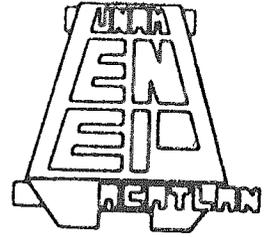




Universidad Nacional Autónoma
de México

Escuela Nacional de Estudios
Profesionales Acatlán



**PROBLEMAS JURIDICOS Y SOCIALES DE LOS EJIDOS EN LA
EXPLOTACION DE LOS RECURSOS NO RENOVABLES.**

T E S I S

Que para obtener el título de:

LICENCIADO EN DERECHO

P r e s e n t a :

JOSE NICOLAS TREJO HERNANDEZ

M-0030149

1981



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A MIS PADRES:

Su entereza, ternura y humildad han generado en mí el mejor de los valores: creer en Dios y saber que lo que pueda ser se lo debo a él, quien a través de ustedes me lo ha dado todo...

Sus desvelos y fatigas compañeritos, no se harán menos por esto, pero se los ofrezco como el mejor de mis esfuerzos.

A MI HERMANO:

Con la admiración de siempre y el sentimiento que nace para sus hijos...

A MIS TIOS:

Ramona, Justino y Lute... con la esperanza de que lo tengan como el logro de un hijo...

A LAURA:

El hermoso sendero que ha trazado a mi paso, su valor y cariño han convertido ilusiones en momentos maravillosos..... la ciudad de manos amigas salta a la vista... gracias por ayudarme a llegar.

A MIS MAESTROS:

DR. HECTOR R. SANDLER G.
LIC. JOSE MA. SAINZ GOMEZ.
LIC. JESUS A. PRECIAT S.
LIC. MANUEL SUAREZ M.

Su ayuda y comprensión jamás podré olvidarla
... gracias.

A MIS COMPAÑEROS DE LA ESCUELA:

Los felices momentos que pasamos juntos ya
no volverán pero quedarán por siempre como
la mejor época...

A MIS AMIGOS DE PIRAMIDE:

Por las aventuras vividas y las narradas de
las que me hicieron personaje...

A LA MEMORIA DE DON LORETO:

Los Trabajadores, mis amigos, y el viejo
sindicato ensancharon mi hogar y mi
familia...

I N T R O D U C C I O N

Ante la inquietud, en esta parte introductoria, de fundamentar el por qué del presente trabajo, creo necesario destacar dos situaciones. De un lado, los problemas jurídicos y sociales que surgen a raíz de que en los ejidos y comunidades agrarias se aprovechan recursos naturales no renovables, hasta hoy es un tema no sólo olvidado sino en buena medida desconocido para la mayoría de los estudiosos del derecho de nuestro país, ello se refleja fundamentalmente por la ausencia de una obra seria que analice tal problemática. Y del otro, la satisfacción de convivir con la gente del campo mexicano, ha generado un compromiso personal: el de participar activamente en el cambio que debe sobrevenir, - para trascender la situación actual en que se desenvuelven ejidatarios y comuneros.

Estas circunstancias contribuyeron radicalmente para que eligiera como tema de mi Tesis Profesional: "Los Problemas Jurídicos y Sociales de los Ejidos en la Explotación de los Recursos No Renovables".

Una segunda meditación me conduce a señalar el contenido -- del estudio. Para ello, es conveniente advertir, que aún cuando en nuestro tiempo hablar de "recursos no renovables" es hablar de petróleo y otros energéticos, este análisis, paradójicamente, no plantea, mucho menos analiza, el aprovechamiento de recursos no renovables que como el petróleo y el uranio, se encuentran sometidos a un régimen jurídico de explotación especial (independientemente del lugar en que se localicen).

Hablaremos sí, de la explotación de los recursos naturales no renovables, sujetos al régimen de concesión minera o no, siempre y cuando se localicen en predios de ejidos y comunidades. En este sentido, con el sólo propósito de denotar la importancia -- que ha tenido y tiene esta actividad en nuestro país, planteo en el primer capítulo, un breve bosquejo histórico. En el capítulo --segundo, advierto la distinción de los recursos no renovables cuyo titular es la nación, respecto de aquéllos cuyo titular es el superficiario; con tales elementos defino a los "recursos no renovables ejidales". Los capítulos tercero y cuarto se avocan a el análisis de las dos posibilidades que tiene el núcleo agrario de aprovechar sus recursos no renovables; esto es, mediante una organización socio-económica propia, o bien por la asociación con

terceros interesados. En el capítulo quinto señalo la posibilidad de que el ejido se convierta en titular de una concesión minera y con ello aproveche los recursos no renovables que se encuentran sometidos al régimen del dominio público. El capítulo sexto lo dedico a determinar los derechos que el ejido o comunidad como superficiarios de fundos mineros concesionados, puedan tener. Y por último, en virtud de que en cada uno de los capítulos sobresalen problemas de orden jurídico que no se pueden solucionar interpretando las normas sobre la materia vigentes, en el capítulo séptimo, además de las conclusiones del trabajo, se hacen algunas proposiciones para que la ley sea reformada o adicionada, en su caso.

Una última meditación en esta parte introductoria me lleva a advertir que este análisis, mi primer paso serio en el mundo de la investigación jurídica, le he elaborado no sólo con un enorme cariño sino además con gran seriedad y responsabilidad, lo cual seguramente no le quitará los errores a los temas tratados y la omisión o poca profundidad de otros temas importantes (temas como el régimen fiscal de la explotación de los recursos no renovables ejidales; el fondo común ejidal, constituido por el aprovechamiento de recursos no renovables; o la aplicación de un estudio económico cierto que estructurase con suficiente fuerza las proposiciones, etc.); para ello, de antemano solicito la condescendencia del lector.

Con el ánimo más sano, creo que lo fundamental es sentar bases reales, en un área hasta hoy poco conocida, a partir de las cuales se puedan suscitar posteriores discusiones jurídicas. Si mi trabajo tiene la suficiente fuerza para ser generador de estas discusiones y se muestra como una invitación para que estudiosos de otras áreas se interesen en el tema, habrá cumplido con su objetivo.

M-0030149

I N D I C E

PAG.

CAPITULO PRIMERO: "ANTECEDENTES"

A) HISTORICO SOCIALES.....	1
B) LEGISLATIVOS.....	17

CAPITULO SEGUNDO: "LOS RECURSOS NATURALES NO RENOVABLES Y SU APROVECHAMIENTO"

A) LOS RECURSOS NATURALES NO RENOVABLES EJIDALES.....	35
B) EL DOMINIO DIRECTO DE LA NACION SOBRE EL SUBSUELO.....	40
C) LOS RECURSOS NATURALES NO RENOVABLES CUYO TITULAR ES EL SUPERFICIARIO.....	45
D) EL EJIDO Y EL APROVECHAMIENTO DE SUS RECURSOS NATURALES NO RENOVABLES.....	47

CAPITULO TERCERO: "ORGANIZACION SOCIOECONOMICA DEL EJIDO PARA EL APROVECHAMIENTO DE SUS RECURSOS NATURALES NO RENOVABLES"

A) ANTECEDENTES.....	49
B) LA EXPLOTACION DE LOS RECURSOS NO RENOVABLES Y LA ORGANIZACION COLECTIVA DEL TRABAJO.....	54
C) CARACTERIZACION DE LAS UNIDADES ECONOMICAS DE PRODUCCION DE RECURSOS NO RENOVABLES.....	56
D) IMPLEMENTACION Y CONSTITUCION DE LAS UNIDADES ECONOMICAS DE PRODUCCION EJIDALES.....	59
E) FUNCIONAMIENTO DE LAS UNIDADES DE PRODUCCION EJIDALES DE RECURSOS NO RENOVABLES.....	63
F) PROBLEMATICA LEGAL Y SOCIAL DE LAS UNIDADES DE PRODUCCION DE RECURSOS NO RENOVABLES EJIDALES.....	70

CAPITULO CUARTO: "LA ASOCIACION CON TERCEROS PARA EL APROVECHAMIENTO DE LOS RECURSOS NATURALES NO RENOVABLES"

A) VALIDEZ FACTICA DEL ARTICULO 185 DE LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA.....	77
B) CARACTERIZACION DEL CONTRATO DE ASOCIACION EN PARTICIPACION (PREVISTA EN LA LEY GENERAL DE SOCIEDADES MERCANTILES).....	78

C) CARACTERIZACION DEL CONTRATO DE ASOCIACION EN PARTICIPACION (PREVISTA EN LA LEGISLACION AGRARIA).....	80
D) LOS CONTRATOS DE ASOCIACION EN PARTICIPACION PARA LA EXPLOTACION Y APROVECHAMIENTO DE LOS RECURSOS NO RENOVABLES EJIDALES EN LA PRACTICA.....	83

CAPITULO QUINTO: "EL EJIDO CONCESIONARIO"

A) TEORIAS QUE FUNDAMENTAN EL DERECHO INVOCADO PARA LA EXPLOTACION MINERA.....	96
B) SISTEMA ADOPTADO EN EL DERECHO MEXICANO. LA CONCESION ADMINISTRATIVA.....	98
C) LA CONCESION MINERA.....	100
D) OTORGAMIENTO DE LAS CONCESIONES MINERAS.....	104
E) EL DERECHO PREFERENCIAL DEL EJIDO PARA LA OBTENCION DE CONCESIONES MINERAS.....	110
F) OBLIGACIONES DEL EJIDO CONCESIONARIO. TERMINACION DE LA CONCESION MINERA.....	115

CAPITULO SEXTO: "EL EJIDO SUPERFICIARIO"

A) NATURALEZA JURIDICA DE LOS DERECHOS DERIVADOS DE LA CONCESION MINERA.....	116
B) DERECHOS DEL CONCESIONARIO O ASIGNATARIO MINERO.....	119
C) DERECHOS DEL EJIDO SUPERFICIARIO EMERGENTES DEL ARTICULO 19 DE LA LEY MINERA.....	122
D) DERECHOS DEL EJIDO SUPERFICIARIO EMERGENTES DEL ARTICULO 120 DE LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA.....	126
E) LA REGLAMENTACION DE ESTOS DERECHOS.....	131

CAPITULO SEPTIMO: "CONCLUSIONES Y PRO-
PUESTAS DE REFORMA Y ADICIONES A LA LEY"

A) CONCLUSIONES.....	135
B) PROYECTOS DE REFORMA Y ADICIONES A LA LEY.....	147

CAPITULO PRIMERO

" A N T E C E D E N T E S "

A) HISTORICO-SOCIALES.

a) El hombre y los recursos naturales.

El HOMBRE desde siempre ha modificado la naturaleza, la ha obligado a servirle: la ha dominado. Es ésto, en última instancia, la diferencia esencial que existe entre el hombre y los demás animales, diferencia, que viene a ser efecto directo del trabajo.

En efecto, la relación hombre-naturaleza ha determinado con mucho, en todos los tiempos, la ruta de la historia de la humanidad. Tratemos de fundamentar ésto que a primera vista parece que es, hasta cierto punto, atrevido y peligroso afirmar.

Las primeras actividades productivas del hombre fueron la recolección conjunta de hojas, frutos, raíces, comestibles, etc, así como la caza y la pesca colectivas. Después, con el descubrimiento del fuego logró aprovechar mejor los recursos naturales. Es por demás interesante señalar -por lo que a nuestro estudio corresponde- que ante el perfeccionamiento de las puntas de flecha de piedra, de los dardos, de las hachas, de los cuchillos y de las lanzas, el hombre tuvo la necesidad de buscar con mayor afán piedras de más consistencia; tal vez, en la búsqueda de los yacimientos y en su aprovechamiento por determinados clans (que se especializan en el tallado), encontramos los orígenes de la explotación de los recursos no renovables como sustento y actividad del hombre.

En la tribialidad comunista, observamos que el objeto del trabajo era garantizar la sobrevivencia del hombre primitivo mediante la colaboración conjunta y propiedad común de los medios de producción. Ya en este estadio de la humanidad se vislumbra como una de las primeras manifestaciones de la división del trabajo, las ocupaciones ganaderas, agrícolas, pesqueras y las de recolección y tallado de piedra. Observamos, también, dentro de las diversas tribus, estas especialidades.

Con el descubrimiento del bronce primero y de la fundición y elaboración del hierro después, se intensificó la búsqueda de yacimientos, aunque ya de metales, en las cercanías de los centros de población. En otras palabras, el perfeccionamiento de herramientas hace posible que se pase de la Edad de Piedra a la de Bronce y Hierro sucesivamente*.

*Recordemos que la Arqueología ha dividido la parte más remota del pasado humano en Edad de Piedra (Paleolítico y Neolítico), Edad de Bronce y Edad de Hierro, según el material utilizado para la elaboración de los instrumentos de trabajo.

El hombre deja de emplear metales en estado natural y comienza a fundirlos con la forja caliente, así el hierro pasa a ser el material base en la fabricación de los medios de producción, con lo que se origina un auge considerable de las fuerzas productivas.

En el estadio llamado del Modo de Producción Esclavista, la explotación de minerales y metales tuvo un auge mucho mayor del que hasta entonces había revestido, ésto es obvio si pensamos -- que: "... el hacha de bronce es representativa de una situación-económico-social superior... la fundición del bronce requiere de una especialización que no se puede adquirir en los ratos libres que deja la agricultura, el pastoreo o la recolección... supone la existencia de excedentes alimenticios y un comercio ya vigoroso en razón del cobre y el estaño que son los soportes integrantes del hacha de bronce, que son escasos y por lo común no se encuentran juntos..."^{1/}

Por otra parte, con los instrumentos de hierro se permitió al hombre abrir nuevas tierras al cultivo, talar bosques, drenar pantanos, etc., tareas éstas fuera del alcance del poder de los instrumentos de piedra y para las que eran insuficientes las herramientas de bronce. Estas tareas, esenciales para poder satisfacer las necesidades del hombre, demandaron mayores cantidades de hierro y obligaron a una exploración con el objeto de encontrar nuevos yacimientos, lo cual originó el descubrimiento de otros materiales.

En síntesis: en el lógico devenir de la humanidad la actividad del hombre se vió incrementada. La necesidad inspiró sus distintas actividades; a este proceso, evidentemente, no se sustrajo la incipiente explotación de recursos no renovables.

b) México y sus recursos no renovables.

Al referirnos a nuestro país, debemos señalar que, la Historia de México, en mucho debe ser observada a través de una lente llamada "recursos no renovables". En efecto, desde la época precortesiana hasta nuestros días, recursos naturales de este orden han matizado y hasta orientado nuestra historia.

1. Epoca precolombina.

^{1/} AYLLON Luvian, pag. 3

Entre los aztecas*, tres fueron las principales actividades industriales: orfebrería (con el empleo del oro y la plata), lapulimentación y adaptación de las gemas o piedras semipreciosas y la plumaria (que tenía como material básico las plumas finas).

Por lo que se refiere a los rudimentarios procedimientos mineros (si así se les puede llamar), éstos consistían en lavaderos de las arenas de los ríos para extraer el oro, algunas partículas o pepitas de plata y masas pesadas de otros minerales que las torrentes arrastraban y después depositaban en las avenidas de los ríos.

"Los mexicanos -afirma Friedrich Katz- empleaban el oro y la plata nativos, el cobre, el estaño y el plomo y trabajan con los tres primeros de estos metales por batido y por fundición; conocían los procedimientos del repujado y de la cera perdida, el chapeado de oro sobre plata y sobre cobre, el trefilado y verdosimilmente la soldadura (ordinaria y autógena); sabían hacer aleaciones con fines bien determinados..."^{2/}

Esta industria metalúrgica, desarrollada entre los aztecas, de objetivos artesanales se orienta en lo general a fines suntuarios.

2. Época Colonial

Antes de ser analizada la época colonial, circunscribiéndonos a la Nueva España, debemos tomar en cuenta la siguiente consideración: el descubrimiento de las Indias (1492) se lleva a cabo casi paralelamente al nacimiento de un fenómeno llamado Mercantilismo, que a decir del maestro Armando Herrerías, aún cuando: "es frecuente encontrar en diversos autores de la historia del pensamiento económico la idea de que la tendencia mercantilista sustentó como finalidad y razón del Estado la acumulación de metales preciosos y por tanto "confundió riqueza material con bienestar económico", es necesario aclarar y decir que ésta es una tesis un tanto simplista que, en nuestra opinión no explica el fenómeno del todo. Lo anterior es cierto sólo en parte, ya que el mercantilismo si bien fue manifestación económica, también lo fué social y política. Se trata de una tendencia que aparece en el siglo XVI, florece en el XVII, se extiende al XVIII y muchas de sus manifestaciones aún perduran en el momento actual..."^{2/}

*Esta época debe ser observada a través de la cultura azteca ya que a la llegada de los españoles era de las más avanzadas en mesoamérica y la que había absorbido, los elementos más representativos de todos los grupos indígenas del área.

