

320509
110
54

UNIVERSIDAD DEL VALLE DE MEXICO

PLANTEL TLALPAN

**ESTUDIOS INCORPORADOS A LA U.N.A.M.
FACULTAD DE DERECHO**



**REFORMAS Y CONSECUENCIAS JURIDICAS
DE LA CONCESION MINERA**

**TESIS PROFESIONAL
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
PATRICIA LEON CASILLAS
Director: RENE PALAVICINI ESPONDA**

México, D. F.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

1990.



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

- 2.1. LOS PARRAFOS CUARTO Y SEXTO DEL ART. 27 CONSTITUCIONAL .
 - 2.1.1. DOMINIO DIRECTO DE LA NACION SOBRE LOS RECURSOS MINERALES .
 - 2.1.1.1. CONCEPTO Y NATURALEZA .
- 2.2. EL REGIMEN DE RESERVAS MINERAS NACIONALES .
 - 2.2.1. CONCEPTO , ANTECEDENTES Y FINES .
 - 2.2.2. REGLAMENTACION Y CLASIFICACION .

CAPITULO III .

3.- LA CONCESION ADMINISTRATIVA .

60

- 3.1. CONCEPTO Y NATURALEZA JURIDICA .
- 3.2. CLASIFICACION .
 - 3.2.1. DE SERVICIO PUBLICO .
 - 3.2.1.1. CONCEPTO Y NATURALEZA .
 - 3.2.2. DE EXPLOTACION DE BIENES DEL ESTADO .
 - 3.2.2.1. CONCEPTO Y NATURALEZA .
 - 3.2.2.2. PRINCIPIOS .
 - 3.2.2.2.1. OTORGAMIENTO .
 - 3.2.2.2.2. CAPACIDAD .
 - 3.2.2.2.3. DERECHOS Y OBLIGACIONES .
 - 3.2.2.2.4. PLAZO .
 - 3.2.2.2.5. RELACIONES ENTRE CONCESIONARIO Y USUARIO.
 - 3.2.2.2.6. RESCATE .
 - 3.2.2.2.7. DERECHO DE REVERSION.
 - 3.2.2.2.8. EXTINCION .

CAPITULO IV .

4.- LA CONCESION MINERA .

- 4.1. CONCEPTO Y NATURALEZA JURIDICA . 83
 - 4.1.1. CLASIFICACION .
 - 4.1.2. CARACTERISTICAS COMUNES .
 - 4.1.2.1. OTORGAMIENTO .
 - 4.1.2.1.1. CAPACIDAD .
 - 4.1.2.1.2. TERRENO LIBRE .
 - 4.1.2.2. DURACION .
 - 4.1.2.3. PROGRAMA DE TRABAJO .
 - 4.1.2.4. TRANSMISION .
 - 4.1.2.5. CAUSAS GENERALES DE EXTINCION.

CAPITULO V .

5.- CLASES DE CONCESION .

107

- 5.1. CONCESION DE EXPLORACION .
 - 5.1.1. CONCEPTO .
 - 5.1.2. CARACTERISTICAS .
 - 5.1.3. DERECHOS Y OBLIGACIONES .
 - 5.1.4. CAUSAS GENERALES DE EXTINCION .
- 5.2. CONCESION DE EXPLOTACION .
 - 5.2.1. CONCEPTO .
 - 5.2.2. CARACTERISTICAS .
 - 5.2.3. DERECHOS Y OBLIGACIONES .
 - 5.2.4. CAUSAS DE CANCELACION .
- 5.3. CONCESIONES ESPECIALES EN RESERVAS MINERAS NACIONALES .
 - 5.3.1. CONCEPTO .

- 5.3.2. CLASIFICACION .
- 5.3.3. CARACTERISTICAS .
- 5.3.4. DERECHOS Y OBLIGACIONES .
- 5.3.5. CAUSAS DE CANCELACION .

CAPITULO VI .

6.- CONCESIONES COEXISTENTES Y DE PLANTA DE BENEFICIO. 141

- 6.1. CONCESIONES COEXISTENTES .
 - 6.1.1. CONCEPTO .
 - 6.1.2. CLASES DE COEXISTENCIA .
 - 6.1.3. CARACTERISTICAS .
 - 6.1.4. DERECHOS Y OBLIGACIONES .
 - 6.1.5. CAUSAS DE CANCELACION .
- 6.2. CONCESIONES DE PLANTA DE BENEFICIO .
 - 6.2.1. ANTECEDENTES .
 - 6.2.2. CONCEPTO .
 - 6.2.3. NATURALEZA JURIDICA .
 - 6.2.4. CLASES Y CARACTERISTICAS .
 - 6.2.5. DERECHOS Y OBLIGACIONES .
 - 6.2.6. CAUSAS DE EXTINCION .

CONCLUSIONES .

169

BIBLIOGRAFIA .

PROLOGO

La principal razón que me motivó a realizar el presente trabajo fue un interés personal resultado del acercamiento que he tenido con el Derecho Minero , disciplina cuyo campo profesional es reducido, en virtud de que son pocas las personas que se dedican a su ejercicio .

En cuanto al estudio del Derecho Minero , son pocas también las personas que han profundizado sobre esta rama , particularmente por lo que se refiere al tema que se trata en el presente trabajo .

Si consideramos que de acuerdo con nuestra Carta Magna los yacimientos minerales son propiedad de la Nación y que la única posibilidad que tienen los particulares para explotar esa riqueza es mediante el régimen de concesión , es indudable que ésta figura jurídica adquiere relevancia para el desarrollo de la Industria Minera - Metalúrgica .

El interés de ocuparme del estudio de la Concesión Minera y sus diferentes clases no sólo se debió a las razones antes expuestas , sino también a la finalidad de dar a conocer a quien se interese en el tema , el concepto , las particularidades y fines que se alcanzan a través de éste Reglamento .

En el desarrollo del presente estudio encontré la gran relevancia de la minería en nuestro proceso histórico , ya que -

en la época colonial las primeras disposiciones legales que se dieron fueron para regir la actividad minera , y después hasta nuestros días la evolución jurídica de la minería ha estado ligada a nuestros procesos sociales y económicos .

Dentro de la evolución jurídica de la minería destaca la continuidad que ha existido en relación al medio , para explorar, explotar y aprovechar los recursos mineros . Durante la época Novohispánica los minerales eran propiedad del Rey, quien otorgaba el derecho a explotarlos mediante el pago de una regalía . En el México Independiente el derecho de propiedad del Rey sobre los minerales fue reivindicado por la Nación , quien continuo otorgando el derecho a su explotación y aprovechamiento por medio de concesiones mineras , sustituyéndose la regalía por el pago de los actuales derechos de minería .

No obstante lo anterior , quienes solicitan y obtienen -- concesiones mineras se reducen a conocer los trámites que se -precisan para su obtención , muchas veces ignorando toda la fenomenología que envuelve a ésta figura jurídica .

No tiene nada de extraño que al conocer la existencia de las concesiones mineras y encontrar el gran desconocimiento que sobre las minas se tiene , incluso por quienes son dueños de - las mismas se despertaba mí curiosidad y el deseo de contribuir a su estudio , aunque sea modestamente .

Ignoro si logré el propósito que me guió y no corresponde a la suscrita juzgar si mí objetivo fue alcanzado , pero queda éste modesto estudio para que personas más avezadas finalmen-

te complementen estas notas y subsanen las omisiones incurri -
das en las mismas , todo ello porque en última instancia se en
riquezca el estudio del DERECHO MINERO en beneficio de nuestro
PAIS .

INTRODUCCION

La riqueza minera de nuestro país , manifiesta desde la época de la conquista , originó que la Corona Española aplicara en los primeros años de la Colonia las cédulas , Leyes , - Pragmáticas y Ordenamientos que regían en la Metrópoli y después dictará , para su especial observancia en la Nueva España, las Ordenanzas de Minería de 1584, llamadas del "Nuevo Cuaderno" , para distinguirlas de las "Antiguas" de 1563 , y las Ordenanzas de Minería de 1783 , denominadas "de Aranjuez" , las cuales determinaban el dominio "RADICAL" de la Corona sobre las minas y que , sin separarlas del real patrimonio , se concediesen a los vasallos en propiedad , sujeto a dos condiciones: el pago al Rey de una parte del mineral extraído (regalía) y que siempre estuviesen trabajando .

En el México Independiente continuaron aplicándose las Ordenanzas - Aranjuez , hasta ser sustituidas en los Estados de Hidalgo y Durango por sus Leyes Mineras del 1881 , y en las demás entidades por la Ley Minera de 1884 , ya con el carácter de federal debido a la reforma hecha para tal efecto a la Constitución de 1857 . Esta última Ley Minera y las siguientes de 1892 y 1909 , que corresponden a la época porfirista , hicieron retroceder la evolución jurídica minera al sustraer de la propiedad de la Nación algunas sustancias minerales .

Bajo el régimen de la Constitución Política de 1917 , se expidieron en nuestro país las Leyes Minerae de 1926 , 1930 ,

1961 y la actual de 1975 , cuya característica común fue res-
petar las bases que sustenta nuestra Carta Magna en esta mate-
ria .

El régimen Constitucional de nuestro Derecho Minero lo-
encontramos en los párrafos cuarto y sexto del artículo 27 --
Constitucional , en donde se sustentan los dos principios ju-
rídicos básicos sobre los que descansa el régimen de los recur-
sos minerales en México . Estos conceptos son el "dominio di-
recto" de la Nación sobre los yacimientos minerales y la fa-
cultad del Estado para otorgar concesiones a los particulares
para la explotación y aprovechamiento de los mismos .

Como política de conservación de los recursos minerales,
la Ley Minera de 1930 creó el régimen de reservas mineras na-
cionales , hoy constituido por sustancias que invariablemente
forman parte de las mismas , por considerarse estratégicas pa-
ra el desarrollo del país ; por sustancias o zonas sustraídas
de toda explotación por estar destinada a necesidades futuras
del mismo ; por sustancias que sólo podrán ser explotadas por
el Estado o particulares mediante concesiones especiales .

El uso o el aprovechamiento de los recursos minerales -
por particulares , sólo puede llevarse a cabo mediante el ré-
gimen de concesión otorgada por el Estado ; estas concesiones
son una especie de género concesión administrativa de explota-
ción de bienes del Estado que sólo producen relaciones entre-
el Estado y su titular porque su objeto no es la gestión de -
un servicio público sino la explotación de una riqueza públi-
ca , lo que determina que su régimen jurídico tenga caracteris-
ticas especiales , como por ejemplo , que su titular esté pau

tado para apropiarse de los productos que obtenga con sus recursos y esfuerzos .

La concesión minera la entendemos como " el acto del poder público el cual se confiere a los particulares el derecho a explorar , explotar , beneficiar y aprovechar las sustancias minerales contenidas en el depósito comprendido dentro de un lote minero expresamente mencionado en el título que ampara dicha concesión .

Acorde con la definición anterior , la actual Ley Minera establece como clases de concesión las ordinarias de exploración y explotación ; las especiales en reservas mineras de exploración y explotación ; las coexistentes y , por último , las de plantas de beneficio .

La concesión de exploración , tanto ordinaria como especial , es el acto del poder público mediante el cual se confiere a un particular el derecho para efectuar trabajos encaminados a localizar , identificar y cuantificar las sustancias minerales dentro de un lote y en cierto plazo determinados , como pre-requisitos para otorgarse posteriormente una concesión de explotación .

La concesión de explotación , tanto ordinaria como especial , es el acto del poder público mediante el cual se confiere a un particular el derecho para extraer y apropiarse las sustancias minerales dentro de un lote y plazos determinados .

La concesión especial en reservas mineras nacionales , tanto de exploración como de explotación , es el acto del po -

der público mediante el cual , a través de un concurso , se con
fiere a un particular el derecho a explorar o explotar sustan
cias minerales incorporadas al régimen de reservas mineras na
cionales contenidas dentro de un lote y en cierto plazo deter
minados , previa fianza que otorgue para garantizar el cumpli
miento de sus obligaciones .

La concesión coexistente es un tipo especial de la con-
cesión minera que participa de la misma naturaleza jurídica y
características de esta última y que , por tanto , definimos-
como el acto del poder público mediante el cual se confiere a
un particular el derecho a explorar o explotar sustancias mi-
nerales contenidas en un depósito comprendido dentro de un lo
te minero , que también está amparado por otra concesión , que
a su vez faculta a su titular a explorar o explotar las sustan
cias minerales que se encuentran en otro depósito distinto al
primero mencionado .

La concesión de planta de beneficio la definimos como -
el acto del poder público mediante el cual se confiere el de-
recho a un particular de instalar y operar una planta de bene-
ficio , entendiendo por tal establecimiento industrial donde-
se realiza sobre sustancias minerales de procedencia nacional
o extranjera , operaciones de preparación mecánica o de trata
miento minero-metalúrgico de cualquier tipo , incluyendo ope-
raciones de fundición o afinación , facultando a su titular a
cobrar los servicios que proporcione al público de acuerdo a-
su obligación de recibir mineral .

Esta concesión por sus características especiales la ca

lificamos de " sui generis ", ya que no está comprendida ni en la concesión administrativa de servicio público ni en la explotación de bienes del Estado .

La evolución progresiva de la industria minero-metalúrgica , aunado a su importancia económica que tuvo y a tenido siempre en nuestro país , requirió del establecimiento de un conjunto de normas jurídicas que regularan la propiedad de -- las sustancias minerales , así como su exploración , explotación y aprovechamiento . El estudio sistemático de estas normas y de los principios que las rigen constituye la materia del Derecho Minero , que se ha conceptualizado como una area del Derecho Administrativo . Sin embargo , por sus bases y -- preceptos particulares debiera tener autonomía plena como ocurre con otras disciplinas del Derecho .

CAPITULO I .

ANTECEDENTES HISTORICOS

1.- ANTECEDENTES HISTORICOS : 1.1. EN LA COLONIA , 1.1.1. ORDE
NANZAS DEL NUEVO CUADERNO , 1.1.1.1. ORDENANZAS DE ARANJUEZ , -
1.1.2. EPOCA INDEPENDIENTE , 1.1.2.1. LEYES MINERAS DE DURANGO
E HIDALGO , 1.1.2.2. LEYES MINERAS DE 1884 , 1.1.2.3. LEYES MI
NERAS DE 1892 , 1.1.2.4. LEYES MINERAS DE 1902 , 1.1.3. EL RE-
GIMEN CONSTITUCIONAL , 1.1.3.1. LEY MINERA DE 1926 , 1.1.3.2.-
LEY MINERA DE 1930 , 1.1.3.3. LEY MINERA DE 1961 .

1. ANTECEDENTES HISTORICOS .

1.1. EN LA COLONIA .

Al consolidar su dominio en el Anáhuac la Corona Española organizó la administración de las tierras conquistadas por Córtes, sujetándola al mismo régimen jurídico que prevalecía en la península. De hecho, las primeras leyes que se aplicaron en la Nueva España llegaron junto con quienes iniciaron su colonización.

En virtud de lo anterior, debemos considerar como el antecedente más remoto de nuestra legislación a las Siete Partidas promulgadas por Alfonso X en 1265, donde encontramos , las primeras disposiciones que se dictaron en España para regular la situación jurídica de las minas. Por ejemplo la Partida Segunda, Tít. XV Ley V, estableció que las minas que se hallaren en tierras del soberano formaban parte de Real Patrimonio y que las que estuvieren en tierras de dominio privado, pertenecían a particulares. También estipuló que respecto de unas y otras sólo correspondían al Rey conceder su explotación, sobre la base del pago a la Corona de dos décimos por las minas que propiedad real, cuando fueren explotadas por particulares, y de un décimo en las minas propiedad de estos últimos .

En 1348, el reinado de Alfonso XI, se expidió el Ordenamiento de Alcalá, cuya principal finalidad fue señalar el orden de preferencia como debían aplicarse las numerosas leyes de la época, confirmando que nadie podía trabajar las minas sin especial licencia, privilegio anterior e inmemorial prescripción.

Las disposiciones sobre minería del Ordenamiento de Alcalá fueron moderadas por el Rey Carlos I, quien en 1387, expidió en Bribiesca una ley en la que determinó que habiendo sido informados que sus reinos eran vastos y ricos en minerales y por hacer gracia y merced a tales reinos, vecinos y moradores de las ciudades, villas y lugares de ellos, era merced real que de ahí en adelante cualquier persona pudiera buscar, catar y cavar en sus tierras heredades minas de oro, plata, azogue, estaño, piedras preciosas y otros metales, sin más requisitos que el no hacer perjuicios unos y otros, obtener la licencia del dueño del terreno y de que todo lo que hallaren se sacare y partiese el producto de la siguiente manera: se entregue y pague de ello al que lo sacare, de toda la costa que hiciere en cavar y lo sacare y en lo que al soberano, sacada dicha costa, la tercia parte, sea para el que lo sacare y las otras dos partes para Nos.: (Ley 3, Tít. 15) .

Como puede apreciarse, la Ley anterior permitió las exploraciones mineras en toda clase de terrenos, sin más limi

tación para el derecho del descubridor que la de obtener el permiso del superficiario, si la búsqueda tenía lugar en un terreno ajeno; y con la obligación para el explotador de -- pagar a la Corona por concepto de regalía dos partes del -- producto obtenido, previa deducción de los gastos, quedándole a este último únicamente un tercio .

Las Leyes de Partida de Don Alfonso el sabio y la Ley - de 1387 fueron incorporadas a las Ordenanzas Reales de Castilla de 1485, "en virtud de la Ley 3, Tít 1, Lib. 2, de la Recopilación de Indias" , por lo que esta última ley continuó con el mismo régimen jurídico anterior .

Para explotar la abundancia de recursos mineros en la - Nueva España, el 24 de Noviembre de 1525, el Emperador Carlos V, dispuso en la Ley 2, Tít. XIX, Libro 4, que los descubridores de criaderos de oro habían de jurar manifestarlo y declararlo a la fundición personalmente", habiendo ordenado el mismo Emperador la creación del cargo de escribano mayor de minas y registros para que tal funcionario llevase - un libro de los descubridores mineros que se realizaren .

Por Real Cédula del mismo Emperador Carlos V, dada en - Granada el 9 de diciembre de 1526, se reitero el dominio radical de la Corona Española sobre las minas de América, facultado a los particulares para que, sin perjuicio del dominio del Rey pudieren sacar minerales sin ningún impedimento, con la única obligación de dar previo aviso de la explotación al Gobernador y a los Oficiales Reales, a fin de cubrir el real quinto (o sea la quinta parte del producto que se --

obtuviera de la explotación, ya que deducidos los gastos), pago que se imponía como derecho de regalía para el soberano. Esta Ley, a diferencia de las anteriores, fue la primera que realmente tuvo aplicación en la Nueva España.

En Respuesta a la necesidad de una nueva legislación -- que normara la explotación de las minas y el régimen de su propiedad, el virrey Don Antonio de Mendoza promulgó, en -- 1536 y en 1550, unas Ordenanzas de Minería que, se sabe, -- rigieron en la Nueva España hasta 1584 .

Por Ley 14, dada por Don Carlos el 17 de Diciembre de -- 1551, confirmada por Felipe II el 5 de abril de 1563 y el -- 6 de mayo de 1571, contienen disposiciones que permiten a -- los indios y a los españoles descubrir , poseer y librar minas de oro y plata .

El 10 de Enero de 1559, la Princesa Doña Juana expidió -- en ausencia de Felipe II, una pragmática que incorporó todós los yacimientos de minerales de oro, plata y azogue a la Corona y patrimonio Real, revocando las mercedes otorgadas con anterioridad para explotación de estos yacimientos .

Dicha pragmática confirmó el principio establecido por la Ley de 1387, de permitir a los particulares explorar y -- explotar las minas libremente, sin necesidad de recabar pre vía Licencia del Rey, mediante el pago a la Corona de una --

regalía que fluctuaba de acuerdo a los gastos y a las ganancias del minero .

A pesar de esta libertad para explorar las minas de oro y plata en cualquier parte, se sujetó dicha exploración a la obligación por parte del minero de registrar previamente el fondo en donde se iban a iniciar los trabajos, para que las minas de oro y de plata que se hubieren descubierto pudieran ser cavadas.

La Ley 16 de 23 de mayo de 1559, dada por Felipe II, dispuso que se observaran con los indígenas las minas prescripciones aplicables a los españoles.

En número de 78 fueron expedidas, también por Felipe II, el 18 de mayo de 1563, las Ordenanzas de Francisco Javier de Gamboa, llamó del "Antiguo Cuaderno".

Estas Ordenanzas volvieron a incorporar al Real Patrimonio todas las minas que se encontraren en los lugares públicos o privados del Reino y revocó una vez más las mercedes dadas con anterioridad, previa recompensa a los dueños si exhibían las minas antes de un año. Además proclamó meramente el dominio radical de la Corona sobre todos los yacimientos minerales de España y de la Nueva España. .

La Ley de doña Juana de 1559 y las Ordenanzas del Antiguo Cuaderno fueron incorporadas, respectivamente, en las Leyes Cuarta y Quinta del título 13", De los Tesoros y Mineros", Libro ó de la Recopilación de Castilla.

El 5 de marzo de 1571, Felipe II expidió en Madrid la Ley 8, confirmada en Toledo el 11 de Agosto de 1596, en la que se previno la provisión de abastos en los minerales se prohibió el monopolio y el estanco de los mismos y se dictaron las medidas pertinentes para eviatar que se resin tieran los efectos de la escasez. Tanto esta Ley como la de 1551, permitió que los indígenas se dedicaran a descu--brir, poseer y explotar minas de oro y de plata como los españoles.

Otras Ordenanzas de Felipe II fueron las dadas en Madrid el 26 de mayo de 1573 y en el Pardo el 17 de Octubre de 1575, en las que confirmó la disposición de la Ley 2, Tít. 10, Lib. 8 que estableció que las minas de la Corona podían ser labradas, arrendas o vendidas si de ello resultaba alguna ventaja para el Reyno.

A fin de motivar a los indígenas al descubrimiento de veneros de oro y de plata y evitar que se ocultasen los descubrimientos realizados, por Ley 15 y Cédula dirigida a don Martín Henríquez, Virrey de la Nueva España, de 23 de diciembre de 1574, se ordenó se dijese a los indios que eran suyas las minas que se hallasen, disponiéndose además que se les estimulara con diversos premios .

1.1.1. ORDENANZAS DEL NUEVO CUADERNO .

De todas las Ordenanzas dadas por Felipe II, las más importantes fueron las llamadas del "Nuevo Cuaderno", expedidas en San Lorenzo del Escorial el 22 de Agosto de - 1584, las cuales constituyen la primera codificación que en materia de minera rigió plenamente en la Nueva España.

Las Ordenanzas del Nuevo Cuaderno, denominadas así - para distinguirlas de las Antiguas de 1563, derogaron a los anteriores Pragmáticas, Ordenamiento, Leyes, Derechos Fueros y Costumbres en lo que no fueren contrarias a la - misma, excepto la Ley Cuarta, Libro 6 de la Recopilación de Castilla, que incorporó a la Ley de Dona Juana de - - 1559.

Estas Ordenanzas, que constan de 84 capítulos, consagraron principios que siguen sustentándose en nuestra -- actual legislación minera, como son el principio del " Dominio Radical ", que fue recogido en el párrafo cuarto del artículo 27 de la Constitución Federal, donde se determina el " Dominio directo de la Nación " sobre los ya cimientos minerales del que derivan los conceptos de inalienabilidad de imprescriptibilidad de dichos bienes ; - el "Derecho del Príncipe" o pago del "quinto" , que se - traduce en el actual pago de los derechos de minería; y la obligación de trabajar regularmente las minas bajo pe na de caducidad en caso de no hacerlo, que también fue -

recogida en nuestra Carta Magna. Lo anterior está consignado en la Ordenanza II del Capítulo II, donde el Rey hacía merced de las minas a sus vasallos, facultándolos para que fueran suyas en propiedad sin perder su dominio radical y su derecho a percibir regalías (1), así como en la Ordenanza XXXVII del Capítulo XVII, donde establece que las minas deben labrarse y sacar metal de ellas, y por tanto, deben estar cuando menos pobladas por cuatro personas para que se entiendan de la labor de la mina, y si lo anterior se deja de hacer por cuatro meses continuos se pierde la mina. (2).

Las Ordenanzas del Nuevo Cuaderno fueron de gran importancia en nuestro país porque sus disposiciones se aplicaron durante doscientos años, hasta que fueron derogadas por las Ordenanzas de Aranjuez de 1783. En términos generales podemos mencionar que estableció que el derecho de explorar y explotar minas se extendía otorgado a todos los habitantes de la Metrópoli y de sus Colonias, incluyendo a los extranjeros, a excepción de algunas personas como sacerdotes, -- funcionarios públicos, etc, bajo pena de confiscación de las minas y la mitad de sus bienes si faltaran a dicha prohibición. Además, el derecho que otorgó a los particulares para explotar era precario, ya que estaba condicionado al cumplimiento de las obligaciones impuestas por las propias Ordenanzas,

(1) Ordenanzas de Minería.- Consejo de Recursos Naturales no Renovables.- Publicación 2 E. Vo. 1.- México 1961.-Pág. 6.

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

pero en cambio el ejercicio de dicho derecho era absoluto -- porque el dueño de mina tenía facultad para adquirir libremente todo lo que fuere necesario para la explotación y beneficio de los metales, como terrenos, aguas bosques, caminos, etc.

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

1.1.1.1. ORDENANZAS DE ARANJUEZ .

Doscientos años después de la aparición de las Ordenanzas del Nuevo Cuaderno, por propuesta de los mineros de la Nueva España el Virrey Don Antonio María de Bucareli y Visúa, se dirigió al Rey solicitándole " Que para mejorar el decadente estado de la Minería de aquel Reino, corregir radical y cómodamente los nocivos abusos introducidos entre Mineros y Operarios, y precaver por consiguiente las recíprocas quejas que de ello resultaban, estimaba por muy oportuna y urgente, la formación de nuevas Ordenanzas genrales para dicho Gremio. (3) por lo anterior con la opinión del Consejo Supremo de las Indias, Carlos III expidió el 22 de Mayo de 1783 las Ordenanzas denominadas de Aranjuez, las que, por providencia de 15 de enero de 1784, dictada por el Virrey Don Matias de Galvez, fueron solamente publicados en la Nueva España.

(3) Ordenanzas de Minería.- Op.Cit.-Pág.5

En las Ordenanzas de Aranjuez se volvió a establecer el dominio radical de la Corona sobre las minas , al disponerse en sus artículos 1o. , 2o. y 3o. del Título V , que le eran propias , por su naturaleza y origen y por su reunión dispuesta en la Ley IV , Título XIII , Libro VI de la Nueva Recopilación ; que sin separarlas del Real Patrimonio las concedía a los vasallos en propiedad y posesión ; de tal manera que pudieran vender o enajenar el derecho sobre sus minas en cualquier otra forma y , por último que ese derecho debía entenderse bajo dos condiciones : que se pagaría a la Real Hacienda con la parte de metales que señalaba que debería labrar , trabajar y disfrutar las minas cumpliendo con lo previsto en las Ordenanzas ; entendiéndose perdido tal derecho si se faltaba alguna de estas disposiciones (4) .

