

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE DERECHO
Seminario de Estudios Jurídicos Económicos

**POLITICA DEL ESTADO MEXICANO
EN MATERIA MINERA**

T E S I S
QUE PARA OPTAR POR EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A

RAFAEL AYALA ARANDA

MEXICO, D. F.

1970



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

**Esta tesis, fué elaborada en el
Seminario de Estudios Jurídicos
Economicos.**

A mi Lolo

Compañera y esposa.

A mi hijo:

Rafael Ayala Romero Vargas

Con mis mejores esperanzas.

A mis padres:

Rafael Ayala López

María de Lourdes Aranda de Ayala.

A mis hermanos:

Martha Beatriz

Ramón

Alejandro

Juana Luz

Gerardo

Guadalupe y

Azucena.

**A quienes hicieron de mi un
profesionista.**

I N D I C E

	Pág.
EXPOSICION Y ALCANCE DEL TEMA	1
CAPITULO PRIMERO	
<u>Antecedentes</u>	
1 Metales en las Islas	4
1.b.- Metales entre los Mexicanos	5
2.- La Minería en la España anterior a la Conquista	13
3.- La Minería Virreynal	17
4.- La Minería de la Independencia a la Reforma	22
5.- De la Reforma a la Revolución	
CAPITULO SEGUNDO	
<u>Precedentes</u>	
1.- La Revolución y su secuela	29
2.- De Huerta a la Constitución de 1917	40
3.- La Constitución de 1917	60
4.- El Postconstitucionalismo hasta Calles	77
5.- De Calles a Cárdenas	83
6.- De Cárdenas a Díaz Ordáz	93
CAPITULO TERCERO	
<u>La Mexicanización</u>	
1.- La Mexicanización	116
2.- La Nacionalización	136
CAPITULO CUARTO	
<u>La Ley Minera Vigente</u>	
1.- Exposición de la Ley y su reglamento	147
2.- Análisis de su Contenido	156
3.- Disposiciones Fiscales	172

CONCLUSIONES	Pág.
	175
BIBLIOGRAFIA	181

POLITICA DEL ESTADO MEXICANO EN MATERIA

MINERA.

EXPOSICION Y ALCANCE DEL TEMA.

Durante siglos, México fué predominantemente un país minero. Antes del Descubrimiento de América, se explotaba la riqueza minera fundamentalmente con finalidades artísticas y ornamentales. Los metales preciosos eran trabajados con maestría ejemplar y su relativa abundancia - en la época en que llegaron los conquistadores españoles, despertó en ellos condicia y admiración.

La búsqueda y explotación de los metales preciosos, fué sin duda uno de los principales estímulos para la conquista y la colonización de lo que hoy es México.

Como consecuencia, desde los primeros años de nuestra vida colonial, -la actividad minera revistió especial importancia, dentro de nuestra economía.

La explotación minera, se inició, desde luego, ya bajo el dominio de los españoles con toda la tradición jurídica que la Metrópoli poseía, trasladada a la Colonia por medio de cédulas y disposiciones reales, que son consecuencia evidente de los regimnes especiales que se derivaban de la super-estructura jurídica de las colonias de la Corona de España.

A través de nuestra Historia, la industria minera ha sido factor sumamente importante de nuestra economía y el conocimiento de la política

ca del Estado Mexicano en esta materia, no puede adquirirse de modo -- aislado, sino que es consecuencia natural de la evolución que esta estructura jurídica ha tenido, a través del tiempo.

Como señalaremos en el curso de este trabajo, iremos estudiando las actitudes que, a través de los siglos ha tomado el Virreinato y el México independiente, con respecto a la regulación jurídica de la industria minera.

Desde luego, habremos de referirnos también, a la poca información que existe sobre el regimen jurídico de la explotación y utilización de los productos mineros que se usaban en los grupos sociales existentes, antes de la Colonia y veremos cómo en ciertos aspectos estos principios coinciden con los que se aplicaron, tanto durante el Virreinato, como casi siempre, en el curso de nuestra Independencia.

Debemos de señalar, primordialmente, que, como afirma con máxima claridad la Doctora en Derecho, María Becerra González, (1)

"Se pueden distinguir 5 sistemas que se consideran como clásicos en el concepto jurídico de propiedad mínima: Uno, el de accesión; dos, el de ocupación; tres, el de regalía; cuatro, de la libertad de las minas, y 5, de nuestra "res nullius".

En general, y como veremos en el curso del presente trabajo, -- siempre, o casi siempre, ha existido en nuestro país, una doctrina jurídica que establece el principio de que las sustancias matalíferas -- son propiedad del Estado, y que los particulares sólo pueden explotarlas por concesión revocables.

(1) María Becerra González.- "Derecho Minero de México" y Vocabulario con Definición, de Conceptos Jurídicos Mineros".-Editorial Limusa Wiley, S. A., México, 1963, páginas 7 y 8.

Este principio, con las variantes del caso desde luego, es el - que ha regido, repetimos, en todas las épocas conocidas de lo que es - hoy México. Y lo curioso es que, como a continuación veremos, también rigió, en las pocas disposiciones que conocemos, sobre el régimen minero en las entidades precortesianas de nuestro País.

El presente trabajo se refiere a la política del Estado Mexicano, en materia minera, pero parte evidentemente, de los antecedentes, - para que, a través de ellos, lleguemos al estudio de la época actual, - para captar el sentido de la mexicanización y de la nacionalización minera y, después el análisis de la Ley Minera vigente.

C A P Í T U L O I

ANTECEDENTES.

I.1.- Metales en las islas.

Como es sabido, la Conquista del Continente Americano se efectuó, teniendo como iniciación el grupo de islas a donde llegaron, primeramente, los españoles.

Colón tocó, el 12 de octubre de 1492, la Isla de Guanahaní, hoy conocida con el nombre de San Salvador, después, La Fernandina, Samoe-to, (Isabela), Colba o Cuba, (Juana), Bohío o Haití Española y luego, -la de Boriquén, (Puerto Rico).

El primer lugar continental pisado por los españoles, es cierto punto no exactamente localizado, que se encontraba en las costas de la Guayana, -probablemente la Holandesa-.

El oro, ya había salido a su encuentro con profusidad en la Española; pero no es forma pura, sino en una aleación que los haitianos indígenas llamaban guaní. Esta aleación, por lo visto, se conocía, tanto en las islas arriba señaladas, como en la propia Guayana. Fray Bartolomé de las Casas, en su Historia de las Indias, se refiere a esta aleación, diciendo: (2)

"Los indígenas de la Isla de Haití o Española, -decían que gente negra, de una isla del Sur, traían los hierros de las azagayas, de un metal que llaman guanín".

(2) De Las Casas, Fray Bartolomé. - "Historia de Las Indias", escrita por.....Obispo de Chiapas, (1559).Libro I, Capítulo LXII.-Fondo - de Cultura Económica.- México, 1951.

El 10. de agosto de 1488, al llegar Colón a tierra firme, recibió en obsequio, de un Cacique, una diadema de oro, según cita el propio Fray Bartolomé De las Casas. (3)

Desde luego, refiriéndose a Haití, el mencionado Las Casas explica que los indígenas no empleaban ningún artificio para coger el oro en los ríos y tierras y explica, textualmente, lo que después Anglería señala con mayor detalle:

"No cogían, ni tenían en su poder más de lo que en las veras o riberas de los arroyos o ríos, -- echando agua, con las manos juntas y abiertas, -- de entre la tierra y cascajo como acaso se descubría". (4)

Es decir, que los isleños no sabían fundir y se limitaban a hacer plastas, por lo que el oro se reducía a simple adorno.

De otros metales, no se tiene conocimiento de que existieran en estas islas, donde evidentemente la civilización tenía un nivel muy inferior al existente entre las colectividades sociales que ocupaban el territorio que más tarde fué conocido con el nombre de Nueva España y que hoy constituye nuestro país.

I.1.b, Metales entre los Mexicanos.

Aceptando únicamente bajo los efectos didácticos, la denominación gentilicia de "mexicanos" para los habitantes de los diversos reinos que existían en lo que hoy es nuestro territorio, hemos de señalar que, de todas las recopilaciones de datos que se han hecho de códices

(3) Ibi, Capítulo CXXXIII.

(4) Ibi, "Historia de las Indias", Capítulo CXXXIV y Anglería Pedro - Martir, "Libros de las Décadas del Nuevo Mundo".- Editorial Labor, Madrid, 1931.

pre-cortesianos y de relatos de la primera etapa de la Conquista, se deduce que no se tenía conocimiento en estas tierras, más que del oro, plata, cobre, estaño, bronce y plomo, careciendo por completo de hierro.

Sin embargo, es posible que el hierro fuera empleado en algunos casos y así, en el Museo de Antropología de Chapultepec, hay un espejo de pirita, proveniente del Estado de Guerrero, que demuestra que evidentemente, algunos empleos primarios del hierro ya existían en el México pre-cortesiano.

Las joyas de oro y de plata abundaban en el mercado de Tenochtitlán y un autor, tan conocedor de las cuestiones pre-cortesianas, como Fray Durán, señala que: (5)

".....conocían el oro, la plata, el cobre, el plomo, estaño y oropel natural..... Los mercadores sacaban oro de Tehuantepec, Xolotla, Iznatlán, - Mianatlán y Axmatlán. Por esta causa, los mexicanos guerrearon con dichos pueblos".

Indudablemente, el oro ornamental, era sumamente abundante y parece ser que dentro del dominio de los aztecas, había abundantes "placeros" de este metal áureo. Los autores, no se han puesto de acuerdo sobre lo que significaba, bajo el punto de vista metalúrgico, ese "oropel natural", a que se alude en la cita arriba mencionada. Pero es indudable que el oro era extremadamente frecuente y basta para ello recordar el tesoro de Topiltzin, que cita Alva Ixtlixotil en su "IV Relación". (6)

Justamente la tradición del tesoro de Cuauhtémoc, más o menos

-
- (5) Fray Durán, Diego: "Historia de Las Indias de Nueva España e Islas de Tierra Firme", (1579-1581), XLVI.
 (6) Alva Ixtixochitl, Fernando.-"IV-Relación", (1524), Impreso en Madrid, por Editorial Labor, 1931.

cierta, es prueba evidente de la abundancia de oro que existía en el Imperio Azteca a la llegada de los españoles.

A tal efecto, recordemos que Fray Juan de Torquemada pone en boca de Moctezuma las palabras siguientes: (7)

"Es verdad que tengo tesoros y riquezas heredados de mis padres y abuelos y guardadas y conservadas de gran tiempo a esta parte".

Con respecto a la plata, la producción era mucho más reducida, porque sin duda su utilización precisaba procedimientos de beneficio que todavía no alcanzaban los habitantes del México precortesiano.

Humboldt, sin duda, estudió con detenimiento los relatos contenidos en las cartas de relación de Cortés y en la Crónica de la Conquista de Bernal Díaz, y señala: (8)

"Se pueden mencionar los siguientes regalos, tributo a Carlos V y botín de Tenochtitlán: Regalos a Cortés en Chalco, 3,000 pesos oro: tributo de Moctezuma a Carlos V, 32,400 pesos, o 2,080 marcos oro; botín de Tenochtitlán: Según Cortés, -- 130,000 castellanos, o 2,600 marcos oro y según Bernal Díaz, 380,000 pesos, o 4,890 marcos".

En cuanto al cobre, los mexicanos conocían uno blando y otro duro, (bronce), que contenía estaño.

Según análisis encargados por el Sr. Mendoza, cuando era Director del Museo Nacional de México, siendo Presidente de la República el General Manuel González, se halló, en un cincel de bronce azteca, --

-
- (7) Fray Juan de Torquemada: "Monarquía Indiana, con el Origen y Guerra de los Indios Occidentales, de sus Poblaciones, descubrimientos, conversión y otras cosas maravillosas de la misma Tierra".-- (1615).-- XLVII.
- (8) Humboldt A.: "Ensayo Político sobre el Reino de la Nueva España". Reeditado por Porrúa Hermanos, en México, 1946.

97.87% de cobre y 2.13 de estaño, con impurezas de oro y zinc. (9)

Pocas noticias hay sobre la total localización de estos yacimientos que los mexicanos explotaban.

Se habla, desde luego, de que abundaban, preferentemente, en las Costas del Golfo de México, existiendo una región aurífera sumamente -- importante, en el Istmo. Se supone que también existían estos "placeres" de oro, en el territorio de los actuales Estados de Guerrero y Michoacán.

Según el Código Mendociano, (10), los lugares de donde los aztecas recogían la mayor parte de los tributos en oro, eran: Tlapa, Xocotla, Yxchateopan, Amaxac, Ahuacatla, Ococozpa, Yoalán, Ocoapán, Huitzannola, Acuitlapa, Malinaltepec, y otros.

La plata, la extraían de Tlaxco, el Taxco viejo, situado a 12 Kilómetros al Sur Sureste del Taxco actual y de Zumpango, Estado actual de Guerrero. En general, los aztecas no consideraban la plata como un metal precioso y no consta en ningún códice, que existieran tributos argentíferos.

El cobre, según dice Clavijero: (11), lo extraían, principalmente de lugares diversos del Estado de Guerrero, y de algunos de Michoacán.

Contra lo que sucedía con la plata, el cobre sí era objeto de --

(9) Mendoza, "Anales del Museo Nacional de México. Vol. I, pág. 117

(10) Kingsborough, (Explicación de la Colección Mendoza, Vol. V, páginas 54 a 89, Bodleian Libray at Oxford, página 73, 1885.

(11) Clavijero: "Historia Antigua de México", Libro I, Capítulo VII.

tributos y vemos que, en algunos de los códices que han llegado hasta nosotros, se habla, con frecuencia, de esta clase de contribuciones.

El estaño, también procedía de Taxco viejo. En cuanto al plomo, al parecer, se extraía preferentemente de Ixmiquilpan, la todavía subsistente población del Estado de Hidalgo.

Corresponde a Juan de Grijalva, descubridor del río que lleva su nombre, señalar cómo contempló el modo con que los aborígenes de México sacaban el oro de esa corriente, (12)

"Para cogerlo, se metían al fondo del agua y sacaban las manos llenas de arena para buscar luego en ella los granos, los que se guardaban en la boca".

Respecto a la plata y al cobre, sólo escavaban yacimientos superficiales, con metales nativos, o sulfuros dóciles, de plata. En cuanto profundizaban un poco y encontraban sulfuros más difíciles, tenían que desistir de su explotación, por no saber fundirlos.

El oro, después de lavado, se sometía a fusión y luego al vaciado.

Para estas fundiciones de oro o de plata, se empleaban hornos cilíndricos de barro o de piedra, con 2 orificios opuestos, en la parte superior, o bien, utilizaban crisoles hemisféricos de arcilla.

Las tumbas de Montealbán, en el Estado de Oaxaca, demuestra la técnica mixteca para hacer joyas, una técnica desde luego, que ha heredado nuestra artesanía actual.

(12) Juan de Grijalva: "Itinerario de la Armada del Rey Católico a la Isla de Yucatán, en las Indias, al año de 1518".- Crónicas de la Conquista de México, Ediciones de Agustín Yáñez, de 1950).

Este es, a grandes rasgos, el sistema técnico, -llamémoslo así- de explotación de los metales preciosos y no precisos, que existían en el México Pre-cortesiano.

Con respecto a la propiedad de los "placeres" y de los yacimientos antes referidos de plata y estaño, principalmente, existía un régimen de propiedad sumamente jerarquizado.

Los antiguos mexicanos no tuvieron, de la propiedad individual, el concepto que de la misma se formaron los romanos. El triple atributo de que éstos investían el derecho de propiedad, o sea, la facultad de usar, de gozar y de disponer de una cosa, (útil, frui, abuti,) la plena, in re potestas, correspondía solamente en Anahuac, al Rey especialmente en lo que se refería a metales, de cualquier tipo que fuera: "El Rey poseía la licitud de disponer de los tributos en cualquier forma metálica que fuera, y de los yacimientos minerales, sin limitación alguna. Podía transmitirlos en todo, o en parte, por donación, o enajenarlos, o darlos en usufructo, a quien mejor le pareciera. Podía también donarlos, bajo condiciones especiales, de las que era muy difícil desligar a la propiedad, pues pasaban con ella de padres a hijos, como algo inherente a su misma esencia.

Estas solían ser las personas a quienes el Rey daba yacimientos, con las condiciones que también aquí enumeramos:

El primer lugar, a los miembros de la familia real, bajo condición de transmitirlos a sus hijos. Estos nobles, a cambio de estas auténticas concesiones mineras, le prestaban servicios particulares al Rey, y cuidaban de sus propiedades. Al extinguirse la familia en línea directa, o al abandonar el servicio del Rey, por cualquier causa, vol-

vían las propiedades mineras a la Corona y eran susceptibles de un nuevo reparto.

Cuando el Rey donaba alguna explotación minera a un noble, en recompensa de servicios, sin la condición de trasmitirla a sus descendientes, podía enajenarla o donarla; su derecho de explotación no tenía más límite que la prohibición de trasmitirlo a los plebeyos, ya -- que éstos no podían adquirir derecho alguno sobre metales.

Además, de los nobles, los guerreros recibían explotaciones del Rey, en recompensa de sus hazañas, unas veces sin condición, y otras, con la usual de transmitir las a sus descendientes. (13).

La similitud entre el principio jurídico de la propiedad real o pública de las minas de los aztecas y los que existían arraigados en la Corona de Castilla sirvieron para que el régimen minero fuera aceptado también por los pocos indígenas que trataron - casi siempre infructuosamente - de mantener sus derechos a explotar placeres de pro, - así como explotaciones de otros minerales, en la forma primaria que hemos señalado.

Se encuentra en el Archivo General de la Nación un expediente notarial ante la de del Notario Real Don Juan de Almanza y Alcocer donde el cacique del lugar denominado Axacatl - Chimapotl de apellido hace constar que tiene "derecho de recoger oro para sí y para los suyos en el arroyo de ese lugar, derecho que fué otorgado a sus abuelos por el propio Rey Axayacatl por lo que quiere que consten estos derechos -

(13) Todo lo anterior está tomado de la obra de Orozco y Berra, titulada "Historia Antigua y de la Conquista de México", Tomo III, - páginas 257-261, México 1880.

para que se hagan valer a quienes representan los del Monarca de Castilla....." (14).

(14) Ver en el Archivo General de la Nación.- Archivo de Notarías Legajo N/2345/AA.

1.2.- La Minería en la España anterior a la Conquista.

Un libro clásico en materia minera, debido al Lic. Alvaro Alonso Barba (15) habla de la riqueza minera española en la propia Península Ibérica, en tiempos anteriores a la Conquista, antecedente fundamental porque de él recoge la que se convirtió en Metrópoli, su propia legislación minera para proyectarla sobre sus colonias.

En el apéndice al libro referido y que consta en la nota arriba citada leemos lo que sigue:

"España, casi toda como dice Plinio. lib. 3 cap. 3, "mana con metales de Plomo, Hierro, Cobre, Plata y oro. Dixo muy bien casi toda, porque por la mayor parte es montuosa, estéril y delgada de aires muy puros; disposición para que el movimiento y lumbre de los cielos y estrellas obren y naturaleza propia para los metales....."

El libro mencionado cita a clásicos griegos y romanos que se refieren a la riqueza metalúrgica de España...De estas citas, señalemos como las más original la siguiente:

"Pero sobre todos los argumentos para hacer creíble la abundancia del oro y plata de España, basta lo que el Espíritu Santo dice -1., Matth 8- en el libro de los Macabeos, entre las cosas más ilustres de los Romanos, pues no hay duda que si estimó por particular grandeza de aquellos varones, tan notable posesión de los metales de oro y plata de España que la tuvo por una de las cosas más señaladas de la tierra (16)

(15) Alonso Barba, Alvaro.- "Arte de los Metales en que se enseña el verdadero beneficio de los de oro y plata por azoque. El modo de fundirlos todos y como se han de refinar y apartar unos de otros Nuevamente ahora añadido con el tratado de las antiguas minas de España que escribió Don Alfonso Carrillo y Laso", Con licencia - en Madrid en la Oficina de la Viuda de Manuel Fernández a costa de Manuel de Godos, Mercader de libros en esta Corte. Se hallará en su tienda en las gradas de San Phelipe el Real" (sin fecha).- Pags, 199 y siguientes.

(16) Ibi, pág. 203.

Desde luego, la iniciación controlada históricamente, de la industria minera en la Península Ibérica, data de los cartagineses y fué continuada por los romanos....Antes de los cartagineses ni los fenicios, ni los Celtas, ni los griegos, se habian preocupado por estas explotaciones.

El epicentro de la dominación fenicia en lo que hoy es España, se ubicó en Nea Karchedón, lugar que hoy subsiste con el nombre de Cartagena, puerto importante, perteneciente a la provincia de Murcia.

Tanto Estrabón (17), como Plinius (18) hablan de las explotaciones mineras de los cartagineses en España, sin entrar sin embargo en detalles de ubicación.

Desde luego las referencias a las explotaciones mineras de España durante la dominación romana son más abundantes y de mayor detalle. Al término de la II Guerra Púnica, Roma se apropió del Plomo y la plata de Cartagena, del mercurio de Almadén, del cobre de Río Tinto y de Tersis, del estaño de Galicia y Portugal, de los placeres auríferos de Granada y del Duero.

Llevaron los romanos en un principio su clásica legislación para aplicarlas en las minas de España: la propiedad de las mismas se atribuía al dueño de las superficie; es decir que el subsuelo se consideraba como accesión del suelo; el suelo era la propiedad principal y el subsuelo era lo accesorio, formando todo una unidad.

(17) Strabon.- "Geographica III (Iberia), 2:13(en García Bellido A.- "España y los españoles hace mil años según la Geografía de Strabon, 1945).

(18) Plinius; "Naturalis Historia, XXXIII,97 (En García Bellido A. La España del siglo I de nuestra era, según P. Mea y C, Plinius, -- 1947).

Este principio consagrado en el "Digesto" de Justiniano en el año 533 nunca fué aplicado por las autoridades que Roma enviaba a España y a tal efecto, la doctora María Becerra González, dice: (19)

".....Pero más tarde los emperadores introdujeron cambios sustanciales reconociendo al Estado lo -- que después se llamó derecho de regalía, al consignar para él parte de los frutos de mina y otorgarle facultad de regular los derechos del propietario de la superficie sobre esos productos".

La caída del Imperio Romano engendró en España como en el mundo entero una decadencia casi completa de la industria minera.

Hay que entender que los bárbaros carecían por completo de normas técnicas de calidad suficiente y se limitaron a imitar malamente -- las técnicas romanas que encontraron en práctica, pero claro tuvieron que legislar y así los reyes visigodos Resesvinto y Ervijo pusieron -- en acción al llamado "Liber Iudiciorum vulgarmente denominado "Fuero -- Juzgo".

El Fuero Juzgo no hablaba específicamente del problema de la -- propiedad del sub-suelo pero si se refería a monedas de oro que pudieran fabricarse y acuñarse en el reino Visigodo.

No obstante es un hecho indudable que la minería sufrió una paralización casi completa durante la Monarquía Visigótica y sólo renació con mas intensidad de los que muchos autores opinan al llegar la -- denominación árabe sobre España.

Después de vencer en Guadalete, Táric, sin hallar resistencia, -- llegó hasta Toledo y poco después casi toda la península fué conquista

(19) Becerra González, María.- obra citada, pag. 7.

da por los árabes y el califa de Damasco fué proclamado soberano de España y así se formó el emirato independiente que rigió de 711 a 756.

Siendo Emir, Alhor en el año 718 se dictó una interesante disposición que recoge por primera vez la teoría del dominio del Estado sobre las minas. Se trata de una disposición de carácter general que separa la propiedad del suelo y del subsuelo señalando que esta última sólo puede ser objeto de explotación por particulares mediante concesiones públicas que siempre pueden ser erogadas. (20).

Otra disposición semejante que se refiere a las causas de anulación de privilegios para la explotación de las minas en la España dominada por los árabes fué dictada por Abderraman, Emir de Córdoba el año 771 y es también de mucho interés para demostrar la directriz permanente sobre el concepto de la explotación minera desde los más remotos -- tiempos de España (21).

Cronológicamente hablando la siguiente disposición referente a las minas en la España anterior a su conquista en América nos encontramos con las Ordenanzas de Alcalá de Henares se refieren principalmente a las minas de azogue en Almadén y establecen la forma en que se -- pueden otorgar por la corona concesiones para la extracción de mercurio

En cuanto a las siete partidas, como sabemos Alfonso XI no hizo más que complementar su última parte ya que originalmente este texto legal fué iniciado por Alfonso X el sabio en el año 1263.

(20) Citado por, Burguete y Real, Alonso, en "Estudio Económico del -- Emirato en la España Árabe"; página 622 Oviedo 1911.- Editorial.

(21) Asturias.- página 802.

Las siete partidas en su última parte hablan condeternimiento de la propiedad del subsuelo y consagran definitivamente el derecho de -- propiedad de la corona sobre las explotaciones mineras.

El Rey Juan I de Castilla en el año 1387 promulgó la llamada -- Ley de Bribiesca verdadero ordenamiento sobre la forma que la Corona -- podía otorgar concesiones particulares para la explotación de las minas.

En el año 1485 la Reina Isabel La Católica, atendiendo consejos de uno de sus colaboradores, don Fernando de Medina y Buitrago, trata -- con deternimiento del sistema jurídico administrativo en la recopilación de Castilla, leyes del título 13 de los tesoros y mineros, libro 6 (22).

La repopilación referida fué llevada a cabo por el Dr. Galindez de Carbajal, concesionario el mismo de una de las excavaciones más importantes de Almadén.

Con esto termina propiamente hablando el período español anterior a la conquista. A partir del descubrimiento se dictan Leyes desde España y dentro de la Nueva España, ya directamente aplicables a nuestro país.

1.3.- La Minería Virreinal.

El 9 de diciembre de 1526 el rey Carlos I señala que todas las disposiciones existentes en España con respecto a la explotación y ad-

(22) Recopilación cronológica de las Leyes españolas del siglo XV y - XVI.- Real Academia de la Historia, Madrid 1903.- Posteriormente el Rey Felipe II prosiguió este trabajo publicándose la Novísima-recopilación en 1567.

ministración de las minas serán de aplicación en las nuevas tierras que se vayan incorporando a la Corona. En efecto se auguraba ya en esa fecha que la explotación minera no solamente en la Nueva España sino en las islas y en otros lugares de tierra firme iban a ser de gran importancia.

En su segundo viaje, después de descubrir Dominicana y Guadalupe (Islas de Barlovento), llegó Colón a la Española con 1,590 hombres entre ellos "mucha parte de gente trabajadora para sacar el oro de las minas" (23).

El oro de la Española se agotó pronto porque sus existencias eran cortas. Por contra los yacimientos auríferos de la Isla de Cuba fueron más ricos y duraderos que los de la Española.

Los primeros españoles que llegaron a México fueron como se sabe dos: Jerónimo de Aguilar y Gonzalo Guerrero, naufragos de la expedición de Valdivia que partió del Darien para la Española en el año 1512-

Ambos naufragos se refugiaron en las costas de Yucatán. Aguilar fue recogido en 1519 por la expedición de Cortés.

Aparte de la que culminó con la conquista hubo otras expediciones que tenían como miras la Conquista de México, señalando entre ellas la de Francisco Hernández de Cordoba y Anton de Alaminos.

Inmediatamente los españoles se dieron cuenta que en el territorio que más tarde había de ser la Nueva España existía bastante abundancia de oro y así lo informó el propio conquistador al rey Carlos I (24)

(23) De las Casas.- Obra citada I, c.c LXVI y LXV.

(24) Cortés Hernando "Cartas de Relación: 2a. de 30 de octubre de 1520

Los españoles fueron descubriendo y explotando minas de toda especie, con los procedimientos técnicos y desde luego mediante la sistemática jurídica que en España existía.

La tesis mantenida por las diversas disposiciones en España señalaban siempre que la propiedad de las minas correspondía totalmente a La Corona que podría otorgar la explotación de dichas minas a quienes lo estimáre oportuno.

Deseosos de obtener el conocimiento de los indios para descubrir yacimientos mineros, hubo disposiciones emanadas desde España en el sentido de que los indios también podrían solicitar concesiones mineras.

Muy prolijo sería ir señalando cronológicamente todas y cada una de las disposiciones que se fueron dictando en materia minera en los albores de la colonia.

Bastenos señalar como disposiciones más importantes la ley 2 título 10, libro 8 que dispone que las minas del rey se pueden labrar, arrendar o vender si de esto resulta alguna ventaja.

Antes de las Ordenanzas llamadas del nuevo cuaderno existieron unas ordenanzas llamadas antiguas que fueron las que rigieron en los primeros tiempos de la colonia.

Muy importante es la Ley de minas expedida por la Princesa doña Juana, hermana del rey Felipe II, el 10 de enero de 1559 porque en esta disposición se dispone de modo terminante, la incorporación a la Corona de las minas de oro, plata y azogue, se revocan todas las mercedes o concesiones otorgadas con anterioridad a dicho texto legal y ade

más se ratifica el criterio de Juan I, dictado en Bribiesca de otorgar facultad para catar buscar y cavar los minerales a reserva de luego regularizar la situación legal, mediante la concesión correspondiente si ella correspondiera.

Recopilando estos criterios anteriores al decreto de doña Juana, el primer virrey que tuvo la Nueva España Don Antonio de Mendoza entre los años 1536 y 1550 fué recojiendo las diversas disposiciones y adaptándolas con criterio sumamente efectivo las condiciones mineras que iban surgiendo en la Nueva España.

Pero la primera legislación sistemática sobre la minería en la Nueva España fué la llamada "Ordenanza del nuevo cuaderno" que expidió Felipe II en San Lorenzo el 26 de agosto de 1584.

Posteriormente Felipe III, por ley expedida el 26 de noviembre de 1602 dispuso que "se hagan guardar, practicar y ejecutar en todos aquellos reinos, las leyes de Castilla expedidas por Felipe II en San Lorenzo (del Escorial) el 22 de agosto de 1584.

Recordemos que de acuerdo con dichas disposiciones, el dominio de las minas residía en el Soberano, el cual ejercía sobre ellas el derecho de regalía en forma de libertad de exploración por los particulares en caso de que no se los reserva la Corona.

Múltiples disposiciones complementarias fueron surgiendo en el curso de los dos primeros siglos de la dominación española.

Reinando Carlos III el jurisconsulto más destacado de la Nueva España en el siglo XVIII escribió "Comentarios a las Ordenanzas de minas" que debe considerarse como el antecedente inmediato de la nueva -

legislación de minas que se produjo en 1783.

Paralelamente a este trabajo jurídico notable del mencionado escritor, Don Joaquín de Velazquez en representación de "La Minería de la Nueva España" se dirigió a Carlos III solicitando que se creara un Tribunal de Minería y un Seminario Metálico para formar alumnos aptos para dirigir el laboreo de minas y el beneficio de metales.

El 11 de agosto de 1777 el Virrey Bucareli creó el "Real Tribunal de Minería" y al año siguiente se fundó el Seminario Metálico.

En 1778 el rey ordenó al Tribunal de Minería que se preparara un folleto de Ordenanza; y así el 22 de mayo de 1783 Carlos III expidió en Aranjuez una real cédula con el título de "Reales Ordenanzas para la Dirección, régimen y gobierno del importante Cuerpo de la Minería de Nueva España y de su Real Tribunal General. Esta creación se suplementó al año siguiente con la sustitución del seminario metálico, por el real seminario de minería cuyo primer director Don Fausto de Elhuyar tanto contribuyó para la superación de la minería en España:

1.4.- La Minería de la Independencia a la Reforma.

El 27 de septiembre de 1821 se consumó la Independencia y el 20 de febrero de 1822 la Junta Provisional que gobernaba al país, después de la caída de Iturbide, dictó un decreto unificando la contribución sobre plata y oro a un 3%. El 24 de marzo de 1823 se hizo lo mismo con el cobre.

Muy importante es el decreto de 8 de octubre de 1823 firmado -- por el triunvirato integrado por Bravo, Victoria y Negrete porque señala las circunstancias que han de poseer los extranjeros para que puedan adquirir la propiedad de las minas: se parte así a un principio de mecanización.

Siendo presidente el General Guadalupe Victoria, por decreto del 20 de mayo de 1826 se extingue el Tribunal General de Minería y se -- crea la Junta de Establecimiento de Minería, desde luego con un funcionamiento muy distinto al que tuviera hasta entonces aquel Tribunal Colonial.

La Junta de Fomento y Administración de Minería substituyó al -- establecimiento de minería por decreto del 2 de diciembre de 1843.

Otras muchas disposiciones se crearon en ese período que fué re -- gido por la Constitución Federal de 1824, la centralista de 1836 y las bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843. Ninguna de estas dis -- posiciones supremas se refirieron específicamente a materia minera.

Con mucha claridad de juicio la doctora en Derecho, María Becerra González explica en estos términos como el dominio de las minas y el derecho a percibir sus regalías pasó del rey a la nación. (25)

(25) Becerra González María: "Derecho Minero de México.-Obra ya citada.

"La Constitución de Cadiz promulgada el 18 de mayo de 1812 en su artículo 3 hizo radicar la soberanía de la nación española dejando al monarca sólo la potestad de hacer cumplir las leyes por lo que todos los derechos anexos a la soberanía, como el dominio de las minas y el original sobre las tierras en la América Española pasaron a ser bienes nacionales de los que el Rey no podrá disponer sin permiso de las Cortes (artículo 172); - así pasó el dominio de las minas y el derecho a percibir sus regalías del rey de la nación."

Con las diversa alteraciones en los regimenes que dirigieron al país durante este período, se llegó así al triunfo del plan de Ayutla y más tarde a la promulgación de la Constitución Federal de 1857.

Desgraciadamente en esta Constitución la Federación no se reservó expresamente legislar sobre minas y como consecuencia de ello la materia quedó en manos de los Estados lo que originó necesariamente un verdadero caos en materia legislativa minera. Aunque teóricamente la materia quedaba dentro de la jurisdicción de la Secretaría de Fomento la realidad es que sus disposiciones no tenían más aplicación que el D.F. y el Territorio de la Baja California.

La cuestión de los impuestos también era caótica puesto que - - unas veces se aplicaban unos y otros otras.

Desde 1877 el Gobierno Federal se propuso unificar la legislación minera del país y esa unificación se alcanzó en diciembre de 1883 al modificarse la fracción XXI del artículo 72 que otorgaba a la Federación facultades para "dictar leyes sobre minería, naturalización, colonización y ciudadanía".

El Congreso otorgó al presidente de la República don Manuel González facultades extraorfinarias para expedir el Código Nacional de Minería.

La Secretaría de Fomento, a cargo de Carlos Pacheco integró una comisión para formular el Código de Minería. La comisión estaba integrada por el abogado Pedro Bejarano y los ingenieros Manuel María Contreras y Francisco Bulnes. Consultados los estados el proyecto se aceptó y el Código de Minería se promulgó el 22 de noviembre de 1884 empezando a regir el 1.º de enero del año siguiente.