2/ "Situación Social y Económica de los aztecas durante los siglos XV y XVI", pag. 25, obra citada por SOLIS de C, et. al., pag. 71

3/ "Historia del Pensamiento Económico", pag. 49

En otras palabras, el mercantilismo es un conjunto de manifestaciones políticas y económicas encaminadas a fortalecer al Estado, debilitando a los otros poderes. "Estas tendencias continúan a. Herrerías- exigían que el poder público controlara de modo substancial la vida económica de su pueblo y de sus colonias, reglamentando su consumo, producción, trabajo, etc. La teoría y la práctica mercantilista se basó en el supuesto de que existía un conflicto esencial e inevitable entre el interés nacional y el particular... todo lo anterior, aunado al deseo de los países de acumular metales preciosos y de tener balanzas comerciales favorables, no constituyó una escuela o doctrina económica, sino que se manifestó en una "tendencia" que desarrollaron los comerciantes, banqueros, pensadores y gobernantes, predominantemente del siglo XVII, impulsados por factores como el descubrimiento de América con sus ricas minas de oro y plata, ^{4/} pensamiento de Lutero y Calvino, así como otros factores..."

La acumulación de los metales preciosos, entre otras de las características del mercantilismo, como tendencia económico-política de los países europeos, incidió en la América descubierta, como un fenómeno social de rasgos muy particulares. Analicemos este fenómeno en la Nueva España, concretamente.

Aún en la actualidad sigue discutiéndose si fueron impulsos feudales o capitalistas los que predominaron en la colonización española en América. Para algunos tratadistas es innegable que ambas tendencias estaban presentes y que la sociedad mexicana ha pasado por un período comparable a cualquiera de los dos ordenes pero nunca al feudalismo clásico que predominó en la mayor parte de Europa Occidental durante los siglos IX al XIII*. Para nosotros, lo que es indudable es que el colonialismo español funcionaba en base a 4 mecanismos principales:

- papel dominante del principal sector de exportación: la minería.
- extracción extraeconómica de excedente, por medio del sistema fiscal y de "donativos" más o menos forzados.
- sistemas de castas que favorecían al español residente.
- y política económica tendiente a impedir el desarrollo de ramas competitivas con la metrópoli.

En efecto, la agricultura, ocupación de la inmensa mayoría de la población, hasta antes de la conquista, se ve subordinada-

^{4/} Op. cit., pag. 50

*Esta tesis es sostenible incluso para el siglo XVII mexicano, que conoció el estancamiento de la minería, el debilitamiento del poder del Estado, la consolidación de la hacienda señorial y el debilitamiento del intercambio, en opinión nuestra.

a la minería desde los primeros años de coloniaje, esto suena lógico si pensamos que el "móvil" de la conquista fué precisamente el interés que tenían los conquistadores peninsulares en las --- grandes riquezas de metales preciosos que los expedicionarios -- (como Francisco Hernández de Córdoba o Juan de Grijalva) habían encontrado en las tierras descubiertas*.

La minería no queda exenta de las características que matiza a las demás actividades productivas en esta época: el trabajo forzado y a veces semi-esclavista, que se manifiesta a través de la Encomienda o Repartimiento (entrega de indios a españoles para que les sirvan y tributen, dándoles en contraprestación buen trato y enseñanza de la fe cristiana); los Naboríos (indígenas - que en calidad de esclavos eran obligados, solos o con sus familias a prestar servicios a los españoles); la Cóngraga (congregación de indios salvajes so pretexto de enseñarles la religión) y la Mita (que consistía en la obligación de los pueblos de indios de prestar trabajos forzados mediante pago, los nativos seleccionaban por sorteo, la mita minera se prolongaba hasta un año).

Transcurrieron dos y medio siglos de coloniaje sin que disminuyera o aumentara notablemente la producción agrícola e industrial (minería, manufacturas y artesanía), ni el comercio exterior; fueron casi tres siglos en que aparentemente el status colonial quedó paralizado (en realidad fué una época de génesis de las múltiples fuerzas que después se manifestaron en forma tan contradictoria), sin embargo, al iniciar el último medio siglo - de la colonia (1760-1810) se manifiesta un notable incremento en la producción y comercio. Enrique Semo, comenta: "... al iniciar los últimos cincuenta años de coloniaje la explotación de metales preciosos alcanzó un auge sin precedentes... durante el siglo XVIII, se multiplica por 6 la producción de oro y plata, hacia 1760 se acuñan 12.5 millones de pesos en oro y plata, en el último año de producción colonial normal (1809) la cifra es de 26.2 millones. Según Humboldt, la plata exportada por Veracruz constituía las dos terceras partes de la producción mundial..."^{5/}

* Bernal Díaz del Castillo en su "Historia de la Conquista de la Nueva España", relata así sobre el particular: "en esta sazón llegó el capitán Pedro de Alvarado a Cuba con el oro y ropa y dolientes y con entera relación de lo que habíamos descubierto y desde que el gobernador vio el oro que llevaba el capitán Pedro de Alvarado, que como estaba en joyas parecía más de lo que era, y estaban con Diego de Velázquez acompañándole muchos vecinos de la villa y de otras partes, que venían a negocios, y después, de que los oficiales del rey tomaron el quinto de lo que venía a su majestad, estaban todos espantados de cual ricas tierras habíamos descubierto... interés que culminó con la licencia para rescatar y conquistar y poblar..."

^{5/} "El desarrollo del capitalismo en la minería y la agricultura de Nueva España" Revista del México Agrario, pag. 116.

Este auge de la producción y el comercio se debe ante todo a la reforma del sistema colonial español. Por ejemplo, el mercúrio -monopolio real- que era un factor determinante en la minería novohispana, bajo los gobiernos de los Borbones, para estimular la producción de plata se vió reducido en sus precios. Por otra parte, con la abolición del sistema de flotas, se aseguró un abastecimiento más regular del producto. En fin la nueva política comercial española, tendía fundamentalmente a: abolir la exclusividad de Cádiz, de flotas y galeones y los privilegios de ciertos comerciantes.

Lo anterior provocó que en la medida en que eran aplicadas dichas providencias, los grandes comerciantes se vieran conducidos a invertir parte de sus grandes capitales en la minería.

La minería desplazó, así, al comercio como fuente principal de nuevas fortunas; sin embargo, la acumulación de capital dentro de la rama era lenta e insegura, casi todos los mineros tenían que recurrir al crédito y las fortunas mineras desaparecían frecuentemente en una o dos generaciones.

Debido a esta situación, la mayoría de los grandes mineros invertían sumas importantes en la agricultura. En esa forma una fracción del excedente generado en la minería se transformaba en renta feudal. Otra parte era absorbida por los lujos con que debían vivir los nuevos ricos, para ser aceptados en el seno de la aristocracia; en este sentido sólo una porción del producto excedente generado en la minería se transformaba en capital, que se reinvertía en las minas y se aplicaba al desarrollo de fincas de carácter semicapitalista.

Sin embargo, junto a algunas decenas de magnates de ese tipo, luchaban por su existencia varios miles de pequeños industriales mineros en sus empobrecidas explotaciones. Estos se ven obligados a recurrir constantemente a créditos leoninos, pagaban por el mercurio precios más altos, se veían obligados a compartir las ganancias con los barreteros y a veces debían abandonar sus vetas a gambusinos o mineros ricos, por falta de capital (no por que no hubiese metal), "... este sector puede legítimamente ser identificado -señala E. Semo- con la naciente burguesía novohispana, que no participaba en los privilegios señoriales de los grandes mineros y que a pesar de sus tenaces esfuerzos, nunca lograron una buena representación del Tribunal de Minería..."^{9/}

Este, tan importante papel que juega la minería de la época se proyecta en las relaciones sociales, así: en 1787 se consideraba que 50,000 familias estaban ocupadas en la minería, esto incluía a los trabajadores de la Casa de Moneda, dueños de minas, mercaderes que vivían de las minas, capataces, trabajadores y muleros, pero excluía "los vagabundos y mujeres de las minas". Este sector formaba alrededor de una quinta parte de la población de México que en esa época era de tres millones*. Humboldt consideró que las personas directamente ocupadas en el trabajo dentro de las minas eran de unas 28 a 30 mil.

Existían en la Nueva España en aquél período tres mil minas. Más de la mitad de la población (con un porcentaje mucho mayor de mestizos y criollos) habitaban las seis provincias en las cuales se producía el 80% de la plata mexicana. En cambio la parte sur del país, pobre en metales preciosos, no participó en el auge, tenía un porcentaje menor de población blanca y mestiza y la mayoría de los indígenas seguían viviendo en sus comunidades tradicionales.

El auge minero estimulaba el surgimiento de relaciones de mercado avanzadas en las zonas en las cuales se concentraba. Tenemos el ejemplo del Bajío cuyo núcleo minero era Guanajuato que producía la cuarta parte de la plata mexicana. En esta región se desarrolló una agricultura intensiva y mercantil; esto es comprensible si se recuerda que sólo en las minas de Guanajuato se empleaban 14 mil mulas que consumían enormes cantidades de granos.

Ello ocasionó un desarrollo ganadero, agrícola y artesanal. "Pero aún cuando esa conjugación particular de bonanza minera, industrial, agrícola y ganadera es casi única, nadie puede poner en duda que la minería constituía el sector más dinámico de la economía de aquél período...", afirma Semo⁷.

El régimen interno de las grandes minas era cada vez más -- marcadamente capitalista. Documentos de la segunda mitad del siglo XVIII parecen demostrar que la mayoría de los trabajadores eran todavía sometidos a la compulsión extraeconómica y provenían de la mita minera y "los criminales y delincuentes cuyos excesos no eran capitales".

No obstante a lo anterior, para 1803, Humboldt, afirmaba:

*Según datos proporcionados por Humboldt.
7/ IDEM, pag. 121

"... en el reino de la Nueva España, al menos desde hace 30 o 40 años, el trabajo de las minas es un trabajo libre; no hay resabios de mita... ninguna ley forza al indigena a escoger el género de trabajo o preferir una mina a la otra; ante el descontento del propietario de una el indio lo abandona para ofrecer su trabajo a otro que paga más regularmente o en dinero constante..."^{8/}

Independientemente de ésto, en la práctica el "partido" iba conformandose como una verdadera expresión del mercado libre de trabajo; el "partido" era una especie de retribución a destajo - que consistía en que, completo el téquito o tarea de metales para el año, todo lo demás que el barretero sacáre en las doce horas de tanda se partiría entre ambos. Este sistema se proponía interesar no sólo a los barreteros, sino también al médico que se en cargaba de curarlos y a los malacateros y aguadores que ayudaban al minero, para ellos, debía él reservar una parte importante de su participación; así compartían ellos el interés de los barreteros en la fijación del monto de la "partida".

La ley establecía que para los términos de partida, no podían fijarse otras reglas sino las que acordaran los amos y operarios; la diversidad de las leyes del metal y las condiciones técnicas del trabajo influían también a estipular las condiciones del "partido". Así comenzaban a funcionar las leyes de la oferta y la demanda en un mercado incipiente de trabajo, libre de las limitaciones impuestas por las leyes, costumbres y compulsiones extraeconómicas que regían otros sectores de la economía.

El proceso de libre contratación originó muchos conflictos: "... las injustas pretensiones de los operarios -dice Chavez Orozco- sobre el partido de los metales, han sido siempre la piedra de escándalo y la manzana de la discordia del Real de Pachuca..."^{9/}

La extensión que había alcanzado este sistema era tal que llegó a provocar luchas que no estaban exentas de las características de verdaderas huelgas.

El resultado del status libre de la mayoría de los trabajadores de las minas fué la elevación de su nivel de vida (por ejemplo, se acorta a 60 horas semanales de trabajo y a 42 en algunas faenas muy fatigosas).

8/ Citado por Enrique Semo, Op. cit., pag. 129

9/ IDEM., pag. 130

Por otra parte, es conveniente aclarar que, los obreros de las minas no formaban un todo homogéneo; las grandes diferencias de sueldo y forma de retribución (los obreros de las categorías más bajas recibían salarios fijados por la costumbre), acentuaban esta distinción. El gran número de los contratistas (buscones) que actuaban en las minas más chicas, los extensos sectores de desocupados, el gran número de lumpenproletarios que pululaban en las minas, las manifestaciones de esclavitud (tienda de raya y mita) y la diversidad cultural de los trabajadores impide hablar de una clase obrera, en el sentido moderno del concepto, pero las condiciones de las comunidades de trabajadores de los centros mineros no se diferenciaban esencialmente de los que privaban en muchos centros europeos de los siglos XVI, XVII e incluso XVIII, en los cuales existían como típicas diferentes formas y grados de compulsión.

A finales de la Colonia, la minería era una industria en plena expansión que ocupaba un número considerable de personas, en ellas se originaban fortunas grandiosas y su régimen interno era predominantemente capitalista.

Sin embargo, no logró comunicar su dinámica al resto de la economía, fundamentalmente por la estructura colonial de la economía general. La Nueva España -recordemos- proporcionaba en aquél entonces la sexta parte del ingreso de la Corona Española. Cada año salían de México sólo por cuenta del Rey, sin retribución alguna, 8 o 9 millones de pesos. Gran parte de ese tributo colonial provenía de la minería: 7 de los 20 millones de ingreso fiscal anual eran de esa fuente, a eso hay que agregar los cuantiosos donativos privados que hacían los grandes mineros y los que el Tribunal de Minería se veía frecuentemente obligado a proporcionar.

Pero a pesar de ser el primer productor de plata en el mundo, el circulante escaseaba frecuentemente en la Nueva España. Esto dificultaba el comercio e impedía la acumulación de fortunas monetarias transformables en capital.

El producto de la minería de metales preciosos no estaba dirigido al mercado interno. Por eso no tuvo sobre él, el efecto revolucionario de los textiles en Inglaterra. Bien al contrario, sólo sirvió para facilitar la expropiación colonial del excedente generado en las otras ramas de la economía, incluso las pertecientes al autoconsumo.

A pesar de la difusión de las minas en el centro y norte --

del país, los grandes centros mineros eran muy pocos; por otra parte, la minería mexicana era técnicamente muy atrasada, los repetidos esfuerzos para traer técnicos extranjeros, introducir máquinas de vapor, substituir el método de patio por el de fundición y racionalizar los trabajos de ingeniería, fracasaron en su mayor parte. La actitud tradicional y señorial de trabajadores y dueños dificultó el desarrollo técnico.

Esto creaba una situación contradictoria: las minas seguían siendo, como en el siglo XVI, mercado importante para productos agrícolas y ganaderos tradicionales, cuero, madera, cereales y alimentos. Pero nunca llegaron a tener gran importancia como mercados, el cobre, fierro y acero, máquinas de vapor, materiales de construcción, instrumentos modernos de trabajo, etc. que hubieran podido crear bases importantes para el desarrollo de industrias. Y en las ocasiones en que ésto sucedía, las prohibiciones coloniales y las importaciones impedían su surgimiento.

Para comprender las dificultades existentes de una respuesta industrial adecuada a las posibilidades abiertas por la minería, debe recordarse que la industria y la minería de metales industriales fueron las ramas que no participaron del auge de fines de la Colonia.

En otras palabras: "... las ataduras coloniales, el atraso técnico y las dificultades de las otras ramas de la industria, impidieron que el auge minero tuviera efectos más profundos en la economía del país. Pero más importante que estas dos últimas era el freno que presentaba el atraso agrícola..."^{10/}, afirma de Semo.

3. México Independiente.

Al iniciarse la Guerra de Independencia (1810), la producción de oro y plata era de 19 millones de pesos; en 1811, desciende a 10 y en 1812 a 4 millones. En los años 1818, 1819 y 1820 fué de 11, 12 y 10 millones, respectivamente; en 1821, decrese a 6 millones. No es casual que las porciones extraídas observaran una proporción inversa a los éxitos del movimiento de independencia, ello se explica si pensamos en que a la mayoría de los dirigentes insurgentes, poco les importó poner atención a esta rama de la economía del país. A la consumación de la Independencia, todas las ramas de la economía se hallaban en una extrema postración, en particular la minería, los daños que había-

^{10/} Op. cit., pag. 145

sufrido eran difíciles y costosos de reparar.

Estos altibajos en la producción minera, determinaron que - la Regencia del Imperio, para 1822, decretara la abolición de -- los derechos de diezmo y señoría sobre los metales preciosos y estableció como única contribución la del 3% sobre el valor del oro y de la plata.

