aguas;

III.—Conservar y embellecer las zonas forestales turísticas o de recreo;

IV.—Fomentar y preservar las cortinas rompevientos;

V.—Facilitar la formación de bosques sobre los eriales y pantanos;

VI.—Fomentar los macizos forestales para proteger a las poblaciones;

VII.—Proteger mediante la forestación, las vías generales de comunicación;

VIII.—Establecer industrias forestales estables que aprovechen racionalmente los recursos;

IX.—Fomentar la construcción de las vías permanentes en las zonas forestales, integradas en el sistema vial nacional; y

X.—En general, conservar e incrementar los recursos forestales y utilizarlos con el máximo beneficio social.

Causas todas ellas que permiten que la nación pueda decretar las expropiaciones conducentes cuando se trate de llevar a cabo los objetivos previstos en los artículos citados, según lo señala el párrafo 2o. del artículo 27 constitucional.

El alcance de lo que hasta aquí se ha estudiado en relación con el principio del dominio eminente que explica y justifica la intervención de los órganos de la administración pública en el manejo de los recursos forestales, nos permite señalar como órganos que intervienen en la administración forestal, los siguientes:

Artículo 9o. de la ley forestal.—La administración forestal compete, en todos sus aspectos, A LA SECRETARIA DE AGRICULTURA Y GANADERIA, que realizará esas funciones a través de LA SUBSECRETARIA DE RECURSOS FORESTALES Y DE CAZA.—lo que quiere decir

que siendo la materia forestal de jurisdicción federal, es la Secretaría de Agricultura a través de la Subsecretaría de Recursos Forestales y de Caza la que con el carácter de autoridad, es decir, con poderes de decisión y de mando, interviene en el manejo del recurso forestal.

El artículo 10 de la Ley Federal prevee que en cada entidad federativa podrán establecer comisiones forestales integradas de la siguiente manera: *Un presidente* que será el gobernador del estado o territorio o el Jefe del Departamento del Distrito Federal o sus representantes; *un secretario*, que será el Agente General de la Secretaría de Agricultura y Ganadería; *un tesorero*, que será elegido por la asociación de titulares de aprovechamientos forestales; y *tres vocales*, que serán: el Delegado Forestal de la Subsecretaría de Recursos Forestales y de Caza en la entidad, el que elijan los propietarios de los bosques por conducto de su asociación y el que a su vez designen los ejidatarios y comuneros poseedores de bosques.

Dichas comisiones se establecerán por decreto del jefe del ejecutivo de la unión a solicitud de los gobernadores o del jefe del departamento del distrito federal; de sus facultades se desprenden que no son un organo administrativo con autoridad en materia forestal, sino que, por no tener facultades de decisión y de mando, son organos auxiliares que sirven para crear las condiciones necesarias de una correcta administración del recurso forestal, auxiliando a la autoridad competente, en el mejor desempeño de las funciones que resultan del ejercicio de sus facultades.

De acuerdo con lo previsto en el artículo 27 de la Ley Forestal. con el carácter de autónomo se crea el INSTITUTO NACIONAL DE INVESTIGACIONES FORESTALES, que tiene la función de investigar los resultados de sus actividades.

Su composición orgánica es la siguiente: artículo 28: estará dirigido por un consejo superior integrado por: el Secretario de Agricultura y Ganadería como presidente, el Subsecretario de Recursos Forestales y de Caza, como vicepresidente; el director del Instituto como vocal ejecutivo; un representante de la industria forestal, que realizará funciones de tesorero, y cinco vocales designados respectivamente por la escuela Nacional de Agricultura; la Universidad Nacional Autónoma de México; el Instituto Politécnico Nacional; el Instituto Mexicano de Recursos Naturales Renovables y los profesionistas forestales organizados.

El capítulo IV del título 2o. de la ley forestal prevee también la formación de asociaciones de profesionistas forestales que auxilien en la administración del recurso forestal.

Y en los términos de la ley de secretarías es factible la intervención de distintas secretarías en el manejo de los recursos forestales, por tener esferas competenciales en conexión con la materia forestal, así vemos que la secretaría de Hacienda y Crédito Público, por ejemplo, interviene en llevar cuenta especial del fondo forestal que se instituye para destinarse al incremento de los trabajos y protección, fomento y mejoramiento de los recursos forestales (artículos 20 y 24 de la ley forestal); el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización interviene en la Constitución de ejidos con fines de explotación industrial y sobre la determinación del grado de forestal); la Secretaría de Industria y Comercio que opina sobre las unidades de explotación que deben tener los productos forestales para autorizar su explotación (artículos 107 y 126 de la ley forestal) y la Procuraduría General de la República que interviene en el ejercicio de la acción penal en contra de los infractores de los artículos contenidos en el título séptimo, capítulo único.—

Vistos en términos generales los órganos de la administración pública encargados de manejar el recurso forestal procede ahora citar, realizando los conducentes comentarios, la esfera de competencia que ha estos les corresponde:

#### ORGANOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA ENCARGADOS DE MANEJAR EL RECURSO FORESTAL Y SU ESFERA DE COMPETENCIA.—

En términos generales, corresponde a la Secretaría de Agricultura y Ganadería, según lo previene el artículo 90. de la Ley Forestal, llevar a cabo la administración forestal, en todos sus aspectos y es a través de la Subsecretaría de Recursos Forestales y de Caza como debe realizar estas funciones; atendiendo a lo establecido por el artículo 30. de la Ley Federal de Caza y tomando en consideración que la fauna silvestre, en los términos del reglamento de la Ley Forestal, considerada como recurso forestal, todas las especies de animales silvestres que subsisten libremente en el territorio nacional son propiedad de la Nación y corresponde, también, a la Secretaría de Agricultura y Ganadería autorizar el ejercicio de la Caza y la apropiación de productos.

La Subsecretaría de Recursos Forestales y de Caza, órgano a través del cual la Secretaría de Agricultura y Ganadería realiza sus funciones de administración forestal, se organiza de la siguiente manera:

Existe la Subsecretaría cuyo titular es el subsecretario y de él directamente dependen las siguientes oficinas: Secretaría Particular, Asesoría Técnica, Departamento Jurídico Consultivo, Delegación Administrativa, Departamento de Fondos Especiales y La Escuela de Guardas Forestales.

Realiza las funciones que le competen a la Secretaría de Agricultura y Ganadería a través de las siguientes direcciones: Dirección General de Aprovechamientos Forestales, Dirección General de Supervisión Técnica y vigilancia, Dirección General de Protección y Repoblación Forestales, Dirección General de la fauna silvestre e Instituto Nacional de Investigaciones Forestales. En cada uno de los Estados de la República existe una delegación forestal y de la fauna.

En materia forestal pues, con fundamento en el principio del dominio eminente a que reiteradamente hemos hecho alusión, las atribuciones de la Secretaría de Agricultura y Ganadería son múltiples; la cuestión forestal es la de la exclusiva competencia federal ya que el artículo 27 en su párrafo 3o. establece que "la nación tendrá en todo tiempo el inalienable derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación", y el artículo 73 establece en su fracción XXIX, inciso 5o. apartado F) que el congreso tiene facultad para establecer contribuciones sobre la explotación forestal; y a su vez los artículos 9o. de la ley forestal y 3o. de la ley federal de caza dicen respectivamente que: "la Administración Forestal compete, en todos sus aspectos, a la Secretaría de Agricultura y Ganadería, que relizará estas funciones a través de la Subsecretaría de Recursos Forestales y de Caza" y "todas las especies de animales silvestres que subsisten libremente en el territorio nacional, son propiedad de la nación y corresponde a la Secretaría de Agricultura y Ganadería autorizar el ejercicio de la caza y la apropiación de sus productos"

Siendo variadas las facultades que en materia forestal tiene la Secretaría de Agricultura y Ganadería y que ejerce a través de la Subsecretaría de Recursos Forestales y de Caza, trataremos de sistematizar su mención y comentario, ordenándolas de acuerdo con la estructura orgánica de la Subsecretaría de referencia y atendiendo a lo establecido por la ley forestal y la ley federal de caza<sup>35</sup>;

Son facultades de la Secretaría de Agricultura y Ganadería:

I.—En materia de aprovechamientos forestales.—

1.—Autorizar los aprovechamientos únicos, cuando se trate de desmontes para cultivos agrícolas o fines ganaderos, para brechas, cortafuegos, para las vías y líneas de comunicación, para la transmisión de energía eléctrica y para las demás obras que lo requieran, así como las que oficialmente se hagan para el combate de plagas o enfermedades. (Artículo 85 LF).

2.—Autorizar el derribo de desrame de árboles en sitios públicos rurales y urbanos. (Artículo 86 LF).

3.—Conceder permisos para aprovechamientos comerciales, solamente a personas de nacionalidad mexicana o sociedades de personas, también mexicanas, que en realidad sean los organizadores o empresarios de las explotaciones y autorizar, previa comprobación de los requisitos de ley, las transmisiones de estos permisos a la vez que exigir el otorgamiento en tales casos, de las garantías para hacer productor forestal y sustituirse en todas las obligaciones contraídas por el titular del permiso. (Artículo 87 LF).

4.—Llevar a cabo la administración y cuidado de los terrenos forestales propiedad de la nación. (Artículo 89 LF).

5.—Modificar, previo estudio, los volúmenes autorizados en los aprovechamientos con objeto de proteger los recursos forestales. (Artículo 90).

6.—Organizar a los núcleos de población ejidal y a los que de hecho o de derecho guarden el estado comunal, para alcanzar las siguientes finalidades:

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

B) Que las comunidades indígenas y los ejidos puedan asociarse con los particulares propietarios de bosques, para constituir unidades de ordenación forestal o unidades industriales de explotación forestal. (Artículo 96 LF).

7.—Regular los volúmenes de explotaciones comerciales que excedan de 50 metros cúbicos de rollos de maderas corrientes y 25 metros de rollo de maderas preciosas, mediante la realización de los aprovechamientos. (Artículo 97 LF).

8.—Autorizar el aprovechamiento de las cortezas, determinando las condiciones a que éste debe sujetarse. (Artículo 100 LF).

9.—Autorizar la extracción de cubierta muerta de los terrenos y de humos e mantillo, hasta el límite que no se dañe la fertilidad del suelo. (Artículo 101 LF).

10.—Autorizar, previa presentación del plan de corte y reforestación, los aprovechamientos de masas forestales artificiales, cultivadas con fines comerciales o industriales. (Artículo 102 LF).

11.—Sujetar a autorizaciones previas, en los términos que fije el reglamento de la ley forestal el aprovechamiento comercial, cualquiera que sea su

escala, de resinas, gomorresinas y productos similares, de ixtle, de palma o de agaves silvestres, de guayule y candelilla, de nopal, así como de barbascos, cabeza de negro, diente de perro y otras dioscoreáceas; dando preferencia a la protección de la economía de los Campesinos que directamente realicen el aprovechamiento cuando se trate de ixtles de palma y lechuguilla, así como de la candelilla. Igualmente requieren de autorizaciones previas todos los aprovechamientos de recursos arbustivos en general. (Artículo 103 LF).

12.—Promover, examinando las condiciones dasocráticas, económicas y sociales, los estudios conducentes para que el ejecutivo federal autorice los aprovechamientos en unidades forestales. (Artículos 106 y siguientes LF).

13.—Suspender las explotaciones forestales: cuando se compruebe que los titulares contravienen los preceptos fundamentales de la ley general y su reglamento, cuando a petición fundada de parte interesada en procedimiento ante autoridad judicial o administrativa, los derechos de posesión o dominio de los predios respectivos se encuentren controvertidos; por falta de cumplimiento de las bases técnicas y demás estipulaciones establecidas en las autorizaciones o decretos respectivos; cuando el técnico responsable abandone sus funciones durante 15 días o más y el titular del aprovechamiento no de aviso oportuno a las autoridades forestales para que la falta sea suplida; y cuando se encuentre que un aprovechamiento fue autorizado, tomando en cuenta datos falsos o erróneos o contraviniendo disposiciones de orden público. (Artículos 114 y 117 LF).

14.—Cuando en caso de que los interesados o las autoridades judiciales soliciten la suspensión de los aprovechamientos, para proteger derechos legítimos de terceros, propietarios o poseedores de predios, podrá disponer que estos mismos continúen mediante el depósito, en dinero, del valor de los productos. (Artículo 115 LF).

## II.—En materia de supervisión técnica y vigilancia.

1.—Planear la ejecución de los aprovechamientos forestales del país, fundándose en estudios de profesionistas forestales a los que debe dárseles todo el apoyo requerido para el mejor desempeño de sus funciones. (Artículo 30 LF). De igual manera organizar el Fondo Forestal en los términos de artículos 20, 21, 22, 23 y 24 de la LF.

2.—Exigir que los profesionistas forestales que realizan estudios dasonómicos y fungen como responsables técnicos de aprovechamientos forestales comprueben que están legalmente autorizados para ejercer su profesión. (Artículo 31 L. F.)

3.—Formular métodos de trabajo y señalar instructivos a los que los profesionistas forestales deben apearse al formular sus estudios dasonómicos. (Artículo 32 L. F.)

4.—Aprobar previamente las responsivas técnicas que otorguen los profesionistas y cancelarlas cuando sea legalmente procedente, dando oportunidad de defensa a los interesados. Artículo 34 L. F.)

5.—Autorizar, cuando lo juzgue conveniente, a los profesionistas del servicio oficial la ejecución de trabajos retribuidos, exclusivamente en el campo de la investigación científica. (Artículo 36 L. F.)

6.—Expedir la documentación que contenga los permisos y autorizaciones para el transporte y comercio de los productos forestales en los términos de los artículos 118 y siguientes de la Ley Forestal.

7.—Imponer las sanciones económicas y administrativas procedentes a los infractores de los artículos relativos al título 7o. capítulo único de la ley forestal.

### III.—En materia de protección y repoblación forestal.

1.—Promover la cooperación de los habitantes de la república en la conservación, restauración y propagación de la investigación forestal. (Artículo 40. L. F.)

2.—Organizar el registro público nacional de la propiedad forestal, con el objeto de que los propietarios y poseedores a títulos de dominio de predios forestales inscriban sus títulos y todos los actos y contratos que se relacionen con el aprovechamiento de los recursos forestales. (Artículo 6 L. F.)

3.—Organizar con la colaboración de otras dependencias del ejecutivo federal, de los gobiernos de los estados y municipales y de la iniciativa privada, grupos cívicos forestales, encargados de realizar la conservación, restauración y propagación de la vegetación forestal. (Artículo 8 L. F.)

4.—Dictar las medidas necesarias para prevenir y combatir los incendios en la vegetación forestal. (Artículo 37 L. F.)

5.—Autorizar desmontes en terrenos cubiertos de vegetación arboria o arbustiva, para abrir nuevas tierras al cultivo agrícola o la explotación ganadera, solo cuando la pendiente del terreno no sea superior al 15% y los suelos por su espesor y calidad, permitan el uso que pretenda hacerse de ellos, en forma permanente y con mayores beneficios económicos que los que puedan obtenerse de su aprovechamiento forestal, pues en caso contrario deben permanecer enmontados. (Artículo 44 L. F.)

6.—Autorizar los desmontes previo estudio del terreno para comprobar la concurrencia de los requisitos establecidos en la facultad anterior (Artículo 45 L. F.)



7.--Determinar la vegetación que haya de respetarse para constituir cortinas rompevientos, proteger las cauces hidráulicos y procurar la conservación del suelo y del agua. (Artículo 46 L. F.)

8.--Controlar y limitar el pastoreo para la adecuada conservación y propagación de la vegetación forestal y en su caso la prohibición de pastoreo de determinadas especies de ganado, delimitando dentro de la zona boscosa las áreas en que se prohíbe o se permite el pastoreo, señalando, en estas últimas las especies y el número de cabezas que puedan pastar en ellas. (Artículos 47 y 48 L. F.)

9.--Dictar medidas para la prevención, combate y erradicación de las plagas y enfermedades que afecten a la vegetación forestal. (Artículo 49 L. F.)

10.--Determinar que productos de las cortas de sancamientos deberán iniciarse y cuales puedan aprovecharse. (Artículo 51 L. F.)

11.--Realizar un estudio Forestal, económico y Social a fin de que el ejecutivo federal declare vedas parciales, totales, temporales o indefinidas cuando las condiciones silvícolas de la zona lo exijan, así como realizar los estudios correspondientes para que el ejecutivo federal, cuando lo estime conveniente pueda modificar los términos de las vedas, o levantarlas totalmente, siempre que se organicen industrias estables, capaces de aprovechar racionalmente y conservar en forma adecuada las áreas previamente vedadas. (Artículo 52 al 55 L. F.)

12.--Realizar estudios previos a los decretos que el ejecutivo dicte para establecer zonas forestales para proteger el suelo, mantener y regular el régimen hidrológico y mejorar las condiciones de higiene para la población, o para cualquier otro fin conveniente, en los terrenos siguientes: los comprendidos en las cuencas hidrográficas; los inmediatos a las poblaciones; los comprendidos en una faja de 200 metros a ambos lados de los caminos federales, locales y vecinos y los que señalen las Secretarías de la Defensa y de Marina por motivos estratégicos. (Artículo 56 L. F.)

13.--Hacer los estudios de inventario necesarios para que el ejecutivo federal señale las zonas arboladas que deban considerarse permanentemente como reservas forestales nacionales. (Artículo 61 L. F.)

14.--Administrar y manejar en los términos de los artículos 187 y siguientes del reglamento de la ley forestal, los Parques Nacionales que el ejecutivo federal establezca en terrenos forestales que por su ubicación, configuración topográfica y otras circunstancias, lo ameriten.

15.--Imponer las medidas adecuadas para mejorar el sistema de aserrío, para disminuir el labrado con hacha y el procedimiento primitivo de elaboración de carbón vegetal, y en general, los que tiendan a lograr el aprovechamiento más completo de los productos forestales, reduciendo los desperdicios. (Artículo 74 L. F.)

16.—Fijar el grado mínimo de industrialización que deba darse a cada producto proveniente del aprovechamiento de la vegetación forestal, tomando como fundamento el adelanto alcanzado por las industrias establecidas en el país o las posibilidades de las nuevas, así como fomentar la industrialización y preservación de las maderas y la industrialización de los productos no maderables, tales como resinas, gomorrequinas, aceites esenciales, frutos, semillas, raíces, risomas y otros similares. (Artículo 76 y 77 L. F.)

17.—Determinar la repoblación de especies que mejoren las condiciones del bosque o estén en peligro de extinguirse; así como establecer viveros para los trabajadores de repoblación forestal, para la formación de arboleadas y parques, solicitando la cooperación de autoridades locales y municipales,, organismos descentralizados, corporaciones, instituciones y particulares. (Artículos 81 y 82 L. F.)

#### IV.—En relación con la fauna silvestre.

1.—Autorizar el ejercicio de la caza y la apropiación de su productos. (Artículo 3 LFC).

2.—Inspeccionar y vigilar todas las actividades cinegéticas. (Artículo 6o. LFC).

3.—Impartir la enseñanza especializada y difundir por todos los medios a su alcance los conocimientos necesarios para asegurar la conservación y fomento de la fauna silvestre nacional. (Artículo 8 LFC).

4.—Realizar los estudios correspondientes para que el ejecutivo de la unión, establezca las zonas de las reservas nacionales y determine las vedas temporales o indefinidas para obtener la repoblación, propagación, aclimatación o refugio de los animales silvestres, y principalmente de especies en peligro de extinción. (Artículo 9o. LFC).

5.—Expedir los permisos correspondientes para la importación de animales silvestres exóticos cuando su aclimatación sea factibles. (Artículo 10 LFC).

6.—Reclamar de los permisionarios la entrega de ejemplares vivos sanos que determine el reglamento y de acuerdo con lo especificado en el permiso para la captura de animales silvestres con fines de propagación, así como aquellos animales enfermos que ocasionalmente capturen con el fin de que se investiguen las causas de la enfermedad y así poder controlar y combatir con eficacia las epizootias. (Artículo 11 y 12 LFC).

7.—Proyectos para que el ejecutivo declare cotos de caza a solicitud de

---

36.—Ley Federal de Caza.

clubs, o asociaciones cinegéticas. (Artículo 13 y 14 de la Ley Federal de Caza).

8.—Otorgar permisos de caza en los términos que reglamentan los artículos 16, 19, y 20 de la Ley Federal de Caza.

9.—Fijar los tipos y calibres de las armas, así como los medios que podrán usarse para la caza. (Artículo 21 LFC).

10.—Expedir los permisos correspondientes para el transporte de animales silvestres o sus productos y despojo. (Artículos 24 y 25 LFC).