Desde luego el criterio del nuevo Código era el tradicional: la propiedad de los recursos mineros corresponde a la nación.

El Código Minero se completó el 6 de junio de 1887 por una ley llamada "Ley de Zonas" por la facultad dada al ejecutivo para ampliar las concesiones hasta entonces otorgadas.

La Ley de Zonas motivó muchas críticas y muchas modificaciones originando múltiples decretos aclaratorios y disposiciones reglamentarias.

Así fué como se dictó la ley minera de 4 de junio de 1892 que derogó la anterior.

Dicha ley era ya una concesión sumamente grave a las inversiones extranjeras que dominaban esta actividad industrial del país.

En efecto, el artículo 10. de la ley de 1892 decía:

"La propiedad minera de los Estados Unidos Mexicanos se regirá por las siguientes bases que reglamentará el ejecutivo con sus facultades constitucionales" es decir que en realidad la ley determinaba que las sustancias enumeradas en el Código pertenecían a la Nación, pero el artículo 50. -- era contradictorio de este principio y volvía al concepto de la "Res Nullius" ya que se decía: La propiedad minera legalmente adquirida y en 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".

La Secretaría de Fomento, a cargo de Carlos Pacheco integró una comisión para formular el Código de Minería. La comisión estaba integrada por el abogado Pedro Bejarano y los ingenieros Manuel María Contreras y Francisco Bulnes. Consultados los estados el proyecto se aceptó y el Código de Minería se promulgó el 22 de noviembre de 1884 empezando a regir el 1.º de enero del año siguiente.

Desde luego el criterio del nuevo Código era el tradicional: la propiedad de los recursos mineros corresponde a la nación.

El Código Minero se completó el 6 de junio de 1887 por una ley llamada "Ley de Zonas" por la facultad dada al ejecutivo para ampliar las concesiones hasta entonces otorgadas.

La Ley de Zonas motivó muchas críticas y muchas modificaciones originando múltiples decretos aclaratorios y disposiciones reglamentarias.

Así fué como se dictó la ley minera de 4 de junio de 1892 que derogó la anterior.

Dicha ley era ya una concesión sumamente grave a las inversiones extranjeras que dominaban esta actividad industrial del país.

En efecto, el artículo 1.º de la ley de 1892 decía:

"La propiedad minera de los Estados Unidos Mexicanos se regirá por las siguientes bases que reglamentará el ejecutivo con sus facultades constitucionales" es decir que en realidad la ley determinaba que las sustancias enumeradas en el Código pertenecían a la Nación, pero el artículo 50. -- era contradictorio de este principio y volvía al concepto de la "Res Nullius" ya que se decía: La propiedad minera legalmente adquirida y en 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".

Lo que significó en buen romance que la República dejó de con
derar suyas a las minas entregando así la riqueza minera del país a in
versionistas en su mayor parte a extranjeros.

1.5.- De la Reforma a la Revolución.

Ya en la última parte del epígrafe anterior nos referimos de modo terminante a lagunas manifestaciones de la dictadura.

Al comentar la ley promulgada en 1892 señalamos que evidentemente ella representaba un entreguismo fundamental de nuestra riqueza minera y un abandono solapado pero muy real del principio tradicional -- que había regido en materia minera no solo desde la colonia sino también en nuestra sistemática precortesiana.

Uno de los pecados capitales de la dictadura fué precisamente -- aceptar inversiones extranjeras en el campo minero y en otras actividades sin control de ninguna especie y con tolerancias jurídicas sumamente graves. (26).

El régimen Porfirista siguiendo ese criterio ciertamente contradictorio dictó una nueva ley minera el 25 de noviembre de 1909 que después de considerar como bienes del dominio directo de la Nación a todos los criaderos de las sustancias inorgánicas especifica en su artículo 2o. los que son propiedad exclusiva del dueño del suelo y conduce -- de esa manera a una contradicción que fué origen de graves problemas.

La mexicanización de las actividades mineras quedó en realidad sumamente reducida porque por una parte el artículo 136 de la nueva -- ley decía:

"No podrá expedirse título de propiedad minera a favor de extranjeros que denuncien pertenencias dentro de una zona de 80 Kilómetros a los largo de la línea divisoria con países extranjeros si-

(26) Para un conocimiento de la invasión de las inversiones extranjeras durante el Porfiriato ver "Historia Moderna de México. El Porfiriato.-La vida Económica. Capítulo X del Tomo II y dentro de este capítulo 8, "el campo minero 1090 a 1105. Editorial Hermes México 1965.

no obtienen previamente permiso especial del ejecutivo de la unión....."

Por la otra el artículo 139 decía:

"Las sociedades extranjeras son incapaces para de nunciar y para adquirir por cualquier título, -- propiedades mineras o derechos reales sobre las mismas dentro de la zona que fija el artículo -- 136".

Basta estudiar detenidamente todo lo anterior para ratificar el entreguismo casi sin disfráz a que estaban sometidas todas las explotaciones mineras frente a los inversionistas extranjeros.

Fueron muchas las causas que motivaron la Revolución que se inició en 1910. Pero indudablemente el problema minero era una de ellos - y nó, de las menos importantes.

Como resumen de lo anterior bástenos reproducir el siguiente -- cálculo aproximado de las inversiones extranjeras en la minería mexicana:

CALCULO APROXIMADO DE LAS INVERSIONES

EXTRANJERAS EN MINERIA (valor 1911).....

	Pesos	Por ciento.
Estados Unidos.	Dls.249 500 000 499 000 000	61.7
Francia.	Frs.448 878 900 179 552 000	21.8
Gran Bretaña.	L. 11 688 714 116 887 140	14.1
Otros.	Dls. 10 830 000 <u>21 760 000</u>	<u>2.4</u>
TOTAL:-	817 199 140	100.0

Aquí debe concluir el capítulo referente a antecedentes ya que en realidad la Revolución y la Constitución de ella nacida más que antecedentes son precedentes inmediatos del régimen minero que actualmente existe en nuestro país.

C A P I T U L O I I

PRECEDENTES.

II.I.- La Revolución y su secuela.

La Revolución de 1910 se planteó, inicialmente, como un movimiento de protesta, de corte liberal, contra los abusos políticos de la dictadura de Díaz. Sin embargo, pronto modificó su naturaleza, convirtiéndose en un ataque frontal contra la sistemática económica establecida por dicho régimen.

Las mayorías rurales de la población mexicana habían pagado un precio muy elevado por la industrialización y modernización de la economía tal como se presentaba a principios del siglo XX. El desarrollo del país se basó en una entrega completa al capital extranjero. La estrategia del Dictador consistió en tomar cualquier medida que fuera necesaria para alentar grandes cantidades de inversiones extranjeras a venir a México con la teoría de que el capital, habilidades y mercados de que disponían los extranjeros eran críticos para el crecimiento del país.

Ya señalamos en el capítulo anterior que la entrega más absoluta a los intereses extranjeros se produjo en la economía básica del país.

Es lógico que estas inversiones extranjeras influyeran poderosamente en el descontento general que existía contra ellas y que entre el pueblo-trabajadores calificados y clase media especialmente- surgiera una xenofobia dispuesta a florecer en cuanto las circunstancias lo permitieran.

La Revolución Mexicana aparte de su carácter inicialmente político presentó desde luego singularidades según las regiones en que se desenvolvían.

Es por eso que conviene señalar a los efectos que nos ocupa la distribución geográfica de las actividades mineras en vísperas de la Revolución para entender porque en lo que se refiere al norte la inquietud por la riqueza minera y sus problemas fue indudablemente causa concomitante para la Revolución.

Tomamos de Guadalupe Nava Oteo la siguiente distribución geográfica de la minería en tres años de la Dictadura. (27)

	1877.%	1900.%	1908.%
Norte	42.25	48.66	42.39
Golfo de México	.13	-	.02
Pacífico Norte.	9.11	23.20	14.36
Pacífico Sur.	1.38	1.32	2.10
Centro.	47.12	26.82	41.13

Como vemos la zona norte, fronteriza como es lógico con Estados Unidos representaba la parte más importante de los intereses mineros y si a ella se añade el pacífico norte podemos señalar que el 56.75% de la riqueza minera existente se encontraba dentro de la zona de influencia de Estado Unidos.

Comparando este cuadro de distribución geográfica con el censo Bralow publicado por "The Economist" en abril de 1911 pondremos en correlación la distribución geográfica con la inversión americana en minas para llegar a la consecuencia de que sólo en Sonora y Chihuahua la

(27) Guadalupe Nava Oteo de la "Historia Moderna de México".- "El Porfiriato".- La Vida Económica tomo I.- Editorial Hermes México. -- página. 224.

inversión de Estados Unidos en minas era el 51.69% de la total. (28).

He aquí el cuadro tomado de dicho censo:

	Dólares.	Porciento.
Sonora.	27 829 000	29.29
Chihuahua.	21 277 000	22.40
Distrito Federal.	8 430 000	8.87
Durango.	6 520 000	6.86
Coahuila.	6 000 000	6.32
Aguascalientes.	3 682 000	3.88
Sinaloa.	3 183 000	3.35
Otras entidades.	<u>18 079 000</u>	<u>19.03</u>
TOTAL:	95 000 000	100.00

Evidentemente de él se infiere una vez más la inversión tan considerable que tenían realizada en todo el país y especialmente en el -- norte y noroeste. los Estados Unidos, en materia minera.

Es sumamente interesante señalar que la mano de obra utilizada - en la industria minera durante el Porfiriato representó un polo de ---- atracción para los trabajadores mexicanos derivado todo esto de que evi dentemente los salarios que se pagaban en las minas eran muy superiores -siendo bajos- a los que se percibían en las haciendas.

En general el jornal mínimo más elevado en la zona del pacífico-norte era a principios de siglo de pesos 1.21 y en la zona norte de --- 0.85. A partir del año 1901 estos salarios aumentaron y en 1907 oscila- ban entre 3 y 4 pesos diarios como término medio.

Los empresarios mineros americanos despreciaban profundamente el trabajo de los mexicanos y señalaban que por su pereza, sus aficiones - al alcoholismo y su falta de actividad laboral el rendimiento de los me xicanos era ínfimo y determinaba lo bajo de los salarios que debían per

(28) Andrew D Barlow: "Information of Mines In México" the Economist, - abril de 1911 pp. 1-7.

cibir. Hasta el punto llegaban esta consideraciones depreciativas para el minero mexicano que en un informe producido por el gerente de las minas de carbón de Las Esperanzas Coahuila (29). Se dice que:

"Los americanos blancos producían 10 toneladas por día, los negros ocho los japoneses 5 y los mexicanos únicamente 2."

Desde luego las condiciones de trabajo en general y con algunas excepciones eran prácticamente pésimas cuando ya alboreaba la Revolución.

En cuanto a los derechos legales de los mineros, eran prácticamente inexistentes. Un gerente de la mina de San José de García en Sinaloa propiedad de la Anglo Mexican escribía lo que sigue:

Los conflictos no pueden tener cabida bajo el actual sistema de gobierno en México.... En cuanto surge un principio de desorden o de huelga el Gobierno Federal empieza a actuar duramente contra los alborotadores. (30).

La huelga de Cananea en junio de 1906 fué evidentemente una consecuencia del entreguismo de la dictadura para con los intereses extranjeros llegándose en tal ocasión hasta hacer intervenir a los "rangers".

Uno de los escritores revolucionarios más destacados Lic. Luis Cabrera, escribía bajo el seudónimo de Blas Urrea lo siguiente: (31).

-
- (29) E. Ludlow, "The Coal Fields of Las Esperanzas, Coahuila, México", AIME Trans., XXXII (1902), pp.144-145,147.
 (30) E.A.H. Tays "Present Labor Conditions In México" A.I.M.E. Trans - XXXII (1907).- Nueva York página 624.
 (31) Luis Cabrera.- Obras Políticas.- México 1921.

"Las principales causas de descontento -- que la opinión pública ha podido precisar clasificadas según su origen aparente son las siguientes.....EL EXTRANJERISMO O sea el predominio y la competencia ventajosa que ejercen en todo género de actividades los extranjeros sobre los nacionales, a causa de la situación privilegiada que -- les resulta de la desmedida protección -- que reciben de las autoridades y del apoyo y vigilancia de sus representantes diplomáticos."

La importancia de la huelga de Cananea dentro de un prisma social se deriva de que marca la iniciación de una conciencia de clase -- en el movimiento abandonando procedimientos de tendencia anarquista y -- basados por ello más en el atentado personal que en la reivindicación -- económica. Tradicionalmente los trabajadores de nuestro país reaccionaban ante su descontento de un modo totalmente tomado de la orientación de Bakunin. Por ejemplo el ataque sufrido por un empleado de confianza de los Guggenheims que durante la construcción de una fundición en Monterrey reclamaron el hecho de que los trabajadores mexicanos percibían un salario de 0.50 diarios entre tanto que los americanos por el mismo trabajo cobrarán \$5.00. Una noche 5 hombres escogidos por sorteo entre los grupos obreros entraron en el cuarto de dicho empleado de confianza y lo golpearon hasta la muerte. Al día siguiente las tropas ocuparon la planta para prevenir cualquier disturbio.- (32).

La Revolución de 1910 tuvo así en el conflicto de Cananea el -- primer paso para un campo de acción obrera coherente que permitiera su enfoque, por reacción natural hacia la mexicanización, como veremos --

(32) Relato tomado de S. Trayol, "Out of the Southwest" New York 1911, pp.66-71.

posteriormente.

Cuándo Porfirio Diaz fué derrocado en 1911, su aparato político no cayó con él. Francisco I. Madero no heredó sin embargo la red de relaciones y entendimientos que había dado a Diaz su estabilidad inicial. El sistema de convenios diestramente equilibrados con caudillos políticos y generales de la provincia; la fidelidad de los esperanzados presuntos herederos en la capital; el apoyo del gobierno extranjero de diversos países cuyas inversiones parecían protegidas, fueron factores - que tuvo el caudillo triunfante de Tuxtepec y que faltaron en sus equivalentes por completo a Madero que se enfrentó no solamente a unos poderes legislativos y judicial adversos sino también a un ejército que el Tratado de ciudad Juárez dejó intacto y a una Constitución - la de - 1857- totalmente desprestigiada.

Durante todo el interinato de Francisco León de la Barra, fueron muy pocas las disposiciones jurídicas que surgieron con orientación revolucionaria. El norte a cuyo frente se encontraba Pascual Orozco ponía en el primer plano de sus reivindicaciones garantías para los abundantes mineros de esa región, dirigidos por dos antiguos trabajadores de Cananea, convertidos en generales gracias a la Revolución: Esteban Calderón y Manuel Dieguez.

La contradicción sustancial que había de caracterizar al maderismo surgió desde el interinato: por una parte sus vinculaciones revolucionarias con los hombres que lo habían llevado al triunfo y por otra su raigambre familiar con grupos evidentemente unidos al régimen caído. Así por ejemplo su hermano Gustavo,|financió en parte el movi-

miento revolucionario con percepciones obtenidas de una empresa que estaba construyendo una línea férrea que habría de servir a varios distritos mineros de Zacatecas (33).

La bicefalia del interinato producía una expresión constante de esa contradicción antes señalada. Aunque en las elecciones que lo llevaron a la Primera Magistratura, Madero consiguió una mayoría en la Cámara, los porfiristas siguieron dominando el Senado que no fué renovado.

Los científicos no se consideraban definitivamente vencidos y en complicidad con altos jefes del Ejército Federal preparaban el desquite. Por otra parte los revolucionarios del norte propugnaban medidas de protección para los mineros entre tanto que en el sur el agrarismo potente con Zapata a la cabeza y el Plan de Ayala como programa.

En medio de esta agitación todos esperaban las elecciones de noviembre para ver si el fin del interinato acababa con una inestabilidad que implicaba grandes amenazas.

Muchos propietarios de minas atendiendo a un requerimiento del gobierno provisional habían pagado sus impuestos anticipadamente para obtener un 5% de reducción. Cierta disminución en el bandidaje había dado más confianza a las empresas. En general no se temían por parte de las empresas medidas de carácter drástico aunque sí se esperaban más huelgas y exigencias de salarios más altos. Sin embargo los elementos más revolucionarios de la nueva situación política no escondía sus puntos de vista fundamentalmente radicales con respecto a las grandes-

(33) Citado por E.I. Bell, "The Political Shame of México" pp.48,89, - 96; Min. Mag., II (junio de 1910).

empresas extranjeras y especialmente a las mineras.

Y así el gobernador de Chihuahua Abraham González pronunciaba -
 declaraciones terminantes sobre las grandes empresas inversionistas en
 México. (34).

"Pues bien, es evidente que un pequeño --
 grupo de americanos y otros extranjeros -
 pertenecientes a grandes empresas interna
 cionales han disfrutado durante muchos --
 años de concesiones otorgadas por la oli-
 garquia de Díaz. Estas grandes concesio--
 nes han causado enormes perjuicios al pue
 blo de México.....Vamos a empezar el es-
 tudio de una legislación que habrá de po-
 ner término a esta iniquidad."

Desde luego la Revolución triunfante fué una magnífica ocasión-
 para que los trabajadores pidieran aumentos de salarios y también la -
 consagración del derecho de huelga. Ya en marzo de 1911, aún antes del
 Tratado de Ciudad Juárez, los propietarios de las minas señalaban que-
 los trabajadores más que realizar sus labores discutían en las minas -
 sobre la Revolución. Desde luego muchos hombres en esos días abandona-
 ron las minas para alistarse como soldados de la Revolución a base de
 un jornal diario de \$2.00. Una ola de huelgas se desató en todo el -
 país. Los fundidores en Velardeña, Chihuahua, Aguascalientes, Monte-
 rrey, Torreón y Mapimí así como los campos mineros de Santa Eulalia, -
 Parral, Naica, El Oro y Cananea vieron surgir paros prolongados. En --
 Chihuahua por ejemplo los obreros pidieron aumento de salarios en el -
 25%, rentas más bajas para sus habitaciones, la abolición de las cuo--
 tas para hospitales, de la policía de la empresa y de las tiendas de -

(34) Publicadas en "El Tiempo" año XXIX No. 9253 del 6 de junio de - -
 1911.

raya.

Así las cosas, en medio de una intranquilidad general, Madero asumió la presidencia el día 6 de noviembre de 1911.

La situación en el país no podía ser más grave. En el sur Zapata en franca rebeldía no tardó en proclamar el Plan de Ayala de 28 de noviembre de 1911 con el que se inicia positivamente la revolución social en México, al menos en lo que al campo se refiere.

Pero no era únicamente este problema el que se cernía sobre Madero.

Desde su nuevo exilio en San Antonio Texas, Bernardo Reyes preparaba una sublevación; en Veracruz, Felix Díaz acababa de llevarla a cabo en octubre de 1912 y en Chihuahua, Pascual Orozco y Emiliano Vázquez Gómez también había desconocido al gobierno en el mes de marzo de 1912

Para atraerse a los trabajadores mineros, Madero dictó el 4 de octubre de 1912 la ley complementaria de la ley minera promulgada por la dictadura en 1910 que establecía el "Regimen de Policía y Seguridad en los trabajos de las minas". (35)

El Reglamento referido incluye una serie de reglas de seguridad Exigia la contratación de un ingeniero titulado asistido de un primer-ayudante así como el mantenimiento de un completo plano de las minas.- Establecía instrucciones detalladas para el manejo, almacenaje y distribución de la dinamita. Exigia adecuada ventilación de los tiros. -- Contenia disposiciones especiales para evitar las explosiones de "grisú" en las minas de carbón.

(35) "Reglamento de Policía y Seguridad en los trabajos de las Minas"-
Diario Oficial CXXII No. 39 (octubre 17 de 1912.)

La ley preveía penas de prisión y altas multas para los infractores. En realidad estas regulaciones de seguridad fueron aplicadas -- hasta 1920 si bien con algunos complementos. Esta fué la única aportación legal en el aspecto minero que tuvo la administración de Madero -- que duró desde el 6 de noviembre de 1911 hasta el 22 de febrero de 1913 en que fué asesinado junto con el vicepresidente Pino Suárez en el costado norte de la entonces penitenciaría de Lecumberri.

En enero de 1912 la "Western Federation of Miners" de los Estados Unidos anunció su propósito de explotar otros yacimientos en México (36). Con objeto de evitar antagonismos el Director del Departamento de Trabajo produjo una circular señalando que los trabajadores tenían pleno derecho de formar uniones y que los patronos no podían tratar de impedirlos pero la circular de referencia tuvo poco efecto; las empresas se opusieron a casi todas las peticiones de los trabajadores-- amenazando de "lockouts" antes de acceder a cualquier demanda.

En diciembre de 1912 "Peñoles" rompió una huelga con la amenaza de cerrar durante seis meses. Más tarde el Gobierno de Madero apeló a los mineros para que se pusieran más en razón. Una huelga de fundido-- res se reprodujo en cuatro ocasiones en menos de tres meses y el go---bierno nada pudo hacer para impedirla. En el Oro la tropa tuvo que intervenir en otro paro. En Cananea el trabajo diario se redujo a nueve-- horas y el salario diario se elevó a pesos 3.50.

Pero a pesar de estos conflictos laborales y de la inquietud po-- lítica que privaba en el país 1911 y 1912 fueron buenos años para la -

(36) "México Mining Journal (febrero de 1912), 15

industria minera y se alcanzaron muchos records de producción. En 1912 numerosas minas entraron en bonanza. ASARCO informó que los beneficios obtenidos por el Departamento de Fundición habían sido los más altos - hasta entonces alcanzados en México (37). Y eso a pesar de los frecuentes ataques que sufrían las minas. Por ejemplo el que se produjo contra la mina "El Tigre" en septiembre de 1912. También en Pachuca una compañía para salvarse de mayores daños tuvo que fundir toda su existencia de oro y plata para salvarla del saqueo.

Para que se advierta numéricamente que la producción industrial de las minas alcanzó altas cifras reproducimos a continuación un cuadro referente a los años 1910, 1911 y 1912.

Años	Plata (Kgs)	Oro (Kgs)	Plomo (Kgs.)	Zinc (Ton.Met)	Cobre (Ton.Met).
1910	2,416,669	41,420	124,292	1,833	48,160
1911	2,518,202	37,120	116,758	1,593	56,072
1912	2,526,715	32,431	105,160	1,266	57,245

FUENTE. Boletín Minero X septiembre-octubre 1920.-páginas 288-289 - - "Riqueza Minera y Yacimientos minerales de México (México 1956) página 448.

II.2.- De Huerta a la Constitución de 1917

Mal empezó el año 1913 para el Presidente Madero, en el norte, los orozquistas seguían en plena rebeldía, en el sur, Zapata que lo desconoció a los pocos días de su ascenso a la Primera Magistratura, actuaba con dureza contra su régimen: Reyes de Santiago y Félix Díaz en la penitenciaría de Lecumberri, actuaban claramente en preparativos de una rebelión militar; casi toda la prensa de la Capital actuaba en contra del Gobierno. . . y el mayor enemigo del régimen maderista era sin duda el embajador de Estados Unidos, Harry Lane Wilson.

El Presidente Taft, que a principios de 1913 estaba por terminar su función presidencial era lo que James Fred Rippe llama "un imperialista moderado" (38). Incluso durante la campaña electoral, Woodrow Wilson, candidato triunfante, lo había acusado de "debilidad para defender los intereses de Estados Unidos de México" (39).

El embajador Lane Wilson; por contra, era un agresivo representante de los "Big Business" y decidido partidario de la "diplomacia del dólar". La política de Taft hacia México tomó los caracteres de agresividad extrema que le infundió dicho diplomático.

En general los círculos financieros de Norteamérica interesados en México no lamentaron la caída de Díaz y Madero llegó a contar con cierta simpatía en Estados Unidos (situación que no paso inadver-

(38) James Fred Rippe.--"The United States and México, "Happer Brothers Nueva York, 1915.-pág. 349

(39) Charles C. Cumberland, "The Mexican Revolution: Genesis under Madero" Austin, Tex. University of Texas Press, 1952, p. 200.

tida a ciertos diarios que lo acusaron de haber buscado ayuda de Washington).

No obstante varios factores pusieron fin a tan rápida cordialidad. La rebelión orozquista y los daños que ocasionó a los intereses norteamericanos hicieron que Washington pusiera en duda la capacidad de Madero para asegurar la tan deseada estabilidad interna. (40).

La agresividad del embajador Wilson y sus consejos para que -- se dieran los pasos necesarios que finalmente llevarían a la caída -- del nuevo gobierno mexicano, tuvieron su origen en varios factores. -- En primer lugar, Wilson llegó a sentir una profunda antipatía personal hacia Madero cuando éste intentó poner fin a la desmedida influencia de la embajada norteamericana negándose a aceptar sus indicaciones. La relativa independencia que el Presidente mexicano puso de manifiesto entonces, chocó profundamente a Wilson, quien acusó al vicepresidente Pino Suárez y a los ministros de Guerra y Fomento de encabezar una facción antinorteamericana dentro del gabinete maderista (41).

En segundo lugar el conflicto de intereses entre la familia Madero y los Guggenheims quienes se hallaba ligado el representante norteamericano- y ciertas medidas oficiales que en su opinión atentaban -- contra los intereses de los inversionistas norteamericanos y contra la influencia general de su país en México llevaron a Lane Wilson a buscar los medios para eliminar el gobierno maderista. Mediante una nota-

(40) Charles C. Cumberland. Obra citada página 215

(41) Frank Tannenbaum, México: the Struggle for Peace and Bread (Nueva York; Alfred A. Knopf, 1956), p.254; José Vasconcelos, Ulises --- Criollo, pp.690-691, Henry Lane Wilson, Diplomatic Episodes in -- México, Belgium and Chile (Nueva York; Doubleday, Page and Company, 1927) p.240

del Departamento de Estado de fecha 15 de abril de 1912, el gobierno de Taft advertía de la violencia orozquista haciendo responsable de ella al gobierno maderista.

Sin embargo en los inicios de 1913 la tensión mexicano norteamericana había disminuido notablemente a raíz de las entrevistas efectuadas por el canciller de Madero, Lic. Lascurain, con Taft y Knox el 2 y 4 de enero de ese año.

Fué entonces cuando el embajador Lane Wilson se aprovechó de las circunstancias internas del gobierno de Madero para favorecer primero a quienes intentaban derrocarlo y después a Huerta cuándo éste consumo su traición, derrocó a Madero y firmó el mal llamado Pacto de la Ciudadela, (estructurado y formalizado en la embajada) en la noche del 18 de febrero de 1913, con Félix Díaz quien había asumido la jefatura de los rebeldes tras de la muerte del General Bernardo Reyes el día 9 del mismo mes y año.

El gobierno surgido del Pacto de la Embajada fué la culminación de los esfuerzos del representante de Estados Unidos y de los intereses económicos a los que se encontraba ligados, entre ellos desde luego las empresas mineras. Así Wilson declaró al firmarse el Pacto de la Embajada. (42)

¡México se ha salvado. De ahora en adelante tendremos paz, progreso y prosperidad."

El gobierno de Huerta estuvo íntimamente ligado a las decisiones del gobierno norteamericano. Grande debe haber sido la sorpresa --

(42) "El Imparcial" No. del 19 de febrero de 1913 página 1.

de Huerta cuándo después de haber llegado al poder con respaldo incondicional del embajador de Estados Unidos y con el visto bueno de los inversionistas de ese país, se encontró días después de su triunfo, -- con que la nueva administración en la Casa Blanca se negaba a endosar la política americana con respecto a México de Taft y no avalaba su -- permanencia en el poder. Un cambio tan radical en la posición norteamericana no puede explicarse con la simple referencia de la derrota republicana, sino que es necesario tener en cuenta la posición del nuevo líder del partido demócrata: Woodrow Wilson (43).

En lo interno y como reacción a un conservatismo anacrónico de los republicanos Wilson aristócrata y conservador, pero atento a las transformaciones de su época- se dispuso a llevar a la práctica la "nueva libertad". El contenido de este programa político quedó establecido en su discurso inaugural (44).

"El gran gobierno que amábamos ha sido utilizado frecuentemente con fines particulares y egoístas y -- los que lo han usado han olvidado al pueblo".

A fin de mantener el equilibrio y la paz interna Wilson se propuso acabar con los más graves abusos del sistema y por ello quiso imponer ciertas restricciones a los grandes intereses económicos en favor del "hombre común". El cambio interno hubo de reflejarse en la política exterior sobre todo teniendo en cuenta que Wilson asumía en --

- (43) Wilson y los demócratas, triunfaron entonces no porque el país hubiera repudiado tajantemente la política conservadora de las cuatro administraciones republicanas anteriores, sino más bien porque la disputa entre Taft, de intervención moderada en México, con la de Teodoro Roosevelt que era partidario de acción militar debilitó al partido en el poder.
- (44) Josephus Daniels, "The Wilson Era". Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 1944 pp. 184-185.

gran medida las funciones de Secretario de Estado. Con relación a la América Latina el presidente Wilson consideraba que los Estados Unidos debían formar "naciones democráticas" por exigirlo así su interés nacional. Y así fué como Wilson en uno de sus primeros pasos pidió a Huerta que abandonara el poder.

Indudablemente, el nuevo Presidente de Estados Unidos, antiguo-profesor universitario comprendió un axioma de la política que entonces privaba en casi toda Latinoamérica: toda dictadura desembocaba en una revolución. La mejor forma de poner fin a la cadena de revoluciones era establecer un gobierno democrático que al atender los intereses de grupos más amplios garantizara la estabilidad. Era pues preciso apoyar una revolución en México para acabar con las revoluciones aunque algunos intereses norteamericanos quedaran perjudicados. (45)

La política arriba descrita que buscaba crear en México una estructura similar a la norteamericana como la forma idónea de proteger sus intereses, fué apoyada por los dos emisarios especiales que Wilson envió a México para que la informaran directamente y sobre el terreno sobre la verdadera situación que prevalecía en el país. Tanto Williams Bayard Hale, primero; como John Lind después, estuvieron de acuerdo en que la política trazada por Wilson era la única forma adecuada de alcanzar la anhelada estabilidad mexicana (46)

(45) Una exposición detallada de la tesis de Wilson al respecto se encuentra en Frederick Sherwood Dunn "The Diplomatic Protection of Americans in Mexico (Nueva York, Columbia University Press, 1933) pp. 316 y 319

(46) Lind en una carta a Bryan de 19 de septiembre de 1913, la hizo saber que el reconocimiento de Huerta, no llevaría a la pacificación de México; "No puede haber paz duradera sino se llevan a cabo ciertas juiciosas y circunstanciales reformas económicas y sociales.. los cabecillas de la rebelión, podrán no tener un valor muy especial como hombres, pero el movimiento en su conjunto tiene más mérito que el huertismo".-John Harrison, "Un análisis norteamericano de la Revolución Mexicana en 1913" Historia Mexicana, Vol. 5 pp. 613-614.

Taft, en los últimos días de su gobierno, pudo haber intentado consolidar la obra del embajador Lane Wilson, reconociendo al nuevo -- gobierno mexicano. Pero Washington quiso aprovechar al máximo la nueva situación y exigió a Huerta la solución favorable de todos los problemas pendientes entre ambos países. Huerta no aceptó de inmediato y -- Taft concluyó su período. Al asumir Wilson la presidencia intentó primero dar una solución simple; eliminar a Huerta aunque no al huertismo. Para ello pidió al general que convocara a elecciones, pero sin que él aceptara su candidatura: de amo absoluto debía convertirse en simple -- presidente provisional. Cuando Huerta rechazó las demandas de la Casa Blanca, Wilson intentó unir en torno a su política a los grupos revolucionarios mexicanos, a los gobiernos europeos con intereses en México y a los países latinoamericanos; sin embargo por diversos motivos no -- encontró la respuesta favorable que esperaba. (47).

Ante la serie de notas que Wilson envió a Huerta a fines de -- 1913 y 1914 éste pareció desconcertado y expresó al encargado de negocios norteamericanos que Wilson debía comprender que el problema central no era establecer una democracia en México, sino el orden (48). -- Como Huerta insistiera en su proposición, Wilson aprovechó la primera oportunidad -- el incidente del "Dolphin" en Tampico y las armas que se

(47) El fuerte sentimiento norteamericano que prevalecía en México impidió a Carranza colaborar abiertamente con Wilson para derrotar a Huerta. Por lo que respecta a Europa y principalmente a Inglaterra ésta creyó aún poder competir con Estados Unidos por el control del hemisferio occidental. Los países latinoamericanos siguieron las directrices de Wilson sin mucho entusiasmo.

(48) Edith D'Shaughnessy, "Una femme de diplomate au Mexique (París: Plan-Nourrit et Cie, 1918 pp. 5.55.

proponía desembarcar en México el buque alemán "ypiranga"- para respaldar sus exigencias con una demostración de fuerza; pero sin llegar a la declaración de guerra.

La ocupación de Veracruz fué la culminación de la campaña de -- Washigton contra Huerta. Así lo comprendieron sus colaboradores quienes se apresuraron a pedir al dictador que abandonara el poder para -- permitirles negociar con Wilson y salvar algo frente a Carranza.

Pero ya era demasiado tarde y poco después el país quedó en manos de las fuerzas de la revolución. El fracaso del huertismo fué producto de circunstancias tanto externas como internas pero quizá la política norteamericana fué el factor determinante (49).

Es sabido como Carranza, entonces gobernador del Estado de Coahuila fué el primero en desconocer a Huerta e iniciar la segunda etapa de la Revolución conocida con el nombre de "Constitucionalista". La -- Cámara de Diputados de ese Estado el día 19 de febrero de 1913 expidió un Decreto cuyo texto era el siguiente:

Artículo 1o.- Se desconoce al general Victoriano Huerta en su -- carácter de Jefe del Poder Ejecutivo de la República que dice él le -- fue conferido por el Senado, y se desconocen también todos los actos -- y disposiciones que dicte con ese carácter.

Artículo 2o.- Se conceden facultades extraordinarias al Ejecu-- tivo del Estado en todos los ramos de la administración pública para --

(49) David Cronon, *The Cabinet Diaries of Josephues Daniels, 1913-1921* (Lincoln, Neb.: University of Nebraska Press, 1963), pp. 43-44.

que suprima los que crea conveniente y procede a armar fuerzas para -- coadyuvar al sostenimiento del orden constitucional de la República.

Económico.- Excítese a los gobiernos de los demás Estados y a los jefes de las fuerzas federales, rurales y auxiliares de la Federación, para que escuden la actividad del Gobierno del Estado (50).

La revolución que se autodenominó constitucionalista se estructuró en el llamado Plan de la Hacienda de Guadalupe Coahuila el 26 de marzo de 1913.

Huerta al principio contuvo y derrotó a sus oponentes pero los gastos de la contienda pesaban mucho sobre la economía de su gobierno-- agravando su situación el embargo de armas dictado contre él lo perjudicó notablemente. La ocupación de Veracruz modificó notablemente la - situación porque Carranza se convirtió desde ese día en tan enemigo de los Estados Unidos como lo era ya Huerta (51).