Para 1823 el Supremo Poder Ejecutivo, concedió a los extranjeros el derecho de pactar avíos con dueños de minas y la posibilidad de adquirir acciones:

"Esto tuvo una gran importancia para el desarrollo de la minería, pues vino a abrir las puertas de ella a la inversión del capital extranjero, precisamente a sazón en que la publicidad de el "Essai Politique sur la Nouvelle Espagne" del Barón de Humboldt daba a conocer generalmente en Europa la riqueza minera de México y en que la infatigable actividad de Alamán, lograba interesar a capitalistas ingleses y franceses en las minas mexicanas..."^{11/}

El maestro Cué Cánovas, narra así este impulso dado a la minería: "Pronto la Bolsa de Londres había de inundarse de valores mexicanos; se formaban compañías por acciones para explotar riquezas minerales de México. En 1824 aparecía la Compañía Anglojona-Mexicana, con un capital de 1 millón de libras esterlinas, dividido en 10 mil acciones de 10 libras cada una. Poco después surgía la Compañía Unida de Minas con un capital de 240 mil libras dividido en 600 acciones de 40 libras cada una. Más tarde otras compañías se formaron. El Secretario de Relaciones, Alamán fué asociado a la Compañía Unida y nombrado Presidente de la Junta de Administración en México, con una participación de una octava parte de los beneficios que pasaran del 10%, comprometiéndose los Hullet Hnos., directores de la compañía, a darle 50 mil francos, 12 mil pagaderos al contado y los 38 mil restantes, al recibir aviso oficial suyo y un certificado de la autoridad competente (la autoridad competente era Alamán) en México, por el cual se aprobára la constitución de la compañía y se garantizara a ésta funcionar en nuestro país "sin impedimento"..."^{12/}

El capital extranjero en las minas mexicanas, amortiguó de alguna manera, los graves trastornos, que en la explotación de las minas, causaban las luchas intestinas de liberales y conservadores, los cuáles al alternarse en sus triunfos y sucederse en

^{11/} SANCHEZ Mejorada C., pags. 11 y 12

^{12/} Citado por LOPEZ Gallo M., pag. 60

el poder constantemente, no mostraban una política uniforme en la economía del país.

Entre lo más sobresaliente de esta época encontramos que:

1826, el Tribunal General de Minería pierde su vigencia, en cuanto a la administración de justicia que ejerciera hasta entonces, así como sus atribuciones gubernativas, económicas y directivas.

1842, se declara, bajo el gobierno de Santa Anna, libre de impuestos por 10 años la explotación de fierro. En este mismo año se permite a los extranjeros adquirir minas.

1843, se aprueban ordenamientos tendientes a favorecer el fomento y producción de las minas de mercurio.

1857, la Constitución permite a los Gobiernos de los Estados legislar en materia minera, lo que significaría tiempo después graves trastornos para esta actividad.

En fin, por diversas razones la producción minera se encontró, desde la consumación de la independencia, hasta el gobierno de Porfirio Díaz, en una fluctuación continua.

Lo que siempre se mantuvo constante, fué la explotación de los trabajadores de las minas, los cuales no sólo carecían de una buena remuneración, sino que además sufrían de las más pésimas condiciones de trabajo que se pueda imaginar.

Bajo el gobierno de Porfirio Díaz se "institucionalizaron" dos situaciones, que en la práctica ya se manifestaban: la enajenación del subsuelo mexicano a intereses extranjeros (principalmente norteamericanos) y la explotación de los trabajadores de las minas.

Obviamente estas situaciones redundaban en beneficio de las compañías mineras, las que a esas fechas, casi en su totalidad, ostentaban nacionalidad norteamericana.

Sobre el particular, López Gallo afirma:

"... continuábamos siendo país de conquista. Insano placer de regalar lo ajeno. En negación de todo lo mexicano y con detrimento de los mexicanos, Díaz otorgaba contratos, dádivas y concesiones de los recursos pátrios, en frenesí de dilapidación irrefrenable y más allá del límite mismo de la ofensa pública.... en

la calle de Wall, por el rumbo de Manhattan se corría una voz: -- "En México se pueden comprar 10 mil metros cuadrados de subsuelo uno de los más ricos del orbe, a diez pesos moneda mexicana"....
..."13/

La explotación de los trabajadores de las minas se vió acentuada, no obstante a que el método de cianurización vino a simplificar el beneficio de los metales preciosos*. Los trabajos de explotación de los metales siguieron siendo los mismos, sin embargo.

La terrible explotación del minero; una legislación favorable (sobre todo en materia impositiva); el uso de una buena técnica de beneficio de los recursos; así como una excelente red ferroviaria, determinó que las Compañías Mineras Norteamericanas reiniciaran la bonanza de metales preciosos, que significaría para México reconquistar el primer lugar en la producción mundialargentífera, aunque ésto, tan sólo benefició a un pequeño sector de la población.

Esta bonanza es descrita así, por el maestro López Gallo:

"... de los enormes beneficios obtenidos en esta actividad, pueden darnos una idea las siguientes cifras: La Oro Mining comenzó a operar en 1898 y a lo largo de la dictadura obtuvo anualmente un rendimiento de un millón de dólares, con un capital de 5. 750,000.00; La Esperanza cuyo nombre se contraponía a los reales y cuantiosos beneficios reportados año con año, consistentes en 1. 230,000 dólares con un capital de 2. 270,000, en menos de dos años recuperó su inversión, habiendo distribuido en dividendos, para 1909, una utilidad de trescientos millones ochocientos mil dólares, ¡el 2,520% del capital invertido!, menos de cinco meses le fueron suficientes para recobrar su capital invertido; la Peñoles, en el mismo tiempo y con igual capital que el de la Dos Estrellas, pago dividendos de cuatro millones y medio de dólares, esto es, el 2, 877% de su capital..."14/

Estas y otras circunstancias agravaron las contradiccionesobvias de las clases sociales, lo cual originó desde el principio del régimen porfirista un sinnumero de insurrecciones popu---

13/ "Economía y Política en la Historia de México", pag. 61

*Recordemos que el método utilizado era el de "patio", el cual utilizaba el azogue (mercurio) como separador principal de los metales preciosos. El cianuro en este caso se uso como precipitante catalizador en el beneficio de los metales preciosos, con ello se ve simplificado este proceso.

14/ IDEM, pag. 298

lares, como los de "La Fama Montañesa", de "San Sebastian", pero sobre todo el de "Cananea" en 1906, son ejemplos claros de tal situación.

Paros de labores que, además de llevar a la preparación de una lucha armada que pretendería terminar con este estado de cosas, también en un momento dado, se mostraron como el punto de irrupción o fuente real del derecho del trabajo mexicano.

Formalmente es hasta 1910, cuando se inicia la lucha revolucionaria, la cual termina, de la misma manera, con el Constituyente del 16-17.

En realidad no sólo habían sido los excesos porfiristas en el trato de los peones del campo y los trabajadores de las industrias, lo que ocasionó la lucha armada en México, fueron toda una cadena de acontecimientos que venían arrastrándose aún antes de la independencia de nuestro país.

Debemos advertir, por otra parte, que el monopolio de la tierra y la ineficacia del sistema de la hacienda para la producción de alimentos, como los principales objetivos a vencer, determinaron que los portaestandartes de nuestra revolución fueran esencialmente: "Reparto de la Tierra", recordemos que Zapata se lanzó a la lucha con el lema: "Tierra y Libertad".

Una mejor distribución de la tierra, y de las riquezas naturales que ésta implica, era lo buscado por las masas populares y también por los dirigentes de éstas*.

Es de singular importancia, para nuestro estudio, advertir que a partir de esta época se ha venido sucediendo este fenómeno

* Bajo el gobierno de Francisco I. Madero se comenzó a deslindar y repartir ejidos; antes de ser asesinado ya había hecho 15 dotaciones. Zapata con su Plan de Ayala y su Ley Agraria entrega y sostiene con las armas en la mano, sus campos de trabajo y abre la posibilidad de institucionalizar el reparto de tierras. Carranza, aún cuando no reconoce el Plan de Ayala ni a Zapata manifiesta cierta simpatía frente al problema de reparto de tierras; concretamente un general constitucionalista, Lucio Blanco (aunque cuando se discute si este reparto lo lleva a cabo sin el consentimiento de Carranza), el 30 de agosto de 1913, en la Hacienda de los Borregos, hace su primer reparto de tierras, a nombre del ejército constitucionalista; durante su mandato Carranza entrega 234 mil hectáreas.

social, ahora institucionalizado por nuestra Carta Magna: el --- fraccionamiento de latifundios y la dotación de tierras y aguas en favor de los núcleos de población que carezcan de ellas o no las tengan en cantidad suficiente para satisfacer sus necesidades, se proyectó como la primera etapa de la Reforma Agraria en México, a partir de esta época.

"Gran parte del territorio nacional quedo estigmatizado a ser repartido al hombre del campo".

En otras palabras, a partir de esta época empieza a generarse la problemática de la que nos ocuparemos en nuestro estudio.

En fin: el triunfo revolucionario se plasmó formalmente en la Constitución Política de 1917, la cual: en materia minera, hizo resurgir la tesis del dominio directo del Estado sobre la riqueza mineral; y en materia agraria, institucionaliza el reparto y la titulación y confirmación de tierras a los núcleos de población.

Desde los primeros gobiernos postrevolucionarios, la atención hacia los recursos no renovables, manifiesta una etapa de - estabilidad, aunque siempre denotando como directrices:

- debililitamiento y limitación creciente de los derechos del concesionario de las minas.

- intervención creciente del Estado en la selección de concesionarios para la explotación de las minas.

- intervención creciente del Estado en la explotación minera y en la conexas industria metalúrgica.

- tendencia a alentar y favorecer las explotaciones minero-metalúrgicas emprendidas por los mineros en pequeña escala y --- principalmente por las cooperativas de trabajadores, unas y --- otras con ayuda del Estado.

- la explotación de minas por el Estado, ya sea directamente o por intermedio de la Comisión de Fomento Minero o, por particulares mediante contratos de explotación celebrados con dicha Comisión.

- restricción creciente a la adquisición de concesiones mineras por extranjeros.

- creación de las Reservas Minerales de la Nación, "con objeto de evitar que estas materias sobre las que constitucionalmente conserva el Estado un dominio directo, sean explotadas en perjuicio de la colectividad".

- con todo esto lo que se pretende es que la industria minera se convierta de industria privada en servicio público.

Por lo que se refiere al reparto, titulación y confirmación de bienes agrarios, los gobiernos ¹postrevolucionarios han llevado a cabo las siguientes entregas ²:

- Alvaro Obregón	234,000-00-00	Has.
- Plutarco Elías Calles	3'310,577-00-00	'
- Emilio Portes Gil	3'036,842-00-00	'
- Pascual Ortíz Rubio	1'203,737-00-00	'
- Abelardo Rodríguez	2'094,638-00-00	'
- Lázaro Cárdenas	*17'891,577-00-00	'
- Manuel Avila Camacho	5'327,943-00-00	'
- Miguel Alemán Valdéz	3'998,807-00-00	'
- Adolfo Ruíz Cortínez	3'198,780-00-00	'
- Adolfo López Mateos	**16'004,170-00-00	'
- Gustavo Díaz Ordaz	***23'055,619-00-00	'
- Luis Echeverría Alvarez	16'239,428-00-00	'
- José López Portillo	**** =====	

Estos datos con facilidad nos hacen comprender algo que --- sirve de sustento real de nuestro trabajo:

Un buen pórcentaje de recursos naturales no renovables se localizan en predios ejidales o comunales. Tales recursos pueden ser cencesibles o no, pero su aprovechamiento es igualmente importante para la colectividad.

En la práctica, la explotación de estos recursos en núcleos agrarios es una actividad rutinaria de características peculiares: contraria a los intereses de los ejidos y comunidades, en muchas ocasiones de saqueo, sin reglamentación alguna y a veces con una reglamentación inaplicable a la realidad, etc.

En fin, el breve recorrido histórico que planteamos denota la trascendencia que para nuestro país ha tenido el aprovechamiento de los recursos naturales no renovables. Hoy, cuando nos enfrentamos al fenómeno arriba descrito, nos parece, es de singular importancia el sentar las bases jurídicas fundamentales para reglamentar el aprovechamiento de tales recursos (concesibles o no) localizados en terrenos ejidales o comunales.

15/ Datos proporcionados por GUTELMAN M., pag. 109

* Cárdenas impulsa al ejido no sólo económica sino jurídicamente

** Observese que durante este sexenio se incrementa el reparto agrario, pero aclaremos, también se incrementa la entrega de tierra no laborable.

*** Esta cifra es "record", supera incluso, a la del período de Cárdenas, sin embargo las tierras entregadas son de mala calidad

**** No tenemos el dato cierto, pero debemos aclarar que es mínimo.

B) LEGISLATIVOS.

a) Anteriores a la Conquista.

Antes de la llegada de los españoles, en la tierra del Anáhuac, no se conocía un régimen jurídico, al menos incipiente, -- que rigiera o reglamentara las "actividades mineras", recordemos que estas prácticas eran totalmente rudimentarias, lo cual no -- quiere decir que dejaran de ser productivas.

En España, el antecedente más remoto sobre la legislación - minera, es el que se consigna en las Partidas de Don Alfonso X - "El Sabio" (1265), en las que se establece el dominio directo de el Rey sobre el subsuelo, de tal suerte que los particulares no podían sin autorización de la Corona proceder a la explotación - del subsuelo y sus productos.

En el Ordenamiento de Alcalá (1348), las disposiciones contenidas en las Leyes 47 y 48 del Tit. 32, consagraban el sistema establecido por las Leyes de Partida, según el cual, estando el subsuelo sujeto al dominio real, los particulares necesitaban de la autorización de la Corona para proceder a la explotación de los fundos mineros.

En el año de 1387, Juan I, dictó una disposición legal en la que se establecía la libre explotación, pero sin destruir el real dominio que la ley anterior consagraba:

"Por quanto Nos somos informados que estos nuestros Reynos son abastados y ricos de minero: Por ende por hacer gracia y merced a los dichos nuestros Reynos y vecinos y moradores de la Ciudad y Villas y lugares de ellos, y eclesiásticas personas que como quier que Nos, o los Reyes ende los venimos, en los privilegios que se han dado de mercedes se han reservado para Nos mineros de oro y plata, y de otros cualesquier metales, es nuestra merced de aquí en adelante todas las dichas mineras de oro y plata, y azogue y de estaño y de piedras y de otros metales: y que los puedan otros si buscar y cavar en otros cualesquier lugares no haciendo perjuicio unos y otros sin buscar y cavar en otros cualesquier lugares no haciendo perjuicio unos y otros en los cavar y buscar, faciendolo con licencia de su dueño; y de todo lo que se hallare de los dichos minereos, y se sacare, se parte de esta manera: lo primero, que se entregue y parte dello el que lo sacare, de toda la costa que hiciere en cavar y la saca: y en lo que sobrare sacada dicha costa, la tercia parte sea para el -

que lo sacare y las otras dos partes para Nos..."*

Lo importante de esta Ley es que demuestra que no sólo la plata y el oro estaban sujetos al régimen minero, sino que se incluía a otros muy diversos metales.

b) Epoca Colonial.

El 9 de diciembre de 1526 se expide la primera disposición-legal sobre la materia, en esta época, en la que se expresa:

"Sin perjuicio del dominio radical y directo de las minas y minerales incorporados en su Real Corona, pudiesen sacar oro y plata, azogue y cualquier otro metal en todas las minas que hallasen y donde quisieren y a bien tuvieren recoger los metales y labrarlos sin ningún género de impedimento, con sólo lo indispensable de dar la noticia o cuenta al Gobernador y oficiales reales de la Provincia, jurando que el que así adquiriera vendrá a manifestarlo y fundirlo personalmente, para que verificado, fuera su Majestad enterado de su real quinto..."

Con esta disposición los derechos que se conceden al usuario de un fundo minero, se limitaban a la facultad que se le reconocía de "recoger los metales y labrarlos sin ningún género de impedimentos".

"La importancia histórica y jurídica -dice Manuel de la Peña- que tiene la Real Cédula de 1526 es que demuestra que en América jamás estuvo incorporada la veta al dominio de la superficie, ya que el dominio de la tierra se transmitía a los particulares y el de la veta, aunque se concedía su explotación a los particulares, se concedía sin perjuicio del dominio radical y directo que seguía incrustado en la Corona..."^{16/}

Además son dignas de mención las Ordenanzas de los años --- 1559 y 1584, que dictó Felipe II durante su reinado. En las primeras se proclamaba el dominio radical de la corona sobre el subsuelo, de tal suerte, que todas las minas de oro, azogue y plata dondequiera que se encontrasen pertenecían al real patrimonio.