11.—Aplicar multas en los términos del artículo 34 a los infractores del artículo 33 o sea los que: ejercen la caza sin permiso, se apropian animales salvajes sin permiso, transitan en despoblado con armas de caza, trampas u otros medios de captura, sin la licencia respectiva capturan animales predadores con trampas no autorizadas; ejercen la caza de especies en veda temporal; ejercen la caza con ayuda de luz artificial de venenos o reclamos; venden, comercian o anuncian carnes, productos o despojos de animales de caza; cazan o capturan más animales de los autorizados en el permiso; transportan animales de caza o derivados de los mismos, sin la documentación correspondiente, o en mayor número del autorizado; remiten productos de caza mezclados o cambian su denominación para eludir la vigilancia o violan cualquiera de las disposiciones de la ley federal de caza y su reglamento.

**LAS COMISIONES FORESTALES.**—Las comisiones forestales de que habla el artículo 10 de la Ley Forestal, como anteriormente lo hicimos ver, no tiene facultades de decisión y de mando sino, más bien, son auxiliares de la Secretaría de Agricultura y Ganadería en la Administración de los Recursos Forestales.

Existen en el País dieciocho comisiones forestales, cuyas características aparecen en el siguiente cuadro sinóptico.

### COMISIONES FORESTALES ESTATALES

ESTADO	DECRETO DE FECHA	PUBLICACION EN EL DIARIO OFICIAL	FECHA DE INSTALA- LACION.
CHIHUAHUA	16/FEB/61	2/MAR/61	4/MAY/61
JALISCO	16/FEB/61	2/MAR/61	11/OCT/61
MEXICO	16/FEB/61	10/MAR/61	24/ABR/61
TABASCO	16/FEB/61	6/MAR/61	10/ABR/61
VERACRUZ	16/FEB/61	10./MAR/61	8/MAY/61
OAXACA	8/MAY/61	25/MAY/61	_____
CHIAPAS	8/MAY/61	25/MAY/61	7/AGO/61
MICHOCAN	23/JUN/61	11/JUL/61	26/OCT/61
COAHUILA	10/JUL/61	4/AGO/61	16/MAY/62
HIDALGO	10/JUL/61	4/AGO/61	25/ABR/62
DURANGO	10/SEP/61	7/OCT/61	3/NOV/62
PUEBLA	19/SEP/61	7/OCT/61	30/ENE/62
NAYARIT	25/OCT/61	2/DIC/61	21/JUN/62
SONORA	15/NOV/61	23/DIC/61	17/MAY/62
COLIMA	30/ENE/62	21/FEB/62	22/JUN/62
YUCATAN	30/ENE/62	21/FEB/62	25/JUN/62
SINALOA	10/JUN/63	12/JUN/63	8/OCT/63
CAMPECHE	10/JUN/63	12/JUN/63	_____
GUERRERO	18/NOV/63	10/ENE/64	24/FEB/64
QUINTANA ROO	30/AGO/65	5/OCT/65	_____
MORELOS	12/NOV/64	20/ABR/65	_____
GUANAJUATO	SE FORMULO DECRETO 10/AGO/63	_____	_____

Estos organismos se integran de la manera siguiente: un Presidente, que será el gobernador del estado o del territorio o el Jefe del Departamento del Distrito Federal o sus representantes, un Secretario, que será el Agente General de la Secretaría de Agricultura y Ganadería, un Tesorero, que será el elegido por la asociación de titulares de aprovechamientos forestales, y tres vocales que serán: el delegado forestal de la Subsecretaría de Recursos Forestales y de Caza de la entidad, el que elijan los propietarios de los bosques por conducto de su asociación y el que a su vez designen los ejidatarios y comuneros poseedores del bosque.

De acuerdo con el artículo 11 las comisiones forestales tendrán, dentro de su jurisdicción, las siguientes facultades:

I.—Emitir opinión fundada, acerca de las solicitudes para aprovechamientos industriales, comerciales o forestales que se pretendan realizar en

la entidad. Deberán ser informadas oportunamente de los aprovechamientos que se autoricen y de las actividades programadas:

II.—Promover ante la autoridad forestal, fundamentos y por escrito, la cancelación suspensión de los aprovechamientos forestales autorizados;

III.—Participar en la vigilancia, prevención y combate de incendios, en el control del pastoreo en las zonas boscosas y en la realización de todas las labores de investigación, protección y repoblación que estimen convenientes y necesarias para la conservación de los recursos forestales de la entidad; así como supervisar las que ejecuten los particulares;

IV.—Participar en el levantamiento del inventario forestal, y

V.—Las demás que conforme a la Ley Forestal les confiere el Decreto que las crea.

## EL INSTITUTO NACIONAL DE INVESTIGACIONES FORESTALES

La secretaría de Agricultura y Ganadería, de acuerdo con lo establecido en el Artículo 25 de la Ley Forestal, deberán promover, organizar y fomentar la investigación y enseñanzas forestales en todos sus grados; con ese objeto se crea el Instituto Nacional de Investigaciones Forestales que con el carácter de organismo autónomo, tal como lo establece el Artículo 27 del mismo Ordenamiento, tendrá a su cargo la investigación de los problemas forestales y la divulgación del resultado de sus actividades. Este Instituto tiene su antecedente más remoto de carácter oficial en el Decreto expedido el 10. de julio de 1932 y publicado en el Diario Oficial el día 9 del mismo mes y año, siendo Presidente del República el C. Ing. Pascual Ortiz Rubio. 37

Esta Institución, según el Artículo 28 de la Ley Forestal debe estar dirigido por un consejo superior integrado por: Secretario de Agricultura y Ganadería, como Presidente, el Subsecretario de Recursos Forestales y de Caza, como Vicepresidente; El Director del Instituto, como Vocal Ejecutivo; Un Representante de la Industria Forestal, que realizará funciones de Tesorero, y cinco vocales designados respectivamente por la Escuela Nacional de Agricultura; la Universidad Autónoma de México; el Instituto Politécnico Nacional, el Instituto Mexicano de Recursos Naturales Renovables y los profesionistas forestales organizados.

De acuerdo con la prevención legal respectiva, el Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, se ha estructurado de la siguiente manera; una Dirección General; un Departamento de biosilvicultura; un Departamento de Tecnología; un Departamento Socioeconómico; un Departamento de Fo-

37.—Diario Oficial del 10. de julio de 1932.

togrametría e Inventario Nacional Forestal; una oficina de cartografía y dibujo y la biblioteca y las publicaciones. 38

DEPARTAMENTO DE BIOSILVICULTURA.—Tiene a su cargo el estudio de todas las ramas relacionadas con el cultivo del bosque; así por ejemplo, al estudiar las plagas que en una forma u otra perjudican los bosques, tanto en su aspecto económico como en el valor que el recurso tiene en relación con el suelo y el agua, se obtienen bases científicas que permiten planear la prevención, combate y control de las plagas forestales del país; realiza asimismo, trabajos similares en todo lo relativo a las enfermedades del bosque y de los frutos de él obtenidos. Tiene a su cargo el establecimiento de bosques experimentales convenientemente localizados para estudiar en forma amplia, todo lo relativo a la regeneración natural o artificial, incrementos, métodos de corta genética forestal y aquellos factores que modifiquen los rendimientos de resina en los pinos, o de látex en los árboles de chico zapote.

En este departamento existe organizado también un servicio de semillas forestales certificadas, un herbario especializado y se estudian los suelos forestales.

Se ha establecido la instalación de un campo de experimentación en Escársega Campeche, relacionado directamente con el problema del chicle, caoba el cedro rojo, y en general la ecología de los bosques tropicales del país; asimismo se ha precedido a la instalación de tres campos experimentales con fines de investigación silvícola de manejo y resinación: uno de ellos en el estado de México en San Cayetano, trabajando en coordinación con la investigación sobre la fauna silvestre; otro en Michoacán en la barranca de Cupatitzio y el otro en Puebla en la ex-hacienda de San Juan Teftla, existen también dos campos experimentales en las zonas áridas del país, que permitirán efectuar estudios profundos en dichas regiones de gran importancia para la economía de esas comarcas.

Departamento de Tecnología. Abarca las siguientes secciones: Anatomía de las Maderas, propiedades fisicomecánicas, secado de maderas, preservaciones y química de las maderas; estas secciones realizan investigaciones tendientes a obtener un amplio conocimiento de las propiedades de las maderas a fin de determinar la posibilidad de aprovechamiento de nuevas especies que a su vez sirvan de materia prima en diversas industrias; las investigaciones de referencia tienen también por objeto el estudio de las especies que en nuestro medio son comunes y por ende ya conocidas.

---

38.—*Villaseñor Angeles Roberto*.—Revista Bosques.—Número de Enero de 1964.—"Organización y Funciones del Instituto Nacional de Investigaciones Forestales".

**EL DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS ECONOMICOS SOCIALES.** Tiene como funciones principales el estudio de los factores relacionados con la economía de las industrias forestales en el país y su influencia dentro de la actividad económica nacional. Se prevee que estas investigaciones permitan conocer el mercado de los productos forestales y por lo tanto su utilidad se manifiesta en la medida en que es posible prevenir con la debida oportunidad la cuantía, la clase y el tipo de productos que es necesario producir para satisfacer las necesidades de demanda en el mercado.

**DEPARTAMENTO DE FOTOGRAMETRIA E INVENTARIO NACIONAL FORESTAL.**—El recurso forestal, no obstante que tiene la propiedad de renovarse continuamente y que por tanto no existe en cantidad fija en la naturaleza, es susceptible de cuantificarse en términos aproximados.

La cuantificación del recurso forestal es un imperativo que impone la necesidad de su racional aprovechamiento y su celosa conservación; por estas razones el Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, cumple con una importante misión a través de este departamento en cuanto que señalando en que cantidad existen los recursos forestales, donde están localizados y cual es su calidad y condiciones, es posible levantar un inventario nacional forestal que permita delinear la política a seguir en esta materia. Este departamento cuenta con una oficina de cartografía y dibujo para la elaboración de mapas, diagramas, maquetas etc.

Existen también en el Instituto Nacional de Investigaciones forestales una biblioteca especializada para el uso del personal técnico y se dan facilidades de consulta al público así como se auspician publicaciones con el objeto de dar a conocer los resultados de las investigaciones forestales.

Siendo el Instituto Nacional de Investigaciones Forestales un organismo autónomo creado con fines de investigación, no debe caerse en el error de confundirlo con autoridad alguna que tenga intervención en la administración del recurso sino que en éste, según lo establecen los artículos 72 y 73 del reglamento de la ley forestal, se asesora de la Secretaría de Agricultura y Ganadería en todos los problemas científicos, tecnológicos relacionados con los recursos forestales y por tanto dicha secretaría deberá dar todas las facilidades para la realización de sus objetivos.

Queda visto hasta aquí lo referido a los órganos administrativos encargados en manejar este recurso, a la competencia de esos órganos y al auxilio que deben recibir en la realización de su cometido por parte de otros órganos de la administración pública.

**EL PROBLEMA FORESTAL EN MEXICO.**—El 26 de enero de 1964 en la ciudad de Toluca, el Señor Licenciado Gustavo Díaz Ordaz, <sup>39</sup> siendo candidato a la presidencia de la República, frente a la asamblea de programación que presidió, al hablar del problema forestal sustentó el siguiente criterio: “en la riqueza silvícola, dijo, existen dos criterios básicos frente a los recursos explorables, que no deben seguirse, ninguno de los dos. Una explotación irracional que acabe con la reservas en forma criminal, o un temor tal a dar por terminadas las reservas, que inhiba la acción y no se explote el recurso. He sostenido, el criterio, de acuerdo con los técnicos en la materia, de la necesidad de explotar pero en forma racional e integral. Racionalmente, buscando los métodos, técnica, la maquinaria, el capital, suficientes, necesarios, para una explotación que permita renovar y aún incrementar el bosque y no destruirlo; e integral, para llegar al aprovechamiento total de todos los productos y subproductos de la riqueza silvícola, sin olvidar jamás que el principal beneficiario, sobre todo, teniendo en cuenta el régimen jurídico de tenencia de la tierra, debe ser el ejidatario y el pequeño propietario”. Efectivamente frente al aprovechamiento de estos recursos existen dos posiciones equivocadas: por un lado, la actitud pasiva de los que, con anticuada mentalidad, se pronuncian en contra de toda utilización y la de aquellos otros que con su espíritu voraz desbordan los límites de la racionalidad y abusan en la explotación de la riqueza que representan los recursos naturales. Si los recursos existen en la naturaleza como satisfactores de necesidades humanas, lo lógico, lo cuerdo, lo racional es que se les de ese destino pero esto no quiere decir que el uso abusivo de estos bienes para el beneficio de unos cuantos y en detrimento de la colectividad sea la normas que oriente las explotaciones. Trasplantados estos puntos de vista al tratamiento del problema forestal, consideramos que el criterio esbozado por el Licenciado Díaz Ordaz y recogido por este trabajo es el que deben normar el aprovechamiento de los recursos forestales; ésta exigencia tienen no muy remotos orígenes históricos ya que el Constituyente de Diecisiete, al dar forma jurídica a los imperativos de justicia social que dieron origen a la revolución mexicana, facultó a la nación a imponer a la propiedad privada las modalidades que dictara el interés público así como a regular el aprovechamiento de los recursos naturales susceptibles de apropiación a fin de lograr una equitativa distribución de la riqueza pública y cuidar de su conservación.

Citados estos antecedentes entraremos ahora a exponer algunas consideraciones sobre el problema forestal en México, problema que presenta perfiles dramáticos debido a que históricamente, la explotación de los re-

---

39.—*Díaz Ordaz Gustavo.*—Asamblea de Programación del 26 de Enero de 1964, Toluca, México, Folleto “Conceptos del Lic. Díaz Ordaz” publicado por la Subsecretaría Forestal y de la Fauna.—Página 8.



cursos forestales no se ha hecho regir por la mística del patriotismo y por la elevada virtud de la prudencia.

Enrique Beltrán, no obstante el optimismo con que se produce al hablar del tema que nos ocupa, reconoce que cuando el barón de Humbolt <sup>40</sup> visitó nuestro país a fines del siglo XIX, estimó que no menos de la mitad del territorio estaba cubierto de bosques y que en la actualidad esa riqueza se encuentra terriblemente mermada, y aunque no existe un inventario que permita decir cual es exactamente su magnitud, las estimaciones más recientes la calculan en no más del 16% de nuestra superficie territorial, y haciendo una estimación de los bosques, el autor citado dice que poseemos: en bosques costeros y manglares una superficie de dos millones quinientas mil hectáreas en bosques tropicales y subtropicales catorce millones quinientas mil hectáreas; en bosques transitorios y templados, seis millones de hectáreas; en coníferas, diez millones quinientas mil hectáreas, en suma un total de treinta y tres millones quinientas mil hectáreas. El Licenciado Noé Palomares en un discurso pronunciado en el parque Nacional de los Remedios, <sup>41</sup> en ocasión de la fiesta del bosque, el ocho de julio de mil novecientos sesenta y cinco, discurso que por fortuna hace una evaluación menos optimista del problema forestal y decimos por fortuna porque parece abordar el problema con más crudeza en todos sus ángulos dice que: "según fuentes de información de reconocida seriedad, los bosques de México tienen una superficie aproximada de treinta y ocho millones de hectáreas, de los cuales una mitad corresponde a un clima frío y templado, (coníferas, y la otra mitad a clima cálido y semicálido con especies corrientes y preciosas). Su crecimiento anual total se calcula conservadoramente en cuarenta y cinco millones de metros cúbicos y las extracciones autorizadas en ese lapso solo llega a cuatro millones y medio de metros cúbicos, lo que quiere decir que únicamente aprovechamos el diez por ciento del incremento del bosque y, en consecuencia, desperdiciamos el noventa por ciento restante, o sean cuarenta millones y medio de metros cúbicos cada año. El valor de la producción maderables es actualmente alrededor de novecientos millones de pesos al año, por lo que una simple proporción nos lleva a pensar que la explotación total del potencial maderable hará ascender este valor a nueve mil millones de pesos, de acuerdo con el grado de industrialización actual que no puede considerarse sino como primario (madera serrada y una pequeña proporción de triplay). Este valor aumenta considerablemente al determinarse el valor de la producción con base en el precio de artículos altamente industrializados. Para que el planteamiento de la cuestión sea más completo, conviene recordar que en el quinquenio de 1960-1964, im-

40.—Beltrán Enrique.—Obra citada.—Página 118.

41.—Palomares Noé.—Discurso pronunciado en el Parque Nacional de los Remedios, el 8 de julio de 1965.

portamos dos mil seiscientos sesenta y seis millones de pesos de productos maderables, de los cuales dos mil doscientos diecinueve fueron de pulpa, papel y sus productos. Urge pues, y así lo ha comprendido el Gobierno Federal, planear técnicamente el aprovechamiento del incremento de la madera de modo que para 1970, al finalizar el presente sexenio, seamos autosuficientes en este renglón y no tengamos necesidad de emplear nuestras divisas en la adquisición de productos de importación. Las necesidades de productos maderables para 1970, pueden estimarse en las cifras siguientes: madera rolliza un millón de metros cúbicos y productos celulósicos un millón de toneladas. Para producir los volúmenes anteriores será necesario elevar los aprovechamientos de la cifra actual de cuatro millones y medio de metros cúbicos a la de diez millones de metros cúbicos, lo que representa un incremento de más del doble sobre la producción actual”.

De lo revelado, de una manera o de otra, se desprende una inconvertible y dramática verdad: nuestros bosques se han ido reduciendo y con ellos un importante volumen de riqueza se ha dilapidado. Es preciso darse cuenta que, bien por negligencia o por dolo, tanto de funcionarios como de permissionarios, los recursos forestales con su destrucción traen fatales consecuencias y que mientras esto continúe seguiremos, como lo hemos venido haciendo desde hace siglos: despilfarrando el patrimonio forestal de la nación. Dice el Licenciado Noé Palomares al respecto que “a los enemigos naturales y tradicionales del bosque como son los incendios, las plagas, el pastoreo no controlado, la agricultura nómada, etcétera etcétera ha venido a sumarse el más destructor, el más despiadado: el hombre. Pero que no aquél que para su comodidad aprovecha un don de la naturaleza, en forma racional y cuidadosa; sino el que, movido por su desenfrenado apetito de lucro, como moderno Atila, cruza nuestros montes arrasando todo lo que encuentra a su paso, sin respetar barreras de orden legal, moral o patriótico. Es él quien ha convertido en extensas áreas de terreno erosionados los que antes eran frondosos bosques que daban abrigo a la fauna silvestre y a cristalinos manantiales”, y en verdad que es el hombre el que mayor destrucción ha causado al bosque tanto el funcionario inmoral que se ha dejado sobornar y ha auspiciado la destrucción irracional, mediante el otorgamiento de permisos que no tienen como fundamento estudios dasonómicos ajustados ni al derecho ni a la técnica, como los malos empleados que se prestan al cohecho cuando las explotaciones van más allá de lo autorizado así como el inmoral rapamonte que ha amasado fortunas arrasando la riqueza forestal, constituyen un grave peligro para el patrimonio boscoso de México y será solo a través de la acción enérgica de las autoridades competentes en la aplicación de la Ley Forestal, como se logre extirpar este grave mal que amenaza con destruir tan preciado recurso; y es necesario reiterar que esto ha de ser así porque el problema, planteado como está, no es estrictamente legal; en realidad se dispone de una legislación avanzada que, de lograrse su

aplicación, ofrece buenas perspectivas en cuanto a la realización de sus objetivos, luego más bien se trata de dar estricta observancia a la ley para conservar, incrementar y aprovechar correctamente la riqueza forestal. En abono a quienes la conciben y ejecutan, hemos de decir que resulta saludable la política que en materia forestal ha orientado la administración que preside el Licenciado Gustavo Díaz Ordaz; los procesos abiertos a criminales talabosques infractores de la Ley Forestal y la derogación o abrogación de fraudulentos permisos, entre ellos el que se había otorgado a la empresa BOSQUES MEXICANOS, A. C. de Durango, pueden ser un alentador testimonio de que la riqueza forestal se custodiará en lo futuro con un celo patriótico más elevado y su aprovechamiento se inspirará en los rigurosos cánones de la técnica.