El acceso de Huerta al poder tuvo efectos inesperados. Para impedir la salida de los metales preciosos impuso a la exportación del oro una tasa del 10% y después embargó el metal. Elevo los impuestos mineros en un 50% y duplicó el impuesto del timbre. El público empezó a atesorar los pesos plata. Para asegurar el efectivo que precisaban las compañías mineras para sus operaciones, enviaban sus metales preciosos a la casa de moneda de la ciudad de México. Con el oro en alza-

(50) Fabela Isidro: Documentos Históricos de la Revolución Mexicana -- T.I, Revolución y Régimen Constitucionalista, pags. 4-5 (1960)

(51) Cuándo solamente controlaba el noroeste del país, Carranza obligó al personal americano a que abandonara las minas de cobre de Sonora. Un estudio muy interesante sobre la actitud de las fuerzas constitucionales con respecto a los intereses mineros de Estados Unidos puede encontrarse en el libro de Roberth Kirk titulado "The - Mexican Revolution, 1913-1914" Indiana University press, 1960.

y la plata con un 20% de aumento sobre su valor normal, algunos mineros de metales preciosos que habían pagado sus impuestos y erogaciones en moneda depreciada creyeron que podían conseguir altos beneficios. Pachuca y El Oro en efecto los obtuvieron durante algun tiempo hasta que las fundiciones cerraron y los ferrocarriles tuvieron que paralizar sus actividades por falta de seguridad.

En septiembre de 1913 Huerta impuso préstamos forzosos a diversas empresas. En Monterrey a la ASARCO se le asignaron dólares 12.500,- a la Monterrey Steel Company 10.000 y a la Waters- Pierce Oil Company - 7.500. A pesar de las protestas las compañías pagaron. Esta situación se reflejó en los balances de las minas. Entre diciembre de 1910 y diciembre de 1913 las acciones mineras bajaron entre el 25 y 50%.

Y ello a pesar de que durante esa época había existido una abundancia en las vetas de las minas explotadas.

A continuación reproducimos un cuadro sobre la producción minera en México en los años 13 y 14 que es como la segunda parte del que ya produjimos en páginas anteriores referente a los años 1910, 1911 y 1912

AÑOS	Plata (Kgs)	Oro (Kgs)	Plomo (Ton.Met)	Zinc (Ton.Met)	Cobre (Ton. Met.)
1913	1.725.861	25.810	68.343	960	52.592
1914	810.647	8.635	5.703	793	26.621

FUENTE: Boletín minero, X (sept-oct. 1920) 288-289; riqueza minera y yacimientos minerales de México (México 1956) p. 448.

Como se observa la disminución fue general para todos los metales señalados en el cuadro llegando a más de 50% en la plata y a una proporción sumamente alta en el plomo.

Durante la revolución constitucionalista en efecto, la produc--

ción minera sufrió grandes paralizaciones. Las minas de Pachuca y de Jalisco así como algunas de las existentes- cobre- a lo largo de la -- frontera siguieron con sus actividades. Pero a partir del incidente -- de Veracruz y de las campañas de represalia de Villa casi se paraliza- ron totalmente. Unicamente las minas "Amparo" y "CINCO" situadas en -- Jalisco siguieron funcionando durante toda la revolución constituciona lista exportando su plata por los puertos del pacífico (52). El inves- tador americano D. Pletcher se ocupa largamente de este tema.

Las minas de cobre del norte del país se enfrentaron a una si- tuación muy peculiar. La inminencia primero y la declaración después - de la I Guerra Mundial originaron un "alza" en los precios del cobre.- La mina de "El Bolso" no fue tocada por los revolucionarios, en Cananea y Nacozari los perjuicios fueron mínimos. Su ubicación cerca de la - - Frontera les otorgó alguna protección e incluso durante ese período -- se expansionaron.

El inciso de la revolución constitucionalista planteó desde lue go múltiples problemas para la industria minera existente en el país.- Carranza, para desacreditar a Huerta desconoció cualquier pago de im- puestos hecho al Gobierno Federal, calificando a estos pagos como de - "ayuda para la reacción".

El 30 de noviembre de 1913 cuándo Carranza apenas dominaba parte del noreste del país dispuso que los impuestos debían ser pagados - exclusivamente a sus recaudadores (53).

(52) D. Pletcher, "An American Minig Company in the Mexican Revolutions pp. 19-26 University of Kentucky Press, 1941.

(53) Firmado por Carranza en Hermosillo Sonora e impreso en la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, "Decretos, circulares y demás - disposiciones expedidas por el gobierno constitucionalista, por -- conducto de la Secretaría de Hacienda desde abril de 1913 hasta -- diciembre de 1915" México 1916 página 192.

Dado que las minas estaban bajo jurisdicción federal, muchos -- propietarios trataron de cubrir los impuestos directamente en la ciudad de México. Otros hicieron los depósitos correspondientes en los -- consulados americanos y algunos se aprovecharon de las circunstancias -- para eludir el pago de los mismos. Carranza como una medida de transac-- ción dispuso que los impuestos fueron pagados solamente a su agente -- en el distrito en el cual estaba ubicada la mina.

El departamento del Estado de Washigton intercambió una serie -- de notas con Carranza sobre bases para un compromiso fiscal con las -- empresas mineras en las regiones donde Carranza tenía un dominio "de -- facto" pero de todos modos los impuestos fueron pagados doblemente en -- muchos casos por aplicación del mencionado decreto.

Inmediatamente después de su triunfo en agosto de 1914, Carranza -- abolió todas las leyes fiscales que sobre minas había dictado Huerta, -- repuso las tasas anteriores y programó una serie de nuevas dispo-- siciones fiscales para integrar en lo futuro su plan financiero. Además -- anuló todos los títulos de propiedad minera registrados bajo Huerta y -- declaró nulas todas las resoluciones dictadas por su ministro de Fomento. -- Carranza resistió todas las protestas que le fueron formuladas a través -- del Departamento de Estado. Sin embargo aceptó que los títulos -- extendidos por Huerta pudieran ser revalidados durante un período -- de seis meses. Para los revolucionarios triunfantes, la mayor parte de -- ellos de origen norteamericano, era un hecho comprobado que aunque en -- manos de extranjeros la industria minera no dejaba de ser un factor esencial -- para la economía no sólo del país sino de la Revolución.

Los tratados de Teoloyucan firmados el 11 de agosto de 1914 significaron el fin de la segunda etapa de la revolución, pero no su punto final. Bien pronto la división entre Villa y Carranza originó nuevas pugnas que siguieron ensangrentando al país y que obligaron a aquél a concentrarse en Veracruz entre tanto que los "Villistas" dominaban la capital del país.

Para los mineros esta tercera etapa de la revolución fue en realidad mucho más destructora que las dos primeras aunque tras de la crisis del año 1915 las circunstancias políticas derivadas de la I Guerra Mundial hicieron aumentar extraordinariamente el valor del plomo del zinc y del cobre.

Villa en sus luchas contra Obregón apeló a todos los medios para conseguir dinero de la industria. El 27 de julio de 1914 el gobernador Villista de Chihuahua Fidel Avila, ordenó, so pena de cancelar las respectivas concesiones, que las minas del Estado reanudaran sus operaciones. De acuerdo con esa interpretación que había de sentar precedentes incluso en el carrancismo implicaba la obligación de efectuar trabajos en la mina. El Secretario de Estado Bryan formuló inmediatamente su protesta, pero Villa la ignoró por completo (54). Hizo más aún; recogió la tesis de Fidel Avila y la generalizó mediante su decreto número 5 señalando que toda propiedad minera quedaría anulada no solamente por la falta de pago de los impuestos sino también por la voluntaria suspensión del trabajo en las minas, por el abandono de dicho

(54) John Hays Hammond "Autobiographie Nueva York 1920, página 61-64.

trabajo o por una explotación deficiente. Las minas cerradas con tal motivo podían ser abiertas previa denuncia de cualquier persona. Se daba a los mineros un plazo de 120 días para reabrir y de 90 para pagar sus impuestos (55). En respuesta las nuevas protestas de Estados Unidos Villa informó que el Decreto no sería aplicado para perjudicar las actividades legítimas de las empresas mineras sino que serviría para prevenir especulaciones de las minas sin actividad. La "Mina and Smelter Owners' Association of Mexico" cuya sede estaba en El Paso llegó al fin a un acuerdo con Villa. Los nuevos impuestos tuvieron tasas razonables a cambio de que Villa aceptara dar firmes garantías para la producción. El agente de Villa que a tal efecto se trasladó a Washington declaró solemnemente a la prensa norteamericana que la ley sobre el trabajo obligatorio en las minas no sería aplicado por el momento-- (56).

Sin embargo las relaciones con Villa seguían muy delicadas. -- Confiscó la mina de Naica y la mina y fundición de Santa Rosalía en -- Chihuahua. Pero por otra parte siempre estaba dispuesto a firmar convenios y su actitud de respeto a las industrias parecía ofrecer cierta seguridad. Propocionó guardias suyos para proteger a la fundición de -- Chihuahua y expulsó a los que trataban de organizar dentro de ella una sección de la "Internacional de Trabajadores del Mundo".

(55) Este decreto es reproducido por William Clendenen "The U.S. and-- Pancho Villa", Nueva York 1926 páginas 165-166.

(56) Frederick Dunn "Diplomatic Protection of Americans in Mexico" -- (Nueva York 1933) páginas 328-329.

El talón de Aquiles de Villa era los ferrocarriles. A cambio de carbón para mover sus locomotoras llevó oro y plata en barras desde -- Chihuahua a El Paso declarando: "Protejo al Minero de los bandidos". -- Pero desesperado por obtener los fondos que precisaba para su campaña de septiembre de 1915, Villa en julio y agosto de ese año amenazó confiscar todas las minas de propiedad americana en su territorio si -- no se le otorgaba un préstamo de 300,000 dólares en oro. El general -- Hugh L. Scott de Estados Unidos llegó a un acuerdo con Villa para suministrarle todo el carbón que necesitara para sus ferrocarriles. Villa también obtuvo "préstamos cuantiosos de todas las plantas mineras de Chihuahua. Solamente la ASARCO le entregó \$1,000,000 como "indemnización".

Hacia fines de 1915 la derrota de Villa parecía inminente y las empresas mineras trataban ya de prevenirse contra los impuestos que había de imponerles Carranza y que presumían serían sumamente elevados -- Villa irritado por estas gestiones atacó las minas de Cananea, Nacozari y el Tigre asesinando a 15 ingenieros en Santa Isabel.

Carranza elevó moderadamente las tasas hasta 1915. Aumentó los derechos de exportación del mineral de zinc en 1914 y señaló que los -- derechos de exportación del oro y de la plata debían ser pagados en -- oro (57).

El 22 de enero de 1914, Carranza ordenó una lista completa de -- todas las minas dentro de su jurisdicción con sendas relaciones de los

(57) Decretos de junio 29 de 1914 y 24 de abril de 1914 publicados en la colección ya citada en otra nota.

pagos que habían efectuado durante el año fiscal anterior. De tal modo quería eliminar a los propietarios de minas que habían eludido los pagos de impuestos a su facción. También ordenó a sus colectores pedir el pago por el último período fiscal anterior a Huerta. A pesar de estas medidas de control, la situación caótica del país hizo posible que muchos mineros eludieran los pagos. Pero al acercarse el triunfo definitivo de Carranza sobre Villa estos mineros que habían eludido pagos anteriores empezaron a preocuparse seriamente de las consecuencias de sus pasadas actitudes.

Efectivamente después de las derrotas de Villa y Zapata en 1915 Carranza empezó a promulgar nuevas leyes impositivas en la minería. Un decreto del 10. de marzo de 1915 modificó la antigua ley impositiva de 25 de marzo de 1905. Elevó las tasas de importación señalando que todos los metales refinados en México tendrían un 20% de reducción. Los objetivos de Carranza eran establecer una tasa progresiva que le permitiera obtener mayores ingresos. Pero los mineros dijeron que en las circunstancias que privaban en la industria minera tales tasas significaban una auténtica confiscación.

Tal fué la magnitud de la protesta que los mineros hicieron -- a través de la Secretaría de Estado que Carranza tuvo que dar marcha -- atrás el 31 de agosto de 1915 con medidas que en realidad "dulcificaban" el decreto del mes de marzo anterior.

Animado por esta actitud el Secretario de Estado, Lansing pidió el 21 de febrero de 1916 que el decreto de marzo de 1915 fuera anulado o modificado beneficiosamente. Tres días después Carranza rechazó la --

nota y en el abril siguiente anunció que una nueva ley impositiva empezaría regir el día 10. de mayo de 1916. Los mineros volvieron a protestar pidiendo que se retornara a la ley impositiva de 1905, sin embargo Carranza se mantuvo firme esta vez y la ley empezó a regir el 10. de mayo de 1916. Preveía un 10% de cuota "ad valorem" en la exportación del oro y de la plata y un 5% sobre los metales industriales basados en las cotizaciones mensuales del mercado. Los metales refinados en México seguían disfrutando de un 20% de reducción.

Así como la ley del 10. de marzo de 1915 se presentó como una medida de circunstancias la del 10. de mayo de 1916 fué ya un acto jurídico de un poder que a pesar de las circunstancias mostraba ya características de estructuración jurídica plena.

Las protestas americanas siguieron multiplicándose y Carranza contestó a Lansing que las cuestiones impositivas eran exclusivamente materia interior del Gobierno de México.

De tal modo las relaciones entre Carranza y las empresas mineras adquirieron fuerte tirantez en el curso del año 1916 y se agravaron durante la expedición punitiva de Pershing contra Villa.

El problema era curioso porque estando prácticamente en beligerancia Villa en contra de Carranza, todos los ataques de Villa a las propiedades mineras de norteamericanos eran endosadas a Carranza para que él los indemnizara. Fué precisamente entonces cuando Carranza dispuso legalmente que todos los extranjeros que desearan obtener concesiones en México tenían que renunciar a la protección de sus gobiernos (doctrina "Calvo" a la que volveremos aludir en frecuentes ocasiones -

en el curso del presente trabajo). También fué cuando Carranza hizo suya la doctrina de Fidel Avila, el gobernador Villista en Chihuahua disponiendo que todas las minas debían ser trabajadas con regularidad para que sus concesiones permanecieran vigentes.

Carranza en el período preconstitucional de su gobierno quiso tener siempre a la industria minera bajo su control. Así canceló un número considerable de concesiones especiales que no consideraba adecuadas y cuándo los Estados de Zacatecas y Sonora promulgaron nuevas leyes para la explotación minera las anuló para dejar todas las minas bajo jurisdicción federal. El primer paso definitivo de la nueva política minera de Carranza se realizó el 15 de agosto de 1916. Su administración exigió ya de forma firme y determinante la aplicación de la "Doctrina Calvo" a que antes nos hemos referido. Carranza en la exposición de motivos de este decreto recogió casi textualmente los razonamientos de Olegario Molina al justificar el artículo 144 de su proyecto de ley minera de 1908 (58).

Un mes después, el 14 de septiembre de 1916 Carranza dió otro paso decisivo en la modificación de la legislación minera ordenando a todas las minas que reanudaran su trabajo so pena de caducidad de sus concesiones.

Con razón, comentando este decreto dice la doctora María Bece--rra González lo siguiente:

(58) Olegario Molina, Ministro de Fomento en 1908 fué obligado a renunciar por dicho proyecto, ante la presión de los mineros norteamericanos.

"En el mes de septiembre de 1916 don Venustiano Carranza, en su carácter de primer Jefe del Ejército Constitucionalista, expidió un decreto que, en ciertas ocasiones, ha pretendido tomarse como base para declarar la caducidad de algunos fondos mineros: aunque; en obsequio a la verdad, debe advertirse que esto sólo se ha hecho en casos especiales y en forma esporádica y que, en general, nuestras autoridades han considerado que dicho Decreto no tiene aplicación ni puede afectar a los derechos adquiridos por los titulares de concesiones mineras" (59).

La importancia indudable de este Decreto queda demostrado por las circunstancias que lo produjeron y así leemos lo que sigue en su exposición de motivos.

"Que en las leyes mineras de México anteriores a la vigente y a la que la precedió, se consideró de utilidad pública conforme al principio antes mencionado, el trabajo de las minas, las que se concedían precisamente bajo 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; haciéndose consistir dicha utilidad en que debían explotarse para beneficio de la Nación todas las venas metalíferas ocultas en el seno de la tierra, y en las ventajas que tal explotación traía para el erario público, conceptuándose inconveniente, tanto para el desarrollo de la industria minera, y por

(59) María Becerra González.- Obra citada.

lo mismo, para la industria del país en general, que este ramo de la riqueza nacional quedase exclusivamente sujeto a la voluntad de los concesionarios, los que podrían en tal caso, paralizarlo a su antojo".

"Que la Ley Minera vigente, reservando a la Nación la propiedad de las minas, creyó no obstante, el conceder a los particulares o corporaciones du ominio, someterlo sólo a la condición del pago de un impuesto; dejando abandonado a la iniciativa individual de los concesionarios, el laboreo de ellas, de manera que estuviese a su arbitrio trabajarlas o tenerlas paralizadas indefinidamente."

"Que esta ley, además de que ha producido el efecto de favorecer sólo las grandes especulaciones, hacer imposible la explotación de los trabajadores sin capital y de concentrar todas las negociaciones importantes en manos de capitalistas extranjeros, los que, más -- que emprender trabajos útiles, se limitan al juego de valores de bolsa, ha traído el inconveniente gravísimo de formar el acaparamiento de grandes extensiones de yacimientos y venas metálicas que están así substraídas a una explotación fructuosa para los intereses públicos."

Como vemos este Decreto vinculaba el concepto de la función -- social al de la concesión y por eso imponía la obligación de trabajar las minas para que la concesión no quedara anulada.

Indudablemente el principio que animaba a dicho decreto es el -- que considera que el derecho del Estado sobre el subsuelo otorga a la materia un carácter de Derecho Público. El Estado cede a los particu-- lares la explotación de la riqueza minera y por lo tanto la concesión-- es simplemente un acto de soberanía que no puede crear derechos al con

cesionario frente al Estado ya que éste en cualquier momento pueda - -
restringir o revocar la concesión.

II.3.- La Constitución de 1917.

Para coordinar todos los puntos doctrinales de la Revolución e integrarlos en una forma jurídica Carranza convocó a la Convención de Querétaro el día 10. de noviembre de 1916 a fin de preparar una nueva Constitución.

Muchos de los lugartenientes de Carranza habían planteado la necesidad de dictar una Nueva Constitución desde 1914, pero Carranza fundamentalmente conservador no quería sino modificar algunas disposiciones de la 1857 (60). Con la tregua obtenida con Villa y Zapata en 1915 las peticiones de una nueva constitución se hicieron más apremiantes - Además el Plan de Guadalupe era una simple declaración de principios políticos y por lo tanto no servía como pauta o esquema a la revolución social. El sector izquierdista de la revolución exigía ya que muchos de los decretos dictados por Carranza se integraran en la Constitución como postulados y realizaciones del movimiento triunfante. Además esas disposiciones ya dictadas por Carranza antes de la Constitución ya habían hecho absoleta a la típicamente liberal de 1857. Es por eso que Carranza convocó a la convención referida que había de iniciarse en Querétaro en la fecha citada para preparar una nueva Constitución que había de promulgarse el 31 de enero de 1917. (61).

-
- (60) Carta de Carranza a Eliseo Arredondo de la Embajada de México en Washington de fecha 3 de febrero de 1915 reimpressa por Félix F. - Palavinci, "Un nuevo congreso constituyente" Veracruz 1915 pág. 3
- (61) Randolf L. Melgarejo y J. Fernández Rojas "El Congreso constituyente de 1916 y 1917, México 1917 páginas 117-132.

Desde luego las elecciones para el Congreso Constituyente se efectuaron dentro de unas condiciones "sui generis", ya que para ser candidato se exigía "un pasado revolucionario". Obregón fué sin duda el líder izquierdista de esa campaña como Carranza lo fué de las derechas dentro de la Revolución. Más es indudable que tan extraño conglomerado supo llevar a cabo tan indudable acierto su misión constituyente.

Carranza se dirigió a la convención del 10. de diciembre de -- 1916 para proponer sus reformas (62).

Con respecto a determinados problemas sociales sobre la tierra y sobre problemas laborales solicitó únicamente que el artículo 27 de la Constitución de 1857 fuera modificado en algunos puntos menores -- dentro de los que se incluían la inserción de la Cláusula Calvo. También debía conservarse el artículo 5 de la antigua Constitución que señalaba ciertos derechos a los trabajadores protegiéndolos especialmente contra el peonaje. Señaló también que las otras reformas que -- aparecían necesarias podían muy bien ser objeto de disposiciones posteriores que modificaran la Constitución a medida que apareciera la -- necesidad ingente de hacerlas. Las palabras de Carranza desataron arduas discusiones entre derechistas e izquierdistas. Carranza comisionó a su secretario de Fomento Pastor Rousix para que defendiera sus -- puntos de vista. Rousix, hombre capaz, respetado por la asamblea pre-

(62) Randolf Melgarejo y Fernando Rojas páginas 136-137, obra citada.

ció las comisiones para la discusión de los artículos 5, 27 y 123 de la futura Constitución.

Los artículos 27 y 123 eran la base social de la futura constitución puesto que determinaban los derechos de los trabajadores y el régimen jurídico de la propiedad.

El artículo 123 fué aprobado en una sola tarde constituyendo el estatuto laboral que hoy sigue rigiéndonos.

En cuánto al artículo 27 sobre la propiedad, tiene una historia tormentosa. El proyecto de Carranza no tocaba el fundamental problema de la distribución de la tierra y de la propiedad del subsuelo. José Natividad Macias denunció el proyecto de artículo que fué remitido por la Asamblea a la Comisión que presidía Rousix, para su revisión. Rousix apeló al consejo de Andres Molina Enriques que no era constituyente pero el destacado miembro de la Comisión Nacional Agraria, Rousix, Molina Enriques, Lugo Macias y Rafael de los Ríos escribieron el texto del artículo en 10 días. Después de múltiples discusiones el artículo con otras modificaciones fué presentado a la Asamblea el 29 de junio de 1917 por la tarde, a fin de que pudiera estar aprobado antes del día 31. Tras de otras discusiones el artículo fué aprobado a las 3.30 de la mañana del día 30 de diciembre de 1917. Y de este modo los derechos de propiedad en México sufrieron una honda transformación: el liberalismo económico había muerto legalmente en México.

En la base del artículo 27 se encontraba el deseo de retornar a un sistema mediante el cual el Gobierno de México tuviera sobre la propiedad el mismo control que el Rey poseyera en los tiempos colonia-

les. La nación se reservaba el derecho de establecer en la propiedad privada las limitaciones precisas para promover el desarrollo social y económico basándose en el principio de que los derechos de la comunidad son siempre superiores a los de los particulares. En resumen el artículo 27 quedó estructurado mediante una combinación de la tradicional doctrina española con el nuevo concepto revolucionario sobre los derechos de propiedad.

Aunque después volveremos a insistir sobre este tema señalemos paralelamente al "nuevo" concepto de la propiedad como función social que la Constitución recogiendo la indudable xenofobia que animaba a los constituyentes, limitó las actividades de los extranjeros en las fracciones I y IV de su artículo 27. La fracción I contiene la disposición de que solamente los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen el derecho de adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones. Estas disposiciones afectan también el otorgamiento de concesiones para la minería, así como el aprovechamiento de combustibles minerales y la utilización de las aguas.

Los mismos derechos pueden ser concedidos por el Estado a los extranjeros. Requisito para ello es que el extranjero convenga ante la Secretaría de Relaciones Exteriores en considerarse como mexicano respecto de estos bienes y a renunciar a la protección de su gobierno. Si el extranjero no cumple con esta renuncia sus bienes pasarán a manos de la nación. Esta disposición se apoya en la aplicación de la cláusula Calvo, desarrollada por el diplomático y jurisconsulto argentino --

Carlos Calvo (1824-1906) y que forma la base jurídica para los derechos y deberes que tienen los empresarios extranjeros que invierten en México. Se le debe entender como contramedida jurídica a la teoría del intervencionismo que encontró mucha aplicación en aquella época. Según esta última teoría, cualquier daño ocasionado a un extranjero es equivalente a un daño al país cuya ciudadanía posee el extranjero en cuestión. Esto justificaba una inmediata intervención diplomática y, en caso de que éste fuera infructuosa, una intervención militar -- contra el país. Según Calvo, los extranjeros, por el hecho de que no tenían que someterse a los tribunales del país huéspedes, adquirían una posición privilegiada respecto a los nacionales; una situación -- que, según su concepción, no podía ser aceptada por el país anfitrión. La teoría de Calvo encontró en México su expresión en el compromiso contractual asentado en el artículo 27, fracción I, de la Constitución de 1917 y que, de allí derivado, ha sido adoptado explícitamente en todo estatuto mexicano de sociedades mercantiles cuando los extranjeros son parte del mismo. La cláusula Calvo contiene en síntesis tres rasgos básicos: 1).- El Derecho a aplicar en las relaciones jurídicas es el derecho del país (es decir, en este caso el derecho mexicano); - 2).- El extranjero se coloca bajo la jurisdicción de los tribunales -- locales en todas las cuestiones que atañan el contrato; y 3).- El extranjero renuncia a la protección diplomática de su propio gobierno. - En la aplicación de esta cláusula México es el país dominante en América Latina. Tiene importancia menor en Uruguay, Brasil, Colombia y -- Honduras. Las únicas naciones del subcontinente en las que no rige es-

ta disposición son la República Dominicana y Haití.

En el artículo 27, fracción I, se señala además que los extranjeros no podrán adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas en una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas. Fueron afectados por esta restricción muchos norteamericanos que, especialmente en el siglo XIX durante la guerra de secesión poseían fincas en el norte de México. Esta disposición, más que por --razones económicas, fue determinada por consideraciones de seguridad y defensa. Desde la vigencia de la prohibición, ha sido el propósito del gobierno mexicano comprar las propiedades que todavía estaban en manos de extranjeros y entregarlas a mexicanos.

La fracción IV del artículo 27 contiene la disposición de que las sociedades mercantiles por acciones no podrán adquirir, poseer o administrar fincas rústicas para su explotación agrícola; sin embargo, en la medida en que las sociedades de esta clase se dediquen a la explotación de cualquier industria fabril, minera o petrolera, o para algún otro fin que no sea agrícola, podrán adquirir, poseer o administrar terrenos: sin embargo, sólo en la extensión estrictamente necesaria para ello. La decisión sobre la extensión de los terrenos que sepondrán a su disposición será tomada en cada caso por el Ejecutivo de la Unión, o los de los Estados. (63).

(63) Una interesante información sobre todo este problema se encuentra en Juan Steta: "Mexican Legislation on Foreign Investment" Report on the Seminar for Foreign Executives Residents of Mexico" Ixtapan de la Sal, Edo., de México, mayo de 1967 páginas 11-14.

Con respecto al régimen de la propiedad establecido por las restantes disposiciones del artículo 27 de la nueva Constitución hemos -- de señalar que como dice Katzarov la primera Guerra Mundial ejerció -- una profunda influencia en la solución de los problemas económicos y -- particularmente en las aspiraciones que se manifestaron en lo concer-- niente a la reacción de la legislación frente a la propiedad. Pero sin dejar de señalar que los acontecimientos exteriores tuvieron una indudable influencia sobre la Constitución de 1917 hemos de señalar que -- esta se avocó a resolver problemas determinantes de nuestra propia singularidad histórica (64).

Antes de 1917 los fenómenos políticos eran el tema casi único -- de la legislación. A partir de esa fecha los problemas y fenómenos --- económicos adquieren indudable primacia hasta el punto de que el citado autor señala que el acontecimiento más destacado de ese período es la realización casi simultánea en dos países tan alejados como México-- y la URSS y en condiciones radicalmente diferentes, de las ideas y de los objetivos de la nacionalización.

Aclaremos que nuestra Constitución en realidad si contiene como meta la nacionalización como veremos en otra parte de este mismo trabajo; pero marca legalmente a través de la mexicanización toda la etapa que ha de seguirse para alcanzar dicho fin (65).

Según vimos en realidad el concepto de la propiedad como un de-

(64) Katzarov K. "Théorie de la Nationalisation, Editora La Baconnière, Neuchatel, 1960 página 32.

(65) Katzarov, L. obra citada página 32.

recho real fue heredado de la Corona de España, pero a través de él, - por las condiciones de nuestra vida pública siempre influenciadas por Estados poderosos, el sentido nacionalista se introdujo como una cuña - hacia la mejicanización que tratándose de proyecciones básicas de la - infraestructura habían de conducir necesariamente a la nacionalización

La Constitución de 1917 contiene así en su artículo 27 una concepción de la propiedad, de su destino, de su transferencia y de su -- utilización que abarca no sólo la estructuración socioeconómica de México en la fecha de su promulgación sino también una meta jurídica que apenas estamos alcanzando.

En términos generales se considera que la superestructura jurídica es consecuencia de las relaciones económico-sociales que regula.- Es decir que las relaciones referidas son las que determinan la superestructura jurídica correspondiente. Pero la Constitución de 1917 varió este aspecto general del problema, no se avocó solamente a regular la situación económico-social existente, sino que proyectó su acción - reguladora hacia finalidades futuras haciendo posible que en México -- los preceptos constitucionales pueden ser en muchas ocasiones metas -- hasta de partidos políticos que las toman como programa.

Analizando el artículo 27 en su parte inicial leemos que:

"La propiedad de las tierras y aguas -- comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originalmente a la Nación la cual ha tenido y tiene derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada" (66).

(66) Párrafo I del artículo 27 de la Constitución de 1917.

Evidentemente esta declaración general de principio es la más importante con respecto a la propiedad ya que tierras y aguas corresponden originariamente a la nación. La propiedad privada es pues una función derivada que no se suprime ni se niega sino que sufre por el texto constitucional una evidente "capitis diminutio".

Pero hay otro aspecto sumamente importante, la propiedad primaria que así se establece pertenece no al Estado y sí a la nación. A este respecto Katzarov dice con singular acierto: (67)

"Otro elemento llama la atención en esta parte del texto del artículo 27 de esta constitución. La propiedad primaria, verdadera de la tierra y de las aguas no pertenece al Estado, sino a la "nación". Evitando la palabra "Estado" y substituyéndola por la de "nación", el legislador ha querido también subrayar la prioridad del elemento social y económico en la naturaleza de la propiedad de Estado sobre el elemento de la soberanía y del poder".

Analizando después el párrafo 3 de dicho artículo 27 se lee -- que corresponde a la nación "el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público". Es decir que esas modalidades son las que surgen de la necesidad sentida por la colectividad nacional. La Constitución, de ese modo consagra la función social; que compete a la nación y le proyecta sobre la propiedad que debe tomar las características que a la nación conviene.

El texto constitucional señala también la disposición que no -

(67) Katzarov K, obra citada página 159.

se puede transformar en propiedad privada cualquier porción de la tierra o del agua. Las riquezas naturales (artículo 27, párrafo cuarto) - y las aguas territoriales (artículo 27, párrafo quinto) no puede nunca en ningún caso, convertirse en propiedad privada. (68)

El elemento nuevo de esta disposición, es la amplísima definición que de las riquezas naturales, que son propiedad exclusiva de la nación, y que por lo tanto, no pueden ser, ni quitadas ni enajenadas.

De este modo, como la propiedad de la tierra y de las riquezas naturales, pertenece a la Nación, y la propiedad privada se encuentra dotada de funciones sociales, en realidad el ejercicio de toda industria -incluida -desde luego la mineria- está colocada en un estado de dependencia orgánica frente a las funciones del Estado.

El artículo 27 de la Constitución Mexicana, en su integridad es el primer reconocimiento otorgado por la Legislación en el nivel Constitucional, a la posibilidad de una nacionalización más o menos amplia dentro del marco de la industria nacional.

(68) Especialmente:...."todos los minerales o sustancias 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 extraían metales y metaloides, utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas por las aguas marinas de modo directo;- 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 y sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos.....(artículo 27, párrafo 4o. de la Constitución).

En resumen que, puede ordenarse este artículo en cuanto a las--
clases de propiedad que establece, en los siguientes conceptos:

- 1.- "Propiedad de la Nación", inalienable, (Artículo 27, párrafo 6.)
- 2.- "Propiedad de la Nación" alineable, susceptible de constituirse en propiedad privada.
- 3.- "Propiedad Derivada", de la que figura en el punto 2, pero que pertenece sin embargo, funcionalmente dependiente de la Nación, (Artículo 27, párrafo 3).

Apoyándose en este Artículo 27 de la Constitución, México ha --
emprendido transformaciones radicales en toda la infraestructura y bás--
tenos señalar, el efecto, la nacionalización de los ferrocarriles de -
México, (23 de junio de 1937); la nacionalización de la industria pe--
trolera, (Ley de 18 de diciembre de 1937), y Decreto aplicatorio, de -
18 de marzo de 1938). (69)

Ya en pleno período de Avila Camacho, se produjo el mismo fenó--
meno en la industria eléctrica: En 1960, y con el propósito de conti--
nuar con los planes de electrificación nacional, el Gobierno Federal -
adquirió la Compañía Impulsora de Empresas Eléctrica, filial de la - -
American & Forsign Power Co., integrada por 29 plantas que proporciona
ban servicio a una parte importante del país. Su denominación actual -
es "Industria Eléctrica Mexicana", y desde mediados de 1968 se ha inte--
grado el sistema de la Comisión Federal de Electricidad.

(69) Lauterpacht, M. En su libro, "Les Effets internationaux des Na--
tionalizations, en su página 120, dice: "El hecho de la sustrac--
ción de la propiedad de las compañías petroleras en México, en --
1937 y 1938, era generalmente referido como una exporpiación, te--
niendo, sin embargo, todos los caracteres de una nacionalización.

En el mismo año de 1960, el Gobierno Federal compró, en el Mercado de Valores, a través de la Nacional Financiera y del Banco de México, S.A., la mayoría de las acciones de The Mexican Light and Power Co. El Gobierno operó esta empresa bajo el nombre de Cía. Mexicana de Fuerza Motriz. En ese año, después de haberse re-estructurado, cambió su denominación por la de Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S.A. En los años anteriores a 1960, se adquirieron otras plantas, medianas y pequeñas, que quedaron bajo el control de la Comisión Federal de Electricidad.

Para 1968, el Gobierno Mexicano ejercía el control sobre el 83.2 de la capacidad eléctrica instalada, que ascendía a 6.2 millones de KW, y sobre el 88.3 de la energía generada, que fué del orden de los 26,000 millones de KWH.

Esta aplicación última de los principios de nacionalización, -- por vía indirecta, fueron citados con detalle porque los considero como un corolario de la mexicanización, que ya se apunta firme, desde luego, en la minería, mediante la Ley Reglamentaria del Artículo 27 de la Constitución. Como preámbulo para esta ley, que desde luego será analizada en una parte posterior de este trabajo, el 6 de enero de 1960, se establecieron modificaciones esenciales a los párrafos 4o. y 6o. del Artículo 27 de la Constitución, quedando éstos redactados como sigue:--

(70) Nueva redacción de los párrafos 4o. y 6o. del Artículo 27 de la Constitución, según Decreto aparecido en el Diario Oficial del 20 de enero de 1960, con su adición en el mismo Diario, del 29 de diciembre de dicho año .

"Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales - de la plataforma continental y los zóca los 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; líquidos o gaseosos...."

" En los casos a que se refieren los párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable a 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 4o.; 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 declaraciones correspondientes se harán por el Ejecutivo, en los casos y condiciones que las Leyes preveen."

El párrafo segundo de nuestra Constitución, se refiere, específicamente, a la expropiación, señalando que, "Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

En realidad, se tiene la tendencia, como quedó arriba expresado a confundir la expropiación con la nacionalización; ésto exige un estudio detenido de la expropiación a que nos avocaremos posteriormente, - al analizar la Ley de Expropiación vigente, de 23 de noviembre de 1936, publicada en el Diario Oficial del 25 de noviembre siguiente.

A los efectos del presente Inciso, podemos considerar que basta la exposición anterior para determinar las variantes sustancial que tuvo el concepto de propiedad en la Constitución de 1917. Con la promulgación de la Constitución, se convirtió en asunto urgente, promulgar una nueva Ley Minera, conforme a los preceptos establecidos en el Artículo 27.

El problema era difícil para el Gobierno, por la dificultad de conciliar los intereses de las compañías mineras, con las disposiciones de la nueva Constitución. El Gobierno, con cierto eclecticismo, muy característico de Carranza, quiso eludir el problema, prometiendo que las disposiciones económicas que debían derivarse del Artículo 27, no serían aplicadas. El caos de la Revolución, había arruinado por completo a muchas empresas mineras, que no aceptaban volver a invertir nuevos capitales, a base de promesas que, en último término, dependían de la sola voluntad personal de Carranza, porque estaban en contradicción con los preceptos constitucionales. Además, en 1917-1918, todavía la intranquilidad en el país era grande, y cualquier garantía federal, --

era meramente teórica en algunas regiones donde imperaba, no solamente la guerra civil, sino también el bandidaje.

A fines de 1917, el Secretario de Industria, Comercio y Trabajo, convocó a un Congreso Nacional de industriales, para discutir las consecuencias de la aplicación de los Artículos 27 y 123, sobre la economía del país. Contra lo que podía suponerse, las conclusiones del Congreso no fueron tan definitivamente contrarias a la nueva Ley, como se había creído. (71).

Con referencia al Artículo 123, las conclusiones del Comité Minero objetaron precisamente la idea de los salarios mínimos, que consideraron como "incosteable, práctica de la Escuela Socialista; pero en definitiva, los mineros estaban dispuestos a aceptar sus obligaciones legales si se les garantizaba plenamente un "trato justo" por parte del Gobierno. Pidieron un plazo, antes de que las leyes reglamentarias fueran promulgadas, y especialmente, para tener tiempo de organizar -- una Cámara Minera, que pudiera llevar la voz de sus intereses, deseos, y necesidades. Incluso, insistieron en que la Ley Reglamentaria del Artículo 123, n fuera promulgada antes de 1930.

Con respecto al Artículo 27, todas las facetas y disposiciones del mismo, fueron duramente atacadas por el Comité Minero, señalando -- que su carácter socialista, venía a significar la anulación completa -- de la Propiedad Privada, por su carácter terminantemente socializante.

Apareció, incluso, la tendencia a negar el poder soberano de la

(71) F. Roel y Antonio R. Ortiz: "El Artículo 123 de la Constitución de 1917 y su Influencia sobre las Industrias Minera y Metalúrgica"; -- Consideraciones presentadas al Congreso por la Sección de Industria Minera". Monografía No. 5, Primer Congreso Nacional de Industria--- les, organizado bajo el patrocinio de la Sría. de Industria, Comercio y trabajo. (México 1917).

Asamblea Constituyente. Desde luego, los congresistas comprendieron - que no tenían probabilidad alguna de que el Artículo 27 fuera revisado. Pero mediante su firme oposición, quisieron, cuando menos, alargar el plazo para que dicho Artículo 27, fuere reglamentado.

Con el Congreso, el Gobierno advirtió que era preciso preparar con la mayor rapidez, una nueva Ley Minera, ya que la de 1910, estaba en total contradicción con los nuevos preceptos Constitucionales. (73)

Efectivamente, nada se hizo en este sentido, de momento, la -- nueva Ley Minera se promulgó en 1926- pero muchas de las ideas que se expusieron en el mencionado Congreso y que no eran contrarias a la -- Constitución, tuvieron cabida en las Leyes de 1926 y 1930. De modo -- sorpresivo, el Comité de Minas, a este respecto, aceptó cerca de la - mitad de las sugerencias del Gobierno, si bien se opuso, terminante-- mente, a la otro mitad. Los propietarios de las minas pusieron espe-- cial empeño en declarar que, fuera de sus deberes de mantenimiento de los trabajos en una escala mínima, y de acatar los Reglamentos de Policía y Seguridad, recababan tener completa libertad en su actividad-- industrial y en sus operaciones en el número de sus trabajadores y en la planificación técnica de sus operaciones. El Gobierno Mexicano no quiso destruir esta oposición porque necesitaba de la industria minera para su reconstrucción económica. Dejó en suspenso el problema que, como veremos, fué resuelto por Calles, 9 años después.

(73) Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, Departamento de Minas, Proyecto de Ley Minera, (No fué publicada entre 1917 y 1918) También en la Secretaría de Fomento, Boletín Oficial, Epoca 4, I, (Marzo de 1917), páginas 273-379.

Para dar una idea exacta de la situación de la industria minera en los años que siguieron a la Revolución Constitucionalista, re--
 producimos a continuación, una gráfica sobre la producción de la in--
 dustria minera mexicana, en los años 13 a 17.

PRODUCCION DE LA INDUSTRIA MINERA MEXICANA, 1913-1917

Año	<u>ORO</u> Kgs.	<u>PLATA</u>	<u>COBRE</u>	<u>PLOMO</u> (Ton. Métricas)	<u>ZINC</u>	<u>CARBON</u>
1913	25,810	2,199,107	52,592	68,343	960	600,000
1914	8,635	856,787	26,621	5,703	793	780,000
1915	7,358	1,230,850	206	19,971	5,806	450,000
1916	11,748	925,993	28,411	19,971	37,449	300,000
1917	23,542	1,306,988	50,946	64,125	45,181	430,820

FUENTE: Debido a un error tipográfico esta cantidad fué dada como - - -
 205,978 Kgs. en las estimaciones publicadas en el Boletín Mine--
 ro, en 1920. El error fué corregido en posteriores ediciones -
 del Anuario de Estadística Minera, pero González no hizo esta--
 corrección en su Recopilación. (74).

(74) J. González Reyna; "Riqueza minera y yacimientos minerales de Mé--
 xico". (México, 1955), página 448.

11.4.- El postconstitucionalismo hasta Calles.

La industria minera mexicana se fue recuperando lentamente entre los años 1917 y 1918. Algunas empresas no habían sufrido mucho durante la Revolución: Cananea, Nacozari, El Boleo.... Las que sí habían sido dañadas, empezaron a revivir en esos años: Fresnillo, Sombrerete y Mazapil en Zacatecas; la ASARCO reabrió su fundición de Sombrerete en -- San Luis Potosí; El Oro en Guanajuato volvió a trabajar...Únicamente - en el sur siguió la revuelta constante debido a las actividades del zapatismo..Carranza tuvo cuidado de aplicar las nuevas disposiciones sobre minas derivadas de la Constitución, con la máxima benevolencia para no desaprovechar la coyuntura favorable que para la industria se derivaba de la situación creada por la Guerra Mundial ...Sin embargo, y a pesar de las precauciones tomadas, la seguridad en los ferrocarriles todavía no era completa y de vez en cuando algunos trenes eran dinamitados. Muchas empresas mineras preferían en algunas ocasiones aceptar la "protección" de algunas gavillas a defenderse o a alcanzar un res--guardo no siempre muy eficiente del Gobierno.

ASARCO abrió su función de Monterrey en abril de 1917 y la de - Matehuala al mes siguiente....Pero las actividades de Villa en Chihuahua, Sonora y Durango no permitieron que se abrieran las funciones de Chihuahua y Velardeña. Cuando por fin abrió la ASARCO su función de Chihuahua, invirtió un millón de dólares más en su capital, convir--tiéndose en la fundición más grande del mundo.

Como ya quedó dicho, Carranza tomó una actitud tolerante para - con la industria minera desde mediados de 1917...Esta actitud se acen--tuó año siguiente y por ejemplo, el 27 de agosto de 1918, toda la ma--

quinaria minera y sus partes, fueron admitidas en México, sin pago de derechos (75)

Cuando el Decreto que suspendía la aplicación de las tasas impositivas que señalaba la ley de lo. de mayo de 1916 Carranza promulgó otra nueva ley el 26 de abril de 1918 para rebajar las tasas de 1916.- Las tasas eran diferentes para cada metal yendo desde el 8% para el oro y la plata hasta el 3% para otros metales y el 1% para el zinc. El cobre fué sometido a una escala variable. Los impuestos de los Estados fueron limitados y finalmente la ley ofrecía un plan para el pago de los impuestos atrasados: si la mina reiniciaba sus actividades antes del lo. de enero de 1919, las Penalidades serían reducidas.

Carranza también limitó las restricciones para las concesiones extranjeras en las minas a-pesar de la cláusula "Calvo" convertida en precepto constitucional. Tuvo que hacerlo con mucho cuidado porque el sector izquierdista consideraba estas disposiciones de la Constitución como un factor absolutamente preciso para la tendencia nacionalista -- que había inspirado las disposiciones más importantes de dicha Carta Magna.

Carranza firmó una nueva ley impositiva el 27 de junio de 1919 que en realidad sirvió de pauta para toda esta materia de impuestos en la industria minera. Dividió los impuestos en tres categorías: los que afectaban a la propiedad de la mina; los referentes a la producción y refinamiento y los que tenían por base la acuñación y los ensayos de -

(75) Gobierno provisional de la Nación.-Colección de Leyes 1918, p 92-94

los metales. La escala móvil para el cobre se mantuvo. Cinco meses después de promulgada esta ley el "alza" del mercado de la plata exigió una revisión en sus tasas impositivas que fueron aumentadas en un dólar por onza, al terminar la I Guerra Mundial. Cuando el "alza" terminó la tasa volvió a su nivel anterior. Estas nuevas leyes colocaron a la plata, al igual que el cobre en una escala impositiva móvil que en realidad dependía del mercado de Nueva York.

Carranza fué asesinado el 20 de mayo de 1920 y fué sustituido en la presidencia por Adolfo de la Huerta en calidad de Presidente provisional entregando el poder a Alvaro Obregón el 10. de diciembre de 1920.

Con el ascenso de Obregón al poder la "tibieza" del régimen anterior tomó otro carácter y Obregón entabló inmediatamente con Estados Unidos conversaciones tendientes precisamente al estudio y aplicación del artículo 27 de la Constitución. En realidad en Bucareli, los acuerdos fueron más bien teóricos que efectivos, La tibieza revolucionaria fué cubierta por una serie de conceptos retóricos que trataban de esconder el hecho de que en realidad la Constitución o nó se aplicaba de un modo completamente teórico. El grupo sonoreense pese a haber hecho suyo el "slogan" de "México para los mexicanos" tanto en materia minera como en lo referente a la petrolera tuvo que dar marcha atrás en la aplicación de los preceptos fundamentales de la Constitución de 1917.

Las administraciones repúblicas de Harding y Coolidge no hubieran consentido en esos momentos una aplicación real del artículo 27 y por eso Obregón inclinó la cabeza en Bucareli con respecto al petróleo y a otros muchos problemas que se le presentaron en la industria mine-

ra. Sin embargo desde luego las compañías aceptaron que eran concesionarias y no propietarias de las minas y adoptaron una posición más comprensiva que la que regían las compañías petroleras.

Las compañías más Fuertes adquirieron numerosas propiedades. -- ASARCO construyó una serie de explotaciones en Parral y en Sierra Mojada: La American metal amplió sus actividades en el norte de Durango y en Santa Eulalia. Durante 1919-1920 estas expansiones figuraban en todos los reportes.

PRODUCCION DE LA INDUSTRIA MINERA MEXICANA 1918-1924.

AÑO	ORO KGC.	PLATA	COBRE TON. METRICAS	PLOMO	ZINC.	CARBON.
1918	25,313	1,944,542	70,200	98,837	20,699	781,860
1919	23,586	2,049,898	52,272	71,376	11,560	728,374
1920	22,864	2,068,938	49,192	82,518	15,651	715,789
1921	21,275	2,005,143	15,228	60,513	1,257	734,980
1922	23,276	2,521,832	26,978	110,456	6,142	932,550
1923	24,162	2,824,599	53,372	155,720	18,481	1,261,541
1924	24,647	2,844,104	49,113	165,063	24,659	1,226,696

FUENTE:

J. González Reyna, Riqueza minera y yacimientos minerales de México (México, 1956), p. 448.

El presidente provisional Adolfo de la Huerta por decreto de 24 de noviembre de 1920 dispuso que la plata quedara exenta de impuesto cuando su precio bajara de .60 centavos y fijó la tasa al 1% cuando la cotización fuera de 60 a 70 centavos. Un mes después ya siendo presidente Alvaro Obregón el cobre fué exento de todo impuesto cuando su precio fuera inferior a 15 centavos americanos la libra en el mercado de nue-

va york. El plomo también obtuvo la ex-ención total el 21 de abril de 1921. En marzo de 1921 el Gobierno publicó una serie de disposiciones referentes a la libre importación de equipo y refacciones en la industria minera, si bien al mes siguiente-29 de abril de 1921-restringió esta exención a cualquier período durante el cual la cotización de la plata fuera inferior a 60 centavos americanos.

En la primera mitad del año 1921 la situación minera empeoró al go y en muchas minas sólo se trabajaba tres días a la semana. En Durango la crisis fué especialmente dura. Las minas de Cananea y Nacozari cerraron en enero de 1922. Pero la crisis fué superada y poco a poco se retorno a la normalidad.

Los ingresos del Gobierno provenientes de la industria minera fueron aumentando: 15,000,000 de pesos en 1919 y 1920, 4,500,000 en 1921 y 8,500,000 en 1922.

A mediados de 1921 resultó absolutamente claro que un equilibrio de precios necesariamente iba a surgir y por lo tanto a la larga tenía que llegarse a una nueva actitud del gobierno de México con respecto a las minas para permitir dichos reajustes. De acuerdo con tal tendencia, el Gobierno derogó la ley de noviembre 24 volviendo a la de 15 de junio de 1920 y aboliendo las exenciones.

En la primavera de 1922 las actividades mineras volvieron a ser normales y en marzo de 1923 el Gobierno anuló el decreto que había suspendido los impuestos sobre plomo y cobre. El plomo volvió a ser tasado con base en la ley de 27 de junio de 1919. En junio el cobre fué tasado nuevamente con arreglo a una escala móvil a fin de incitar a la

producción de este metal.

Desde luego el mejoramiento minero se derivó en gran parte de la rendición de Villa a Adolfo de la Huerta en el verano de 1920.

Así la situación indudablemente había mejorado cuando en 1924 - Adolfo de la Huerta se sublevó en contra de Obregón por problemas electorales.

Vencida la revuelta subió al poder el general Plutarco Elias Calles quien indudablemente fué quien sentó las bases de la integración del México moderno.

11.5.- De Calles a Cárdenas.

El día 10. de diciembre de 1924 Calles asumió la Presidencia de la República.

Contrariamente a Alvaro Obregón Calles en su política minera se inspiró en creciente nacionalismo. Con sentido de lógica comprendió -- que la existencia de excelentes mercados para los minerales impedirían cualquier contraofensiva de las empresas a pesar de que la Constitución se aplicara con eficiencia y que se exigirán los impuestos atrasados.

En su informe al Congreso el 10. de septiembre de 1925 señaló -- los magníficos precios que tenían los metales en los mercados internacionales y explicó que la industria minera podía y debía servir para -- el desarrollo económico del país y que el Gobierno tenía la obligación de velar por los trabajadores para que el trabajo de las minas se hiciera en condiciones de equidad y de justicia social (76).

En octubre de ese año Calles modificó la fracción I del artículo 27 de la Constitución reforzando la cláusula "Calvo" y determinando que "en una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas por ningún motivo los extranjeros podían adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas". La disposición complementaria a este texto legal señalaba que los extranjeros tenían tres años para enajenar sus propiedades mineras o para convertirse en ciuda

(76) Primer Informe de Gobierno producido por el General Plutarco E-
lias Calles el día 10. de diciembre de 1925.

danos mexicanos. Además todos los propietarios de minas en cualquier parte de México debían firmar un compromiso oficial acatando la cláusula "Calvo". Aunque visaban especialmente a las compañías petroleras -- del área de Tampico, dichas disposiciones abarcaban todas las empresas mineras. Pero el Congreso presentó una versión atenuada de este Decreto el 15 de enero de 1926. Y el 19 de diciembre de 1925 el Secretario de Industria y Trabajo derogó las órdenes del 14 de marzo y 7 de mayo de 1919 que negaban a los extranjeros la posibilidad de obtener concesiones en las zonas fronterizas y costeras. No obstante esta rectificación parcial de Calles, la desconfianza de los mineros para con su política continuó y adquirió mayor tirantez cuando el 3 de mayo de 1926 se promulgó la ley de industrias mineras.

Hablando de esta ley la doctora Becerra González dice lo siguiente:

"La idea básica de este Código fué la de establecer de acuerdo con la Constitución el dominio directo de la nación sobre toda la riqueza mineral. Tal es el contenido de su artículo 1. Y en el Artículo 2 se enumeran las sustancias que pertenecen al dueño del suelo. Muy interesante es el artículo 3 en el que se establece que el dominio directo de la nación es inalienable e imprescriptible y sólo con concesiones del poder público -- federal, otorgadas por la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo podrán llevarse a cabo los trabajos que requiere la industria correspondiente. El dominio directo de la nación se rige por su ley especial en materia de petróleo; trata de la industria de la minas y la de minerales diversos considerándolas de utilidad pública y gozarán por tanto de preferencia a cualquier provechamiento de la superficie del terreno previa la indemnización correspondiente" (77)

(77) Doctora María Becerra González.- Obra citada página 94.

La ley mencionada señala que le único medio legal para obtener el derecho de explorar, explotar y aprovechar las sustancias que son del dominio de la nación es la concesión otorgada por el Ejecutivo a través de la Secretaría de Industria Comercio y Trabajo.

Junto con esta ley se expidió su reglamento así como la tarifa para el cobro de los derechos de inscripción en el Registro Público de industrias minerales que dicho ordenamiento legal creó.

En la base de su defensa contra la ley de 1926, las empresas -- mineras señalaron que dicha disposición legal así como el correspondiente artículo de la Constitución era anticonstitucional puesto que daba efectos de retroactividad a disposiciones contrarias a las concesiones obtenidas con anterioridad a las leyes revolucionarias.

Posteriormente a la ley dos disposiciones del gobierno aumentaron la inquietud de los mineros. En primer lugar el Secretario de la Industria Comercio y Trabajo dispuso que las empresas mineras informaran al gobierno de cualquier cambio sobre su estructura legal o económica antes de que el cambio fuera llevado a efecto. Los mineros replicaron que tal disposición equivalía a divulgar secretos de las empresas (78). Únicamente tras un complicado intercambio de notas la Secretaría dispuso la anulación de la orden. El otro problema se derivó de los depósitos de garantía en las peticiones de explotación. De acuerdo con la ley estos depósitos se efectuaban para garantizar la explora---

(78) Cámara Nacional de Minas, Circular 425 del 29 de junio de 1928.

ción y debían ser restituidos al promulgarse toda concesión de exploración. Sin embargo la ley no especificaba la devolución del depósito si las exploraciones no justificaban que se otorgara concesión. La Cámara Minera Nacional exigía esta devolución entre tanto que la Secretaría se mantenía dentro de una interpretación restrictiva de la ley.

Todos estos problemas se acrecentaban con las cuestiones laborales derivadas del contenido del artículo 123 de la Constitución que en realidad había convertido al gobierno en parte de las negociaciones de trabajo. El Código laboral no se promulgó hasta 1931, pero en la década de los 20 la intervención del gobierno en las disputas laborales aumentó constantemente. En un principio sólo funcionaban las juntas municipales y estatales de conciliación y arbitraje. Pero las federales surgieron hacia finales de la década de los 20. El líder Luis N. Morones creó la Confederación Regional Obrera Mexicana, CROM y al convertirse en Secretario de Industria Comercio y Trabajo impulsó durante cuatro años no solamente las medidas de seguridad en las industrias sino también la ya fuerte tendencia a la mexicanización en el trabajo.

Morones impuso en nuestra sistemática laboral en principio del "riesgo profesional" y exigió también que se cumpliera el reglamento de policía minera dictado por Madero que fué complementado por una serie de disposiciones punitivas en el "Reglamento de la Ley de impuestos a la minería" promulgado el 31 de julio de 1926 (79). Como conse--

(79) Para conocer con detalle la historia de la ley de 1912 ver "La labor de la Secretaría de Industria en relación con la vida del minero" Boletín minero XXI (marzo de 1926), páginas 91-93.- Sin autor.

cuencia de esta política de previsión de accidentes éstos disminuyeron drásticamente pasando de 27, 163 con 378 muertes en 1925 a 10,315 y -- 125 muertes en 1931 (80).

Morones también inició fuertemente la mexicanización de las minas en los puestos técnicos. El 14 de enero de 1925 el Departamento de minas ordenó a las empresas que emplearan "ingenieros titulados" para supervisar todas las reglas de seguridad y los planos que en las minas existieran. En realidad solamente 11 mexicanos trabajaban en estas actividades contra 218 extranjeros. Complementando esta disposición el 28 de noviembre de 1925 se ordenó a todas las minas que emplearan doctores mexicanos y titulados para controlar las medidas de salubridad e higiene en las minas.

Durante los primeros años del Gobierno de Calles, como durante el régimen de Obregón los sindicatos mineros ya existían. Algunos de estos sindicatos tenían importancia pero todos eran de carácter local y no existía una unión nacional de trabajadores de las minas. La CROM cambió este panorama y muy pronto todos los trabajadores mineros o casi todos estaban agrupados dentro de esta organización. (81).

A pesar del tiempo transcurrido desde la promulgación de la --- Constitución todavía no existía un código de trabajo y todos los patrones pasaban por alto las obligaciones que se derivaban del artículo -- 123. Los propietarios de minas en Guanajuato, por ejemplo no pagaban -

(80) Anuario de Estadística minera, 1927 página 540 y 1932 página 274.

(81) Gruening E "La industria durante la gestión administrativa de Calles.- México 1928 páginas 345-347.

indemnizaciones por despido o por accidentes hasta que fueron obligados a ello por el gobierno del Estado en 1927. (82).

Para dar más fuerza a las relaciones laborales y como preparación a la futura codificación del trabajo el 31 de agosto de 1929, siendo presidente provisional el Lic. Emiliano Portes Gil se modificó la Constitución en el sentido de que las legislaturas de los estados no podían intervenir en materia laboral, lo que implicaba lógicamente que era inminente la promulgación del Código Federal del Trabajo (83).

Y así siendo presidente el ingeniero Pascual Ortiz Rubio promulgó la ley Federal del Trabajo que llevó fecha del 18 de agosto de 1931

Antes, sin embargo siendo presidente el propio ingeniero Ortiz Rubio la Ley de Industrias Mineras de Calles fué sustituida por una nueva Ley minera fechada el 30 de septiembre de 1930 y que estuvo vigente desde esa fecha hasta el 7 de abril de 1961.

Aunque el presidente era Ortiz Rubio, la inspiración de esta ley fué indudablemente de Calles que entonces ejercía un auténtico "maximato".

La ley de 1930 en términos generales suprimió algunas innovaciones de la de 1926 volviendo al criterio menos drástico de la de 1884. Pero en lo que se refiere a la mexicanización sigue igual criterio y para adquisición de las concesiones sólo tiene en cuenta a los mexicanos y a las sociedades mexicanas. Los extranjeros deben someterse a la cláusula "Calvo" y se mantiene la prohibición absoluta de adqui-

(82) Gruening E, Obra citada página 921.

rir concesiones por las sociedades, gobiernos y soberanos extranjeros, con sanción de nulidad en el caso de que la adquisición se haga por estos, de los derechos derivados de las concesiones.

En junio 26 de 1924 para mantener el valor del peso plata reafirmó el embargo sobre las exportaciones de oro exigiendo la reimportación de un equivalente en oro igual al 25% del valor de la plata exportada. El 2 de enero siguiente la recientemente organizada Cámara Nacional Minera (84), objetó el decreto. Real del Monto calculó que la obligación impuesta equivalía a una sobre tasa del 1.313% . Un Comité de la Cámara visitó al Ministro de Hacienda Alberto J. Pani el 5 de agosto. Como consecuencia de esta tensión la ley referida aunque no fué de rogada, no se aplicó.

La revisión de Calles a la ley impositiva en junio de 1925 aunque se refería a pocos temas tuvo una gran importancia. La exención de la plata pasó de 250 a 100 gramos por tonelada. El mineral valuado - - cuando menos en 12 pesos la tonelada obtuvo una reducción en la tasa - 10%. Ese mismo año el Secretario de Hacienda dictó la importancia disposición reglamentaria de la ley de impuestos a la minería que fué aplicada hasta bien entrada la década de los 30.

Calles promulgó una nueva ley sobre impuestos mineros el 28 de julio de 1926 como suplemento a la ley general de minas del año mencionado. En octubre se produjo una protesta a este respecto de la Cámara-

(84) La organización de una Cámara había sido sugerida desde 1917 F. - Roel y A. Ortiz "Organización de Cámaras de Minería" Monografía - No. 10, primer Congreso Nacional de Industriales páginas 181-191.

Nacional de Minas en contra de dicha ley que en efecto contenía disposiciones drásticas.

En febrero de 1927 Calles anunció la absoluta suspensión de la acuñación de la plata y para ayudar a la industria de la plata acosada por una cotización abajo de los 60 centavos Calles promulgó una nueva ley el 29 de abril de 1927, que repitiendo las disposiciones de la de julio de 1926, establecía sin embargo la excepción de crear una tasa -móvil para la plata cuando la cotización de este metal bajara de 57 --centavos.

Pero la creciente crisis por la que atravesaba la industria minera de modo progresivo, obligó a un cambio drástico en la política de impuestos en la nueva ley del 24 de diciembre de 1929 promulgada, por Portes Gil. Combinaba esta ley los impuestos del Estado y los Federa--les, de tal manera que pudiera ser el pago más rápido y con menos pér--didias.

Hubo diversas directrices en las diferentes leyes impositivas -mineras de la década de los 20; pero lo más importante fué la influen--cia de establecer escalas mínimas y máximas para determinados minerales la plata, desde 250 gr. por tonelada, a 100 grs.; el plomo, de 8 a 4% y el zinc, de 30 a 15%. Para alentar trabajos eficientes y equipo bue--no, el Gobierno introdujo exenciones parciales fiscales, hasta de un -50%. En general, esta etapa fué de evidente reconstrucción y el Gobier--no tuvo el acierto de establecer sistemas impositivos no excesivos, pa--ra no matar "la gallina de los huevos de oro".

Las compañías mineras, no solamente pagaban un impuesto directo sino que también debían hacerlo por el calor de la producción. Alejan--

dro Carrillo, actual director del periódico "El Nacional", escribía -- en el "Popular", que luego también dirigió una indignada columna, señalando que para una producción total de \$373,342,298.00, las compañías-mineras sólo habían pagado 58,455,908.00 (pesos) de salarios, y - - - - 10,900,000.00 (pesos) de impuestos. Carrillo, reflejaba entonces, una-tendencia izquierda que auguraba la política de Lombardo Toledano, segundo que había sido de Morones y que ya preparaba el surgimiento de - otra organización obrera -La C.T.M.- que había de convertirse en el pilar de la fuerza laboral del General Lázaro Cárdenas.

La depresión que se abatió sobre Estados Unidos en 1929, tuvo - eco inmediato sobre la industria minera de México, planteando graves - problemas que originaron, desde luego, cierres de algunas minas.

Llegó a tanto la crisis, que en 1932, México compró 23 millones de onzas de plata, a la mina de Real del Monte, para evitar la precipi-tación de una crisis que probablemente hubiera tenido eco en toda la - industria de la plata en el país.

En 1932 y 1933, la industria minera cayó en proporciones verda-deramente alarmantes, que llevaron a México a acentuar su política na-cionalista, limitando hasta el máximo, la el otorgamiento de nuevas -- concesiones.

Por otra parte, la promulgación del Código de Trabajo en 1931,- acentuó los problemas que la minería tenía frente a ella en aquellos - años.

Entre 1930 y 1934, la Ley Minera básica de 1930, sufrió varias-modificaciones. Abelardo Rodríguez quiso, a toda costa, rehacer la in-dustria minera, a base no aplicar, ni la Ley Minera de 1930, ni tam-po-

co el contenido y sentido de la Constitución de 1917. Pero el Congreso estaba dominado por elementos francamente nacionalistas, que se impusieron al Presidente y lo obligaron a modificar la Ley de 30, en un sentido más radical en algunos de sus aspectos. Las enmiendas correspondientes se publicaron en el Diario Oficial del 31 de agosto de 1934 cuando ya Lázaro Cárdenas era Presidente electo y se aprestaba a tomar a su cargo la Primera Magistratura.

A los ojos de todos, el acceso, de Cárdenas a la Presidencia, significaba, en realidad, otra nueva etapa en la Revolución, y desde luego, la acentuación del proceso de mexicanización, no solamente en las minas, sino en todas las actividades industriales del país.

Como resumen de esta época, reproducimos a continuación, el cuadro de la producción minera, relativa a los años 25 a 34:

PRODUCCION DE LA INDUSTRIA MINERA MEXICANA DE 1925 a 1934.

AÑO	<u>ORO</u>	<u>PLATA</u>	<u>COBRE</u>	<u>PLOMO</u>	<u>ZINC</u>	<u>CARBON</u>
	(Kgs.)				(Toneladas métricas)	
1925	24,541	2.889,962	51,336	178,662	51,795	1.444,498
1926	24,033	3.057,268	53,763	210,794	105,367	1.309,138
1927	22,556	3.252,688	58,672	243,346	137,724	1.031,308
1928	21,745	3.375,966	65,103	236,486	161,747	1.022,475
1929	20,276	3.381,038	80,560	248,500	174,050	1.054,197
1930	20,808	3.272,2888	73,412	240,938	142,901	1.294,259
1931	19,378	2.676,966	54,212	226,780	120,289	922,289
1932	18,183	2.155,613	35,213	137,325	57,256	690,805
1933	19,836	2.118,229	39,825	118,693	89,339	646,838
1934	20,572	2.306,168	44,268	166,333	125,186	782,156

II. 6.- De Cárdenas a Díaz Ordaz.

La recuperación de la industria minera era paralela a la toma - de posesión de Cárdenas el día 1° de diciembre de 1934 y al recrudecimiento del nacionalismo que su administración representaba. Cárdenas, - desde luego, negó que tuviera la intención de cerrar el país a las inversiones extranjeras; pero subrayó que tales inversiones tenían que - implicar para los que las hicieran, la obligación de residir en México y de reinvertir sus utilidades en el país. Dijo también que las escuelas del país ya preparaban a nuestros niños para que supieran beneficiarse de las riquezas de nuestro subsuelo "que a ellos pertenece".... Es indudable que la actitud de estas declaraciones era no sólo expresión de nacionalismo, sino también de xenofobia.- v(85).

Alberto Terrones Benítez, resumen en esta forma los propósitos- que animaban el nuevo Presidente:

- 1.- Crear reservas minerales nacionales por medio de las cooperativas que habría de tener preferencia en la explotación.
- 2.- Facilitar la explotación de los "placeres" a los mineros asilados.
- 3.- Exigir en las minas las máximas condiciones de seguridad y el pago de las indemnizaciones por accidentes de trabajo.
- 4.- Proteger a los mineros en pequeño, mediante auxilios y disminución de impuestos.
- 5.- Establecer un sistema impositivo proporcional a la importancia de las empresas mineras" -- (86)

(85) Palabras tomadas del discurso de toma de posesión del general Lázaro Cárdenas, publicadas por "El Nacional" del día 2 de diciembre de 1934, pág. 1.

(86) A. Terrones Benítez, "Las minas y el Gobierno de México" México, - 1937, pág. 242.

Indudablemente la política minera de Cárdenas significó mucho - para la mexicanización. Los funcionarios extranjeros -especialmente -- los profesionales- debían demostrar que un mexicano no podía desempeñar sus funciones para poder permanecer más de seis meses en su trabajo. .- Se multiplicaron las protestas, pero la Secretaría se mantuvo firme y el recién creado Departamento de Trabajo señaló que "la política laborista del Gobierno tenía por meta la defensa de nuestros nacionales".

La Secretaría de Economía Nacional aplicó un duro golpe a las - empresas mineras a finales de 1936: El artículo 18 de la Ley Minera se señalaba que todos los títulos estaban bajo la jurisdicción del código - minero que regía en el momento de su expedición. Esto se consideraba - como una protección a los títulos anteriores a 1926 en lo que se refería al trabajo obligatorio. Una nueva interpretación, defendida por la "SEN" señalaba que todos los títulos nacidos antes de 1892 -cuando las - cláusulas sobre el trabajo obligatorio dentro de las mismas fueron rechazadas- y después del decreto aferente de Carranza en septiembre de 1916 debía quedar sujeto a las estipulaciones de trabajo obligatorio. La Suprema Corte no sólo ratificó la tesis sostenida por la "SEN" sino - que especificó que como las minas eran de utilidad pública, el abandono del trabajo dentro de ellas era una causa de caducidad cualquiera - que fuera la causa de esta paralización de trabajos. De acuerdo con este fallo de la Suprema Corte, el 31 de diciembre de 1943, siendo ya -- presidente Avila Camacho, se modificó el artículo 18 de la Ley Minera - entonces vigente señalando que todos los títulos, incluso los otorgados entre 1892 y 1916 serían declarados caducos si no se efectuaban en

las minas correspondientes los trabajos exigibles.

Para codificar el nuevo desarrollo legal, preparó un proyecto de una nueva Ley de Minas que implicaba cambios orientados sobretudo a la mexicanización.

Una ola de protestas se elevó contra el proyecto que sólo se envió a las Cámaras en julio de 1937, reformado en un sentido menos drástico en cuanto al intervencionismo estatal en las minas e incluso en lo referente a la mexicanización.

Pero el país se enfrentaba en ese momento con dos problemas sumamente graves: la nacionalización de los ferrocarriles y el reparto de las tierras. Cárdenas no quiso sumar otro problema a los ya existentes y la "SEN" retiró el proyecto "debido a las circunstancias".

Mientras que se discutía la abortada nueva Ley de Minas, el Gobierno modificó la vigente mediante dos decretos del 2 y 20 de marzo respectivamente, elevando la tasa a la producción de cobre y autorizando a la Tesorería a percibir los impuestos en especie. Los mineros elevaron nuevas protestas y señalaron que el sistema que Cárdenas implantaba era "más inícuo" que el "quinto real" de la Corona.