Don Francisco J. Gamboa, considera (haciendo un exámen de estas Ordenanzas) que las minas situadas en lugares públicos pertenecían a la Corona y las que se encontraban en fundos privados a los dueños del suelo; regía, según él, lo que actualmente se -

*Ley 3, Título 15, Libro 6R

16/ Citado por SARMIENTO Rocha H., pag. 21

denomina sistema de accesión.

En el año de 1783 se dieron a conocer las Ordenanzas de ~~1783~~ Aranjuez, que fueron las últimas disposiciones sobre minería dictadas por la Corona Española en la época colonial. En el título V: "Del dominio radical de las minas: de su concesión a los particulares; y del derecho que por ésta deben pagar", establece:

"Artículo 2º.- Sin separarlas del Real Patrimonio (las minas) las concedo a mis vasallos en propiedad y posesión, de tal manera que puedan venderlas, permutarlas, arrendarlas, donarlas, dejarlas en testamento por herencia o manda, o de cualquier otra manera enajenar el derecho que en ellas les pertenezca en los términos que lo posean, y en personas que puedan adquirirlo..."

"Artículo 3º.- Esta concesión se entiende bajo dos condiciones: la primera, que hayan de contribuir a mi Real Hacienda la parte de metales señalada; y la segunda, que han de labrar y disfrutar las minas cumpliendo lo prevenido en estas Ordenanzas, de tal suerte que se entiendan perdidas si se falta al cumplimiento de aquéllas en que así se previniere, y puedan concedérsele a otro cualquiera que por este título las denunciare..."

La obligación de llevar a cabo trabajos en la mina está prevista en el título 9º, artículos 13 y 14. El primero de estos dice: "... que los dueños de minas, que no puedan o no quieran trabajarlas durante cuatro meses continuos, con cuatro operarios rayados y en alguna obra interior o exterior verdaderamente útil y conducente, pierdan por el mismo hecho el derecho que tenían a la mina..."

En este cuerpo legislativo se consagra como en las anteriores leyes la separación de la propiedad entre la superficie y los minerales que existían en el subsuelo concediéndose sobre éstos un derecho real de propiedad, toda vez que los concesionarios podían disponer de ellos de una manera absoluta. Por lo demás, continúa con la tradición hispana de reconocer como principios fundamentales:

- las minas pertencen al soberano
- éste las concede a sus vasallos en propiedad privada y sujeta a condición
- las minas deben ser trabajadas.

c) Epoca Independiente.

A la consumación de la Independencia, continuaron vigentes-

las leyes españolas sobre minería, ello debido a que los Tratados de Córdoba (24 de agosto de 1821) en los que se pactaba la Independencia de México, se acordaba que gobernara una Junta Provisional conforme a las disposiciones vigentes que no se opusieran al Plan de Iguala. Por esa razón siguieron rigiendo las leyes de minería dictadas por la Corona Española.

Las disposiciones españolas sobre minería, continuaron rigiendo como el único cuerpo de legislación minera de la República, ya que si bien en esa época se dictaron disposiciones sobre impuestos y actos que rigen la manera de explotación y beneficio de las minas, tales disposiciones en nada afectaron a la legislación minera sustantiva*.

En nuestro Código Civil de 1870, se estableció que se siguiesen observando las Ordenanzas de Minería (art. 711).

Con la promulgación del Código de Minas (1884), se derogó este artículo del Código Civil y con ello las Ordenanzas de Minería.

* Por ejemplo el 13 de febrero de 1822 se expidió un decreto que abolió los derechos de diezmo y señoría sobre los metales preciosos y estableció como única contribución la de 3% sobre el valor del oro y de la plata.

Otra disposición de mucha trascendencia fué la dictada por el Supremo Poder Ejecutivo el 8 de octubre de 1823, la cual concedió a los extranjeros el derecho de pactar avíos con dueños de minas y adquirir acciones.

Más tarde, el 11 de marzo de 1824 se expidió una ley que permitía a los extranjeros la adquisición de propiedades raíces entre ellas las minas.

Es importante también, hacer notar que fundamentándose en la Constitución de 1857 (la cual establecía que todo aquéllo no-reservado expresamente a la Federación correspondía a los Estados), las Entidades Federativas legislaron sobre materia minera, expidiendo disposiciones divergentes e inconvenientes. Como excepción a las leyes desfavorables de los Estados, debemos contar a el Código de Minería de Hidalgo y al de Durango, así como algunas leyes protectoras del Estado de Oaxaca. Ante ello, la unificación legislativa se veía como un imperativo; así se fundamenta la reforma constitucional (fracción X del artículo 72), de diciembre de 1833, en la que se estableció: "El Congreso de la Unión tendrá facultades: X.- Para expedir Códigos obligatorios en toda la República, de Minería y Comercio, comprendiendo en este último las instituciones bancarias..."

ría; aunque quedaron vigentes en algunos aspectos (como sucedió con las disposiciones relativas al dominio nacional en los minerales propiamente dichos y la necesidad de la concesión por parte de los particulares para explotarlas), contraviniendo con ello al artículo 218 que disponía se derogaran todos los ordenamientos sobre el ramo de la minería aún cuando no fueran contrarios a este Código.

El Código de Minas, sobresale entre otras leyes, por las innovaciones que introduce y que afectaron sobre todo al régimen jurídico de los combustibles minerales.

Sobre el particular el artículo 10 de dicho código prevé:
"Son de exclusiva propiedad del dueño del suelo quien por lo mismo sin necesidad de denuncia ni de adjudicación especial podrá explotar y aprovechar:

I.- Los criaderos de las diversas variedades de carbón de piedra.

II.- Las substancias no especificadas de la fracción II del artículo 19 que se encuentren en pláceres, como el hierro, el estaño y demás minerales de acarreo.

III.- Las sales que existan en la superficie, las aguas puras y saladas, superficiales o subterráneas; el petróleo y los minerales gaseosos o de aguas termales..."

Comentando estas reformas introducidas por el Código de Minas el Lic. Manuel de la Peña, comentó: "Al parecer no fueron necesidades de la industria las que motivaron ese cambio de régimen sino concupiscencias personales de altísimo funcionario", y es lo peor que ella logró dividir en opiniones a los jurisperitos y produjo consecuencias funestas que aún hoy se vienen resintiendo..."^{17/}

En realidad este precepto logró dividir la opinión de los estudiosos del Derecho de aquella época, en cuanto a su alcance, porque mientras unos veían en el texto legal un derecho nominal, igual al que los dueños de la superficie tienen en sus fundos, hubo además quienes encontraron un precedente, de esas disposiciones, en las que sobre el carbón de piedra se expidieron en España antes de terminar el siglo XVIII las que, según afirman, nunca dejaron de regir en México.

Hay quienes consideran, actualmente, que este precepto no concedía sino una facultad preferencial a los dueños de la super

*Obviamente se refiere a la actitud asumida por el entonces Presidente de la República, Gral. Manuel González.

^{17/} Citado por SARMIENTO Rocha H., pag. 23

ficie, nunca un dominio que según la Filosofía del Derecho, no existe ni puede existir en bienes que están fuera del comercio, por ello, afirman, no puede verse en esas palabras la cesión a los particulares del Dominio Soberano que resguarda los bienes "nullis", sino un ejercicio de ese dominio que el pueblo ejercitó concediendo a los dueños de la superficie el derecho de explotar el subsuelo petrolífero de sus fundos sin necesidad de denuncia o adjudicación especial.

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

"Art. 3º.- La propiedad de las minas, pláceres, haciendas de beneficio y aguas, a que se refiere el artículo 1º se adquiere en virtud del descubrimiento y denuncia, mediante concesión hecha por la autoridad respectiva, conforme a las reglas y bajo las condiciones que en adelante se fijan en el presente código..

"Art. 4º.- La ley concede a los particulares, conforme al artículo anterior, la propiedad de las minas por tiempo limitado bajo condición de trabajarlas y explotarlas según los preceptos de este Código y de los reglamentos que se dicten para su ejecución, a fin de proveer a la conservación de las minas y seguridad de los trabajadores...

"Art. 7º.- La propiedad minera adquirida conforme a este código, se transfiere libremente, como cualquiera otra propiedad raíz..."

La posesión y propiedad que se adquiere en las minas, de acuerdo al artículo 13 de este código, se entiende sólo para lo que hubiese en lo interior y no de la superficie, la cual continúa bajo el dominio de su propietario, salvo la parte que fuere ocupada por el minero, conforme a los artículos anteriores.

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

El 6 de julio de 1887, se dictó la Ley de Protección Industrial, con la finalidad de contrarrestar los daños que venía re-sintiendo la minería bajo la vigencia del Código Nacional de Minería. Esta Ley de Protección Industrial permitió al propietario de las minas celebrar con el Ejecutivo Federal contratos para la exploración y explotación de distintos fundos mineros ubicados dentro de una misma zona, obligándose el particular a invertir determinado capital y utilizar los servicios de cierto número de obreros, a cambio de lo cual, podía realizar sus operaciones de explotación en cualquier lugar de la zona, pero sin que incurriera en falta por no haber trabajado todas y cada una de las minas.

Para evitar los pleitos que surgían con motivo de los denuncios que se hacían de minas abandonadas, se expidió el 14 de junio de 1892 un Nuevo Código de Minería, el que entre otras cosas:

- equiparó la propiedad minera a la propiedad común, hasta donde ello era posible y declaró que aquélla era "irrevocable y perpetua".

- sustituyó los trabajos regulares (obligación esencial de acuerdo a las anteriores disposiciones) por el pago de un impuesto, permitiendo la explotación de la mina tal como conviniera a los intereses de cada uno de los propietarios "tenían plena libertad industrial".

- suprime las Diputaciones de Minería, con lo cual desapareció de la escena, para siempre, a los tribunales mineros especiales.

Entre otros artículos de este código, sobresalen:

"Art. 1º.- La propiedad minera en los Estados Unidos Mexicanos se registrará por las siguientes bases, que reglamentará el Ejecutivo, de acuerdo con sus facultades constitucionales...

"Art. 3º.- Las substancias minerales para cuya explotación es indispensable, en cada caso, la concesión correspondiente, -- son las que enseguida se enumeran, cualquiera que sea la naturaleza, forma y situación de los criaderos respectivos...

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

Art. 6º.- El título primordial de la propiedad minera que -

se adquiera nuevamente, será el que expida la Secretaría de Fo--
mento de conformidad con las prescripciones de la ley...

"Art. 7º.- La propiedad minera, excepto en el caso de los -
pláceres o criaderos superficiales, se entiende sólo respecto --
del subsuelo y no de la superficie, la cual continuará bajo el -
dominio de su propietario, menos en la parte de ella que necesi-
ta ocupar el minero en el o los casos y con las condiciones que-
establece el artículo 11 de este título...

"Art. 11.- Los concesionarios de minas se concertarán libre
mente con los dueños del terreno superficial, a fin de ocupar la
parte de éste que necesite...

"Art. 18.- Obtenida la aprobación de minas se concertarán en
del expediente y expedido el título de propiedad a favor del con
cesionario, entrará éste en posesión de las pertenencias, sin --
que se necesite para ello de ninguna otra formalidad..."

Por último, sólo queda aclarar que esta ley enumera limita-
tivamente tales substancias, y declara que el dueño del suelo ex
plotará libremente las demás. El petróleo y el carbón de piedra,
así como el fierro y estaño de acarreo, continúan excluidos del-
régimen minero, es decir, del régimen de dominio público.

Como legislación complementaria a la anterior, el 6 de ju-
nio del mismo año se expidió la "Ley de Impuestos a la Minería",
estableciendo un Impuesto Federal sobre la propiedad de las mi-
nas.

La Ley Minera de 1909 vino a substituir a la de 1892, aun--
que fué expedida el 25 de noviembre, entró en vigor el 1º de ene-
ro de 1910. Esta ley conserva los lineamientos de la anterior,
pero vuelve a establecer, de una manera clara y concreta el domi
nio directo de la Nación sobre los yacimientos minerales:

"Art. 1º.- Son bienes del dominio directo de la Nación y es
tán sujetos a la disposición de esta ley:

I. los criaderos de todas las substancias inorgánicas que -
en vetas, en mantos o en masas de cualquier forma constituyan de
pósitos, cuya composición sea distinta de las rocas del terreno,
como los de oro, plata, platino...

"Art. 7º.- El dueño del fundo minero tiene derecho de ex--
traer y aprovechar todas las substancias de las comprendidas en-
el artículo primero que se encuentran en la superficie o en el -
subsuelo del fundo minero...

"Art.10.- La propiedad minera se adquiere originariamente de la Nación, mediante título expedido por el Poder Ejecutivo -- por conducto de la Secretaría de Fomento, previo el denuncia y -- demás requisitos establecidos por la ley...

"Art. 51.- La propiedad minera caducará por falta de pago -- del impuesto, en los términos que establece la ley respectiva".

Debemos hacer notar que la enumeración de substancias minerales incluídas en sus disposiciones no es limitativa como en la de 1892, sino enumerativa, siendo en cambio limitadas las substancias de la propiedad del dueño de la superficie.

El 14 de septiembre de 1916, Venustiano Carranza*, en su carácter de Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, expidió -- un Decreto en el que impuso a todos los dueños de minas la obligación de trabajarlas, bajo la pena de caducidad en caso de no -- hacerlo así; también dispuso que las empresas mineras, que hubie -- ran paralizado labores, las iniciáran nuevamente dentro del pla -- zo que para ese objeto se les concedía.

Todo un acontecimiento legislativo ocurrió bajo la vigencia de la Ley Minera de 1909: la promulgación de nuestra actual Constitución Política, el 5 de febrero de 1917, la cual sobre el tema que analizamos, su artículo 27, dispone:

Párrafo Primero: "La propiedad de las tierras y aguas com -- prendidas dentro de los límites del territorio nacional, corres -- ponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el -- derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares --- constituyendo la propiedad privada...

Párrafo Cuarto: "Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los minerales o substancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales -- de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la In -- dustria; los yacimientos de piedras preciosas de sal de gema y -- las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los pro -- ductos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su ex -- plotación necesite trabajos subterráneos; los fosfatos sucepti -- bles de ser utilizados como fertilizantes; los combustibles mine -- rales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos...

* Mucho se ha discutido si Venustiano Carranza tenía o no facultades para expedir este decreto, recordemos que él se autonombró "Jefe del Ejército Constitucionalista".

El Párrafo Sexto, concluye: "En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible, y sólo podrán hacerse concesiones por el Gobierno Federal a los particulares o sociedades civiles o mercantiles constituídas conforme a las leyes mexicanas, con la condición de que se establezcan trabajos regulares para la explotación de los elementos de que se trata, y se cumplan con los requisitos que prevengan las leyes..."

Es notorio que este precepto constitucional vuelve a la tradición jurídica de las leyes de tipo colonial, en cuanto reafirma la doctrina del "Dominio Radical", o Dominio Directo de la Nación, sobre los recursos minerales.

"Es muy de extrañarse -afirma Sánchez Mejorada- que haya -- querido dársele al artículo 27 constitucional en la materia, y -- no ciertamente por sus autores ni por sus comentadores inmediatos, sino muchos años más tarde, un alcance de innovación y reforma que no tiene; lo cual sólo se explica por ignorancia de la tradición jurídica nacional..."^{18/}

No obstante a la necesidad que existía de la reglamentación de este precepto constitucional en esta materia, durante más de nueve años continuó en vigor la entonces vigente Ley Minera de 1909 y fué hasta el 3 de mayo de 1926 cuando se expidió la primera Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en su parte relativa a minas, este ordenamiento fué denominado Ley de Industrias Minerales.

En su exposición de motivos, esta ley confirma la opinión -- de que el artículo 27 no innovó sino sólo restauró los antiguos principios. En ella dicen sus autores, entre otras cosas:

"El régimen especial que en la propiedad minera estableció una legislación intermedia, que, olvidando las viejas tradiciones jurídicas y sin tener en cuenta las necesidades vitales de la industria creó intereses cuantiosos, que se juzgaron lastimados por la novísima constitución la cual hizo resurgir los principios multiseculares que habían llevado a la minería por la vía del progreso; la idea básica del Código ha sido establecer de acuerdo con la Constitución, el dominio directo de la riqueza mineral, principio que además, es el mejor medio de poner al alcance de todos, la introducción al comercio de esas riquezas, de las que decía el ilustre Gamboa: "... por ser esos bienes no des

^{18/} Op. Cit., pag. 19

preciables sino los mejores de la tierra, piden al soberano por-
dueño para que los conceda en plena propiedad a los capacitados-
para adquirirlos...". su fin es pues la pública utilidad". En la
misma exposición de motivos se estableció su principal finalidad
que fué la de terminar con la incertidumbre existente, esclare-
ciendo los derechos que establecían las concesiones; y evitar cog-
tosos pleitos.