Ya que se abordó esta cuestión y con el propósito de enriquecer la información de las afirmaciones de esta tesis, así como para verificar la certeza de nuestras aseveraciones anteriores nos vamos a permitir transcribir el decreto que abroga el que constituyó una unidad de ordenación forestal en favor de la empresa de Bosques Mexicanos A. C., publicado en el Diario Oficial de la federación del 24 de diciembre de 1965; el decreto dice así: Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.—Presidencia de la República. 42 DECRETO que deroga al de 30 de diciembre de 1963, publicado en el "Diario Oficial" de la Federación el 15 de enero de 1964, que estableció en favor de Bosques Mexicanos, A. C., una unidad de ordenación que comprende los Municipios de Guanaceví, Tepichuanes, Topia, Tamazula, Canelas, Otáez, Santiago Papasquiario, San Bernardo, Santa María de Oro, Canatlán y San Dimas, del Estado de Durango. GUSTAVO DIAZ ORDAZ, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed: Que en uso de la facultad que me concede el artículo 89 fracción I de la Constitución General de la República y con fundamento en los artículos 1o., 2o., 9o., 113 y 116 fracción VIII de la Ley Federal, y 4o. fracciones III, IV y VIII, 14 y 15 del Decreto constitutivo de la Unidad de Ordenación en favor de Bosques Mexicanos, A. C. y resolución administrativa de 29 de septiembre de 1965 dictada por el subsecretario Forestal y de la Fauna, y CONSIDERANDO.—PRIMERO.—Que por Decreto Presidencial de 30 de diciembre de 1963, publicado en el "Diario Oficial" de la Federación el 15 de enero de 1964, se constituyó en favor de Bosques Mexicanos, A. C., una Unidad de Ordenación que comprende los Municipios de Guanaceví Tepichuanes, Topia, Tamazula, Canelas, Otáez, Santiago Papasquiario, San Bernardo, Santa María del Oro, Canatlán y San Dimas, del Estado de Durango, limitados por los paralelos 24°30' y 26°0' de latitud norte y 105° 20' y 107° de longitud oeste del meridiano de Greenwich. SEGUNDO.—Que Bosques Mexicanos, A. C., de acuerdo con lo man-

42.—Diario Oficial del 24 de Diciembre de 1965.

dado por el artículo 4o. fracciones III y IV, quedó obligado a crear cinco nuevos centros de población fuera del bosque, para acomodo de trabajadores y, en especial, para las personas que se trasladaren a ellos procedentes de áreas arboladas, quedando obligada a terminar, en el plazo de un año a partir de la publicación del Decreto a que se ha hecho referencia, el primer centro de población de los cinco enumerados, y se comprometió a construir red de caminos pavimentados con un total de 800 kilómetros como mínimo y 1000 kilómetros como máximo en 25 (veinticinco) años, para beneficio de la zona explotada y de acuerdo con las necesidades de extracciones de la materia prima, quedando comprendida a terminar durante el primer año contando a partir de la publicación del Decreto, la constitución de 70 kilómetros, de los cuales 40 kilómetros serían totalmente pavimentados. TERCERO.—Que el C. Gonzalo Peinado Lujan en escrito de 7 de enero de 1965 y la unión de Dueños de Predios Boscosos del Estado de Durango, A. C. en ocurso de 2 de marzo y de 7 de abril del propio año, promovieron ante la Secretaría de Agricultura y Ganadería la obligación del Decreto presidencial que constituyó la Unidad de Ordenación a que se refiere el considerando primero, fundado su petición en el artículo 113 de la Ley Forestal, en virtud de que Bosques Mexicanos, A. C. no cumplió, dentro de los plazos señalados; las obligaciones que se fijaron en las fracciones III último párrafo y IV fin del artículo 4o. del Decreto de 30 de diciembre de 1963, publicado en el "Diario Oficial" de la Federación el 15 de enero de 1964. CUARTO.—Que el C. Subsecretario Forestal y de la Fauna en uso de las facultades que le fueron delegadas por el C. Secretario de Agricultura y Ganadería en acuerdo 101-311 de 7 de enero de 1965, publicado en el "Diario Oficial" de la Federación el 25 del propio mes y año dictó el 31 de mayo de providencia para que iniciara el procedimiento de cancelación de la Unidad de Ordenación Forestal creada en favor de Bosques Mexicanos, A. C. que conforme lo disponen los artículos 236, 238, 240, y con respecto a las garantías de audiencia y legalidad consignadas en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 98 de la Ley Forestal, principió con la Delegación Forestal de la Fauna del Estado de Durango y culminó con la resolución que en fecha 29 de septiembre del año en curso dictó el Subsecretario Forestal y de la Fauna que se notificó a Bosques Mexicanos, A. C. y a la Unión de Dueños de Predios Boscosos del Estado de Durango, A. C. y al C. Gonzalo Peinado Lujan. QUINTO.—Que las resoluciones dictadas el 29 de septiembre del año en curso por el Subsecretario Forestal y de la Fauna en sus puntos resolutivos, declara: PRIMERO.—La Unión de Dueños de Predio Boscosos del Estado de Durango, A. C. y el C. Gonzalo Peinado Luján, como demandantes en ese juicio, han probado su acción; SEGUNDO.—Bosques Mexicanos, A. C. parte demanda en este juicio no ha probado sus excepciones; TERCERO.—Es procedente la abrogación del Decreto presidencial de 30 de diciembre de 1963, publicado en el "Diario Oficial" de la Federación del 15 de enero de 1964, y que constituyó a favor de

Bosques Mexicanos, A. C. la Unidad de Ordenación Forestal que comprende los Municipios de Guanaceví, Tepehuanes, Topía, Tamazula, Canelas Otáez, Santiago Papasquiari, San Bernardo, Santa María de Oro, Canatlán y San Dimas, del Estado de Durango: CUARTO.—Dése cuenta al C. Presidente de la República, como autoridad única que en el caso tiene facultades decisorias para los efectos legales que correspondan; y QUINTO.—Notifíquese SEXTO.—Que Bosques Mexicanos, A. C., en los términos dados a conocer en él considerando quinto precedente, dejó de cumplir con la obligación que se le fijó en el último párrafo de la fracción III del artículo 4o. del Decreto Constitutivo de la Unidad de Ordenación creado en su favor, ya que dentro del plazo de un año contando a partir de la fecha de publicación del citado Decreto, no construyó el primer centro de población de los cinco enumerados. SEPTIMO.—Que igualmente Bosques Mexicanos, A. C., dejó de cumplir la obligación que le señala la fracción IV del artículo 4o. del Decreto mencionado supuesto que dentro del término de un año contado a partir de la publicación de dicho Decreto no construyó setenta kilómetros de camino de los cuales cuarenta deberían ser totalmente pavimentados. OCTAVO.—Que de acuerdo con lo que se da a conocer en los considerados sexto y séptimo de este Decreto, Bosques Mexicanos, A. C., contrarió el interés público que se tuvo en cuenta para que expidiera en su favor el Decreto constitutivo de la Unidad de Ordenación de la que es titular, habiéndose colocado en la causa de cancelación que provienen los artículos 116 fracción VIII de la Ley Forestal y 15 del citado Decreto constitutivo de la Unidad por lo que debe hacerse efectiva la fianza que otorgó de acuerdo con lo establecido por la fracción VIII del artículo 4o. del referido Decreto, para garantizar el cumplimiento de las obligaciones que se le impusieron; debiendo pasar, además por aplicación del artículo 14 del propio Decreto a poder de la Secretaría de Agricultura y Ganadería, para destinarse al Servicio Oficial, en caso de que existan los muebles, el instrumental científico, los vehículos, estudios y demás objetos útiles del Servicio Técnico de la Unidad. Por lo antes expuesto ha tenido a bien expedir el siguiente DECRETO; ARTICULO 1o.—Se abroga el Decreto de 30 de diciembre de 1963, publicado en el "Diario Oficial" de la Federación el 15 de enero de 1964, que constituyó en favor de Bosques Mexicanos, A. C., una Unidad de Ordenación que comprende los Municipios de Guanaceví, Tepehuanes, Topía, Tamazula Canelas, Otáez, Santiago Papasquiari, San Bernardo, Santa María del Oro, Canatlán y San Dimas, del Estado de Durango, limitados por los paralelos 24°30' y 26° de longitud norte y 105°20' y 107° de longitud oeste del meridiano de Greenwich. ARTICULOS 2o.—La Secretaría de Agricultura y Ganadería, procederá a hacer efectiva la fianza de 14 de marzo de 1964 que en forma incondicional, por valor de \$ 1,000,000.00 (un millón de pesos 00/100), otorgaron a nombre de Bosques Mexicanos, A. C. como Director Gerente y Subgerente respectivamente, y en representación de Ponderosa de Durango, S. A., los Señores Angel del Palacio y Luis Landero

**Arias**, en los términos del artículo 2800 del Código Civil para el Distrito y Territorios Federales y para toda la República en materia federal, en cumplimiento de la fracción VIII del artículo 4o. del decreto presidencial de fecha 30 de diciembre de 1963, publicado en el "Diario Oficial" de la Federación el día 15 de enero de 1964, para garantizar el cumplimiento de todas y cada una de las obligaciones que a Bosques Mexicanos, A. C., se le impone en el Decreto mencionado. ARTICULO 3o.—Los muebles, el instrumental científico los vehículos, estudios y demás objetos útiles del Servicio técnico de la unidad, en caso de que existan, pasan a poder de la Sría. de Agricultura y Ganadería, para destinarse al Servicio Forestal Oficial. La Secretaría de Agricultura y Ganadería en consecuencia, procederá a exigir a Bosques Mexicanos, A. C., le haga entrega, con todas las formalidades de ley, de los objetos a que se ha hecho referencia en el párrafo precedente. ARTICULO 4o.—De pleno derecho recupera nuevamente su vigor sobre los Municipios de Guanaceví, Tepchuanes, Topia, Tamazula, Canelas, Oátez, Santiago Papasquiari, San Bernardo, Santa María del Oro, Canatlán y San Dimas, del Estado de Durango, la veda total e indefinida que se estableció por Decreto de 26 de octubre de 1949, publicado en el "Diario Oficial" de la Federación el 18 de noviembre del propio año. TRANSITORIO.—UNICO.—Este Decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el "Diario Oficial" de la Federación. Dado en la residencia del poder Ejecutivo Federal, a los catorce días del mes de diciembre del mil novecientos sesenta y cinco Gustavo Díaz Ordaz —Rúbrica.—El Secretario de Agricultura y Ganadería, Juan Gil Preciado.—Rúbrica.—El Secretario de Obras Públicas, Gilberto Valenzuela.—Rúbrica.—El Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, Norberto Aguirre Palanceros.—Rúbrica".

Volviendo a nuestra exposición diremos que los bosques son recursos que tienen la característica de ser, al mismo tiempo que valiosos recursos naturales que por si solos representan una fuente de riqueza, elementos importantes que sirven para la conservación de otros recursos; de ahí deriva el señalado interés que en su conservación deben tener los órganos de la administración pública encargados de su manejo. En México, la destrucción 43 del bosque empieza a producir sus nefastas consecuencias, sin abundar mucho sobre el tema hemos de recordar solo algunos aspectos; tenemos una topografía bastante accidentada, ésto origina que la velocidad con que descienden nuestros ríos provoque un constante desgaste de los suelos porque las aguas arrastran grandes cantidades de material Terroso por falta de cubierta vegetal que proteja los suelos, así se origina la erosión que tanto

43.—*Beltrán Enrique*.—Temas Forestales.—El Bosque en el Pasado, presente y futuro de México, Página 15, México, D. F.—1961.

empobrece la agricultura ya que la tierra sin capas vegetales va perdiendo poco a poco su fertilidad. Por otra parte, nuestros manantiales se van agotando, gran parte de nuestra población sufre cada día por falta de agua debido a que gran cantidad de ésta se pierde por escurrimiento superficial; en grandes zonas agrícolas, por ejemplo en La Laguna, los mantos acuíferos van disminuyendo porque los manantiales que los alimentaban han ido reduciendo sus volúmenes, la deforestación sin duda alguna es causa principal de que esta situación se agudice. Hay que conocer pues cuales son los agentes destructores de la riqueza forestal para prevenir que éstos sigan produciendo sus maléficos efectos.

La Ley Forestal, inspirada en criterios técnicos, previene una acción de particulares y autoridades para combatir a los agentes enemigos del bosque; antes de terminar este capítulo y sin ahondar con la acuciosidad, que sobre el particular, debiera hacerse, ocurriendo a fuentes técnicas y oficiales, haremos una descripción sobre lo que se está realizando en México para cuidar que los aprovechamientos forestales se efectúen racionalmente y que se impida la sistemática destrucción de los bosques mexicanos 44.

Son causas de la destrucción de los bosques: los incendios, las plagas y enfermedades, el pastoreo no controlado, la agricultura nómada, las explotaciones fraudulentas y la presión demográfica, para señalar solamente las más importantes.

**LOS INCENDIOS.**—Los incendios forestales, según diversos estudios y meticolosas estadísticas, pueden iniciarse por causa como las siguientes: quemas de limpia, quemas de pastos, fogatas, incendiarios intencionales, fumadores en las zonas boscosas, locomotoras ferroviarias, industrias establecidas en zonas boscosas, descargas eléctricas naturales, cortos circuitos por desperfectos de líneas eléctricas, hornos de carbón vegetal, de ladrillo, de teja de cal etcétera, globos y juegos pirotécnicos, descuido en uso de explosivos, descuido de excursionistas; y los incendios a su vez pueden traer como consecuencia el aniquilamiento de árboles y pastos, el debilitamiento de los árboles jóvenes y el ataque de plagas y enfermedades, daños a las semillas reproductoras de las nuevas plantas, la destrucción de la cubierta vegetal, la erosión de los suelos, la desaparición de los manantiales cuando a consecuencia del fuego los terrenos han perdido su mantillo, humus, árboles y pastos; los incendios pueden provocar también, inundaciones al ser arrasados por el agua los sedimentos minerales y orgánicos, de la misma manera que dejan un campo propicio para las tolvaneras, causan daños a la ganadería, disminuyen a aniquilar la fauna silvestre, agotan los elementos de vida, quitan belleza a los parajes, modifican el clima, provocan daños a

---

44.—Pérez de la Parra Rigoberto y Moreno Pérez José.—Memoria de la Segunda Convención Forestal, México, 1959.—Páginas 335.

las construcciones y en general dañan a los pueblos 45.

**LAS PLAGAS.**—En relación con las plagas forestales, existen ciertos factores, unos naturales y otros artificiales, que tienen una influencia decisiva en el origen, incremento y permanencia de las plagas de insectos. Entre los factores más importantes debe señalarse el clima y de éste, los elementos que con más frecuencia determinan la aparición de las plagas como son la temperatura, la humedad, la luz y la precipitación pluvial<sup>46</sup> Según afirmaciones de los técnicos, los insectos se comportan muy activos dentro de una variación de temperatura comparativamente pequeña, la cual está comprendida entre los 10 y los 35°C., las temperaturas menores a las ya citadas retardan su desarrollo y las altas les producen parálisis y muerte. La humedad afecta directamente o de manera indirecta a los insectos forestales, sobre todo a los descortezadores y barrenadores; si la humedad del material de alimentación es deficiente, puede tardar mucho para complementar su ciclo biológico. Cuando la corteza está demasiado empapada, las larvas de los descortezadores generalmente son destruidas por los hongos, que se desarrollan mejor bajo tales condiciones. La luz influye en el grado de actividad de algunas especies de insectos; son muy activos bajo sol brillante e inactivos en días nublados; los árboles expuestos a plena luz generalmente son más susceptibles al ataque de ciertos barrenadores. La precipitación pluvial, según investigaciones de que hablan los técnicos de la Subsecretaría de recursos forestales y de caza, influye la procreación de las plagas ya que una disminución de 200 milímetros sobre la precipitación media anual normal es causa suficiente para la aparición de plagas de insectos descortezadores. Es causa también el incremento de las plagas, el abastecimiento fácil de alimentos que puede estar determinado por el número de árboles decadentes y débiles, tales como aquellos cuya vida vegetativa está a punto de concluir, o los que han sufrido de defoleaciones y los que se encuentran heridos por rayos, incendios, vientos y nevadas.

**OTRAS CAUSAS.**—El pastoreo no controlado, y la agricultura nómada son también factores que contribuyen grandemente a la destrucción del bosque; el ganado fácilmente destruye a las plantas creando áreas estériles en donde debiera haber vegetación; el campesino mal orientado, muchas veces, con el señuelo de incrementar cultivos agrícolas en donde se podrían obtener mejores rendimientos si el bosque se cuidase y se aprovechase correctamente, van desolando poco a poco comarcas enteras, empobreciendo las tierras tras de destruir la riqueza arborea.

45.—*Sra. de Agricultura y Ganadería.*—Subsecretaría Forestal y de la Fauna.—Folleto (Combate de Incendios Forestales, México, D. F.), 1965.

46.—SAG.—Subsecretaría Forestal y de la Fauna.—Folleto "Generalidades sobre Plagas Forestales de México".—México, D. F., 1965.



En relación con las explotaciones fraudulentas, ya dimos algunos puntos de vista y sólo nos quedaría por reiterar la idea de que mediante la aplicación de la Ley Forestal en sus estrictos términos, debe combatirse tanto al rapamontes como al funcionario venal que vorazmente especulan en su favor con la riqueza de todo un pueblo.

La presión demográfica es también causa de destrucción de bosques, en la medida en que las zonas se van poblando la riqueza forestal se va destruyendo; el crecimiento de las ciudades, la construcción de nuevos centros de población y el tránsito constante de los hombres provocan paulatinamente la disminución del patrimonio forestal.

**LA ADMINISTRACION FORESTAL ACTUAL.**—La Ley Forestal prevee que la Secretaría de Agricultura y Ganadería debe administrar el recurso forestal sobre la base de incrementar su desarrollo y aprovechamiento, pero al mismo tiempo cuidando de su conservación. Bajo estas bases la Subsecretaría de Recursos Forestales y de Caza se ha propuesto realizar un programa tendiente a llevar a cabo los objetivos que persigue la ley. El licenciado Noé Palomares<sup>47</sup>, el 14 de julio de 1966, informó del estado que guarda la administración forestal que, en calidad de Subsecretario de Recursos Forestales y de Caza él encabeza y en su informe presentó el bosquejo de actividades desarrolladas en el ejercicio de la administración actual, el cual, por la importancia que tiene para este estudio, transcribiremos en sus partes más sobresalientes. Dijo el licenciado Palomares:

**VIVEROS Y REPOBLACION FORESTAL.**—“Disponemos de 40 viveros oficiales establecidos en diversas regiones del País, cuya producción anual es de once millones de plantas, y contamos, además, con 23 viveros sostenidos por las Unidades Industriales, de Explotación Forestal, a los que hay que agregar 2 viveros más: el “Guadiana” en Durango, el “Lázaro Cárdenas” en Chihuahua, manejados con cargo al Fondo Forestal. Con esta producción se realizaron 79 programas oficiales de reforestación con fines experimentales y comerciales. Además se realizaron los programas planeados por los Gobiernos Locales, Dependencias del Ejecutivo Federal, organismos e instituciones de servicio público en general, para hacer plantaciones en predios particulares, calzadas, carreteras, centros escolares, parques, sistemas de riego, predios comprendidos dentro de las Unidades Industriales de Explotación Forestal y en nuestras costas, para la fijación de dunas. Por su importancia y resultados obtenidos, merecen especial

---

47.—Palomares Noé.—Discurso pronunciado en el Parque Nacional de los Remedios el 9 de julio de 1966.

mención los programas de reforestación de Chapingo, Valle de Bravo y Pachuca, así como en los Litorales. En Chapingo, Estado de México, se ejecutaron trabajos de reforestación, con fines valiosos, porque nos han permitido ensayar con buenos resultados, sistemas de plantación, espaciamiento, afecto de las podas e influencia de la sequía con diferentes especies forestales. En Valle de Bravo, Estado de México, el programa para la protección de la cuenca de la Presa del Almacenamiento se inició en 1962 y se dará por terminado en el presente año con la reforestación del cerro de la Peña. La masa protectora de esta pequeña cuenca cubre una superficie aproximada de doscientos cincuenta hectáreas, en la que se han plantado más de doscientos cincuenta mil árboles. En Pachuca, Hgo. el esfuerzo de nuestros técnicos y el tenaz empeño de las autoridades locales han logrado vencer una infinidad de factores adversos para formar un cinturón forestal en torno a la ciudad de Pachuca

**FIJACION DE DUNAS.**—En Cd. Madero, Tamps., la invasión de las arenas venían afectando seriamente a la población. En 1962 se iniciaron los programas de reforestación que año con año se han venido incrementando. A la fecha se ha logrado la protección de las obras portuarias y de la ciudad en general. En Tuxpan, Ver., se estableció una cortina a lo largo de la playa norte para proteger las instalaciones de Petróleos Mexicanos y una parte de la zona urbana. En el Puerto de Veracruz, donde el suelo arenoso tiene una profundidad media de tres metros, se han obtenido resultados tan satisfactorios que han hecho posible la defensa de las obras portuarias y demás instalaciones. En la misma forma se vienen realizando importantes trabajos en el Puerto de Salina Cruz, Oax.