En el invierno de 1937 la dura lucha entre las compañías petroleras y el Gobierno aumentó la justificada xenofobia de algunos sectores del país. Los trabajadores mineros presentaron duras condiciones de trabajo para preparar sin duda una situación que se equiparara a la de las compañías petroleras y que pudiera llevar a la nacionalización de las minas. Pero Cárdenas, para no multiplicar el problema tuvo que pedir a los trabajadores mineros que actuaran con menos drasticidad.

La reacción del Gobierno de Estados Unidos frente a la llamada - expropiación petrolera (nacionalización en realidad) fué moderada debido especialmente a la política "del Buen Vecino" propugnada por Roosevelt. Sin embargo y a pesar de los esfuerzos del Presidente y de su Secretario de Estado, Morgenthau, represalias duras quisieron hacerse especialmente sobre la cotización de la plata. La hábil intervención del Secretario de Hacienda Eduardo Suárez y la comprensión de Roosevelt hizo que estas represalias que hubieran sido fatales para nuestra economía, no se llevaran a efecto.

Tras de su relativamente fuerte posición en los años 1934 y 1935, nuestra moneda nacional afrontaba a una grave crisis. La posición revolucionaria de México con respecto al reparto agrario y a la nacionalización del petróleo hizo que los capitales salieran del país; la balanza de pagos aumentaba su déficit y las reservas del Banco de México disminuían rápidamente. Tras de la expropiación del petróleo (nacionalización) se impuso la devaluación de nuestra moneda.

México tomó inmediatas medidas para revisar las leyes impositivas en materia minera, a fin de obtener los beneficios de la devaluación. El 4 de agosto de 1948, Cárdenas estableció una tasa del 12% para la exportación.

La recesión de 1938 y la baja del precio de la plata hizo demasiado onerosa la nueva tasa. Las empresas mineras solicitaron reiteradamente al gobierno que se redujera la tasa de exportación y que mediante una política laboral menos extremista y reduciendo las caducaciones, -- ayudará a la industria. Los cambios en las tasas de exportación no se lograron mediante estas demandas sino debido a las circunstancias que -

engendró la iniciación de la II Guerra Mundial.

México, con el plan sexenal de Cárdenas, anunciado en 1934 no solamente ayudó a los trabajadores de las empresas mineras sino también a las pequeñas empresas nacionales mediante una singular innovación: las cooperativas en esta industria.

Las cooperativas parecían ofrecer el mejor camino para liberar a los mineros del capital extranjero y para desarrollar en ellos un sentido de responsabilidad directiva. De inmediato, el programa cooperativo se convirtió en el más discutido asunto de la política económica minera.

La Ley General de Cooperativas fué totalmente revisada el 11 de enero de 1938 y se convirtió en la Carta Magna de los productores mineros cooperativos. Desde luego, éstos tenían una serie de privilegios de toda especie y especialmente trato favorable en materia impositiva. Las dos cooperativas mineras más grandes se formaron en "Dos Carlos", Pachuca, Hidalgo y en "Dos Estrellas" Talpujahuá, Michoacán.

Por una serie de circunstancias, la eficiencia operativa de las minas cooperativas fué en general bastante baja. Una investigación hecha por la "Armour Research Foundation" del Instituto Tecnológico de Illinois, puso en evidencia de que en la mina de carbón "Cloete", bajo administración cooperativa, la producción nunca pasó de 2.5 toneladas por día y hombre; pero cuando volvieron estas explotaciones a mano de las empresas fundidoras de Monterrey y Monclova para una acción conjunta la producción llegó a 4 toneladas por hombre y día (87).

(87) Technological Audit of Selected Mexican Industries (Chicago, 1946) pág. 41

Desgraciadamente este movimiento cooperativo en las minas tuvo corta vida porque las necesidades de producción de la guerra no permitían esperar la reeducación precisa.

El intento de mexicanización de las minas no se efectuó solamente durante el régimen de Cárdenas a través de las cooperativas, sino también por medio de la ayuda al "gambusino" o "buscón". El gobierno prestó singular ayuda a toda clase de empresas donde los trabajadores tenían también actuación de empresarios. ... Estas pequeñas empresas no explotaban únicamente oro, plata, zinc y cobre sino también manganeso y mercurio.

En 1936 y 1940 llevaron sendas convenciones a cabo, señalando que sus problemas se referían a los impuestos, problemas de trabajo y financiamiento. En todas las conclusiones que se formulaban se llegaba a la conclusión de que el Gobierno tenía la obligación de prestarles máxima ayuda (88).

En realidad, antes de la administración de Cárdenas, no se había enfrentado nadie a la realidad absolutamente cierta que para una mexicanización efectiva, el Gobierno tenía que enfrentarse a fuertes desembolsos económicos... Unicamente en 1930 el Gobierno había planteado el problema cuando había formado la Comisión para el Desarrollo Minero.

El Presidente Abelardo L. Rodríguez, predecesor de Cárdenas había constituido una institución para las Reservas Nacionales de Minería

(88) G. González Reyna, "Consideraciones sobre los problemas de la minería en México", PCMN, Memoria la. pp. 497-499.

les. Un acuerdo presidencial de 8 de octubre de 1932 autorizó dos reservas de oro y plata en Oaxaca, en acatamiento a la fracción I del artículo 8 de la Ley de Minas.

Este procedimiento fué regularizado el 2 de noviembre de 1932 - por otro acuerdo que autorizó a la "SEN", para que declarara reservas nacionales todas las tierras libres de posible explotación para cualquier mineral. El artículo 123 de la ley de minas fué modificado el 29 de diciembre de 1932 para autorizar al presidente a dictar los decretos necesarios para las reservas minerales nacionales y para determinar las reglas de explotación de los placeres de oro que formaban parte de estas reservas. Una oficina de exploraciones se estableció para explorar, clasificar y arreglar la explotación de las reservas, pero en realidad muy poco hizo.

En marzo de 1934 Oswaldo Gurria Ugalde se dirigió a la Convención Nacional de ingenieros de minas señalando la necesidad de que las reservas fueran utilizadas constructivamente. Pero el programa quedó - arrumbado hasta una nueva modificación de la ley de minas en agosto 31 de 1934, autorizando la creación de reservas sobre la base de diversas sustancias, depósitos o zonas. Un decreto de 19 de marzo de 1935 señaló que las concesiones sólo podían otorgarse a mexicanos o a compañías mexicanas con medios económicos suficientes. El 14 de mayo de 1935 Cárdenas autorizó a la "SEN" a solo formalizar contratos con cooperativas - para la explotación de las reservas mineras costeras.

En una palabra la política de reservas mineras fué un medio paralelo al de las cooperativas que tendía fundamentalmente a la mexicanización de las actividades en la minería de México. Pero como en el -

caso de dichas cooperativas las circunstancias derivadas de la II Guerra Mundial paralizó esta política de reservas. Ninguna nueva se formó hasta el 22 de agosto de 1945 cuando la "SEN" reincorporó todos los minerales radioactivos y sus elementos. Poco antes las sales de potasio y las reservas de guano fueron desbloqueadas para alentar a los productores de fertilizantes.

Cuando Avila Camacho tomó el Gobierno de lo. de diciembre de -- 1940 el impacto de la II Guerra Mundial produjo en el país alteraciones sustanciales y representó para la industria minera circunstancias de notable alcance que entre otras cosas acabó con la tendencia cooperativista y de ayuda a los gambusinos como medio de mexicanización.

Las exportaciones de mineral de todas clases se imponían por la demanda constante de la guerra y también por el hecho de que México se convirtió en beligerante a partir de mayo de 1942 en contra de las potencias del EJE.

Para México la guerra terminó con una reserva sumamente elevada que suprimió el déficit en nuestra Balanza de Pagos, pero también con una inflación que había de originar serios problemas.

Desde luego la guerra en Europa sorprendió a México en pleno -- ajuste de su economía tras de la expropiación petrolera frente a una -- continua baja de los precios de la plata. Al iniciarse el conflicto en Europa graves problemas se plantearon a nuestra minería. Aunque Estados Unidos absorbía alrededor del 90% de nuestra producción en plata, oro y cobre, el principal mercado para el plomo y para el zinc se encontraba en Europa Occidental. Los embarques de plomo durante 1938 señalaban

un 23% de la producción para el Reino Unido, un 22% para Bélgica, un -- 19% para Alemania, un 10% para Francia y un 6% para Holanda. Con respec-- to al zinc los porcentajes eran 30% para Bélgica, 26% para Alemania y -- 13% para Francia. A fines de 1938 Peñoles reportó embarques por 5,000 -- toneladas de plomo para Alemania y Checoslovaquia en un solo mes. Ita-- lia nos compró 2,000 toneladas de plomo por mes en 1939 y a principios de 1940.

El primer año de la guerra y en general hasta que Estados Unidos intervino en ella la situación de la minería fué dura porque las condi-- ciones de exportación eran sumamente difíciles. Sin embargo en enero de 1941 Estados Unidos, dedicado ya francamente a ayudar a Francia derrota-- da y a Gran Bretaña resistente propuso que el vecino país comprara toda la producción minera mexicana. Después de diversas discusiones sobre -- precios Estados Unidos y México firmaron el 15 de julio de 1941 un - - acuerdo por el cual Estados Unidos adquiriría toda la exportación mine-- ra del país. Este acuerdo también implicó la estabilización del peso me-- xicano mediante una proposición fija de cambio con respecto al dólar.

Pearl Harbor al motivar la entrada de Estados Unidos en la gue-- rra señaló una nueva fase de la cooperación minera México-norteamerica-- na.

En enero de 1942 Estados Unidos designó a Alan Bateman para lle-- var a cabo un nuevo arreglo con México con respecto a nuestros produc-- tos minerales. El acuerdo ha pasado a la historia como acuerdo Bateman-- Suárez-Téllez. Y en virtud de él Estados Unidos se comprometía a comprar un mínimo de 1000,000,000 de dólares de minerales mexicanos a los más--

altos precios y a ayudar a México a adquirir la maquinaria apropiada para las explotaciones. El acuerdo incluía la compra de 75,000 toneladas de cobre, 250,000 toneladas de plomo y 200,000 toneladas de zinc.

Pero si bien en general el acuerdo fué sumamente favorable para la industria no lo fué para los productores de plata y especialmente para las cooperativas nacidas durante el régimen de Cárdenas.

Además la rehabilitación ferrocarrilera y su acondicionamiento a las nuevas exigencias fué un problema de graves proporciones que tuvo que resolver el Gobierno de Avila Camacho.

La declaración de guerra al Eje en mayo de 1942 también marcó la reiniciación de las luchas obreras contra la industria minera motivadas por la constante alza de precios. El presidente Avila Camacho tuvo que intervenir personalmente para que los mineros aceptaran un aumento del 10% en vez del 25% que reclamaban. Consiguió el Mandatario que la huelga se evitara y los mineros se convirtieron en los trabajadores mejor pagados de México en esa época. Muchos de ellos percibían más de \$5.76 diarios. Las huelgas se multiplicaban. El presidente Avila Camacho complementó el 23 de septiembre de 1943 la ley del salario mínimo de 1942 con un decreto efectivo para octubre lo., garantizando a los trabajadores aumentos del 5 al 50% según sus ingresos diarios. Los trabajadores mineros consideraron que este decreto nada significaba para ellos puesto que la proporción de aumento ya la habían conseguido con anterioridad. Por su parte las empresas aceptaron el decreto como "una medida de guerra".

El año 1943 marcó el pináculo de la lucha minera durante la gue

rra y en su última parte representó una especie de tregua laboral entre las empresas mineras y sus trabajadores.

Esta tregua terminó el 3 de abril de 1944 cuando el Sindicato de Mineros notificó a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje el plan teamiento de una huelga que había de iniciarse el 4 de mayo. La unión pedía aumentos del 50% a 140 compañías mineras basándose en que el costo de la vida había aumentado en un 90% desde 1939 hasta mediados de -- 1944. A petición de Avila Camacho la huelga se aplazó para que se pro-- lóngeran las discusiones, pero al fin se inició el 8 de junio de 1944 - afectando a cerca de 60,000 trabajadores y a unas 105 empresas. La huel ga duró para casi todas las empresas hasta el mes de junio con graves - perjuicios para las compañías. Los salarios aumentaron de 25 a 75 centa vos mexicanos diarios.

Durante la guerra la ley minera sufrió ciertas modificaciones -- por medio del decreto de 31 de diciembre de 1943 que modificando su artículo 18 señaló que los títulos obtenidos antes de 1926 quedaron sujetos a las mismas normas de trabajo obligatorio que los adquiridos des-- pués de ese año. Cuando el Ejecutivo de la Cámara Minera formuló la re- clamación correspondiente el presidente Avila Camacho se mantuvo firme hasta agosto de 1944 en que un Decreto Presidencial suspendió la aplica- ción de la ley del 31 de diciembre de 1945.

Las leyes impositivas variaron poco en el curso de 1941 estable- ciéndose únicamente un aumento proporcional sobre las rentas. La Secre- taría de Hacienda y Crédito Público en la primavera de 1943 decretó la libre exportación de una serie de minerales destinados a los Estados -- unidos.

En resumen que durante la guerra la industria minera experimentó un auge relativo, disminuido en parte por el alto costo de la maquinaria y también por el alza considerable de los salarios.

Así, el 10. de diciembre de 1946 el Lic. Miguel Alemán tomó la Presidencia de la República. La industria minera como todas, al terminar la guerra iba a enfrentarse a la necesidad de adquirir nuevos mercados y a la descapitalización inherente al término de las hostilidades.

Alemán ofreció cooperación a todos los inversionistas extranjeros y su política con respecto a la industria minera fué de cooperación con los intereses extranjeros especialmente durante la crisis que afectó en el verano de 1949 a los precios del plomo, zinc y cobre.

La iniciación de la guerra de Corea en 1950 impulsó el precio de los metales. El plomo y el zinc llegaron a subir hasta un 50%, pero Estados Unidos impuso controles sobre los metales con ferrosos el 21 de enero de 1951.

Este control que vinculó las cotizaciones de dichos metales a los mercados de Estados Unidos fueron motivando dificultades y problemas que Alemán solucionó con mayor o menor habilidad.

Desde luego el país pasaba por una crisis derivada de su dependencia de las importaciones cuyo total se elevó alrededor de un tercio de la producción, cuando la relación normal en otros años fue un cuarto o un quinto.

Surgieron las consecuencias usuales. Los inversionistas tanto extranjeros como mexicanos, viendo la presión a que estaba sometido el peso aumentaron esa presión con una intensa fuga de capitales. Durante un

tiempo Alemán trató de sostener el valor del peso con préstamos del Fondo Monetario Internacional y de la Tesorería de los Estados Unidos; pero en julio de 1948, cuando las reservas mexicanas de divisas extranjeras llegaron a un punto peligrosamente bajo, se decretó la libertad de cambio y el peso bajó de su estabilidad artificial, alrededor de 21 centavos de dólar a 11 centavos y medio de dólar, aproximadamente.

La devaluación trajo una serie de problemas a la industria minera, que fueron todos acompañados con medidas tendientes a favorecer la cordialidad de relaciones con Estados Unidos. Alemán no quiso nunca enfrentarse con problemas graves al vecino país, porque su Gobierno marcó una tendencia favorable a las inversiones extranjeras.

No dudo, desde luego, abolir, ni las leyes nacidas de la Revolución, ni tampoco la tendencia a la mexicanización y a la nacionalización, firmemente apuntadas en otros regímenes.

Pero en México el Poder Ejecutivo es prácticamente omnipotente, dió a su Administración, un tono de paréntesis en esta perspectiva de mexicanización y de nacionalización, que ha sido pauta general por encima de cualesquiera otra directrices, en lo que se refiere a las actividades mineras.

Un importante hecho de las inversiones de los Estados Unidos durante el alemanismo especialmente, y en general desde el ascenso al poder de Avila Camacho, radicó en la reinversión de las utilidades. El Banco Internacional señalaba que, durante el período de 1939-1950, las inversiones mineras se limitaron, en realidad, a reinversiones de beneficios de compañías ya existentes. Únicamente cuando los inversionis--

tas americanos se convencieron de la "buena voluntad" del régimen alemanista para con ellos, empezaron a efectuarse nuevas inversiones que por una curiosa coincidencia se reflejaron en las estadísticas, no del período alemanista, y sí de los dos primeros años del período Ruizcortinista.

A continuación reproducimos una gráfica sumamente interesante a este respecto:

MOVIMIENTOS DE LA INVERSION DIRECTA DEL CAPITAL DE LOS ESTADOS UNIDOS EN LA MINERIA Y LA FUNDICION MEXICANA: 1945 - 54

(En millones de dólares)

1945-47.....	-4	1952	-4
1950	-8.1	1953	8
1951	-5	1954	18

¹ Negativo significa la disminución de capital de los Estados Unidos.

Fuente:

M. Abelson: "Private United States Direct Investments Abroad", - Survey of Current Business XXIX. (Nov. 1949), 22 Table 6; S. -- Pizer and F. Cutler, "Growth in Private Foreign Investments", - ibid. XXXIV, (Jan. 1954), 8, Table 3; Pizer and Cutler, "International and Earnings", ibid; XXXV, (Aug. 1955), 18, Table 5.

A fines del período de Alemán en 1952, México había establecido reglas más o menos estables con respecto a la industria minera y con respecto a su política económica en general. A pesar de todas las preocupaciones y dudas existentes en el país, doce años o más de prosperidad, habían hecho que el sector privado tuviera confianza en sí mismo y por lo tanto, era más factible una política de mexicanización en las

industrias básicas. Las huelgas eran menos frecuentes y casi todas las disputas se solucionaban por negociaciones. El Banco de México reportó que en 1952 los salarios aumentaron 9.5% en la industria minera y que no hubo ni una sola huelga que llegara a declararse. A raíz de la devaluación de 1954, se dispusieron aumentos del 45%; pero tampoco surgieron los problemas laborales tan intensos, que se creyó podían nacer de una devaluación tan considerable.

Durante el régimen alemanista, continuó el proceso de decadencia de las minas cooperativas, que en realidad nunca llegaron a cumplir la misión de mexicanización que, acertadamente, las había dado Cárdenas en la primera parte de su período administrativo.

Pocos mexicanos habían alcanzado situaciones preponderantes en las empresas mineras; pero desde luego, el empleo de ingenieros mexicanos era ya, en 1952, sumamente elevado. Los cuadros salidos del relativamente recientemente creado Instituto Politécnico Nacional, iban cubriendo vacantes importantes y, a pesar de la benevolencia de Alemán para las empresas mineras, no había duda que el proceso de mexicanización de las minas, estaba subyacente y dispuesto a renacer en cuanto las circunstancias se lo permitieran.

Ruiz Cortínez subió al poder con una especie de complejo respecto a su actitud en relación con Estados Unidos. Durante la Compañía Presidencial de 1951-1952, su oponente más fuerte el Gral. Henriquez Guzmán tuvo como caballito de batalla la cooperación que en 1914 decía dicho candidato que Ruíz Cortínez había dado a los americanos durante la ocupación de Veracruz. Parece que esta acusación, nunca plenamente de-

mostrada, dejó en el ánimo del Presidente, ciertos deseos de demostrar con sus actos que no había, de su parte, entreguismo alguno para con el capital norteamericano en México, una de cuyas más cuantiosas ramas se encontraba en la industria minera.

De este modo, aunque Ruiz Cortínez se alejó del sector privado, radicado en México, esto no quiere decir que hiciera renacer las medidas de exacerbada xenofobia que caracterizaron el cardenismo.

Se limitó entonces, en lo que a las minas se refiere, al nuevo Presidente, a dejar actuar las leyes existentes en materia de minería y el estatuto de los extranjeros, sin acentuar ni disminuir su fuerza, queriendo demostrar deseos de superación y no de entreguismo. Buscaba, ante todo y sobre todo, que no se comparara su régimen con el de otros países que desvirtuaban sus leyes, en beneficio de atraerse inversiones extranjeras y especialmente, norteamericanas.

A principios de 1954, empezaron a aparecer señales de debilidad en la posición de México en lo referente a los pagos al exterior. Esta vez, contrariamente a lo que había hecho Alemán en circunstancias semejantes, el Gobierno pareció decidido a actuar mucho antes de que llegara la crisis. Las reservas de divisas extranjeras del país, todavía no habían mermado seriamente, cuando la Paridad del peso fue cambiada, en abril de 1954, de 11.5 centávos de dólar a 8 centavos última devaluación que el país ha sufrido en su moneda.

Durante las últimas décadas, la actividad minera pierde importancia relativa del conjunto en nuestras economías, pues si en 1940 represento el 4.4 % del producto nacional bruto pasó a 3.2% en 1950, a 2.2%

en 1960, a 1.5 % en 1967, y a 1.4% en 1968. El índice de la producción minero-metalúrgica indica que el volumen producido crece con una tendencia lenta y errática, debido a que está sujeta a las fluctuaciones de los precios y de la demanda de los precios de exteriores. Con base en 1950, la producción registró para 1960, un índice de 132.6, para 1964, 134.3, para 1965, 133.2, para 1967, 138.1 y para 1968, 137.4 .

Cuando el Presidente López Mateos subió al poder, el 10 de diciembre de 1958, la política minera se encontraba, en realidad, en un "statu quo". El Presidente, sinceramente revolucionario, pero al mismo tiempo conocedor de la geo-política y de sus consecuencias, inició entonces, francamente, una política de mexicanización que se dirigiera, de modo especial, a las actividades mineras.

Ya en su Primer Informe de Gobierno, producido el 10 de septiembre de 1959, señaló, terminantemente: (90)

"En materia de inversión extranjera, se ha adoptado el criterio de que toda empresa proveedora de materia prima o producto fundamental, tenga mayoría de capital mexicano".

En enero de 1960, las reformas a los párrafos 4o. y 6o. del Artículo 27 de la Constitución, fueron el paso preliminar para expedir la Ley Reglamentaria del Artículo 27 de la Constitución en materia de explotación y aprovechamiento de recursos minerales.

Pero antes de ello, el Gobierno de López Mateos procedió a nacionalizar la industria eléctrica, materia que, aunque no afecta de un modo directo al tema de este trabajo, es sumamente interesante como -

(90) Adolfo López Mateos, 6 Informes de Gobierno, México, 1964, página 37.- Talleres Gráficos de la Nación.

precedente. En efecto, la Nacionalización de la industria eléctrica, -
quedo asentada dentro del Artículo 27 Constitucional, por las adicio--
nes arriba mencionadas y a este acto jurídico se le otorgó el rango su
premo, al inscribirlo dentro de nuestra Carta Magna.

El Presidente López Mateos, en su 2o. Informe de Gobierno que-
abarca el período del 1o. de septiembre de 1959, al 31 de agosto de --
1960, explico claramente el alcance de esta nacionalización, señalando

"Al mexicanizar definitivamente la indus-
tria eléctrica del país, lo hicimos sin
lesionar derechos, ni interés legítimo-
alguno y empleando procedimientos acor-
des con nuestro desarrollo general". En
cada época los mexicanos hemos empleado
los procedimientos y medios adecuados;-
debemos considerar, cuando ellos se ---
aplican con buen éxito, que ha sido el-
país mismo el que ha transformado su ca-
pacidad creadora y su estructura econó-
mico-social." (91)

El año de 1961, (20 de abril), empezó a regir la Ley Reglamenta-
ria del Artículo 27 Constitucional en materia de explotación de aprove-
chamientos mineros, que todavía se encuentra vigente. De ella nos ocu-
paremos en parte posterior de este trabajo.

Hablando de ello en su Informe del 1o. de septiembre de 1961, -
el Lic. López Mateos se expresó en los siguientes términos:

"La nueva ley orgánica del Artículo 27, -
en materia de explotación de los recur-
sos meneros del país, entraña radical -
modificación en favor de los intereses-
de la Nación. Sus consecuencias inmedia-
tas han sido que una de las mayores em-
presas extranjeras, vendió el 51% de --
sus acciones a inversionistas mexicanos
y se halla a punto de hacer lo mismo, -

(91) López Mateos, Adolfo; Obra Citada, pág. 149.

la más importante negociación minera -- que opera en la República; 70 empresas medianas y pequeñas, han solicitado autorización para modificar sus escrituras constitutivas, en el sentido de aceptar capital extranjero en proporción minoritaria, o mexicano, en proporción mayoritaria." (92).

En el siguiente Informe, producido por López Mateos el 10. de septiembre de 1962, volviéndose a referir al problema minero, leemos lo siguiente:

"El 26 de febrero del año en curso, se expidió el Reglamento de la Ley Reglamentaria del Artículo 27, en materia de explotación y aprovechamiento de recursos minerales, cuyos favorables efectos se han hecho sentir en la reacción observada durante los últimos meses, dentro del índice de la producción minera, que ha dejado de estar sujeta a los intereses especulativos de compañías en que predominaban capitales extranjeros" (93).

En virtud de todas estas disposiciones, que quedaron extinguidos los derechos de particulares para explotar el carbón mineral y la Secretaría del Patrimonio Nacional, procedió a cancelar las inscripciones originales de los títulos que amparaban esa explotación. Quiénes deseaban continuarla o reanudarla, habían de sujetarla estrictamente a las disposiciones de la nueva Ley.

Por otra parte, México obtuvo ese año, la cooperación técnica y económica de las Naciones Unidas, para llevar a cabo un programa intensivo de exploración y para alentar la diversificación de la producción minera y suprimir importaciones de minerales no metálicos, se --

(92) López Mateos, Adolfo; Obra citada; página 221.

(93) López Mateos, Adolfo.- Obra citada, página 299.

constituyó un Fideicomiso especial para estudios e investigaciones, aplicados a diatomitas, asbestos y tierras "fuller".

En su Informa del 10. de septiembre de 1963, bajo el epígrafe de "Política Industrial", el Lic. López Mateos manifestó la siguiente-declaración de tipo general pero sumamente inportante porque marca indudables pautas u horizontes de nacionalización:

"Atrás han quedado, definitivamente, las viejas y anacrónicas prácticas del liberalismo clásico, provocadoras de desviaciones económicas que pusieron en crisis a toda la estructura democrática. - Nuestra Constitución de 1917, recoge esta amarga realidad histórica, y finca las bases que alientan el progreso, pero sin olvidarse de los preceptos de -- justicia social... La política económica y social de la Revolución, constituye, hoy en día, no sólo el instrumento para seguir impulsando nuestro desarrollo, sino ejemplo fructífero que se reconoce cada vez en mayor extensión, dentro y fuera del país." (94)

Y más tarde, bajo el epígrafe "Patrimonio Nacional", en ese mismo Informe, López Mateos se refiere a la minería, con las palabras siguientes:

"Se constituyeron 100 nuevas empresas, - al amparo de la Ley del 5 de febrero de 1961, y 150 sociedades antiguas, reformaron su estructura, para cumplir el requisito de mexicanización, exigido por la Ley". (95)

Por último, en su Sexto Informe, del 10. de septiembre de 1964, - López Mateos volvió a referirse al tema que constituye el motivo de --

(94) López Mateos, Adolfo.- Obra citada, página 383-384.

(95) Ibi. Páginas 363 y 394..

esta tesis.

Dijo el Presidente mencionado, en tal ocasión: (96)

"El Consejo de Recursos Naturales No Renovables, descubrió recientemente en Michoacán, un yacimiento de hierro de primer orden. La Comisión de Fomento Minero, ha ensayado, con buen éxito, un procedimiento metalúrgico que permite el beneficio-costeable de minerales argentíferos ligados con manganeso".

En ese mismo informe, al resumir la política del Sexenio, el Lic. López Mateos se expresó en estos términos:

"La nueva Ley Orgánica del Artículo 27 -- Constitucional y su Reglamento en materia de explotación y aprovechamiento de nuestros recursos mineros, entraña radical modificación en favor de los intereses del país. Sus consecuencias inmediatas fueron que empresas extranjeras vendieran el mayor porcentaje de sus acciones a inversionistas mexicanos, con lo cual, la producción minera dejó de estar sujeta a intereses especulativos de compañías en que predominaban capitales extranjeros." (97)

Ya durante el presente Sexenio, la Ley Minera y su Reglamento, - ha seguido su marcha con una directriz semejante a la implantada por la anterior administración.

Pocas han sido las disposiciones que se han dictado al respecto, sin que ninguna de ellas pueda considerarse que varía, sustancialmente, la directriz marcada por la Ley dictada por López Mateos y su Reglamento.

Sin embargo sí debe hacerse mención al Reglamento de Seguridad -

(96) López Mateos, Adolfo.- Obra citada, página 494.

(97) Ibi. Página 544.

en los trabajos de las minas, publicado en el Diario Oficial de 13 de marzo de 1967, con fé de erratas del 13 de abril del mismo año.

Terminamos el presente Capítulo, con un cuadro referente a la producción minero-metalúrgica, que abarca los años 1960 a 1967:

PRODUCCION MINEROMETALURGICA

(Contenido metálico. Toneladas)

	1960	1963	1964	1965	1966	1967
Metales preciosos						
Oro (Kg)	9,598	7,401	6,531	6,712	6,664	5,701
Plata	1,370	1,330	1,291	1,254	1,306	1,222
Minerales industriales						
Metálicos						
Zinc	253,000	241,096	244,933	224,976	219,180	213,726
Plomo	177,029	184,334	169,957	170,092	182,071	167,695
Cobre	56,647	55,050	52,072	69,162	74,369	62,621
Hierro	517,876	1396,882	1.392,467	1.592,737	1.497,911	1.618,230
Manganeso	73,437	54,341	64,090	58,810	51,625	32,607
Antimonio	3,706	4,836	4,637	4,467	4,478	3,800
Mercurio	689	562	433	662	761	496
Arsénico	12,651	9,846	11,169	10,128	11,894	10,633
Estaño	446	1,072	1,226	511	802	597
Bismuto	256	427	472	484	454	510
Cadmio	1,092	724	748	725	812	1,044
No Metálicos						
Azufre	1.331,770	1544,106	1.725,300	1.585,272	1.705,863	1.895.000
Carbón	1.775,649	2070,893	2.137,558	2.005,662	2.101,187	2.388,406
Barita	286,300	256,681	326,017	368,685	291,484	223,590
Grafito	36,018	29,996	30,337	40,414	38,752	40,740
	417,549	627,313	624,069	726,716	725,388	784,895

Fuentes: Dirección General de Estadística y Consejo Nacional de Recursos Naturales no Renovables.

LAS TENDENCIAS

C A P I T U L O I I I

LA MEXICANIZACION

Antes de abordar este tema, creo prudente hacer una breve distinción de los conceptos Mexicanización y Nacionalización, que a primera vista parecen sinónimos. La división ya se hace en los dos incisos de este capítulo y se trata cada uno por separado, con lo que se evita confusiones en el manejo terminológico de los citados conceptos.

Diferencias esenciales

a) Mexicanizar, significa mayor participación de los nacionales, en el aprovechamiento y desarrollo de los propios recursos, es decir mayor ingerencia de los mexicanos en las actividades de las empresas privadas, la ley fijó el 51 % de las acciones para los mismos y el resto -- puede estar en manos de extranjeros dejando así abierta la puerta para que las empresas privadas extranjeras se puedan asociar de una manera minoritaria con el Capital Privado Mexicano.

b) Nacionalizar; fundamentalmente tiene como finalidad conferir o transferir al estado ciertas actividades o ciertas ramas de la Economía, algunas empresas de importancia primordial para la economía Nacional o -- la actividad económica en su conjunto.

En la transferencia de la propiedad o el ejercicio de la misma al estado siendo necesariamente la intervención del estado para el interés colectivo.

Ahora bien aclarados los dos anteriores conceptos, pasemos a es

LAS TENDENCIAS

C A P I T U L O I I I

LA MEXICANIZACION

Antes de abordar este tema, creo prudente hacer una breve distinción de los conceptos Mexicanización y Nacionalización, que a primera vista parecen sinónimos. La división ya se hace en los dos incisos de este capítulo y se trata cada uno por separado, con lo que se evita confusiones en el manejo terminológico de los citados conceptos.

Diferencias esenciales

- a) Mexicanizar, significa mayor participación de los nacionales, en el aprovechamiento y desarrollo de los propios recursos, es decir mayor ingerencia de los mexicanos en las actividades de las empresas privadas, la ley fijó el 51 % de las acciones para los mismos y el resto -- puede estar en manos de extranjeros dejando así abierta la puerta para que las empresas privadas extranjeras se puedan asociar de una manera minoritaria con el Capital Privado Mexicano.
- b) Nacionalizar; fundamentalmente tiene como finalidad conferir o transferir al estado ciertas actividades o ciertas ramas de la Economía, algunas empresas de importancia primordial para la economía Nacional o -- la actividad económica en su conjunto.

En la transferencia de la propiedad o el ejercicio de la misma al estado siendo necesariamente la intervención del estado para el interés colectivo.

Ahora bien aclarados los dos anteriores conceptos, pasemos a es

tudiar por separado la Nacionalización y la Mexicanización.

III.1.- La mexicanización

El esfuerzo de México, que puede observarse desde la lucha de Independencia, pero especialmente desde la Revolución, por crear una individualidad nacional por la fusión de la herencia española e indígena, ha encontrado su expresión en el concepto de la mexicanidad.

Este postulado revolucionario, central de la identidad nacional absorbe todos los sectores de la vida nacional y ha conducido, en lo que al sector económico se refiere- a la demanda de una nueva orientación de la política económica en la cual el mexicano debe de participar más que antes en el desarrollo económico del país y en los beneficios del incremento industrial.

Junto a este trasfondo ideológico que es necesario conocer para juzgar las medidas estatales acerca del capital extranjero, tanto en la minería como en otras actividades, el cambio de la política económica fué, por otro lado, una consecuencia natural del repudio al régimen de Díaz cuando los latifundistas y los extranjeros como grupos dominantes de entonces mostraban poca disposición a integrarse en la sociedad mexicana. La escasa voluntad de estos grupos para dicha integración estaba influida y dominada por una política de industrialización que no reportaba al pueblo de México ventajas apreciables en sus condiciones de vida y lo seguía manteniendo en estado de dependencia social.

La idea de que la actividad económica de los extranjeros pudiera también provocar inestabilidad y causar daños al país no surgió primeramente durante la administración de Díaz, sino ya desde tiempos de

la Corona española y durante los primeros años de la Independencia fué concebida y difundida por una pequeña capa de intelectuales.

La existencia de una ideología es también seguramente la razón por la que el tratamiento del capital extranjero haya presentado, por lo menos desde 1940, cierta continuidad, al contrario de las medidas - muchas veces arbitrarias que son tomadas en otros países en desarrollo, con relación al capital extranjero privado. Esta actitud consecuente, - facilita por otro lado, el intento de elaborar las futuras tendencias respecto a la actitud del país hacia las inversiones extranjeras directas. Entre las empresas extranjeras que tienen su actividad en México ha existido y existe aún en parte, desconocimiento sobre el carácter - general de esta ideología y posiblemente prevalezca también una interpretación errónea de la perseverancia con que los respectivos gobiernos de nuestro país han tratado de cumplir en mayor o menor grado este concepto y de los instrumentos que han empleado con tal propósito. - - Ejemplo de ello han sido la actitud de las empresas petroleras extranjeras antes de la expropiación de 1938 y algunas reacciones a la mexicanización de ciertas empresas mineras -especialmente las azufreras-.