Esta ley exigió trabajos regulares, los cuales consistían -
en exigir un mínimo de producción periódica; además determinó en
tre otras cosas:

- las substancias sujetas al régimen de la ley eran todas -
aquéllas distintas de las rocas del terreno; enumera limitativa-
mente lo que corresponde al dueño de la superficie. Divide las-
substancias minerales en dos grupos con efectos legales distin-
tos: las que corresponden a la industria minera y las que corres-
ponden a las industrias minerales diversas. El petróleo y demás hi-
drocarburos quedan excluidos de la ley*.

- establece dos clases de concesiones ordinarias, las de ex-
ploración, de carácter preliminar y las de explotación. Crea, a-
demás, otros dos tipos de concesiones especiales: las que se o-
torgan preferentemente al dueño de la superficie para proteger y
la explotación que esté haciendo de substancias del suelo; y las
confirmatorias semejantes a las del ramo petrolero, que recono-
cen el derecho preexistente del dueño de la superficie o su cau-
sahabiente sobre el carbón de piedra, los hierros o estaños de a
carreo y otras substancias que la legislación anterior considera-
ba como de libre explotación. Establece, también, concesiones pa-
ra haciendas o plantas de beneficio, para el almacenamiento y el
transporte de minerales.

- exige la constitución de un depósito por el concesionario
proporcionado a la extensión del lote minero o a la importancia-
de la planta de beneficio, para garantizar el cumplimiento de --
las obligaciones que le impone la concesión, depósito que se a-
plica al Fisco en caso de incumplimiento.

- prohibía el traspaso de la concesión sin previo permiso -
de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo. Esta a menos-
de haber razón legal para negarla, tenía que concederla.

- no se podía -bajo su amparo- otorgar concesiones mayores-
de cien pertenencias (hectáreas) en el ramo de minas ni mayores-
de cuatrocientas en el de industrias minerales diversas.

- la duración de las concesiones de exploración era de cin-
co años (máximo). Las de explotación de treinta años, que po-
drían ser prorrogados.

* Los cuales son reglamentados por la Ley del Petróleo expedida-
el 26 de diciembre de 1925 y reformada en 1927.

- era causa de caducidad la falta de comprobación de la producción mínima o la falta de comprobación de las inversiones --- (cuando se trataba de una concesión de exploración). Estableció que los terrenos amparados por concesiones anteriores a su vigencia no necesitaban la expedición de nuevos títulos "mientras no caducaran de acuerdo a sus respectivas leyes".

Las críticas a las que dió origen la Ley de Industrias Minerales, trajeron como resultado, a los 4 años de su vigencia, su sustitución por la Ley Minera del dos de agosto de 1930.

Esta nueva ley procuró remediar los principales inconvenientes de la que abrogó:

- unificó las dos ramas de la industria minera
- suprimió las concesiones de almacenamiento y transporte
- suprimió la concesión preliminar obligatoria de exploración, creando en cambio, como opcional, la de cateo
- suprimió los depósitos de garantía
- suprimió la limitación de vida de la concesión, así como la limitación de la superficie que amparaban
- substituyó la obligación de comprobar una producción mínima por la de invertir cierta cantidad en salarios de trabajadores, cuyas actividades estuviesen encaminadas al fin de la concesión
- restableció como causa de caducidad la falta de pago del impuesto, a la que se añadió, la falta de comprobación de trabajos regulares
- por último, dado que ya existían varias concesiones concedidas al tenor de distintas legislaciones, determinó que cada uno de esos grupos de concesiones sólo caducaría por las causas establecidas en las mismas leyes.

En general -afirma Sánchez Mejorada- según la exposición de motivos, esta ley de 1930 contenía preceptos más liberales, ya que imponía menores obligaciones y otorgaba mayores derechos y facultades.

Desde el acceso del Gral. Abelardo Rodríguez a la Presidencia de la República (1933), se acentuaron en el país las tendencias socializantes hacia un mayor intervencionismo del Estado en la actividad económica. Sus opiniones en materia minera* las expresó expidiendo el 20 de agosto de 1934 un Decreto que introdujo modificaciones importantísimas al régimen minero de la Ley vigente. Entre otras cosas, este Decreto:

*Expuestas en la Segunda Convención del Partido Nacional Revolucionario, celebrada en la Ciudad de Querétaro.

- limita la extensión de los lotes mineros a un máximo de 100 pertenencias, excepto tratándose de carbones minerales, en que el máximo es de 1,000.

- introduce la obligación para las haciendas de beneficio de servicio privado como de servicio público, de reservar el 20% de su capacidad para el público.

- prohíbe a los dueños de haciendas de beneficio que las desmantelen en todo o en parte sin previo permiso de la Secretaría de la Economía Nacional, la que podía negarlo si el tratamiento de los minerales del público cubre el costo de operación de la hacienda, caso en el cual la Secretaría podía autorizar a la Comisión de Fomento Minero, para que la adquiriera.

- da preferencia sobre otras simultáneas, a las solicitudes de concesión minera presentadas por sociedades cooperativas.

- autoriza al Ejecutivo Federal, para crear las Reservas Mineras Nacionales*.

- por último, el Decreto, creó la Comisión de Fomento Minero, que es un órgano oficial descentralizado al que señalará substancialmente como objeto, la ayuda a los pequeños mineros y cooperativas mineras, mediante la implantación de rescates o establecimiento de compra de minerales, instalación de plantas metalúrgicas regionales de servicio público; hacer préstamos refaccionarios a cooperativas mineras o empresas nacionales para establecer rescates cooperativos de minerales y plantas metalúrgicas; la elección de empresas con las que el Estado contrate la explotación de zonas de reserva nacional.

Antes de terminar su período presidencial, el Gral. Rodríguez incluyó en las reservas mineras nacionales los terrenos libres en que pudieran explotarse: oro, cobre, antimonio, selenio, mercurio, glucinio, aluminio, manganeso, cromo, platino, minerales radioactivos, carbones minerales, hierro, bismuto, calcio, vanadio, molibdeno, tungsteno, minerales raros, grafito, asbesto, magnesita, fosfatos, nitratos y piedras preciosas.

*Las cuales, de acuerdo con el capítulo XIII de dicho Decreto, tienen como objetivos:

I. Promover y fomentar la explotación de recursos minerales en zonas aisladas, inexploradas o abandonadas, concediéndolas por concesiones especiales...

II. Procurar que los mineros en pequeño y las sociedades cooperativas desarrollen actividades mineras en regiones que presenten perspectivas de explotación comercial y que respondan a su capacidad económica...

III. Llevar a cabo y regular la explotación de sustancias minerales cuando por circunstancias especiales sea necesario..."

Por lo que hace al Gobierno del Gral. Lázaro Cárdenas, a diferencia de lo ocurrido en el ramo del petróleo, durante su administración no se expidieron leyes importantes en materia de minas: "debe mencionarse tan sólo que el 31 de diciembre de 1938 creó el patrimonio de la Comisión de Fomento Minero, el cual se compondría de las reservas mineras que le asignara la entonces-Secretaría de la Economía Nacional, de bienes mineros del Gobierno Nacional, fondos que le asigne el Presupuesto de Egresos, etc.; y el Reglamento de la misma Comisión, de fecha 12 de enero de 1939, que en realidad sólo se refiere a la integración y funcionamiento interno de la misma... por último, con fecha 4 de abril de 1939 expidió un Reglamento sobre Concesiones Especiales en Reservas Mineras Nacionales, que algunos irónicamente llaman "Ley Minera Nº 2", porque establece para ellas principios completamente distintos de los de la Ley Minera propiamente tal..."¹⁹⁷

El 23 de diciembre de 1941 se expidió un nuevo Reglamento de Reservas Mineras Nacionales.

El 31 de diciembre de 1943 fueron aprobadas por el Congreso de la Unión una serie de reformas a la Ley Minera de 1930, las cuales, entre otras situaciones, establecen:

- la obligación de demostrar la existencia de un yacimiento mineral para poder obtener una concesión de cateo.
- como causas de caducidad de todos los lotes mineros, la falta de comprobación de trabajos regulares.
- impone a todas las haciendas de beneficio, que por estar en servicio antes de 1926 no necesitaban concesión, la obligación de obtenerla.
- etc.

El 31 de diciembre de 1957, se crea el Consejo de Recursos Naturales No Renovables (hoy Consejo de Recursos Minerales), como un organismo dentro del poder ejecutivo federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios.

Entre otros, el Consejo de Recursos Naturales No Renovables, tenía como objetivos:

- la exploración geológica minera y la cuantificación de los Recursos No Renovables a que se refiere el párrafo cuarto del artículo 27 constitucional.
- expresar su opinión a la entonces-Secretaría de Industria y Comercio sobre las zonas o sustancias que debían constituir reservas nacionales, previa publicación de la declaratoria respectiva.

- opinar sobre las Reservas Nacionales actuales y las que en lo futuro se constituyan ; a la determinación de la forma en que deban explorarse y explotarse, tanto cuando sean objeto de concesiones especiales como cuando se incorporen al patrimonio de la Comisión de Fomento Minero.

- actuar como órgano de consulta del Ejecutivo Federal en los problemas de exploración, explotación y conservación de los recursos naturales no renovables e intervenir, conjuntamente con la Secretaría de Industria y Comercio (hoy Secretaria de Patrimonio y Fomento Industrial), en todos los casos de convenios fiscales, emitiendo opinión razonada en relación con la procedencia y el monto de las reducciones fiscales.

- coordinar los trabajos de las entidades públicas que efectúen investigaciones de recursos naturales no renovables y hacer periódicamente el inventario de las aplicaciones de tales recursos, estimulando a los que se realicen o puedan promoverse en el país.

En época más reciente, el 6 de febrero de 1961, se expidió la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia de Explotación y Aprovechamiento de Recursos Minerales, la cual a decir de su exposición de motivos: "... es un paso importante en la historia minera de la nación. Este tránsito significa la evolución de un país subdesarrollado vendedor de materias primas a una nación industrializada en plena formación de sus recursos naturales..."

La Cámara Minera de México expresó, sobre esta ley:

" La nueva ley minera es el cambio más profundo que se ha operado en el régimen legal minero durante la historia de México independiente... el propósito de esta ley no es socializar o nacionalizar la minería, sino lograr su mexicanización, para que participe de ella como socio mayoritario el capital nacional, sin excluir la colaboración complementaria del capital extranjero..."^{20/}

Por nuestra parte debemos advertir, que ésta es la primera ley que enuncia la íntima relación que guarda la explotación de los recursos minerales con los ejidos en donde se localizan.

La Ley Minera Vigente, es la publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 22 de diciembre de 1975, denominada "Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Minera".

Esta ley reglamenta la exploración, explotación, beneficio y

aprovechamiento de las sustancias que constituyan depósitos minerales distintos de los componentes de los terrenos.

Además, continúa con el proceso de mexicanización de la minería, permitiendo al Estado una intervención decisiva en esta industria a través del Consejo de Recursos Minerales y de la Comisión de Fomento Minero, que son organismos descentralizados, así como por las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria.

Se reglamenta ampliamente la intervención de los particulares, sean personas físicas o morales, sin embargo la participación del ejido, desde el punto de vista legislativo, es oscura en esta actividad productiva.

Por otra parte, precisa la intervención que pueden tener -- los extranjeros, en esta industria, fijando las bases correspondientes. Al determinar cómo deberá integrarse el capital social se prevé que, como mínimo, el 51% deberá ser suscrito por cualquiera de las personas siguientes: personas físicas de nacionalidad mexicana, sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros, sociedades mexicanas, instituciones mexicanas de crédito, de finanzas y de seguros y sociedades mexicanas de inversión; la Comisión de Fomento Minero; las empresas de participación estatal mayoritaria; personas morales de carácter público; fideicomisos irrevocables, y los ejidos y comunidades agrarias de acuerdo con la Ley Federal de Reforma Agraria.

De otro lado, debemos advertir que, los artículos 3, 4, 11, 17, 19, 37, 38, etc., de esta Ley Minera, son de especial importancia para nuestro análisis, como más adelante podremos observar.

Obviamente no podemos dejar fuera de este Apartado al Código Agrario y a la actual Ley Federal de Reforma Agraria, de esta última, en especial los artículos 119, 120, 144, 145 y 185, que manifiestan la virtual posibilidad de los núcleos agrarios de aprovechar los recursos naturales no renovables que se localicen en sus terrenos.

Esta legislación con todo y que proyecta ideas de estructura agropecuaria para ejidos y comunidades, también abre la posibilidad de que sean explotados "aunque por economía complementaria", otros recursos naturales. En estas disposiciones intermedias, oscuras la mayor de las veces, es donde encontramos la "cointeracción jurídica" para impulsar el presente estudio.

Por último, queremos incluir en estos Antecedentes Legislativos, por la importancia que tiene para este trabajo, una breve reseña histórica de la hoy Subdirección de Recursos No Renovables Ejidales y Comunales.

Esta dependencia tiene como antecedente el "Programa de Abastecimiento de Materiales Ejidales de Construcción", creado en noviembre de 1972, en función de la disposición presidencial de dotar por medio del INFONAVIT y FOVISSSTE, de una vivienda adecuada a las necesidades sociales de los obreros del país y de los trabajadores del Estado.

Considerando el aumento de la demanda de materiales de construcción que habría de generar esa disposición y debido a que la gran mayoría de materiales para construcción se encuentra en terrenos ejidales y comunales y sobre todo ante la urgencia de incrementar la oferta de los mismos, el entonces Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, estructuró un equipo técnico y de promoción con la necesaria capacidad técnica y administrativa para iniciar de inmediato la localización de los materiales de construcción. Sus objetivos: implementar empresas ejidales que los explotaran, así como fomentar e impulsar la formación y desarrollo de industrias operadas por ejidatarios en asociación con el Estado, a este equipo se le denominó: "PAMEC".

En enero de 1975 se inició el "Programa de Desarrollo de Recursos No Renovables", el cual dependía directamente de la Subsecretaría de Organización y Desarrollo Agrario, que a su vez fue creada por Acuerdo Presidencial y dotada con las atribuciones contenidas en el Libro Tercero de la Ley ("Organización Económica del Ejido"), a fin de que fomentara el desarrollo de la industria rural y las actividades productivas complementarias o accesorias al cultivo de la tierra.

Ante tal perspectiva, el Programa de Desarrollo de Recursos No Renovables tuvo como objetivo fundamental otorgar asesoría técnica, legal y administrativa a los núcleos agrarios, para el aprovechamiento y explotación de sus recursos no renovables.

Dentro de sus funciones específicas estaban las de implantar industrias, hacer proyectos de prefactibilidad, ser intermediario en la obtención del financiamiento o crédito correspondiente y el de indicar a los núcleos agrarios la mejor forma de organización para la explotación y comercialización de esos productos.

Los objetivos de estos Programas se vieron virtualmente estructurados cuando con el artículo 41 del Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de septiembre de 1977, se creó la Dirección General de Recursos No Renovables Ejidales y Comunales.

El 19 de diciembre de 1980 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria Vigente, con él se estructuró orgánicamente a esta dependencia. En esta reestructuración la Dirección General de Recursos No Renovables Ejidales y Comunales se convirtió en Subdirección, la cual depende de la Dirección General de Infraestructura Agraria, que a su vez es dependiente de la Subsecretaría de Planeación e Infraestructura Agraria.

El artículo 18 de este Reglamento prevé:

"La Dirección General de Infraestructura Agraria tendrá las atribuciones siguientes:

I.- Asesorar para el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones a los ejidatarios y comuneros para el aprovechamiento y explotación racional de los... recursos no renovables... que existan en los ejidos y comunidades;

II.- Promover la capacitación agraria entre los miembros de ejidos y comunidades, cuando se trate de establecer industrias - que exploten recursos no renovables...

III.- Colaborar en la planeación de sistemas de organización agraria para cada empresa ejidal o comunal que se establezca...

IV.- Asesorar y participar en la elaboración de los contratos o convenios que celebren los ejidos y comunidades, ya sea entre sí o con terceros;

V.- Intervenir en la vigilancia de la operación de las empresas ejidales o comunales dentro del área de su competencia;

VI.- Realizar aquéllas funciones que las disposiciones legales confieran a la Secretaría que sean afines a las señaladas en las fracciones que anteceden y que le encomiende el Secretario".

CAPITULO SEGUNDO

"LOS RECURSOS NATURALES NO RENOVABLES Y SU APROVECHAMIENTO"

A) LOS RECURSOS NATURALES NO RENOVABLES EJIDALES.