**PARQUES NACIONALES.**—Se encuentran bajo el control y administración del Servicio Oficial cuarenta y cinco Parques Nacionales con una superficie total de setecientos quince mil ochocientos cincuenta y seis hectáreas. Con el propósito de que los Parques Nacionales reúnan las condiciones mínimas de comodidad para el pueblo que acude a esos lugares en busca de solaz y esparcimiento, se ha procurado mejorar los servicios de vigilancia, las instalaciones de uso común y las vías de acceso para peatones y vehículos. En 1965 se erogó la cantidad de \$ 255,000.00 con cargo al Fondo Forestal en el pago de los sueldos de veinte administradores de cinco guardabosques. Con cargo al Plan de Inversiones, se erogaron \$ 200,000.00 en la construcción de un camino que bordea la laguna mayor del Parque Nacional "Laguna de Zempoala", y en la construcción de un camino de circunvalación dentro del Parque Nacional "Miguel Hidalgo y Costilla". Con cargo al Plan de Inversiones del presente año, ya se inició la construcción de mesas, bancas, hornillos, sanitarios, casetas, oficinas, alberques y kioscos en los Parques Nacionales "Lago de Camécuaro", Michoacán, "Miguel Hidalgo y Costilla", "Nevado de Toluca" y "Desierto del

Carmen", en el Estado de México, "Cumbres de Monterrey", Nuevo León, "Cerro de la Estrella", D. F., "Laguna de Zempoala" México y "Los Remedios", con un costo total de \$ 252,563.00.

PREVENCIÓN Y COMBATE DE INCENDIOS.—Para la prevención y combate de incendios forestales, se dispone de 55 patrullas, integradas cada una por un jefe, un chofer y 9 guardafuegos, equipadas cada una con un vehículo de doble tracción y herramientas especiales para la extinción del fuego. Se dispone también de cincuenta y un campamento con torres-observatorio dotadas de equipo de radio-comunicación, de localizador de incendios y de una planta de luz y fuerza, distribuidos en todo el país, en zonas eminentemente forestales, con fácil acceso a carreteras y caminos; e igualmente de tres y en avión de un motor que se desplazan a los lugares donde son requeridos sus servicios. Las Unidades Industriales de Explotación Forestal y los permisionarios de aprovechamientos forestales en general, cumpliendo con la obligación que les imponen los artículos 37 y 39 de la Ley Forestal en vigor, han establecido su propio servicio de prevención y combate de incendios, aportando para tal finalidad, elementos humanos y materiales en razón directa de la superficie concesionada para su manejo y explotación forestal. Son auxiliares del Servicio Oficial once mil setecientos nueve corporaciones de defensa contra incendios de montes, de las cuales, doscientas treinta y dos fueron organizadas durante el último año, y están integradas por 10 personas cada una en su mayoría de origen campesino. Hacemos público reconocimiento de la valiosa colaboración que nos ha prestado el Ejército Nacional, cuyos miembros invariablemente han venido participando con gran eficacia en la lucha contra los incendios forestales. A partir del año de 1961, en que el Gobierno Federal inició vigorosamente el Programa Quinquenal de Prevención y Combate de incendios dotó al Servicio Forestal de los elementos necesarios para su prevención y combate, se ha observado que los daños causados por tales siniestros han venido disminuyendo considerablemente, como se podrá apreciar con el cuadro que a continuación se inserta, y en el que podrá verse que en 1960 los incendios forestales afectaron 391, 801 Hs., y causaron daños por \$ 25,405, 369.00, en tanto que en 1965 solo afectaron 85,981 Hs. y causaron daños por \$ 6,862,585.00.

AÑO	No. de Incendios	Hectáreas Afectadas	D A Ñ O S	No. de personas que cooperaron
1960	3 136	391 801	\$ 25 405 369.00	69 174
1961	3 438	152 214	12 718 630.00	67 034
1962	3 314	166 118	14 646 115.00	58 273
1963	3 300	141 196	12 678 953.00	53 000
1964	2 921	145 398	11 615 985.00	41 945
1965	3 300	85 981	6 862 585.00	48 797

Con la tendencia de reducir hasta el mínimo posible los incendios forestales, el Servicio Oficial lleva a cabo una intensa campaña educativa enfocada principalmente a los núcleos de mayor población campesina, que viven o tienen contacto directo con los bosques, distribuyéndoles volantes, folletos y cartulinas con temas alusivos y enseñándoles los medios elementales para combatirlos y extinguirlos. En igual forma y para los mismos fines se han utilizado los medios audiovisuales como son el cine, la radio, la televisión, diarios, revistas, etc. Por acuerdo expreso del C. Titular de la Secretaría del Ramo, a partir del primero de febrero del presente año se instituyó una ceremonia que debe llevarse a cabo todos los años en todas las capitales de los Estados y Territorios, para solemnizar la iniciación de la Campaña de Combate de Incendios Forestales, con la asistencia de las principales autoridades civiles y militares así como representaciones de todos los sectores activos de la Entidad.

**DEPARTAMENTO DE SANIDAD FORESTAL.**—Como consecuencia del gran número de plagas y enfermedades que atacan a nuestros bosques, mantenemos una actividad vigilante para localizar y combatir con oportunidad los brotes infecciosos que se presentan. Como ejemplo de la deforestación que son capaces de ocasionar estos enemigos naturales, recordemos que en los bosques de pino del Estado de Michoacán durante los años de 1963 y 1964 se presentó un ataque de insectos descortezadores que infestó una superficie arbolada de 20,000 hectáreas ocasionando una pérdida en volumen de madera de aproximadamente 165,000 M<sup>3</sup> en rollo, no obstante los esfuerzos desarrollados por el Servicio Forestal, para su control. Ataques como estos se presentan periódicamente en bosques del País. En el período que nos ocupa, se impartió servicio entomológico a 52 predios con superficie total de 31,200 hectáreas de las cuales en 8,050 hectáreas se efectuaron el combate de plagas. Reconocemos que lo que hemos realizado no es bastante para poner a salvo nuestra riqueza silvícola del terrible azote de las plagas y enfermedades, ya que para hacer más eficaz y extensiva esta patriótica labor es preciso disponer no solamente de mayores elementos económicos sino también contar con la colaboración de una opinión pública bien orientada.

**INVENTARIO NACIONAL FORESTAL.**—El levantamiento del inventario nacional forestal se inició el año de 1961 de un convenio internacional celebrado entre el Fondo Especial de las Naciones Unidas y el Gobierno de México, que tuvo vigencia hasta el 31 de diciembre de 1964. En ese lapso se concluyó el inventario forestal de los Estados de Durango, Chihuahua y Sonora. A partir del 1o. de enero de 1965, se continuaron los trabajos del inventario nacional forestal por la exclusiva cuenta del Gobierno de México y bajo la dirección exclusiva de técnicos mexicanos. Para el

mejor funcionamiento de esta importante rama del Servicio Forestal que tiene a su cargo una función altamente especializada, se le separó del Instituto Nacional de Investigaciones Forestales para elevarla al rango de Dirección General. Durante el último año se inició el levantamiento del inventario forestal en Baja California, Jalisco, Nayarit, Zacatecas y Sinaloa. De acuerdo con los avances logrados se estima que los trabajos quedarán terminados dentro de un mes por lo que se refiere a Baja California; a fines del presente año, por lo que hace a los Estados de Jalisco y Nayarit y dentro de un año por lo que toca a los Estados de Sinaloa y Zacatecas. Además, se iniciaron los trabajos en el Estado de Guerrero. Con base en reconocimientos aéreos directos, se realizó la delimitación de las masas arboladas de todo el país, con el objeto de tener una idea lo más aproximada posible de la superficie forestal de la República Mexicana. En la presente semana se pondrá a funcionar el laboratorio de aerofotografía que permitirá obtener en forma rápida y económica el material fotográfico indispensable para los trabajos del inventario. Se han venido impartiendo cursos cortos de capacitación sobre fotogrametría y fotointerpretación. Invariablemente se ha proporcionado información y asesoría técnica tanto a las dependencias oficiales como a las empresas particulares.

**APROVECHAMIENTOS FORESTALES.**—La diversidad de usos de la madera y de sus derivados es la causa de que la utilización del bosque sea siempre creciente. Así pues, no debe extrañarnos que el aumento de la población y de sus exigencias al mejorar sus niveles de vida, demande cada vez un mayor aprovechamiento de los recursos forestales. Contamos con una superficie aproximada de cuarenta millones de hectáreas cubiertas de bosques, superficie equivalente al 18% del territorio nacional, de la cual 29.8 millones de hectáreas son susceptibles de explotación comercial y el resto, o sean 9.9 millones de hectáreas deben ser sometidas a un tratamiento silvícola de recuperación y mejoramiento. Solo cuatro y medio millones de hectáreas se encuentran sujetas a explotación, cifra que representa el quince por ciento de la superficie boscosa susceptible de aprovechamiento comercial. La industria forestal de México representa una inversión aproximada de dos mil millones de pesos y la ocupación a cien mil trabajadores que en mayoría son campesinos y habitan en las zonas forestales del País. En los últimos doce meses el valor de la producción forestal ascendió a 950 millones de pesos. Están en vigor numerosos decretos de veda que fueron inspirados con el propósito de proteger, incrementar y conservar la riqueza forestal y que comprenden la totalidad de la extensión territorial de las entidades federativas de Aguascalientes, Colima, Distrito Federal, Guanajuato, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Puebla, Querétaro, Veracruz, y que efectuaron parcialmente el territorio de Baja California, Chihuahua, Durango, Guerrero, Hidalgo, Nayarit, Oaxaca, Sinaloa, Sonora y Tamaulipas. Se calcula estimativamente que la superficie total vedada en la Repú-

blica es de 15,630,450 Has. de bosques. Las vedas se decretaron en la mayoría de los casos sin estudios previos o con estudios sumamente deficientes, lo que ha traído como consecuencia su inoperancia, toda vez que en las zonas vedadas han proliferado el contrabando y la elaboración fraudulenta de productos forestales, además de que los bosques han ido desapareciendo paulatinamente para dar paso a una agricultura errante de escasos rendimientos que solo es apta para perpetuar la miseria en el campo. Por tales razones, urge que se haga una cuidadosa revisión de los Decretos de Veda para que continúen en vigor solo aquellos que tengan la debida justificación técnica y social que haga posible una vigencia efectiva. Como un dato más de la inoperancia de las vedas decretadas, agregamos que solo en el estado de Chihuahua, vienen operando desde hace muchos años sobre zonas vedadas y con autorización oficial tres grandes empresas y más de veinte ejidos que estamos tratando de regularizar con arreglo a la Ley de la Materia. A continuación insertaremos un cuadro que contiene datos estadísticos sobre los volúmenes ejercidos durante los años de 1942 a 1965 inclusive, de maderas preciosas, maderas corrientes tropicales y pináceas.

AÑO	NUMERO DE M3 EN ROLLO
1942	4,000.549 M3
1943	4.159.020 "
1944	5.133.168 "
1945	4.095.364 "
1946	4.727.376 "
1947	3.523.114 "
1948	2.688.228 "
1949	3.611.322 "
1950	4.536.828 "
1951	4.490.884 "
1952	3.610.510 "
1953	3.335.098 "
1954	3.547.193 "
1955	3.559.688 "
1956	4.480.137 "
1957	3.922.082 "
1958	3.034.741 "
1959	4.187.363 "
1960	4.094.995 "
1961	3.326.614 "
1962	3.895.924 "
1963	4.469.421 "
1964	4.704.623 "
1965	4.637.342 "

Es interesante observar que se ha mantenido estacionarios los volúmenes de aprovechamiento o han acusado un ligero aumento durante los últimos veinticuatro años. Solo en el año de 1944 se rebasaron ligeramente los cinco millones de M<sup>3</sup>., pero en cambio el año de 1948, registra el nivel más bajo ya que los aprovechamientos forestales fueron inferiores a los tres millones de M<sup>3</sup>. Si comparamos las cifras correspondientes a los años de 1942 y 1965, o sean 4.000,549 M<sup>3</sup>. en el primera y 4.637,342 M<sup>3</sup>. en el segundo llegamos a la conclusión de que en el lapso de veinticuatro años, en el que la población casi se ha duplicado y la industria forestal ha alcanzado un considerable desarrollo, el incremento de los aprovechamientos forestales solo registra en 16% de aumento.

**ACCION JURIDICA PARA PROTEGER NUESTROS BOSQUES.**— Durante el año de 1965 se dictaron 68 cancelaciones y 23 suspensiones, y se formularon ante la Procuraduría General de la República 33 denuncias por la presunta comisión de delitos forestales. Las 68 cancelaciones afectaron una superficie de 412,000 hectáreas y un volumen de 1,000,000 M<sup>3</sup>. de pino, encino, oyamel y especies corrientes así como 969,000 Kgs. de resina. En los anteriores volúmenes y superficies no están incluidos 1.000,000 M<sup>3</sup>. anuales y 1.380,000 hectáreas boscosas explotables correspondientes a la Unidad de Ordenación "Bosques Mexicanos", A. C., cancelada por Decreto de 14 de diciembre de 1965. Las 23 suspensiones dictadas en el año de 1965 afectaron una superficie de 165,000 hectáreas boscosas y un volumen de 323,000 M<sup>3</sup>. de pino encino, oyamel, mezquite y especies corrientes, así como 538,000 kilogramos de resina. Durante 1965, se dictó resolución definitiva en 2,066 expedientes de infracción y se impusieron multas por un total de \$ 677,000.00. Durante el año de 1966 se decretaron 33 cancelaciones, y 13 suspensiones y se formularon 7 denuncias por la comisión de supuestos delitos forestales. Las 33 cancelaciones afectaron 84,000 hectáreas y un volumen de 208,000 M<sup>3</sup>., de pino, encino, oyamel y especies corrientes, además de 601,000 Kgs. de resina. Las 13 suspensiones afectaron 35,000 hectáreas en un volumen de 78,000 M<sup>3</sup>. de diversas especies así como 313,000 Kgs. de resina. Durante el citado año de 1966, se resolvieron en forma definitiva 793 expedientes de infracción. Las multas impuestas sumaron \$ 372,686.00. Además, el Departamento Jurídico ha prestado atención preferente a 46 amparos interpuestos durante el año de 1965 y 95 amparos interpuestos durante el año de 1966.

**SERVICIO DE VIGILANCIA FORESTAL.**—Las labores del Servicio de Vigilancia se desarrollan a través de treinta y tres subdelegaciones, trescientos dos sectores forestales y ciento una caseta de inspección. El personal de vigilancia se integra con un total de setecientos sesenta y tres empleados con las siguientes categorías: ciento noventa y siete guardabosques de primera, ciento ochenta y seis de segunda, y trescientos ochenta monteros de

los cuales quinientos diez elementos dependen de las Delegaciones y doscientos cincuenta y tres de las Unidades. Además de las inspecciones que en forma normal realiza la Dirección General de Supervisión Técnica y Vigilancia en los aprovechamientos forestales del país, se llevaron a cabo inspecciones especiales a la totalidad de las explotaciones forestales en los Estados de Durango, Michoacán y Jalisco, que sirvieron de base para dictar posteriormente algunas cancelaciones y suspensiones y para corregir algunas irregularidades que se venían registrando.

Con el objeto de clasificar los suelos forestales del país se tomaron 3,000 muestras procedentes de diversas zonas ecológicas y se efectuaron los análisis correspondientes. Simultáneamente se recogieron datos para terminar el estudio ecológico del pino patula y del oyamel. Además, se recolectaron e identificaron 1,000 ejemplares botánicos y se montaron en el laboratorio de la Sección de Botánica 3,500 muestras de herbario. En el campo de la silvicultura se efectuaron podas de aclareo en 25 hectáreas de pino, así como trabajos de liberación en 50 hectáreas reforestadas con caoba y cedro rojo por el sistema Taungya, en parques experimentales al cuidado del Instituto. Se recolectaron 200 kilogramos de semillas en su mayor parte de pino, que se utilizaron para obtener 200,000 plantas destinadas a trabajos experimentales de reforestación en diversas áreas forestales degradadas. Como las plagas y enfermedades destruyen extensiones considerables de bosques, se intensificó el estudio biológico del descortezador de los pinos y del insecto barrenador del cedro rojo y la caoba con resultados satisfactorios. En materia de enfermedades, se encontró un producto químico muy eficiente para combatir el mal de semilleros y se percibió la posibilidad de usar la bacteria en el combate de esta enfermedad. Se hicieron alrededor de 25,000 observaciones sobre la experimentación de resinas con el fin de encontrar mejores métodos de producción y conservación de bosques resinados. Se inició un estudio para obtener derivados más valiosos de la resina, y se obtuvo el ácido abiético con muchas posibilidades de uso en los colorantes. Se localizaron 2,000 Hectáreas en el Estado de Chihuahua para nuevos campos experimentales y se introdujo el agua potable a los campos experimentales de San Juan Tetla y Barranca de Cupatitzio. La Sección Anatomía e Identificación de la madera, terminó el trabajo denominado "Estudio Estadístico de la Variación de la Longitud, Grosor y Diámetro de las Fibras Leñosas de Fresno" así como el estudio estadístico de 13 caracteres de pino moctezuma. Se continuó el catálogo de las muestras de la xilotea que aumentó en 26 especies nacionales y 239 extranjeras. La Sección de Secado de la Madera determinó las mejores secuelas para secar la madera aserrada de encino blanco y la de encino prieto, así como la chapa de ceiba. Organizó e impartió el primer curso de secado de madera, y a solicitud de varias industrias, se secaron 72,825 pies de madera aserrada de diversos gruesos y especies. Se continuó el estudio del área de distribución del bar-



basco y para ese efecto se hicieron reconocimientos en Pichualco, Chis., Escárcega, Camp., y Tuxtepec, Oax., que permitirán obtener el rendimiento máximo sostenido de tan importante especie.

Siendo estos los puntos de mayor relieve en el informe del Subsecretario de Recursos Forestales y de Caza, solo nos resta reiterar que será a través de una acción enérgica de la administración en la aplicación de la ley forestal como se logre realizar un anhelo que, por ser una exigencia social, el constituyente de diecisiete convirtió en una norma cuyos alcances revolucionarios son indiscutibles: cuidar de la conservación de los recursos naturales de manera tal que estos no se dilapiden irracionalmente y propugnar porque su aprovechamiento se encamine a conseguir distribuir equitativamente la riqueza pública; y si una administración orientada por estos principios da pasos encaminados a hacer realidad este imperativo, merece el apoyo de todos aquellos que se preocupan por encontrar en el derecho un instrumento eficaz para la realización de las inquietudes económicas y sociales del pueblo.

## **CAPITULO CUARTO**

### **LA MINERIA COMO RECURSO NO RENOVABLE**

**A).—Consideraciones Generales. B).—Antecedentes Legislativos en Materia de Minería. C).—Organos Administrativos encargados de manejar el recurso. D).—Competencia de estos Organos. E).—El problema Minero en México.**

## CAPITULO IV

### LA MINERIA COMO RECURSO NO RENOVABLE

CONSIDERACIONES GENERALES.—ANTECEDENTES LEGISLATIVOS EN MATERIA MINERA.—ORGANOS ADMINISTRATIVOS ENCARGADOS DE MANEJAR EL RECURSO.—COMPETENCIA DE ESOS ORGANOS.—EL PROBLEMA MINERO EN MEXICO.

CONSIDERACIONES GENERALES.—Según lo hemos establecido ya en el capítulo 2o. de este trabajo, los recursos naturales no renovables son aquellos que carecen de propiedad para incrementarse o reproducirse y en consecuencia no pueden ser utilizados de manera indefinida; dicho de otro modo, su existencia en la naturaleza es limitada, subsisten en cantidad fija y su aprovechamiento trae consigo la disminución de esa cantidad. La minería es un recurso natural no renovable y como tal participa de las características que éstos les son inherentes.

También estudiamos en otro capítulo de este trabajo, la institución del dominio público; después de hacer una revisión de los problemas que presentan los elementos que integran el dominio público, definimos a éste como un conjunto de bienes cuyo titular es una entidad jurídica pública que los tiene afectados al servicio público o al uso común, bajo la reglamentación de normas de derecho público que les otorgan las cualidades de inalienables e imprescriptibles; al estudiar, aunque sea a grandes razgos, algunos aspectos del régimen jurídico de los recursos mineros, la institución de referencia nos servirá ya que el artículo 27 constitucional, en su párrafo IV, establece que los minerales corresponden al dominio directo de la nación y nosotros concluimos diciendo que el legislador constituyente cuando habla de dominio directo se está refiriendo al dominio público. El recurso minero pues está en nuestro texto constitucional, comprendido dentro del dominio público.