De acuerdo con los artículos 1o., 2o., 3o., 4o., del Título VII de estas Ordenanzas , todos los vasallos de los dominios de España e Indias , de cualquier calidad y condición , tenían derecho a descubrir , denunciar y trabajar las minas , con excepción de los extranjeros que por expresa prohibición no podían hacerlo , a menos que estuvieren naturalizados o tolerados por Real Licencia . También la prohibición alcanzaba a los miembros del Clero, a quienes obligaba a vender las minas y haciendas de beneficio que obtuvieren por herencia, en un término de seis meses . Por último no podían tener minas los Gobernadores, Intendentes, Corregidores, Alcaldes, Mayores, Justicias Reales , en el territorio de su jurisdicción, ni

(4) Ordenanzas de Minería .- Op. Cit. Página 16 .

administradores, mayordomos, veladores, rayadores, en términos generales, sirvientes u operarios de los dueños de minas, fueron ordenarios o sobresalientes. (5) .

La explotación de las minas constituyó uno de los principales objetivos de la Corona Española por lo que establecieron a favor de los mineros estímulos y privilegios inusitados. El Título XIX, integrado por 12 artículos, estableció - que el dueño de una mina tenía facultad para adquirir libremente todo aquello que fuere necesario para su explotación y beneficio, como terrenos, aguas, caminos, etc., con la única obligación, si se afectaba alguna propiedad privada, de que se pagará el dueño una indemnización. El superficiario, por lo tanto, no tuvo ningún derecho sobre las siguientes minerales (6) .

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

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

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

(6) Ordenanzas de Minería.- Op.Cit.-Págs.43 y 45 .

1.1.2. EPOCA INDEPENDIENTE .

La base 12 de los Tratados de Córdoba de 24 de Agosto de 1821, estableció que : "Instalada la Junta Provisional gobernará interinamente conforme a las leyes vigentes en todo lo que no se oponga el Plan de Guadalupe... "por ello las Ordenanzas de Aranjuez continuaron rigiendo nuestra minería no obstante haberse consumado la Independencia . Posteriormente los tratados fueron derogados por Decreto del Congreso de 8 de abril de 1823, que dispuso en su artículo primero que los tratados y decretos que no se opusieron a sus disposiciones, deberían continuar vigentes, caso en que se encontraban las Ordenanzas aludidas, razón por la cual continuaron en vigor. Y así siguieron por varios años más ya que ni el Acta Constitutiva de 31 de enero de 1824, ni la Constitución de 4 de octubre del mismo año, establecieron ni regularon nada sobre minería.

De esta suerte, tenemos que las Ordenanzas de Aranjuez fueron observadas en México durante cien años., toda vez que fue hasta 1884 cuando fueron derogadas por el Código Nacional de Minería de ese año. Y la causa de tal vigencia se debió a que tampoco se ocuparon de la cuestión minera: la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, la constitución de 1836, las Bases Orgánicas de 1843, (y) el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana° (7).

(7) Becerra Gonzalez María- Derecho Minero de México.- Editorial Limusa.- Wiley, S.A.- México, 1963.-Pág.-81.

Entre estas disposiciones destacan las siguientes :

Decreto del Supremo Poder Ejecutivo de 8 de Octubre de 1823 , que suspendió las leyes comprendidas en el Título 27 , Libro 9 de la Recopilación de Indias , junto con el artículo. del Título 7 de las Ordenanzas de Minería , para permitir a los extranjeros celebrar contratos de habilitación o avío con los dueños de las minas , pero no denunciar minas nuevas o desamparadas , ni adquirir parte en otras minas que las --- habilitaren , sea cual fuere el título con que pudieran comprobar su adquisición .

Decreto de 12 de Julio de 1842 , de Antonio López de Santa Ana que otorgó a los naturales y extranjeros los derechos de descubridores si comprobaban plenamente haber restaurado - antiguos minerales decaídos y abandonados .

Circular de 3 de Octubre de 1842 , que previno que los - extranjeros , socios de compañías descubridoras o restauradoras de minerales , conservaran su propiedad aún cuando se ausentaran de la República por cualquier motivo o tiempo siempre que subsistieran las compañías de que fueran socios .

Decreto de lo. de Febrero de 1857 , que declaró que los extranjeros residentes en la República podían poseer propiedades .

La Constitución Política de 5 de febrero de 1857 dejó a los Estados de la Federación la posibilidad de legislar sobre Minería, al no comprender esta facultad dentro de las - enumeradas en su artículo 72 para el Congreso, y establecer por otra parte, en su artículo 117, que "Las facultades que no estén expresamente concedidas por esta Constitución a -- los funcionarios federales, se entienden reservadas a los - Estados". Pero a pesar de gozar de esa facultad, casi todos los Estados siguieron conservando las Ordenanzas de Ajanjuez. Pocos fueron las entidades que hicieron a las Ordenanzas pe queñas modificaciones, como Coahuila, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Oaxaca, Puebla y Sonora. Los que sí crearon su propia legislación fueron el de Hidalgo, con su Código de Minería de 10 de octubre de 1881, y el Durango, con su Ley Minera de 8 de noviembre del mismo año .

1.1.2.1. LEYES MINERAS DE HIDALGO Y DURANGO .

El Estado de Hidalgo expidió su Código de Minería el 10 de octubre de 1881, derogando a las Ordenanzas de 1783. Este Código dispuso que el ramo de la minería quedaba encon- - mendado en lo económico y gubernativo al Ejecutivo del Estado y en lo contencioso a los Juzgados y Tribunales locales.

También estableció que los criaderos y minas de sustancias metalíferas y combustibles partenecían en su dominio ra dical al Estado, el que podía concederlos en propiedad y po sesión a los particulares. Asimismo, determinó que los nacio les o extranjeros podían solicitar dicha propiedad, condicio nando para ello a los extranjeros a renunciar a sus derechos

de extranjería (Disposición similar a la actual "Cláusula Calvo").

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

De igual manera determinó que los particulares podían adquirir las minas por cualquier título traslativo de dominio - cuando el que enajenaba poseía legítimamente la propiedad . - Por último mencionaremos que tuvo disposiciones relativas a minas de compañías que podemos considerar antecedentes de las que actualmente consigna la Ley Minera vigente .

La Ley Minera del Estado de Durango , fue expedida el 28 de noviembre de 1881 , al igual que la de Hidalgo , derogó a las Ordenanzas de 1783 y demás leyes expedidas sobre la materia .

Esta Ley concedió a los particulares derechos de propiedad sobre la mina distinto al que concedieron las Leyes Españolas ; pues equiparó dicha propiedad a la que se adquiría sobre cualquier otro bien inmueble . Junto a este derecho de plena propiedad y posesión se otorgaron al dueño de mina otros derechos que no podían ser regulados por el derecho común como , por ejemplo, el que otorgó a los dueños de minas que nece

sitaban usar terrenos de propiedad particular , para que lo -
graran la venta forzosa de dichos terrenos mediante la inter-
vención de la Autoridad que había conocido del denuncia .

La Ley Minera de Durango determinó que cualquier habitante
te del país, persona física o moral, nacional o extranjera ; te
nía derecho a emprender trabajos de exploración de minas en -
terrenos baldíos o de propiedad pública . Por lo que concier-
ne a los extranjeros que adquirieran la propiedad de las mi--
nas , dispuso que debían renunciar a sus derechos de extranjera
ría . También señaló que las minas podían adquirirse por cual-
quier título translativo de dominio como cualquier otra pro-
piedad y que las minas eran bienes inmuebles o raíces . En --
consecuencia , su adquisición por alguno de los medios habituales
para transferir el dominio se verifica conforme a las prescrip
ciones del Código Civil del Lugar .

De acuerdo a la Ley de que se trata , los dueños de las-
minas tenían la obligación de trabajarlas regularmente sujetándo
dose a las reglas de seguridad que prescribía , ya que la in-
fracción a tales reglas originaba la caducidad de la concesión.

Conviene mencionar que esta Ley es la primera que habla-
de "La caducidad del derecho " que permite explotar una mina.

1.1.2.2. LEY MINERA DE 1884 .

Por Decreto de 14 de diciembre de 1883, el Congreso de -
la Unión reformó la fracción X del Artículo 72 de la Constitución
Federal de 1857 , a fin de comprender dentro de las ---

facultades de dicho Congreso la de expedir, entre otros, un código minero obligatorio en toda la República.

Con tal motivo el 22 de noviembre de 1884, se expidió el código de Minería de los Estados Unidos Mexicanos, que derogó a las Ordenanzas de Minería de 1783, así como a las demás leyes, decretos y disposiciones de la época colonial, de la federación y de los Estados sobre el ramo de minería, aún en la parte en que no fuesen contrarias (Art. 218).

Este Código, según la Comisión que formuló su proyecto, adoptó y siguió en gran parte a las antiguas Ordenanzas de Minas, por considerarlas no sólo como tradición respetable, y que en su esencia hubiera sido inconveniente y peligroso alterar, así como una obra clásica y de profunda sabiduría que estableció (en su época) las bases invariables, de la legislación minera de nuestro país. Agrega la misma Comisión que para el estudio del proyecto relativo también se tomaron en cuenta a la legislación extranjera y nacional, ya que se examinaron las leyes de España; de Francia y de Chile; así como la de los Estados de Hidalgo y de Durango (8).

No obstante lo expresado por la comisión, el Código de Minería consigna en su artículo Primero una modificación muy importante, al grado que algunos autores expresan que revolucionó el régimen jurídico de los combustibles y minerales, al establecer que el dueño del suelo era exclusivo propietario y podía, sin necesidad de adjudicación o de denuncia explotar y aprovechar los yacimientos carboníferos. En lo demás este Código siguió los mismos lineamientos que las Leyes Mineras de los Estados de Hidalgo y de Durango, procurando -

(8) Legislación Minera Mexicana.-Desde 1881 hasta nuestros días.-Consejo de Recursos Naturales No Renovables.-Publicación 2 E.- Vol. II.- México, 1964.- Página 117 .

dar mayor seguridad y certidumbre a la propiedad minera .

Algunas de las características sobresalientes de esta -- Ley fueron considerar la propiedad minera como raíz e inmueble, por tiempo indefinido mientras se trabajasen las minas. El título de dicha propiedad era el testimonio de las "Diligencias de Denuncio y del Acta de Posesión". La unidad de medida para las concesiones mineras era la pertenencia, un sólido de profundidad indefinida limitado al exterior por la proyección sobre la superficie del terreno no de un cuadro y en el interior por cuatro planos verticales que pasan por -- sus respectivos lados .

1.1.2.3. LEY MINERA DE 1892 .

El 4 de Junio de 1892, se expidió la Ley Minera de los - Estados Unidos Mexicanos, que comenzó a regir en toda la República el 10. de junio del mismo año. Esta Ley tuvo como origen evitar los innumerables litigios que se suscitaron al amparo de la Ley anterior entre los denunciantes de minas abandonadas por falta de trabajos y los anteriores dueños de las -- minas.

El 25 de Junio de 1892 fue expedido el Reglamento para - los Procedimientos Administrativos en Materia Minera, el cual según el artículo 22 de la Ley Minera, dictaba las medidas a que deberían sujetarse la explotación de las sustancias mine

rales concesibles conforme a la Ley, o de las que correspondieran al propietario superficiario, así como disposiciones de policía y seguridad de las mismas explotaciones.

Algunas características de esta Ley fueron :

Determinó que la propiedad minera legalmente adquirida y por adquirirse fuera irrevocable y perpetua, mediante el pago del impuesto federal de propiedad; o sea la preeminencia del pago de un impuesto sobre la obligación de explotar los yacimientos mineros concedidos, como preceptuaron las leyes anteriores, con lo que retrocedió la evolución jurídica del dominio que la Nación tiene sobre las sustancias minerales.

Dispuso que el título de propiedad minera fuera el que expidiera la Secretaría de Fomento.

Facultó el dueño del suelo para explotar libremente, sin necesidad de concesión especial, los combustibles minerales, disposición que debe interpretarse "en el sentido de que otorgó a los superficiarios un derecho preferencial para utilizar los combustibles que se encontraban dentro de sus terrenos y que esa explotación podía realizarse libremente, evitándoles así la tramitación que entrañaba la concesión minera pero sin que este derecho preferencial implicara un derecho de propiedad absoluta del subsuelo."(9) .

Estableció también como unidad concesión la pertenencia minera y concedió libremente libertad para solicitar y obtener cualquier número de las minas. Dispuso que las compañías mineras se rigieran por las disposiciones del Código de Co--

mercio de 1890 , y para los juicios mineros por las leyes civiles de los Estados . Por último , indicó que no se requería concesión para explotar el hierro de pantano y de acarreo ; el estaño de acarreo y los ocres , sustrayendo estas sustancias del dominio directo de la Nación .

1.1.2.4. LEY MINERA DE 1909 .

El 25 de noviembre de 1909 fue expedida una Ley Minera ; que entró en vigor el 10. de enero de 1910 , cuyos autores manifestaron no pretender cambiar los conceptos de la Ley anterior de 1892 , si no perfeccinarla .

Esta Ley tuvo como características principales disponer que la propiedad minera , en lo no previsto por la misma , se rigiera por las disposiciones del Código Civil Federal de 1884 , relativas a la propiedad común . Sin embargo , empleó por -- primera vez el concepto "Dominio directo de la Nación" al indicar que eran bienes de tal dominio las sustancias minerales que enumeraba . Apesar de ello conservó como exclusiva , del dueño del terreno los criaderos o depósitos de combustibles - minerales , el hierro de pantano y acarreo , estaño de acarreo y los ocres .

La Ley de 1909 continuó teniendo como unidad propiedad - minera a la pertenencia , a la que denominó "Fundo Minero" , - estableciendo como innovación que no se expedirían títulos a extranjeros dentro de la zona de 80 kilómetros a lo largo de-

la línea divisoria con países vecinos. Para la vigencia de las concesiones continuó señalando como única obligación el pagar un impuesto superficial.

1.1.3. EL REGIMEN CONSTITUCIONAL .

durante la vigencia de la Ley Minera de 1909 se expidió la Constitución de 1917. Por consiguiente la Ley Minera se divide en dos períodos . Uno anterior y otro posterior a la dicha Carta Magna.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reivindicó para la Nación el dominio directo de los recursos mineros y petroleros en los párrafos cuarto y sexto de sus artículo 27 . En estos párrafos reposan los dos conceptos jurídicos básicos sobre los que destacan el régimen del subsuelo de México. Estos principios son el "dominio directo de la Nación", contenido en el párrafo cuarto, y el del régimen de concesión para la explotación de los yacimientos minerales, contenido en el párrafo sexto.

Con motivo de la aplicación de los principios antes mencionados en relación al petróleo, surgieron diversos conflictos entre nuestro país y los Estados Unidos de Norteamérica, que tuvieron por origen la rebeldía de las empresas petroleras para acatar las disposiciones que consignaban dichos principios. Estos conflictos se fueron solucionado mediante arreglos internacionales y cinco famosas ejecutorias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación entre las que sobresalió la de Texas Company.

Por lo situación litigiosa señalada, el Gobierno Mexicano no consideró oportuno no legislar en materia de petróleo y de minas hasta en tanto no estuviesen resueltos los puntos básicos de la controversia. Por ello, fue hasta nueve años después de haber sido promulgada la Constitución cuando se expidió la primera Ley reglamentaria del artículo 27 Constitucional .

1.1.3.1.LEY MINERA DE 1926 .

El 3 de mayo de 1926, se expidió una Ley Minera con el nombre de " Ley de Industrias Minerales", que entró en vigor el 10. de agosto de ese mismo año.

En la exposición de Motivos, la Comisión que elaboró el proyecto de la Ley aludida, manifestó como propósito, fines e idea básica lo siguiente :

Recopilar en un sólo cuerpo los principales jurídicos -- que reglamenten el más importante ramo de las actividades nacionales, cual lo es el de industrias minerales, reuniendo -- para ello, incluso, preceptos esparcidos en distintas disposiciones administrativas, así como "respetar el producto de -- la experiencia de la legislación minera pasada y sólo introducir reformas allí, donde nuevas necesidades y diversas situaciones sociales impusieran el abandono de viejos moldes para sustituirlos por nuevos más adecuados a las orientaciones modernas y a la necesidades desconocidas en pretéritos -- días. (10).

(10) Legislación Minera Mexicana, -Volúmen II.- Consejo de Recursos Naturales No Renovables.- Publicación 12 E. México - - 1964.-Pág. 227 .

Como idea básica de reafirmar , de acuerdo con la Consti tución el dominio directo de la Nación sobre toda la riqueza minera : la Ley Minera de 1926 retomó que dicho dominio es - inalienable e imprescriptible y que sólo con concesiones otorgadas por el Poder Ejecutivo Federal podían llevarse a cabo - los trabajos que requiera la industria minera .

Innovación de esta Ley fue dividir las sustancias domi-- nio de la Nación en tres ramas : 1. De minas , 2. De Petróleo, 3. De industrias minerales diversas , enumerando las que eran objeto de las industrias minerales , de la industria petrole - ra , (que tenía su Ley especial) y de las industrias minerales - diversas . Asimismo , creó cuatro clases de concesiones ordi - narias , sobre la base que las industrias minerales compren - dían , en su conjunto , el cubrimiento del criadero , la ex - plotación del mismo , el transporte , almacenamiento y benefi cio de los minerales , hasta la obtención de producto comer - cial , siendo , por tanto , estas concesiones las siguientes: 1. De exploración ; 2. De explotación ; 3. De transporte y al macenamiento ; y 4. De beneficio .

Además de las mencionadas concesiones , la Ley estableció las llamadas confirmatorias , semejantes a la Ley del Petróleo de 1925 , mediante las cuales se reconocieron los derechos pa - ra la exploración o explotación de carbón , hierro de pantano o acarreo y estaño de acarreo , en terrenos que hubieren sido contratados antes del 10. de mayo de 1917 , duración de estas

concesiones confirmatorias se fijó en 50 años, a partir de la fecha del primitivo contrato. Por último, también los -- contratos, permisos o concesiones otorgadas por el Ejecutivo de la Unión en las ramas de minas o industrias minerales di versas, podían confirmar mediante las concesiones que otorga ba esta ley .

Otras características de la Ley de Industrias Minerales, fueron las siguientes:

Exigió la constitución de un depósito en efectivo que - garantizará el cumplimiento de las obligaciones impuestas - por las concesiones, depósito que se fijaba teniendo en - - cuenta la naturaleza de la concesión, el valor de la sustancia mineral que se explorara o explotara, las condiciones - económicas locales y la extensión superficial amparada por - la concesión. Al término de la concesión el depósito se devolvía si se habían cumplido con las obligaciones impuestas. En caso de incumplimiento, el depósito se perdía en beneficio de la Nación.

Prohibió el traspaso de las concesiones otorgadas en -- virtud de esta Ley, en todo o en parte, si no se obtenía -- previamente la aprobación de la Secretaría del Ramo.

Limitó el tamaño de los lotes amparados por las concesio nes de exploración y explotación estableciendo para una y - otra las superficies máximas concesibles según se tratara de concesiones minerales carboníferas o de industrias minerales diversas.

También limitó la duración de las concesiones de explora ción y de explotación.

En cumplimiento de lo preceptuado por el artículo 27 -- Constitucional, obligó a los titulares de concesiones de ex plotación y de exploración a comprobar periódicamente una - producción mínimo.

Suprimió una causa de caducidad de las concesiones la - falta de pago del impuesto minero, establecido en la Ley Mi nera de 1892, pero en su lugar introdujo como causal la falta de comprobación de la producción mínima, pero sólo para las concesiones expedidas al amparo de esta Ley .

Por último creó él "Registro de Industrias Minerales" con la finalidad principal de que las industrias minerales tuvie sen un registro en el que aparacieran resguardadas" por la - respetabilidad de la acción del Estado... las escrituras sc - ciales y los títulos de concesiones, los gravámenes y cargos que sobre éstas pesen..

1.1.3.2. LEY MINERA DE 1930 .

Cuatro años después de haber sido expedido la Ley de In - dustrias Minerales, fue abrogada por la Ley Minera de los -- Estados Unidos Mexicanos, expedida el 2 de agosto de 1930 , - que entró en vigor el 1o. de octubre de ese mismo año. Esta - Ley fue reformada por Decretos de 28 de agosto de 1934 y de - 31 de diciembre de 1943.

Muchas fueron las reformas introducidas por la Ley Mine - ra de 1930 .Podemos citar, entre las más importante, que su - primió la división de las sustancias minerales naturales es - tablecidas por la legislación anterior en sustancias corres -

pondientes a la industria minera y a industrias minerales -
diversas; que suprimió las concesiones de almacenamiento y
transporte, así como la concesión de exploración, creando -
en su lugar a la CONCESION DE CATEO; que suprimió los depó-
sitos de garantía, las limitaciones de la vida de las conce-
siones de explotación, la limitación del tamaño de dichas -
concesiones, y por último, substituyó la obligación de con-
probar una producción mínima con la de invertir cierta can-
tidad en salarios de trabajos encaminados al fin de la con-
cesión, restableciendo como causa de caducidad la falta de
pago del impuesto minero a la que añadió la falta de compro-
bación de trabajos regulares.

Además, como características de dicha Ley tenemos:

Sujetó a las disposiciones de la misma Ley la explota-
ción y el beneficio de todas las sustancias minerales natura-
les, con excepción del petróleo y sus derivados; los produc-
tos derivados de la descomposición de rocas, siempre que su
explotación no requiera de trabajos subterráneos; las sus-
tancias contenidas en suspensión o disolución de aguas subte-
rráneas, si no provenían de algunas minas; los materiales de
construcción y ornamentación y los productos de las salinas,
no formadas directamente por las aguas marinas.

Dividió las sustancias minerales en tres grupos : a) Mine-
rales metálicos; b) Minerales no Metálicos, y c) Carbones mi-
nerales y gráfitos.

Previno que la explotación y beneficio de las sustancias
minerales eran de utilidad público y gozaban; por tanto, de
preferencia sobre cualquier otro aprovechamiento del terreno.

En relación con las disposiciones del párrafo sexto del artículo 27 de la Constitución , estableció, que la exploración , - explotación y aprovechamiento de las sustancias minerales se - adquiriría mediante concesiones otorgadas por el Poder Ejecutivo , por conducto de la Secretaría de Industria , Comercio y Trabajo .

Creó tres clases de concesiones : a) De Cateo que autorizaban y amparaban los trabajos tendientes al descubrimiento - de criaderos minerales susceptibles de explotación ; b) de explotación que autorizaban la apropiación y beneficio de las - sustancias minerales que se extrajeran de los terrenos que la concesión comprendía , y c) de plantas de beneficio que autorizaban y amparaban la construcción y explotación de establecimiento metalúrgicos y de preparación mecánica .

La Ley Minera de 1930 recogió concesiones confirmatorias - al disponer que se confirmarían sin costo alguno , salvo los - gastos de tramitación , mediante títulos de reconocimiento , - los derechos para la explotación del carbón mineral , hierro - de pantano y de acarreo , estaño de acarreo y los ocre , que antes del 10. de mayo de 1917 , fueran propiedad exclusiva -- del dueño del suelo .

Asimismo reestableció como causa de caducidad la falta de pago del impuesto superficial , a la que añadió la comproba-- ción de trabajos regulares ; continuó aceptando como unidad - de concesión a la pertenencia minera y dió origen al concepto de " lote minero " que sustituyó al de " fundo minero " enten - diéndose por tal la pertenencia aislada o el conjunto de per - tenencias colindantes amparadas por un sólo título de conce-- sión .

En virtud del Decreto del Ejecutivo de la Unión de 28 de agosto de 1934, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 del mismo mes y año, se reformó y adicionó la -- Ley Minera de 1930, introduciendo varias modificaciones en tre las que destacan dos que son: El sistema de las reservas mineras nacionales y la creación de la entidad pública-minera denominada " Comisión de Fomento Minero".

El término "reservas mineras nacionales" aparece mencionado por primera vez en el texto original de la fracción I del artículo 8o. de la Ley Minera de 1930 .

El Decreto de 28 de Agosto de 1934, sustituyó el artículo único transitorio, que en el texto original de la Ley Minera de 1930 integraba el Capítulo XIII, por un nuevo capítulo marcado con igual número e integrado por los artículos 126 a 129, que se tituló : De las Reservas Mineras Nacionales" .

Las finalidades de la constitución de las reservas mineras nacionales están expresadas en las fracciones I a la IV, inclusive, del artículo 126, y en resumen son: a) promover y fomentar la explotación de recursos minerales en regiones - aisladas inexploradas o abandonadas, b) el desarrollo de actividades mineras, por parte de mineros en pequeño y cooperativas, en regiones con perspectivas comerciales; c) la explotación de sustancias minerales cuando sea necesario hacerlo , d) regular la producción y distribución de los minerales , - conservándolos inactivos cuando su producción pudiese originar un desequilibrio en el mercado .

El artículo 129 crea las llamadas concesiones especiales en reservas mineras nacionales que autorizan la explotación y el aprovechamiento de dichas reservas.

El primer reglamento para la explotación de las reservas mineras nacionales fue expedido por el Ejecutivo de la Unión el 19 de marzo de 1935, y en él se reglamentaron las concesiones especiales que otorgaba el artículo 129 mencionado.

El 4 de abril de 1939, se expidió un nuevo Reglamento sobre concesiones especiales en reservas mineras nacionales, que tuvo una característica de importancia para este tema, que creó, en su artículo 10. dos clases de concesiones: 1. De cateo y 2. De explotación.

El Reglamento de 4 de Abril de 1939 no derogó el Reglamento de 19 de Marzo de 1935 .

Por problemas originados desde la expedición de los Reglamentos antes aludidos, el 23 de Diciembre de 1941, se expidió otro Reglamento que derogó únicamente el Reglamento de 1939, y cuyas disposiciones establecieron un nuevo sistema de concesiones que fueron para la explotación por pertenencia .

A causa de muchas dudas suscitadas con motivo de la aplicación del Reglamento de 23 de Diciembre de 1941, el 29 de Febrero de 1944, se dictó un Decreto que derogó al Reglamento de 19 de Marzo de 1935, así como otras disposiciones reglamentarias expedidas con anterioridad el 29 de Febrero de ese mismo año y, adicionó el artículo 90. del Reglamento 1941, - aludido.

Otra creación del Decreto de 28 de agosto de 1934 fue el organismo descentralizado denominado "Comisión de Fomento Minero", que reguló en el capítulo XIV de la Ley Minera de 1930 integrado únicamente por dos artículos: 130 y 131.

1.1.3.3. LEY MINERA DE 1961 .

Por Decreto del Congreso de la Unión, expedido el 6 de Enero de 1960, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 del mismo año y mes, se reformaron los artículos-42 y 48 de la Constitución General de la República, así como los párrafos cuarto, quinto, sexto y séptimo, fracción I, del artículo 27 de la misma.

En virtud de las reformas realizadas al artículo 27 de la Constitución, se pensó en la necesidad de modificar la legislación secundaria referente a los minerales y sustancias de naturaleza distinta de los componentes de los terrenos, a que se refiere el párrafo cuarto de dicho artículo, para adecuar la en especial a las reformas hechas al precepto constitucional .