Suele limitarse conceptualmente la mexicanización al interés -- del Estado en una participación de capital privado en empresas extranjeras, o en su caso, a la compra de empresas extranjeras por grupos capitalistas mexicanos. Pero esta interpretación es demasiado estrecha - ante el trasfondo de ideología de la mexicanidad ya que la tendencia - hacia la formación de capital mixto es tan sólo una de las diversas --

formas de tratamiento del capital extranjero por el Estado mexicano(98)

La mexicanización es una expresión de nuestra política económica nacionalista, cuyas características se refieren y reflejan las particulares experiencias históricas de México con los extranjeros. La mexicanización comprende toda una serie de diversas medidas estatales destinadas a asegurar que los factores nacionales de la producción participen cada vez más de los conocimientos, capacidades y éxitos de las inversiones extranjeras con la mira de obtener con el tiempo, a través de la -- ayuda de éstos, una mayor independencia.

La nacionalización de ciertas empresas de servicios públicos -- (las eléctricas) en 1960 (99), la disposición de que los extranjeros -- pueden participar en determinadas industrias (la minera entre ellas) solamente con minoría de capital, así como la regulación de que los extranjeros sólo obtendrán trato fiscal preferencial si aceptan una participación económica mexicana de capital del 51% tienen todas ellas en su completa diferenciación, el fin de salvaguardar los intereses de México, -- es decir tienen como denominador común la mexicanización.

Si se examina la historia reciente de México, la primera medida de la política de mexicanización fué --según nuestro criterio-- la fundación del Banco de México en 1925 con lo que pasó a manos del Estado el-

(98) Véase al respecto la interpretación de "mexicanización" que da "Business in Mexico". To day an Tomorrow" Mexican-American Review, - México, junio de 1963.

(99) Miguel S.Wionczed, "Electric Power, The Uneasy Partner ship" en -- Raymond Vernon (compilador), "Public Policy and Private Enterprise in Mexico", Cambridge, Mass., 1964, pp. 21-110 (Versión en español, "La industria eléctrica en México 1900-1960" en "El nacionalismo mexicano y la inversión extranjera, México, Siglo XXI, 1967, pp. - 33-168).

control del mercado del dinero y la vigilancia sobre los bancos de los cuales muchos de ellos se hallaban en manos de los extranjeros. La mexicanización del mercado interno de dinero y capital se realizó posteriormente por medio de disposiciones adicionales.

A principios de los años treinta el Estado empezó a formar un mercado nacional de capitales con la fundación de la Nacional Financiera, para independizarse más con respecto al capital extranjero. Fue posible por primera vez poner a disposición de empresas nacionales pequeñas y medianas, un mayor volúmen de créditos a corto y mediano plazo. En 1932, el gobierno permitió la fundación de instituciones financieras privadas cuya tarea consistía en movilizar a largo plazo capital para la industria nacional. De ese modo, la Nacional Financiera unía funciones de banco estatal de fomento (100).

Un acontecimiento importante en este proceso de desarrollo fue la llamada expropiación (nacionalización en realidad) de las empresas petroleras en 1938. Las nacionalizaciones de diversas compañías ferroviarias realizadas en ese período y en las que en parte tenía participación el Estado fueron consecuencia del atraso técnico de las empresas y de las dificultades financieras con las que los anteriores propietarios habían tendido que luchar desde 1930, lo que había reducido la eficiencia de este medio de comunicación tan importante para el desarrollo industrial.

Otro método de mexicanización -el que nos interesa- ha sido --

(100) Calvin P. Blair, "Nacional Financiera". Entrepreneurship in a Mixed Economy, en Vernon, "Public Policy"... pp. 191-240.

el practicado en la industria minera. Según la Ley de Minería de 1961 las empresas mineras que se hallaban bajo control extranjero recibirían preferencias fiscales del 50% si estaban dispuestas a formar una empresa de capital mixto con una participación propia minoritaria. El resultado ha sido que al cabo de solamente cinco años todas las grandes empresas mineras extranjeras han pasado a la participación minoritaria por la ventaja de las preferencias concedidas. Las dos grandes empresas azufreras norteamericanas (101), la Azufrera Panamericana S.A. (que dominaba aproximadamente el 80% de la producción y la exportación mexicana del azufre) y la Texas Gulf Co., eran las empresas todavía bajo propiedad al 100% de los americanos y activas en la industria básica.

Aún con un conocimiento sumario de la política económica mexicana, debía ser claro para cualquiera, que el gobierno trataría de obligar, por lo menos a la primera de ellas, a la aceptación del capital mexicano. En la prensa nacional aparecieron, especialmente a partir de 1965, alusiones a las crecientes explotaciones de las reservas de azufre, una materia prima no renovable ni sustituible. El presidente del PRI señalaba en una entrevista de prensa que debía de llevarse adelante la mexicanización de las empresas azufreras extranjeras. En octubre de 1966 el gobierno y un grupo de capitalistas mexicanos ofrecieron a la Azufrera Panamericana adquirir el 66% del capital. La mexicanización de esta empresa se llevó a cabo a principios de 1967 con la parti

(101) Miguel S. Wionczek.- "La explotación del azufre, 1910-1966" en - "El nacionalismo mexicano..." Op. cit. pp. 171-309.

cipación del Estado y un grupo de capitalistas privado mexicano. Con ello el Estado había alcanzado sus objetivos políticos y económicos. La empresa más importante en la industria azufrera, bajo control extranjero total, había sido mexicanizada, con lo que se abrían posibilidades para influir más fuertemente el proceso de extracción y de transformación de acuerdo con las especiales necesidades de la industrialización de México.

Otra manifestación del proceso de mexicanización que es necesario señalar para ubicar la mexicanización minera dentro del cuadro general de esta tendencia, es la ley de 1954 para el fomento de industrias nuevas y necesarias. Las empresas acogidas a esta ley reciben preferencias fiscales. Si bien no se señala ninguna limitación respecto a la participación de capital extranjero, su aplicación práctica muestra no obstante que las empresas extranjeras reciben esta preferencia especialmente solamente cuando convienen en aceptar un 51% del capital mexicano. El Secretario actual de Industria y Comercio señaló en una entrevista (102), además de este requisito, otras dos situaciones en que los extranjeros solamente pueden trabajar en México con una participación no mayor del 40%: primero, cuando una empresa extranjera quiere invertir en una industria en la que ya existen otras empresas mexicanas o mixtas que elaboran el producto a precios y calidad adecuados, y, segundo, cuando existen empresas mexicanas y empresas mixtas.

(102). p Véase "American Chamber of Commerce in México" Replies of the Lic. Octaviano Campos Salas, Secretary of Industry and Commerce to the Questions Formulated by Members of the American Chamber of Commerce of Mexico, through Messrs. William I. Underwood Presidente, A°R. Witchtrich, Executive Vice Presidente and George A° R. Blake, on June 16, 1965, p. 3.

que desde todos los puntos de vista estarían en capacidad de producir el artículo de referencia.

A este respecto, cabe nombrar también la "integración industrial" llevada a cabo por el gobierno. Según ésta, las empresas son exhortadas a elevar dentro de plazos determinados, la participación, en cuanto a valor, de las partes compradas en el mercado mexicano respecto al producto acabado. Ejemplo de esta política son la industria electrónica y la automotriz (103).

De muchos de los numerosos métodos de mexicanización mencionados, que pueden seguirse enumerando libremente, se deduce que el gobierno no trata de ejercer influencias sobre los inversionistas extranjeros - no sólo a través de leyes, sino que tiene en sus manos otros instrumentos para llevar su política. El intento de influir en los inversionistas extranjeros con la ayuda administrativa e indirecta puede tener varios motivos. Al contrario de las leyes sobre inversiones, con las medidas administrativas puede seguirse una política flexible, que tiene numerosas ventajas.

En primer lugar, el gobierno puede proceder selectivamente en el tratamiento del capital extranjero, es decir, puede hacer depender la actividad de los extranjeros de la diversa extensión, de industria a industria, o, en su caso, de mercancía a mercancía, de producciones ya existentes en México. Para un país en el que existe ya en algunos sectores una producción industrial nacional suficiente y en otros cam-

(103) Rafael Izquierdo... "Proteccionism in Mexico..." en Vernon, "Public Policy..." pp. 283 y ss.

pos favorecidos por protección arancelaria, se crean constantemente nuevas industrias, una política de esta naturaleza ofrece, en comparación con las leyes sobre inversiones, mejores posibilidades de canalizar el capital extranjero hacia importantes industrias por crearse todavía. - En algunas ramas industriales que según la opinión del gobierno no requieren ampliación, existe en México para los extranjeros que quieran hacer nuevas inversiones en el país poca posibilidad de lograr una participación mayoritaria, aunque en esas industrias trabajan empresas -- con participación mayoritariamente extranjera. Esto de ningún modo es una contradicción. Al empresario extranjero que ha participado en la - creación de determinadas industrias, se le permite conservar su mayoría de capital; pero no hay, a juicio del gobierno, motivo alguno para conceder privilegios especiales al empresario que quiera hacer nuevas inversiones en una industria para cuya creación no se ha hecho merecedor.

Por otra parte, si se pretendiera disminuir la capacidad de influencia administrativa del Estado a favor de una legislación global - sobre inversiones, existiría el peligro de un deterioro del clima de - inversión; esta ley tendría que ser muy global si quisiera ejercer sobre la actividad inversora extranjera la misma influencia que el actual instrumental administrativo del gobierno.

Esta intervención administrativa, desde luego, debe de actuar - siempre dentro del cauce legal y con respecto a los extranjeros, se impone entonces el análisis de las diversas disposiciones constitucionales que se refieren al "status legal" del extranjero en México.

Partamos de un axioma legal: todo el Derecho Positivo del país se deriva y desprende de la Constitución, por encima incluso de convenios de carácter internacional que tienen una fuerza teórica pero -- que no pueden anular la voluntad jurídica establecida por la Constitución.

Tiene razón absoluta (104) Luis Creel Carrera cuando dice que el artículo 10. de la Constitución determina el principio general que consagra nuestra Carta Magna.

Sin embargo, discrepamos de dicho abogado cuando dice

"...Y es conveniente aclarar que aun cuando el artículo citado habla de individuos, en una sana interpretación que por otra parte es invariablemente sostenida, debe comprenderse dentro de dichos términos, también a las personas morales" (105).

La Constitución en su Capítulo I, Título I se refiere a las "ga rantías individuales" en el texto del artículo examinado habla de individuos.- Sólo una analogía llevada a extremos curiosos podría admitirse que se refiere a las personas morales... ¿Podrían esas personas morales, por ejemplo "dejar de ser esclavos al penetrar en territorio nacional" (art. 26...¿podrían ejercer una profesión?" (art. 4); ¿podrían "ser obligados a prestar trabajos personales?....

Evidentemente que no y tal es la tesis mantenida por el Lic. Rodolfo Reyes en su "Tratado de Derecho Constitucional" (106).

(104) "México ante la inversión extranjera". Tesis de Luis Creel Carrera, laureada en la Escuela Libre de Derecho, México, 1966, pág. 25.

(105) Ib. pág. 25.

(106) Reyes Rodolfo, antiguo Catedrático de Derecho Constitucional de la Facultad de Leyes, "El Derecho Constitucional Mexicano", Madrid, Labor, 1929. pp. 34 a 37.

El artículo 33 ratifica este criterio y señala taxativamente -- que los extranjeros (es decir los individuos que no son mexicanos) tienen derecho a las garantías estipuladas en el Capítulo I del Título I de la Constitución, pero no a los políticos.

Señala el Lic. Creel en apoyo de su tesis que el artículo 133 de la Constitución determina que los tratados que estén de acuerdo con la Constitución forman junto con ella y las leyes del Congreso de la -- Unión que emanan de ella, la Ley suprema de todas las de la Unión.... Y efectivamente, pero siempre que no contradigan la Constitución.... Y si suscribimos el Tratado de la Habana de 1928 y en él hay cláusulas -- que contradicen a la Constitución, son simplemente nulas para nosotros.

Todas las excepciones y limitaciones a los derechos de los ex-- tranjeros que constan en la Constitución son legales, precisamente por que la Constitución así lo determina... Podría incluso alguna de ellas --que no es el caso-- contradecir al llamado "Derecho de Gentes" y sin -- embargo no por eso sería menos obligatoria... Tenemos, por ejemplo, el caso de Africa del Sur con sus normas del "apartheid" que discriminan duramente a negros e hindús. Por encima de la voluntad de otros pue-- blos, por encima incluso de las censuras formuladas en la ONU, estas -- cláusulas son legales para ese país y se aplican y cumplen, sin que -- los afectados puedan apelar de ellas al Poder Judicial, porque éste -- tiene por norma esencial aplicar la Ley conforme a la fuente positiva es la Constitución de cada país.

Cuando en 1917 la Rusia de los zares se convirtió en la URSS, -- las potencias capitalistas no pudieron impedir que la propiedad priva -- da desapareciera mediante nacionalizaciones y confiscaciones. Tuvieron

que apelar a las armas interviniendo militarmente en aquel país directamente o a través de las llamadas "fuerzas blancas". Pero al triunfar - el nuevo régimen, se asentaron nuevas bases político-económicas en - - aquel país y todos tuvieron que acatarlas.

Desde luego, bajo el punto de vista que nos ocupa, acaso fuera útil que en el artículo 1/o de nuestro texto constitucional se hiciera mención a los individuos extranjeros y a las personas morales de tal - carácter, para establecer precisamente una pauta de tipo general que - previera las excepciones y se aplicara también a las personas morales referidas. La redacción que propugnó acaso pudiera quedar redactada co mo sigue:

"ARTICULO 1o.- En los Estados Unidos Mexicanos to do individuo nacional gozará de -- las garantías que otorga esta Cons titución, las cuales no podrán res tringirse, ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones -- que ella misma establece.
Las personas morales con naciona lidad mexicana gozarán así mismo de las garantías que a ellas sean apli cables.
Los extranjeros con residencia le gal en el país gozarán también de las garantías que en esta Consti tución se señalan con restricciones y limitaciones que en la misma pa ra ellos se estipulen.
Las personas morales con naciona lidad extranjera tendrán también de recho a gozar de las garantías cons titucionales, con las restricció nes y limitaciones que en la Cons titución se especifiquen.

En realidad así sucede y es... Pero la claridad de este texto, - anularía cualquier objeción que pudiera formularse señalando de "anti-

constitucionales" a algunos preceptos de la Constitución.

Esto implicaría desde luego, suplementar la Constitución con un artículo que definiera (acaso fuera el 30 bis) cuales son las personas morales que deben ser consideradas como nacionales y cuales las que -- tendrán el carácter de extranjeras.

Ya en parte anterior de este trabajo nos hemos ocupado de la -- cláusula Calvo y de su alcance.

El internacionalista argentino al propugnar su aplicación esgr^uía en realidad un derecho de "legítima defensa" de las naciones latinoamericanas frente a las intromisiones de las potencias de primera -- magnitud, tanto las de Europa, como Estados Unidos. Basta recordar que la llamada "Guerra de los Pasteles" y la intervención de Francia en México se originaron por sendas reclamaciones por supuestos daños y deudas.

Carlos Calvo resume su doctrina en estos términos:

"Todas (las reclamaciones de las grandes potencias contra la América Latina) se han fundado en ofensas personales, reales unas veces, otras abultadas por sus agentes, pintadas siempre por ellos con vivos colores. Y la regla, -- que en más de un caso han tratado de imponer las primeras a los segundos (los Estados Latinoamericanos) es que los extranjeros merecen más consideraciones y mayores -- respetos y privilegios que los mismos naturales del país en que residen. Este principio, cuya aplicación es notoriamente injusta y atentoria a la Ley de la igualdad de los Estados y cuyas consecuencias son esencialmente perturbadoras, no constituye regla de Derecho aplicable en las relaciones internacionales que los de Europa y siempre que se ha exigido por alguno, la contestación del -- otro ha sido absolutamente negativa. Y debía ser así, -- porque de lo contrario los pueblos relativamente débiles estarían a merced de los poderosos y los ciudadanos de -- país tendrían menos derechos y garantías que los residen

tes extranjeros." (107)

Hay otro punto que amerita ser mencionado también... Es el referente a la retroactividad de ciertas leyes que la Constitución misma modifica. En muchas ocasiones se ha esgrimido, justamente para que los términos de la propia Constitución queden fallidos, especialmente en lo que se refiere a ciertos "derechos adquiridos" que intereses extranjeros esgrimían... La retroactividad prohibida se refiere a las leyes; pero la Constitución sí puede determinarla porque por eso constituye, es decir crea un nuevo marco de Derecho en el país...

Por eso estimo que en el párrafo primero del art. 14 de la Constitución se debiera especificar que:

"A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna, salvo que se especifique esta retroactividad en algún artículo de la presente Constitución."

Hemos de referirnos ahora de un modo específico al decreto de 29 de junio de 1944 porque es la ley más importante para los extranjeros interesados en la creación de empresas en México. Fué promulgada por el presidente Avila Camacho quien ya en julio de 1942 había sido dotado de facultades extraordinarias por una Ley de Emergencia. El motivo de ello lo proporcionó la necesidad de ejercer control sobre bienes del enemigo, así como la fuerte afluencia de capital extranjero hacia México durante la II Guerra Mundial, con el que se podía adquirir industrias mexicanas, pero que posteriormente podía emigrar en forma repentina. Se pensaba además que de este modo se podría canalizar el

(107) Calvo, Carlos.- "Derecho Internacional Teórico y Práctico de España y América", 1868, p. 393, Cap. IX.- (Citado por Luis Creel Carrera.- Obra citada, pág. 38).

capital extranjero hacia las producciones fomentadas por el Estado. Con el decreto de 28 de septiembre de 1945, si bien fué derogado la Ley de Emergencia de 1942, se estableció que el artículo 60. señalaba que el decreto de junio de 1944 seguía en vigor. Desde entonces, la disposición de 1944 ha creado confusión tanto entre los mexicanos como en los círculos económicos extranjeros.

Según este decreto los extranjeros y las sociedades mexicanas - en las que los extranjeros tengan participación deberán obtener permiso de la Secretaría de Relaciones Exteriores si desean comprar, controlar o adquirir la mayoría de las acciones, de sociedades dedicadas a actividades en el campo industrial, minero, comercial, agrícola y forestal. Tal permiso es también necesario para el otorgamiento de concesiones para la minería, utilización de las aguas o aprovechamiento de combustibles minerales y para las modificaciones de los estatutos de una sociedad y de la estructura de su capital, respecto a todas las empresas que tengan participación extranjera.

El Secretario de Relaciones Exteriores tiene facultad discrecional para conceder, negar o condicionar los permisos de referencia. Además los extranjeros deberán comprobar que su principal fuente de ingresos se halla en territorio nacional y que su residencia se ha establecido en México. La Secretaría de Relaciones Exteriores puede, más aún, hacer depender el otorgamiento de cada permiso del requisito de que -- ciudadanos mexicanos posean por lo menos el 51% del capital total y de que esto sea verificable en cualquier momento y que la mayoría de los socios administradores sean ciudadanos mexicanos. Puede renunciarse a

estas restricciones cuando los extranjeros instalen industrias que no existan aún en México.

Concebida como regulación transitoria de tiempos de guerra, esta disposición que desde entonces constituye la norma más importante para el tratamiento de los empresarios extranjeros, fué el primer intento de regulación más amplia del capital extranjero, sin embargo, esta ley tampoco trajo claridad respecto de las empresas extranjeras de nueva formación, debido a la facultad discrecional de decisión del Secretario de Relaciones Exteriores en relación con el requisito de una participación mexicana de capital no inferior al 51%. Los inversionistas mexicanos creyeron de que para cada empresa que se creara iba a ser necesaria una participación de capital nacional del 51%, pero que el gobierno estaba dispuesto a hacer excepciones a esa regla. Efectivamente, estas excepciones se admitieron con frecuencia. Los grandes consorcios norteamericanos que querían establecer empresas en México no tuvieron que preocuparse mucho por esta disposición, especialmente bajo la administración del Lis. Miguel Alemán V.

Durante el régimen de Avila Camacho, no se hizo más allá de este decreto, ninguna declaración sobre el tratamiento de los inversionistas extranjeros. Sólo cuando Alemán asumió la presidencia en 1946, indicaron las esferas oficiales que no existía ley alguna que limitara la participación del capital extranjero a un 49%. El hincapié que se hizo en que simplemente estaba a juicio del Secretario de Relaciones Exteriores decidir qué empresas debían tener una participación mexicana de capital mínimo del 51%, hizo suponer que la cláusula del 51% constituía más bien la excepción a la regla habiendo sido esto último lo

que efectivamente se había pensado en los círculos económicos mexicanos y extranjeros.

La lista publicada el 17 de abril de 1945 sobre las industrias en las que en el futuro se requeriría una participación mexicana de capital del 51% comprende, junto con las adiciones posteriores realizadas por la Comisión Intersecretarial de Inversiones Extranjeras, constituida en mayo de 1947, los siguientes sectores: 1) radiodifusión; 2) producción, distribución y exhibición de películas; 3) transportación marítima internacional; 4) transportación marítima de cabotaje; 5) - - transporte urbano y rural; 6) explotación comercial de pesca y de la cría de peces; 7) elaboración y distribución de bebidas no alcohólicas, esencias de frutas, concentrados, jarabes y jugos de frutas; 8) empresas editoriales; 9) publicidad; 10) industria del hule; 11) industria petroquímica de transformación (petroquímica secundaria con una participación mínima del 60% del capital mexicano y 12) minería (108).

Esta lista, con excepción de las regulaciones establecidas apenas a fines de los años cincuenta y principios de los sesenta, respecto de la industria petroquímica y minera, así como las referentes a instituciones de crédito y seguros, revela la cautela con que se procedió inicialmente en la regulación del capital extranjero. El sector propiamente industrial -por ejemplo, todo tipo de producción y transformación de metales, en el que los extranjeros habían invertido fuertemen-

(108) Secretaría de Industria y Comercio.- "Qué se entiende por mexicanización de la industria, ¿Qué industrias se considera que deben estar bajo control de capitales mexicanos, ¿En qué sectores se favorece la inversión extranjera?".- México 1962.

te- no fué afectado en lo general por esta disposición. Además, desde el punto de vista de su importancia económica para México, los sectores enumerados eran secundarios y estaban ya en parte bajo control gubernamental. Si bien con esta ley se formó una amplia base jurídica para la regulación del capital extranjero, las restricciones efectivas alcanzaron proporciones modestas en los años posteriores. Las oportunidades para intervenciones y las regulaciones efectivamente llevadas a cabo no corrían paralelas entre sí.

¿Cómo juzga el inversionista extranjero el decreto de 1944?. El hecho de que éste siguiera vigente aún después de terminada la guerra, reveló la voluntad del gobierno de poder seguir ejerciendo en el futuro influencia sobre los sectores en los que ha de efectuar sus inversiones el capitalista extranjero. A pesar de la presión relativamente débil que se ejerció con posterioridad sobre los extranjeros existe para ellos considerable incertidumbre en el hecho de que la Secretaría de Relaciones puede exigir, a su libre criterio, una mayoría mexicana del 51% en una empresa a fundarse. Este factor de riesgo es aumentado para ellos en el hecho de que con el cambio presidencial cada seis - - años puede producirse una modificación de la actitud del gobierno hacia determinadas formas de capital extranjero o hacia los sectores en los que los extranjeros invierten. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que desde 1953 la cláusula del 51% no ha sido extendida por resoluciones a otros sectores más que por leyes que como la minera son específicas y determinantes.

Junto a estas limitaciones de participación, la del capital extranjero se halla completamente prohibida en los siguientes sectores:

industria petrolera, industria petroquímica básica, electricidad, auto transportes (sobre carreteras federales) y estaciones radiotransmisoras.

En lo que se refiere a las empresas como las mineras, uno de los puntos más comunes en la crítica a las inversiones extranjeras directas es que se dedicaban especialmente a la exportación. Se reprocha a las empresas mineras que sólo estaban interesadas en la explotación y exportación de las ricas y no renovables materias mineras y se sostenía y sostiene que los países importadores de capitales, al llegar a una etapa más avanzada del desarrollo en la que necesitan ellos mismos estas materias primas para la creación de una industria propia - caso de México- se verían obligados a costosas importaciones (109). Se señala en contra de esta tesis que a través de las inversiones extranjeras en las industrias de materias primas, México ha podido participar de la creciente demanda mundial de estos productos y que la instalación de industrias correspondientes ha tenido en ocasiones como resultado la creación de nuevos centros de producción conexos (110).

El gobierno mexicano ha seguido una política continua en el sector de las materias primas. Hoy en día no hay participación de capital extranjero en la industria petrolera y la que todavía existe en la minería carece de importancia. Durante mucho tiempo la actividad de los extranjeros se redujo a estos sectores y cualquier intento de regula-

(109) Urquidi, Víctor L. "Viabilidad Económica de la América Latina, - México, Fondo de Cultura Económica 1962, pág. 59.

(110) Luis Mariscal González.- "La inversión extranjera como forma de concentración del poder económico. UNAM. Escuela Nacional de Economía, tesis, México 1964, p. 89.

ción del capital extranjero tenía que afectar a las empresas extranjeras de materias primas. Sin embargo ello ha sido y está siendo posible y la mexicanización casi lograda al ciento por ciento de la industria minera es prueba de que esta meta ha sido alcanzada en parte y puede serlo de un modo absoluto.

Las diversas administraciones gubernamentales del país han tomado siempre en consideración dos factores en sus decisiones sobre política económica. Por un lado, la necesidad de importación de capitales para fomentar la industrialización del país y por otro, el cumplimiento de los principios fijados en la Constitución de 1917 respecto a los empresarios extranjeros. Si bien en ocasiones ha habido contradicciones y falta de perspectiva, la política de México ha sido no obstante, consecuente, vista en su conjunto y en el transcurso del tiempo.

Consideramos de mucha importancia reproducir los conceptos asentados en el seminario recientemente celebrado en la ciudad de San Francisco por Bruno Pagliai, Presidente de la ASARCO DE MEXICO, al tratar del tema de la mexicanización de las minas en el curso de esa reunión que tuvo por tema central "Los negocios en México":

"Hay que establecer una clara diferencia entre los términos mexicanización y nacionalización que han originado confusiones en otros países. En el caso de la nacionalización, el Estado asume la obligación, en beneficio público de adquirir cierta propiedad pagando por ella un precio negociado. En el caso de la mexicanización, por otra parte, la adquisición de la mayoría por mexicanos, se lleva a efecto por medio de negociaciones privadas entre individuos o grupos de un modo semejante al que se practica en los negocios del mundo entero. En la nacionalización, es la nación la que adquiere la propiedad y la incorpora al patrimonio nacional. En la mexicanización la propiedad permanece en manos de perso--

nas privadas o de compañías -incluso, en la mayor parte de los casos, con participación minoritaria - de intereses extranjeros.

"Las compañías mineras extranjeras que operaban desde antes de la promulgación de la ley obtuvieron un plazo de 25 años para desprenderse del 51% de su capital. No hay presión alguna de la ley durante dicho período de 25 años -se presume que durante ese período sus recursos minerales se habrán agotado y su inversión habrá sido recuperada con beneficio-. Si tal no fuera, sus mismas concesiones serían confirmadas indefinidamente en la hipótesis que las compañías ya habrían estructurado su capital de tal modo que la Ley de 1961 prevé varias ventajas de operación y beneficios impositivos a las empresas mexicanizadas. Esto, desde luego, actúa como incentivo para las empresas extranjeras a fin de que se asocien con mexicanos y de ese modo gocen de los beneficios señalados por dicho texto legal.

"Está implícito dentro de este plan de mexicanización el progreso y la madurez del país, que exige imperiosamente la creación de un cuerpo de capital nacional.....

"Existe cierta similitud entre esta situación y la que atravesó Estados Unidos a fines del siglo XIX - cuando mediante un lento proceso este país empezó a "americanizar" muchas de las inversiones extranjeras e inició el proceso de capitalización en grande que hoy dirige la economía de Estados Unidos.

"Esta política de mexicanización, sin embargo, no impide que el capital privado extranjero se asocie -- con el capital privado mexicano para bien de la industria minera y su desarrollo. Al contrario, los socios extranjeros son bienvenidos y han de desempeñar un papel vital para la minería. Pueden retener un interés minoritario en las compañías existentes- y pueden también adquirir un interés minoritario en las empresas futuras. La combinación por ejemplo, - del capital y la tecnología de Estados Unidos con el capital y la experiencia operativa de México ha dado resultados altamente satisfactorios. Esto es - cierto no solamente en las minas, sino en otras muchas actividades."

III.2.- Nacionalización

Varias constituciones y la de México fué la primera, al reglamentar la estructura económica y social del Estado, se preocupan por indicar -la mayoría de las veces de un modo explícito y limitativo- los bienes y las actividades que sólo pertenecen a la colectividad, nación o Estado, que constituyen "la propiedad del pueblo, de la nación" y, por consiguiente, no pueden ser objeto de propiedad privada. En la medida en que se trata de actividades ejercidas por particulares o bienes privados, la Constitución misma aparece entonces como un acto de nacionalización. Cuando en las constituciones se establece una especie de inventario de la propiedad estatal o "nacional" donde figuran los bienes y las actividades reservados en el pasado a la propiedad y a la iniciativa privada, Todo ese proceso es fruto de la idea de que existen "valores de un orden superior". Encontramos la confirmación en el hecho de que las nuevas constituciones que erigen la nacionalización en una institución particular, dan primero una lista de bienes cuyo número y extensión crecen constantemente, considerados por su naturaleza como propiedad del Estado, de la nación o del pueblo. El ejemplo de tal aseveración lo encontramos en el artículo 27 de nuestra Constitución.

¿Cuál es la base constitucional de la nacionalización? Todas las constituciones contemporáneas admiten la limitación o la enajenación de la propiedad para garantizar el interés general y por otra parte ninguna de ellas prohíbe al Estado ejercer actividades económicas. En los países en los que la Constitución no trata de la nacionalización

como de una institución diferente de la expropiación por interés general, conviene aplicar los procedimientos propios a esta última. Por -- ello, desde el punto de vista del procedimiento, la nacionalización se presenta hoy bajo dos aspectos que por su naturaleza e importancia se sitúan en grados diferentes: -ella puede ser efectuada según las reglas de procedimientos aplicables a la expropiación de tipo clásico -- por causa de utilidad pública como se hizo en materia de Ferrocarriles e Industria Eléctrica y -ella puede serlo en virtud de normas especiales que la reconocen y la definen como una institución que se diferencia de la expropiación como en el caso de Nuestra Industria Eléctrica.

Como la propiedad de la tierra y de las riquezas naturales pertenece en principio a la Nación y la propiedad privada se encuentra -- afecta a las funciones sociales, el ejercicio de toda industria está -- colocado en un estado de dependencia orgánica frente a las funciones -- del Estado. El artículo 27, en su integridad, es el primer reconocimiento otorgado por la Legislación, en el nivel constitucional, a la -- posibilidad de hacer efectiva la nacionalización dentro del marco de -- la industria.

Apoyándose en el artículo 27 de la Constitución, México ha emprendido transformaciones radicales que constituyen el objeto inmediato de dicho texto constitucional. Pero además, ha realizado en el campo de las industrias petrolera Ferroviaria y Eléctrica una serie de -- premisas que representan efectos de nacionalización en el sentido jurídico del término.

En general, en lo que a la industria minera se refiere ya hemos visto que nuestro país ha emprendido la ruta de la mexicanización y -- que la siguiente etapa, la de la nacionalización no se ha emprendido -- todavía y ello dependerá probablemente de las circunstancias económi-- cas por las que atravesase la industria minera en un futuro más o menos cercano.

México, ya lo hemos señalado, como todos los países latinoameri-- canos, después de alcanzar su independencia política sufrió fuertemen-- te la influencia económica de la Gran Bretaña en primer término y des-- pués la de Estados Unidos. El despertar de la conciencia nacional pro-- vocó, en el plano económico, muchas reacciones contra esta dominación del capital extranjero y la más importante fué, bajo el punto de vista jurídico dar a la propiedad una "funcion social" y en proclamar a la -- tierra como propiedad de la nación. Esta concepción es la que ha permi-- tido mexicanizar, nacionalizar y expropiar algunas industrias esencia-- les. Es por ello que en nuestra ruta económica la idea de la nacionali-- zación sigue un camino proyectado necesariamente sobre lo futuro del -- país. La "nacionalización" representa no solamente una nueva actitud -- hacia la estructura social interna, sino también una postura más firme todavía que la representada por la mexicanización ya analizada.

Llegamos al momento de analizar más de cerca la estructura jurí-- dica de la nacionalización. Si examinamos cual es su extensión podre-- mos acercarnos a su esencia jurídica.

En cuanto a su extensión, la nacionalización tiene por finali-- dad conferir o transferir al Estado: a) ciertas actividades o ciertas

ramas de la economía; b) o ciertas empresas de importancia primordial para la economía nacional; c) o finalmente la actividad económica en su conjunto.

Puede considerarse generalmente, como admitido que el derecho civil contemporáneo considera a la empresa como un objeto de derecho formando parte de un todo, como una "universitas rei et facti", como una entidad de un género particular que comprende bienes, derechos (reales y personales) y relaciones de hecho.

Otra característica a este respecto es que la nacionalización va siempre acompañada de la idea de que ciertas actividades no pueden ser dejadas a la iniciativa privada al igual que ciertos bienes no pueden ser objeto de propiedad privada.

Pero puesto que la nacionalización tiene por finalidad transformar los medios de producción en propiedad colectiva hay que admitir -- que los bienes afectados por la nacionalización constituirían una propiedad privada. Eso significa a su vez que la nacionalización alcanza a bienes o valores susceptibles de ser objeto de un derecho de propiedad y no puede extenderse a cosas o derechos que escapen a la propiedad (alquileres o concesiones como tales, salvo que constituyan elementos de una empresa). La nacionalización, por ello, considerada como la sustitución de la propiedad privada por la propiedad colectiva, alcanza únicamente a los bienes materiales.

Respecto a la extensión y a la esencia de la nacionalización -- conviene saber si la primera supone necesariamente a una transferencia de propiedad a la colectividad, es decir al Estado o si basta que una

actividad determinada o la actividad ligada a una actividad determinada sea ejercida en el interés de la colectividad y no de los particulares.

Se han sostenido hasta ahora puntos de vista diametralmente -- opuestos. Algunos autores tienden a admitir que la transferencia de la propiedad al Estado constituye el elemento característico de la nacionalización (113). Otros estiman, por el contrario que este elemento reside en el ejercicio de la actividad de conformidad con el interés social (114). Otros más insisten en los dos aspectos del problema, alegando que la transferencia de la propiedad del Estado y el ejercicio de la propiedad en el interés general y no el interés privado son elementos de la misma importancia (115).