México fue un país cuya riqueza minera, desde tiempo inmemorial, provocó la ambición de muchos hombres que vieron en las minas mexicanas, un emporio cuya explotación proporcionaba el enriquecimiento fácil; en la

actualidad es casi del dominio público la versión de que somos los primeros productores de plata y que gran parte del metal de este tipo que circula en el mundo es de origen mexicano, por otra parte nuestra riqueza aurífera también ha sido proverbial y formamos filas con los grandes países productores de petróleo. Históricamente fue el atractivo de nuestra riqueza minera el que dió lugar a que España alentara la empresa de los conquistadores y aún la colonización misma, respondió en gran parte a razones de este carácter, basta recordar que algunos de los centros económicos más importantes de la Nueva España tales como Guanajuato, Pachuca, Real del Monte y Taxco fueron creciendo en torno de las minas que se abrían a la explotación; sin embargo con el correr de los años, los aprovechamientos fueron resultando inabundantes para las ambiciones desmedidas de las compañías mineras y los que otra habían sido centros de bonanza se fueron convirtiendo poco a poco en pueblos "casi fantasmas" en donde la desocupación sembró abandono y miseria tal como ocurrió en Angangueo y Talpujabua del estado de Michoacán.

La riqueza minera en México actualmente, no obstante las consideraciones anteriores, sin ser lo bastante como se creía hace siglos, pero tampoco sin pecar de pesimistas es un renglón importante de la vida económica nacional cuyo estudio jurídico es por esa razón también relevante. El constituyente de 1917, rompiendo con el criterio que sobre el particular sostuvo el derecho romano y, ajustándose más bien a lo estatuido en el sistema de ordenanzas sobre los recursos mineros; esta afirmación del legislador obedeció a las cuestiones históricas a que hicimos referencia en nuestras reflexiones generales y también a la importancia que reviste la minería en la vida económica, esa razón obliga a someter los recursos mineros a un régimen jurídico de rigor tal que permita a la nación ejercer un metódico control sobre las explotaciones mineras de manera tal que se esté en posibilidad de impedir que éstas se hagan cuando los aprovechamientos tiendan a violar los principios que la técnica aconseja y que han servido de punto de apoyo a la legislación de la materia para reglamentar las concesiones mineras.

Como antes dijimos, la minería es un recurso natural que está regido por principios de derecho público y que se reglamenta bajo la institución del dominio público, El mismo constituyente se encarga de señalar cuales son los recursos mineros y en el párrafo IV del artículo 27 constitucional dice que <sup>48</sup> "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

48.—Constitución General de la República.—Artículo 27.

o yacimientos constituyen 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 en el párrafo VI señala que en los casos a que se refiere el párrafo anterior, "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. El gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólido, líquidos o gaseosos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que se hayan otorgado, y la nación llevará a cabo la explotación de esos productos en los términos que señale la ley reglamentaria respectiva", lo que viene a justificar nuestro acerto puesto que se encuentran reglamentados los recursos mineros como bienes que pertenecen a una entidad jurídica pública y son inalienables e imprescriptibles. Y que por otra parte enseña como el petróleo debe ser objetivo de un examen distinto al que aquí hacemos, por su importancia económica, por su especial régimen jurídico y por circunstancias históricas de sobra conocidas que culminaron con su expropiación en favor de la nación.

El artículo 2o. de la ley reglamentaria del artículo 27 constitucional en materia de explotación y aprovechamiento de recursos mineros señala que las explotaciones y los aprovechamientos de las sustancias mineras, pueden realizarse: "1o.—Por el estado, por conducto de entidades públicas mineras. 2.—Por sociedades de participación estatal. 3.—Por particulares, bien sean personas físicas o morales", en este último caso se requiere de que esos particulares o personas morales, estén capacitados conforme a la ley para ser sujetos concesionarios; lo expuesto en el ordenamiento citado enseña también claramente que la minería forma parte del dominio público y que

está al arbitrio de la nación concesionar o no el aprovechamiento de los recursos mineros ya que "el Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. 49.

**ANTECEDENTES LEGISLATIVOS EN MATERIA DE MINERIA.—**Expuesta la importancia de la minería y con el solo objeto de entender con mayor precisión los alcances de nuestra legislación en la materia, queremos hacer un breve análisis de las distintas leyes que han imperado en nuestro país desde la época colonial hasta la fecha; ésta revisión nos será de suma utilidad ya que nos permitirá observar la transformación que ha sufrido la propiedad minera durante la época señalada y los móviles que han determinado esa transformación.

Entre las primeras leyes que podemos tomar como antecedente histórico, se encuentran las expedidas por Alfonso X en el año de 1265, las de Alfonso XI en el Ordenamiento de Alcalá en 1348; las de Don Juan I, en las Cortes de Bribeasca de 1387, que por primera vez asientan el principio de la separación de la propiedad superficial de la del subsuelo. El mayor acierto de esas leyes, consiste en diferenciar el concepto de propiedad, del concepto Romano, en el que la propiedad minera pertenecía al régimen privado, concediendo al soberano el poder de otorgar mediante una merced real, la explotación de minas a sus vasallos<sup>50</sup>.

En la ley de minas dada por la Princesa Doña Juana en el año de 1559, incorporan las minas al patrimonio real, revocando las mercedes concedidas. El 18 de marzo de 1563, Felipe II expidió unas ordenanzas de minas que son el antecedente directo de otras expedidas en 1583, hasta aquí estos antecedentes legislativos que tienen importancia por ser ascendientes directos de ulteriores disposiciones.

**LEYES COLONIALES ORDENANZAS DEL NUEVO CUADERNO.—**Las primeras leyes sistemáticas que rigieron en la Nueva España fueron las ordenanzas del "nuevo cuaderno", expedidas por Felipe II, en San Lorenzo del Escorial, el 24 de agosto de 1584, que derogaron todas las leyes anteriores en las partes que le fueron contrarias con excepción de la Ley Cuarta del Título 13 del Libro Sexto de la Recopilación de Castilla, en la cual se incorporaban al Real Patrimonio las minas de oro, plata y azogue que habían sido otorgadas en merced a los particulares. El objeto de esta última ley era el de volver a incorporar las minas existentes, que se encon-

49.—Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia de Explotación y Aprovechamiento de Recursos Minerales.

50.—Partidas 3, Título 28, Ley II; Título 32, Ley 47; Ley 3, Título 15, Libro 6, nueva recopilación, Libro 4, Título 13.—CODIGOS ESPAÑOLES.

traban siendo explotadas por nobles o particulares, al patrimonio de la corona, correspondiéndole al Rey el dominio radical, sin perjuicio de que pudiera conceder a aquellos los derechos que tales ordenanzas del "nuevo cuaderno", en su artículo segundo del Título Primero decían<sup>51</sup>:

"Y por hacer bien, merced a nuestros súbditos y naturales y a otras cualesquiera personas, aunque sean extranjeras de estos nuestros reinos que denunciaren y descubrieren cualesquiera mina de plata, descubiertas o por descubrir, queremos y mandamos que las hayan o sean suyas propias en posesión y propiedad, y que puedan hacer y hagan de ellas como de propia guardando así en lo que nos han de pagar por nuestro derecho, como en todo lo demás, lo dispuesto y ordenado por esta Premática en la manera siguiente. . ."

Los artículos siguientes del mismo título establecían la obligación de pagar al Rey un porcentaje de los metales extraídos al igual que la obligación de trabajar las minas.

Estas ordenanzas del Nuevo Cuaderno contenían un conjunto de requisitos que, en la actualidad se nos quiere presentar como modernos y que en realidad tienen su origen en los que ya señalados por los primeros ordenamientos; para comprobar lo anterior bastará hacer un simple examen de las referidas ordenanzas<sup>52</sup>.

Los preceptos de las Ordenanzas Coloniales, comprendían diversos ramos de nuestro Derecho actual. V.g. de Derecho Mercantil (sociedades, contratos de avío, etc.), de Derecho Penal, de Derecho Procesal, de leyes fiscales, de trabajo de leyes de organización y administrativas. Para que se otorgaran a un particular la explotación de una mina era necesario obtener un "registro" mediante su denuncia ante las Diputaciones de Minería, el "registro" se hacía constar en actas, copias certificadas de las cuales se le daba el denunciante para que constituyera su título de propiedad. La obtención de la mina estaba sujeta a la demostración de la existencia de la veta metalífera, demostrando los trabajos realizados, los cuales eran examinados por un perito de cuyo dictamen se desprendía la localización y dimensiones de la "pertenencia". La conservación de la propiedad de la mina dependía de que se mantuviera ésta en buen estado, trabajándola, y de que se pagara al Rey la regalía ya mencionada, el abandonar una mina traían como consecuencia que cualquier persona

51.—*Sánchez Mejorada Carlos Lic.*—Algunas notas sobre la propiedad minera antes y después de la Constitución de 1917.—Pág. 115 y siguientes.—México, D. F.

52.—*Vázquez del Mercado Alberto.*—La concesión minera y los Derechos Reales.—México, D. F.

podiera "denunciarla" y mediante un procedimiento ante la Diputación de Minería, la mina se otorgaba al denunciante, perdiéndola el dueño anterior. El Rey tenía derecho a readquirir la mina y otorgarla a otra persona cuando no se daba cumplimiento a lo expresado por las ordenanzas<sup>53</sup>.

ORDENANZAS DE ARANJUEZ.—Durante dos siglos aproximadamente estuvieron en vigor las ordenanzas de 1584, hasta que, a la decadencia que sufría la minería en la Nueva España, el Virrey solicitó del Rey, mediante una comunicación enviada en el año de 1771, una serie de reformas y medidas que vendrían a mejorar el estado en que se encontraba la referida industria. Dicha solicitud dio como resultado la formación del comunmente conocido "Tribunal de Minería" por encargo del cual, distinguidos mineros, inspirados en la obra de Don Francisco Javier de Gamboa: "Comentario de las Ordenanzas de Minas", redactaron un proyecto para unas nuevas ordenanzas; las que fueron aprobadas y expedidas por Carlos III, en Aranjuez, el 22 de mayo de 1783.

En estas ordenanzas se expresan con toda claridad los principios que más tarde vendrían a inspirar nuestra actual legislación. La inalienabilidad de los bienes del soberano; el interés público de la explotación de esos bienes y por último, como consecuencia de lo anterior la pena de perder las minas, en caso de no mantenerlas en explotación. Estos conceptos son claramente señalados en los siguientes artículos que forman parte de su título V:

1o.—"Las minas son propiedad de mi Real Corona, así por su origen y naturaleza, como por su reunión dispuesta en la Ley 4a. título 13, libro 6o. de la Nueva Recopilación".

2o.—"Sin separarlas de mi Real Patrimonio las concedo a mis vasallos en propiedad y posesión, de tal manera que puedan venderlas, permutarlas, arrendarlas, donarlas, dejarlas en testamento por herencia o mandato, de cualquier otra manera enajenar que los posean y en personas que puedan adquirirlos".

3o.—"Esta concesión se entiende bajo dos condiciones: la primera, que layan de contribuir a mi Real Hacienda la parte de metales señalada; u la segunda que han de labrar y disfrutar las minas cumpliendo lo prevenido en estas Ordenanzas, de tal suerte que se entienden perdidas siempre que se falte al cumplimiento de aquellas en que así lo previniere, y pueden concedérsele a otro cualquiera que por este título las denunciare.

---

53.—*Sánchez Mejorada Carlos, Lic.*—Obra citada.—Pág. 118 y siguientes.



Como comentario a estas Ordenanzas de Aranjuez, el conocido juriscónsulto, Don Fernando González Roa, dice lo siguiente<sup>54</sup>:

“Las Ordenanzas de Aranjuez, origen y norma de la legislación mexicana en asuntos mineros, fueron precedidas por un estudio eficaz y completo de las necesidades de nuestra industria y de los principios jurídicos que a través de la historia constituyeron la regalía y determinaron el Patrimonio del Soberano”.

LEYES DEL MEXICO INDEPENDIENTE.—Con el advenimiento de la Independencia de México, la legislación Minera sufrió muy pocas modificaciones; el 13 de febrero de 1822 la Regencia del Imperio abolió los derechos, diezmos y señoría y estableció como contribución el 3% sobre el valor del metal extraído; el 8 de octubre de 1823 se concedió a los extranjeros el derecho de pactar avíos con los propietarios de las minas y adquirir intereses en las minas. Esto fue de gran importancia para la industria minera, pues se permitió la inversión de capitales extranjeros, tales como el inglés y el francés, los que gracias a las diferentes publicaciones realizadas en Europa acerca de nuestra riqueza natural, estaban deseosos de poder llevarla a cabo. El 11 de marzo de 1842 se permitió a los extranjeros la adquisición de bienes raíces, incluyendo entre ellos, las minas.

LEYES DE LOS ESTADOS.—En el artículo 117 de la Constitución Federal de 1857<sup>55</sup> se establecía como en la actualidad lo hace el Artículo 124 de nuestra Constitución vigente que, aquellas facultades que no estuvieren expresamente señalados al Gobierno Federal, corresponderían a los Estados algunos de los cuales legislaron sobre minas y materias relativas a ellas. En general, estas leyes fueron de carácter fiscal. Entre los principales Códigos de los Estados se encuentran los de Hidalgo y Durango.

El 10 de octubre de 1881, se expidió el Código de Minería del Estado de Hidalgo, con los siguientes preceptos:

“Artículo 2o.—Los criaderos y minas de sustancias metalíferas y combustibles minerales, pertenecen en su dominio radical al Estado, quien por consiguiente podrá concederlas en propiedad y posesión a los particulares que las soliciten, ya sean nacionales o extranjeros, conforme a las reglas y bajo las condiciones que se fijen en el presente Código y en las demás leyes que con posterioridad se expidieren sobre minería; pero en-

54.—González Roa Fernando.—Citado por Sánchez Mejorada Carlos.

55.—Constitución de 1857.

tendiéndose que los extranjeros por el solo hecho de adquirir de cualquiera manera acciones en las minas o haciendas de beneficio del Estado, renuncian respecto de esas adquisiciones todos sus derechos de extranjería, y quedan sujetas a dichas leyes". "Las minas que se descubran y se denuncien en el Estado, se estimarán divididas en veinticinco barras, una de las cuales siempre aviada, permanecerá perpetuamente como propiedad del mismo Estado, quien tendrá los mismos derechos, acciones y obligaciones que los accionistas dueños de barras aviadas".

El 28 de noviembre de 1881, fue expedido el Código de Minería del Estado de Durango, con los artículos siguientes:

"2o.—Los criaderos, rebosaderos, placeres y minas de oro, plata, platino, fierro, cobre, plomo, mercurio, estaño, zinc, níquel, cromo, cobalto, antimonio, cadmio, bismuto azufre, selenio, carbón de piedra y petróleo, pertenecen en su dominio radical al Estado por cuyas leyes se regirán en todo lo relativo en propiedad a su posesión, explotación y aprovechamiento

"3o.—El dominio radical de las minas y criaderos de las substancias mencionadas en el artículo anterior, importa el derecho de concederlos en plena propiedad y posesión, a los particulares que los soliciten conforme a las reglas y bajo las condiciones que fija la presente ley

Como se desprende de los artículos arriba transcritos, se reconocía el derecho del Estado sobre los minerales. Los Estados que no legislaron en materia de minas, siguieron aplicando las disposiciones de las Ordenanzas de Aranjuez.

El 15 de diciembre de 1883 se reformó la fracción X del Artículo 72 de la Constitución, con intención de unificar la legislación de la materia, otorgando al Congreso la facultad:

"Para expedir códigos obligatorios en toda la república, de minería y comercio..."

Con fundamento en la reforma arriba señalada, el Congreso otorgó facultades extraordinarias al entonces Presidente de la República, General Manuel González, para expedir un Código Nacional de Minería, lo que se llevó a efecto el 22 de noviembre de 1884, entrando en vigor el 1o. de enero de 1885. Este Código en su Art. 218 deroga todas las leyes y ordenanzas que se hubieran expedido con anterioridad a su publicación, "Aún en las que no le fuesen contrarias".

CODIGO DE 1884.—El Código de 1884, introdujo una serie de innovaciones, que más tarde fueron causa de serios problemas, ya que en su Artículo 10, atribuyó al dueño superficiario la propiedad de los combusti-

bles minerales: carbón, de piedra, petróleo, y de minerales de fierro y algunos otros minerales de acarreo, debido a lo cual, los minerales que hasta entonces habían sido comprendidos en una misma legislación, cayeron bajo el régimen de dos leyes distintas, la minera propiamente dicha y la civil común para los minerales adjudicados al dueño del terreno.

Este primer Código Nacional de Minería no expresó claramente en ninguna de sus disposiciones, que el dominio de los yacimientos minerales correspondía a la Nación. Sin embargo ese fue el principio que la inspiró, según se desprende de sus diversos artículos:

“Artículo 3o.—La propiedad de las minas, placeres, haciendas de beneficio y aguas, a que se refiere el Art. 1o. se adquiere en virtud del descubrimiento y denuncia, mediante concesión hecha por la autoridad respectiva, conforme a las reglas y bajo las condiciones que en adelante se fijan en el presente Código...”

“Artículo 4o.—La ley concede a los particulares, conforme el Artículo anterior, la propiedad de las minas por tiempo limitado, bajo condición de trabajarlas y explotárlas según los preceptos de este Código y de los reglamentos que se dicten para su ejecución, a fin de proveer a la conservación de las minas y seguridad de los trabajadores...”

“Artículo 7o.—La propiedad minera adquirida conforme a este Código, se transfiere libremente, como cualquiera otra propiedad raíz, sujetándose a las prescripciones relativas de la legislación vigente...”

El sistema del Código de 1884, era el de conceder a los particulares la propiedad de la mina y los minerales comprendidos dentro de la concesión, independientemente de que se extrajeran o no. En nuestra legislación actual, la Nación no concede esa propiedad, sino simplemente la facultad de apropiarse los metales que se extraigan. Las Ordenanzas de Aranjuez concedían a los vasallos del Rey la propiedad y posesión de las minas, pero sin separarlas del Real Patrimonio.

Con el Código de 1884 subsiste la obligación de efectuar trabajos en las minas, pero a diferencia de los estatuidos por las Ordenanzas, que hablaban de obras interiores o exteriores, dichos trabajos debían de efectuarse precisamente en el interior de la mina y la falta de estos trabajos era causa de caducidad, a título de abandono, lo cual permitía a cualquier particular denunciar y adquirir la mina, dándose al concesionario anterior la oportunidad de controvertir los derechos del nuevo denunciante mediante un procedimiento establecido por la Ley.

LEY DE PROTECCION INDUSTRIAL.—El 6 de julio de 1887, se dictó la Ley de Protección Industrial, con la finalidad de contrarrestar

los daños que venía resistiendo la minería bajo la vigencia de este ordenamiento, el propietario de las minas podía celebrar con el Ejecutivo Federal contratos para la exploración y explotación de distintos fundos mineros ubicados dentro de una misma zona, obligándose el particular a invertir determinado capital y utilizar los servicios de cierto número de obreros, a cambio de lo cual, podía realizar sus operaciones de explotación en cualquier lugar de la zona, que sin que incurriera en falta por no haber trabajado todas y cada una de las minas (14).

LEY MINERA DE 1892.—La posibilidad de denunciar una mina como abandonada por falta de trabajos, fue origen de innumerables pleitos entre los dueños y denunciantes, con la natural disminución de la producción. Para evitar esas anomalías se expidió una nueva Ley Minera el 4 de junio de 1893 que comenzó a regir en toda la República el 10. de julio del mismo año. El principal objeto de esta ley era tratar de equiparar la propiedad minera a la propiedad común hasta donde esto fuera posible, declarándola irrevocable y perpetua y suprimiendo la obligación de efectuar trabajos regulares, sustituyéndola por la de pagar un impuesto, permitiendo la explotación de la mina tal como conviniera a los intereses de cada uno de los propietarios...

“Artículo 1.—La propiedad minera en los Estados Unidos Mexicanos se regirá por las siguientes bases, que reglamentará el Ejecutivo, de acuerdo con sus facultades constitucionales”.

“Artículo 3.—Las substancias minerales para cuya explotación es indispensable, en cada caso, la concesión correspondiente, son las que en seguida se enumeran, cualquiera que sea la naturaleza, forma y situación de los criaderos respectivos...”

“Artículo 4.—La propiedad minera legalmente adquirida y la que en lo sucesivo se adquiriera con arreglo a esta ley, será irrevocable y perpetua mediante el pago del Impuesto Federal de Propiedad, de acuerdo con las prescripciones de la Ley que establezca dicho impuesto...”