Con este antecedente, el 5 de Febrero de 1961 se expidió la "Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia de Explotación y Aprovechamiento de Recursos Minerales", que entró en vigor el 29 de Abril del mismo año y que abrogó a la Ley Minera de 1930 y a todas las disposiciones que se ---opusieron a la misma.

El 26 de Febrero de 1962, se expidió un primer Reglamento de la Ley Minera de que se trata, el cual fue abrogado por el Reglamento de 9 de Septiembre de 1966 .

Las características de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia de Explotación y Aprovechamiento de recursos Minerales, en adelante por brevedad Ley Minera de 1961, implica referirse a muchas de las innovaciones - que esta Ley introdujo en el Derecho Minero Mexicano. Por -- ejemplo: Sujetó a sus disposiciones la explotación y el aprovechamiento de las sustancias que constituyan depósitos minerales distintos de los componentes de los terrenos, exceptuando el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólido, líquidos o gaseosos y sustancias contenidas en suspensión o - disolución por las aguas subterráneas, si es que no provienen de alguna mina.

Señalo que la explotación minera comprende la exploración, la extracción y el beneficio de las sustancias minerales, la cual puede realizarse: a) Por el Estado, por conducto de entidades públicas mineras; b) por sociedades de participación estatal, y c) por particulares, bien sea por personas físicas o morales .

Expresó que la explotación y el aprovechamiento conforme a esta Ley de las sustancias a que la misma se refiere, son de utilidad pública y gozará de preferencia sobre cualquiera, otro.

Indicó que la explotación por entidades públicas mineras - se efectuará mediante la asignación de sustancias en zonas de terminadas que para el efecto les otorgue la Secretaría del Patrimonio Nacional, a petición de las mismas o por acuerdo - del Ejecutivo Federal .

La explotación por sociedades de participación estatal y por los particulares, conforme a los artículos 5o. y 6o., sólo podrá realizarse mediante concesiones del Ejecutivo -- Federal .

Que la Ley Minera de 1961 haya fijado, en cumplimiento de lo dispuesto en el párrafo sexto del artículo 27 Constitucional, la disposición de que los particulares sólo podrán realizar la explotación y el aprovechamiento de las -- sustancias minerales mediante concesión, trajo como consecuencia la desaparición de los llamados títulos confirmatorios o de reconocimiento de derechos carboníferos, cuya existencia , se debió a las Leyes Mineras de 1926 y de 1930 por lo que por Decreto de 30 de Agosto de 1962, se ordenó la cancelación de dichos títulos en el Registro Público de Minería y se les fi jó a sus beneficiarios un plazo para que solicitasen en su - lugar concesiones ajustadas a la nueva Ley. La disposición - anterior motivó diversos juicios de amparo cuyas ejecutorias originaron los Decretos de 12 de Agosto de 1963 y de 18 de - septiembre de 1967, que asimilaron a las concesiones ordinarias de explotación de la Ley Minera de 1930 a los títulos - confirmatorios o de reconocimientos aludidos .

Determinó que los derechos otorgados por las concesiones sólo eran transmisibles a personas que conforme a la Ley estu vieren capacitados para obtener concesiones directamente del Ejectutivo Federal, bajo pena de nulidad en caso de infrac-- ción del contrato relativo.

Esta Ley fue la primera en señalar que sólo los mexicanos y las sociedades contituidas de acuerdo con las leyes mexica

nas y que tuvieran la mayoría de capital suscrito por mexicanos, tenían derecho a obtener las concesiones a que se refiere la Ley. Los gobiernos o soberanos extranjeros por ningún motivo podían adquirir concesiones ni derechos mineros de -- cualquier especie, ni ser socios, asociados o accionistas de empresas mineras. El Reglamento de esta Ley determinaba la forma de comprobar la mayoría de capital suscrito por mexicanos.

Del mismo modo, señalo que los derechos a la explotación minera no podían ser transmitidos en todo o en parte a personas físicas, sociedades, gobiernos o soberanos extranjeros, ni a sociedades mexicanas en las que extranjeros representarían más del 49% del capital social, indicando nulos de pleno derecho todos los actos y contratos que contravinieran lo anterior.

Una de las innovaciones más relevantes de la Ley Minera de 1961, fue la mexicanización de la minería, hecha en consideración a la naturaleza de los recursos minerales, a los derechos que la Nación se reserva sobre los mismos y a la influencia que su aprovechamiento tiene para el desarrollo de -- otras actividades vitales para la buena marcha del país, y , sobre todo al principio de que sólo los mexicanos y sociedades mexicanas podían obtener concesiones mineras .

La Ley Minera de 1961, estableció la existencia de una -- clase de concesión minera llamada de explotación que sólo autorizan la EXPLORACION, la extracción, el beneficio y el aprovechamiento de las sustancias consignadas en el título respectivo.

La Ley Minera de 1961, estableció que las concesiones - mineras ampararán un sólo lote minero con superficie máxima de 500 hectáreas y sólo para la explotación de ocho sustancias como máximo; con duración de 25 años a partir de la fecha del título respectivo, término que podía ser prorrogado por tiempo indefinido si dentro de los tres años anteriores a su terminación se comprobaba haberse realizados trabajos, de explotación y lo solicitaba el concesionario. Finalmente confería e imponía los siguientes derechos y obligaciones :

Como derechos, además del principal, que es la facultad de disponer de las sustancias minerales extraídas, los expropiar y ocupar mediante indemnización el terreno indispensable para instalaciones, oficinas y anexos necesarios para la explotación y para formar terrenos depósitos de jales; - construir dentro y fuera del perímetro de la concesión vías de transporte, acueductos, tuberías, líneas de transmisión - de energía, etc.; ejecutar obras subterráneas a través de - terrenos libres u ocupados por otras concesiones; constituir servidumbres en terrenos ajenos, y aprovechar aguas del laboreo de las minas o que sean sobrantes de propiedad particular.

Como obligaciones principales pagar el impuesto sobre -- concesiones mineras que establecieran las leyes fiscales, -- ejecutar y comprobar las obras o trabajos de explotación en los plazos y condiciones que fijará la Ley y contestar los cuestionarios que enviará la Secretaría del Patrimonio Nacional, etc.

Las causas de caducidad de las concesiones que la Ley Mi

nera de 1961 señalaron las siguientes; la falta de pago del impuesto minero, no ejecutar o comprobar las obras o -- trabajos de explotación en las condiciones de Ley; alterar -- con posterioridad al otorgamiento o a la adquisición de una concesión la estructura de capital de la Sociedad Minera de modo que el suscrito por mexicanos fuera menor al 51%, etc.

La Ley Minera de 1961, autorizó la constitución de reservas mineras industriales a las empresas mineras con capital mayoritariamente mexicano, cuando se refieran a sustancias -- esenciales para el desarrollo del país, acreditaran consumir la producción o justificaran tener celebrados contratos a -- largo plazo por esas sustancias, con empresas industriales , ubicadas en la República, y que las empresas a las que se en -- tregarán las sustancias minerales las transformarán en pro-- ductos elaborados o las consumieran sin aprovechamiento ulte -- rior.

La misma Ley también dispuso el establecimiento de reservas mineras nacionales respecto de : a) sustancias en terrenos libres o no libres, sin afectar las que estén amparadas, por concesiones vigentes o solicitudes en trámites, b) zonas en terrenos libres, estableciendo que los criaderos en place -- res invariablemente formaran parte de dichas reservas mine -- ras nacionales, las cuales estaban constituidas por : a) Sus -- tancias que sólo el Estado podía explotar por entidades pú -- blicas mineras, mediante asignaciones :

b) Sustancias esenciales para el desarrollo industrial -- del país, que podían ser explotadas también por entidades pú -- blicas mineras; mediante asignaciones, por sociedades de par -- ticipación estatal o por particulares, mediante el otorgamien -- to de concesiones especiales ,

c) Sustancia o zonas que no podían ser explotadas por - constituir las reservas mineras nacionales destinadas a pre ver el futuro del país.

En relación a las reservas, la Ley dispuso que se podían otorgar las mismas, de acuerdo con las disposiciones relativas a concesiones mineras en lo aplicable, a mexicanos o socieda des mexicanas en las que se previera una serie de acciones - representativas del 66% capital social, cuando menos, suscri to sólo por mexicanos y que no podía transmitirse a extranje ros.

Por último la Ley Minera de 1961, consagró un capítulo a la "Promoción Minera" donde se estipularon varias disposicio nes que tuvieron por finalidad propiciar la explotación y el aprovechamiento de sustancias minerales, para lo que se con cedieron facultades al Ejecutivo Federal para celebrar con - los exploradores convenios de promoción minera, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de la del Pa trimonio Nacional o a través de entidades públicas .

CAPITULO 11 .

REGIMEN JURIDICO DE LAS SUSTANCIAS MINERALES EN MEXICO

- 2.- REGIMEN JURIDICO DE LAS SUSTANCIAS MINERALES EN MEXICO :-
- 2.1. LOS PARRAFOS CUARTO Y SEXTO DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL , 2.1.1. COMINIO DIRECTO DE LA NACION SOBRE LOS RECURSOS-MINERALES , 2.1.1.1. CONCEPTO Y NATURALEZA , 2.2. EL REGIMEN DE RESERVAS MINERAS NACIONALES , 2.2.1. CONCEPTO , ANTECEDENTES Y FINES , 2.2.2. REGLAMENTACION Y CLASIFICACION .

2.- REGIMEN JURIDICO DE LAS SUSTANCIAS MINERALES EN MEXICO.

Los conceptos jurídicos básicos sobre los que descansan el régimen del subsuelo de México, son el dominio directo de la Nación y el régimen de concesión para la explotación de los yacimientos mineros. De estos dos conceptos el primero ha sido el más debatido ya que algunos juristas han sostenido el criterio de que el dominio directo que la Nación tiene sobre las sustancias minerales es un dominio eminente; otros opinan que ese dominio directo es un dominio semejante al que conserva el dueño de la enfiteusis; que en la legislación española se denominaba dominio radical, y por último, no faltan quienes sostienen la tesis de que el dominio directo es un verdadero derecho de propiedad en favor de la Nación .

Es el artículo 27 de nuestra Carta Magna el que establece los dos conceptos jurídicos aludidos, en sus párrafos cuarto y sexto.

2.1.- LOS PARRAFOS CUARTO Y SEXTO DEL ART. 27 CONSTITUCIONAL.

El párrafo cuarto del artículo 27 Constitucional dispone: "Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraen--

gan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal gema y las salinas, --formadas directamente por las aguas marinas; los productos--derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas --como fertilizantes; los combustibles minerales sólido; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólido; líquidos o gaseosos; y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional!"

El párrafo quinto del mismo artículo 27 Constitucional establece que "Son propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional; las aguas marinas interiores; las de las lagunas y esteros y las que se extraigan de las minas ".

Por su parte el párrafo sexto de igual artículo 27 de la Constitución engloba los bienes enumerados en los párrafos cuarto y quinto al disponer que" En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible, y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trate, por los particulares o por las sociedades constituídas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes".

Como se ve el párrafo cuarto otorga a la Nación el dominio directo de que se trata, el quinto le otorga la propiedad y el sexto se refiere al dominio en sentido amplio y a las concesiones que otorga el Ejecutivo de la Unión a los particu

lares .

2.1.1. DOMINIO DIRECTO DE LA NACION SOBRE LOS RECURSOS MINE-
RALES.:

2.1.1.1. CONCEPTO Y NATURALEZA.

Volviendo a la controversia que se suscita respecto a -
los cuatro criterios que tratan de explicar la naturaleza -
del dominio directo, se señala lo siguiente :

Considerar al dominio directo como un dominio eminente-
es una idea contraria al espíritu del párrafo cuarto del ar-
tículo 27 Constitucional, en virtud de que el dominio eminen-
te es un atributo de la soberanía del Estado que consiste --
en la jurisdicción que ejerce éste sobre todos los bienes si-
tuados en su territorio y que le permite legislar sobre di--
chos bienes, facultándolos para expropiar los cuando se re-
quieran para fines de utilidad pública. Por consiguiente, do-
minio eminente no es una forma especial de propiedad y esti-
marlo igual al dominio directo equivale a considerar a las
sustancias minerales en la misma situación que todos los de-
más bienes, lo que va en contra del espíritu del artículo 27
Constitucional que determinó que el dominio directo sobre los
minerales era inalienable e imprescriptible .

El segundo criterio considera que la Nación tiene sobre
los yacimientos mineros la misma relación jurídica que con-
serva el dueño de la cosa dada en enfiteusis. Esta opinión ,
también se considera equivocada ya que la enfiteusis es un -
acto por medio del cual, conservándose la nuda propiedad, se
entrega un bien a otra persona que adquiere una posesión - -

útil, a cambio de una prestación determinada, se puede advertir que por parte del Estado no existe entrega de ningún -- bien a cambio de una prestación determinada y que las obligaciones que el Estado llega a imponer al titular de una concesión minera tienen por objeto no hacer que dicho Estado reciba beneficios pecuniarios, sino, más bien, a que la colectividad se beneficie mediante la producción de riquezas que genere la concesión.

Por lo que respecta a la opinión de que el dominio directo tiene el mismo carácter que el dominio radical del antiguo Derecho Español, consideramos que es también errónea -- por lo siguiente: las leyes españolas antiguas establecieron el dominio radical que la Corona tenía sobre las minas y que consistía en que éste podía otorgarlas en favor de particulares, transmitiéndoles una propiedad que únicamente los obligaba a la entrega de una parte proporcional de los productos, además de explotar y poblar (tener trabajadores) las minas ; pero fuera de estas dos obligaciones la propiedad se equiparaba a la propiedad civil y la Corona solamente conservaba una facultad para el caso de que no se cumplieran las referidas obligaciones, siendo esta facultad la que se denominaba "dominio radical "

Por lo expuesto no se puede equiparar dominio radical a dominio directo porque teniendo la Nación una propiedad sobre los yacimientos minerales con características de inalienabilidad e imprescriptibilidad, los particulares no pueden adquirir la propiedad conforme al derecho común sobre dichos yacimientos, si no simplemente un derecho para explotar los mismos mediante una concesión que está regida por condiciones muy dis-

tintas a las que privan para los títulos traslativos de dominio.

Por último, existe la tesis que combina el criterio de que la Nación tiene un dominio eminente con el criterio de que la misma tiene una propiedad perfecta sobre las sustancias minerales. Esta tesis parte de la consideración de que se dice que durante la conquista adquirieron los conquistadores el derecho de propiedad sobre las tierras ocupadas, mediante mercedes otorgadas por la Corona Española, la cual se reservó solamente el dominio eminente; que tratándose de las sustancias minerales, lo que sucedió fue que el Monarca no admitió que las minas quedaran en manos de los particulares, sino que demás del dominio eminente que ya tenía sobre esas minas, las incorporó a sus patrimonio, de tal suerte que sobre ellas tuvo una propiedad que puede definirse como completa; caso en que se encuentra, según esta tesis, la propiedad que consagra el artículo 27 Constitucional.

Las objeciones que podrían presentarse contra la tesis expuesta son las mismas que Gabino Fraga señala cuando se ocupa de determinar el carácter de la relación que el Estado tiene con los bienes de dominio público; esto es, que la inalienabilidad y la imprescriptibilidad que el párrafo sexto del artículo 27 Constitucional consagra, determina el dominio directo, lo que vendría a ser un obstáculo para que se pudiera hablar de una propiedad perfecta, ya que ésta constituye la facultad de disponer libremente de los bienes.

Sin embargo, Fraga expresa que la inalienabilidad e imprescriptibilidad dan un carácter más enérgico a la propiedad

que la Nación tiene sobre las sustancias minerales , porque, - son los medios de los que se vale la Constitución para garantizar que dicha propiedad se conserve siempre para la Nación - y con el propósito de que pueda responder a los fines de interés colectivo a los cuales se encuentra afectada . Pero , - además , Fraga señala que aún dentro del Derecho Civil la inalienabilidad no constituye un carácter contrario a la propiedad , como lo demuestra el régimen de bienes dotales y del patrimonio familiar , donde la prohibición de que se trata no tiene otro objeto que el de dar mayor fuerza a la propiedad mencionada .

Por consiguiente la última de las tesis expuestas es la más aceptable dentro de nuestro derecho , para precisar el -- concepto de dominio directo que utiliza la Constitución .

En apoyo al criterio expuesto , se transcribe la siguiente ejecutoria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación :

"Si bien la propiedad minera adquiere al amparo de la -- Ley de 4 de junio de 1892 , era irrevocable y perpetua , mediante el pago del impuesto federal de la propiedad , no debe entenderse en términos absolutos , sino limitada por las disposiciones de la Ley de minas ; y tan es así que el propietario , no podía efectuar la explotación de la mina , sino mediante la concesión respectiva y en los términos de los artículos : 2o. y 3o. de la citada Ley , ni de efectuar trabajos de exploración o explotación , si no ajustándose a las -- disposiciones reglamentarias respectivas ; de lo cual se deduce claramente que no obstante los términos del artículo minero , la Nación conservaba EL DOMINIO EMINENTE SOBRE- EL FONDO , DOMINIO QUE NO ES OTRA COSA QUE ---

LA SABERANIA QUE LA MISMA NACION ASUMIO desde el Acta Constitutiva de 31 de enero de 1824, NO RESCATANDO LAS TIERRAS Y - AGUAS DEL DONIMIO ESPAÑOL, SINO ARRANCANDO SU ORIGEN DESDE - EL DOMINIO QUE SOBRE ELLAS TUVIERON LOS PRIMEROS POBLADORES, DEL TERRITORIO; lo cual establece la nueva Constitución en - el párrafo I del artículo 27, cuando dice: que la propiedad de las tierras y aguas corresponde originalmente a la Nación ... , y cuando en el párrafo cuarto del mismo precepto establece: que corresponde a la Nación el dominio directo de to dos los minerales, etc., DEBIENDO ADVERTIRSE QUE EL DOMINIO DIRECTO NO ES MAS QUE UNA CONSECUENCIA INMEDIATA Y DIRECTA - DEL DOMINIO EMINENTE, O SEA LA EFECTIVIDAD, EN EJERCICIO DE LA SOBERANIA QUE CORRESPONDE A LA NACION; estos principios , contenidos en todas las leyes mineras, fueron alevados a la categoría de precepto constitucional y su aplicación no es - retroactiva, porque la garantía que contiene el artículo 14 de la Constitución, es que a ninguna ley se drá efecto retro activo, pero no se pueden dictarse leyes retroactivas. (11)

Oscar Morineau expresa que de la lectura cuidadosa del artículo 27 Constitucional se desprende que dominio directo y propiedad de la Nación son la misma cosa. Sin embargo, ad vierte que esta interpretación ha sido rechazada por numero so s y prestigiados juristas porque se fundan en argumentos extraños a la Constitución y que ninguno de ellos trata de conciliar los términos de la norma que pretende interpretar, actitud que en el fondo se debe a la circunstancia de que - van a la Constitución con un juicio o prejuicio ya formado; con la convicción de que el derecho real es fatal, de que -

(11) Semanario Juridicial de la Federación.- Tomo 25.-Páginas 2292, 2293 y siguientes .

la Constitución se limita a consagrar la tradición jurídica, de que no es posible la explotación minera si no es otorgan derechos reales .

El Lic. Morineau señala a algunos de los juristas que cometen el error mencionado y manifiesta que tal error se debe a que dichos juristas no respetan el principio de la supremacía de la Constitución, fundan sus tesis en principios, extraños, opuestos a la disposición expresa de la Constitución, e interpretan una norma jurídica sin tomar en cuenta, la norma interpretada, por lo que sus afirmaciones son necesariamente antijurídicas e ilógicas. Son antijurídicas por no fundarse en el principio de la supremacía; por fundarse en normas inferiores que no pueden derogar el precepto constitucional, normas inferiores que algunas veces son leyes secundarias, tales como la Ley Minera (se refiere a la de 1930); por fundarse en la legislación española o colonial, derogada en México o, finalmente, por fundarse en opiniones personales. Son ilógicas porque la interpretación de una norma necesariamente debe fundarse en la misma norma y no en otra opuesta, porque el descubrimiento de la esencia de un objeto debe encontrarse en dicho objeto y no en otro distinto. (12).

Después de refutar una a una las diversas tesis que examino en su obra, que sostienen unánimemente que las concesiones crean el derecho real de propiedad, el Lic. Morineau expone:

(12) Morineau Oscar.- "Los Derechos Reales y el subsuelo en México" Fondo de Cultura Económica.- México, 1940, Páginas, 200 a 201 .

"En vista de todo lo anterior y con todo respeto, como se acostumbra decir, llegamos a la conclusión de que el constituyente quiso decir lo que con toda sencillez y claridad dijo: que la Nación es propietaria del subsuelo minero y petróleo, que (agregando un nuevo elemento a nuestra tradición jurídica minera esta propiedad no podrá enajenarla jamás el, Gobierno Federal o el legislador, que en el futuro ya no se dará en propiedad mediante concesiones, como se hizo en el pasado, de acuerdo con la tradición colonial, sino que se otorgarán concesiones para la explotación, para que el titular se apropia exclusivamente los minerales o el petróleo que llegue a extraer, sin tener ningún derecho el subsuelo" (13).

Concluye Morineau expresando que "la única interpretación posible de los párrafos cuarto y sexto del artículo 27 consiste en equipar dominio, dominio directo y propiedad plena en afirmar que el principio de la inalienabilidad no admite excepción tratándose del subsuelo" . Además indica que : "esa es la única interpretación posible porque es la que no se encuentra con una sola contradicción ; siempre que aparecen en la Constitución las palabras dominio y dominio directo, - son sinónimos de propiedad, ya sea que se trate de propiedad pública o de propiedad privada" (14).

De todo lo mencionado se puede concluir que el dominio directo

(13) Morineau Oscar.- Ob.Cit. Página 240 y 241

(14) Idem.Página 243.

que alude el artículo 27 Constitucional se refiere a una propiedad definida sobre las sustancias minerales, teniendo esta propiedad, una función social; que la propiedad atribuída a la Nación sobre los minerales no es una propiedad privada que está regida por normas de Derecho Civil, sino una propiedad que cae dentro del derecho público, afecta a la satisfacción de fines sociales como son el garantizar una eficaz explotación de los elementos minerales: así como de que, de acuerdo con lo dispuesto por el párrafo sexto del mismo artículo 27 Constitucional, esta propiedad, este dominio directo, es inalienable e imprescriptibles; o sea, que no puede ser transmitido por ningún título y que ninguna persona puede adquirirlo por posesión como si se tratara de bienes regidos por el derecho común, que la explotación y el aprovechamiento de los recursos mineros por parte de los particulares, o por sociedades constituidas de acuerdo a las leyes mexicanas, sólo podrá realizarse mediante concesiones otorgadas por el Ejecutivo Federal, conforme a las reglas y condiciones que establezca la ley de la materia; esto es, la Ley Minera .

2.2. EL REGIMEN DE RESERVAS MINERAS NACIONALES .

2.2.1. CONCEPTO, ANTECEDENTES Y FINES .

La palabra "reserva" en su acepción gramatical significa "la guarda o custodia que se hace de una cosa o provisión de ella para que sirva a su tiempo. Excepción o reservación. Precaución o reserva para no descubrir lo que se piensa o se sabe" (15).

(15) Enciclopedia Ilustrada de la Lengua Castellana.- Sapiens Editorial Sopena Argentina.- Buenos Aires 1949. Tomo III. Pág. 400.

La acción de "reservar" es guardar una cosa para en adelante o para cuando sea necesario. Dejar otro día lo que se debe o se puede hacer actualmente. (16) .

De lo que se desprende que el concepto de "reserva" implica la noción de algo real y conocido que puede utilizarse en el futuro. Por ello se tiene que para el técnico-minero, expresión "reserva" se aplica concretamente a todo volumen de mineral conocido que después de efectuados los trabajos de exploración y desarrollo puede señalarse como un mineral positivo, provable o posible, según el caso. De aquí que el término de "reservas mineras" implique la existencia de algo tangible y real dentro de un yacimiento, susceptible de extraerse.

Sin embargo el significado que tiene las reservas mineras (nacionales) conforme a la legislación minera se circunscribe a la facultad administrativa de sustraer determinados yacimientos minerales del régimen común, para otorgarlos en concesión especial o asignación a particulares y organismos públicos como son las entidades descentralizadas o las sociedades de participación estatal mayoritaria, en base a un criterio que no implica necesariamente la existencia de algo real y conocido o de yacimientos minerales que hayan sido previamente explorados o desarrollados. Por consiguiente el concepto de "reserva" que tiene el Estado es diferente a la acepción gramatical y al aspecto geológico minero toda vez que físicamente es imposible reservar lo que no se conoce .

El argumento para justificar que el Estado reserve ciertos recursos minerales, se basa en que éstos son exhaustibles y los únicos existentes en el país y que, por tanto, hay que conservarlos . Aceptando en parte esta posición, se quiere hacer notar que si se considere conveniente que se otorguen concesiones sobre minerales susceptibles de agotarse ya que puede suceder que se den circunstancias que hagan disminuir su demanda y por consecuencia su valor económico tales, como : la probabilidad de encontrar sustitutos a ese mineral o nuevos métodos de explotación y tratamiento que pueden hacer bajar su precio, en cuyos casos de nada serviría el haber conservado una reserva de mineral que no se consumió cuando era costeable .

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

A N T E C E D E N T E S .

Las "Reservas Mineras Nacionales " aparecen mencionadas por primera vez que el texto original de la fracción I del Artículo 8o. de la Ley Minera de 1930, tal como fue publicado en el Diario Oficial del 7 de agosto de ese año. Con base en esa disposición se incorporaron a las reservas mineras nacionales diversos lotes previa declaratoria de libertad; pero - la incorporación que se hizo no tuvo más efecto que el sus- traerlos a la explotación por los particulares.

En uso de las facultades extraordinarias concedidas al Ejecutivo por el Congreso de la Unión, en decreto de 28 de diciembre de 1933, autorizándolo a dictar una Ley Minería , dicho Ejecutivo expidió con fecha 28 de agosto de 1934 el decreto que introdujo modificaciones y adiciones a la Ley Minera de 1930, para establecer respecto de las sustancias incluidas ya en las reservas una reglamentación legal ; adicionar el artículo 8 de la Ley, a fin de señalar que por lo que hace a "Los terrenos que forman parte de las reservas nacionales, mientras no se publiquen la declaración de libertad - de los mismos", no podrán admitirse solicitudes de concesión ni otorgarse éstas, considerándose como "no libres" ; adicionar la Ley con un nuevo capítulo , el XIII, denominado " De las Reservas Nacionales " , integrado por los artículos 126 a 129

por último, crear el organismo público descentralizado denominado "COMISION DE FOMENTO MINERO".

El nuevo Capítulo XIII de la Ley Minera de 1930, además de indicar los fines que se perseguían con la constitución de las reservas nacionales, determinó que las reservas sólo podían constituirse en terrenos libres, que tales reservas, podían decretarse: por sustancias, en cuyo caso se decretaba la incorporación a este régimen de una sustancia determinada en alguna región o en toda la república, por zonas, incorporando a este régimen todas las sustancias que se encontrasen en una determinada zona; y finalmente que invariablemente formaban parte de las reservas los criaderos en --placers, el cloruro de sodio, etc.