En el capítulo precedente hemos denotado la importancia que ha revestido para la historia de nuestro país, la explotación de los recursos naturales no renovables, sin embargo, hasta ahora - hemos omitido un estudio particular, desde un punto de vista terminológico. En otras palabras, ¿qué debemos entender por recursos naturales?, qué por recursos naturales no renovables? y más aún ¿qué por recursos naturales no renovables ejidales?. Responder a estos cuestionamientos será la tarea del presente capítulo

a) Recurso Natural.

Debemos entender por "recurso natural", de acuerdo al maestro G. Cabanellas: "... las materias primas explotadas y fuentes de energía o riqueza no utilizadas todavía, aún constanding que la naturaleza de un país posee o proporciona. Las minas, los bosques, cursos de agua, animales salvajes y cuantos elementos dependen en su producción o existencia del trabajo del hombre (necesario, sí, para aprovecharlos) son los recursos naturales de un territorio; a los que por extensión se suelen agregar los de explotación habitual: ganadería, agricultura y otros..."^{21/}

Véase que la conjugación del elemento con la posibilidad de que éste sea aprovechado por el hombre es lo que ha venido a formar el concepto que actualmente se tiene de "recurso natural". De esta manera, podemos concluir que: recursos naturales son todos los bienes que existen en la naturaleza susceptibles de que el hombre los utilice actual o potencialmente.

"Los recursos naturales -advierde Marín González# como bienes que constituyen un caudal de riqueza, frente al hombre se -- presentan como satisfactores de sus elementales y más superfluas necesidades; delante de ellos el hombre debe ser cauteloso al aprovechamiento con el objeto de que su empleo inmoderado no traiga consigo bien su inaprovechabilidad o su total agotamiento. Su conservación, correcta y racional aprovechamiento son principios que deben orientar su reglamentación, es decir, su régimen jurídico..."^{22/}

b) Recurso Natural No Renovable.

Los recursos naturales no renovables se determinan así porque existen en la naturaleza en una cuantía fija "carecen de la propiedad de incrementarse o reproducirse (para compensar de esa manera la disminución originada por su explotación) y en conse--

^{21/} "Diccionario de Derecho Usual", pag. 497. El subrayado es -- nuestro.

^{22/} "Régimen Jurídico de los Recursos Naturales", pag. 21

cuencia no pueden utilizarse indefinidamente..."^{23/} En otras palabras, los recursos naturales no renovables pueden definirse como aquéllos que existen en cantidades fijas en la naturaleza y disminuyen en razón directa del aprovechamiento que de ellos se hace.

Se ha dicho que el origen de estos recursos puede ser mineral (como los metales y las rocas ígneas) u orgánicos (como el petróleo, la hulla y las rocas fosilíferas), sin embargo, independientemente de su origen, es necesario advertir que dada su existencia en cantidad fija y limitada en la naturaleza, es necesario encauzar su aprovechamiento dentro de una línea de racionalidad y prudencia.

Recordemos que para nuestro país ha sido una amarga experiencia el abuso con que se han explotado estos recursos y que ello debe provocar un tratamiento jurídico escrupuloso para llegar a una buena reglamentación, con la que se logre un aprovechamiento racional de estos recursos y una equitativa distribución de la riqueza que generan.

c) Recursos Naturales no Renovables Ejidales.

Cuando incursionamos en el universo de los "recursos naturales no renovables ejidales", no sólo nos invade la inquietud de comprender el alcance que ésta terminología implica, sino también la de determinar si su análisis forma parte de alguna área de estudio del Derecho Agrario.

El término "ejidales", aclaremos, se utiliza en forma convencional, ya que denota un alcance mayor al que literalmente expresa, es decir, con él comprendemos tanto los recursos no renovables ejidales como los comunales; y no es que "ejido" y "comunidad" puedan crear cierto grado de confusión, desde un punto de vista conceptual, aún cuando los dos inciden en ser núcleos agrarios, sino que el término "ejidales", hoy por hoy, en cualquier nivel, es el que más se utiliza cuando se pretende hablar no sólo de los núcleos de población beneficiados con alguna dotación, sino también de aquéllos a los que se les ha titulado y confirmado la posesión de bienes comunales.

Mas, sin convencionalmente utilizamos este término ("ejidales"), para enunciar a los estrictamente ejidales y a los comunales, debemos advertir, que él mismo, también implica una limita-

ción, ésto en el sentido de que con la terminología: "recursos no renovables ejidales" no comprendemos a los que pudiesen existir en Colonias Agrícolas o en los Nuevos Centros de Población, lo que se comprende desde un punto de vista objetivo, si pensamos que la finalidad de estos entes jurídicos determina un reacomodo de la población campesina de México, en lugares hasta hoy escasamente poblados, susceptibles de ser aprovechados en actividades agropecuarias, fundamentalmente.

Por otra parte, es necesario aclarar que no es un capricho el querer restringir este análisis jurídico a los recursos no renovables de los núcleos agrarios, ejidos y comunidades, ello se desprende de una realidad jurídica (legislación), la cual nos lleva a establecer que "sólo "existen" recursos no renovables en ejidos y comunidades".

Sin embargo, debemos advertir, la afirmación anterior es peligrosa (pudiendo llegar a ser absurda) si la abordamos superficialmente, pensemos por ejemplo que no sólo en Colonias Agrícolas o Nuevos Centros de Población pueden existir recursos de este tipo, sino aún más, que en propiedades particulares los hay.

En otras palabras, lo que se pretende significar con ese término es algo más importante que el delimitar el ámbito espacial en que incidirá nuestro análisis y es el de poder describir con dicho concepto, los recursos no renovables que son propiedad de ejidos y comunidades, en este sentido, delimitar a través de esta lente conceptual los recursos no renovables que están a disposición de los núcleos agrarios señalados.

Lo anterior nos lleva a un análisis más profundo, o si se pudiera decir, más jurídico, que el realizado hasta ahora, es decir, nos lleva a establecer la distinción entre los materiales concesibles y los que no lo son, algo que abordaremos en el siguiente punto. Por lo pronto trataremos de responder a la segunda cuestión planteada en esta primera meditación: ¿el aprovechamiento de los recursos no renovables ejidales es materia de estudio del Derecho Agrario?

Sobre el particular, sin hacer distinción alguna de materia les concesibles y no concesibles, el maestro Mendieta y Nuñez, al tratar de fijar los alcances del término "agrario", a la letra expresa: "... es indispensable fijar, ente todo, la extensión del término agrario para exponer un concepto sobre Derecho Agrario. La palabra mencionada viene del latín "agrariu", de "ager": campo. En otras palabras, se refiere a las normas legales que ri

gen toda relación jurídica cuyo objeto es la tierra como propiedad o como fuente económica de carácter agrícola, entendiéndose este carácter en su más amplio significado, es decir, en cuanto explotación de la tierra misma o de industrias inmediatamente conexas con esa explotación...

"... se ha querido dar a la producción agrícola -continúa- el Dr. Mendieta y Nuñez- una amplitud excesiva, J. B. Say, el -- clásico economista, la identifica con la extracción de los productos naturales, formados espontáneamente, sea o no merced al -- auxilio del hombre y comprendía por lo tanto la agricultura, además del pastoreo, la caza, la pesca y las llamadas industrias -- extractivas (de piedras y metales)... este concepto ha sido muy criticado. En realidad, según Demeyer, "la producción agrícola -- consiste en crear vegetales o animales, de tal modo que lo -- que se entiende comunmente por agricultura es el complejo de -- ciertos trabajos para crear seres orgánicos, vegetales o animales, o cosas directamente derivadas de estos seres orgánicos, o crearlos principalmente con el auxilio de la fuerza generadora -- de la tierra, sea como medio para el desenvolvimiento de esa -- fuerza o como base habitual del productor..."

"... en nuestro concepto -concluye- no sólo debe comprenderse dentro de la agricultura el cultivo de vegetales, sino también el simple aprovechamiento de los producidos espontáneamente por la tierra, cuando se hace de una manera sistemática..."

"... surge aquí la cuestión relativa a determinar si la caza, la pesca y la minería, son de índole agraria..."

"... la minería, sin discusión, escapa al dominio de lo agrario propiamente dicho, porque en lo general se dedica a la explotación del subsuelo y si se trata de substancias o materiales que se encuentran en la superficie, aún cuando podría decirse -- que corresponden al ager, nada tienen que ver con el concepto -- clásico de la agricultura..."

"... llegamos así a delimitar el concepto y contenido del Derecho Agrario concretándolo a leyes, reglamentos y disposiciones administrativas referentes a la propiedad rústica, a la agricultura, ganadería, sevicultura, aprovechamiento de aguas, crédito rural, seguros agrícolas, colonización y planificación..."²⁴⁷

A esta afirmación doctrinal, propuesta por el Dr. Mendieta y Nuñez: "la minería sin discusión escapa igualmente al dominio de lo agrario", debemos enfrentar, para llegar a una comprensión

²⁴⁷/ "Introducción al Estudio del Derecho Agrario", pags. 1, 2 y 3. El subrayado es nuestro.

global, la realidad factico-jurídica que se nos presenta.

Por una parte, es evidente que aún cuando la primera etapa de la Reforma Agraria en México (reparto y titulación y confirmación de tierras a núcleos agrarios) está llegando a su culminación, los campesinos no sólo pueden vivir de la agricultura o ganadería, más aún algunas ocasiones ni siquiera su fuerza de trabajo pueden emplear en estas actividades; nos enfrentamos, pues, a un agudo problema: la desocupación en el campo.

Porblema ese que se ha tratado de mitigar creando nuevas -- fuentes de trabajo para los campesinos, pensemos por ejemplo en el gran impulso que actualmente se ha dado para la creación de agroindustrias; o bien, canalizando dicho excedente de mano obra a otras actividades como lo son: la pesca, la explotación forestal, el turismo o la explotación de recursos no renovables. Esa es la verdad del hombre del campo, hoy por hoy debe aprovechar todos los recursos naturales con que cuenta, debe ser multifacético y no limitarse a una o dos actividades.

La explotación de los recursos no renovables ofrece al campesino otra perspectiva que debe ser abordada para mejorar su nivel, aclaremos adelantándonos un poco que, no importa que esa actividad la lleve a cabo el propio núcleo agrario o terceras personas, lo cierto es que debe conseguirse para el hombre del campo mexicano, hasta ahora marginado, el mejor bienestar, al que como todos tiene derecho.

Por la otra, la legislación agraria* prevé la posibilidad de que ejidos y comunidades se dediquen a otras actividades que trasciendan a las estrictamente agrícolas o ganaderas. El artículo 144 de la Ley Federal de Reforma Agraria, sobre el particular señala:

"La explotación industrial y comercial de los recursos no agrícolas, ni pastales, ni forestales de los ejidos y comunidades especialmente aquéllos que puedan aprovecharse para el turismo, la pesca o la minería, sólo podrá efectuarse por la administración del ejido en beneficio del núcleo de población, directamente o en asociación en participación con terceros, con sujeción a lo dispuesto por esta ley y conforme a las autorizaciones que en cada caso acuerden la asamblea general y la Secretaría de la Reforma Agraria".

Bajo estos lineamientos debe ser observada la posición doctrinal del maestro Mendieta y Nuñez y ante ello lejos de preten-

*Llamada por nosotros realidad jurídica.

der hechar abajo su opinión, tan sólo queremos señalar lo siguiente:

Si el Derecho Agrario en México, tiene como fuente formal - fundamental a la Ley, en este caso la Ley Federal de Reforma Agraria, lo que ésta dispone debe ser materia de estudio de aquélla rama del Derecho, es decir, que el aprovechamiento de los recursos no renovables se relacione con los núcleos agrarios nos impone, como estudiosos que somos del Derecho Agrario, el deber - no sólo de enunciar lo que la Ley dispone sobre el particular, - sino también, al partir de la realidad que se nos muestra, tratar de resolver los problemas que su aplicación acarrea.

Que la explotación de los recursos no renovables ejidales y comunales sea o no materia de estudio del Derecho Agrario, es totalmente ajeno a la necesidad que se tiene de incursionar en esta problemática que la realidad nos ofrece, podemos concluir.

B) EL DOMINIO DIRECTO DE LA NACION SOBRE EL SUBSUELO

Mucho se ha discutido, en relación a si el Constituyente -- del 16-17 confundió la terminología jurídica, por emplear erróneamente al redactar el Artículo 27 Constitucional, el término "dominio directo", en vez de utilizar el de "dominio eminente"*, para referirse a la potestad que guarda sobre determinados bienes la Nación.

Lo cierto para nosotros es que, el Constituyente utiliza -- "dominio directo" como sinónimo de "dominio público", el cual es caracterizado por la doctrina como: un conjunto de bienes cuyo titular es una entidad jurídica pública que los tiene afectados al servicio o al uso común bajo la reglamentación de normas de -

*El dominio eminente deriva de la propiedad originaria que la nación tiene sobre las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional; su esencia radica en la facultad que tiene la Nación de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público así como el de regular los recursos naturales susceptibles de apropiación, a fin de lograr una equitativa-distribución de la riqueza pública y cuidar de su conservación. En este sentido, el dominio directo no es mas que una consecuencia inmediata y directa del dominio eminente, o sea la efectividad en ejercicio de la soberanía que corresponde a la Nación.

derecho público que les otorga las cualidades de inalienables e imprescriptibles. El maestro Serra Rojas señala: "... los elementos que caracterizan a los bienes de dominio público son: a) se trata de bienes que forman parte del patrimonio nacional; b) su destino y aprovechamiento es de utilidad pública o de interés general; c) son bienes inalienables e imprescriptibles; d) el régimen jurídico que los regula es de derecho público y de interés social..."^{25/}

La Ley General de Bienes Nacionales, enuncia los bienes que se encuentran sometidos al régimen del dominio público, en su artículo segundo; entre estos destacan:

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

El párrafo cuarto del artículo 27 constitucional, a la letra 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 substancias que en vetas y mantos, masas o yacimientos constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marítimas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo* y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el derecho internacional".

En suma, el dominio público encierra un buen número de bienes, dentro de los cuales se encuentran diversos recursos naturales no renovables.

^{25/} "Derecho Administrativo", II Tomo, pag. 133

*Cabe hacer mención que dentro de estos recursos, sobre los que la Nación tiene un dominio directo, existen algunos, de tal manera importantes que su explotación debe llevarse a cabo directamente por la Nación, tal es el caso del petróleo. Ante tal circunstancia no se deja opción al Ejecutivo Federal de elegir a algún concesionario para su explotación; de ahí la justificación de un Organismo Descentralizado como es Petroleos Mexicanos.

En forma concreta la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Minera, describe así, esos recursos:

"Artículo 3º.- Constituyen depósitos minerales distintos de los componentes de los terrenos, las partes del suelo o del subsuelo susceptibles de producir elementos, sustancias o minerales tales como:

I. Minerales que contengan: antimonio, arsénico, azufre, berilio, bismuto, cadmio, cerio, cesio, cobalto, cobre, cromo, escandio, estaño, estroncio, galio, germanio, hafnio, hierro, indio, itrio, iridio, litio, magnesio, manganeso, mercurio, molibdeno, niobio, níquel, oro, osmio, paladio, plata, platino, plomo, radio, rodio, rubidio, renio, rutenio, selenio, talio, tántalo, telurio, titanio, torio, tugsteno, uranio, vanadio, zinc, zirconio, tierras raras, minerales radioactivos y pirita.

II. Los minerales no metálicos siguientes: ágata, andalucita, alunita, alumbres, anhidrita, apatita, asbesto, azufre, bariata, bauxita, bórax y boratos, brucita calcedonia, calcita no óptica cuando forme parte de un depósito del que se extraigan otras sustancias concesibles, calcita óptica, calestita, cianita, corundo, ciolita, cuarzo, con excepción del que se encuentre en depósitos de origen sedimentario y de las arenas de esta sustancia, diamante, diatomita, dumortierita, epsomita, espodumena, feldespato, con excepción del que se encuentre en depósitos de origen sedimentario, fluorita, fosforita y otros fosfatos, gemas-minerales, grafito, granete, guano, lepidolita y minerales de litio, magnesita, mica, mirabilita, nitrato de sodio, ópalo, pirofilita, sal de gema, sal común formada directamente por las aguas marinas y subproductos, sales de potasio, silimanita, sulfato de sodio, talco, troma, vermiculita, viterita, wollastonita, yeso y zircón.

III. El carbón mineral, las antracitas, los lignitos y las turbas..."

Estos recursos son los que han dado por llamarse "materias--concesibles", debido a lo establecido en el párrafo sexto --del artículo 27 constitucional, respecto a su explotación, que a la letra dispone:

"En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores el dominio de la nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante con-

cesiones otorgadas por el Ejecutivo Federal*, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes..."