“Artículo 6.—El título primordial de la propiedad minera que se adquiriera nuevamente, será el que expida la Secretaría de Fomento de conformidad con las prescripciones de esta Ley...”

“Artículo 7.—La propiedad minera, excepto en el caso de placeres o criaderos superficiales, se entiende sólo respecto del subsuelo y no de la superficie, la cual continuará bajo el dominio de su propietario, menos en la parte de ella que necesita ocupar el minero en el o los casos y con las condiciones que se establecen el Art. 11 de este título...”

“Artículo 11.—Los concesionarios de minas se concertarán libremente

con los dueños del terreno superficial, a fin de ocupar la parte de éste que necesiten...”

“Artículo 18.—Obtenida la aprobación de minas se concertarán del expediente y expedido el título de propiedad favor del concesionario, entre éste en posesión de las pertenencias mineras, sin que se necesite para ello de ninguna otra formalidad...”

La ley de 1892 constituyó un paso atrás en la evolución de la legislación minera. Las Ordenanzas de 1783, establecían el dominio que tenía el Rey sobre las minas y el derecho de recibir un porcentaje sobre los metales extraídos. En cambio con esta nueva ley el Estado no obtenía beneficio alguno en las utilidades de los particulares, ni tenía intervención ninguna después de otorgada la concesión. Es cierto que a pesar de no señalarse de manera expresa, por el espíritu de la Ley y la redacción de sus artículos, se reconoce el principio de propiedad, que sobre los yacimientos tiene la Nación. La nueva que sobre los yacimientos minerales tiene la modalidad de explotación minera, tuvo por objeto el de conceder mayores facilidades a los particulares e incrementar de esa manera la industria minera, pero se llevó a cabo con exageración del principio de “Dejad hacer, Dejad pasar”, olvidándose de que los recursos naturales y especialmente la minería, deben ser explotados de una manera que redunde en un mayor beneficio de la Nación.

El 6 de junio de 1892 se expidió la “Ley de Impuestos a la Minería”, estableciendo un Impuesto Federal sobre la propiedad de las minas. Este impuesto se debía pagar en dos partes, una en estampillas que se adherían al título de propiedad y otra cubriéndose determinada cantidad anual, en efectivo, por cada pertenencia.

El impuesto superficiario, como ya lo indicamos fue el sustituto a la obligación de efectuar trabajos en las minas. La falta de pago del impuesto ocasionaba la caducidad de la concesión.

LEY MINERA DE 1909.—La ley que vino a substituir a la de 1892, fue la Ley Minera del 25 de noviembre de 1909, que entró en vigor el 10 de enero de 1910. Esta ley conserva los lineamientos de la anterior, pero vuelve a establecer, de una manera clara y concreta el dominio directo de la Nación sobre los yacimientos minerales:

“Artículo 1.—Son bienes del dominio directo de la Nación y están sujetos a las disposiciones de esta Ley.

1.—Los criaderos de todas las substancias inorgánicas que en vetas, en mantos y o en masas de cualquier forma constituyan depósitos, cuya composición sea distinta de las rocas del terreno, como los de oro, platino...”

“Artículo 7.—El dueño del fondo minero tiene derecho de extraer y aprovechar todas las substancias de las comprendidas en el Art. 1o. que se encuentran en la superficie o en el subsuelo del fondo minero...”

“Artículo 1o.—La propiedad minera se adquiere originariamente de la Nación, mediante título expedido por el Poder Ejecutivo por conducto de la Secretaría de Fomento, previo el denuncia y demás requisitos establecidos por la Ley”.

“Artículo 51.—La propiedad minera caducará por falta de pago del impuesto, en los términos que establece la ley respectiva...”

DECRETO DEL 14 DE SEPTIEMBRE DE 1916.—Durante el período de la Revolución, comprendido entre los años de 1910 a 1916, se expedieron algunas disposiciones sobre minas, siendo en su mayoría relativas al pago de impuestos. La principal fue el decreto expedido por Don Venustiano Carranza en su carácter de Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, el 14 de Septiembre de 1916. El referido Decreto impuso a todos los dueños de minas la obligación de trabajarlas, bajo la pena de caducidad en caso de no hacerlo así; también dispuso que las empresas mineras, que hubieran paralizado sus labores, las iniciaran nuevamente dentro del plazo que para ese objeto se les concedía. Como se podrá notar, el Decreto que nos ocupa tiende a remediar la situación resultante de la expedición de las Leyes Mineras de 1892 y 1909, tal y como se desprende de su contenido y de los considerandos que le dieron origen.

“En las leyes Mineras de México, anteriores a la vigente y a la que le procedió, se consideró de utilidad pública, conforme al principio antes mencionado, el trabajo de las minas, las que se concedían precisamente con esa condición, la que debía llenarse manteniendo determinado número de trabajadores en el corto número de pertenencias que se otorgaba en cada concesión de manera que las labores no se suspendieran más de cierto tiempo...”

“La Ley Minera vigente del 25 de noviembre de 1909, reservando a la Nación la propiedad de las minas, creyó no obstante al conceder a los particulares o corporaciones de su dominio, someterlos sólo a la condición del pago de impuesto, dejando abandonada a la iniciativa individual de los concesionarios el laborar en ellas, de manera que estuviere a su arbitrio trabajarlas o tenerlas paralizadas indefinidamente”.

El decreto de 16 de septiembre de 1916, ha sido objeto de múltiples críticas, ya que la opinión general de los juristas, es que no tuvo fuerza obligatoria, por la carencia de facultades legales de Don Venustiano Carranza, para expedirlo. De hecho este Decreto fue aplicado sino en muy

contados casos y de una manera esporádica, debiendo expresarse que las razones de su aplicación ha sido más de tipo político, que legales.

**CONSTITUCION DE 1917.**—El principal acontecimiento legislativo ocurrido bajo la vigencia de la Ley Minera de 1909, fue la promulgación de nuestra actual Constitución Política, que entró en vigor el 5 de febrero de 1917. El Artículo 27 de dicha Constitución se ocupa de establecer las bases fundamentales de nuestro régimen minero y en él se contienen los párrafos que se refieren a la materia motivo de nuestro estudio:

“Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los minerales o substancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal 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 utilizados como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos y gaseosos”.

“En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible, y sólo podrán hacerse concesiones por el Gobierno Federal a los particulares o sociedades civiles o comerciales constituidas conforme a las leyes mexicanas, con la condición de que se establezcan trabajos regulares, para la explotación de los elementos de que se trata, y cumpla con los requisitos que prevengan las leyes”.

Se reafirma así el “dominio directo” o “dominio público” de la Nación sobre los recursos minerales, tal y como lo señalaron las diversas Ordenanzas que hemos estudiado y la Ley Minera de 1909 se incorpora, acertadamente, el carbón mineral y el petróleo a la categoría de las demás substancias minerales, incluyéndolas en la Ley Minera, tal y como se encontraban antes de las Leyes de 1884, pero difiere de las Leyes de 1892 y 1909, en sus partes relativas a la libertad de trabajar o no, regularmente a las minas.

**LEY DE INDUSTRIAS MINERALES DE 1926.**—El Artículo 27 Constitucional, por su carácter de norma suprema requiere necesariamente de una reglamentación especial, que precise sus alcances y la manera de llevar a cabo el cumplimiento de las obligaciones que en él se establecen, no obstante esto.

Durante más de 9 años, después de la publicación de la actual Constitución Federal, siguió en vigor la Ley Minera de 1909 y no fue sino hasta el 3 de mayo de 1926, cuando se expidió la primera Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional; en su parte relativa a las minas, ordenamiento que se denominó: Ley de Industrias Minerales, y que entró en vigor el 10 de agosto de ese mismo año. La principal finalidad de esta ley según su Exposición de Motivos, fue la de terminar con la incertidumbre existente, esclareciendo los derechos que establecían las concesiones y evitar costosos pleitos.

La ejecución de trabajos regulares consistió, en exigir un mínimo de producción periódica que garantizara la obligación prevista por la Ley. Los límites para la producción mínima fueron establecidos por el reglamento de la Ley y de acuerdo con la naturaleza de la concesión, el valor de la sustancia mineral la extensión superficial de la mina y la situación económica del lugar. La duración de la concesión era sólo de 30 años a diferencia de la ley vigente en la que la duración es indefinida. Se dividían las sustancias minerales en dos grupos diferentes las que corresponden a la industria mineral, y las que corresponden a las industrias minerales diversas, atribuyéndoles efectos legales distintos. El petróleo y los hidrocarburos a partir de esta ley, dejaron de estar reglamentados por la Ley Minera, rigiéndose por la suya especial.

Conforme a la Ley de Industrias Minerales, se establecen dos tipos de concesiones ordinarias: las de exploración y las de explotación. Asimismo, se crean dos clases de concesiones especiales: las que se otorgan de preferencia a los dueños superficiarios para proteger la explotación que desearan hacer de las sustancias del suelo y las confirmatorias que reconocen el derecho del dueño de la superficie sobre el carbón de piedra y algunas otras sustancias que la legislación anterior consideraba de libre explotación. Además, se establece la concesión para la instalación de plantas de beneficio.

La concesión caducaba por la falta de comprobación de la producción mínima, pero los terrenos amparados por concesiones anteriores a la Ley, no necesitaron nuevos títulos "mientras no caducaron de acuerdo con sus respectivas leyes". Suprimió como causa de caducidad la falta de pago del impuesto superficiario.

LEY MINERA DE 1930.—Las críticas a las que dio origen la Ley de Industrias Minerales, trajeron como resultado, a los 4 años de su vigencia, la sustitución total de ella por la Ley Minera de 2 de agosto de 1930; la que con algunas reformas posteriores, rige en la actualidad y que revisaremos enseguida en la parte que el capítulo presente nos señale.



**ORGANOS ADMINISTRATIVOS ENCARGADOS DE MANEJAR EL RECURSO MINERO.**—La importancia misma del recurso hace más compleja la participación del aparato gubernamental en su administración, en realidad, con diferentes tipos de facultades, son varias las dependencias de la administración pública las que intervienen en el manejo de los recursos mineros. Dependencias del ejecutivo que se encuentran dentro del régimen de centralización administrativa intervienen en la administración del recurso pero también existen organismos descentralizados que se crean para tal efecto.

La Secretaría de Estado que por el número y la naturaleza de facultades que en materia de minería le concede la ley tiene una relevante función en relación con la administración de los recursos mineros es la SECRETARIA DEL PATRIMONIO NACIONAL, LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO Y LA SECRETARIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO tiene también facultades que les permite intervenir, en cierto aspecto, en la administración de la minería.

Dentro de los organismos descentralizados que tienen una capital importancia en el manejo de los recursos mineros, están LA COMISION DE FOMENTO MINERO, EL CONSEJO DE RECURSOS NATURALES NO RENOVABLES, LA COMISION DE ENERGIA NUCLEAR Y NACIONAL FINANCIERA, S. A.

**COMPETENCIA DE LOS ORGANOS ENCARGADOS DE MANEJAR EL RECURSO MINERO.**—LA SECRETARIA DEL PATRIMONIO NACIONAL es la dependencia que tiene el mayor número de facultades para intervenir en la administración de la minería. Como hemos visto la explotación, el aprovechamiento y conservación de las sustancias minerales puede realizarse: por el estado, por conducto de entidades públicas mineras, en cuyo caso se crean los organismos descentralizados conducentes y en cuya administración la Secretaría del Patrimonio tiene una ingerencia de capital importancia, tal es el caso de la Comisión de Fomento minero en donde el Secretario del Patrimonio Nacional funge como presidente del consejo directivo, en los términos del artículo 100 de la ley reglamentaria del artículo 27 constitucional en materia de explotación y aprovechamiento de recursos minerales; tiene también intervención el Secretario del Patrimonio Nacional en el consejo de recursos naturales no renovables, del cual es presidente según lo establece el artículo 3 de la ley orgánica del consejo de recursos naturales no renovables. Asimismo la Secretaría del Patrimonio Nacional puede realizar de manera directa trabajos de exploración o encomendarlos a las entidades públicas mineras que de acuerdo con la ley reglamentaria del 27 constitucional en materia de minería, podrá crear el ejecutivo federal cuando lo estime conveniente ante

el congreso de la Unión la expedición de la ley que les otorgue personalidad jurídica y establezca las normas de su administración y funcionamiento (artículo 17, 18, 19, 20, 21, 22 y 23 de la Ley Minera). También es a través de la Secretaría del Patrimonio como el Ejecutivo Federal, mediante acuerdo, podrá establecer reservas mineras respecto a sustancias y zonas de las características que señalan el capítulo 8o. de la Ley a que hemos venido haciendo alusión, reservas mineras nacionales que estarán constituidas, según lo previene el artículo 72 por: 1.—Sustancias que sólo el estado puede explotar, 2.—Por sustancias esenciales para el desarrollo industrial del país y 3.—Por sustancias o zonas que no podrán ser explotadas.

Podrá también la Secretaría del Patrimonio Nacional establecer reservas industriales a las empresas mineras en los términos de los artículos 64, 65, 66, 67 y 68 de la Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional en materia de minería.

Las explotaciones mineras pueden llevarse a cabo por sociedades de participación estatal y en su constitución interviene el ejecutivo federal cuando así lo estime conveniente para el desarrollo industrial, mediante acuerdos de la Secretaría del Patrimonio Nacional y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en que se fijen las condiciones generales de su constitución, organización y funcionamiento, que según el artículo 5 de la ley reglamentaria del artículo 27 constitucional en materia de minería, será de la siguiente manera: 1.—Su forma será la de una sociedad anónima de capital variable y 2.—El capital de la sociedad, estará representado por acciones nominativas, como siguen: a) Serie A, intransmisibles, cuyo valor no podrá ser inferior en cualquier tiempo el 51% del capital y que suscribirá el Gobierno Federal; b) Serie B, que podrán ser suscritas por mexicanos o sociedades mexicanas o transmisibles a mexicanos o sociedades mexicanas, cuyo capital esté suscrito por mexicanos en un 66%, cuando menos; de acuerdo con su escritura constitutiva; c) Serie C, que podrán ser suscritas por cualquier persona, a excepción de soberanos o gobiernos extranjeros. En sociedades de participación estatal podrán realizar la explotación y aprovechamiento de las substancias minerales, mediante concesiones del ejecutivo federal. (Artículo 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14 y 15 de la Ley Reglamentaria del artículo 27 en materia de minería”.

Las personas físicas o morales, pueden también llevar a cabo la explotación y aprovechamiento de los recursos mineros mediante el otorgamiento de concesiones mineras; en dichas concesiones el particular tiene derecho a pedir que se le dé la calidad de titular de este derecho mediante título que expide la Secretaría del Patrimonio Nacional, en los términos de los artículos 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35,

36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48 y 49 de la Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional de minería.

Tratándose de concesiones de plantas de beneficio, por las cuales entiende el establecimiento industrial, comprendiendo instalaciones y construcciones conexas, en el que se realicen sobre sustancias minerales de procedencia nacional o extranjera, operaciones de preparación mecánica y tratamiento minero metalúrgico, incluyendo fundición y afinación, para obtener compuestos metálicos, metales, metaloides o minerales no metálicos susceptibles de aprovechamiento por otras industrias, la Secretaría del Patrimonio Nacional tiene competencia conjuntamente con la Secretaría de Industria y Comercio, para la instalación y funcionamiento de plantas de beneficio, con excepción de las de servicio privado con capacidad inferior a cien toneladas de mineral en veinticuatro horas que instalan los titulares de concesiones mineras, y de las que instalan las entidades públicas, según lo previenen los artículos 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57 y 58 de la ley reglamentaria del artículo 27 constitucional en materia de minería; tiene también la Secretaría del Patrimonio Nacional la facultad de realizar inspección de obras y trabajos mineros según lo establecen los artículos 84 y 85 de la ley minera; tiene también esta dependencia facultad de imponer a los infractores de la ley y su reglamento, las sanciones respectivas.

En términos generales pues, es la Secretaría del Patrimonio Nacional a quien, como hemos visto, corresponde la más compleja gama de facultades en la administración del recurso minero; sobre el particular el reglamento de la ley reglamentaria del artículo 27 constitucional en materia de explotación y aprovechamiento de recursos minerales en su artículo 50. establece que "corresponde a la Secretaría del Patrimonio Nacional, vigilar y hacer efectivo el cumplimiento de la ley reglamentaria del artículo 27 constitucional en materia de explotación y aprovechamiento de recursos minerales y de este reglamento, por conducto de la Dirección General de Minas y Petróleo y de la Agencia de Minería" lo que viene a respaldar la autenticidad de lo que hemos venido afirmando en relación con la competencia de la Secretaría del Patrimonio Nacional.

Tiene la Secretaría del Patrimonio Nacional, además, la facultad de llevar a través de la oficina correspondiente, registro de:

I.—La constitución, modificación y disolución de las sociedades que tengan por objeto la realización de actos y contratos relativos a la explotación y el beneficio de las sustancias a que se refiere la ley minera;

II.—Los actos, contratos y demás negocios jurídicos que por cualquier causa, transmitan las sociedades que no tengan como objeto las

mencionadas en la cita anterior, la titularidad de las concesiones o de los derechos derivados de ellas, o de los contratos celebrados para la explotación y aprovechamiento de las sustancias a que hace referencia la ley;

III.—Las concesiones y las asignaciones y su cancelación así como los actos que por cualquier otro título las afectan;

IV.—La transmisión parcial o total de una concesión, o de los contratos que celebren las entidades públicas mineras, en relación con las asignaciones;

V.—Los contratos que tengan por objeto las explotaciones materia de la ley minera;

VI.—Los contratos que contengan la promesa de cesión de derechos relativos a las concesiones;

VII.—La constitución de servidumbres y las expropiaciones que se lleven a cabo en relación con la ley minera, así como su insubsistencia;

VIII.—Las resoluciones relativas a reservas mineras nacionales (artículo 86 de la ley minera).

El registro público minero funcionará en los términos señalados por los artículos 87, 88, 89, 90, 91, 92 y 93 de la Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional en materia de minería.

Se suman a las atribuciones y facultades la Secretaría del Patrimonio Nacional, las siguientes:

1.—Opinar ante las distintas dependencias del ejecutivo federal en todo lo relacionado con la industria minero-metalúrgica;

2.—Promover la organización de empresas mineras en que participe el Estado, reservándose el derecho de intervenir en la administración y vigilancia de los negocios sociales para la explotación minera en zonas especiales o de sustancias esenciales para el desarrollo económico del país y.

3.—Intervenir en la dirección, administración y vigilancia financiera y administrativa en las entidades públicas mineras y de las empresas mineras en que participe el estado. (Artículo 98 de la Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional en materia de minería).

**LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO.**—Esta Secretaría tiene un importante papel en la promoción minera; comparte sus facultades para ejercerlas conjuntamente con la Secretaría del Patrimonio Nacional; al respecto el artículo 94 de la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en materia de minería establece que: "para promover

la explotación y aprovechamiento de las sustancias mineras, el ejecutivo federal podrá celebrar con los explotadores convenios de promoción minera por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de la Secretaría del Patrimonio Nacional o a través de las entidades públicas mineras, según corresponda, en los cuales se establecerá la forma en que las mencionadas Secretarías o la entidad correspondiente otorgarán la ayuda necesaria, consistente en:

I.—Ejecución de estudios geológicos;

II.—Explotación minera;

III.—Asesoramiento técnico minero o metalúrgico;

IV.—Establecimiento de plantas de beneficio;

V.—Créditos refaccionarios, y

VI.—Ayuda económica para realizar una o varias de las finalidades previstas por la ley de impuesto y fomento a la minería.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, oyendo a la Secretaría del Patrimonio Nacional, proyectará o dictará, según el caso, las reglas generales para determinar la ayuda económica que deba otorgarse en forma de reducción de impuestos, subsidios o convenios fiscales, de acuerdo con las disposiciones aplicables a la Ley de Impuestos y fomento de la minería<sup>56</sup>.