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

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

A).- Por los particulares; de dos maneras : a) directamente de la Secretaría, mediante concesión, si las reservas no estaban incorporadas a la Comisión de Fomento Minero, y b) mediante contrato con la Comisión de Fomento Minero, si la reserva está incorporada al Patrimonio de este Organismo .

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

Las "Reservas Mineras Nacionales " fueron objeto de diversas reglamentaciones. El primer " del artículo 129 " (de la Ley Minera de 1930), fue expedido el 19 de marzo de 1935, a fin de regular de manera particular las concesiones especiales otorgadas con base en dicho artículo. El 4 de abril , de 1939, se expidió un nuevo "Reglamento sobre concesiones - especiales en reservas", que difiere del anterior porque de terminaba que las concesiones podían ser de cateo o de explotación con un período preliminar de preparación de trabajos. Por último, el 23 de diciembre de 1941, se dictó otro Reglamento de distinguió dos clases de concesiones (regidas, en - principios por el artículo 129 de la Ley Minera de 1930).

A).- Concesiones para la explotación por zonas, y

B).- Concesiones para la explotación por pertenencias .

Las Concesiones para la explotación por zonas se otorgaban para placeres de oro o de estaño cuyo aprovechamiento -- únicamente requiriese del uso de la herramienta indispensable de trabajo para cada individuo y la experiencia y el esfuerzo físico del mismo; se otorgaban a favor de una persona física de nacionalidad mexicana; eran intransferibles y de - duración ilimitada . Las Concesiones para la explotación por pertenencia, se otorgaba para depósitos, criaderos o yacimientos mineros distintos de los mencionados. También podían otorgarse para aquellos placeres de oro o de estaño cuyo adecua-

do aprovechamiento requiriese de la inversión de capital y del concurso, en forma organizada, de varias personas. Esta última clase de concesión sí podía ser traspasada con el único requisito de notificación a la entonces Secretaría de Economía, si el concesionario tenía dos años o más de explotar la concesión. Antes de ese plazo sólo podía realizarse el traspaso con autorización de la Secretaría.

Las concesiones para la explotación por pertenencias podían ser, y de hecho así ocurría, de duración limitada. Si el concesionario estaba en condiciones de seguir cumpliendo las obligaciones, tenía un derecho de preferencia para la renovación de la concesión al término de vigencia de ésta. El cumplimiento de las obligaciones era garantizado por medio de un depósito de fianza. Finalmente, era normal que se estableciera el pago de una regalía en favor de la Comisión de Fomento Minero .

Las solicitudes para obtener una concesión de explotación por zonas se presentaban en la Agencia de Minería de la jurisdicción respectiva. Las solicitudes para las concesiones de explotación por pertenencias se presentaban a la entonces-Dirección General de Minas y Petróleo, acompañándolas, en sobre cerrado, de los proyectos y presupuestos detallados de las obras, instalaciones por ejecutar y de los sistemas de explotación y beneficios en su caso, fueran a emplearse .

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

Las dudas existentes para la aplicación del Reglamento de 1941, dieron origen al decreto de 29 de febrero de 1944, por-

medio del cual se derogó expresamente el Reglamento que sobre reservas se había expedido el 19 de marzo de 1935, así como las demás disposiciones expedidas con anterioridad.

Otros acuerdos en relación a la materia fueron el de 12 de diciembre de 1935, que autorizó la celebración de contratos para explotar los criaderos de sustancias minerales enplaceros; el de 18 de agosto de 1936, que facultó a la Secretaría de Economía para constituir reservas nacionales en terrenos libres (en concordancia a los artículos 126 y 127 de la Ley Minera de 1930), y por último, algunas reglamentaciones especiales como las expedidas para el aprovechamiento del azufre, el carbón y el hierro.

Este fue el primer panorama sobre el régimen de reservas mineras nacionales y su constitución así como de su exploración y explotación mediante concesiones especiales que nos llevó al régimen que contempla la Ley Minera.

Como dijimos, la creación del Capítulo de Reservas Mineras Nacionales en la Ley Minera de 1930, debido al decreto de 28 de agosto de 1934, expedido en uso de las facultades extraordinarias que el Congreso otorgó al Ejecutivo por Decreto de 28 de diciembre de 1933, no obstante que no se estaba en ninguno de los supuestos previstos por el artículo 29 de la Carta Magna, motivó que ese capítulo fuera impugnado de inconstitucional y muchos fueron los amparos que por ello se plantearon ante la Justicia Federal. Lo anterior quedó subsanado al expedirse la Ley Minera que derogó a la de 1930, esto es, la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en Materia de Explotación y Aprovechamiento de Recursos Mine

rales, expedida el 5 de febrero de 1961.

En la exposición de motivos del Señor Licenciado Eduardo Bustamante, Secretario del Patrimonio Nacional, para la edición especial de la mencionada Ley Minera de 1961, que se dió a conocer a los representantes de los países miembros del Grupo Internacional de Estudio del Plomo y del Zinc, que asistieron a la tercera reunión que se efectuó en México del 15 al 24 de marzo de 1961, se expresó en relación al tema de que se trata lo siguiente :

17.- La nueva Ley instituye un régimen integral de constitución y manejo de reservas mineras nacionales respecto de -- sustancias o zonas cuya explotación amerita ser sometida a regulación especial en los casos siguientes:

a) Substancias que por su naturaleza o por su escasez de ben quedar reservadas exclusivamente al Estado .

b) Substancias que por ser esenciales para el desarro-- llo económico del país requieren ser controladas en forma es pecial por parte del Estado .

c) Substancias que por condiderarse de interés público, temporal o circunstancial deben quedar sustraídas a toda ex-- plotación.

d) Zonas que por su situación o condición naturales son especialmente adecuadas para la minería o inadecuadas para - otro tipo de explotación . (17)

Por lo que respecta al grupo de substancias esenciales, para el desarrollo económico del país, la Ley prevé el otor-- gamiento de concesiones de concesiones y autorización se -- someten a reglas similares a las que rigen el material de -- conceciones ordinarias; pero que incluyen normas específicas sobre la índole, oportunidad y costo de los trabajos que de

(17) Ley reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Ma-- teria de explotación y aprovechamiento de recursos minerales y su reglamento.- Edición Oficial de la Secretaría de Patri-- monio Nacional.-México 1961.-Págs. 12 y 13 .

berán efectuarse, sobre la participación que el Estado se reserva en los productos de explotación o en los rendimientos y sobre la preferencia de su aprovechamiento industrial respecto a su explotación.

Para eliminar la posible arbitrariedad de las autoridades en la expedición de concesiones especiales de explotación de substancias o zonas incorporadas a las reservas mineras nacionales, "La Ley instituye un sistema de concurso, que hace posible otorgar dichas concesiones a los particulares que acepten condiciones mas ventajosas desde el punto de vista del interés general... ".

Lo antes transcrito nos indica las nuevas modalidades que la Ley Minera de 1961 introdujo en el régimen de reservas mineras nacionales, régimen que fue recogido en esencia por la Nueva Ley Minera.

2.2.2. REGLAMENTACION Y CLASIFICACION .

Las Reservas Mineras Nacionales están reguladas en el - Capítulo Séptimo de la Ley, Artículos 71 a 75, y en el Título Séptimo, del artículo 217 a 219, de su Reglamento. Conforme a estos preceptos tenemos que las reservas mineras nacionales, que se establecen mediante Acuerdo del Ejecutivo Federal a la

Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, hoy Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, son respecto a :

1) Sustancias, y 2) Zonas en terrenos libres. Por otra -- parte se expresa que dentro de este régimen siempre estarán-- los criaderos en placeres, los yacimientos de fierro, carbón-- azufre, fósforo y potasio .

Las reservas mineras nacionales están constituidas por:

a) Sustancias o zonas que nadie, ni el Estado puede explo-- tar y estarán destinadas a la satisfacción de necesidades fu-- turas del país: b) Sustancias que sólo podrán ser explotadas-- por el Estado por conducto de la Comisión de Fomento Minero y empresas de participación estatal mayoritaria, mediante asig-- naciones y c) Sustancias que pueden también ser explotadas -- por las entidades antes mencionadas, mediante asignaciones y, además, por empresas de participación estatal mayoritaria y - por particulares mediante el otorgamiento de concesiones espe-- ciales .

Los yacimientos de azufre, fósforo y potasio, estarán in-- cuídos invariablemente en el régimen de la fracción II del ar-- tículo 72 de la Ley, por lo que sólo podrán ser explotados -- por las personas morales a que se refiere dicha fracción.

Sin embargo también podrán las sociedades mineras con - - cláusula de exclusión de extranjeros , asociados con empresas mayoritaria del Estado, o, tratándose de fósforo, el mismo tí-- po de Sociedades o personas físicas mexicanas cuando así se - juzgue conveniente por razones de economía regional.

Por lo que respecta a los yacimientos de hierro y carbón-- sólo podrán ser explotados por empresas de participación es-- tatal mayoritaria o minoritaria y por la Comisión de Fomento--

Minero, pero también los mexicanos o sociedades mexicanas - con 66% como mínimo, de capital suscrito por mexicanos, pueden obtener concesiones de explotación y en tal caso, tendrán derecho preferente para asociarse en empresas de participación estatal mayoritaria para la explotación de estos - yacimientos de hierro o carbón .

CAPITULO III .

LA CONCESION ADMINISTRATIVA

3.-LA CONCESION ADMINISTRATIVA , 3.1. CONCEPTO Y NATURALEZA - JURIDICA , 3.2. CLASIFICACION , 3.2.1. DE SERVICIO PUBLICO , - 3.2.1.1. CONCEPTO Y NATURALEZA , 3.2.2. DE EXPLOTACION DE BIENES DEL ESTADO , 3.2.2.1. CONCEPTO Y NATURALEZA , 3.2.2.2. -- PRINCIPIOS , 3.2.2.2.1. OTORGAMIENTO , 3.2.2.2.2. CAPACIDAD - 3.2.2.2.3. DERECHOS Y OBLIGACIONES , 3.2.2.2.4. PLAZO , ---- 3.2.2.2.5. RELACIONES ENTRE CONCESIONARIO Y USUARIO , 3.2.2.2.6. RESCATE , 3.2.2.2.7. DERECHO DE REVERSION , 3.2.2.2.8. EXTIN- CION .

3. LA CONCESION ADMINISTRATIVA .

3.1. CONCEPTO Y NATURALEZA JURIDICA .

En el capítulo anterior señalabamos que son dos los conceptos jurídicos básicos sobre los que descansa el régimen del subsuelo de México, el dominio directo de la Nación sobre las sustancias minerales, que fue objeto de estudio en dicho capítulo, y el régimen de concesión para la explotación de tales yacimientos, que será tratado en el presente, apartado.

Antes de entrar al estudio de la concesión minera consideramos conveniente tratar, aunque sea brevemente, sobre la concesión administrativa por ser el género de la primera.

El concepto de concesión se encuentra vinculado tanto en la doctrina como en la práctica administrativa a la postura política de los estados. Su naturaleza jurídica, nos señala. Acosta Romero, "varia de acuerdo con las tendencias que pueden apreciarse en la actividad del Estado, en un Estado liberal, la concesión aparecerá como un contrato, y otorgará al particular determinados privilegios, en un Estado intervencionista, o en un Estado que tienda hacia al socialismo, la concesión no será un contrato, sino un acto administrativo y paulatinamente se restringirá el régimen de concesión, para que el Estado se haga cargo de actividades que en otros Estados y en otras épocas, se reconocían como parte de la esfera de actividad de los particulares " (18) .

(18) Acosta Romero Miguel.-"Teoría General del Derecho Administrativo.-"Cuarta Edición.-Editorial Porrúa, S.A. México, D.F.-Pág. 350.

Pero además de lo anterior, tenemos que el concepto anterior, nos dice Gabino Fraga, se le ha presentado con caracteres imprecisos, lo que ha ocasionado tanto en la práctica como en la doctrina administrativa una verdadera anarquía sobre su terminología. A esta imprecisión ha contruido la circunstancia de que nuestra legislación, y aún en las resoluciones administrativas, se hace referencia a la concesión, - tanto para de denominar actos del poder público, que carecen totalmente desimilitud con la figura jurídica de referencia, como para darle ese nombre a las "autorizaciones", "permisos o "Licencias" y "Contratos" que, a pasar de ciertas, semejanzas, no deben ser incluídas en las categorías de la concesión administrativa .

Por todo lo anterior, precisa distinguir primero a la - concesión de la autorización o permiso y después del contrato. Asimismo se refieren que queden claro sus conceptos porque sus efectos jurídicos son diferentes .

Para Gabino Fraga la autorización, licencia o permiso " son los actos administrativos por los cuales se levanta o - remueve un obstáculo o impedimento que la norma legal ha - establecido para el ejercicio de un derecho de un particular. (19) .

En la generalidad de los casos en los que la legislación positiva ha adoptado en régimen de autorizaciones, licencias o permisos hay un derecho preexistente del a particular, pero

(19) Fraga Gabino.-"Derecho Administrativo", Editorial Porrúa.-México, D.F., México 1984, Pág. 236 .

su ejercicio se encuentra restringido porque puede afectar la tranquilidad , seguridad o salubridad pública o la misma economía del país , que sujetan al particular al cumplimiento de ciertos requisitos y sólo hasta que estos se cumplen y se dejen a salvo tales intereses , es cuando la administración pública permita el ejercicio de aquel derecho previo y a realizar la actividad que la correspondiente autorización , licencia o permiso ampara , por lo que éstos constiruyen actos que condicionan al particular el ejercicio de algunos de sus derechos .

La doctrina ha subrayado de manera muy especial los caracteres de la autorización , contraponiéndolos a los de la concesión , puesto que esta última se emplea para casos en los que no hay derecho previo del particular a la materia que es objeto de la concesión , en los que ninguna facultad , le corresponde o no puede desarrollar actividad alguna si no es por virtud de la propia concesión , que es la que crea directamente tales derechos y obligaciones .

Corrobora lo anterior Alberto Vázquez del Mercado quien señala que "entre los actos administrativos se acostumbra distinguir por los efectos que producen , las autorizaciones , de las concesiones . Los primeros no crean un nuevo derecho, mientras que los segundos si lo hacen nacer " (20) .

Mediante el acto administrativo de autorización se actualiza un derecho existente en potencia . En la concesión los particulares en unos casos usan o aprovechan bienes del dominio directo de la nación , como las minas y las aguas , o se les faculta para la prestación de un servicio público . De esa manera adquieren un derecho sobre un bien o se obtiene una facultad -

(20) Vázquez del Mercado Alberto .- "Concesión Minera y Derechos Reales" 1946 .- Página .- 7 .

que no estaba dentro de su patrimonio. En cambio las autorizaciones se limitan o certifican un derecho o una condición especial de las derivan ciertas ventajas para los particulares en el ejercicio de sus derechos preexistentes.

Para hacer la distinción entre contrato administrativo y concesión pueden formularse los siguientes principios, siguiendo a Jorge Olivera Toro .

1o.-Las concesiones están reguladas en su parte general unilateralmente por la Ley,; los contratos están regidos bilateralmente (al menos en su aspecto formal) por las cláusulas del pacto.

2o.-Las concesiones se otorgan por la Administración Pública a un particular; los contratos son propuestos u ofrecidos por la administración a los particulares; las concesiones son solicitadas por los particulares a la Administración .

3o.- En la concesión el particular hace suyos los productos o utilidades de la explotación, tanto de los bienes como la presentación de los servicios concedidos. En el contrato de obra pública, figura que linda con concesión, el contratista se limita a realizar la obra y terminada ésta pasa a la Administración Pública quien la explota, es decir, sólo se limita a realizar los trabajos estipulados en el contrato .

La figura jurídica de la concesión tiene un rasgo peculiar, el que la administración pública confiere a los particulares nuevos poderes o derechos, ampliando en esta forma su esfera jurídica. El particular adquiere un derecho o poder de obrar derivado del Estado, quien se lo confiere" (21).

(21) Olivera Toro Jorge.-"Manual de Derecho Administrativo"- Tercera Edición.-Editorial Porrúa.-México 1972.Pág.235 .

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

Luego entonces tenemos que la concesión consiste en la atribución de un poder que la administración confiere a un particular para que éste, durante cierto tiempo, realice la gestión de un servicio público o bien la explotación de algún bien del Estado.

Para Gabino Fraga, la concesión administrativa "es el acto por el cual se concede a un particular el manejo y explotación de un servicio público o la explotación y aprovechamiento de bienes del dominio del Estado " (22).

(22) Fraga Gabino.-Op.Cit.Pág.242.

Por su parte, Miguel Acosta Romero define la concesión - como" el acto administrativo discrecional por medio del cual la Autoridad Adminsitrativa faculta a un particular, para utilizar bienes del Estado, dentro de los límites y condiciones que señala la Ley o bien para establecer y explotar un - servicio público, también dentro de los límites y condicio- nes que señale la Ley "(23).

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

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

1.-Para utilizar bienes del Estado, dentro de los lími- tes y condiciones que señale la Ley; y

2.-Para establecer y explotar un servicio público, tam- bién dentro de los límites y condiciones que señale la Ley.

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

c) Puede entenderse también por concesión, el documento- formal que contiene el acto administrativo en el que se otor- ga la concesión "(24).

De las definiciones de Fraga y Acosta Romero se despren- de que son dos las formas concesionales que se pueden dar :

(23) Acosta Romero Miguel.-Op.Cit.-Pág.176

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

- a) La concesión de servicio público y
- b) La concesión de explotación de bienes del Estado .

Dichas formas serán motivo de estudio en el apartado siguiente de clasificación de la concesión administrativa .

Por lo que se refiere a la naturaleza jurídica de la concesión , ya dijimos que hay autores que afirman que se trata de contratos , otros , entre los que destaca Gabino Fraga, nos indica que la concesión "es un acto mixto compuesto de, tres elementos : un acto reglamentario, un acto condición y un contrato" "El acto reglamentario fija las normas a que han de sujetarse la organización y funcionamiento del servicio y dentro de él quedan comprendidas las disposiciones referentes a horarios, tarifas, modalidades de prestación del servicio , derecho de usuarios". Es un elemento, agrega Fraga , que " la administración puede variarlo en cualquier instante , de acuerdo con las necesidades que se satisfacen con el servicio ,sin que sea necesario el consentimiento del concesionario , puesno se trata de modificar la situación contractual ". Respecto del acto condición , "es el que como su nombre lo indica , - condiciona la atribución al concesionario de las facultades , que la Ley establece para expropiar , para gozar de ciertas - franquicias fiscales , para ocupar tierras nacionales , etc." , y por último , el acto contractual tiene por finalidad " proteger los intereses legítimos del particular concesionario , - creando a su favor una situación jurídica individual que no - puede ser modificada unilateralmente por la Administración ." (25) .

Acosta Romero expresa que " los elementos subjetivos de la concesión son :

A) La autoridad concesionaria, que puede ser la Administración Pública Federal, Local o Municipal :

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

C) Los usuarios, únicamente en el supuesto de la concesión pública, ya que en la utilización de bienes del Estado, habrá relaciones entre el concesionario y los particulares , pero no bajo el concepto de usuario "(26).

3.2. CLASIFICACION .

Dijimos que son dos las clases de concesión administrativa que se desprenden de las definiciones que hemos adoptado: de servicio público y de explotación de bienes del Estado .

3.2.1. DE SERVICIO PUBLICO .

3.2.1.1. CONCEPTO Y NATURALEZA .

Respecto a la primera, servicio público, se estudiará someramente porque la concesión minera no está comprendida den tro de la misma .

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

Rafael Bielsa señala que la concesión de servicio público "tiene por objeto, necesariamente, la prestación de un servicio público, considerado en su unidad orgánica" (27). Y agrega el mismo autor que puede definirse esta concesión como " - un acto administrativo por el cual se atribuye a una persona, con el fin de que ésta realice el servicio público, una determinada actividad de la Administración Pública" (28).

De lo dicho por Bielsa se desprende: "1. que la Administración concedente atribuye a otra persona (física o jurídica) el concesionario, la prestación de un servicio público (actividad originariamente pública); 2. que el concesionario, a diferencia del funcionario, o del órgano o entre administrativo autárquico cuando ejerce también parte de la actividad administrativa, no actúa en nombre del Estado, sino en nombre propio, por cuenta propia" (29).

Sobre la naturaleza y efectos de la concesión de servicio público, nos dice Fraga, "deriva de su objeto mismo, que, como vimos, es el servicio público, parte de la actividad estatal, que, al lado de la policía, limita y regula la actividad de los particulares y de fomento, vigilancia y control de la mismas" (30).

El mismo Fraga indica que el servicio público se ha caracterizado, "como una actividad creada con el fin de dar satisfacción a una necesidad de interés general que de otro modo - quedaría insatisfecha, mal satisfecha o insuficientemente satisfecha, y aunque la idea de interés público se encuentra en todas las actividades estatales y la satisfacción de los intereses generales no es monopolio del Estado, lo que distingue -

(27) Bielsa Rafael.-Compendio de Derecho Administrativo Raque de Palma Editor.-Tercera Edición.-Buenos Aires 1960.-Pág.93.

(28) Bielsa Rafael.-Op.Cit.-Pág.94

(29) Bielsa Rafael.-Op.Cit.-Pág.94

(30) Fraga Gabino.-Op.Cit.-Pág.243

al servicio público es que la satisfacción de un interés general constituye el fin excluido de su creación " (31).

En México no existe un criterio único para definir el -- servicio público, si atendemos al sentido que sobre el mismo dan las diversas leyes administrativas, pero la doctrina ha considerado como principios esenciales comunes a todos los servicios, nos menciona el mismo Fraga: "el de continuidad en razón de la permanencia de la necesidad que se pretende satisfacer; el de dotación, o sea, la posibilidad de -- modificarlo a medida que vaya variando dicha necesidad y el de igualdad que significa que no debe discriminarse el goce del servicio a ningún particular que llene las condiciones legales "(32).

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

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

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

(31) Fraga Gabino.-Op.Cit.-Pág. 243.

(32) Fraga Gabino.-Op.Cit.-Págs. 243 y 244 .

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

c) Los servicios que tienen por fin satisfacer directamente a los particulares por medio de prestaciones individualizadas. Dentro de esta categoría se encuentran los servicios, de enseñanzas, de correos, etc., y también los servicios públicos sociales como son los de asistencia pública, los seguros sociales, los de previsión, los de vivienda barata, etc. (33).

Desde el segundo punto de vista, o sea la forma de gestión de los servicios públicos, Fraga señala que " se separan aquellos que son manejados directamente y en algunos casos como monopolio por el Estado o por organismos creados -- por el mismo, de los que explotan por medio de concesiones - que se otorgan a individuos o a empresas particulares". (34).

En síntesis, debemos entender por servicio público la -- actividad organizada que se realice conforme a las Leyes. Reglamentos vigentes, con el fin de satisfacer en forma continua, uniforme, regular y permanente, necesidades de carácter colectivo.

Por tanto tenemos que es este último medio de gestión -- donde queda comprendida la concesión de servicio público que, en lo demás, nos remitimos a lo dicho en el apartado donde se trató la concesión administrativa.

(33) Fraga Gabino.-Op.Cit.-Pág.244

(34) Fraga Gabino.-Op.Cit.+Pág.-244

3.2.2. DE EXPLOTACION DE BIENES DEL ESTADO .

3.2.2.1. CONCEPTO Y NATURALEZA .

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

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

Además la facultad para el particular de explotar y aprovechar bienes del dominio del Estado, no debe considerarse como un derecho establecido únicamente en interés exclusivo del mismo, ya que tiene también al mismo tiempo el carácter de obligación, en virtud de que la explotación de bienes .

del Estado resulta importante para la vida económica del país y por consiguiente el Estado al otorgar la concesión lo hace primordialmente para beneficiar a la colectividad y no a una persona en lo individual. Por tanto tenemos que si el concesionario no cumple su obligación de explotar pierde concomitantemente su derecho.

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

Desde luego, la concesión de explotación de bienes del Estado crea una situación jurídica individual para su titular, que le faculta para apropiarse de los productos que obtenga, sin que ello pueda considerarse como una contraprestación civil. Lo que ocurre es que si bien es cierto que el concesionario está explotando bienes del Estado para benefiar la colectividad, lo está haciendo con esfuerzo y capitales propios y corriendo riesgos, como sucede en la industria minera. Entodo caso, no hay que olvidar que el Estado podría utilizar sus propios recursos para explotar sus riquezas naturales, -

como al efecto lo hace en ocasiones, pero con ello comprometería fondos que son utilizados en otros fines que no pueden dejarse en manos particulares.

Resumiendo la diferencia y semejanza entre las concesiones de explotación de bienes del Estado y las de servicio público, podemos decir que la diferencia estriba en que la primera sólo producen relaciones entre el Estado y el concesionario y no existe la prestación en favor del público, el concesionario se limita a provechar los productos de la riqueza nacional, es decir productos de la explotación para lo que obtuvo la concesión con las restricciones y obligaciones que le imponga la Ley relativa; en cambio, en la concesión de servicio público no sólo se producen relaciones entre el Estado y el concesionario, sino que existe además un tercer elemento que son los usuarios del servicio, frente a los cuales el concesionario se obliga a una prestación regular, continua y uniforme; dicha prestación tiene un carácter remuneratorio para compensar la inversión de capital que realice el titular de la concesión.

En cuanto a la semejanza entre ambas concesiones, dicha semejanza deriva a la concurrencia de un interés general y de un interés particular. En los dos hay intereses contrapuestos, pero cabe señalar que al concesionario únicamente se le otorga la ejecución de los servicios públicos o la explotación de los bienes, conservan al Estado la titularidad de unos y otros. Por eso se dice que se conceden, pero nunca se enajenan ni el servicio público ni los bienes del Estado. En ambos casos la concesión administrativa en un procedimiento eficaz para entregar a los particulares aquellas actividades o bienes en que predomina el interés público y que el Estado

no está en condiciones de desarrollar o explotar , bien sea - por su incapacidad económica o bien porque así lo estima útil y conveniente , para beneficio de la sociedad .

En resumen , en ambas clases de concesión el Estado siempre actúa , no en vista del interés del concesionario sino del interés colectivo , viendo siempre la importancia que para la vida económica del país tiene la explotación de bienes o la - prestación de servicios . El Estado siempre interviene para - garantizar que la explotación de sus bienes o la prestación - de servicios se lleven a cabo en las mejores condiciones de-- eficacia que requiere el interés público .