En síntesis, por pertenecer al dominio público, gran variedad de recursos no renovables no pueden ser explotados por el -- propietario de la superficie (predio), sino es porque el Ejecutivo Federal le haya otorgado una concesión para tal efecto.

Es importante hacer notar aquí, la interpretación que la Dirección General de Minas, dependiente de la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, hace del artículo 3º de la Ley Minera, para precisar la variedad de materiales de los que se muestran como propietarios los titulares de la superficie; sobre el particular precisa:

"La Ley Minera vigente, al determinar los recursos no renovables, en su artículo 3º, no es limitativa, es tan sólo enunciativa. Respecto a la fracción I, de este precepto, debemos decir -- que los materiales ahí enunciados son todos los minerales metálicos, descubiertos hasta nuestros días en la naturaleza; pero en el supuesto de que se descubrieran nuevos elementos de este -- orden, también se computarían como concesibles. Por lo que hace a la fracción II, del mismo artículo, debemos recordar que ahí no se encuentran enumerados todos los minerales no metálicos concesibles. En forma concreta, esta Dirección, considera como minerales no metálicos concesibles, sin condición (no enumerados en esta fracción), a: la diatomita, el trípoli, la dolomita, la tiza y la perlita. Y como minerales no metálicos concesibles, pero -- condicionados a que su explotación se lleve a cabo por obra subterránea, a: las arcillas, bentonita, caolín y tierra fuller..."

Al respecto creemos que la Dirección General de Minas, en -- la práctica, sigue aplicando, aunque parcialmente, la fracción --

*El artículo 33 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su fracción I, determina:

"Corresponde a la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial:

"I. Poseer, vigilar, conservar o administrar los bienes de -- propiedad originaria, los que constituyan recursos naturales no renovables... siempre que no estén encomendados expresamente a -- otra dependencia..."

IV del artículo 1º de el Reglamento de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia de Explotación y Aprovechamiento de Recursos Minerales*, lo cual es a todas luces ilegal, ya que este instrumento jurídico quedo abrogado de acuerdo a lo dispuesto por el Artículo Segundo Transitorio del Reglamento de la Ley Minera Vigente, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de noviembre de 1976.

Por último, sólo nos queda señalar que de acuerdo al artículo 6º de la Ley Federal de Aguas (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de enero de 1972), son propiedad de la Nación:

"II. Los terrenos ocupados por los vasos de lagos, lagunas, esteros, presas o depósitos cuyas aguas sean propiedad de la Nación.

III. Los causes de las corrientes de propiedad nacional.

IV. Las zonas federales contiguas a los causes de las corrientes, a los vasos o depósitos de propiedad nacional, constituidas por una faja de diez metros de ancho o cinco metros, cuando la anchura de los causes sea de cinco metros o menor.

VI. Los terrenos de los causes y de los vasos de lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, descubiertos por causas naturales o por obras artificiales.

IX. La flora y fauna acuáticas, las substancias y demás materiales que contengan las aguas propiedad nacional..."

El artículo 9 de la propia Ley, determina que el dominio de la Nación, sobre estos bienes, es inalienable e imprescriptible.

*Esta disposición a la letra señalaba:

"Artículo 1º. Se sujetarán a las disposiciones de la Ley y del presente Reglamento, la explotación y el aprovechamiento de las sustancias que constituyan depósitos minerales distintos de los componentes de los terrenos y sean susceptibles de producir comercialmente los elementos, sustancias o minerales comprendidos en la siguiente enumeración:

"IV. Las arcillas, la bentonita, el caolín, diatomita, la tierra de fuller o de batán, la tiza, la calcita no óptica, la dolomita, la cuarcita, la perlita, las arenas de sílice, tripoli y cualquier roca o producto de descomposición de roca, cuando no se destinen directamente a la construcción o a la fabricación de materiales de construcción u ornamentación y su explotación requiera trabajos subterráneos.

No se admitirán, ni tramitarán, solicitudes de concesión minera respecto a las sustancias listadas en la fracción IV de este artículo, cuando preexistan, en el terreno objeto de dichas solicitudes, explotaciones a cielo abierto de las que se obtengan o hayan obtenido materiales de construcción.

En el caso de las sustancias incluidas en la fracción IV de este artículo, la Secretaría podrá fijar en el título de concesión respectivo las condiciones a que deberá sujetarse la explotación"

Obviamente es de trascendental importancia el que se haya considerado a estas zonas, como propiedad de la Nación, ya que en ellas se encuentran gran cantidad de materiales pétreos utilizados en la construcción de obras hidráulicas. Esta situación fue considerada por el Ing. Leandro Roviroso Guade, cuando exponía los motivos de la Ley que aludimos, de la siguiente manera:

"Se insertan, además, normas para la explotación de materiales de construcción en los cauces, vasos y zonas federales, así como para la ocupación temporal de las mismas, siempre que no se perjudique el régimen hidráulico y la calidad de las aguas y -- con ello se consiga mejores y prontas obras hidráulicas ... en vista de que el régimen jurídico que se aplica a los particulares para la explotación de los bienes del Estado, es diferente del que rige a los organismos del sector público, gobiernos estatales y municipales, la iniciativa propone la creación de un nuevo acto jurídico: la Asignación, cuya naturaleza es distinta de la concesión o permiso que se expide para la explotación, uso o aprovechamiento del agua y de los materiales de los cauces y vasos..."^{26/}

Por ello, la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos tiene atribuciones para disponer de los materiales que se encuentran en los lugares arriba detallados.

C) LOS RECURSOS NATURALES NO RENOVABLES CUYO TITULAR ES EL SUPERFICIARIO.

Si bien es cierto que la Nación, en todo momento manifiesta un dominio directo sobre determinados recursos naturales no renovables, también lo es el que algunos recursos de este orden no estén sometidos a dicho régimen.

Por qué algunos recursos no renovables quedan fuera del dominio público, no lo sabemos. Será ¿por su poca importancia? ¿¿por la gran cantidad en que existen? ¿por su escaso valor económico? o será ¿por capricho del legislador?

El Lic. Carlos Sánchez Mejorada, al respecto señala:

"Es característica común en todas las tendencias y ha persistido desde la Conquista hasta nuestros días, el principio de que la propiedad del suelo, del terreno superficial, no compren-

^{26/}Citado por CHAVEZ Padrón M., pags. 14, 19 y sgs.

de ni incluye las substancias minerales del subsuelo sobre las cuales el Rey -después la Nación- tenían "dominio radical". Sólo varió con el tiempo el número o la clase de substancias minerales, pues algunas de ellas se consideraron siempre, como incluidas en la propiedad superficial y otras lo fueron temporalmente. En todas ellas se reconoció y declaró el carácter de "utilidad pública" de la minería...^{27/}

De acuerdo a las fracciones III y IV del artículo 42 de la Ley Minera vigente, son materiales que quedan fuera del dominio público:

"III. Las rocas o los productos de su descomposición que sólo puedan utilizarse para la fabricación de materiales de construcción u ornamentación, o se destinen directamente a esos fines y

"IV. Las salinas, cuando no estén formadas directamente por las aguas marinas..."

No obstante a que la gran mayoría de los recursos no renovables, están sujetos al régimen de concesión, como pudimos ya observar, quedan fuera de éste, algunos de los que se muestra como titular el superficiario (dueño del terreno) y cuyo valor no es nada despreciable.

Concretamente pensemos en los materiales usados para la --- construcción y hagamos las reflexiones siguientes:

- un buen porcentaje (60%, tal vez)* están repartidos en -- los diferentes ejidos y comunidades del país.

- luego entonces, ejidos y comunidades son titulares de a-- proximadamente el 60% de los materiales usados en la construc--- ción (estamos refiriendonos a: grava, arena, piedra caliza, tepe--- tate, tezontle, etc.).

- el uso de estos materiales es evidentemente notable: cons--- trucción de carreteras, mantenimiento de las mismas, construc--- ción de casas habitación (esto último impulsado aún más por la - reforma constitucional del artículo 123 de 1972, con la que se crea el INFONAVIT y más tarde el FOVISSSTE)** , etc.

27/ "Notas sobre la evolución y tendencias actuales del Derecho-Minero Mexicano", pag. 9

*Según estadísticas de la antes Dirección General de Recursos No Renovables Ejidales y Comunales (enero de 1980).

**Como resultado de los programas oficiales de construcción popular de viviendas para los trabajadores de la República, la industria de la construcción tuvo crecimientos notables en ese año -- con un 17.6% y en 1973 con 14.8%, lo que causó una elevación en los precios de más del 100%, según una investigación directa de mercado publicada en "La Industria Ejidal y Comunal", pag. 215.

Lo anterior nos lleva a concluir que una buena organización y reglamentación de los núcleos agrarios, en el aprovechamiento de sus recursos no renovables, además de suponer un importante avance en el nivel de vida de los campesinos (se abrirían fuentes de trabajo, recibirían dividendos justos, se construirían obras de beneficio colectivo, etc.), reputará en beneficio de la sociedad en general.

De ahí la importancia de llevar a cabo un trabajo de orden preliminar, que destaque la necesidad de organizar y capacitar a los núcleos agrarios en la explotación de sus recursos no renovables, así como la de reglamentar las extracciones de estos bienes, que se llevan a cabo no sólo irregular sino ilícitamente.

No obstante a lo anterior debemos aclarar que nuestro estudio no sólo pretende analizar esta situación, en la que el núcleo agrario se muestra como titular de los recursos no renovables, sino también aquella en que los materiales localizados en predios ejidales, por ser del dominio público, se han otorgado en concesión para su aprovechamiento, ya que ante tal hipótesis, trataremos de responder a las cuestiones siguientes: ¿el ejido superficialario tiene algún derecho frente a los concesionarios? ¿puede ser el propio ejido concesionario de ese tipo de recursos?, ¿qué efectos y problemas acarrear estas situaciones?

D). EL EJIDO Y EL APROVECHAMIENTO DE SUS RECURSOS NATURALES NO RENOVABLES.

Hasta aquí hemos señalado que en nuestro sistema jurídico - los recursos naturales no renovables, se clasifican en dos grandes grupos, concesibles y no concesibles.

Que mientras los concesibles, están constituidos por todos aquéllos depósitos que contienen minerales distintos de los componentes de los terrenos: elementos, sustancias o minerales, comprendidos en la Ley Minera vigente, propiedad de la Nación y que para su explotación se requiere de la concesión correspondiente, expedida por el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial; así como por los materiales para la construcción que se localizan en zonas federales que constituyen los lechos de los ríos, lagos, lagunas, esteros y zona federal marítima.

Los no concesibles, son aquéllos cuya explotación y aprovechamiento se rige por el derecho común y los que, para nuestro análisis en particular, son propiedad del ejido superficial.

De acuerdo con esto, el patrimonio de los núcleos agrarios puede estar constituido, además de con los recursos agrícolas, - pastales, forestales, pesqueros, turísticos, ganaderos, etc., -- con los no renovables.

Estos recursos, desprendemos de la Ley Federal de Reforma Agraria, deben ser explotados y aprovechados, por el propio núcleo agrario y cuando no pueda por sí, en asociación con terceros (entes públicos o particulares).

Sobre el particular el artículo 144 de la Ley Agraria, a la letra señala:

"...la explotación industrial y comercial de los recursos no agrícolas, ni pastales, ni forestales de los ejidos o comunidades, especialmente aquéllos que puedan aprovecharse para el turismo, la pesca o la minería, sólo podrá efectuarse por la administración del ejido en beneficio del núcleo de población, directamente o en asociación en participación con terceros..."

Por su parte, el artículo 185 del mismo ordenamiento constata la posibilidad de que el ejido se asocie con terceros interesados para la explotación de sus recursos no renovables.

En otras palabras, el ejido tiene una doble perspectiva, -- desde el punto de vista legislativo y práctico, para aprovechar los recursos no renovables de los que se muestra como titular, a saber: mediante la implementación de una Organización Económica propia; o bien, constituyéndose en una Sociedad, con terceros interesados.

Estas, que podríamos llamar "Formas de Aprovechamiento de los Recursos Naturales No Renovables Ejidales", será nuestra materia de análisis de los dos siguientes capítulos.

CAPITULO TERCERO

**"ORGANIZACION SOCIOECONOMICA DEL EJIDO PARA EL APROVECHAMIENTO
DE SUS RECURSOS NATURALES NO RENOVABLES"**

A) ANTECEDENTES.

El ejido como ente económico-jurídico, debe ser observado - ante una pluralidad de lentes, que lo determinan como multifacético; es decir, el ejido clásico (agrícola y ganadero), en nuestros días ha cedido el paso a los que suman la explotación agropecuaria con la de los productos no agrícolas; o bien a aquéllos que por no ser titulares de terrenos apropiados para la explotación agropecuaria tienen que proyectar sus actividades al aprovechamiento de otros recursos naturales, de los que también se muestran como titulares.

En efecto, la Ley Federal de Reforma Agraria atendiendo tanto a la experiencia proporcionada por el pasado, como a las exigencias del momento histórico actual, perfila al ejido moderno como un todo jurídico y económico, con personalidad jurídica y capacidad suficiente para realizar todos y cada uno de los objetivos que la propia ley señala. Lo organiza como empresa integral con tantas Unidades de Producción como actividades realice, con un funcionamiento conforme a principios de autogestión, cooperación y democracia interna.

Sienta, con ello, bases sólidas para diversificar en forma sistemática y tangible las fuentes de trabajo de mano de obra campesina, lo cual puede llevar en un plazo razonable a que se multipliquen las oportunidades de ocupación en el medio rural y que los ingresos del hombre del campo no dependan exclusivamente

La organización económica ejidal es una condición insalvable para llegar a la industrialización de los núcleos agrarios; por tal debemos entender: "... el trabajo conjunto y ordenado de todos los ejidatarios; la manera como se escogen los representantes del ejido; la forma como se deciden las actividades y el aprovechamiento de todos los recursos; la búsqueda de nuevos bienes económicos y la organización de una democracia interna en el ejido, es decir, la participación de todos los ejidatarios para defender los intereses de la comunidad..."^{28/}

Atendiendo a esta definición de organización económica, podemos decir que es evidente que la industrialización de ejidos y comunidades, así como su producción, se encuentran condicionados a la existencia de una verdadera organización económico-social dentro de los núcleos agrarios que les permita llevar a cabo un adecuado aprovechamiento de sus recursos naturales, materiales y humanos.

28/ SOLIS de Castillo B., et al, pag. 70

Haciendo un breve recorrido histórico, advertimos que la -- tradición histórico-socail de nuestro país (recordemos al Calpu-- lli y Altepetlalli de la época precortesiana o a los "Reparti--- mientos" de la época colonial) observa un gran respeto por los - beneficios obtenidos con el trabajo colectivo en el campo.

En el México revolucionario, concretamente con la Ley Agraria del Consejo Ejecutivo del Gobierno Convencionista de Cuernavaca Mor. (artículo 28), se da un fuerte impulso a la organiza--- ción campesina, señalando:

"... los propietarios de dos o mas lotes podrán unirse para formar sociedades cooperativas, con el objeto de explotar sus -- propiedades o vender en común los productos de estos, pero sin-- que esas asociaciones puedan revestir la forma de sociedades por acciones, ni constituirse entre personas que no esten dedicadas-- directa o exclusivamente al ejido de los lotes. Las sociedades - que se formen en contravención de lo dispuesto en este artículo-- serán nulas 28 de pleno derecho y habrá acción popular para denun-- ciarlas..."

Aunque esta disposición no tuvo aplicación a nivel nacional como consecuencia de la validez restringida de la Ley que la con tenía, no deja de representar un testimonio de lo que sobre la ma materia de organización campesina ya revela una de las facciones de la revolución.

En la Circular No. 51 de la Comisión Nacional Agraria de -- 1922, encontramos la primera base legal, que permitía la organi-- zación colectiva, estableciendo también, la repartición de los - beneficios en función del trabajo aportado por cada ejidatario.

Sin embargo, con la Ley del Patrimonio Parcelario Ejidal de 1925, quedan nulificadas estas intenciones.

Ubicados ya en el régimen cardenista, en los años que van - de 1935 a 1938, surgieron una serie de conflictos laborales en-- tre jornaleros y hacendados en varias regiones del país, en don-- de se practicaba, fundamentalmente, una agricultura comercial. - Fué así, como el régimen cardenista decidió aplicar las leyes a-- grarias vigentes y afectar las haciendas para dotar de tierras a los trabajadores y peones, convirtiéndolos en ejidatarios.

Esta perspectiva política originó que su gobierno (y los -- posteriores también) se avocara a la decidida tarea de la organi

29/ IDEM, pag. 72

zación colectiva para la producción ejidal, basada en grandes unidades agroeconómicas; sin embargo, debemos advertir, esto se llevó a cabo solamente en zonas de agricultura próspera o de cultivos comerciales. En las regiones de agricultura de subsistencia o pobre se continuó con el sistema del ejido parcelado.