La Ley de Impuesto y Fomento a la Minería contiene las normas que regulan los impuestos a la minería y los principios que deben regir su aplicación; al mismo tiempo establece un conjunto de reglas encaminadas a determinar la manera en que se ha de ayudar económicamente al impulso de la minería, bien reduciendo impuestos, señalando subsidios o estableciendo convenios fiscales; la ley fundamentalmente está orientada a conseguir que mediante un sistema impositivo técnicamente concebido y correctamente aplicado, la nación obtenga de los aprovechamientos mineros ingresos, cuya distribución, bien planeada, sirva tanto para fomentar el desarrollo de la minería y de las industrias que tienen como materia prima a la minería como para cumplir la misión original que tiene todo sistema tributario en la administración pública, es decir, con la misión de arbitrarle fondos al estado para que cumpla con sus tareas de servicio a que debe estar consagrado. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene un importantísimo papel en las finalidades que atrás señalamos dado que es la encargada de hacer que la ley de re-

56.—Ley de Impuestos y Fomento a la Minería.

ferencia realice los objetivos que persigue, recaudando los impuestos a la minería en los términos que el ordenamiento señala, interviniendo en las ayudas económicas que en forma de reducción de impuestos se otorguen para el fomento de la minería, estableciendo subsidios o celebrando convenios fiscales, con este mismo objeto.

Los impuestos que sobre la minería se establecen son los siguientes:

I.—El impuesto sobre concesiones mineras de explotación cuyo monto se basa en la extensión superficial del lote minero fijado por el título correspondiente;

II.—El impuesto sobre los productos de la explotación de minerales, metales y compuestos metálicos. (Artículo 1 de la Ley de Impuestos y Fomento a la Minería). Podrá haber exenciones y franquicias cuando concurren las circunstancias señaladas por los artículos 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54 y 55 de la Ley de Impuestos y Fomentos a la Minería.

Pueden también las personas físicas o jurídicas que se dediquen a la explotación y beneficio de los minerales, metales y compuestos metálicos, solicitar a la Secretaría de Hacienda, conforme a los requisitos que ésta establezca, la celebración de convenios fiscales para la promoción de las actividades mineras. Estos convenios se realizarán según las previsiones de los artículos 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65 y 66 de la Ley de Impuestos y Fomento a la Minería.

Se establece que con el objeto de fomentar la pequeña y mediana minería se subsidie a los pequeños y medianos productores mineros; ese subsidio se sujetará a las reglas señaladas en los artículos 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79 y 80 de la Ley de Impuestos y Fomento a la Minería.

**LA SECRETARÍA DE INDUSTRIA Y COMERCIO.**—Esta Secretaría interviene también de manera preponderante en la administración de los recursos mineros; conjuntamente con la Secretaría del Patrimonio Nacional actúa en la expedición de concesiones para la instalación y funcionamiento de plantas de beneficio. Esto es así debido a que la minería está íntimamente ligada al desarrollo industrial del país y el legislador ha querido que no escape a la intervención de esta dependencia el otorgamiento de concesiones que cumplan con el objetivo que estamos señalando; la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en materia de minería señala que “se requerirá concesiones expedidas conjuntamente por las Secretarías del Patrimonio Nacional y de Industria y Comercio para la instalación y funcionamiento de plantas de beneficio, con excepción de las de servicio privado con capacidad inferior a cien toneladas de mineral en veinti-

cuatro horas que instalen los titulares de las concesiones mineras, y de las que instalen las entidades públicas mineras" (Artículo 51). Estas concesiones que conjuntamente pueden otorgar la Secretaría del Patrimonio Nacional y la Secretaría de Industria y Comercio se encuentran reglamentadas en los artículos 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57 y 58 de la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en materia de minería.

#### ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS QUE INTERVIENEN EN EL MANEJO DE LOS RECURSOS MINEROS Y SU COMPETENCIA.

—Hemos visto que perteneciendo la minería al dominio directo de la nación, el estado, por conducto de entidades públicas mineras, puede realizar la explotación o aprovechamiento de las substancias mineras guardando una celosa vigilancia para que las explotaciones respondan a criterios racionales y por ende ajustados a la técnica; se impone pues, de acuerdo con las observaciones que estamos haciendo, la creación de organismos a través de los cuales se cumplan anteriores objetivos; el artículo 17 de la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en materia de minería prevé que "cuando el ejecutivo federal considere conveniente la creación de una entidad pública minera, promoverá ante el congreso de la unión la expedición de la Ley que le otorgue personalidad jurídica y establezca las normas de su funcionamiento y administración" así es como en auxilio de las dependencias de que hemos hecho mención surgen otros organismos que según las necesidades lo requieran se pueden ir multiplicando día a día, revisaremos algunos de ellos en cuanto a su estructura y esfera de competencia en materia.

**LA COMISION DE FOMENTO MINERO.**—La Comisión de Fomento Minero, de acuerdo con el artículo 99 de la Ley Reglamentaria Constitucional en Materia de Minería, tiene por objeto<sup>57</sup>:

- 1.—La explotación de minas, directamente o por contrato, en los términos del artículo 21, con personas físicas o morales;
- 2.—La compra venta y pignoración de toda clase de minerales, concentrados, metales y en general productos minero-metalúrgicos;
- 3.—El establecimiento de sistemas de avío para los mineros;
- 4.—El arrendamiento y venta de implementos directos mineros en general.
- 5.—Efectuar préstamos de habilitación o avío y refaccionarios a los mineros;

<sup>57</sup>—Reglamento de la Comisión de Fomento Minero.

6.—Otorgar anticipos con relación a convenios de promoción minera o sobre el valor de minerales;

7.—Instalar plantas para el tratamiento de sus minerales y de los del público;

8.—Auxiliar técnicamente a los mineros que se lo soliciten.

9.—La administración de empresas o negocios minero-metalúrgicos;

10.—Promover la creación de empresas y negocios minero-metalúrgicos, pudiendo intervenir en ellos en forma técnica, económica o bajo cualquier aspecto;

11.—Intervenir o vigilar, en auxilio del ejecutivo federal en los términos que éste determine, las ayudas económicas que les otorgue a los mineros, conforme a esta ley, y

12.—La comisión podrá adquirir, arrendar, administrar y vender sus bienes e inmuebles, según sea necesario, para su objeto.

La estructura orgánica de la comisión de fomento minero la define el artículo 100 de la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en materia de minería, de la manera siguiente, dice "El gobierno de la Comisión de Fomento Minero estará a cargo de un Consejo Directivo, de un Director General y de un Gerente, que dependerá del Director, debiendo ser designados estos por el Consejo Directivo.

El Director General y el Gerente deberán ser mexicanos.

El Consejo Directivo de la Comisión se integrará como sigue:

I.—Por el Secretario del Patrimonio Nacional, quien fungirá como Presidente;

II.—Por el Secretario de Hacienda y Crédito Público o el representante que designe;

III.—Por el Secretario de Industria y Comercio o por el representante que designe;

IV.—Por el Subsecretario de Recursos Naturales no renovables;

V.—Por el Director General de Nacional Financiera, S. A., o el representante que designe, y

VI.—Por dos representantes del sector privado minero, designados por el Ejecutivo Federal.

El Consejo nombrará un Secretario del mismo".



El Subsecretario de Recursos no renovables sustituirá en sus ausencias al Presidente del Consejo; en ausencia de ambos las reuniones del Consejo serán presididas por el representante de la Secretaría de Industria y Comercio.

**EL CONSEJO DE RECURSOS NATURALES NO RENOVABLES.**  
—En virtud de lo establecido por el Artículo 103 de la Ley reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en materia de minería y la Ley Orgánica respectiva publicada en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1957, se crea el CONSEJO DE RECURSOS NATURALES NO RENOVABLES, como un organismo dentro del poder ejecutivo federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios. (Artículo 1 de la Ley Orgánica del Consejo de Recursos Naturales no Renovables).

El consejo se integra con un presidente, que es el Secretario del Patrimonio Nacional, y cuatro vocales que son: el Secretario de Industria y Comercio, el Director General de Petróleos Mexicanos, el Director General del Banco Nacional de Comercio Exterior y el Subsecretario de Recursos Naturales no renovables de la Secretaría del Patrimonio Nacional que tendrá el carácter de vocal ejecutivo.

El Secretario del Consejo será designado por el Presidente (Artículo 3 de la Ley Orgánica del Consejo de Recursos Naturales no Renovables).

El Consejo de Recursos Naturales no Renovables, para la formulación de sus programas se asesora de una comisión técnica que se forma por seis miembros designados respectivamente por:

- 1.—La Comisión de Fomento Minero.
- 2.—El Instituto Nacional de la Investigación Científica.
- 3.—Petróleos Mexicanos.
- 4.—La Comisión Nacional de Energía Nuclear.
- 5.—El Instituto de Geología de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- 6.—El Banco de México, S. A. (Art. 5 de la Ley Orgánica del Consejo de Recursos Naturales no Renovables).

El objeto del Consejo de Recursos Naturales no Renovables es<sup>58</sup>:

- 1.—La exploración geológica minera y la cuantificación de los Recursos no Renovables a que se refiere el párrafo 4o. del Artículo 27 Constitucional.

58.—Ley Orgánica del Consejo de Recursos Naturales no Renovables

II.—Expresar su opinión a la Secretaría de Industria y Comercio sobre las zonas o substancias que deban constituir reservas nacionales, previa la publicación de la declaratoria respectiva.

III.—Opinar sobre las Reservas Nacionales actuales y las que en lo futuro se constituyan a la determinación de la forma en que deban explorarse y explotarse, tanto cuando sean objeto de concesiones especiales, como cuando se incorporen al patrimonio de la comisión de fomento minero.

IV.—Actuar como órgano de consulta del Ejecutivo Federal en los problemas de exploración, explotación y conservación de los recursos naturales no renovables e intervenir, conjuntamente con la Secretaría de Industria y Comercio, en todos los casos de convenios fiscales, emitiendo opinión razonada en relación con la procedencia y el monto de las reducciones fiscales.

V.—Coordinar los trabajos de las entidades públicas que efectúen investigaciones de Recursos naturales no renovables y hacer periódicamente el inventario de las aplicaciones de tales recursos, estimulando a los que se realicen o puedan promoverse en el país. (Artículo 2 LOCRNNR).

LA COMISION NACIONAL DE ENERGIA NUCLEAR<sup>59</sup>.—En el Diario Oficial del 31 de diciembre de 1955 se publicó la ley que creó la COMISION NACIONAL DE ENERGIA NUCLEAR; haciendo uso de la facultad concedida en el párrafo 6o. del artículo 27 constitucional, mediante esta ley se establecen reservas nacionales de ciertos minerales, según las previsiones de la Ley reglamentaria del artículo 27 constitucional en materia de minería, sobre el particular. Esta comisión se crea como un órgano del poder ejecutivo federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio y su integración se hace sobre la base de que el jefe del poder ejecutivo federal remueve y designa libremente a sus miembros; los designados serán tres, el que se designa en primer lugar actúa como presidente y se crea un consejo consultivo integrado por tantos miembros, como a juicio del ejecutivo sea conveniente, los que serán nombrados y removidos libremente por él, después de considerar las opiniones de la Universidad Nacional Autónoma de México, del Instituto Politécnico Nacional y de otras instituciones de carácter científico que estime apropiado consultar. (Artículos 7 y 8 de la ley que crea la comisión de energía nuclear).

---

59.—Diario Oficial del 31 de diciembre de 1955.

Para los efectos de la ley de referencia, según lo dispone el artículo 2 del mismo ordenamiento, son "materiales atómicos", incluidos en las reservas minerales nacionales:

A) El uranio.

B) El torio.

C) En general, todo elemento del que se puede obtener energía por medio de reacciones nucleares, en cantidades importantes a juicio de la comisión fundado en el estudio correspondiente del consejo consultivo.

Según lo establece el artículo 3 de la ley que crea la comisión de energía nuclear, esta tiene por objeto:

I.—El control, la vigilancia, la coordinación, el fomento y la realización de:

A) La exploración y explotación de los yacimientos de materiales atómicos y otros de utilidad específica para la construcción de reactores nucleares.

B) La posesión de materiales atómicos;

C) La exportación e importación de tales materiales, con autorización expresa del Presidente de la República.

D) La importación y exportación de equipos para el aprovechamiento de la energía nuclear.

E) El comercio y transporte interior de los mismos.

F) La producción y uso de energía nuclear, destinada primordialmente a satisfacer las necesidades nacionales.

G) Las investigaciones científicas y técnicas conexas.

II.—Asesorar al Gobierno sobre legislación y en todos los asuntos relacionados con esta materia, para los que sea consultada.

NACIONAL FINANCIERA, S. A.—Es un organismo que dada su importancia en el desarrollo económico del país tiene una amplia participación en la administración de los recursos mineros por ser estos fuente importante en el desarrollo económico del país. En toda legislación minera existen previsiones en relación con la participación de esta institución en la administración de este recurso (ejemplo claro de esta afirmación lo da el hecho de que Nacional Financiera esté representada en la comisión de fomento minero prevista en el artículo 100 de la Ley reglamentaria del artículo 27 de minería).

Estas son en términos generales las dependencias centralizadas y los organismos descentralizados con sus respectivas esferas de competencia en relación con la administración de los recursos mineros.

EL PROBLEMA MINERO EN MEXICO.—La minería es una actividad que ha tenido en nuestro país épocas de decadencia y etapas de bonanza; según afirmaciones de Don Fausto de Ellhuyar en su libro *Memorias sobre el Influjo de la minería en la Nueva España*, dice que la actividad minera se inicia en nuestro país con la llegada de los colonizadores puesto que antes de la conquista, sólo existieron en esos quehaceres precarias manifestaciones de procedimientos mineros que consistían en lavaderos de las arenas de los ríos para extraer el oro, algunas partículas o pepitas de plata y masas pesadas de otros minerales que los torrentes arrastraban y después depositaban en las avenidas de los ríos; los conquistadores llegaron a la Nueva España alentados por la existencia de una exuberante riqueza minera; en realidad en el siglo XVI los colonizadores sí encontraron en la minería oco a sus desmedidas ambiciones ya que las minas eran vírgenes y su explotación no requería de inversiones cuantiosas, además los costos en la extracción de los metales eran bajos y el rendimiento que se obtenía como consecuencia de las explotaciones mineras eran naturalmente elevado; la Nueva España, con estos antecedentes, empezó a ser vista como tierra de promisión, sus metales preciosos comenzaron a invadir Europa y la leyenda de que se había descubierto y conquistado un territorio sentado en piso de metal, fue corriendo a lo largo y lo ancho del orbe; datos revelados por el autor a quien ya nos referimos señalan que al fin del siglo XVI la producción de plata ascendía anualmente a medio millón de marcos, pues se sabe que en el año 1630 llegaron a seiscientos un mil sesenta y cinco los acuñados. Sin embargo el encanto pronto se comenzó a romper, de 1630 en adelante la minería más que haber progresado fue en decadencia, en el año de 1700 la acuñación no rebasó la cifra de trescientos noventa y siete mil quinientos cuarenta y tres marcos y así en el siglo XVII la producción se mantuvo estacionaria sin acusar un grave descenso pero tampoco denotando una elevación en las cifras; esta situación se perpetuó hasta el México independiente y es natural que el fenómeno de la insurgencia haya contribuido también a hacer entrar en crisis a la actividad minera; las causas que se pueden aducir para explicar el fenómeno son variadas; entre las principales podemos citar las siguientes:

La elevación en los costos, la explotación fue aumentando paulatinamente a medida en que los laboríos mineros se tenían que hacer a mayor profundidad, debido a que las maniobras resultaban más costosas y complejas, por otra parte, el hecho de que se tuvieran que importar los implementos, utensilios y materiales desde la Europa lejana, contribuyó a que la inversión resultara menos atractiva y que por ende se comenzara a pensar

en erogar capitales para otro tipo de actividades distintas a la minería; a esos hay que agregar a que las cargas fiscales comenzaron a gravar la minería en un porcentaje poco económico para los mineros, y la respuesta no se hizo esperar. La producción comenzó a descender, sobre el particular, el autor antes citado dice que "los derechos que se cobraban a las platas eran el quinto, el uno y medio por ciento de fundición ensaye y marca, y los señoriaje y brasaje en la amonedación, sin contar con otros menores. Los tres reunidos ascendían al 26%, situación que en lugar de amainar se fue extendiendo a otras colonias; en la del Perú en la cual se impusieron estos tributos a los mineros por Real Cédula de 21 de enero de 1735, se puede encontrar en ejemplo que justifica lo atrás expresado. La técnica de aquella época quizo contribuir en parte a hacer más costeable la minería y así fue como se empezó a poner en práctica el procedimiento del azogue para el beneficio de los minerales, pero la escasa provisión de este ingrediente hizo que su aplicación no resultara tan benéfica como se esperaba<sup>60</sup>.

El cuadro presentado en relación con la situación de la minería durante la colonia nos sirve de antecedente para señalar que siendo México un país con un basto potencial minero, no ha sido la minería, sin embargo, una actividad de la relevancia económica con que históricamente se le ha querido hacer aparecer. En suma, procede esta afirmación: *No somos un país eminentemente minero pero nuestros recursos de este tipo constituyen un poderoso aliciente para que en el futuro se pueda tener un desarrollo industrial que nos permita superar etapas de progreso económico.*

En este mismo trabajo, en el Capítulo Segundo precisamente, afirmamos que los recursos naturales constituyen la urdimbre económica sobre la cual descansa nuestra estructura social y política por esta razón, el aprovechamiento que se haga de cualquier recurso debe estar encaminado a realizar imperativos de justicia social. Los recursos es necesario que se exploten de manera tal que su aprovechamiento reditúe beneficios a todos; nuestros recursos mineros, en cuanto a su explotación, no deben estar aislados a esta exigencia: La minería es patrimonio de todos, no basta elevar la productividad de nuestras minas sino que es urgente aplicar normas jurídicas que permitan encontrar en dicha elevación el beneficio de los muchos y no el enriquecimiento de unos cuantos; es necesario financiar empresas nacionales que exploten nuestras materias primas a fin de impedir que exportemos a precios bajos nuestros minerales en bruto y los tengamos que importar a elevados precios, en forma de producto, una vez

60.—*Elbuzar Fausto*.—Memorias sobre el influjo de la Minería en la Nueva España.—Consejo de Recursos naturales no Renovables.—México, 1966.—Pág. 64 y siguientes.

que estos han sido transformados. Buscando los objetivos anteriores nos parece que el legislador ha sido prudente y que ha creado principios legales que auspician la ejecución de estos propósitos; el sistema impositivo, sin ser perfecto, es eficaz y está abierta la posibilidad de que las explotaciones mineras se lleven a cabo por entidades públicas; se ha sido cauteloso en la reglamentación del régimen de concesiones y la Nación, a través de sus órganos administrativos, se mantiene celosa de que la riqueza minera no caiga en manos ajenas a las nuestras; las medidas tendientes a combatir el éxodo de nuestra riqueza minera mediante la aplicación de una política fiscal enérgica, cada día son puestas en práctica con mayor rigor y con un más elevado sentido de responsabilidad de parte de nuestras Autoridades; a todo lo anterior hay que agregar que la protección que se brinda a los pequeños y medianos mineros por medio de créditos y asistencia técnica, suministrados ambos a través de los órganos de la administración pública, es cada día mayor y eso resulta saludable para la economía de los mineros.

Nos interesa revelar algunos datos estadísticos en relación con el problema minero para cotejar con los números la validez de nuestras afirmaciones.

**ALGUNOS DATOS ESTADISTICOS SOBRE LA PRODUCCION MINERO METALURGICA DE MEXICO.**—La producción minero-metalúrgica en metálicos y no metálicos tuvo en 1950 un valor total de ... \$ 1,748.697,770 y en 1961 ese valor ascendió a \$ 2,972.703,688, lo que quiere decir que el incremento fue de 70% en once años, porcentaje que varió, desde luego, en los años intermedios pero que se manifestó siempre en ascenso. La industria siderúrgica se ha desarrollado y eso ha permitido que se eleve el nivel de producción de minerales como el hierro cuya producción en 1950 fue de 285.738,000 kilogramos y en 1961 se elevó a 1.208.271,000 kilogramos, el plomo en 1950 tuvo una producción de .. 238.078,228 kilogramos y en 1952 de 246.027,610 kilogramos; el cobre en 1950 se produjo en cantidad de 61.701,00 y en 1956 de 79.188,00 kilogramos. El azufre tuvo en 1950 una producción de 3.767,415 kilogramos y en 1961 ésta se elevó a 355.148,760 kilogramos.

Aparejado a este aumento de la productividad fue también un ascenso en las exportaciones de minerales metálicos y no metálicos, ya que en 1950 éstas fueron de \$ 1.383.157,617 y en 1961 fueron de \$ 2.042.848,270, lo que acusa, a nuestro juicio un insuficiente desarrollo industrial para asimilar nuestro potencial de productividad, razón que impone la necesidad de incrementar las inversiones en el renglón de industrias de transformación pues resulta que los minerales que exportamos salen general-

mente en estado natural. Algunos datos nos servirán para cotejar esta afirmación: En 1951 exportamos 9.960,310 kilogramos de hierro en las formas siguientes, hierro en forma natural exportado a los Estados Unidos 4.920,828 kilogramos, al Japón 4.918,738 kgs., 1990 kgs. al Canadá y 100 kgs. a Suecia; en 1961 en mineral natural exportamos 5.317,674 kgs. y en lingotes de primera fusión 18.362,432 kgs., siendo nuestro principal comprador los Estados Unidos a quien le vendimos 5.317,309 kgs. de mineral natural y 18.362,432 kgs. en lingotes de hierro de primera fusión; estos elementos de juicio nos inducen a pensar todavía más en la exigencia del desarrollo industrial de nuestro País puesto que, al País que más le vendemos minerales naturales de hierro o de primera fusión es al que más artículos elaborados con esta materia prima le venimos comprando.