3.2.2.2. P R I N C I P I O S .

Fijada someramente la naturaleza jurídica y clasificación de la concesión , pasaremos a examinar también brevemente el-- régimen a que se halla sujeta y las situaciones jurídicas que-- crea , refiriendo este análisis ya en especial a la concesión-- de explotación y aprovechamiento de bienes del dominio directo de la Nación . Para el efecto comenzaremos por advertir que el régimen jurídico que regula la concesión administrativa es de-- Derechos Públicos y está constituido por diversas leyes , regla-- mentos, circulares y acuerdos que fijan el régimen general de-- las concesiones , desde su procedimiento para otorgarlas has-- ta su extinción y las características de las mismas , así como las relaciones entre el Estado , concesionario y usuario, cuando lo hay , etc. Son pues distintos los regímenes a los que es tán sometidos los diversos tipos de concesión que existen --- en nuestro país . Sin embargo , hay principios

constantes que se refieren a :

- 1.- Otorgamiento de la concesión .
- 2.- Capacidad del concesionario.
- 3.- Derechos y obligaciones del mismo.
- 4.- Plazo
- 5.- Relaciones entre concesionarios y usuarios
- 6.- Rescate
- 7.- Derecho de resersión.
- 8.- Extinción de la ccncesión.

Son diferentes los procedimientos para otorgar las con-cesiones, según la Ley que las regula, pero en términos gene-rales podemos decir que todos se inspiran en ciertos princi-pios que tienden a garantizar, por una parte, que el Poder Público puede ejercer sin tropiezos el control que le corres-ponde sobre el objeto de la concesión y, por la otra, a ase-gurar que el concesionario tenga la competencia y los medios ade-cuado para la explotación de la concesión.

Sobre la capacidad de los concesionarios, hay que adver-tir que en México, a diferencia de otros países de Corte liberal, se han sustraído del régimen de concesión una serie de acti-vidades estratégicas que están reservadas para el Estado, co-mo son, por ejemplo, la explotación de petróleo e hidrocarbu-ros, la generación, produccción y distribución de energía --elé-ctrica, ferrocarriles, etc. Y para otras actividades, se pre-viene que sólo se otorgaran concesiones a personas físi-cas de nacionalidad mexicana o a sociedades mexicanas que --cum-plaran con los requisitos que las leyes establecen al efec-to, como ocurre para concesiones de transportes que regula -
la Ley de Vías Generales de comunicación la de Radiodifu---

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

Sobre los derechos del concesionario que nacen y se ge - neran en el acto de la concesión, debemos decir que precisamente este efecto constitutivo de derechos en lo que distin - gue a la concesión del régimen de permisos, licencias y auto - rizaciones, como ya vimos, en los que el particular tiene de - rechos previos sometidos a limitaciones o modalidades por ra - zones de orden público. En la concesión encontramos que una - vez otorgada ésta su titular tiene una serie de derechos y - obligaciones en particular; en las concesiones de servicio - público, el derecho de establecerlo y explotarlo y en las con - cesiones de bienes del Estado, el de explotarlos y, como ocu - rre en materia minera, hacer suyos dichos bienes.

Los derechos derivados de las concesiones generalmente - son personalísimos y deben ser ejecutados o vigilados por el titular. Estos derechos tienen un contenido patrimonial que - le permiten a su beneficiario obtener una utilidad por el -- ejercicio de la actividad concesionaria y, en algunos casos, cuando la concesión es transmisible, la misma concesión tiene un valor pecuniario del cual puede disponer su titular, ya -

sea enajenándolo total o parcialmente .

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

Generalmente las condiciones se otorgan por un plazo determinado durante el cual su titular disfruta de los derechos derivados de la misma y cumple las obligaciones que le impone. Dicho plazo no es igual en todas las concesiones, ya que varía según el fin de la misma y la ley que la regula. Por ejemplo, en materia de vías generales de comunicación se otorgan por 20 años, las de camino, para zonas federales y radio difusión y televisión se conceden por 30 años. La Ley Minera vigente les fija una duración de 25 años y las concesiones de

caza y pesca tienen un plazo mínimo .También existen concesiones que no tienen plazo , como las que se dan para el uso y - aprovechamiento de aguas nacionales , pero son excepcionales.

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

El plazo , nos dice el maestro Fraga , "puede ser un pacto contractual ... , sin dejar de mencionarse la posibilidad - de un rescate de las concesiones " (35) , "En efecto (agrega- el citado autor), nos parece indudable que el poder público - tiene la facultad de cambiar el procedimiento de la concesión como medio de explotar un servicio público , y sustraerlo por otro que considere más adecuado . En tal caso, creemos que la concesión puede terminar anticipadamente ; pero precisamente- porque se le reconoce al concesionario un derecho al plazo de la concesión , procede que se le indemnice tal y como si se - tratara de una expropiación ." (36) .

Las relaciones entre concesionario y usuario sólo se dan en las concesiones de servicio público y estén fijadas por el régimen jurídico que las rige , el que señala en que términos deben prestarse los servicios o usar los bienes del Estado .

(35) Fraga Gabino .- Op.Cit.- Página .252 .

(36) Fraga Gabino .- Op.Cit.- Página .253 .

Hay diversas opiniones respecto a la naturaleza de la relación entre concesionario y usuario. Para algunos autores tales personas celebran un contrato civil, para otros un contrato mercantil y por último quienes ven que la relación está sujeta a un régimen preestablecido mediante un acto unión.

El rescate es un principio que se aplica a las concesiones de explotación de bienes del Estado, y se trata, según nos dice el Maestro Acosta Romero, de "un acto administrativo, mediante el cual, la autoridad administrativa rescata los bienes que había concedido previamente, por causa de utilidad pública"(37). Para el citado autor, el rescate es un acto típico de revocación administrativa porque los bienes nunca salieron del dominio del Estado, sólo se permitió el uso temporal de ellos al concesionario por las inversiones realizadas y por la privación sufrida antes del término de vigencia de la concesión.

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

También al hablar sobre el plazo se expuso la razón legal de este derecho y únicamente nos queda decir que el -- --

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

mismo no existe en algunas concesiones y en otras está limitado únicamente a las instalaciones y no al equipo, como en materia minera.

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

tado. Sin embargo, en materia minera existen y se determina "desistimiento", que están previstas por su artículo 16.

CAPITULO IV .

LA CONCESION MINERA

4.- LA CONCESION MINERA . : 4.1. CONCEPTO Y NATURALEZA JURIDICA
4.1.1. CLASIFICACION , 4.1.2. CARACTERISTICAS COMUNES ,4.1.2.1
OTORGAMIENTO , 4.1.2.1.1.CAPACIDAD , 4.1.2.1.2. TERRENO LIBRE,
4.1.2.2. DURACION , 4.1.2.3. PROGRAMA DE TRABAJO , 4.1.2.4. --
TRANSMISION , 4.1.2.5. CAUSAS GENERALES DE EXTINCION .

4.- LA CONCESION MINERA .

4.1.- CONCEPTO Y NATURALEZA JURIDICA .

Ya vimos que de acuerdo con nuestra Constitución de 1917, los yacimientos minerales de naturaleza distinta de los componentes de los terrenos están bajo el dominio directo de la Nación y que la explotación de los yacimientos minerales sólo se puede llevar a cabo mediante concesión otorgado por el Eje cutivo Federal.

También estudiamos la concesión administrativa direfen-- ciándola de otras figuras jurídicas, tales como la autoriza-- ción, licencia o permiso y el contrato .

Vimos a este respecto que son dos las clases de concesión administrativa que se puede dar: la concesión de servicio público y la explotación de bienes del Estado. En este capítulo vamos a abordar el estudio de la concesión al último menciona da.

Teniendo ya la base constitucional de la concesión minera, comenzaremos el estudio con algunas definiciones que se han - dado sobre la misma, advirtiendo que en todos se encuentra el género próximo que denota a la concesión, esto es, que se tra-

ta de un acto administrativo, o sea un acto emanado del poder Ejecutivo, por lo que será a través de la diferencia específica como encontraremos el elemento que permita caracterizar a dicha concesión, expresando que tal diferencia se encuentra en que autoriza al titular de la concesión a explotar bienes que pertenecen al dominio público, o sea los yacimientos minerales que se localizan generalmente en el subsuelo. Como habrá de verse en las definiciones que de la concesión minera se proporcionan, de uno o de otro modo se considera esta nota característica que sobre la misma se ha señalado .

Alcalá y Zamora define la concesión minera 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" . El autor citado resume el concepto diciéndonos que es " la transmisión parcial de dominio público" (38) .

Efectivamente, dice Carlos Puyuelo, " en la concesión minera existe una transmisión parcial, puesto que el Estado reserva ciertos derechos de una cosa que pertenece al dominio público, como es la mina, cuya transmisión se realiza para su aprovechamiento por el particular en la forma que se fije, que ha de realizar según los fines de interés general , en cuanto la colectividad está interesada en la explotación -

(38) Alcalá y Zamora. Citado por Puyuelo Carlos. Derecho Minero. Editorial Revista de Derecho Privado. Madrid, España.- 1954. Pág.- 62 .

de sustancias mineras de interés para la economía nacional, debiendo realizarse bajo la inspección de la autoridad para que en todo momento esté asegurada la racional explotación y el cumplimiento de las obligaciones impuestas bajo pena de caducidad " (39).

Estos autores españoles expresan un elemento característico de la concesión minera en su país: la transmisión parcial, limitada y revocable de cosas o derechos pertenecientes al dominio público, que se hace a un particular en atención, siguiendo a Payuelo, al interés que tiene la colectividad de que se exploten las sustancias minerales por beneficiarse con ello la economía nacional.

Sin embargo lo anterior no ocurre en México, ya que por medio de la concesión no se trasmite la propiedad de ningún bien, sino que sólo se otorgan derechos, esto es, la concesión minera en nuestro país sólo implica un derecho a la explotación y aprovechamiento de los recursos minerales, como se verá más adelante. Por ejemplo, las definiciones de Alcalá y Zamora y Payuelo no pueden tener aplicación en nuestro derecho .

(39) Payuelo Carlos.- Op.Cit.-Pág.- 61 y 63 .

El Lic. Oscar Morineau define la concesión minera como " un acto administrativo mediante el cual la Nación sin trasmitir el dominio o un derecho real sobre el subsuelo concesionado, otorga al titular de la concesión el derecho a explotar el subsuelo, con todos los derechos conexos que son necesarios o convenientes para que pueda efectuar trabajos de explotación y de explotación, y hacer las construccio--nes necesarias, otorgándole así mismo las protecciones más amplias frente a terceros " (40) .

Es conveniente mencionar que el Lic. Morineau al defi--nir la concesión minera destaca que la misma no trasmite --ningún derecho real sobre el subsuelo, sino que sólo otorga un derecho de naturaleza personal, lo que confirma lo expresado anteriormente al analizarse los conceptos de concesión minera de Alcalá y Zamora y Puyuelo .

El Lic. J. Jesús Corrales González manifiesta que "La -concesión minera es un acto del poder público por el cual -se conceden a los particulares derechos cuya finalidad con--siste en realizar la explotación y el aprovechamiento de las sustancias minerales contenidas en el depósito comprendido -dentro del lote minero objeto de la concesión expresamente -enumeradas en el título que la ampara " (41) .

(40) Morineau Oscar.- Op.Cit.Página 253.

(41) Lic. Corrales Gonzalez J. Jesús.- Conferencia dictada en la VII Convención de Ingenieros de Minas, metalurgistas y Geólogos de México, A.C.- Octubre de 1967.- Pág. 10 .

Esta definición es a nuestro juicio lo más completa por que nos expresa la naturaleza de la concesión, al decirnos - que es un acto del poder público; nos reitera la naturaleza de los derechos que se derivan de dicha concesión, derechos personales, y, a diferencia de las definiciones anteriores, - nos proporciona un elemento importante que es el indicarnos la finalidad que persigue ese acto administrativo al otorgar un derecho personal, consistente en realizar la explotación y el aprovechamiento de las sustancias minerales. Para aclarar mejor lo anterior es conveniente mencionar que la concesión minera otorga el derecho a explorar, explotar y beneficiar las sustancias minerales, como advierte la definición del Lic. Morineau, pero tales derechos son concomitante -- mente obligaciones ya que si no se ejercitan tales derechos la concesión caduca, esto es se pierde el derecho a la misma.

Otro acierto de la definición del Lic. Corrales González es que, al mencionar las sustancias minerales que se pueden explotar y aprovechar, nos indica que son las que están contenidas en el depósito comprendido dentro del título que ampara la concesión, con lo cual nos complementa ampliamente el concepto al hacer la distinción entre concesión, yacimiento mineral y lote minero, cosas que no obstante ser distintas con frecuencia son confundidas.

Por todo lo anterior creemos que la definición del Lic. Corrales González es la más completa, por comprenderse en ella todos los elementos que caracterizan a la concesión minera como especie y que nos permiten diferenciarla de otras concesiones de explotación de bienes de la Nación, que es ,

como dijimos, la especie .

Por otra parte, encontramos dentro de la concesión minera una calificada como tal por la Ley Minera vigente, que no se adecúa a las características de esta concesión, que es - aquélla que se refiere al establecimiento de instalaciones - relacionadas con la industria minera, la llamada concesión - de planta de beneficio, que de ninguna manera es concesión - minera de acuerdo a los lineamientos que antes dijimos.

Dijimos que el Lic. Morineau, al definir la concesión - minera, destaca que la misma no trasmite ningún derecho real sobre el subsuelo, sino que sólo otorga un derecho de natura leza personal, lo que confirma la definición del Lic. Corrales González.

Destacamos este punto, esto es que la concesión minera - no otorga derechos reales, porque aún cuando los derechos del concesionario puedan oponerse a cualquier persona, tal cosa - no significa que los mismos tengan dicho carácter, "puesto -- que la doctrina del derecho civil ha admitido en forma inequívoca que los derechos reales no son las únicas relaciones --- obligatorias que engloban como sujetos pasivos a todos los -- hombres, excepto al que desempeña el papel activo, y que además de los derechos reales, son absolutos los derechos de familia, los derechos políticos, los derechos públicos inherentes a la persona, tales como el derecho de trabajar, de hablar, de escribir, etc"(42).

(42) Planiol.-Citado Por Fraga, Gabino.- Op. Cit. Págs. 372 y 375.

Luego entonces tenemos que la concesión minera "no sólo origina el derecho de explotación sino al mismo tiempo impone la obligación de efectuarla, creando una relación jurídica directa no entre el concesionario y la cosa, sino entre el concesionario y el Poder Público. " (43).

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

Por lo tanto, los derechos derivados de la concesión minera se deben equiparar a los personales y definitivamente no pueden crear derechos reales, por lo menos en nuestro régimen jurídico .

(43) Planiol.-Citado por Fraga, Gabino.- Op. Cit. Págs. - - 372 y 375.

4.1.1. CLASIFICACION .

La Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en -
Materia Minera establece las siguientes clases de concesión:

- a).- De exploración,
- b).- De explotación,
- c).- Especiales en reservas mineras nacionales, y
- d).- De plantas de beneficio .

Ahora bién, dentro de las concesiones de exploración y -
de explotación podemos situar otro tipo de concesión, que es
la llamada coexistente y está regulada en el Capítulo III de
su Reglamento. Las tres primeras clases de concesiones o sea
las de exploración, explotación y especiales en reservas mi-
neras nacionales, tienen como características generales las
que vimos al estudiar someramente a la concesión minera, es-
to es que son concesiones de explotación de bienes del Esta-
do. En cambio las concesiones de plantas de beneficio las --
llamaremos "mineras" únicamente por determinación expresa de
la Ley de la materia, como se verá al estudiarlas .

Otra clasificación es aquélla que divide las concesiones
mineras en :

- A).- Ordinarias, y
- B).- Especiales .

Las concesiones ordinarias son las que autorizan la explotación de las sustancias minerales a que se refiere el artículo 3o. de la Ley Minera vignete, siempre y cuando dichas sustancias no estén consideradas bajo el régimen de reservas mineras nacionales.

Las concesiones mineras especiales son aquéllas que se otorgan para la explotación y/o explotación de reservas mineras nacionales, siendo éstas, como vimos, las que establece el Ejecutivo Federal mediante acuerdo respecto de determinadas sustancias minerales, que sean de las que regula la Ley Minera, ende determinadas zonas.

4.1.2. CARACTERISTICAS COMUNES .

Las características comunes que tienen las concesiones mineras de exploración, explotación, especiales en reservas mineras nacionales, coexistentes y de plantas de beneficio bajo la Ley Minera y su Reglamento, son las siguientes :

- A) Otorgamiento,
- B) Duración,
- C) Programa de trabajo,
- D) Transmisión , y
- E) Extinción .

4.1.2.1. OTORGAMIENTO .

4.1.2.1.1. CAPACIDAD .

Conforme a la preceptuada por el artículo 6o. de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Minera, la exploración, explotación, beneficio y aprovechamiento de las sustancias por constituyen depósitos minerales distintos de los componentes de los terrenos, puede realizarse entre otras :

A.- Por el Estado, a través de :

- a) El Consejo de Recursos Minerales (dentro de la esfera de su respectiva competencia),
- b) La Comisión de Fomento Minero (también dentro de la esfera de su respectiva competencia), y
- c) Las empresas de participación estatal mayoritaria.

De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 7o. de la misma Ley, tal exploración, explotación, beneficio y aprovechamiento podrá efectuarse por los dos organismos públicos descentralizados mencionados y por las empresas de participación estatal mayoritaria, mediante asignación.

Conforme a la definición de asignación comprendida en la Ley Minera de 1961, se entiende por está el acto administrativo por el cual se incorpora al patrimonio de una entidad pública minera el derecho para explotar ciertas sustancias en zonas determinadas.

B.- Por los particulares, comprendiéndose entre los mismos :

a) Personas Físicas .

De acuerdo con lo preceptuado en el artículo 11 de la - Ley Minera, deberán ser de nacionalidad mexicana, entendiéndose por tales, por no distinguir la Ley al respecto, a los que la tienen por nacimiento o por naturalización. Lo anterior lo corrobora el artículo 12 del Reglamento de la Ley - Minera vigente, que establece que las personas físicas pueden acreditar ante la Secretaría del Patrimonio Nacional, - hoy de Energía, Minas e Industria Paraestatal, su calidad - de mexicanos mediante copia certificada de su acta de nacimiento o mediante copia fotostática de la carta de naturalización, documento a que se refieren los artículos 19, 29 y 42 de la Ley de Nacionalidad y Naturalización de 1934 .

b) Personas Morales .

El artículo 25 del Código Civil para el Distrito Federal establece que personas morales son las siguientes :

I.- La Nación, los Estados y Municipios .

II.- Las demás corporaciones de carácter público reconocidas por la Ley ;

III.- Las sociedades civiles o mercantiles ;

IV.- Los sindicatos, las asociaciones profesionales y - las demás a que se refiere la fracción XVI del artículo 123 de la Constitución Federal .

V.- Las sociedades cooperativas y mutualistas .

VI.- Las asociaciones distintas de las enumeradas que - se propongan fines políticos, científicos, artísticos, de recreo o cualquiera otro fin lícito, siempre que no fueren des conocidas por la Ley .

Del anterior listado y de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 11 de la Ley Minera vigente, de las anteriores personas morales sólo pueden obtener derechos a la explotación de las sustancias minerales las siguientes :

a.- Ejidos o comunidades agrarias a quienes la Ley Federal de Reforma Agraria otorga personalidad jurídica (en su artículo 23) quedando por consiguiente enclavadas dentro de las personas morales a que se refiere la fracción II del artículo 25 transcrito .

Es cierto que los yacimientos minerales que estén dentro de un ejido no se convierten en bienes ejidales, ya que siempre serán del dominio directo de la Nación, pero pensamos -- que se pretendió que si esos yacimientos se encuentran ubicados en un núcleo agrario, sean los ejidatarios quienes los - exploten, desde luego, mediante la correspondiente concesión minera. Vemos entonces que la Ley Minera al darles capacidad para adquirir tales concesiones pretendió buscar medios para que los ejidatarios pudieran obtener ingresos a través de una fuente diferente a la agricultura y a la ganadería. Lamenta- blemente pensamos que el propósito no podrá ser alcanzado to da vez que los ejidatarios carecen de capacidad técnico y -- económica para realizar una explotación minera .

b.- Sociedades cooperativas de producción minera que es tén constituídas de acuerdo con la Ley respectiva y autoriza das y registradas en la Secretaría del Trabajo y Previsión - Social. Estas personas son las las mismas que se mencionan - en la fracción V del artículo 25 del Código Civil.

La Ley Minera de 1930 no capacitó expresamente a las so ciudades cooperativas para ser titulares de concesiones mine ras. Sin embargo, en el Registro Público de Minería de la - Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal aparece que a tales cooperativas se les expidieron concesiones.

La Ley Minera de 1961 tampoco hizo ninguna mención al -- respecto, y si a las cooperativas se les siguió reconociendo capacidad jurídica para obtener concesiones y derechos derivados de las minas fue sin base alguna. Se debe al Reglamento de 1966 de la Ley Minera de 1961, al señalar en su artículo 27 lo siguiente: " Las Sociedades cooperativas de produ-- cción minera, que estén constituídas de acuerdo con la Ley - respectiva y autorizadas y registradas por la Secretaría de - Industria y Comercio, tendrán capacidad legal para obtener - concesiones mineras en cuanto no conteavengan lo dispuesto - en este Capítulo". Por consiguiente la actual Ley Minera es - la primera en determinar la capacidad de las sociedades coop erativas de que se trata, como debe ser, y no dejarse tal dis- posición a una disposición adjetiva.

c.- Sociedades mercantiles mexicanas, que son a las que- se refiere la fracción III del artículo 25 del Código Civil.

No consideramos necesario exponer las diversas elaboraciones doctrinales sobre las personas morales en general.- Mencionaremos sólo los atributos que se derivan de su personalidad y que son los siguientes: capacidad jurídica, un patrimonio, una denominación o una razón social, un domicilio y una nacionalidad .

Se hace referencia a la nacionalidad de las sociedades con la salvedad de que éstas, como las demás personas morales, no tienen ninguna nacionalidad, si se toma en cuenta que esta expresión se refiere sólo a las personas físicas, en su calidad de miembros de un pueblo perteneciente a un Estado, condición que no puede referirse a las personas morales en nuestra legislación. Sin embargo, a pesar de lo señalado, en diferentes leyes y reglamentos se usa impropiamente este término, probablemente por el aspecto analógico que tiene con el caso de las personas físicas, pero definitivamente no puede hacerse extensivo a las sociedades ya que la nacionalidad en las personas físicas es un elemento del complejo jurídico que conocemos con el nombre de estado civil .

Hecha la aclaración anterior tenemos que la Ley General de Sociedades Mercantiles establece la distinción entre sociedades mexicanas y extranjeras, pero no determina cuando tienen una u otra tal carácter. Esto lo hace la Ley de Nacionalidad y Naturalización, cuyo artículo 5o. declara mexicanas a las sociedades constituidas conforme a las leyes -- de nuestro país, y que establecen en él su domicilio, y señala que la falta de alguno de estos requisitos hará que se considere como extranjera a la sociedad .

El artículo 12 de la Ley Minera vigente prevé la estructura y composición del capital y las personas que pueden ser socios o accionistas en las sociedades que pretendan obtener concesiones mineras o derechos derivados de una concesión . Este artículo implica una importante modalidad con respecto al Sistema seguido por la Ley Minera de 1961 , ya que este último Ordenamiento señalaba , en su artículo 14 , que sólo los mexicanos y las sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas que tuvieran la mayoría de su capital suscrito por mexicanos tenían derecho a obtener las concesiones que regulaba dicha Ley , estableciendo que sería su Reglamento el que determinaría la forma de comprobar la mayoría del capital suscrito -- por mexicanos . En cumplimiento a lo anterior , el artículo 250 del Reglamento de 1962 y el 26 del Reglamento de 1966, establecieron , respectivamente , los requisitos mínimos para comprobar la mayoría del capital mexicano en las sociedades que pretendieran obtener directamente o por transmisión concesiones - mineras o de planta de beneficio , requisitos que deberían consignarse en las escrituras constitutivas .

Además del artículo 12 , la actual Ley Minera consigna en sus artículos 13, 14, y 15, otros requisitos que deberán cumplir las sociedades mineras para poder ser titulares o beneficiarias de concesiones mineras y derechos derivados de las mismas.

Por su parte , el Reglamento de dicha Ley establece , en sus artículos 13 y 17 , otros requisitos adicionales que las sociedades mineras deben asentar en su escritura constitutiva.

4.1.2.1.2. TERRENO LIBRE .

Si bien es cierto que la Ley Minera vigente no establece una distinción absoluta entre el terreno superficial y el lote minero, que viene a representar la manifestación física, cuantitativa, tangible, dentro de la cual se ejercitan los derechos que derivan de una concesión minera y que es, como veremos más adelante, un sólido de profundidad indefinida, no puede dejar de atenderse al área superficial por lo que se refiere al terreno dentro de los cuales se pueden ubicar los lotes mineros.

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

A.- La plataforma continental, zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes, la zona marítima-terrestre, el lecho marino y el subsuelo de la zona económica exclusiva,

B.- Los comprendidos dentro de reservas mineras nacionales,

C.- Los amparados por asignaciones mineras vignetes,

D.- Los amparados por concesiones mineras vigentes.

E.- Los amparados por una solicitud de asignación o de concesión minera en trámite, y

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

G.- Los que amparaban una concesión minera o declaratoria de asignación en reservas mineras nacionales, que se hayan dejado sin efecto por cualquier motivo, hasta que surta efectos la publicación de libertad correspondiente . En re-

sumen, podemos señalar que la intención del legislador fue excluir como áreas dentro de las cuales puedan ubicarse lotes mineros ciertos conceptos de la plataforma continental y zonas cercanas a la misma o comprendidas dentro de la misma, que se han sujetado a un régimen especial de carácter constitucional -- y por otra parte todos los terrenos en los que de una u otra forma existen derechos concedidos conforme a la Ley Minera o la posibilidad de que se concedan o estén corriendo los plazos para que dejen de surtir sus efectos.

Sobre esta base tenemos que ninguna solicitud de concesión minera se admite y termita sobre terreno que la Ley Minera considere "no libre, conforme al artículo 18 citado, de tal suerte que si por error llega a darse entrada a una solicitud en contravención a lo anterior, se declara la nulidad de la concesión de acuerdo a lo previsto por la fracción I del artículo 52 del mismo Ordenamiento.

Desde luego, lo señalado en el párrafo anterior no rige--- tratándose de las concesiones coexistentes que regula el artículo 20 de la Ley Minera, que serán estudiadas más adelante, y tampoco respecto de las concesiones de plantas de beneficio -- que, por su características especiales, sólo otorgan el derecho a beneficiar y no amparan ningún lote minero.

Vinculado íntimamente al concepto de "terreno libre " está el de "lote minero ".

En relación con este punto, es conveniente señalar qué entiende la Ley Minera por lote minero: El artículo 34 aludido, en su segundo párrafo, nos define este concepto diciéndonos : "se entiende por lote minero un sólido de profundidad indefinida, limitada por planos verticales y cuya cara superior es la superficie del terreno. Los lados contiguos que constituyen

el perímetro de su proyección horizontal estarán orientados: Norte- Sur y Este-Oeste, exceptuando los lados de los lotes de concesiones de exploración, que deberán formar ángulos rectos, y la longitud de cada lado, en metros, será de cien o múltiplos de cien, condiciones non necesarias cuando por colindar con otros lotes mineros, no puedan cumplirse:".