Esta última opinión es más justa, a nuestro parecer. Efectivamente, si tenemos en cuenta la naturaleza económica de la nacionalización y de la evolución de ésta última, aparece como evidente que la nacionalización se traduce no sólo en la transformación de una propiedad determinada en propiedad del pueblo del Estado, sino también en la -- transformación de una propiedad económica privada en actividad social-colectiva. La nacionalización descansa en la idea de que ciertas actividades y ciertos bienes (transportes, banco, radiodifusión, riquezas

(113) Armengaud M. "Proposition de Loi relative aux activités industrielles de l'Etat aux établissements publics a caractère industriel et commercial e tendant a la creation de la Societé nationale -- pour la gestion des fonds publics" Droit Social 1951, núm.1 p. 2

(114) Lyon Caen G., "Les Diverses formules de la Nationalistion" París 1961.- pp. 41-42.

(115) Chenot B., "Premiers resultados de la Nationalisation des Mines, - Droit Social 1949, núm. 7 pp. 242-248.

del subsuelo, minas, etc.) no pueden y no deben ser objeto de propiedad privada o de una actividad ejercida en el interés privado. Según las concepciones socialistas ortodoxas, los medios de producción en su conjunto deben ser sustraídos a la propiedad privada para convertirse en la propiedad de la sociedad y ser utilizados en el interés general.

La nacionalización, desde luego, puede revestir uno solo de los aspectos citados, según que sea efectuada por medio de la transferencia de la propiedad de la colectividad o por el ejercicio de una actividad en el interés público o en el interés privado. La nacionalización busca menos, a veces, la posesión o la propiedad de bienes materiales que la apropiación de ciertas actividades, siendo más importante que la propiedad, el ejercicio de la actividad.

Ahora bien como ya dijimos anteriormente, la Nacionalización encuentra bases constitucionales en el art. 27 constitucional:

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

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

"La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. Con este objeto, se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento -

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

Encontramos que ciertas actividades que corresponden directamente al Estado por estar nacionalizadas; este, les permite a los particulares que las ejecute por medio de concesiones tal es el caso de la minería, Bancos, Radio difusión etc.

También vemos que otras actividades básicas han sido tomadas por el Estado, mas no constitucionalmente, sino de Facto y también las da en concesión a los particulares.

La nacionalización tiene por objetivo confiar a la colectividad las actividades primordiales de la economía. (116).

Conviene por lo tanto precisar la noción de "nacionalización" comparándola con las de "expropiación", "confiscación" y "estatización" con las que presenta semejanzas que pueden o riginar confusiones.

Comparemos primero la "nacionalización" con la "expropiación --

(116) Ferroux Fr. "Las nationalisations" Droit Social, 1945, número 9, pp.347-348°

por causa de utilidad pública".

La diferencia esencial puede resumirse del modo siguiente:

a) Las razones que condujeron a la limitación y a la expropiación de la propiedad por causa de utilidad pública no tienen casi nada de común con la idea de nacionalización. La expropiación tal como es concebida por la mayor parte de los derechos positivos se propone únicamente limitar o desposeer por necesidades sociales, una propiedad privada de importancia a juicio del Estado correspondiente. (117).

Ni por su espíritu ni por su finalidad, ni por el procedimiento que le es aplicable, la expropiación por causa de utilidad pública trata de: 1) sustraer los medios de producción a la iniciativa privada y transferirlos a la colectividad: 2) asegurar su utilización no en el interés privado, sino en el interés público.

b) Una de las características esenciales de la nacionalización está constituida por su objeto. En el caso de la expropiación se trata normalmente de derechos de propiedad sobre inmuebles y solamente de modo excepcional de derechos de propiedad sobre muebles o sobre elementos no corporales. La nacionalización se realiza, en cambio sobre empresas económicas completas, tomadas como "goodwill", "fundo de comercio" o como una expresión de "universitas" (es el caso de las nacionalizaciones de minas) y solamente en una pequeña medida o de manera excepcional, sobre bienes corporales, tales como inmuebles o herramienta agrícola, etc.

(117) Ver a este respecto el párrafo segundo del art. 27 de la Constitución de México y nuestra ley de Expropiación de 23 de noviembre de 1936.

Pero la diferencia esencial es la siguiente: Trátese de la nacionalización o la expropiación de tipo clásico, los motivos y las razones de la desposesión están constituidos por el interés de la colectividad es decir el interés público. Sin embargo, los motivos que justifican la expropiación por utilidad pública del tipo clásico, difieren totalmente de aquéllos que se encuentran como base de las nacionalizaciones. Estos últimos son muchos más radicales y poderosos desde el punto de vista ideológicos; se inspiran en la idea de que ciertos valores no deben, de una manera general, ser objeto de propiedad privada ni tampoco objeto de transacciones civiles. Es la idea de que existen valores de un orden superior (118)

La separación entre la nacionalización y la confiscación es muy clara. Existe entre ambas nociones una diferencia profunda desde todos los puntos de vista. La nacionalización se traduce en la transformación de la propiedad privada en propiedad colectiva con miras a su utilización en el interés general y no el de los particulares. La expropiación permite corregir los defectos debidos al carácter absoluto de la propiedad privada. La confiscación está reglamentada por el contrario en la leyes penales y se presenta como una medida penal. Esos rasgos distintivos están claramente expresados en las legislaciones de diferentes países. Por otra parte muchas constituciones prohíben expresamente la confiscación de la propiedad privada, pero reconocen y regla-

(118) La Pradelle A. de) " Les Effets internationaux des Nationalisations" Annuaire de l'Institut de Droit International" Session - Bath, 1950 p. 126.

mentan la expropiación y hasta la nacionalización. (119).

Por último, a pesar de la ausencia de una jurisprudencia establecida, la comparación de las nociones de estatización y de nacionalización permite en gran medida extraer los rasgos de una y otra tanto desde el punto de vista jurídico como desde el de procedimiento.

Por su esencia, la nacionalización es: 1) la transformación de los medios de producción y de circulación de la colectividad y 2) la utilización de estos medios en el interés general y no privado.

En cambio la "estatización" equivale más bien a una transferencia formal de la propiedad del Estado. No apunta necesariamente a una actividad económica o a una empresa sino que puede tener cualquier objeto y no hay seguridad de que el Estado haga un uso determinado de la propiedad convertida en estatal.

Resumiendo, que en el sentido lato del término, la "nacionalización" constituye un conjunto de actos jurídicos, : transferencia de la propiedad, organización de las "empresas nacionales" ó de las "empresas de Estado", funcionamiento de éstas coordinación de la economía nacional, planificación, etc.

No podemos terminar este capítulo sin dejar de señalar que la Constitución de México contiene una serie de restricciones a la actividad privada que no encajan dentro de un régimen liberal de la propie-

(119) Nuestra Constitución, por ejemplo, en su artículo 22, párrafo primero prohíbe la pena de confiscación de bienes, pero en el párrafo siguiente señala que "No se considerará como confiscación de los bienes la aplicación total o parcial de los bienes de una persona por la autoridad judicial para el pago de la responsabilidad civil resultante de la comisión de un delito o para el pago de impuestos o multas".

piedad. La política moderna del país en materia económica, se va apoyada por los preceptos constitucionales que dan amplias facultades al Estado para intervenir en los procesos de la economía.

Entre estos preceptos cabe señalar el artículo 131 párrafo II- expresado en los términos siguientes:

"El Ejecutivo podrá ser facultado -- por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir la cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el propio Congreso y para crear otras: así como para restringir y para prohibir - las de importación, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país".

Es por eso que la Ley sobre atribuciones del Ejecutivo Federal en materia económica de 30 de diciembre de 1950, reformado por Decreto de 10 de febrero de 1959, es sin duda el documento legislativo más importante sobre el intervencionismo del Estado, descontando, por supuesto, los preceptos relativos de la propia Constitución, ya que señala el punto de partida de un nuevo orden jurídico, sobre la naturaleza de las relaciones del Estado con las actividades comerciales e industriales que, en lo que respecta a la industria minera podría llevarla sin necesidad de otra disposición legal desde la fase de mexicanización en que se encuentra a la etapa de nacionalización.

C A P I T U L O I V .

LA LEY MINERA VIGENTE.

IV.1.- Exposición de la Ley y de su reglamento.

El 5 de febrero de 1961 (Diario Oficial del día 6) fué promulgada la Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional en materia de explotación y aprovechamiento de recursos minerales que quedó reglamentada el 9 de septiembre de 1966 (Diario Oficial del 7 de diciembre siguiente).

La mencionada Ley se desenvuelve en ciento once artículos que abarcan catorce capítulos y queda complementada por varios artículos -- transitorios.

El capítulo 1o. que se refiere a las "Disposiciones Generales" señala ante todo que las disposiciones de la ley se aplican a la explotación y aprovechamiento de minerales distintos de los componentes de los terrenos con excepción del petróleo y los carburos de hidrógeno y las substancias contenidas en suspensión siempre que no provengan de alguna mina. El Estado, por conducto de Entidades públicas mineras, las sociedades de participación estatal y los particulares, sean personas físicas o morales, son las que pueden realizar la explotación y aprovechamiento de las sustancias minerales.

Las entidades públicas, explotan, mediante la asignación, -- las sustancias, en zonas determinadas, por la Secretaría del Patrimonio Nacional.

En una parte posterior de este trabajo, nos ocuparemos, con detenimiento, del concepto que la Ley otorga a estas asignaciones, pa-

ra diferencias de las concesiones.

Las Sociedades de Participación Estatal, deberán constituirse en forma de sociedades anónimas de capital variable, con acciones nominativas de tres clases: La "A", con acciones intransmisibles, que representen el 51 % del capital, suscritas por el Gobierno Federal; la "B", - que podrán ser suscritas por Mexicanos, o sociedades mexicanas cuyo capital esté por mexicanos en un 66 %, cuando menos, y la serie "C", que podrán ser suscritas por cualquier persona, a excepción de soberanos o gobiernos extranjeros.

Estas sociedades de participación estatal, requieren de una asignación para obtener derechos de explotación.

Los particulares, sólo podrán realizar la explotación, mediante concesiones con el mismo carácter que las asignaciones otorgadas a las empresas de participación estatal.

El Artículo 80. de la Ley, señala los requisitos que deben cubrirse para la transmisión de los derechos que implican las concesiones; pero el legislador, para evitar cualquier transmisión hecha con transgresión de la Ley, señala en dicho Artículo 80., lo siguiente:

"Se declara de utilidad pública la expropiación de las regalías o compensaciones pactadas en contratos de traspaso de concesiones mineras, cuando dichas regalías deban pagarse sobre el volumen o valor de las sustancias existentes en el terreno comprendido en la concesión.

La expropiación se efectuará mediante indemnización, cuyo monto podrá fijarse convencionalmente, y a falta de acuerdo, por resolución judicial".

Desde luego, tanto las concesiones como las asignaciones, só-

lo pueden otorgarse sobre "terrenos libres" y a tal efecto, el Artículo 10 de la Ley, señala lo que debe entenderse como tales.

Con el respeto que todas las leyes revolucionarias otorgan a la Reforma Agraria y la protección que dan a los terrenos ejidales, el Artículo 11 señala una serie de requisitos, complementados por el Artículo 12, que deben cubrirse para otorgar asignaciones o concesiones sobre terrenos ejidales.

Reafirmado los principios de mexicanización a que tantas veces nos hemos referido, tanto en partes anteriores de este trabajo, como el presente capítulo, el Artículo 14 insiste y dice:

"Sólo los mexicanos y las sociedades constituidas de acuerdo con las Leyes Mexicanas y que tengan mayorías de capital suscrito, concesiones a que se refiere esta Ley, Los gobiernos y soberanos extranjeros, por ningún motivo pueden obtener concesiones, ni derechos mineros de cualquier especie, ni ser socios, asociados o accionistas, de empresas mineras".

El Capítulo Segundo de la Ley, en sus artículos 16 a 23, detallan la explotación por entidades públicas mineras y, a grandes rasgos, determinan también, cómo pueden obtener las asignaciones.

El Capítulo Tercero, se refiere a las concesiones mineras, señalando sus requisitos, la superficie máxima de la concesión, -500 hectáreas- y los límites máximos de la superficie explotable, que varía según la clase de mineral.

Muy importante es el Artículo 29, porque varía la duración de la concesión y señala, terminantemente, que:

"Las concesiones mineras otorgadas conforme

a esta Ley, tendrán una duración de 25 - - años, que se contarán a partir de la fecha del título respectivo. Al vencimiento de - este término, a solicitud del concesiona- - rio, dentro de los tres años anteriores a - su tramitación, y si comprueba que ha reali- - zado las obras o trabajos de explotación, - se prorrogará por tiempo indefinido.- En - tanto se tramita la prórroga, continuará - en vigor la concesión.

El Artículo 45, señala con detalle las obligaciones de los - titulares o causahabientes de concesiones mineras, y el 46, también muy importante, se refiere a las causas de caducidad.

Estas causas se señalan, terminantemente, en el Artículo 46, y son las siguientes:

- I.-La falta de pago del impuesto sobre conce- - siones mineras.
- II.-No ejecutar las obras o trabajos de explo- - tación en los plazos y condiciones que se- - ñala la Ley y su Reglamento.
- III.-No comprobar la ejecución de las obras o - trabajos a que se refiere la fracción ante- - rior en los plazos y condiciones que fijan la Ley y su Reglamento.
- IV.-Alterar, con posterioridad, al otorgamien- - to o la adquisición de una concesión, la - estructura de capital de la sociedad bene- - ficiaria, de modo que el suscrito por mexi- - canos, sea menor de la proporción que esta- - blece la Ley, tanto en sus concesiones ge- - nerales, (Artículo XIV), como en las conce- - siones especiales que señala el Artículo - 76 de la misma.

El Capítulo Cuarto, señala las concesiones especiales para - plantas de beneficio, empezando, como es lógico, por definir lo que tales plantas son, a los ojos de la Ley:

Después de definir las, en el Artículo 50, especifica que las concesiones especiales, que pueden ser de servicio privado y de ser

vicio público, son expedidas conjuntamente por la Secretaría del Patrimonio Nacional y por la de Industria y Comercio.

Las plantas de beneficio, son de dos clases: De servicio privado, y de servicio público.

El Artículo 57 de la Ley, determina las causas de caducidad de las concesiones de plantas de beneficio, en los términos siguientes:

- "I.- No iniciar o concluir las obras de construcción e instalación de las plantas dentro de los plazos que se hayan señalado en el título de la concesión.
- II.- No inaugurar las labores de beneficio de la planta en el plazo que se haya fijado en el título respectivo.
- "III.- Alterar, con posterioridad al otorgamiento o a la adquisición de una concesión para planta de beneficio, la estructura de capital de la sociedad beneficiaria, de modo que el suscrito por mexicanos sea menor de la proporción que se señala en esta ley.
- IV.- No sujetarse a las tarifas que para el tratamiento de minerales del público les señalen conjuntamente las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Industria y Comercio y del Patrimonio Nacional, en los términos del Artículo 52"
- V.- Negarse injustificadamente a recibir para su tratamiento minerales del público en la proporción que establece el Artículo 52, cuando se trate de plantas de servicio privado".

"Cuando exista algunas de las causas de caducidad señaladas, las Secretarías del Patrimonio Nacional y de Industria y Comercio conjuntamente harán saber al concesionario los hechos que constituyan dicha causa, mediante notificación en que se le conceda un plazo de sesenta días, a partir de la misma, para que formule sus defensas. Transcurrido el plazo y tomando en cuenta las defensas presentadas, o a falta de éstas las investigaciones realizadas por las Secreta-

rías, estas mismas dictarán, conjuntamente, la resolución que corresponda. Las sanciones de caducidad a que se refieren las Fracciones 4a, y 5a. de este Artículo, solo se aplicaran cuando el titular o causahabientes de la planta de beneficio, intencionalmente cometa las violaciones a que dichas fracciones se refieren. Las demás violaciones a las Fracciones se refieren. - Las demás violaciones a las Fracciones 4a. y 5a. se sancionarán con multa, de acuerdo con lo que disponga el Reglamento. La resolución que declara la caducidad de una concesión, no es recurrible".

Después de que el Capítulo V, habla de la ejecución y comprobación de obras o trabajos de explotación, tema que, como vimos, fué objeto de duras disputas en el pasado, el VI, se refiere a las reservas mineras industriales, con los requisitos de mexicanización que fijan los ya comentados artículos 14 y 76; al Capítulo VII, habla de las oposiciones que pueden formularse a una solicitud de asignación, de concesión minera, o de ejecución de trabajos mineros.

El Artículo VIII, se refiere a las reservas mineras nacionales, constituídas, conforme al Artículo 72, por sustancias que sólo el Estado puede explotar, por sustancias esenciales para el desarrollo industrial del país. y por sustancias o zonas que no podrán ser explotadas.

Una vez definido lo que se entiende por reservas minerales nacionales, el Capítulo IX, se refiere a las concesiones especiales que pueden otorgarse en estas reservas, y a tal efecto, el Artículo 76 es de suma importancia:

"Las concesiones especiales -dice- para la explotación de reservas minerales nacionales, se otorgarán de acuerdo con las disposiciones de esta Ley, relativas a las concesiones mineras, en lo aplicable y las --

contenidas en el Reglamento, a mexicanos - o a sociedades organizadas, de acuerdo con las Leyes Mexicanas, en las que se prevea que una serie de acciones representativas del 66 % del capital social, cuando menos, sólo puede ser suscrita por mexicanos y - no pueda transmitirse a extranjeros.

No podrán otorgarse concesiones especiales para la explotación de reservas mineras nacionales, relativas a materiales atómicos y otros, de utilidad específica para la -- construcción de reactores nucleares".

Para mayor precaución todavía, el Artículo 83 de este capítulo lo, señala que:

"Las concesiones especiales para la explotación de reservas minerales, y los derechos que otorgan, sólo podrán transmitirse, total o parcialmente, previa autorización de la Secretaría del Patrimonio Nacional, a - personas que conforme a esta Ley, estén capacitadas para obtener directamente, esta clase de concesiones. La Secretaría del Patrimonio Nacional, podrá conceder, discrecionalmente, esta concesión.

El Capítulo 10, se refiere a la facultad de la Secretaría del Patrimonio Nacional para inspeccionar las obras y trabajos mineros; el 11, habla del Registro Público de Minería, señalando cuáles son las instrucciones obligatorias: el 12, se refiere a la promoción minera, que otorgará el Gobierno por intermedio de la Secretaría de Hacienda, de la del Patrimonio Nacional, y de las entidades públicas, y por último el Capítulo 13 recoge diversas disposiciones que regulan la explotación minera, terminando la Ley con el Capítulo 14, que se refiere a las infracciones y sanciones de carácter penal y civil, que pueden imponerse a quienes infrinjan la Ley.

Es de señalar, que el Artículo 109 de la misma tipifica una serie de delitos que se pueden derivar de la Ley de Minas, castigán dolos con penas de 6 meses a 5 años de prisión y multa de \$ 500.00- a \$ 100,000.00.

La acción de denuncia, corresponde a la Secretaría del Patrimonio Nacional, que debe poner los hechos en conocimiento del Ministerio Público Federal, para su investigación y consignación.

Independientemente de esta acción, la Ley regula que, cuando alguien explota o beneficia cualquiera de las substancias a que se refiere esta Ley, sin derecho o cuando el concesionario dispone de substancias que no comprende expresamente el título de su concesión, la Secretaría del Patrimonio, procederá a recuperar la posesión del depósito mineral donde se realice la explotación.

Y para mayor garantía del cumplimiento de la Ley, la parte final del Artículo 110, señala:

"Podrá la misma dependencia, (Secretaría -- del Patrimonio Nacional) asegurar precautamente, con las formalidades de un secuestro, los bienes, instalaciones, equipo y maquinaria, del presunto responsable, relacionados con los hechos de que se trata, poniéndolos a disposición del Ministerio Público al hacer la consignación.

El aseguramiento podrá levantarse, antes de que se dicte sentencia definitiva, si el inculpado otorga fianza bastante, de compañía autorizada, para garantizar el pago de la reparación del daño".

Aunque ya ello se infería del contenido transcrito del Artículo 110, el 111, a nuestro parecer, en redundancia, al decir que:

"Será aplicable en lo conducente el Código Penal para el Distrito y Territorios Federales".

Tipifica, como delito federal, cada uno de los que especifica en su Artículo 109, (siete fracciones).

Aunque por lo general las leyes, en su parte transitoria, -- tiene aplicación nada más en materia de procedimiento, como veremos en el inciso siguiente, al hablar de algunos de la presente Ley, -- tienen mucha importancia, y han motivado muchas disputas, especialmente el 5o. provisional que dice:

"De conformidad con lo previsto en el párrafo cuarto del artículo 27 constitucional - los titulares de concesiones expedidas con anterioridad a la presente ley estarán obligados a partir de su vigencia a ejercitar y comprobar las obras o trabajos de explotación determinados en el capítulo V....."

que ha sido tachado reiteradas veces de anticonstitucional porque - implica retroactividad.

El Reglamento de la Ley descrita anteriormente, publicado en el "Diario Oficial" de 7 de diciembre de 1966, se desenvuelve en catorce títulos y 292 artículos.

El título primero contiene disposiciones generales, señalamiento de los encargados de aplicar la ley, de las concesiones coexistentes de la forma en que deben comprobar la nacionalidad mexicana tanto las personas físicas como las morales y disposiciones varias.

El título segundo se refiere a la explotación minera por entidades públicas mineras.

El título tercero tiene por tema las concesiones mineras: de las solicitudes, de la localización, medición y amojonamiento de los lotes mineros, de los trabajos e informes periciales y de los peritos mineros; de los derechos y obligaciones de los concesionarios mineros y de las caducidades.

El título cuarto se refiere a las concesiones de plantas de beneficio; de los derechos y obligaciones de los concesionarios de plantas de beneficio.

El título quinto se refiere a la ejecución y comprobación de obras o trabajos de explotación.

El título sexto, se ocupa de las reservas minerales industriales.

El título séptimo se refiere a las oposiciones.

El título octavo habla de las reservas mineras nacionales.

El título noveno se refiere a las concesiones especiales en reservas minerales nacionales; el décimo de la inspección de las obras o trabajos mineros; el undécimo del Registro Público de Minería; el duodécimo de la promoción minera; el decimotercero de disposiciones varias y el último de las infracciones y sanciones.

IV.2.- Análisis de su contenido

La ley minera vigente evidentemente tiene como meta inmediata ya alcanzada en gran parte como hemos visto, la nacionalización. Basta para ello analizar diversos artículos y especialmente aquellos que se refieren a la mexicanidad de las empresas que pueden ser titulares de explotaciones mineras.

Recordemos que el artículo 14 de la ley señale estos requisitos generales estableciendo el principio del 51 % de capital mexicano entre tanto que el 76 señala para las concesiones especiales en reservas minerales nacionales el porcentaje del 66 % de mexicanidad.

Las sociedades de participación estatal regulan en el artículo 5o. de la ley, que también habrán de ser titulares de concesiones son una muestra más de la tendencia absolutamente de mexicanización que la ley minera vigente determina.

Pero en realidad y como perspectiva futura también la ley minera prevé la posibilidad en un futuro más o menos lejano de la nacionalización de la industria minera ya sea por medio de la explotación directa por el estado o por medio de empresas descentralizadas.

Ello se infiere de muchos artículos referentes a la explotación minera propiamente hablando y de plantas de beneficio y también por el contenido del artículo 72 que señala que las reservas mineras nacionales están constituidas por sustancias que solo el Estado puede explotar por sustancias esenciales para el desarrollo industrial del país y por sustancias o zonas que no pueden ser explotadas.

Si tomamos en cuenta que el artículo 71 define con bastante amplitud lo que debe ser considerado como reservas mineras nacionales es evidente que este puede ser el camino para una nacionalización gradual por cuales quiera circunstancias y sobre todo por la incorporación por conceptos de reservas nacionales a sustancias que se consideran esenciales para el desarrollo industrial del país.

Es pues de concluir respecto de este tema que con toda eviden

cia la ley minera actual aparte de plantear en términos de realización inmediata la mexicanización de la industria respectiva deja -- abiertas las puertas para que sin grandes transformaciones legales se pueda llegar a la nacionalización si las circunstancias de desarrollo de México y especialmente la sustitución de nuestras exportaciones de materias primas por productos terminados manufacturados, así lo exigen.

La explotación minera por el estado, a través de entidades - públicas mineras se efectúa mediante asignaciones entretanto que la explotación por medio de sociedades de participación estatal y por particulares que reúnan las condiciones de mexicanidad que la ley - especifican se realiza por medio de concesiones.

Es pues necesario establecer la diferencia existente entre - asignación y concesión.

La ley minera en su artículo 4o., párrafo 2o. señala que:

"Se entiende por asignaciones los actos administrativos por los cuales se incorporan al patrimonio de las entidades los derechos para explotar las substancias a que se refiere el párrafo anterior (substancias mineras)"

Como se sabe tratándose de un bien del dominio público el Estado tiene que desincorporarlo o incorporarlo de dicho dominio público. Esta sistemática jurídica se denomina "Decreto de Destino" y corresponde al poder Ejecutivo ejercerlo de conformidad con lo que dispone el artículo 9o. de la Ley General de Bienes Nacionales en sus fracciones II, III y IV. Esta facultad del Ejecutivo se ejerce-

a través de la secretaría del Patrimonio Nacional. El Decreto de -- Destino es complementario de la asignación que se otorgue. Es evidente que tal debe ser el procedimiento puesto que la asignación se refiere a una propiedad del Estado regulada en los párrafos IV y V del artículo 27 de la constitución. Aunque la Ley señala los requisitos para las asignaciones, el Decreto de Destino es absolutamente necesario y a él le corresponde dar complemento legal administrativo a la asignación correspondiente.

A este respecto dice Rafael Herrera Cabañas (120).

"En nuestra opinión la asignación minera es un acto unilateral del Estado en virtud de que es el mismo Estado el que fija las normas que han de regular las relaciones entre éste y el asignatario...

La asignación no otorga derechos reales: - El Depósito Mineral sigue siendo de la Nación. La asignación sólo permite el aprovechamiento de las substancias minerales por una Entidad Pública Minera"

Por su parte la concesión minera que tiene características a fines a la asignación posee sin embargo determinados caracteres que la diferencian totalmente de la asignación.

Miliet señala que evidentemente la característica fundamental de la concesión es que en ella se integran un acto reglamentario, un acto condicional y un contrato (121).

La doctora María Becerra González por su parte al hablar de-

(120) Rafael Herrera Cabañas "Las Entidades Públicas Mineras".- tesis profesional.- Universidad Autónoma de México.- Facultad de Derecho pág. 39.

(121) Andre Milliet "Droit Administrative Paris 1953 Pág. 33

la concesión minera dice lo siguiente: (122)

"La concesión minera se define como la enajenación parcial, limitada y revocable de cosas o derechos pertenecientes al dominio público para aprovechamientos determinados que se subordinan a fines de interés general y se someten a la inspección de la autoridad.

Tocando este mismo tema Alberto Vazquez del Mercado dice que "No hay uniformidad para determinar la naturaleza jurídica de la -- concesión" (123).

Después de estas consideraciones podemos llegar a la conclusión de que las concesiones en materia minera son actos de soberanía, sujetas a condiciones de estricta observancia, mediante las -- formalidades señaladas por la ley.

Es evidente entonces que hay diferencias notables entre la -- concesión y la asignación mineras.

Rafael Herrera Cabañas(124) las enumera del modo siguiente:

1.- La Asignación se otorga solamente a Entidades Públicas.-

La concesión se otorga a particulares (personas físicas o morales) y a sociedades de participación estatal.

2.- Las solicitudes de asignación tienen preferencia respecto de las solicitudes de concesión que se presenten simultáneamente sobre los mismos terrenos.

3.- La asignación minera otorga el derecho a la explotación-

(122) María Becerra González obra citada Pág. 116"

(123) Alberto Vázquez del Mercado "Concesión Minera y Derechos Reales" Porrúa Hermanos y Compañía México 1946.

(124) Rafael Herrera Cabañas obra citada págs. 40 y 41.

de sustancias minerales llevada a cabo por el Estado a través de Entidades Públicas Mineras. La concesión minera - otorga el derecho a la explotación de las sustancias minerales por particulares.

4.- La duración de la asignación es por tiempo indefinido.

La duración de las concesiones es de veinticinco años -- prorrogables.

5.- La superficie de explotación en las asignaciones es ilimitada, cuando éstas se refieren a reservas mineras nacionales.

En cambio, en las concesiones, la superficie máxima de explotación es de quinientas hectáreas.

6.- En la concesión, el concesionario está obligado a pagar el impuesto sobre concesiones mineras de explotación que establece la Ley de Impuestos y Fomento a la minería.

En la asignación, el asignatario está exento del pago de dicho impuesto.

7.- En la concesión, el concesionario está obligado a comprobar la ejecución de obras o trabajos de explotación dentro de los plazos y términos que señala la ley y sus disposiciones reglamentarias.

En la asignación, el asignatario no está obligado a comprobar la ejecución de las obras citadas.

Los derechos mineros, bajo la nueva ley se derivan así de -- una concesión de la agencia minera respectiva otorgada por la Secretaría del Patrimonio Nacional de acuerdo con la petición formulada.

De este modo el tradicional concepto de la concesión minera, heredado de España no se ha cambiado. La concesión minera no constituye un título de propiedad sobre el depósito de mineral y solamente autoriza al concesionario a explotar el depósito y disponer de los minerales, de acuerdo con lo que la Ley dispone. Solo pueden ser otorgadas o transferidas estas concesiones a mexicanos o a empresas que tengan mayoría mexicana. En el caso de concesiones sobre reservas nacionales la empresa aludida debe tener una mayoría mexicana del 66 %.

Todas las concesiones son otorgadas por un período de 25 años pero pueden ser extendidas a un período indefinido si se han realizado los trabajos regulares y si el concesionario se ha mexicanizado conviene insistir sobre esto porque el plazo que se otorga es el mejor indicio de que se desea llegar a una mexicanización al ciento por ciento.

El área cubierta por cada concesión minera esta restringida a 500 hectáreas. También hay restricción sobre el máximo de extensión superficial que cualquier persona o cooperación puede tener. El área máxima fluctúa entre las mil y las ocho mil hectáreas según las sustancias. Para el oro, plata, plomo zinc y cobre el área máxima es de 3,000 hectáreas.

Estas previsiones no se aplican retroactivamente para las concesiones vigentes con anterioridad a la presente ley. Concesiones para áreas adicionales pueden ser otorgadas para las compañías que puedan optar para la explotación de las reservas mineras indus-

triales.

Estas mismas concesiones del gobierno federal son exigibles para construir y operar plantas de beneficio público o privado. Ambas están obligadas a someter sus tarifas para sus operaciones.

Los titulares de las concesiones mineras y sus poderhabientes estan obligados a probar que han efectuado la producción mínima establecida en la ley y su reglamento. Pero esta obligación además se aplica a todas las concesiones independientemente del régimen jurídico en que nacieran lo que han considerado algunos empresarios mineros como una violación al principio constitucional de la no retroactividad de las leyes.

Las concesiones mineras pueden ser agrupadas a fin de cumplir con los requerimientos de trabajo.

En el caso de fuerza mayor, o de incosteabilidad los trabajos normales pueden ser temporalmente suspendidos.

De conformidad con la ley, las concesiones mineras, los arrendamientos, los contratos de exploración, los estatutos de las corporaciones mineras etc., deben constar en el registro público de minas.

Este sistema es eficiente y mediante tal registro es posible obtener provechosa información con respecto a concesiones, concesionarios, compañías mineras etc.

Bajo la ley minera los siguientes métodos son los que se utilizan para adquirir el derecho a explotar depósitos minerales:

OBTENCION DE UNA CONCESION DIRECTAMENTE POR EMPRESA MEXICANIZADA:

1.- Una compañía mexicanizada, con estructura conforme a los artículos 14 y 74 de la ley de minas cuyo capital mexicano representa un mínimo del 51 % de las acciones emitidas puede obtener directamente del gobierno federal una concesión minera sujeta a las previsiones de la ley y su reglamento. Tratándose de derechos de explotación sobre reservas federales de minas la participación de capital mexicana deben ser del 66 %.

2.- En el caso de que una concesión para explotación minera vaya pasar a tercera persona los derechos para la explotación de -- tal concesión pueden ser adquiridos por los siguientes métodos:

a).- Adquisición de las participaciones.

Las participaciones pueden ser adquiridas de una compañía minera que sin embargo siga conservando la propiedad de la concesión de la explotación minera. El control de los intereses puede ser realizado por mexicanos o por compañías mexicanizadas con organización de acuerdo con la ley.

b).- Asignación de derechos

Las concesiones pueden ser asignadas de acuerdo con las previsiones de la ley de minas y su reglamento. El pago de la asignación puede efectuarse de una sola vez o en diversos plazos. De acuerdo con el artículo 33 del reglamento el pago no puede basarse en el valor o tonelaje de los minerales extraídos o en el monto de las reservas localizadas.

c).- Contratos de arrendamiento (por menos de 20 - años)

Los contratos de arrendamiento y referentes a las concesiones mineras, de acuerdo con la ley de minas y su reglamento pueden llevarse a efecto de conformidad con las siguientes reglas:

I.- El término no puede ser menor de cinco años y no puede exceder de veinte.

II.- La duración del arrendamiento no puede exceder de la vida de la concesión.

III.- Los cinco primeros años son siempre obligatorios para el concesionario y opcionales para el cesionario.

IV.- Las regalías pueden fluctuar entre el 2.5 % y el 7.5 % del valor de los minerales extraídos.

V.- Tanto los volúmenes mínimos de producción como los mínimos anuales por reglías pueden ser establecidos. No puede haber restricciones con respecto al volumen máximo de producción. Otras estipulaciones que no contradigan las anteriormente señaladas pueden ser establecidas en los contratos de arrendamiento.

d).- Contratos de arrendamiento por un período superior a veinte años.

Estos contratos están sujetos a las condiciones básicas señaladas en el párrafo anterior sin embargo de acuerdo con el artículo 33 del reglamento. Las rentas deberán tener una suma determinada. No se podrán estipular regalías o compensaciones sobre el volumen de la producción minera.

e).- Contratos de arrendamiento con opción de compra.

Estos contratos están sujetos a las previsiones que arriba -

se han mencionado. Sin embargo el cesionario puede ejercer una acción para adquirir la concesión. Se puede estipular que la renta o regalías son independientes del precio de compra o que pueden ser aplicadas a tal precio.

Con respecto a otras cláusulas, el artículo 14 y 15 de la ley minera y los 33 y 34 de su reglamento señalan que pueden existir siempre que no esten en contradicción con los ordenamientos legales.

Es difícil de analizar el problema impositivo sino se hace referencia a un contrato específico. Sin embargo debemos señalar que el impuesto para el arrendamiento y asignación de concesiones mineras es alto con una tasa cuyo máximo llega al 42 % en el caso de adjudicarse una concesión la tasa se aplica por la diferencia entre el costo de la concesión minera y sus mejoras y el precio pagado por la adjudicación. Debe tenerse en cuenta para determinar esta tasa que la valuación de la concesión para fines fiscales no debe incluir el valor del mineral que está en la tierra. Por consiguiente el beneficio impositivo sólo puede realizarse a base del mineral extraído y que conste en los libros en conexión con el depósito y la explotación legal.