Nuestras importaciones con respecto a los minerales tanto metálicos como no metálicos en 1950 fueron de \$79.977,336 y en 1961 fueron de \$ 436.278,442 y es sumamente revelador de nuestro subdesarrollo industrial el hecho de que la mayoría de esas importaciones encontremos que se trata de minerales ya beneficiados o sea, que cargan en su precio costos de producción que podríamos evitar si tuviésemos industrias que beneficiaran ese tipo de recurso, así por ejemplo, el hierro lo importamos en forma de lingotes de primera fusión, de acero, de corte rectangular, de acero de desecho, de limadura de hierro forjado, de hierro y sus concentrados, de ejes y rieles de ferrocarril de acero inutilizados, de hierro y acero de desecho, etc.; el níquel lo importamos en forma de ánodos de níquel, de barras de níquel, de limaduras de níquel, etc.; el platino en forma de alambre de platino, platino en láminas de 1 centímetro y platino especificado.

En el terreno de las recaudaciones la minería representa un importante renglón dentro de las percepciones que el Estado Mexicano se arbitra para el cumplimiento de sus fines; la política impositiva en esta materia ha estado encaminada a proteger la pequeña y mediana minería mediante la realización de convenios fiscales o la reducción de impuestos; de igual manera se ha buscado proteger la economía del País gravando las exportaciones y las importaciones de los minerales tanto metálicos como no metálicos pero sin perder de vista la necesidad de establecer estímulos fiscales para el desarrollo de la actividad minera y de las industrias conexas; las recaudaciones por concepto de impuestos a la minería fueron en 1957 de \$ 730.540,878.63 y en 1961 descendieron a \$ 507.409,264.62 de lo que se colige que dejaron de gravarse en la misma proporción la producción y la exportación puesto que mientras que las recaudaciones por impuestos a la producción fueron de \$ 140.094,771.73 en 1957 y en 1961 fueron de ... \$ 101.733,037.58 a la vez que los impuestos sobre la exportación elevaron

las recaudaciones en 1957 a \$ 512.039,695.07 mismas que descendieron en 1961 a \$ 306.520,760.61 lo que consideramos que tuvo como causa la aplicación de medidas de estímulo fiscal tanto a la producción como a la exportación ya que las estadísticas revelan que de 1950 en adelante tanto la producción como las exportaciones mineras han venido en aumento. En un País como el nuestro en donde las posibilidades de realizar cuantiosas inversiones de capital nacional en materia de minería, no se presentan a menudo, resulta muy conveniente que de no hacerse las explotaciones por entidades públicas, se estimule a la pequeña y mediana minería mediante el otorgamiento de créditos y asistencia técnica a los pequeños y medianos mineros a fin de que el aprovechamiento de nuestros recursos se haga con un sentido social avanzado; en este sentido el esfuerzo de la administración pública ha venido en aumento: En 1955 la comisión de fomento minero otorgó créditos a la pequeña y mediana minería en cantidad de \$ 2.953,556.37 y en 1961 esa cifra se elevó a \$ 19.492,003.11 lo que quiere decir que el fomento de la minería, no obstante que no ha sido ni con mucho lo eficaz que se desea, se ha ido intensificando. La Comisión de Fomento Minero, por otra parte, ha intensificado también su ayuda técnica a la pequeña y mediana minería ya que las inversiones que en este renglón se vienen haciendo acusan también un aumento digno de mencionarse. En 1960 la Comisión de Fomento Minero invirtió en ayuda económica, técnica directa e indirecta, a la pequeña y mediana minería la cantidad de \$ 24.458,619.85 y en 1961 esa ayuda se elevó a \$ 25.744,593.82 lo que hace concluir que el auxilio técnico a los pequeños y medianos mineros ha sido motivo de preocupación para la administración<sup>61</sup>.

Los datos anteriores denotan que el panorama de nuestra minería aún con sus pesimistas perfiles, poco a poco, con la intervención de la administración pública en su manejo va superando las etapas de crisis porque através y comienza a constituirse en un aliciente promisorio para el desarrollo económico nacional; probablemente en lo futuro sea necesario redoblar la vigilancia en la aplicación de la legislación minera con el objeto de impedir que los recursos mineros se exploten de manera irracional y abusiva y tal vez se imponga como una exigencia, la necesidad de crear cada día entidades públicas que desplacen a los particulares de la actividad, mientras tanto creemos que lo más recomendable es propugnar porque las leyes que custodian la riqueza minera mexicana, cumplan con el propósito revolucionario del Constituyente de 1917 a que reiteradamente hemos venido haciendo alusión. *Lograr una equitativa distribución de la riqueza pública cuidando que los recursos naturales se aprovechen sin exceso y en beneficio de la colectividad.*

61.—Consejo de Recursos Naturales no Renovables.—ESTADÍSTICAS MINERAS MEXICANAS.—Departamento de Estudios Técnicos, México, D. F., 1963.



## “ CONCLUSIONES ”

PRIMERA.—El dominio público es una apasionante cuestión que el derecho ha venido abordando, en diferentes épocas y países, con aportaciones cada día más novedosas. Aceptamos con BALLBE MANUEL y MARIENOFF MIGUEL, QUE EL DOMINIO PUBLICO TIENE CUATRO ELEMENTOS: SUBJETIVO, OBJETIVO, NORMATIVO Y TEOLOGICO O FINALISTA. El concepto de dominio público es de utilidad vital para el estudio del régimen jurídico de los recursos naturales.

SEGUNDA.—Es necesario distinguir el concepto del dominio público de algunos otros principios o instituciones que se le parecen; dominio público y dominio directo se usan indistintamente en nuestra legislación pero entre ambos no encontramos diferencias substanciales; el dominio eminente, el dominio privado, y la propiedad originaria son principios e instituciones que no deben confundirse con el dominio público.

TERCERA.—Entendemos como dominio público aquel que está formado por un conjunto de bienes cuyo titular es una entidad jurídico-pública que los tiene afectados al servicio público o al uso común, bajo la reglamentación de normas de derecho público que les otorgan las cualidades de inalienables e imprescriptibles.

CUARTA.—Los recursos naturales constituyen la urdimbre económica sobre la cual descansa el desarrollo de la comunidad, ahí radica la importancia de su estudio jurídico.

QUINTA.—Son recursos naturales todos los *bienes* que existen en la naturaleza susceptibles de que el hombre los utilice actual o potencialmente. Para clasificar a los recursos aceptamos como válido el criterio que los distingue según existan en cuantía fija o no y que los clasifica en: *renovables* y *no renovables*. Renovables son aquellos que por reproducirse natural o artificialmente pueden usarse indefinidamente, con la única preocupación de no exceder a sus posibilidades. Ellos son el suelo, el agua, la flora y la fauna; los recursos no renovables son aquellos que carecen de

propiedad para incrementarse o reproducirse y en consecuencia no pueden usarse indefinidamente, pueden ser de origen mineral, como los metales y las rocas ígneas y de origen orgánico como el petróleo, la hulla y las rocas fosilíferas.

SEXTA.—La reglamentación jurídica de los recursos no renovables representa un capítulo importante en el derecho público mexicano, puesto que la amarga experiencia que dejó su abusiva explotación orilló al constituyente a incorporarlos al régimen del dominio público.

SEPTIMA.—La flora forma parte de los recursos naturales renovables. El problema forestal en México es preocupación de la administración pública por lo dramático de sus perfiles; el Estado tiene facultad para imponer a la propiedad privada forestal las modalidades que dicte el interés público, con fundamento en el principio del dominio eminente consagrado en el párrafo tercero del Artículo 27 Constitucional.

OCTAVA.—El órgano de la administración pública que tiene, por su cúmulo de facultades, una gran importancia en el manejo del recurso forestal es la Secretaría de Agricultura y Ganadería, quien ejercerá sus funciones a través de la Subsecretaría de Recursos Forestales y de Caza.

NOVENA.—En relación con los recursos forestales existen dos posiciones equivocadas: La de aquellos que, con anticuado criterio, piensan que frente a los recursos forestales debe adoptarse una actitud de pasividad y la de quienes, de manera antipatriótica e irresponsable, abusan de la explotación de esta riqueza de manera irracional y en su personal beneficio.

DECIMA.—La política forestal de la administración del Lic. Gustavo Díaz Ordaz resulta saludable: los procesos abiertos a criminales tala bosques infractores de la Ley Forestal y la derogación o abrogación de fraudulentos permisos, entre ellos el que se había otorgado a la empresa BOSQUES MEXICANOS, A. C. DE DURANGO, pueden ser un alentador testimonio de que la riqueza forestal se custodiará en lo futuro con un celo patriótico más elevado y su aprovechamiento se inspirará en los rigurosos cánones de la técnica. Esta política merece el apoyo de todos aquellos que se preocupan por encontrar en el derecho un instrumento eficaz para la realización de las inquietudes económicas y sociales del pueblo.

DECIMA PRIMERA.—La minería, en términos generales, forma parte de los recursos naturales no renovables; la institución del dominio público

sirve de base para su reglamentación en el derecho positivo mexicano. Este recurso fué un poderoso aliciente para la realización de eventos históricos trascendentales, entre los cuales se puede citar la conquista de la Nueva España.

DECIMA SEGUNDA.—La importancia del recurso hace más compleja la participación del aparato gubernamental en su administración. Dependencias Centralizadas, el Ejecutivo y Organismos Decentralizados intervienen en su administración; la Secretaría del Patrimonio Nacional es la que mayor número de facultades tiene en el manejo del recurso, intervienen también con marcada relevancia la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de Industria y Comercio. Los principales organismos descentralizados que participan en la administración de la minería son la Comisión de Fomento Minero, el Consejo de Recursos Naturales no Renovables, la Comisión de Energía Nuclear y Nacional Financiera, S. A.

DECIMA TERCERA.—No somos un país eminentemente minero, pero nuestros recursos de este tipo constituyen un poderoso aliciente para que en el futuro se pueda tener un desarrollo industrial que nos permita superar etapas de progreso económico; la minería, con la intervención de la administración pública en su manejo va superando las etapas de crisis porque atravesó y comienza a constituir un aliciente promisorio para el desarrollo económico nacional; las medidas legislativas para custodiar la riqueza minera se han dictado con sentido de responsabilidad y patriotismo, lo recomendable es propugnar porque las leyes en materia de minería se cumplan, a fin de que se realice el propósito del constituyente de 17: lograr una equitativa distribución de la riqueza pública, cuidando que los recursos naturales se aprovechen sin excesos y en beneficio de la colectividad.

## INDICE DE OBRAS CONSULTADAS

- 1.—ALVAREZ GENDIN SABINO.—Derecho Administrativo.—Librería General, Zaragoza, España
- 2.—BALLBE MANUEL.—Concepto del Dominio Público.—Barcelona, España.—1945.
- 3.—BELTRAN ENRIQUE.—El Bosque en el Pasado, Presente y Futuro de México.—Temas Forestales.—México.—1964.
- 4.—BELTRAN ENRIQUE.—Guión para el Estudio de los Recursos Naturales de México.—Escuela de Ciencias Biológicas.—Instituto Politécnico Nacional.—1958.
- 5.—BIEISA RAFAEL.—Derecho Administrativo.—Tomo III.
- 6.—CODIGOS ESPAÑOLES.—Ordenanzas y Códigos citados.
- 7.—CONSEJO DE RECURSOS NATURALES NO RENOVABLES.—Estadísticas Mineras Mexicanas, Departamento de Estudios Técnicos y Económicos.—México, D. F.—1963.
- 8.—CHAVEZ DE VELAZQUEZ MARTHA.—Derecho Agrario en México.—Editorial Porrúa.—1964.
- 9.—DIARIO DE LOS DEBATES DEL CONGRESO CONSTITUYENTE DE 1916-17.
- 10.—DIARIO OFICIAL DEL 31 DE DICIEMBRE DE 1955.
- 11.—DIARIO OFICIAL DEL 2 DE MARZO DE 1961.
- 12.—DIARIO OFICIAL DEL 6 DE MARZO DE 1961.
- 13.—DIARIO OFICIAL DEL 10 DE MARZO DE 1961.
- 14.—DIARIO OFICIAL DEL 10 DE MARZO DE 1961.
- 15.—DIARIO OFICIAL DEL 25 DE MAYO DE 1961.
- 16.—DIARIO OFICIAL DEL 10 DE JULIO DE 1932.
- 17.—DIARIO OFICIAL DEL 11 DE JULIO DE 1961.
- 18.—DIARIO OFICIAL DEL 4 DE AGOSTO DE 1961.
- 19.—DIARIO OFICIAL DEL 7 DE OCTUBRE DE 1961.
- 20.—DIARIO OFICIAL DEL 2 DE DICIEMBRE DE 1961.
- 21.—DIARIO OFICIAL DEL 23 DE DICIEMBRE DE 1961.
- 22.—DIARIO OFICIAL DEL 21 DE FEBRERO DE 1962.
- 23.—DIARIO OFICIAL DEL 12 DE JUNIO DE 1963.
- 24.—DIARIO OFICIAL DEL 10 DE ENERO DE 1964.
- 25.—DIARIO OFICIAL DEL 20 DE ABRIL DE 1965.
- 26.—DIARIO OFICIAL DEL 5 DE OCTUBRE DE 1965.

- 27.—DIARIO OFICIAL DEL 24 DE DICIEMBRE DE 1965.
- 28.—DIAZ DEL CASTILLO BERNAL.—Historia de la Conquista de la Nueva España.—Prólogo de Ramírez Cabañas.—Porrúa, S. A.—México, D. F.—1960.
- 29.—DIAZ ORDAZ GUSTAVO.—Asamblea de Programación de 26 de enero de 1964.—Toluca México.—Folleto "Conceptos del Lic. Díaz Ordaz" publicado por la Secretaría Forestal y de la Fauna.
- 30.—ELHUYAR FAUSTO.—Memorias sobre el Influjo de la Minería en la Nueva España.—Consejo de Recursos Naturales no Renovables México, D. F.—1966.
- 31.—ESCRICHE JOAQUIN.—Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia.—París 1891.
- 32.—FLEINER FRITZ.—Derecho Administrativo.—Traducción de la Octava edición Alemana.
- 33.—FRAGA GABINO.—Derecho Administrativo.—Séptima Edición.—Porrúa, S. A.—México 1958.
- 34.—INSTITUTO NACIONAL DE RECURSOS NATURALES RENOVABLES.—Cuadro Sinóptico.
- 35.—MARIENHOFF MIGUEL.—Tratado del Dominio Público.—Tipográfico Editorial Argentina, Buenos Aires.—1960.
- 36.—MEMORIA DEL SENADO DE LA REPUBLICA.—1958-1964.—México, D. F.
- 37.—PALOMARES NOE.—Discurso pronunciado en el Parque Nacional de los Remedios el 8 de julio de 1965.
- 38.—PALOMARES NOE.—Discurso pronunciado en el Parque Nacional de los Remedios el 14 de julio de 1966.
- 39.—PINO DEL CAMPO ANGEL.—Número 1403 de la Revista "TODO" del 8 de octubre de 1964, Artículo "Mito y Realidad Forestal".
- 40.—SANCHEZ MEJORADA CARLOS.—Algunas notas sobre la Propiedad Minera antes y después de la Constitución de 1917.—Tendencias Actuales del Derecho Minero.—México, D. F.
- 41.—SERRA ROJAS ANDRES.—Derecho Administrativo.—Manual Porrúa.—México, D. F. Segunda Edición.—1961.
- 42.—SECRETARIA DE AGRICULTURA Y GANADERIA.—Subsecretaría Forestal y de la Fauna.—Folleto (Combate de Incendios Forestales).—México, D. F.—1965.
- 43.—SECRETARIA DE AGRICULTURA Y GANADERIA.—Subsecretaría Forestal y de la Fauna.—(Generalidades sobre Plagas Forestales de México.—México, D. F.—1965.
- 44.—SECRETARIA DE AGRICULTURA Y GANADERIA.—Subsecretaría Forestal y de la Fauna.—Seis Años de Actividades Forestales y de la Fauna.—México, D. F.—1964.

- 45.—SECRETARIA DE AGRICULTURA Y GANADERIA.—Memoria de la Segunda Convención Nacional Forestal.—México, D. F.—1959.
- 46.—TENA RAMIREZ FELIPE.—Derecho Constitucional Mexicano.—1944.—Editorial Porrúa.
- 47.—VAZQUEZ DE LA PARRA RIGOBERTO Y MORENO PEREZ JOSE.—Memoria de la Segunda Convención Forestal.—1959.
- 48.—VAZQUEZ DEL MERCADO ALBERTO.—Concesión Mínera y Derechos Reales.
- 49.—VILLASEÑOR ANGELES ROBERTO.—Revista "Bosques".—Número de enero de 1964.—"Organización y Funciones del Instituto Nacional de Investigaciones Forestales".
- 50.—VILLEGAS BASAVILBASO BENJAMIN.—Derecho Administrativo.—Tomo IV.—Tipográfica Editorial Argentina.—Buenos Aires.

INDICE  
CONSULTOR DE LEYES  
VIGENTES

- 1.-CONSTITUCION GENERAL DE LA REPUBLICA.
- 2.-LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES.
- 3.-CODIGO CIVIL DEL DISTRITO Y TERRITORIOS FEDERALES.
- 4.-CODIGO AGRARIO.
- 5.-LEY FORESTAL.
- 6.-RECLAMENTO DE LA LEY FORESTAL.
- 7.-LEY FEDERAL DE CAZA.
- 8.-LEY REGLAMENTARIA DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE APROVECHAMIENTOS Y EXPLOTACION DE LA MINERIA.
- 9.-LEY DE IMPUESTOS Y FOMENTO A LA MINERIA.
- 10.-LEY ORGANICA DEL CONSEJO DE RECURSOS NATURALES NO RENOVABLES.
- 11.-LEY QUE CREA LA COMISION DE ENERGIA NUCLEAR.
- 12.-REGLAMENTO DE LA COMISION DE FOMENTO MINERO.
- 13.-REGLAMENTO DE LA LEY REGLAMENTARIA DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE EXPLOTACION DE APROVECHAMIENTOS MINEROS.
- 14.-REGLAMENTO DE LA LEY DE IMPUESTOS Y FOMENTO A LA MINERIA.

## REGIMEN JURIDICO DE LOS RECURSOS NATURALES

### INDICE

#### CAPITULO I.—EL DOMINIO PUBLICO

De la Pág. 1 a la 15

- A).—NOCION
- B).—BIENES QUE COMPRENDE
- C).—REGIMEN JURIDICO DEL DOMINIO PUBLICO

#### CAPITULO II.—LOS RECURSOS NATURALES

De la Pág. 19 a la 30

- A).—DEFINICION DE CADA UNO DE ELLOS
- B).—SU CLASIFICACION
- C).—LOS RECURSOS NATURALES Y EL ART. 27 CONSTITUCIONAL

#### CAPITULO III.—EL FORESTAL COMO RECURSO NATURAL RENOVABLE

De la Pág. 32 a la 65

- A).—ORGANOS ADMINISTRATIVOS ENCARGADOS DE MANEJAR ESTE RECURSO
- B).—COMPETENCIA DE ESTOS ORGANOS
- C).—EL PROBLEMA FORESTAL EN MEXICO

#### CAPITULO IV.—LA MINERIA COMO RECURSO NO RENOVABLE

De la Pág. 69 a la 98

- A).—CONSIDERACIONES GENERALES
- B).—ANTECEDENTES LEGISLATIVOS EN MATERIA DE MINERIA.
- C).—ORGANOS ADMINISTRATIVOS ENCARGADOS DE MANEJAR EL RECURSO
- D).—COMPETENCIA DE ESOS ORGANOS
- E).—EL PROBLEMA MINERO EN MEXICO

#### CAPITULO V.—CONCLUSIONES.

De la Pág. 99 a la 101

Indice de Obras consultadas

De la Pág. 102 a la 194

Indice consultor de Leyes Vigentes

Pág. 105

Régimen Jurídico de los Recursos Naturales Indice

Pág. 106