Al respecto, tenemos que, conforme al artículo 33 y 34 de la Ley Minera, los lotes de las concesiones de exploración podrá ser hasta de 50,000 Has. y los de explotación hasta 500 Has. cada una, según veremos en su oportunidad.

4.1.2.2. DURACION .

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

La actual Ley Minera establece una duración imperrogable Las concesiones de exploración tienen una vigencia de tres años y , según el artículo 33 de la Ley, dentro de los cuales

podrá solicitarse por una sola vez una nueva concesión de exploración por el mismo tiempo o "elevar", esto es, solicitar la correspondiente concesión de explotación. Las concesiones de explotación duran 25 años y antes de terminarse su vigencia podrá solicitarse la expedición de una nueva concesión, también de explotación, de acuerdo con el artículo 34 de la Ley. La concesión de planta de beneficio tiene una duración de 25 años, también con la posibilidad de obtener -- una nueva concesión por tiempo indefinido, al término de la primera, atento a lo señalado por el artículo 59 de la Ley.

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

4.1.2.3. PROGRAMA DE TRABAJO .

Por lo que se refiere al programa de trabajo, dicho programa deberá acompañarse cuando se solicite una concesión de exploración o explotación, requisito que es una innovación de la Ley vignete. El programa, una vez aprobado, queda inserto en el título correspondiente y forma parte de las obligaciones del concesionario. Tal programa es exigido por el párrafo quinto del artículo 33 de la Ley, para las concesiones -- de exploración, y párrafo cuarto del artículo 34 siguiente, para las de explotación, las que además deberán sujetarse a los programas quinquenales de explotación a que se refiere -

el último párrafo del artículo 35 del mismo Ordenamiento .

Por su parte, el artículo 80 del mismo Ordenamiento establece que las solicitudes de concesiones especiales en reservas mineras nacionales deberán acompañarse de un programa de trabajo e inversiones.

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

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

4.1.2.4. T R A N S M I S I O N .

Sobre la transmisión podemos decir que los derechos de - rivados de las concesiones mineras son objeto, de comercio , o sea son bienes que circulan en el comercio y que, por tanto, pueden llegar a ser objeto de transmisión o enajenación. Así tenemos que la Ley Minera dispone como requisito para -- poder efectuar dicha operación, de acuerdo al primer párrafo

de su artículo 17, que "Las concesiones mineras y los derechos que de ellos se deriven sólo serán transmisibles, previa autorización de la Secretaría del Patrimonio Nacional -- (hoy de Energía, Minas e Industria Paraestatal), a personas que reúnan los requisitos necesarios para obtener concesiones directamente del Ejecutivo Federal. Toda transmisión que se efectuare en contravención de esta disposición no producirá efectos Legal"(44). Este requisito fue introducido en la actual Ley Minera y nunca fue contemplado en las leyes mineras anteriores .

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

4.1.2.5. CAUSAS GENERALES DE EXINTICION .

La forma natural como se extingue una concesión minera es cuando llega al término para el cual fue expedida. Sin embargo, también podrá extinguirse el derecho del concesionario cuando se incurra en las causales de caducidad y cancelación a que se refiere el Art. 52 de la Ley, como sigue :

(44) LEY REGLAMENTARIA DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL EN MATERIA MINERA Y SU REGLAMENTO.- México 1981.-Página 13 .

- 1.- No pagar el impuesto sobre concesiones .
- 2.- No efectuar los trabajos y las inversiones que tengan por objeto descurbrir las sustancias consignadas en el título y conocer las posibilidades de su aprovechamiento comercial .
- 3.- No comprobar la ejecución de los trabajos e inversiones que refiere el punto anterior .
- 4.- En el caso de que el concesionario sea una sociedad, alterar la estructura de su capital, de modo tal que el capital mexicano sea inferior a los porcentajes - que exige la Ley.
- 5.- Cuando el concesionario sea persona física, que cambie su nacionalidad después de haber obtenido la -- concesión.
- 6.- Transmitir la concesión sin autorización previa y - expresa de la Secretaría" (45).

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

Cuando se incurre en alguna de las causales de caducidad y cancelación o se presenta una causa de nulidad que la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal detecta, se le concede al concesionario un plazo de 60 días para - -

(45) LEY REGLAMENTARIA DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL EN - MATERIA MINERA Y SU REGLAMENTO.- México 1981.- Página 32.

formular defensas, después del cual se dicta la resolución - que corresponda. En contra de la resolución que declare la - caducidad, la nulidad o la cancelación, no existe recurso ad - ministrativo, por lo que procederá únicamente el juicio de - garantías o ampararo .

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

CAPITULO V .

CONCESION DE EXPLORACION , EXPLOTACION Y ESPECIALES EN RESERVAS MINERAS NACIONALES.

5.- CONCESION DE EXPLORACION , EXPLOTACION Y ESPECIALES EN RESERVAS MINERAS NACIONALES , 5.1. CONCESION DE EXPLORACION , - 5.1.1. CONCEPTO , 5.1.2. CARACTERISTICAS , 5.1.3. DERECHOS Y OBLIGACIONES , 5.1.4. CAUSAS GENERALES DE EXTINCCION , 5.2. CONCESION DE EXPLOTACION , 5.2.1. CONCEPTO , 5.2.2. CARACTERISTICAS , 5.2.3. DERECHOS Y OBLIGACIONES , 5.2.4. CAUSAS DE EXTINCCION , 5.3. CONCESIONES ESPECIALES EN RESERVAS MINERAS NACIONALES , 5.3.1. CONCEPTO , 5.3.2. CLASIFICACION , 5.3.3. CARACTERISTICAS , 5.3.4. DERECHOS Y OBLIGACIONES , 5.3.5. CAUSAS - DE CANCELACION .

5. CONCESIONES DE EXPLORACION, EXPLOTACION Y ESPECIALES EN RESERVAS MINERAS NACIONALES.

5.1. CONCESION DE EXPLORACION.

5.1.1. CONCEPTO .

La figura de concesión minera de exploración que regula la Ley Minera vigente no existió durante la vigencia de la Ley Minera de 1961. Sin embargo, tiene un antecedente inmediato en la Ley de Industrias Minerales de mayo de 1926, la cual reguló este tipo de concesión minera en sus artículos 53 al 59 de su capítulo IV, así como en la Ley Minera de 1930, que las reguló bajo el nombre de "Concesiones de Cateo" en sus artículos 20 al 24 de su capítulo III .

Es de advertirse que respecto a la concesión de exploración ni la Ley Minera ni su Reglamento ofrecen un concepto definido de lo que es esta clase de concesión. Sin embargo, del artículo 86 del Ordenamiento últimamente citado se desprende que la exploración es aquella actividad consistente en la realización de trabajos destinados a localizar, identificar y cuantificar las sustancias existentes en el lote a que se refiere la solicitud, pudiéndose efectuar por medio de investigaciones y reconocimientos geológicos, incluyendo exploraciones geológicas, trabajos topográficos, perforaciones de diamante y obras mineras, tales como tajos, socavones,

frentes, cruceros, tiros, etc.. Por consiguiente, ya que la Ley Minera no señala en forma directa en qué consiste la -- concesión de exploración, a continuación se señalará el concepto que de ella ofrece el Lic. Federico Kunz, que nos -- dice que es: "El acto administrativo mediante el cual el Es tado confiere al particular el derecho para efectuar trabajos encaminados a la localización, identificación y cuantificación de sustancias minerales dentro de un área determinada, como pre-requisito para concederle a su solicitud una concesión de exploración ". (45).

5.1.2. CARACTERISTICAS .

En relación con las características de la concesión de exploración, encontramos que además de conferir derechos a su titular para efectuar trabajos de exploración dentro de una área determinada, existen otras que son :

El artículo 33 de la Ley Minera señala que estas concesiones tendrán una duración de 3 años, otorgando al beneficiario de la concesión el derecho a tramitar la concesión minera de exploración, siempre y cuando compruebe ante la - Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal haber cumplido con todas las obligaciones que establece al efecto-

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

la misma Ley Minera. Esta disposición origina una gran inseguridad jurídica para los titulares de una concesión minera de exploración que pretendan se les otorgue otra de explotación, puesto que dicho precepto, por una grave falta de técnica jurídica por parte del legislador, señalo que se tiene el "derecho a tramitar " en lugar de haberse dicho el "derecho a obtener" toda vez que resulta claro que si un titular de una concesión de exploración comprueba haber cumplido con todas las obligaciones fijadas por la Ley Minera, no nada más tiene el derecho a tramitar sino a obtenerla, por lo -- que dicha disposición con la redacción señalada, otorga gratuitamente una amplia facultad discrecional a la Autoridad, en perjuicio de la inversión realizada por los concesionarios, lo que debe corregirse modificandose al efecto tal -- disposición.

Otra característica es en cuanto a la superficie concesionable para este tipo de concesiones. El mismo artículo 33, en su párrafo tercero, dispone que podrá ser hasta de 50,000 hectáreas la superficie permitida para exploración .

Del igual manera, el artículo 33 de la Ley Minera señala que al término de vigencia de una concesión minera de exploración se podrá obtener, por una sola vez, una nueva concesión de exploración siempre y cuando las condiciones de los trabajos así lo exijan y se compruebe, por parte del titular, que éste cumplido con todas las obligaciones establecidas al respecto por la misma Ley .

Ahora bien, pasando a los artículos del Reglamento de la Ley Minera, encontramos que del Art. 68 al 84 se regula la tramitación de las concesiones de exploración ante las Agencias de Minería que correspondan, según sea el municipio de ubicación del lote minero respectivo .

Del Art. 85 al 100 del referido Reglamento, se establecen los requisitos relativos a los programas de trabajo de exploración, que como obligación, de acuerdo con el Art. 33 de la Ley Minera, los solicitantes de una concesión minera de exploración deben presentar para aprobación, adjuntándolos a su solicitud .

Estos programas de trabajos de exploración, consisten en que el solicitante de dicha concesión, debe señalar como datos, los de inversiones y trabajos destinados a localizar, identificar y cuantificar las sustancias minerales existentes en el lote minero a que se refiere su solicitud, que deberán referirse a las investigaciones y reconocimientos geológicos, incluyendo exploraciones geológicas, trabajos topográficos, perforaciones de diamante y obras mineras tales como tajos, socavones, frentes, cruceros, tiros, etc, según determina el artículo 86 del Reglamento, antes señalado.

Es muy importante destacar que de acuerdo con el Art.85 del referido Reglamento, el solicitante de una concesión minera de exploración dispone de un plazo de 150 días naturales, contados a partir de la fecha de registro de su solicitud, para entregar dichos programas de trabajo, por lo que,

a falta de su presentación dentro del término señalado da lugar a la desaprobación de su solicitud.

5.1.3. DERECHOS Y OBLIGACIONES .

Pasando a los derechos que otorga la concesión minera de exploración, comenzaremos por señalar que el primordial que otorga por su propia naturaleza, es el derecho a efectuar trabajos de esta naturaleza, antes especificados, dentro de una superficie determinada, siendo ésta la que se ha ya solicitado dentro de los márgenes permitidos, amparados-ocho sustancias como máximo, sin perjuicio de que con motivo de los trabajos pudiesen encontrarse más y éstas se incluyan o adicionen en el título respectivo, excepto cuando se trate de sustancias incorporadas a reservas mineras nacionales o de sustancias no concesibles, según lo dispuesto por el artículo 32 de la Ley .

Asimismo, como dijimos, la concesiones mineras de exploración dan derecho a solicitar una nueva concesión de exploración o bien la de explotación, según vimos al hablar de sus características, siempre que se hubieren cumplido con las obligaciones consignadas en el título de concesión minera correspondiente .

Por otra parte, conforme al artículo 33 de la Ley Minera el titular de la concesión de exploración tiene derecho a aprovechar y beneficiarse de las sustancias minerales que -

obtenga con motivo de sus trabajos de exploración.

Por último, tenemos que además de los derechos mencionados, que derivan directamente de la concesión minera de exploración, a los cuales en el capítulo III de este trabajo se les denominó "principales", existen otros derechos en beneficio de los titulares de esta clase de concesión que denominamos "conexos", en el mismo capítulo III, porque permiten a dichos titulares ejercitar sus derechos principales, si es que requieren de ellos. Estos derechos conexos no son exclusivos de los concesiones mineras de exploración, ya que también beneficiará a los titulares de concesiones de exploración, quienes, incluso, las ejercitan con mayor frecuencia, razón por la cual las veremos en detalle cuando estudiemos a esta última concesión.

Pero las concesiones mineras no sólo otorgan derechos; también confieren obligaciones. Retomando las consideraciones hechas en el capítulo III en torno a la concesión administrativa, vimos en relación a la de exploración de bienes del Estado que ésta, al mismo tiempo que otorga derechos -- exige obligaciones que se derivan de la Ley rija esta actividad, así como del propio acto de concesión. Por tanto, ahora señalaremos las obligaciones que tiene el concesionario -- minero por lo que toca a la concesión de que se trata.

Los titulares de concesiones mineras de exploración, -- conforme al artículo 50 de la Ley Minera, están obligados a:

- 1.- Enterar los gravámenes fiscales que causan esta clase de concesión.

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

3.- Comprobar ante la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, anteriormente llamada del Patrimonio -- Nacional, en los plazos y condiciones fijados en la Ley y -- en el título respectivo, que han ejecutado las obras e inversiones a que se refiere lo dispuesto en el punto anterior presentando la memoria, planos y documentos necesarios para ello, y

4.- Las enumeradas en el Art. 51 de la propia Ley en lo conducente, que se refieren a las obligaciones de los titulares de concesiones mineras de explotación, de las cuales hablaremos más adelante .

5.1.4. CAUSAS GENERALES DE EXTINCION .

La concesión de exploración termina, en forma natural -- al transcurrir sus tres años de vigencia originales o los -- tres años subsecuentes cuando se haya obtenido una segunda -- concesión de exploración .

Sin embargo, también puede extinguirse el derecho del -- concesionario cuando se incurre en las causales de caducidad y cancelación a que se refiere el artículo 52 de la Ley Mine ra como sigue :

- 1.- No pagar el impuesto sobre concesiones .
- 2.- No efectuar los trabajos y las inversiones que tengan por objeto descubrir las sustancias consignadas en el título y conocer las posibilidades de su aprovechamiento comercial .
- 3.- No comprobar la ejecución de los trabajos e inversiones que se refiere el punto anterior .
- 4.- En el caso de que el concesionario sea una sociedad, alterar la estructura de su capital de modo tal que el capital mexicano sea inferior a los porcentajes que exige la Ley .
- 5.- Cuando el concesionario, persona física, cambie su nacionalidad después de haber obtenido la concesión.
- 6.- Transmitir la concesión sin autorización previa y expresa de la Secretaría .

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

Cuando se incurre en alguna de las causales de caducidad y cancelación o se presenta una causa de nulidad que se detecta, se le concede al concesionario un plazo de 60 días para formular defensas, después del cual se dicta la resolución que corresponda. En contra de la resolución que declare la caducidad, la nulidad o la cancelación, no existe recurso administrativo, por lo que procederá única-

mente el juicio de garantías o amparo.

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

5.2. CONCESION DE EXPLOTACION .

5.2.1. CONCEPTO .

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

Dada la ausencia de definiciones en torno a esta figura al igual que se hizo al referirse a la concesión de exploración, me permitiré también citar la definición de concesión de explotación que da el Lic. Federico Kunz, que nos dice : "La concesión de explotación es el acto administrativo mediante el cual el Estado confiere al aparticular el derecho para extraer y apropiarse de sustancias minerales dentro de un área y plazos determinados . "(46).

(46) Kunz Federico.- Ob.Cit.-Pág. 23 .

5.2.2. CARACTERISTICAS .

La concesión de explotación se otorga al solicitante -- que haya sido titular de la concesión de exploración, o al anterior concesionario cuando la primera concesión de esa naturaleza venza. La Ley limita el derecho de los concesionarios a explotar ocho sustancias diferentes como máximo, con la salvedad de que puede adicionarse alguna otra sustancia si ésta se encuentra durante el curso de los trabajos de explotación; sin embargo, el Artículo 32 de la Ley Minera que establece lo anterior, señala en su parte final que la concesión minera de explotación se referirá exclusivamente a las sustancias cuya existencia muestren las exploraciones efectuadas en el lote respectivo .

A su vez, el Artículo 34, quinto párrafo, de la Ley Minera indica que las concesiones mineras de explotación tendrán una duración de 25 años, los que se contarán a partir de la fecha de expedición del título correspondiente, señalándose que al término de la misma se podrá obtener una nueva concesión sobre la anterior, siempre y cuando se cumpla con cualquiera de los siguientes requisitos :

- a. Ser empresa de participación estatal minoritaria .
- b. Que la Serie "A" alcance el 60% o el 75% del Capital según se trate de concesiones ordinarias o especiales.

c. Que se explote directamente la concesión, en caso de ser persona física de nacionalidad mexicana.

La nueva concesión iniciará su vigencia al término de la anterior y puede pedirse la renovación durante los diez últimos años de vigencia de la primera concesión .

También en este caso se tiene la posible prórroga en tanto se resuelve el trámite para el otorgamiento de una nueva, como en el caso de la concesión de exploración.

Por otra parte, el mismo artículo 34 de la Ley Minera dispone que la concesiones mineras de explotación ampararán un sólo lote minero con superficie máxima de 500 hectáreas.

Al respecto debemos mencionar que en relación al concesiones de explotación existe para cada concesionario una superficie máxima que es de 5,000 hectáreas y que comprende las concesiones otorgadas al mismo, más las concesiones que tenga bajo contrato con terceros, más las solicitudes de concesión minera de explotación que tenga en trámite y las solicitudes de concesión minera de explotación que tenga prorrogadas, según determina el artículo 35 de la Ley Minera.

Por consiguiente y toda vez que la concesión de explotación se deriva de una concesión de explotación, si ésta amparó una superficie mayor que la señalada, su titular podrá solicitar en principio los lotes de explotación de 500 hectáreas que quiera hasta llegar a la superficie que amparó en la concesión de explotación, siempre y cuando no se

rebase la superficie máxima concesible señalada por el artículo 35 de la Ley Minera, siendo optativo que el concesionario asigne a cada lote una superficie de 500 hectáreas o menor que ella, según convenga a sus intereses . Por cuanto al mínimo de superficie concesible no hay más limitante que la que el aspecto práctico indique puesto que el concesionario debe considerar hasta que punto pueden ser operativos-lotes en superficies menores a una hectárea .

Otra característica importante de las concesiones de explotación es el que se refiere al programa de trabajos que le acompaña. Este programa debe elaborarlo el concesionario para un periodo de cuatro o seis años y deberá estar referido a las obras e inversiones que se desarrollarán para la extracción del mineral, o bien a toda clase de obras de explotación y excavaciones necesarias para tumbar, extraer el mineral y beneficiarlo .

El programa deberá ser suscrito, como dijimos, por el concesionario y firmado por perito autorizado por la Dirección General de Minas para formular informes de comprobación.

Las personas físicas que sean titulares de concesiones mineras sobre terrenos cuya superficie, sumada a la que se solicita, no exceda de 200 hectáreas en toda la República , podrán formular y suscribir sus programas de explotación.

5.2.3. DERECHOS Y OBLIGACIONES .

En cuanto a los derechos que otorga la concesión minera de exploración, el principal es, desde luego, efectuar trabajos de este tipo, es decir tumbar el mineral, extraerlo y beneficiarlo, según dispone el primer párrafo del artículo 16 de la Ley Minera, dentro del área que comprenda el lote, por ocho sustancias minerales, sin perjuicio de incluir más, hecha la misma excepción que se mencionó al hablar de la concesión de explotación.

Otro derecho particular de la concesión minera de explotación es el de obtener una concesión de planta de beneficio de servicio privado, según lo previsto por el artículo 58 -- de la Ley.

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

Pasando ahora al tema de los derechos que se derivan del acto de concesión minera, y que al referirnos a ellos en el Capítulo III de esta tesis denominamos "conexos" , la Ley -- Minera contempla en su artículo 37 los siguientes: Los beneficio

ficiarios de las concesiones mineras tienen derecho :

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

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

b) Para formar terrenos y depósitos de jales o derechos - de las plantas de beneficio, y

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

II. A constituir en terrenos de propiedad ajena las servidumbres, que a juicio de la Secretaría del Patrimonio Nacional, hoy Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal fueren necesarias para las construcciones de vías de transporte, de acueductos, líneas de transmisión de energía para su -- uso exclusivo, tendido de tuberías y demás instalaciones que sean necesarias para los fines de la concesión;

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

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

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

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

Los derechos conexos aludidos son, como señalamos al tratar sobre las concesiones mineras de exploración, derechos que se otorgan a los titulares de todas las concesiones que regula la Ley Minera, incluyendo las de planta de beneficio que se estudiarán adelante. Sin embargo, es precisamente en las concesiones de explotación donde más se dan. La razón de ello es que como las de exploración son preliminares, y además duran 3 años, rara vez un concesionario tramita una expropiación o una ocupación temporal, pues en ocasiones el trámite lleva más tiempo que la duración de la concesión. Respecto a la concesión de planta de beneficio, generalmente su titular lo es también de una concesión de explotación y es en función de esta que tramita una expropiación, ocupa---

ción temporal o servidumbre .

Otro derecho accesorio, éste si propio de la concesión de explotación , es el de preferencia que tiene el concesionario-minero en el caso de que un tercero solicite una concesión coexistente , según lo dispuesto por el artículo 20 de la Ley y - 116 del Reglamento . También tenemos el derecho preferente que señala el primer párrafo del artículo 44 en favor del concesio nario de esta clase de concesión , en relación a la solicitud- que hagan terceras personas sobre "huecos" que existen entre - terrenos colindantes a sus concesiones mineras de exploración- podrán hacer uso de este derecho , sólo en el caso que los tit- ulares de concesiones mineras de explotación no lo ejercita - ren .

Ahora bien , por lo que corresponden a las obligaciones - de los titulares de concesiones mineras de explotación , conte- nidas en el Art. 51 de la Ley Minera , destacan entre otras , - las siguientes :

- 1.- Enterar los gravámenes fiscales sobre concesiones mi- neras correspondientes .
- 2.- Ejecutar obras o trabajos de explotación en los pla- zos y condiciones que señalen esta Ley , sus disposi- ciones reglamentarias y los títulos respectivos .
- 3.- Comprobar las obras o trabajos a que se refiere la -- fracción anterior , dentro de los plazos y términos - que señalen esta Ley , sus disposiciones reglamenta - rias y el título respectivo .
- 4.- Ajustarse a los programas de explotación y beneficio- que aprobare la Secretaría del Patrimonio Nacional , - hoy Secretaría de Energía , Minas e Industria Paraes- tatal ; en los términos del Art. 35 .

- 5.- Proporcionar a la Secretaría del Patrimonio Nacional, -- hoy Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal mensualmente datos sobre producción, beneficio y destino de minerales, de acuerdo con las formas que establezca -- la Secretaría.
- 6.- Proporcionar la información que solicite la Secretaría-- del Patrimonio Nacional, hoy Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal sobre :
- a) Producción, beneficio y destino de minerales;
 - b) Estados económicos y contables de la empresa;
 - c) Geología de los yacimientos y reserva de mineral;
 - d) Trabajos de exploración e investigación que hubiese realizado y resultados de los mismos.
 - e) Obras principales que se ejecuten o proyectos que pretendan ejecutarse;
 - f) Circunstancias propias de la empresa que afecten su producción o su economía;
 - g) Los cambios en la titularidad de las acciones de la serie "A" o sus subseries, en los términos del Reglamento, y --
 - h) Las demás que juzgue necesarias la Secretaría del Patrimonio Nacional.

La información a que se refiere esta fracción, tendrá -- carácter confidencial. Los funcionarios y empleados que la -- recibieren o conocieren tendrán obligación de guardar reservo respecto a ella, bajo la pena de destitución del cargo, -- sin perjuicio de las acciones penales correspondientes.

- 7.- Realizar la explotación de manera que no exista desperdicio de los minerales económicamente aprovechables, dentro de márgenes de utilidad razonable .

- 8.- Informar dentro de un plazo no mayor de quince días a la Secretaría del Patrimonio Nacional, hoy Secretaría de Energía Minas e Industria Paraestatal, de los depósitos de sustancias incorporadas a las reservas mineras nacionales, que encontraren con motivo de las obras o trabajos que llevaran a cabo, sin disponer de estas sustancias .
- 9.- Sujetarse a las normas de seguridad que dictaren las Secretarías del Patrimonio Nacional, hoy Secretaría de Energía Minas e Industria Paraestatal del trabajo y Previsión Social para prevenir aquellas circunstancias que pudieren comprometer la vida de los trabajadores, la continuidad de las explotaciones y disminuirlas apreciablemente, tales como inundaciones, derrumbes o explosiones.
- 10.-Tener como responsable del cumplimiento de las normas a que se refiere la fracción anterior de este artículo y de las disposiciones del Reglamento de Seguridad de los Trabajos de las Minas, a un ingeniero mexicano, legalmente autorizado para ejercer si la importancia económica de la empresa lo amerita en los términos del Reglamento de esta Ley .
- 11.-Dar al personal de la Secretaría del Patrimonio Nacional hoy Secretaría de Energía Minas e Industria Paraestatal, encargado de las inspecciones que se derivaren de esta Ley y se Reglamento, las facilidades necesarias para el mejor desempeño de sus funciones .
- 12.- Sujetarse, en lo conducente, a las disposiciones de los Arts. 62 y 64 de esta Ley, cuando operaren plantas de beneficio que no requieran concesión, en los términos de la misma.

5.2.4. CAUSAS DE EXTINCION .

El sistema legal para la extinción de las concesiones - de explotación, es semejante al establecido para las concesiones de exploración, al que ya hicimos referencia .

Evidentemente el término natural de la concesión es el vencimiento de su vigencia, y podrá ser también la concesión objeto de una caducidad y cancelación cuando se presenten casos semejantes a los mencionados para la concesión de exploración, tales como la falta de pago de impuestos o la falta de ejecución de trabajos o la comprobación de los mismos. Sin embargo podemos enumerar casos específicos de la concesión de explotación para su caducidad y cancelación, y estos son:

- 1.- No ajustarse a programas de explotación ,
- 2.- No demostrar a la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal la existencia en el lote amparado por la concesión, de ninguna de las sustancias consignadas en el título respectivo, y
- 3.- No ejecutar obras o trabajos de explotación en el lote concesionado, durante los períodos que señale la Ley Minera.

El Artículo 53 de la Ley Minera establece que no procederá la caducidad y cancelación en los supuestos relativos a la falta de ejecución de trabajos o de cumplimiento de programas de explotación, cuando ésto se deba a la incontabilidad

dad temporal de la explotación no imputable al concesionario, cuando los efectos de una resolución judicial o de conflictos laborales afecten los trabajos, por causas de fuerza mayor debidamente justificadas y por causas técnicas o económicas no imputables al concesionario. Todos estos aspectos que dan a juicio de la Secretaría de Energía e Industria Paraeetatal.

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

Cabe mencionar en esta parte, aunque resulta aplicable - tanto a la concesión de exploración como de explotación como a las de planta de beneficio, que el artículo 22 de la Ley Minera señala que, cuando por cualquier motivo se extinga una concesión de las mencionadas, el Estado tendrá derecho de preferencia para adquirir las instalaciones, maquinaria y equipo propiedad del concesionario. (La Ley dice : " del explotador").