La exploración y explotación de los depósitos minerales pueden ser llevados a efecto por agencias del gobierno titulares de asignaciones para determinada área.

Varias áreas han sido asignadas con fines de exploración al Consejo de Reservas Mineras no Renovables. Actualmente una área de

cincuenta mil kilometros cuadrados que abarca la mitad norte del estado de Sonora ha sido asignada a dicho consejo para exploraciones cupriferas, financiadas parcialmente por las Naciones Unidas. Teóricamente esta área deberá regresar a las compañías mineras después de que haya sido explorada. Sin embargo es muy posible que en interés al desarrollo minero de México sean incorporadas estas extensiones a las reservas nacionales y sujetas al sistema de concesiones especiales que solo se otorgan a las compañías con una proporción del 66 % de capital mexicano.

Es muy interesante estudiar las reacciones que la ley minera ha producido entre las empresas extranjeras que sin embargo y en términos generales han aceptado por si mismas y sin mucha coacción el camino de mexicanización que la ley señala.

La mexicanización en efecto es un hecho plenamente irreversible y que ya solo preocupa al pequeñísimo grupo de compañías no mexicanizadas que a la larga tendrán que aceptar dentro de ellas el capital mexicano que la ley exige.

El proceso económico general de México esta garantizado en su desarrollo por la estabilidad política y monetaria. Sin embargo a los extranjeros les preocupan el nacionalismo que consideran excesivo que anima a la política minera de México y que desde luego a la larga temen que puedan llevar a la nacionalización.

Debemos hacer constar nuestro parecer que en la idea del legislador se halla desde luego la nacionalización de la industria minera como una etapa posible para lo futuro.

En general los inversionistas extranjeros señalan que el sistema para exigir los trabajos en las minas ha perdido algo de su rigidez y complicación en virtud de las últimas reformas que se han hecho a la ley de minas y su reglamento.

Las dificultades a juicio de ello pueden quedar resumidas -- del modo siguiente:

1.- Las que ellos consideran innecesarias limitaciones que existen con respecto a los contratos mineros en relación al monto y método de cálculo de las regalías y de la duración de los contratos.

2.- La limitación de la área máxima que puede ser otorgada en las concesiones a cualquier persona o corporación.

3.- El sistema de reservas mineras nacionales que consideran no ha beneficiado a la industria minera.

Como un resultado del desarrollo industrial de México el consumo nacional de metales ha subido considerablemente. En el caso -- del cobre la producción total de cobre electrolítico que alcanzó -- 62,100 toneladas métricas en 1969 fué consumida por las plantas manufactureras locales. Actualmente las demandas de cobre electrolítico han excedido a la producción y el Gobierno presiona para que se produzca más cobre. Aproximadamente el 40 % de la producción de plomo y el 15 % de la producción del zinc se consumen en México y la demanda sube sin cesar.

Este evidente desarrollo de la industria minera tiene repercusiones en el mercado. Sin embargo en protección de los intereses del país se ha establecido que los metales exportables deben ser li

quidados a los consumidores nacionales a los precios internacionales menos los impuestos de exportación y los gastos. Las compañías recientemente mexicanizadas señalan que esta disposición que originalmente fué creada para ayudar y subsidiar la producción local de metales consitituye en ciertas ocasiones un perjuicio para el minero que debe vender minerales en el interior del país a precios artificialmente impuestos. Por ejemplo en el caso del plomo señalan que tienen un precio de 14 centavos americanos en Estados Unidos, se cotiza en México a 8.21 centavos.

Las importaciones son cuidadosamente supervisadas por el Gobierno, no solo para los efectos de la balanza de pagos sino por un medio para el desarrollo industrial del país.

Con respecto a la importación de maquinaria y de refacciones las compañías tienen que afrontarse al problema de las importaciones a la industria nacional.

Sin embargo el gobierno ha actuado con criterio comprensivo en lo que se refiere a la industria minera.

Durante los años de decadencia de la industria minera y del dominio de las empresas extranjeras, los técnicos mexicanos tenían poco lugar dentro de las actividades de las compañías de esta industria.

Las normas de protección emanadas de la constitución de 17, primeros y después de las múltiples leyes de mexicanización que hemos nencionado en el curso de este trabajo fueron dando posibilidades a los técnicos mexicanos surgiendo graduados de nuestro país -

que tienden a ocupar lugares destacados, de cada vez mayor responsabilidad dentro de la industria minera mexicanizada.

De acuerdo con la modificación constitucional de 1929, el gobierno federal tiene el derecho de legislar en materia laboral dentro de las normas establecidas en el artículo 123. Así nació la ley federal de trabajo en agosto de 1931 y así están haciendo en estos días (noviembre de 1969) la nueva ley en esta materia.

La unión de mineros que tiene jurisdicción nacional se organizó en 1934 y prácticamente todos los trabajadores de las minas y plantas metalúrgicas están afiliados a esta unión.

Los contratos colectivos de trabajo se formalizan cada dos años y en general especifican aumentos anuales de aproximadamente el 7 %.

La participación de beneficios fué dispuesta en 1963. Esta regulada por un sistema complicado que depende de la relación existente entre el capital invertido y la fuerza de trabajo. Los trabajadores reciben una suma en efectivo que fluctúa entre el 2.8 y el 12.6% del ingreso anual de los trabajadores una vez deducidos los impuestos. Pero esta ley de reparto de beneficios no autoriza a los trabajadores a intervenir en la verificación de los datos sobre beneficición y tienen que aceptar los que oficialmente produzcan las empresas a los efectos fiscales.

La industria minera sigue siendo un factor vital en la vida de México. Se calcula que actualmente existen dos mil minas en activo, grandes pequeñas y medias. 77 plantas de proceso están operando;

existen 23 fundiciones y 5 refinarias. 90,000 trabajadores están empleados directamente en la industria minera. México produce 56 minerales de los cuales 19 son metálicos y 37 no metálicos. México es - autosuficiente para todos los metales con excepción del aluminio el estaño, níquel y otras sustancias minerales menos importantes.

Indudablemente una estructura más dinámica y diversificada - en la industria minera ha creado un ambiente favorable a ella. El - gobierno ha actuado con suma habilidad para conseguir transformar - la fuerza de un nacionalismo en una mexicanización libremente acep- tada y de preparar de un modo suave e insensible el camino que en - un momento dado pudiera conducir a la nacionalización.

IV.3.- Disposiciones Fiscales.

La industria minera mexicana está gravada por impuestos que gravan la producción, la exportación, la renta, etc., así como también por impuestos locales o estatales, como acontece en el Estado de Sonora, en donde la Ley del Impuesto sobre la Producción Minera en su Artículo 74 dice: "Los metales que se extraigan de las minas del estado pagarán un impuesto al mismo sobre su valor bruto como sigue: I.- El oro y la plata el 2 %. II.- Todos los demás metales y minerales causarán el 50 % con que la Federación los grava".

El Impuesto de Producción se causa a razón de un tanto por ciento del precio oficial de los productos gravados y se cubre, con excepción del oro, en efectivo.

La Secretaría de Hacienda publica mensualmente los precios oficiales de cada mineral, metal o compuesto metálico, el tanto por ciento aplicable a cada valor, así como los impuestos por kilo gravado según el párrafo anterior.

Todos los productos gravados deberán ser presentados por los tenedores en las oficinas correspondientes que señale la Secretaría de Hacienda, en el plazo que ella fije para su inspección, determinación de su peso, muestreo, ensaye y efecto del pago del impuesto correspondiente, cuyos resultados se asientan en una acta.

El Impuesto General de Exportación, sus bases y sus cuotas están señalados en el decreto que fija la tarifa de este impuesto del 27 de diciembre de 1957. Este impuesto comprende dos cuotas: específica, cuando la cantidad es fijada de acuerdo con la unidad -

señalada en la tarifa, y ad valorem, cuando la cuota es un tanto -- por ciento señalado sobre el valor de la mercancía conforme a las -- disposiciones vigentes aplicables en su caso.

En materia del Impuesto sobre la Renta, las empresas que se dediquen a la explotación de yacimientos de mineral ejecutan actividades preponderantemente industriales, y son sujetos del Impuesto - al Ingreso Global de las Empresas, debiendo causar este impuesto so bre la diferencia entre sus ingresos totales y las deducciones auto rizadas. (Ley Art. 16, Fracc. 2a., Art. 29).

Las deducciones a que tiene derecho la empresa son las que - se señalan en el Artículo 20 de la Ley y deben reunir los requisi-- tos especiales para cada una, que mencionan los Artículos 21 al 26- de la misma Ley. Además de las deducciones anteriores, la empresa - que explota yacimientos de mineral tiene derecho a restar de sus in gresos: (Art. 29). 1.- La cuota de agotamiento de las reservas ex-- plotables de mineral. 2.- Cuota de depreciación y amortización de - bienes vinculados directamente con la extracción del mineral, o - - sean consecuencia directa de la misma que son de los que deben expe rimentar el agotamiento. 3.- Los gastos de exploración para la loca lización de nuevos yacimiento. (Ley Art. 29 Fracc. III). 4.- La pro visión que se forme para cubrir indemnizaciones por reajuste del -- personal, en el caso de agotamiento de yacimiento. (Art. 29 Fracc.- IV).

El acuerdo publicado en el Diario Oficial del 22 de mayo de- 1963 aclarado y corregido posteriormente por publicaciones hechas -

en el mismo diario del 8 de junio de 1963, contiene las siguientes normas en materia de estímulos fiscales a la minería, relacionadas con el Impuesto sobre la Renta:

- 1).- Se acepta la revaluación de activos para los fines de la mexicanización de las empresas, pero no para efectos del Impuesto sobre la Renta.
- 2).- Los productores mineros que pongan en explotación minas nuevas o que no hayan sido explotadas durante un período de 10 años o más, podrán solicitar la celebración de -- convenios fiscales para obtener un subsidio hasta del 40 % del Impuesto sobre la Renta que causen por concepto de utilidades gravables con la nueva explotación.

Igualmente la Secretaría de Hacienda otorga subsidios a la pequeña y mediana minería y celebra convenios fiscales con aquellas empresas que quedan fuera de los límites señalados para las empresas que reciben subsidios. En ambos casos, los subsidios consisten en reducciones fiscales que no pueden exceder del 75 % de la percepción neta federal sobre los impuestos de producción y exportación.

Los subsidios a los pequeños mineros, operan de manera automática; pero en cambio, los convenios fiscales, se otorgan sólo cuando se comprueba a satisfacción de la Secretaría de Hacienda que se está dentro de los diversos casos previstos en la Ley.

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

la) Las circunstancias históricas han situado a la industria minera en el plano de nuestra perspectiva económica.

México siempre fué considerado- desde su surgimiento como Colonia de España- como país de riqueza minera extraordinaria. Los españoles trajeron a nuestro país su técnica, sus hombres y su legislación.

Heredamos pues de ellos el concepto jurídico de que las minas, el subsuelo, pertenece a la colectividad-representada por la Corona, - por el organismo estatal- y que los que del subsuelo se benefician, no tienen su propiedad, sino su disfrute, realizado a través del permiso concesión o "gracia" que las autoridades les otorgaban.

El concepto privó durante toda la Colonia y lo heredamos al -- convertirnos en país independiente....Pero entonces surgió en nuestra vida social un nuevo factor; el nacionalismo.

Nacido a la vida pública internacional en una época donde el - colonialismo reinaba en apogeo, México fué presa de diversas ambiciones de las grandes potencias de entonces, a las que se sumó, Estados- Unidos, en plena expansión. Una fama de riqueza no sólo minera, sino- general, nos fué sumamente perjudicial para el desarrollo armónico de nuestro destino histórico. El Barón de Humboldt, al hacer la apología de nuestra potencialidad económica, nos hizo sin querer, grave daño - y atrajo sobre nosotros las miradas ambiciosas de todos los "colonia- listas".

El impacto de esos factores fué tan poderoso, que incluso cuando unos liberales ciento por ciento, estructuraron el país mediante la Constitución de 1857, hubieron de conservar cierta sistemática con respecto al régimen jurídico de las minas que recogía la esencia de la doctrina de la Corona de España.

Fué un régimen basado en la negación de toda la libertad, llevado a un entreguismo sin frontera a las inversiones extranjeras, el que trató a fines del siglo XIX de cambiar esta actitud jurídica, entregando la propiedad del subsuelo al dueño del suelo, casi sin restricción y sin límites.

El régimen de Díaz tuvo frente a sí, en su liquidación muchos problemas de orden político. Pero mayores aún fueron los derivados de la infraestructura económica: la propiedad de la tierra, la del subsuelo, la explotación de las minas figuran en primer orden. Y de la voragine que hizo posible su caída, tras de las peripecias que abarcan, -- desde el Tratado de Ciudad Juárez en Mayo de 1911, a la promulgación de la Constitución de 1917, el nuevo concepto nacionalista de la propiedad considerada como "función social" se fué abriendo paso.

La Constitución de 1917 declara que la propiedad originaria de la tierra pertenece al Estado. Este sólo puede conferir a los ciudadanos un derecho de propiedad privada que deriva de su propio derecho -- (artículo 27/1). Es así como la tierra y las aguas fueron proclamadas en su conjunto, por primera vez, propiedad originaria del Estado, sin que fuera suprimida; sin embargo, la propiedad privada. La nueva idea consagrada por este texto para la propiedad de la tierra y del subsue

lo es de que la propiedad privada no constituye un derecho divino o -- natural que el hombre hace derivar de Dios o de la naturaleza, sino un derecho perteneciente a la sociedad. Por primera vez, igualmente, un -- texto constitucional relativo a la propiedad sustituye el término "Estado" por el de "Nación". De hecho ese texto anuncia ya la elevación de la nacionalización al rango de institución constitucional. Faltan -- sin embargo dos cosas para que se pueda hablar de una verdadera nacionalización; una en cuanto al fondo: Todavía se conserva el derecho a -- la propiedad privada, solamente cambia su titular- en lugar de ser originaria esta propiedad privada queda sujeta en lo sucesivo a la colectividad, al Estado. En cuanto a la forma, aunque se proclama que la -- propiedad pertenece a la colectividad, es decir a la "nación", el término mismo de nacionalización no es todavía empleado.

La Constitución Mexicana aporta otra modificación al contenido de la propiedad. Reducida a un derecho derivado de la nación, es decir del Estado, la propiedad privada se encuentra transformada, por que los textos constitucionales le niegan su carácter exclusivo y absoluto. -- Ella puede ser sometida a todas las restricciones que impone el interés general (artículo 27) y no existe desde ese momento más que en -- función de este último. Así se encuentra expresado el principio de que la propiedad tiene una función social, aunque el término "función social" no sea todavía empleado.

Dentro del marco de estos preceptos constitucionales, la minería va siendo regulada de otro modo, injertada dentro de ese nuevo rango que la propiedad adquiere, desde la promulgación de la Constitución de 1917.

Pero el nacionalismo defensivo de los constituyentes de 1917 -- a quienes la dolorosa Historia de nuestro país, en lo que a intervencionismos extraños tanto enseñó, se convierte necesariamente en una serie de principios protectores del mexicano en lo político, en lo económico y en lo social.

La mexicanización, entra no solamente a través de la inclusión - constitucional de la llamada "cláusula Calvo", sino también por medio de otras muchas disposiciones que tienden a controlar las actividades - de los extranjeros en México, justamente por la funesta intervención - que estos habían tenido en nuestro país.

A medida que la Revolución trasciende y se va integrando en un sistema jurídico coherente, los diversos gobiernos de ella nacidos, -- injertan el principio necesario de la mexicanización, dentro de metas - de nacionalización que unas se llevan a efecto y otras se están plani - ficando.

Las contingencias históricas unas veces acentúan esta ruta en su dinamismo y otras disminuyen su ritmo.

La industria minera, a través de las diversas leyes que la han - regulado desde la Constitución hasta nuestros días, ha seguido esta -- trayectoria y hoy se encuentra en pleno proceso de mexicanización.

¿Se detendrá en esta ruta o emprenderá la vereda que lleve al - nacionalismo absoluto con la nacionalización?

Nadie puede dar respuesta a esta pregunta que depende en mucho - del proceso económico que realice el país en los años venideros.

Lo que sí, podemos señalar como primera conclusión es que el ca -

mino jurídico de la nacionalización de la industria minera como etapa siguiente a la mexicanización ya está trazado y que podríamos llegar - hasta ella, incluso con pequeñas modificaciones de la Ley, actualmente vigente.

2a). Ahora bien, basándonos en lo descrito a través del presente trabajo, concluimos sugiriendo, que deseamos ver efectivamente el - porqué de la mexicanización y nacionalización, pues no sólo nos conformamos con observar una mayor participación paulatina, de los mexicanos en el desarrollo y aprovechamiento de nuestros propios recursos; sino- que aconsejamos se establezca una regulación racional de la explotación planificando con vista en el futuro.

3a). También creemos necesario que se haga un estudio efectivo- de los recursos naturales, para saber con qué contamos, y participar - más activamente en el comercio de metales internacional, con los pro-- ductos que se extraigan de nuestro suelo.

4a). Por último, viendo que la demanda de los productos mineros y metalúrgicos es mucho mayor que la producción alcanzada en todo el - mundo, sugiero se haga un inventario de los recursos naturales mexicana- nos, para que avanzando, en la tecnología, se pueda redoblar el apro-- vechamiento de lo extraído, para poder algún día dejar de importar, -- muchos de los materiales que ya existen en el País, pero que por falta de estudios, primero, y de explotación después, ahora, traemos del ex terior.

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

(El número corresponde al de la nota en el texto)

- 1.- María Beccera González.- "Derecho Minero de México" y Vocabulario con Definición, de Conceptos Jurídicos Mineros.
- 2.- Ibi, Capítulo CXXXII.
- 3.- De las Casas, Fray Bartolomé.- "Historia de las Indias"
- 4.- Ibi, "Historia de las Indias", Capítulo CXXXIV y Anglería Pedro Mártir, "Libros de las Décadas del Nuevo Mundo".
- 5.- Fray Durán, Diego: "Historia de las Indias de Nueva España e Islas de Tierra Firme"
- 6.- Alva Ixtixochitl, Fernando.- "IV Relación"
- 7.- Fray Juan de Torquemada: "Monarquía Indiana con el Origen y -- Guerra de los Indios Occidentales de sus Poblaciones, descubrimiento, conversión y otras cosas maravillosas de la misma tierra"
- 8.- Humboldt A.: "Ensayo Político sobre el Reino de la Nueva España"
- 9.- Mendoza, "Anales del Museo Nacional de México".
- 10.- Kingsborough.
- 11.- Clavijero "Historia Antigua de México".
- 12.- Juan de Grijalva: "Itinerario de la Armada del Rey Católico a la Isla de Yucatán, en Las Indias.
- 13.- Todo lo anterior está tomado de la obra de Orozco y Berra, titulada "Historia Antigua y de la Conquista de México".
- 14.- Archivó de Notarías Legajo N/2345/AA.-

- 15.- Alonso Barba, Alvaro.- "Arte de los Metales en que se enseña - el verdadero beneficio de los de oro y plata por azogue. El modo de fundirlos todos y como se han de refinar y apartar unos de otros Nuevamente ahora anadido con el tratado de las antiguas minas de España que excribió Don Alfonso Carrillo y Laso", Con licencia en Madrid en la oficina de la Viuda de Manuel Fernandez a costa de Manuel de Godos, Mercader de libros en esta Corte. Se hallará en su tienda en las grandes de San Phelipe - el Real" (sin fecha).
- 16.- Ibi.-.
- 17.- Strabon.- "Geographica III (Iberia), 2: 13 (en García Bellido.- A "España y los españoles hace mil años" según la Geografía de Strabon, 1945).
- 18.- Plinius: "Naturalis Historia, XXXIII, 97 (En García Bellido A. La España del siglo I de nuestra era, según P. Mea y C. Plinius 1947).
- 19.- Becerra González, María.- obra citada.
- 20.- Citada por, Burguete y Real, Alonso, en "Estudio Económico del Emirato en la España Árábica.
- 21.- Ibi.
- 22.- Recopilación cronológica delas Leyes españolas del siglo XV y XVI.- Real Academia de la Historia, Madrid 1903.- Posteriormente el Rey Felipe II prosiguió este trabajo publicándose la novísima recopilación en 1567.
- 23.- De las Casas.- Obra citada I.c.c. LXVI y LXV.

- 24.- Cortés Hernando "Cartas de Relación: 2a. de 30 de octubre de -
1520.
- 25.- Becerra González María: "Derecho Minero de México.- Obra ya ci
tada.
- 26.- Historia Moderna de México.- El Porfiriato.- La vida Económica
Capítulo X del Tomo II y dentro de este capítulo 8, "El campo-
minero 1090 a 1105.- Editorial Hermes.- México 1965.
- 27.- Guadalupe Nava Oteo de la "Historia Moderna de México.- (El Por
firiato).- Vida Económica Tomo I.- Editorial Hermes México.
- 28.- Andrew D Barlow: "Information of Mines In México" the Econo- -
mits abril de 1911.
- 29.- E. Ludlow, "The coal Fields of Las Esperanzas, Coahuila, Méxi-
co" AIME Trans, XXXII (1902).
- 30.- E.A.H. Tays "Present Labor Conditions In México" A.I.M.E. - --
Trans. XXXIII (1907).- Nueva York.
- 31.- Luis Cabrera.- Obras Políticas.- México 1921.
- 32.- Relato tomado de S. Trayol, "out of the Southwest" New York --
1911.
- 33.- Citado por E.I. Bell, "The Political Shame of México"
- 34.- Publicadas en "El Tiempo" año XXIX No. 9253 del 6 de junio de-
1911.
- 35.- "Reglamento de Policía y Seguridad en los trabajos en las Mi--
nas" Diario Oficial CXXII No. 39 (octubre 17 de 1912)
- 36.- "México Mining Journal (febrero de 1912), 15
- 37.- Wagner "Bullion to Books" New York 1913.

- 38.- James Fred Rippy.- "The United States and México, "Harpper Brothers Nueva York, 1915.
- 39.- Charles C. Cumberland, "The Mexican Revolution: Genesis under-Madero".- Austin, Tex: University of Texas Press, 1952.
- 40.- Charles C. Cumberland.- Obra citada.
- 41.- Frank Tannenbaun, México: The Struggle for Peace and Bread - - (Nueva York; Alfred A. Knopf, 1956), José Vasconcelos, Ulises-Criollo Henry Lane Wilson, Diplomatic Episodes in México, Belgium and Chile (Nueva York; Doubleday, Page and Company 1927)
- 42.- "El Imparcial" No. del 19 de febrero de 1913.
- 43.- Wilson y los demócratas, triunfaron entonces no porque el país hubiera repudiado tajantemente la política conservadora de las cuatro administraciones republicanas anteriores, sino más bien porque la disputa entre Taft, de intervención moderada en México con la de Teodoro Roosevelt que era partidario de acción militar debilitó al partido en el poder.
- 44.- Josephus Daniels, "The Wilson Era". Charpel Hill: The University of North Carolina Prees, 1944.
- 45.- Una exposición detallada de la tesis de Wilson al respecto se encuentra en Frederick Sherwood Dunn "The Diplomatic Proteccion of Americans in México (Nueva York: Columbia University Press, 1933)
- 46.- Lind en una carta a Bryan de 19 de septiembre de 1913, le hizo saber que el reconocimiento de Huerta, llevaría a la pacificación de México: "No puede haber paz duradera sino se llevan a cabo ciertas juiciosas y sustanciales reformas económicas y--

Sociales... Los cabecillas de la rebelión podran no tener un valor muy especial como hombres, pero el movimiento en su conjunto tiene más mérito que el huertismo".- John Harrison, "Un análisis norteamericano de la Revolución Mexicana en 1913" "Historia Mexicana, vol. 5"

- 47.- El fuerte sentimiento norteamericano que prevaecía en México impidió a Carranza colaborar abiertamente con Wilson para derrotar a Huerta. Con lo que respecta a Europa y principalmente a Inglaterra ésta creyó aún poder competir con Estados Unidos por el control del hemisferio occidental. Los países latinoamericanos siguieron las directrices de Wilson sin mucho entusiasmo.
- 48.- Edith O'Shaughnessy, "une femme de diplomate au Mexique (Paris: Plan-Norrit et Cie, 1918.
- 49.- E. David Cronon, The Cabinet Diario of Josephus Daniels, 1913-1921 (Lincol, Neb.: University of Nebraska Press, 1963)
- 50.- Fabela, Isidro: Documentos Históricos de la Revolución Mexicana, T.I, Revolución y Régimen Constitucionalista.
- 51.- Cuando solamente controlaba el noroeste del país, Carranza obligó al personal americano a que abandonara las minas de cobre de Sonora. Un estudio muy interesante sobre la actitud de las fuerzas constitucionalistas con respecto a los intereses mineros de Estados Unidos puede encontrarse en el libro de Roverth Kirk titulado "The Mexican Revolution, 1913-1914-1916" (Indiana University press, (1960).

- 52.- D. Pletcher, "An American Mining Company in the Mexican Revolutions" University of Kentucky Press, 1941.
- 53.- Firmado por Carranza en Hermosillo Sonora e impreso en la Secretaría de Hacienda y Crédito y Público, "Decretos, circulares y demas disposiciones expedidas por el gobierno constitucional, por conducto de la Secretaría de Hacienda desde abril de 1913- hasta diciembre de 1915 "México 1916".
- 54.- John Hays Hammond "Autobiographis Nueva York 1920.
- 55.- Este decreto es reproducido por William Clendenan "The U.S. -- and Pancho Villa, "Nueva York 1926.
- 56.- Frederick Dunn "Diplomate Protection of Americans in México" - (Nueva York 1933).
- 57.- Decretos de junio 29 de 1914 y 24 de abril de 1914 publicados- en la colección ya citado en otra nota.
- 58.- Olegario Molina, Ministro de Fomento en 1908 fué obligado a renunciar por dicho proyecto, ante la presión de los mineros norteamericanos.
- 59.- María Becerra González.- obra citada.
- 60.- Carta de Carranza a Eliseo Arredondo de la Embajada de México- en Washington de fecha 3 de febrero de 1915 reimpressa por Félix. F. Palavicini, "Un nuevo congreso constituyente" Veracruz 1915.
- 61.- Randolf L. Melgarejo y J. Fernández Rojas "EL congreso constituyente de 1916 y 1917, México 1917.
- 62.- Randolf Melgarejo y Fernando Rojas, obra citada.

- 63.- Una interesante información sobre todo este problema se encuentra en Juan Steta: "Mexican legislation on Foreign Investment" Report on the Seminar for Foreign Executives Residents of México" Ixtapan de la Sal, Edo. de México, mayo de 1967.
- 64.- Katzarov K. "Théorie de la Nationalisation, Editora la Baconniére, Neuchatel, 1960.
- 65.- Katzarov, K. obra citado.
- 66.- Párrafo I del artículo 27 de la Constitución de 1917.
- 67.- Karzarov, K. Obra citada.
- 68.- Especialmente... "Todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos o yacimiento, 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 por las aguas marinas de modo directo; los productos derivados de la descomposición de -- las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales y orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales y sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrogenos sólidos, líquidos o gaseosos. (Artículo 27, párrafo 4o. de la Constitución).
- 69.- Lauterpacht, H.- En su libro, "Les Effets internationaux des Nationalizations, en su página 120, dice: "El hecho de la sustracción de la propiedad de las compañías petroleras en México.

en 1937 y 1938, era generalmente referido como una expropiación, teniendo, sin embargo, todos los caracteres de una nacionalización.

- 70.- Nueva redacción de los párrafos 4o. y 6o. del Artículo 27 de la Constitución, según Decreto aparecido en el Diario Oficial del 20 de enero de 1960, con su adición en el mismo Diario, del 29 de diciembre de dicho año.
- 71.- F. Roel y Antonio R. Ortiz: "El Artículo 123 de la Constitución de 1917 y su Influencia sobre las Industrias Mineras y Metalúrgica": Consideraciones presentadas al Congreso por la Sección de Industria Minera". Monografía No. 5, primer Congreso Nacional de Industriales, organizado bajo el patrocinio de la Sría. de Industria, Comercio y Trabajo. (México, 1917).
- 72.- F. Vicesca Lobatón y Adolfo Martínez: "El Artículo 27 Constitucional", (Constitución de 1917).- Dictamen de la Comisión nombrada por el Primer Congreso Nacional de Industriales. (México, 1917).
- 73.- Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, Departamento de Minas, Proyecto de Ley Minera, (No fué publicado entre 1917 y 1918); también en la Secretaría de Fomento, Boletín Oficial, Epoca 4, I, (Marzo de 1917).
- 74.- J. González Reyna: "Riqueza minera y yacimientos minerales de México".-(México, 1956).
- 75.- Gobierno provisional de la Nación.- Colección de Leyes 1918.
- 76.- Primer Informe de Gobierno producido por el General Plutarco-

Elías Calles el día 10. de diciembre de 1925.

- 77.- Doctora María Becerra González.- Obra citada.
- 78.- Cámara Nacional de Minas, Circular 425 del 29 de junio de 1928.
- 79.- Para conocer con detalle la historia de la Ley de 1912 ver "La labor de la Secretaría de Industria en relación con la vida -- del minero" Boletín minero XXI (marzo de 1926).
- 80.- Anuario de Estadística minera, 1927, página.
- 81.- Gruening E "La Industria durante la gestión administrativa de Calles.- México 1928.
- 82.- Gruening E. Obra citada.
- 83.- Lanz Duret Miguel, Derecho Constitucional Mexicano (México - - 1931).
- 84.- La organización de una Cámara había sido sugerida desde 1917 - (F. Roel y A. Ortiz "Organización de Cámara de Minería" Monografía No. 10, Primer Congreso Nacional de industriales.
- 85.- Palabras tomadas del discurso de toma de posesión del general-Lázaro Cárdenas, publicadas por "El Nacional del día 2 de diciembre de 1934.
- 86.- A. Terrones Benítez, "Las minas y el Gobierno de México". México 1937.
- 87.- Technological Audit of Selected Mexican Industries (Chicago -- 1946).
- 88.- G. González Reyna, "Consideraciones sobre los problemas de la minería en México", PCMN, Memoria.
- 89.- Con respecto a este acuerdo ver "The New York Times" diciembre 24 de 1942, septiembre 21 de 1943 y julio de 1944.

- 90.- Adolfo López Mateos, 6 Informes de Gobierno, México, 1964.
- 91.- López Mateos, Adolfo: Obra citada.
- 92.- López Mateos, Adolfo.-Obra citada.
- 93.- López Mateos, Adolfo.-Obra citada.
- 94.- López Mateos, Adolfo.-Obra citada.
- 95.- Ibi.
- 96.- López Mateos, Adolfo.-Obra citada.
- 97.- Ibi.
- 98.- Véase al respecto la interpretación de "Mexicanización que da -
"Business in México".- To day and tomorrow".-mexican-American -
Review, México, junio de 1963.
- 99.- Miguel S. Wionczed, "Electric Power, The Uneasy Partership" en
Raymond Vernon (complilador), "Public Policy and Private Enter-
prise in México", Cambridge, Mass., 1964, (Versión en español,-
"La industria eléctrica en México 1900-1960"-en "El nacionalis-
mo mexicano y la intervención extranjera, México, Siglo XXI, --
1967.
- 100.- Calvin P. Blair, "Nacional Financiera. Entrepreneurship in a Mi
xed Economy, en Vernon, "Public Policy...
- 101.- Miguel S. Wionczek.- "La explotación del azufre, 1910-1966" en-
"El nacionalismo mexicano...
- 102.- Véase American Chamber of Commerce in México "Replies of the --
Lic. Octaviano Campos Salas, Secretary ef Industry and Commerce
to the Questions Formul ted by Members of the American Chamber-
of Commerce of Mexico, through Messrs. William I. Underwood Pre

sidente, A.R. Witchtrich, Executive Vice Presidente and George A.R. Blake, on June 16, 1965.

- 103.- Rafael Izquierdo... "Proteccionism in México...." en Vernon, Public Policy.....
- 104.- "México ante la inversión extranjera".- Tesis de Luis Creel - Carrera, laureada en la Escuela Libre de Derecho, México, - - 1966.
- 105.- Ibi.
- 106.- Reyes Rodolfo, antiguo Catedrático de Derecho Constitucional de la Facultad de Leyes, "ENI Derecho Constitucional Mexicano" Madrid, Labor, 1929.
- 107.- Calvo, Carlos.- "Derecho Internacional Teórico y Práctico de España y América", 1868 Cap. IX.- (Citado por Luis Creel Carrera.- Obra citada.
- 108.- Secretaría de Industria y Comercio.- "Qué se entiende por mexicanización de la industria. Qué industrias se considera que deben estar bajo control de capitales mexicanos?. En qué sectores se favorece la inversión extranjera?.- México 1962.
- 109.- Urquidi, Victor L. "Viabilidad Económica de la América Latina México, Fondo de Cultura Económica 1962.
- 110.- Luis Mariscal Gonzáles.- "La inversión extranjera como forma de concentración del poder económico.- UNAM.- Escuela Nacional de Economía, tesis, México 1964.
- 113.- Armegaud M. "Proposition de Loi relative aux activités industrielles de l'Etat aux établissements publics a caractere in

- dustriel el commercial e tendant a la creation de la Societé-
nationale pour la gestion des fonds publics" Droit Social 1951.
- 114.- Lyon Caen G., "les Diverses formules de la Nationalisation" -
París 1961.
- 115.- Chenot B.- "Premiers resultat de la Nationalisation des Mines,
Droit Social 1949 núm. 7.
- 116.- Perroux Fr. "Les nationalisations" Droit Social, 1945, núm. 9
- 117.- Ver a este respecto el, párrafo segundo del art. 27 de la Cons-
titución de México y nuestra ley de Expropiación de 23 de no-
viembre de 1936.
- 118.- La Pradelle A. de ("Les Effets internationaux des Nationali-
sations" Annuaire de l Institut de Droit International Se- --
sion Bath, 1950.
- 119.- Nuestra Constitución, por ejemplo, en su artículo 22, párrafo
primero prohíbe la pena de confiscación de bienes, pero en el
párrafo siguiente señala que "No se considera como confisca--
ción de bienes la aplicación total o parcial de los bienes de
una persona por la autoridad judicial para el pago de la res-
ponsabilidad civil resultante de la comisión de un delito o -
para el pago de impuestos o multas".
- 120.- Rafael Herrera Cabaffias "Las Entidades Públicas Mineras".- te-
sis profesional.- Universidad Autónoma de México.- Facultad -
de Derecho.
- 121.- Andre Milliet "Droit Administratiave París 1953.
- 122.- María Becerra González.- Obra citada.

- 123.- Alberto Vázquez del Mercado "Concesión Minera y Derechos Reales".- Porrúa Hermanos y Compañía México 1946.
- 124.- Rafael Herrera Cabañas.- Obra citada.