Por su parte el artículo 30 del Reglamento de la Ley Minera especifica cómo el Estado hace valer su derecho de preferencia, estableció, que debe haber una decisión de enajenar dichos bienes por parte del explorador y que el Ejecutivo - Federal deberá ejercitar su derecho de preferencia dentro - del término de 90 días naturales, contados a partir de la - fecha en que quede inscrito en el Registro Público de Minería el acto o resolución que dé término a la concesión; --- transcurrido ese plazo el explorador podrá enajenar libre--

mente los bienes referidos. Aunque la Ley Minera no lo establece, debemos entender que el derecho de preferencia del Estado podrá ser ejercitado únicamente en igualdad de condiciones ante un tercero que desee adquirir los bienes.

5.3. CONCESIONES ESPECIALES EN RESERVAS MINERAS NACIONALES.

5.3.1. CONCEPTO .

No existe a la fecha un concepto definido de lo que es la concesión especial en reservas mineras nacionales. Ni la Ley Minera ni los autores de derecho administrativo de que manera directa o indirecta han tratado el tema nos lo proporcionan. Lo anterior se debe probablemente a que siempre se ha considerado a la concesión especial en reservas mineras nacionales como una especie del género de concesión minera ordinaria, desde luego, es cierto en parte, de ahí -- que para el concepto sirva al determinar el género próximo. Pero además la concesión en reservas mineras nacionales -- tienen características especiales que la hacen ser diferente una simple especie, esto es, la diferencia específica no sólo consiste en la "especialización," o sea en recaer sobre sustancias incorporadas el régimen de reservas mineras nacionales, sino que atiende además a otros elementos que son :

1.- La fracción III del artículo 72 de la Ley Minera indica un grupo de sustancias incorporadas al régimen de reservas mineras nacionales que sólo pueden ser explotadas mediante el otorgamiento de concesiones especiales. Esta es-- pues la primera característica .

2.- El artículo 76 de la misma Ley señala que las concesiones especiales de que se trata están supeditadas a lo siguiente :

- A).- Que se otorguen mediante concurso, lo que implica que no existe preferencia para el primer solicitante, y
- B).- Si se trata de sociedades, que éstas tengan, como mínimo, un porcentaje del 66% de capital mexicano.

3.- El artículo 78 del mismo Ordenamiento determina que sólo se otorgará una concesión especial en reservas mineras nacionales si se hubiera dado una fianza que garantice el cumplimiento de las obligaciones contenidas en el título correspondiente, y

4.- Por último, el artículo 81 de la misma Ley establece la obligación específica del titular de una concesión especial en reservas mineras nacionales de cubrir a la Comisión de Fomento Minero o al Consejo de Recursos Minerales una regalía sobre el valor del producto de la explotación que realice.

Rescapitulando tales elementos, encontramos que el hecho de que las sustancias objeto de las concesiones especiales sean en reservas mineras nacionales, y recordando que la finalidad que llevó a la creación de este régimen fue la consideración de que algunas sustancias, por ser esenciales para el desarrollo económico del país, requerían ser controladas en forma especial por el Estado, es lógico y consecuente que las concesiones que se dan autorizando la explotación de esas sustancias sean realmente "especiales", no sólo por la denominación sino porque para su otorgamiento están revestidas de una serie de requisitos que hacen "especial" el trámite, "especiales" en las condiciones para ser titular y "especial" que se pida una fianza que garantice el cumplimiento de las obligaciones, que también son "especiales" y adecuadas

en lo particular a la concesión .

Pues bien , con los elementos señalados se intentará dar el concepto de las concesiones de que se trata .

Podemos decir que la concesión especial en reservas mineras nacionales es un acto administrativo del poder público por el cual se concede , mediante concurso a personas físicas mexicanas o sociedades mineras con capital mayoritariamente mexicano , derechos cuya finalidad consiste en realizar la explotación y el aprovechamiento de determinadas sustancias minerales incorporadas al régimen de reservas minerales nacionales contenidas en el lote objeto de dicha concesión , previa fianza que se otorgue para garantizar el cumplimiento de las obligaciones contraídas por el beneficiario .

5.3.2. CLASIFICACION .

Las concesiones especiales en reservas mineras nacionales pueden ser de exploración o de explotación , de acuerdo al artículo 220 del Reglamento de la Ley Minera , que con ello amplía y aclara a dicha Ley que nada dice al respecto .

En el artículo 221 del Reglamento de la Ley Minera se señala que las concesiones especiales de exploración y explotación en reservas mineras nacionales se tramitarán , en lo conducente , en la forma establecida para las de exploración en los artículos 220 al 229 , y para las de explotación se remite a los artículos 101 a 112 del mismo Ordenamiento .

En cuanto a las características de estas concesiones , participan en principio de las generales que señalamos para las concesiones ordinarias de exploración y explotación, es to es, tienen la misma duración, deben sujetarse a programas de trabajo y a la misma superficie máxima .

Las características propias y especiales de las concesio nes de que se trata son el sujetarse a un programa de trabajo e inversiones y el requerir de una autorización especial, por parte de la Secretaría de Energía, Mina e Industria Para estatal para la transmisión parcial o total de sus derechos. Así tenemos que cuando nada se decía al respecto en relación a las concesiones ordinarias, los artículos 77 y 83 de la - Ley Minera de 1961 determinaban ya la existencia del progra ma de trabajos e inversiones y la autorización de la Secretaría, respectivamente, para las concesiones especiales en reservas mineras nacionales.

Sobre el programa de trabajo e inversiones es equiparable, a nuestro juicio, a los programas que requiere la Ley Minera para las concesiones de exploración y explotación, - porque en ambos casos deben regirse por las mismas reglas , toda vez que los trabajos de exploración o explotación nece sariamente deben ser los mismos para una misma sustancia, y recordemos que es un criterio subjetivo por parte del Estado lo que determina que una sustancia esté en el régimen común o en reservas mineras.

Sobre la autorización que el artículo 17 de la Ley Min ra vigente exige para la transmisión parcial o total de las concesiones ordinarias y el permiso del artículo 77 de igual Ley, que se prevé para la transmisión total o parcial de - -

derechos derivados de concesiones especiales en reservas mineras nacionales, no creemos que tengan la misma naturaleza y que el artículo 77 sea repetitivo del 17. Si bien es cierto que ambas autorizaciones son previas y que son otorgadas por la Secretaría, las reglas para su otorgamiento son diferentes. Por lo que toca a la autorización del artículo 17 - de la Ley, el artículo 26 del Reglamento establece los requisitos a cubrir cuando se solicita.

De ahí que pueda concluir que el cumplimiento de todos y cada uno de los requisitos previstos implica la obligación para la Secretaría de otorgar dicha autorización. Lo contrario sería contravenir el principio de legalidad consagrado en el artículo 14 Constitucional. Pero no ocurre lo mismo tratándose del permiso del artículo 77 de la Ley Minera. Este precepto nos advierte que "La Secretaría de Patrimonio Nacional -- hoy de Energía, Minas e Industria Paraestatal, podrá conceder o negar dicha autorización". Con ello vemos que estamos frente a una facultad discrecional del Estado. Por lo tanto, no creemos que el artículo 26 del Reglamento pueda ser aplicado, ni aún supletoriamente, para la autorización del artículo 77. Se trata de dos actos administrativos de naturaleza jurídica distinta, con procedimientos y fines distintos. El primero, el permiso del artículo 17, fue hecho en beneficio del adquirente de derechos de una concesión ordinaria; la autorización del artículo 77, fue prevista para asegurar que el adquirente cumpla las obligaciones del titular original.

5.3.3. CARACTERISTICAS.

Las características peculiares de las concesiones espe--

ciales de exploración y explotación en reservas mineras nacionales se refieren básicamente al trámite a que se sujetan para su expedición y a los derechos y obligaciones que se derivan de las mismas. En cierto modo ya se mencionaron como cuando se señaló la fianza que se otorga para garantizar el cumplimiento de las obligaciones y la regalía que debe cubrirse a las entidades públicas mineras.

En realidad las características se dan en el procedimiento de obtención de estas concesiones y en sus efectos, como veremos:

Dijimos que el Reglamento determina, en el artículo 221, que las concesiones especiales de exploración y explotación en reservas mineras nacionales se tramitarán, en lo conducente en la forma prevista para las concesiones de exploración y explotación ordinarias .

Pero ya en lo específico, el procedimiento se inicia, de acuerdo con el artículo 222 del mismo Reglamento, con la presentación ante la Dirección General de Minas de una solicitud de apertura de concurso. Esta solicitud se publica por 30 días naturales en la Tabla de Avisos de la Dirección y de la Agencia que corresponda al lugar del lote materia de la misma. - también se publica por una sola vez un extracto de la solicitud en cualquiera de los diarios de mayor circulación de México, D.F. Dentro de este plazo, señala el mismo numeral, se podrá presentar "oposiciones". Si transcurre dicho plazo sin que se hubieren presentado oposiciones o desechadas éstas, - se publica la convocatoria para que, dentro de un plazo de 30 días naturales, se presenten a concursar las personas que tuvieren interés.

El mismo artículo previene que el texto de la convocatoria expresará :

1.- La sustancia o sustancias cuya exploración o explotación se pretenda, y la superficie y ubicación de los terrenos correspondientes,

2.- La inversión y trabajos mínimos que deberá efectuar el concesionario y el plazo o plazos en que deba realizarlos,

3.- La forma en que se comprobará la capacidad técnica y económica de los solicitantes .

4.- La obligación que tendrá el concesionario de abastecer con preferencia a la industria nacional ,

5.- El monto de las garantías que deberán otorgarse .

6.- El porcentaje mínimo sobre el valor neto del producto de la explotación a que se refiere el artículo 81 de la Ley ,

7.- Cualquier otro requisito que para el caso estime conveniente la Secretaría , y

8.- La fecha de apertura y cierre del concurso , así como el día y la hora de su celebración .

Las solicitudes , de acuerdo con el artículo 223 del propio Reglamento , se presentarán en la Dirección de Minas por - cuadruplicado y contendrán los datos a que se refiere el artículo 70 del mismo Ordenamiento , y a ellas se acompañará en sobre cerrado , lacrado y firmado por el solicitante el programa de trabajos e inversiones aludido , en el que deberán precisarse :

1.- Fecha y plazos para realizar los trabajos de investigación y reconocimiento preliminares , topografía y estudios - geológicos y trabajos de exploración y de acuerdo a los resul-

tados , programa de trabajos de explotación , construcción de vías de transporte e instalaciones conexas , etc . y , en su caso , construcción de plantas de beneficio y cualquiera otro que forme parte del programa , y

2.- El monto y concepto de las inversiones .

La celebración del concurso se lleva a cabo conforme el artículo 224 del aludido Reglamento , en la forma siguiente :

1.- Tomándose en cuenta sólo las solicitudes presentadas en tiempo , se abren los sobres correspondientes a cada una de ellas a la vista de los solicitantes que hubieren concurrido , levantándose un acta en el que se hagan constar estos hechos , y

2.- Se sellan y firman las hojas del acta correspondiente por el Director General de Minas , así como todas las hojas de los documentos presentados , con los que se integran los expedientes respectivos .

Celebrado el acto , señala el artículo 225 del Reglamento , la Dirección examina las solicitudes desechando las que no contengan los requisitos señalados en la convocatoria .Las solicitudes restantes se someten a estudio para determinar cual presenta mejores condiciones técnicas y económicas y mayores ventajas para el desarrollo económico del país , dándose opción al promotor del concurso , si no es elegido , para que en un plazo de 30 días naturales ejerza su derecho de igualar dichas condiciones , y transcurridos 60 días naturales después de la notificación , bien sea que haya hecho uso o no de ese derecho , se admitirá la mejor solicitud .

Hasta aquí , siguiendo el contexto de la Ley en su exposición , hemos descrito suscintamente el trámite a que se sujetan en lo particular las solicitudes de concesión especial en reservas mineras nacionales , por considerar que en dicho trámite se encuentran las particularidades de estas concesiones . Ahora bien , como el Reglamento no nos dice que ese trámite sea sólo para las concesiones especiales de explotación, podemos válidamente inferir que es válido también para las de exploración .

5.3.4. DERECHOS Y OBLIGACIONES .

En relación con los derechos y las obligaciones que imponen estas concesiones , tenemos :

Respecto a los derechos que se derivan de la concesión - que estudiamos son los mismos que se otorgan a una concesión ordinaria (artículo 82 de la Ley Minera) .

La diferencia está en el objeto materia del derecho básico : en la primera explorar , explotar y beneficiar sustancias incorporadas a reservas mineras nacionales y en la segunda explorar , explotar y beneficiar sustancias sujetas al régimen común .

Existen , sin embargo , derechos especiales que tienen - su origen en las concesiones especiales . Tenemos por ejemplo

el "derecho" que tiene el promotor del concurso (segundo párrafo , artículo 225 del Reglamento) para igualar las condiciones que aquel otro concursante que haya presentado un mejor programa de inversiones .

Sobre las obligaciones también podemos decir que son las mismas que se imponen a las concesiones ordinarias (también - artículo 82 Ley Minera) . Pero debemos agregar otros dos tipos de obligaciones especiales , que son :

1.- Aquéllas que se derivan del cumplimiento del programa de trabajos e inversiones y que está determinado para cada caso en el título de la concesión relativa (artículo 82 in-fine de la Ley) . Esto es , obligaciones adicionales a las que el concesionario se ha sujetado voluntariamente . Al respecto tenemos el artículo 226 del Reglamento que dice : "en el título de concesión especial para la exploración o para la explotación de reservas mineras nacionales , se consignarán las -- obligaciones adicionales a las mínimas , señaladas en la Ley- y este Reglamento , a que quedará obligado el concesionario , y cuyo incumplimiento dará motivo a caducidad y a que se hagan efectivas las fianzas otorgadas en los términos del artículo- 78 de la Ley , por las obligaciones no cumplidas " .

5.4.5. CAUSAS DE EXTINCION .

El incumplimiento de las obligaciones adicionales a las señaladas por la Ley Minera y su Reglamento , a que se refie-

re el párrafo anterior , da lugar a cancelación y no a caducidad , porque la cancelación es , como dijimos , consecuencia de una sanción , que es el caso que nos ocupa , y la caducidad se produce por el no ejercicio de un derecho en un lapso que la Ley determina .

Estas obligaciones adicionales son :

- 1.- Otorgar una garantía conforme al artículo 78 Ley Minera, y
- 2.- Pagar una regalía a la Comisión de Fomento Minero o al Consejo de Recursos Minerales , según el artículo 81 Ley Minera .

La falta de cumplimiento de cualesquiera de las obligaciones contenidas en el título de la concesión especial , será causa de cancelación , de acuerdo a lo ordenado por el artículo 78 de la Ley Minera , trayendo como consecuencia que se hagan efectivas las fianzas que garantizaban el cumplimiento de tales obligaciones .

Fuera de estas causas de terminación especiales , son -- aplicables las señaladas en las concesiones mineras de exploración y explotación .

CAPITULO VI .

CONCESIONES COEXISTENTES Y DE PLANTA DE BENEFICIO

6.- CONCESIONES COEXISTENTES Y DE PLANTA DE BENEFICIO , 6.1. -
CONCESIONES COEXISTENTES , 6.1.1. CONCEPTO , 6.1.2. CLASES DE-
COEXISTENCIA , 6.1.3. CARACTERISTICAS , 6.1.4. DERECHOS Y OBLI-
GACIONES , 6.1.5. CAUSAS DE CANCELACION , 6.2. CONCESIONES DE-
PLANTA DE BENEFICIO , 6.2.1. ANTECEDENTES , 6.2.2. CONCEPTO , -
6.2.3. NATURALEZA JURIDICA , 6.2.4. CLASES Y CARACTERISTICAS ;
6.2.5. DERECHOS Y OBLIGACIONES , 6.2.6. CAUSAS DE EXTINCTION .

6. CONCESIONES COEXISTENTES Y DE PLANTA DE BENEFICIO .

6.1. CONCESIONES COEXISTENTES .

6.1.1. CONCEPTO .

Las leyes mineras anteriores a la de 1961 , determinaron, de una o de otra manera , que a cada lote minero correspondía una sola concesión . Este principio no varió durante mucho tiempo , no obstante los cambios radicales que llegaron a darse entre esas leyes . Se cuestionaba si sustancias debían o no ser concesibles , si las concesiones mineras otorgaban derechos reales o personales , pero se admitía sin réplica la privación que tenía el titular de una concesión minera o el solicitante de la misma sobre su lote minero . Una vez que lo amparaba , mediante la solicitud o concesión relativa , el terreno dejaba de ser "libre" .

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

con zonas de asignación minera , se dió en la práctica cuando se trataba de la explotación de sustancias totalmente distintas , localizadas en formaciones independientes y sobre las - que era factible realizar trabajos sin estorbarse .

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

Este razonamiento fue recogido por la Ley Minera de 1961 y más tarde por la Ley Minera vigente , en su artículo 20 .

Ahora bien , si tomamos como base la posibilidad de aprovechar las otras sustancias que hubiere en un lote minero con cesionado por otros minerales , a través de otra concesión llamada coexistente , porque implica la superposición de concesiones sobre un lote minero , tenemos en principio esta última concesión es un tipo especial de concesión minera que participa de la misma naturaleza jurídica y características generales de la antes mencionada , ya que la concesión coexistente al igual que cualquier concesión minera , género próximo , es un acto del poder público que otorga o faculta la exploración , explotación y aprovechamiento de las sustancias minerales contenidas en un depósito comprendido dentro de un lote minero . La diferencia específica que singulariza a este tipo de concesión de la común es que el lote minero que le corresponde está amparado también por otra concesión o asignación .

Para saber comprobar lo anterior , tenemos que el artículo 18 de la actual Ley Minera establece como regla general que sólo podrán admitirse solicitudes de asignaciones y concesiones mineras en "terrenos libres" y para tales efectos , -- agrega el artículo , se consideran terrenos libres los comprendidos dentro del territorio nacional , con excepción de :

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

II.- Los que constituyan reservas mineras nacionales ;

III.- Los amparados por asignaciones mineras vigentes ;

IV.- Los amparados por concesiones mineras vigentes ;

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

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

VII.- Los que amparaban concesión minera o declaratorias de asignación en reservas mineras nacionales , que se hayan dejado sin efecto por cualquier motivo , hasta que surta efectos la publicación de libertad correspondiente .

Luego entonces , siguiendo el sistema de exclusión de -

de la Ley , tenemos que terreno libre es aquel que además de estar dentro del territorio nacional , no está comprendido en ninguno de los supuestos antes mencionados .

No obstante la regla general que establece el artículo 18 , en el mismo se fija la primera de las bases legales en que se fundamenta el régimen de concesiones coexistentes en la Ley , al decirnos , en su antepenúltimo párrafo , lo siguiente :

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

El artículo 20 de la Ley Minera vigente , ya mencionado, señala a las concesiones coexistentes como un caso de excepción a la regla general consignada en su artículo 18 , que vimos dispone que sólo podrán admitirse las solicitudes de asignación y concesión mineras y otorgarse éstas en terrenos libres .

Tal artículo 20 indica : 'no obstante lo dispuesto en las fracciones II . III Y IV del artículo 18 podrán otorgarse asignaciones y concesiones (las coexistentes) , en los siguientes casos :

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

II.- Cuando se reunieren las siguientes condiciones :

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

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

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

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

Agrega el artículo , "No se dará entrada a una solicitud- de concesión en el supuesto de este artículo , sino cuando el- solicitante demostrare la existencia de las sustancias a que -se refiere la misma , en cantidades económicamente aprovecha -bles , así como su capacidad técnica y económica para explotar las y cubra los gastos que cause la tramitación " .

6.1.2. CLASES DE COEXISTENCIA .

Además del artículo 20 de la Ley Minera , antes mencionada , tenemos que el artículo 74 de la misma Ley determina que "la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial , hoy Secretaría de Energía , Minas e Industria Paraestatal podrá otorgar asignaciones para la exploración o explotación al Consejo de Recursos Minerales , la Comisión de Fomento Minero y Empresas de Participación Estatal Mayoritaria , de acuerdo con sus objetos en terrenos amparados por asignaciones o concesiones otorgadas , de sustancias no comprendidas en los títulos respectivos y que estén declaradas o se declaren reservas mineras nacionales . Para tal efecto oírá previamente a los asignatarios o concesionarios respectivos , a fin de que las nuevas operaciones no impidan o afecten las que éstos realicen " .

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

Aplicando el anterior principio que hemos desprendido de los artículos 20 y 74 , encontramos las siguientes posibilidades de coexistencia :

- 1.- Asignación con asignación .
- 2.- Asignación con concesión en reservas mineras nacionales , de exploración o de explotación .
- 3.- Asignación con concesión ordinaria , de exploración o explotación .
- 4.- Concesión en reservas mineras nacionales con conce --
sión en reservas mineras nacionales .
- 5.- Concesión en reservas mineras nacionales con concesión
ordinaria , y
- 6.- Concesión ordinaria con concesión ordinaria .

Todas las posibilidades de coexistencia señaladas se des-
prenden del inciso a) de la fracción II del citado artículo 20.
Sólo que en la práctica se han dado concesiones ordinarias con
concesiones ordinarias , lo que no significa que no puedan --
existir las otras clases de coexistencia mencionadas si se cum
plen los requisitos que nos precisan los artículos 20 y 74 de-
la Ley y 114 del Reglamento , y que son :

1.- Que la nueva solicitud abarque porciones de terreno -
libre y no libre sino que concrete a terreno no libre ; esto -
es , que la nueva solicitud se refiriera a terreno amparado --
por asignaciones o concesiones mineras de explotación o afecta
do por acuerdos de incorporación a reservas nacionales .

Este requisito , que consideramos el primero , no lo seña

la la Ley Minera sino su Reglamento . A nuestro juicio lo correcto hubiera sido que lo consignara la Ley y no un Ordenamiento adjetivo , ya que , recuérdese , dijimos que la coexistencia sólo se aplica como tal si concurre en un mismo terreno amparado por una asignación o concesión o sobre terrenos afectados por acuerdos de incorporación a reservas nacionales.

2.- Que la nueva solicitud se refiera a :

- a).- Sustancias diferentes .
- b).- Comprendidas en depósitos físicamente independientes entre sí :
- c).- En cantidades económicamente aprovechables , y
- d).- Que puedan explotarse sin estorbar las autorizadas con anterioridad .

Estos cuatro supuestos están vinculados , de ahí que en realidad sean uno solo , considerando que es la concurrencia de los cuatro lo que determinará si se otorga o no la concesión , ya que lo primero será determinar si la sustancia a que se refiere la nueva solicitud es diferente porque de otra manera se estaría perjudicando el derecho del concesionario preexistente , que tiene la exclusividad de explotar esa sustancia , lo segundo que estén comprendidas en depósitos físicamente independientes entre sí y el tercero y cuarto supuestos que la existencia de esos dos depósitos de sustancias diferentes y físicamente independientes entre sí sean , cada uno por su parte , lo suficientemente importantes y costeables para que se justifique la coexistencia de dos concesiones y que -- además cada una pueda realizar la explotación de su correspondiente depósito sin estorbarse , ya que de otra suerte ningun-

no de los depósitos podría explotarse debidamente .

3.- Que el titular de la concesión anterior no hubiere - hecho uso del derecho de preferencia que le concede el noveno párrafo del artículo 20 de la Ley .

Este tercer requisito bien pudo ser el primero , ya que concurriendo los dos anteriores , tenemos que el titular de la concesión preexistente puede solicitar dentro de los 60 -- días hábiles siguientes a la fecha en que se dió a conocer la nueva salicitud , se le de la preferencia para que se le otorgue el nuevo derecho . Desde luego , el uso del derecho de preferencia está condicionado a que acredite estar en igualdad de condiciones del solicitante original de la concesión coexistente , como también es natural que ese nuevo derecho se le conceda mediante una concesión coexistente . Nada impide jurídicamente que una sola persona sea titular de dos concesiones coexistentes , supuesto que cada concesión puede seguir su vida independiente . Así que lo único que nos queda por mencionar es que el titular de una concesión en cuyo lote existen dos depósitos diferentes y de los cuales explota sólo uno , no necesita esperar a obtener el derecho de explotar el otro por otra concesión coexistente , sino que puede pedir la incorporación de la nueva sustancia en base al derecho que le concede el artículo 138 del Reglamento de la Ley Minera , cumpliendo los presupuestos del otorgamiento de tal derecho , -- siempre y cuando la sustancia del segundo depósito no esté incorporada a reservas mineras nacionales , en cuyo caso sólo tendría como medio pedir una concesión coexistente en reservas mineras nacionales .

6.1.3. CARACTERISTICAS .

Señalado el concepto de lo que entendemos por concesión-coexistente , sus clases y condiciones , pasamos ahora a las características de las mismas .

Debemos partir de la idea de que la concesión coexistente por ser concesión participa de las características generales de ésta . Por tanto , es válido lo dicho en el Capítulo anterior cuando estudiamos las concesiones ordinarias de explotación y explotación , puntos a los que nos remitimos .

Por tal razón , solo examinaremos las características que le son propias a estas concesiones coexistentes .

Tenemos , en primer término , las condiciones especiales que deben concurrir para su otorgamiento o sea : 1.- Que se refieran a terrenos no libres , 2.- A sustancias diferentes , 3.- En depósitos físicamente independientes entre sí , 4.- En cantidades económicamente aprovechables , y 5.- Que puedan explotarse sin estorbar las autorizadas con anterioridad : todo lo cual introduce notables diferencias en el trámite común de las otras concesiones . Así tenemos , por ejemplo, que la solicitud debe acompañarse de un estudio y dictamen -- fundado y firmado por un perito que acredite que las sustancias solicitadas están efectivamente en depósitos independientes , en cantidades económicamente aprovechables , etc . Además , se requiere que el solicitante de la concesión coexistente

te acredite su capacidad económica (fracción IV del artículo 114 del Reglamento y 115 del mismo ordenamiento) y, finalmente , se determina que la resolución de la solicitud sea previa audiencia de las partes , lo que implícitamente constituye un reconocimiento de la Ley a la naturaleza excepcional que tiene la concesión coexistente . Es indudable que con esta disposición (Undécimo párrafo del artículo 20 de la Ley Minera) se preve la posibilidad de que el otorgamiento de la concesión coexistente lesione los derechos del concesionario preexistente y busque que las explotaciones que se realicen al amparo de ambas concesiones no causen daños u originen problemas .

6.1.4. DERECHOS Y OBLIGACIONES .

Las concesiones coexistentes otorgan , desde luego , los mismos derechos que para las demás concesiones se determinan en el artículo 37 y siguientes de la Ley Minera . Por consiguiente los titulares pueden , entre otras cosas , solicitar la expropiación u ocupación temporal del terreno indispensable para hacer las instalaciones , oficinas , anexos , terrenos , jales , etc.: constituir servidumbres en terrenos de propiedad ajena para la construcción de vías de transportes , de acueductos , líneas de transmisión de energía , etc. ; a ejecutar mediante autorización de la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial , hoy Secretaría de Energía , Minas e In

dustria Paraestatal , obras subterráneas a través terrenos li bres o amparados por otras concesiones o asignaciones , así - como a aprovechar las aguas que broten o aparezcan en el labore o de las minas o a utilizar las aguas sobrantes de propie - dad particular .

De igual manera , por lo que se refiere a las obligacio - nes , las concesiones coexistentes tienen las mismas que las - otras concesiones que fijan los artículos 50 , 51 y siguientes de la Ley Minera vigente . Por tanto , los titulares o los -- causahabientes deben enterar los gravámenes fiscales sobre con cesiones mineras y comprobar a la Secretaría de Energía, Mi - nas e Industria Paraestatal que han ejecutado las obras e in - versiones que tengan por objeto descubrir y aprovechar las - sustancias consignadas en dicho título .

Derecho en favor del titular de la concesión preexisten - te que es una obligación para el de la concesión coexistente, consistente en pagarle al primero la coperación que correspon - da por obras que hubiere realizado y que sean aprovechadas -- por el titular de la obra concesión monto de la cooperación - que deba cubrir cada titular de concesión le sea fijado equi - tativamente de conformidad con lo previsto por el artículo -- 120 del Reglamento de la Ley Minera Vigente .

6.1.5. CAUSAS DE CANCELACION .

Las concesiones coexistentes terminan por las mismas causas que señalamos para las concesiones ordinarias de exploración o explotación ya sea que se refieran a una u otra .

6.2. LAS CONCESIONES DE PLANTA DE BENEFICIO .

6.2.1. ANTECEDENTES .

La base constitucional de esta clase de concesiones la encontramos en el párrafo sexto del artículo 27 Constitucional que establece que explotación , el uso o el aprovechamiento de los recursos señalados en el párrafo cuarto del mismo artículo , por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes Mexicanas , no podrá realizarse sino mediante concesiones otorgadas por el Ejecutivo Federal .

Como antecedentes de las concesiones de plantas de beneficio , tenemos que las Ordenanzas de Minería de 1783 , fueron las primeras en mencionar a las llamadas haciendas de beneficio . Después el Código de Minería del Estado de Hidalgo de - terminó que se considerarían como tales las fincas rústicas o urbanas del Estado que , temporal o permanentemente , se dedicarían al beneficio de metales por cualquier sistema .

La Ley Minera del Estado de Durango no expresó nada acerca de las plantas de beneficio . El Código de Minas de 1884 - dió un concepto de lo que se entendía por plantas de beneficio , al expresar también con el nombre de haciendas de beneficio , que eran todos los establecimientos industriales de - minería en los que por cualquier clase de procedimientos se se - paran algunas de las sustancias contenidas en las materias ex - traídas de las minas o placeres .

La Ley Minera de 1892 sólo determinó que el establecimiento de las plantas de beneficio se regirían por las prescripciones de las leyes comunes . Por último , la Ley Minera de 1909 nada reguló sobre instalaciones .

Correspondió a la Ley de Industrias Minerales de 1926 el crear y dedicar todo un Capítulo a las concesiones de plantas de beneficio . De acuerdo a los preceptos del mismo , se requería de concesión para construir y explotar (entendiéndose operar) plantas metalúrgicas de beneficio y preparación mecánica para todas las sustancias minerales , haciendo una descripción de los diversos equipos de plantas en función del tipo de sustancias que se beneficiase . Por otra parte aludió indirectamente a la circunstancia de que las plantas de beneficio de uno o de otro tipo , eran instalaciones fabriles y estableció las dos clases de concesiones que hasta hoy existen: de servicio público y de servicio privado , determinándose que las primeras eran aquellas que estaban autorizadas a cobrar por el tratamiento mecánico o metalúrgico del mineral que recibían y , a "contrario sensu" , que las segundas eran las que no tenían por finalidad tratar y cobrar al público por el beneficio realizado .

La Ley Minera de 1930 estableció que se requería de concesión para la instalación y funcionamiento de las plantas de beneficio , excepto para las funciones de fierro y acero . Esta Ley reguló también dos clases de este tipo de concesión : de servicio privado y de servicio público , señalando como su característica distintiva entre una y otra que las primeras eran aquellas que se otorgaban al titular de una concesión minera de explotación y las segundas para dedicarse al tratamiento de los minerales del público .

Finalmente , la Ley Minera de 1961 , además de expresar-
qué debería entenderse por planta de beneficio , al determinar
que era el establecimiento industrial en el que se realizan ,
sobre sustancias minerales de procedencia nacional o extranje-
ra , operaciones de preparación mecánica y tratamiento minero
metalúrgico , incluyendo fundición y afinación , regulaba la-
concesión para la instalación y funcionamiento de tales plan-
tas , con excepción de las que tuvieran una capacidad inferior
a 100 toneladas de mineral en 24 horas de servicio y que ins-
talaran los concesionarios mineros. Esta Ley nuevamente regu-
ló dos clases de concesiones de planta de beneficio : las de-
servicio privado , que se otorgaban al titular de una conce-
sión minera , si tenía una capacidad de producción mayor a 100
toneladas en 24 horas, las de servicio público , que se otor-
gaban para el tratamiento de los minerales del público tenien-
do en cuenta las necesidades de desarrollo regional .

6.2.2. C O N C E P T O .

Por lo que se refiere a la actual Ley Minera y su Regla-
mento , que dedican su Capítulo Cuarto y Título Cuarto , res-
pectivamente , al tipo de concesión de que se trata , encon-
tramos que siguiendo en lo general a la Ley Minera de 1961 , -
comienza por expresar el concepto de lo que se entiende por -
"Planta de Beneficio" , para fines de dicha Ley . Lo anterior
tiene el evidente propósito de fijar las características que-

deben tener los establecimientos industriales que operen con mineral , para que se pueda determinar si requieren o no concesión para su instalación y funcionamiento . El concepto que de planta de beneficio nos da , en su artículo 56 , la actual Ley Minera , es mucho más simple que el proporcionado por la Ley anterior , ya que sólo indica que por tal debe entenderse el establecimiento industrial en el que se realicen , sobre sustancias minerales de procedencia nacional o extranjera , operaciones de preparación mecánica o de tratamiento minero metalúrgico de cualquier tipo , incluyendo , agrega , operaciones de fundición o de afinación . Se omite en el concepto, por tanto los productos que de tales procedencias se obtengan como en la Ley anterior .

Ahora bien , antes de continuar estimamos conveniente hacer una aclaración : la finalidad de extraer las riquezas minerales del subsuelo , mediante la concesión de exploración o de explotación respectiva , supone un procedimiento complejo que va desde la realización de laboreo de explotación , lo calización del mineral y extracción del mismo , hasta separar las sustancias minerales de la roca , concentrarlas y afinarlas , proceso que se lleva a cabo en la planta de beneficio . Luego entonces , el minero requiere de un establecimiento en el que pueda triturar la roca hasta partículas pequeñas para después , por medio de productos químicos , separ los distintos minerales del polvo en que quedó convertida la roca para concentrarlos , fundirlos o afinarlos .

6.2.3. NATURALEZA JURIDICA .

La instalación y operación de las plantas de beneficio , como antes vimos , durante mucho tiempo no requirió de concepción . La planta o hacienda de beneficio era complemento lógico y necesario del procedimiento minero , parte de la finalidad de obtenerse mineral . Este criterio sigue siendo válido cuando el minero instala una planta con capacidad menor a 100 toneladas de mineral en 24 horas de servicio . (Artículo 57 - de la Ley Minera vigente) (47) , pero no cuando su capacidad de tratamiento de mineral en 24 horas de servicio es superior a cien toneladas . Lo anterior se explica así consideramos que una planta de gran capacidad ya no puede considerarse parte del proceso minero a que antes aludimos y menos cuando el mineral que se beneficia no procede del dueño de la planta sino de otros mineros . Además , existe el fundamento de que la Nación , por su dominio inalienable o imprescriptible de las sustancias minerales , tiene el derecho no solo de autorizar su explotación , sino también el uso y el aprovechamiento de estos recursos . De ahí que la actual Ley Minera , como en las que le precedieron , haya regulado dentro de las concesiones mineras la llamada "de planta de beneficio" , que lo es formalmente , por designación de la Ley , pero no en cuanto a su naturaleza jurídica , que difiere de las otras concesiones mineras , las de exploración y explotación , ya que estas últimas corresponden , según vimos , a las concesiones administrativas "de explotación de bienes de la Nación" y , en la especie , la concesión de planta de beneficio no otorga a su titular el derecho a explotar nada , no faculta la explotación de ningún bien de dominio de la Nación , toda vez que el mineral contenido en la piedra que llega a la planta -----

(47) LEY REGLAMENTARIA DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL EN MATERIA MINERA Y SU REGLAMENTO .- Op. Cit. - Página 35 .

de beneficio para ser separado y concentrado , es un mineral- que por haber sido extraído ha pasado a ser propiedad del mi- nero que realizó , como titular o causahabiente , la explota- ción . Pero aún en el supuesto de que el mineral fuere del Es tado , las actividades que se realizan en el establecimiento- llamado "planta de beneficio" no implican , en ninguno de los casos , explotación minera . El mineral ya está ahí , en bru- to , para ser separado , concentrado y afinado .

Por otra parte , respecto a la concesión de planta de be- neficio de servicio público , por sus características tampoco cae dentro de las concesiones administrativas " de servicio - público " , en virtud de que el Estado constitucionalmente no está obligado a beneficiar el mineral que se extrae del sub - suelo , es decir , no es un servicio que debe y tiene que pres tar el Estado , ya que , como dijimos , una vez extraído el - mineral del sepósito minero se convierte en un bien que pasa- a ser propiedad del concesionario , quien si quiere lo puede- vender en bruto , o bien beneficiarlo para poder aprovecharlo; o sea que el beneficio del mineral sólo es un procedimiento - que complementa la explotación y el Estado únicamente lo vigi la mediante la concesión de planta de beneficio señalando pa- ra el establecimiento y funcionamiento de las plantas , deter- minados requisitos , consignados en el Capítulo IV de la Ley- Minera y Capítulo II del título IV de su Reglamento , con el- fin de cuidar el interés general y evitar desperdicios de mi- nerales para obtener un mejor aprovechamiento de los mismos .

Luego entonces la vigilancia que el Estado ejerce en el- procedimiento llamado " beneficio del mineral " justifica la-

concesión de planta de beneficio de servicio público , la cual confiere el derecho a su titular para cobrar los servicios - que proporciona , para compensarlo de la inversión realizada. Este mismo argumento sirve respecto a las concesiones de planta de beneficio de servicio privado , ya que el artículo 58 - de la Ley Minera determina la obligación del concesionario de recibir cierta cantidad de mineral del público .

Por las razones señaladas estimamos que en el presente - caso estamos frente a una forma de concesión " sui generis "- que no está comprendida ni en la concesión administrativa de servicio público ni en la de explotación de bienes del Estado y que si se le llama " minera " se debe a que así la considera la Ley de la Materia .

6.2.4. CLASES Y CARACTERISRICAS .

La Ley Minera vigente , como las anteriores, establece dos

clases de concesión de planta de beneficio : de servicio privado y de servicio público .

Las concesiones de planta de beneficio de servicio privado tienen como características particulares las siguientes :--
a) , - Sólo se otorgan al titular o causahabiente de una concesión minera de explotación y b) .- El beneficiario de esta -- concesión está obligado a recibir minerales del público en -- cantidades equivalentes cuando menos del 15 % de la capacidad consignada en el título .

Por lo que toca a las concesiones de planta de beneficio de servicio público , sus características particulares son :
a).- Para su otorgamiento no se requiere ser titular o causahabiente de ninguna concesión minera , b).- Se otorgan para el tratamiento y beneficio de minerales del público en cantidades equivalentes por lo menos al 80 % de la capacidad con -- signada en el título , según se desprende , a "contrario sensu" , de lo previsto en la fracción III del artículo 183 del Reglamento .

Los titulares de planta de beneficio de servicio privado pueden solicitar concesión para convertirlas en plantas de -- servicio público cuando por cualquier cause termine su concesión minera de explotación , para lo cual deberá cumplir con lo establecido por el artículo 171 del Reglamento .

Es conveniente señalar que para el otorgamiento de concesiones de planta de beneficio de servicio público se toman en cuenta las necesidades de desarrollo regional , para lo cual, según lo establece el artículo 58 de la Ley Minera , se pide la opinión de las hoy Secretarías de Comercio y Fomento Industrial y de Programación y Presupuesto .

Las concesiones de planta de beneficio participan , en -
lo generan , de las mismas características de las otras conce-
siones que regula la Ley Minera vigente , esto es , están su-
jetas a un término y a la presentación de un programa de tra-
bajos , pero su naturaleza distinta les determina caracterís-
ticas especiales . Por ejemplo , en cuanto a su duración ve-
mos que tienen como todas la misma vigencia de 25 años , sólo
que al término de la concesión la nueva que se expida será --
por tiempo indefinido , mientras que respecto a las otras las
que de ellas deriven serán también por otros 25 años , lo que
puede comprobarse viendo los artículos 34 y 59 de la Ley Mine-
ra .

Por lo que se refiere al programa de trabajos , debemos-
señalar que los artículos 33 y 34 de la Ley Minera , en su -
parte relativa , imponen la obligación de presentar un progra
ma de exploración o explotación , según se trate de una u otra
concesión . En cambio , respecto a las concesiones de planta-
de beneficio no encontramos una disposición similar a las se-
ñaladas .

6.2.5. DERECHOS Y OBLIGACIONES .

Los concesionarios de planta de beneficio disfrutan de -
los mismos derechos que confieren a los demás concesionarios-
mineros las fracciones I , inciso C, II , IV y V del artículo
37 de la Ley Minera , tomando en cuenta lo indicado en sus ar

títulos 38 y 40 , en lo conducente . Estas fracciones se refie-
ren a la posibilidad de expropiar u ocupar , a juicio de la -
Secretaría de Energía , Minas e Industria Paraestatal , el te-
rreno indispensable para : a) .- Construir las instalaciones,
oficinas y anexos necesarios para la explotación y aprovecha-
miento minero , b) .- Para constituir en terrenos de propie--
dad ajena las servidumbres que fueren necesarias para los fi-
nes de la concesión , c).- Para aprovechar las aguas que bro-
ten o aparezcan del laboreo de las minas y que sean necesarias
para el funcionamiento de la planta de beneficio , d) .- Pa-
ra utilizar las aguas sobrantes de propiedad particular que -
necesite el concesionario para el beneficio de las sustancias
minerales .

En la Ley Minera y su Reglamento existen otras disposi-
ciones que confieren derechos a los titulares de esta clase -
de concesiones . Así tenemos , por ejemplo , que el concesio-
nario de una planta de servicio privado puede solicitar se --
convierta en concesión de planta de beneficio de servicio pú-
blico cuando por cualquier causa termine su concesión minera,
el concesionario tiene derecho a efectuar modificaciones sus-
tituciones de equipo para mejorar la eficiencia y operación -
mecánica de sus inataciones , de acuerdo a lo que establece
el artículo 64 de la Ley aludida .

Las obligaciones que conforme a la Ley Minera y su Re--
glamento deben cumplir los titulares de concesiones de plan-
tas de beneficio , las hemos dividido de la siguiente manera:

- A.- Obligaciones en relación a la concesión .
- b.- Obligaciones en relación a la planta y

c.- Otras obligaciones .

A.- En cuanto a las obligaciones en relación a la conce sión tenemos que pueden ser : a) .- Las que se encuentran con signadas en el último párrafo del artículo 58 de la Ley mine ra , que determina que cualquiera que sea la clase de la plan ta de beneficio cuando en ellas se traten minerales de terce ros , deberán sujetarse a las tarifas que señalen conjunta- men te las Secretarías de Hacienda y Crédito Público , de Ene rgía , Minas e Industria Paraestatal y de Comercio y Fomento I ndustrial ; b).- La de las fracciones II y III del artículo 183 del Reglamento de la misma Ley , interpretado a "contrario sensu" , que establecen que el concesionario debe recibir mine ral de terceros cuando menos en un 15% de la capacidad de tr atamiento de la planta respectiva , si la concesión es de ser vicio privado , o de 80% de su capacidad si la concesión- es de servicio público , y c).- Las que detr minan las fracci ones I y II del artículo 62 de la Ley Minera , que prescriben que el inicio y conclusión de las obras de construcción e ins talación de la planta e inicio del servicio deberán ser den tro de los plazos señalados en el título ;

B.- En cuanto a las obligaciones en relación a la plan ta , éstas pueden ser : a) .- Respecto a sus instalaciones , las contempladas en los artículos 64 de la Ley Minera y 180 de su Reglamento , que prescriben que los concesionarios no podrán levantar en todo o en parte las instalaciones que dis minuyeren su capacidad , sin autorización de la Secretaría de Ene rgía , Minas e Industria Paraestatal , así como dar aviso en el caso de efectuar modificaciones para mejorar la efica cia y operación mecánica de sus instalaciones , si se altera

su capacidad y b).- En relación a su funcionamiento que están consignadas en las fracciones III , IV , VII y IX del artículo 62 de la Ley Minera y 189 de su Reglamento , disposiciones que se refieren a que el concesionario debe dar aviso oportuno a la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal en caso de suspensión de actividades de la planta ; realizar el beneficio de los minerales sin desperdiciar los que técnicamente -- sean aprovechables , tomando en cuenta los márgenes de utilidad razonables ; conservar sano el ambiente por medio del control de polvos , humos o gases que causen perjuicios a terceros ; conservar sano el ambiente mediante el control de residuos y descargar líquidas que no deberán ser arrojados a vías fluviales cuando contengan sustancias nocivas a la salud , y tener un responsable para vigilar el cumplimiento de las obligaciones señaladas , que podrá ser un ingeniero metalúrgico , de minas o químico si la capacidad de la planta es de cien toneladas diarias o más , o práctico con suficiente experiencia en caso contrario .

Finalmente , por lo que toca a otras obligaciones , tenemos que son : a).- De índole estadístico , las cuales se encuentran mencionadas en la fracción X del artículo 62 de la Ley Minero y se refieren a los cuestionarios que debe contestar el concesionario e informes periódicos que debe rendir sobre datos económicos y contables de la empresa , procedimiento de beneficio , producción y destino de la misma , circunstancias que afectan su producción o economía de los demás que juzgue necesarios la Secretaría mencionada , b).- De vigilancia , que están consignadas en la fracción XI del mismo artículo 62 , que aluden a las facilidades que debe dar el concesionario al per-

sonal de la Secretaría que se encuentre desarrollando alguna comisión en esta clase de concesión , y c).- Las que se refieren a visitas de alumnos de las diversas escuelas del país - que cursen estudios relacionados con la industria mínero-metálúrgica , a los cuales el concesionario está obligado a permitir su ingreso a las instaciones .

6.2.6. CAUSAS DE EXTINCIÓN .

Por último , sobre las causas de caducidad y cancelación de las concesiones de planta de beneficio conviene precisar - que el término caducidad significa la pérdida de un derecho - por no ejercitarse el mismo dentro de cierto período que la - Ley determine y , por lo que toca a la cancelación , en sentido estricto significa el acto de asentar de manera fehaciente la terminación o pérdida de un derecho y , en sentido amplio, el acto por medio del cual la autoridad da por terminado un - derecho como consecuencia de una sanción . Explicamos lo anterior porque el artículo 63 de la Ley Minera señala las causas de caducidad y cancelación ain decirnos cuales son unas y -- otras . Nosotros , partiendo de las distinciones señaladas -- creemos que las fracciones I y II del artículo 63 se refieren a causas que originan la caducidad y que las fracciones III , IV y V a causas que tienen como consecuencia la cancelación - de las concesiones de planta de beneficio .

Así tenemos que las fracciones I y II señalan como causas de caducidad las de no iniciar o concluir las obras de construcción o instalación de las plantas e iniciar las labores de beneficio dentro de los plazos señalados en el título respectivo , y las fracciones III , IV y V , que dijimos se refieren a causas de cancelación , consisten en alterar con posterioridad al otorgamiento o adquisición de la concesión la estructura del capital de la sociedad beneficiaria , de modo -- que el suscrito por mexicanos sea menor de la proporción que establece la Ley Minera ; no sujetarse a las tarifas que para el tratamiento de minerales del público se le señale y negarse injustificadamente a recibir minerales del público para su tratamiento en la proporción que establece en el artículo 58- de la Ley Minera , cuando se trate de plantas de servicio privado .

Finalmente , ya para cerrar este capítulo , diremos que-- concesiones de plantas de beneficio sólo las pueden obtener -- los mexicanos y las sociedades constituídas de acuerdo con las Leyes mexicanas que tengan la mayoría de capital suscrito por mexicanos , al igual que ocurre con las anteriores .

CONCLUSIONES

PRIMERA .- Durante la época de la Colonia observamos que existieron grandes restricciones así como limitaciones por lo que respecta a la situación jurídica de las minas , toda vez , que se estableció que las minas que se hallaren en tierras del soberano formaban parte de su Real Patrimonio y que las que estuy vierenen tierras de dominio privado pertenecían a particulares. Asimismo se estipuló que respecto de unas y otras sólo correspondía al Rey conceder su explotación, sobre la base del pago a la Corona esto es, pago que se imponía como derecho de regalía para el soberano. Estas disposiciones fueron aplicables del -- mismo modo que a los españoles a los indígenas . Con lo antes- expuesto se denota que ante todo se velaba por los intereses - de la Corona , exigiendo el pago al Rey de una parte del mineral extraído (regalía) .

SEGUNDA .- En el México Independiente tenemos que las Ordenanzas de Aranjuez fueron observadas en México durante cien años, toda vez que fue hasta 1884 que fueron derogadas por el Código Nacional de Minería de ese año . Fueron expedidas diversas dis posiciones que no modificaron substancialmente el contenido de las Ordenanzas de Minería . Asimismo observamos que se beneficiaba a la minoría en perjuicio de una mayoría , como en el caso de la apertura que se le da a los extranjeros para celebrar contratos de habilitación o avío con los dueños de las minas .

TERCERA.- Por lo concerniente a la época Porfirista , observamos que se hizo retroceder la evolución jurídica minera . Perduró la injusticia a la explotación y aprovechamiento de las substancias mineras preexistentes .

CUARTA .- No hay duda que la minería en México representa uno de los factores o alternativas más importantes y productivas para el desarrollo y progreso del país . El establecimiento de una unidad minero metalúrgica trae consigo un sinnúmero de ventajas , sobre todo si se considera que su instalación se hace en la mayoría de los casos , en el interior de la República en regiones alejadas de las grandes ciudades .

QUINTA .- Indudablemente por la gran importancia que representa la minoría en la vida económica del país , esta actividad ha sido regulada en su ordenamiento que tiene presentes los objetivos prioritarios que persigue esta industria .

SEXTA .- La actual Ley Minera , así como sus precedentes , tiene como principales metas tratar de impulsar la inversión y elevar con ello la productividad y el empleo ; asegurar el abastecimiento de materias primas y bienes elevados a la industria ; resolver al Estado el problema de aprovisionamiento de recursos fundamentales que necesite ; preservar la propiedad nacional de las empresas ; establecer nuevos centros de trabajo ; beneficiar al país con la comercialización de los productos minera

les , y , en suma , darle a dicha actividad la relevancia que requiere para el desarrollo económico y el cambio social en México . Es por lo cual se ha considerado que la evolución de la minería sitúa a este sector como un capítulo fundamental - en la historia de México , ya que México fue y será un país tradicionalmente minero .

SEPTIMA .- Desde el punto de vista económico , existen en el país considerable número de minas que han formado terrenos , - los cuales constituyen una importante fuente de riqueza en los momentos actuales , por las "leyes o valores" que contienen , que permiten se haga en ellos una explotación costeable y que sin embargo no son debidamente aprovechados porque su régimen jurídico , a pesar de que está resuelto legalmente , las autoridades competentes han dado un enfoque distinto a su aplicación , a lo que se ha realizado un nuevo Reglamento con el objecto de obtener una mejor aplicación y con ello más pronta y eficaz ejecución.

OCTAVA .- Las Concesiones Mineras deben revisarse , a fin de que beneficien sobre todo a las comunidades donde se explotan, ya que este tipo de instrumentos jurídico-administrativo tienen como objeto principal que la sociedad obtenga de ellas los satisfactores que demanda .

BIBLIOGRAFIA

ACOSTA, ROMERO MIGUEL .- "Teoría General del Derecho Administrativo" .- Cuarta Edición .- Editorial Porrúa , S.A. México, D.F.

ALCALÁ Y ZAMORA .- Citado por Puyuelo Carlos .- "Derecho Mineo" .- Editorial Revista de Derecho Privado .- Madrid , España . 1954 .

BECERRA, GONZALEZ MARIA .- "Derecho Minero de México" .- Editorial Limusa .- Wiley , S.A. .- México , D.F.

BIELSA, RAFAEL .- "Compendio de Derecho Administrativo" .- Ra que de Palma Editor .- Tercera Edición .- Buenos Aires .-1960.

CORRALES, GONZALEZ J. JESUS .- Conferencia dictada en la VII- Convención de Ingenieros de Minas , Metalurgistas y Geólogos- de México , A.C. .- Octubre de 1967 .

FRAGA, GABINO .- "Derecho Administrativo" .- Editorial Porrúa S.A. .- México , D.F. 1984 .

KUNZ, B. FEDERICO .- "La Concesión Minera . Análisis Técnico-Legal" .- Editorial IFIMS . México , 1981 .

MORINEAU, OSCAR .- "Los Derechos Reales y el Subsuelo en México" .- Fondo de Cultura Económica .- México , 1948 .

OLIVERA, TORO JORGE .- "Manual de Derecho Administrativo" .-- Tercera Edición .- Editorial Porrúa .- México 1972 .

PUYUELO, CARLOS .- "Derecho Minero" .- Editorial Revista de - Derecho Privado .- Madrid , España . 1954 .

VAZQUEZ, DEL MERCADO ALBERTO .- "Concesión Minera y Derechos-Reales" .- 1946 .

ORDENAMIENTOS JURIDICOS CONSULTADOS

·CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS .- Editorial Porrúa , S.A. .- México . 1984 .

LEGISLACION MINERA MEXICANA .- Desde 1881 hasta nuestros días.
Consejo de Recursos Naturales No Renovables .- Publicación 2E.
Volumen II .- México 1964 .

LEY REGLAMENTARIA DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE
EXPLOTACION Y APROVECHAMIENTO DE RECURSOS MINERALES Y SU REGLA
MENTO .- Edición Oficial de la Secretaría de Patrimonio Nacio-
nal .- México 1961 y 1981 .

ORDENANZAS DE MINERIA .- Consejo de Recursos Minerales No Renovables .- Publicación 2E .- Volumen I .- México 1961 .

OTRAS PUBLICACIONES CONSULTADAS

ENCICLOPEDIA ILUSTRADA DE LA LENGUA CASTELLANA SAPIENS .- Editorial Sopena Argentina .- Buenos Aires 1949 .- Tomo III .

SEMINARIO JURIDICO DE LA FEDERACION .- Tomo 25 .