Por diversas situaciones (causas no justificadas, tal vez), al término del régimen cardenista cambio diametralmente la política agraria y por ende la organización campesina: se frenó el ritmo de distribución de la tierra y se originaron crecientes dificultades y problemas en la operación y consolidación de los ejidos colectivos.

Algunos autores (Rodolfo Stavenhagen y Sergio Reyes Osorio, entre otros) coinciden en que el ejido colectivo, en sentido estricto, o más bien a nivel de ejido no existió en la época de Cárdenas, señalan que cuando se habla de ejido colectivo se está haciendo alusión a los grupos de ejidatarios asociados en formas colectivas que pueden o no representar la mayoría o la totalidad de los ejidatarios de un núcleo agrario determinado.

En otras palabras, la organización económica del ejido se pretendió iniciar a través de la formación de sociedades locales de crédito, uniones de sociedades, grupos solidarios y organizaciones de índole gremial, ninguna de las cuales, con base en las leyes, reconocía personalidad como sujeto de crédito al ejido o a la comunidad. El ejido como unidad, sólo tenía un significado-jurídico en cuanto a detentador de derechos agrarios.

En síntesis: en materia de organización económica, se tomaba en cuenta a los ejidatarios, pero no al ejido.

No obstante a que el Código Agrario, compelia a diversas dependencias oficiales a organizar económicamente a los núcleos agrarios, e incluso al propio titular del Ejecutivo Federal, (el cual podía determinar la explotación colectiva de los ejidos, si las tierras constituían zonas agrícolas tributarias de una industria o unidades de explotación infraccionables), la legislación-crediticia "neutralizaba la célula básica de la organización". - Pensemos por ejemplo, en la Ley de Crédito Agrícola de 1955 la cual establecía que bastaban 10 ejidatarios para formar una sociedad local de crédito, por lo que podían formarse con una minoría de ejidatarios; así se favoreció la formación de varias sociedades dentro de un mismo ejido y se provocó la pluralidad de autoridades, dentro de él.

En la misma Ley aparecen los grupos solidarios, como sujetos de crédito (nueva forma de organización crediticia), dichos grupos podían constituirse con dos o más ejidatarios.

La tendencia hacia el debilitamiento de la unidad económica del ejido continuó; las formas de organización existentes, dejaron de ser sociedades de servicios múltiples a la producción o comercialización y con capacidad de recibir créditos se convirtieron en simples intermediarios, superpuestos a la entidad ejido, sin recursos propios o ahorro interno.

Además, desde los primeros tiempos de la constitución de los ejidos colectivos, uno de los problemas principales de su funcionamiento ha sido el de la organización interna o el de la disciplina colectiva.

La instauración del trabajo colectivo, no estuvo acompañada de un esfuerzo suficientemente importante de educación cooperativa, información técnica y política y de participación efectiva de los campesinos en las decisiones y en la responsabilidad económica del manejo de la sociedad, un fenómeno es notable, mientras que el banco acreditante asumía cada vez más un papel preponderante, los ejidatarios, a su vez, se encontraban en una situación de mayor dependencia.

Por otra parte, la participación desigual de los miembros en el trabajo, el abuso de los directivos, la aparición de la corrupción (interna y externa), lo poco que se desarrollaron los mecanismos de sanción y control internos, llevaron a un caos económico-organizativo, en los núcleos agrarios.

En los gobiernos posteriores a 1940, hasta antes del régimen del Lic. Luis Echeverría Alvarez, varió la actitud respecto a la organización ejidal, "esencialmente por cuestiones de tipo ideológico", lo cual originó que las sociedades locales de crédito, que en sus inicios fueron cooperativas de servicios múltiples a la producción, se convirtieran en simples intermediarias de crédito; los bancos agrarios contribuyeron a ello, por descuido de su función en el rubro económico y productivo, y se limitaron a la tarea de control de crédito que otorgaban, y en ocasiones ni a esto último.

En 1971, se promulga la Ley Federal de Reforma Agraria con un espíritu de reunificación del ejido como empresa económica y otorga al entonces Departamento de Asuntos Agrarios y Coloniza-

ción, la facultad de organizarlo económicamente, además de colectivizarlo a través de políticas concretas a corto y mediano plazo.

Determina además esta Ley, que las organizaciones parciales que habían venido funcionando, desde antes de su promulgación, se integren a la entidad ejido o comunidad donde funcionaban.

La política agraria de ese sexenio, significó así la colectivización ejidal: "... establecimiento de una congruencia entre la propiedad comunitaria de la tierra y el proceso productivo y de distribución de los beneficios entre los poseedores de estos recursos, es decir, establecer la congruencia entre el grupo, su acción, el uso y aprovechamiento de sus recursos. Lo anterior significa el establecimiento de procesos conjuntos en la toma de decisiones productivas; en el reparto de utilidades, en la comercialización de productos e insumos, en el aprovechamiento integral de todos los recursos del ejido en beneficio de todos los poseedores; un esquema comunitario participante y solidario, en el cual, la única diferencia en el reparto del beneficio, está en función de la cantidad de trabajo aportado..."^{20/}

Por nuestra parte creemos, algo verdaderamente sobresaliente en esta legislación es que marca una nueva estrategia o alternativa dentro del proceso de desarrollo agrario, sacando al ejido de su mera actividad agrícola, para permitirle la explotación intensiva e integral de todos sus recursos naturales, beneficiando en los procesos de industrialización realizados por él mismo. Cabe recordar que el aprovechamiento de los beneficios reportados por la explotación de los recursos no renovables deberá ser colectiva, por lo que se interpreta que las actividades de explotación, por los ejidatarios, deben ser de igual forma.

Por lo anterior creemos que, con independencia de lo previsto por el artículo 147 de la Ley, el cual a la letra dispone:

"... los ejidatarios y núcleos ejidales podrán constituirse en asociaciones, cooperativas, sociedades, uniones o mutualidades y otros organismos semejantes, conforme a los reglamentos que para el efecto se expidan y, con las finalidades económicas que los grupos que las constituyan se propongan, de lo cual darán aviso a la Asamblea General y al Registro Agrario Nacional...". el objetivo principal de la organización económica de los ejidos, debe ser el convertir a éstos en verdaderas Unidades de Producción, con un carácter empresarial.

En efecto, los ejidos pueden constituir tantas Unidades de Producción, como diversos sean los recursos naturales de que digan, en virtud de que, por una parte, el artículo que transcribimos no es limitativo sino enunciativo, por lo que se refiere a las empresas que se pueden constituir en los núcleos agrarios, ya que determina como únicos requisitos de procedencia el dar aviso a la Asamblea General y al Registro Agrario Nacional; y por la otra, el artículo 23 de la propia legislación, determina con toda precisión la naturaleza legal del ejido, reiterando su capacidad de persona jurídica con el objeto indudable de que pueda realizar toda la actividad económica sustancial a sus finalidades sociales.

En síntesis, el ejido debe ser entendido como un conjunto de tierras, bosques, aguas y, en general, todos los recursos naturales que constituyen el patrimonio del núcleo de población -- campesina, al cual se le otorga personalidad jurídica propia para que resulte capaz de explotarlo "lícita e integralmente", bajo un régimen de democracia política y económica"; por estas razones el ejido para un cabal desarrollo socioeconómico podrá organizar las áreas de producción, de comercialización y administración que sean necesarias, de acuerdo a los recursos naturales con que cuenten.

En relación a lo expuesto, el artículo 8 de las Normas para la Organización de Ejidos y Comunidades, a la letra indica:

"... la explotación de los recursos forestales, mineros, -- pesqueros y turísticos de ejidos y comunidades se hará en forma colectiva, organizando Unidades de Producción conforme a estas normas y atendiendo a la especialización y división del trabajo"

B) LA EXPLOTACION DE LOS RECURSOS NO RENOVABLES Y LA ORGANIZACION COLECTIVA DEL TRABAJO.

Con lo anterior se advierte que, independientemente de que el ejido haya adoptado o no el régimen de explotación colectiva (en el que todos los ejidatarios deben trabajar y participar en -

*Recordemos que sobre el particular el inciso "a)", fracción V del artículo 307 de la Ley Federal de Reforma Agraria, prevé:

"La ejecución de las Resoluciones Presidenciales que concedan tierras por restitución, dotación, ampliación o creación de un nuevo centro de población comprenderá:

"La determinación y localización:

"De las tierras no laborables adecuadas para el desarrollo de alguna industria derivada del aprovechamiento de sus recursos"

la explotación de todos los recursos naturales del núcleo agrario), el aprovechamiento de los recursos no renovables, deberá -llevarse a cabo mediante la organización colectiva del trabajo.

Romeo Rincón, define así al trabajo colectivo: "... es una forma superior de organización en la que hay división y especialización permanente del trabajo, y este se remunera en función de una cantidad y calidad, lo cual obliga a llevar una dirección, un control y una contabilidad del mismo, y al que no trabaje no se le remunera..."^{21/}

Así entendido, el trabajo colectivo lo podemos distinguir, con cierta facilidad, del trabajo comunal, en el cual no hay división del trabajo y si la hay es momentánea o accidental, y la remuneración es igualitaria.

Sin embargo, el que la explotación y aprovechamiento de los recursos naturales no renovables ejidales, sea mediante faenas colectivas, no quiere decir que por ese sólo hecho todos los integrantes del núcleo agrario tengan una obligación ineludible de llevar a cabo trabajos de explotación, ya que su participación en los mismos se computará y en ese sentido será retribuida.

Sobre el particular, el artículo 141 de la Ley, preve:
"... cuando el trabajo sea colectivo, el Comisariado o la comisión que lo auxilie llevará el registro de las jornadas trabajadas y hará anticipo por los trabajos realizados por cada ejidatario como máximo hasta por el importe de las cuotas de préstamo establecidas para cada labor..."

Esta estructura organizativa del ejido en la explotación de sus recursos no renovables, tiende irremediamente a fincarse en principios de autogestión, cooperación y democracia interna, los cuales podrán realizarse, a nuestra manera de ver, si existe un cambio ideológico en los campesinos, lo cual no se logrará, sino mediante una educación constante que lo proyecte a estos fines.

Cabe destacar, que problemas prácticos interesantes (que de tallaremos adelante) resultan cuando independientemente de que hay o no realizado trabajos para la explotación de los recursos no renovables, los ejidatarios, como titulares de los mismos deben recibir los beneficios provenientes de su aprovechamiento.

^{21/} "Organización de los Ejidos y Comunidades y del Crédito Ejidal". Revista del México Agrario, pag. 80

C) CARACTERIZACION DE LAS UNIDADES ECONOMICAS DE PRODUCCION DE RECURSOS NO RENOVABLES.

Las hoy llamadas "pomposamente" Unidades Económicas de Producción, tienen como antecedente en los núcleos agrarios, a las denominadas, "Empresas Ejidales" o "Industrias Rurales"; en verdad nosotros creemos que, su diferente denominación no implica distinción de fondo en cuanto a su constitución, funcionamiento y finalidades*.

No debemos olvidar que es a partir de 1972, cuando se inicia la creación de industrias de diferente índole, destinadas a aprovechar plena y racionalmente los recursos naturales de ejidos y comunidades. Con esta modalidad de fomento (hasta cierto punto crediticia), comienza una etapa de aprovechamiento racional en los ejidos y comunidades de sus riquezas (de los recursos no renovables, entre otros).

Podemos caracterizar a las Unidades Económicas de Producción Ejidales como una organización de capital, trabajo y recursos del núcleo agrario, para una actividad económica de producción de bienes y/o servicios.

En otras palabras, debemos considerar a la Unidad Económica de Producción de Recursos No Renovables, como una organización de ejidatarios o comuneros que con aportaciones económicas suyas u obtenidas por el crédito, su actividad industrial y los recursos no renovables con que cuentan, desarrollan variadas actividades económicas, tendientes a la explotación y comercialización de estos elementos.

De la caracterización anterior, podemos señalar como elementos consustanciales a la Unidad Económica de Producción de Recursos

*El tratadista de Administración de Empresas, Agustín Reyes Ponce en su "Administración de Empresas" (Ed. Limusa, México, 1978, pags. 74-78), señala que el concepto de empresa es uno de los más usados en la actualidad y sin embargo, uno de los más difíciles de ser empleado y cuya exploración aún no está terminada por hallarse en plena evolución; que es un concepto analógico aplicada a diversas realidades; que a su apreciación la "empresa" puede analizarse desde cuatro puntos de vista:

-en el aspecto económico, la empresa es considerada como una Unidad de Producción de bienes y servicios para satisfacer un mercado.

-en el aspecto jurídico, determina, la escritura social constitutiva de la empresa debe estar acorde con la legislación.

-en el aspecto administrativo, la unidad de la empresa se representa por la fuente común de decisiones finales que

Los Recursos No Renovables Ejidales a: la naturaleza, el trabajo, el capital y la organización. Los cuales, si nos damos cuenta, se identifican con los elementos de la producción.

Es importante advertir que, la maquinaria, herramienta o riqueza necesaria y la organización determinan con mucho la obtención de resultados positivos o negativos en el proceso económico.

a) La Naturaleza.

Se ha definido como "... el conjunto de elementos preexistentes que encuentra el hombre en el mundo que ³¹ rodea y que le son suministrados por el medio en que vive..."³²

Dentro de la naturaleza, podemos destacar al medio ambiente y al territorio. Para nosotros es particularmente importante la constitución físico-química del subsuelo, el cual determinará -- que el ejido pueda o no abrir una mina o una industria extractiva.

"La naturaleza --señala el maestro Domínguez Vargas-- como elemento de la producción requiere abordar una variada serie de problemas y fenómenos económicos entre los que destacan el de la renta, el de la rotación de los cultivos, el de la propiedad y el de la posesión. El uso y la tenencia de la tierra han de lograr soluciones en el campo jurídico en donde se reglamentan conceptos tales como el de propiedad, mecanismo legal de concesiones de fundos mineros, servidumbres, así como la constitución y reparto de ejidos y parcelas, conceptos que sirven de base a la legislación agraria. Esto no es sino un dato más de la estrecha liga que existe entre la economía y las demás ciencias sociales, en este caso el Derecho..."³²

... coordina las distintas actividades para el logro del mismo fin.

--como unidad sociológica la empresa debe resultar y exigir la comunidad debida de interacción de ideas e intereses que realiza. El desarrollo de la misma es imposible sin un vínculo social estrecho y duradero.

En síntesis: "si se trata de arreglo económico de la empresa, de su organización técnica productiva, habrá de atender a la unidad económica; si se trata de la determinación de derechos y deberes, habrá de tomarse en cuenta a la unidad jurídica y así -- con las demás unidades. Que así la unidad económica mira principalmente a los bienes; la social a los trabajadores y la administrativa a la estructuración de los hombres y los bienes..."

³²/ GUIDE Charles "Curso de Economía Política", citado por DOMÍNGUEZ Vargas S., pag. 57

³³/ "Teoría Económica", pags. 59 y 60

b) El Trabajo.

Este debe ser entendido como el "proceso en que el hombre - realiza, regula y controla mediante su propia acción su intercambio de materias con la naturaleza..."^{34/}. En este sentido el trabajo orientado a un fin, influye sobre los objetos de la naturaleza y los transforma. Entendido, por otra parte, como el esfuerzo que realiza el hombre para la obtención de satisfactores, puede manifestarse en un triple aspecto: como trabajo manual o corporal, trabajo de invención y como trabajo de dirección.

c) El Capital.

Este no sólo se integra por el dinero en efectivo, sino que puede ser la materia prima, instrumentos o maquinaria, anticipos que se proporcionan al trabajador ya sea en especie o en dinero y en suma toda riqueza.

Debemos distinguir entre el capital circulante que sirve -- únicamente en un proceso económico o ciclo económico (conjunto de materias primas o energías dedicadas a la producción, etc.) -- de el fijo, que lo constituyen los bienes que puedan servir durante varios procesos económicos (maquinaria, camiones, etc).

d) La Organización.

Esta coordina los elementos anteriores, calcula qué es lo -- que debe producir, qué costo debe alcanzar la unidad y para qué sectores de consumidores se va a producir, Juega un papel importante en el equilibrio entre la producción y el consumo.

Trabajo y Naturaleza, como elementos de las Unidades de Producción de Recursos No Renovables Ejidales, son aportados por -- los núcleos agrarios, no así el Capital y la Organización, los -- cuales en la generalidad de los casos, está a cargo de Organismos Oficiales (Banco de Crédito Rural y Secretaría de la Reforma Agraria, respectivamente).

En síntesis: la implementación de estas organizaciones socio-económicas nos lleva a la industrialización rural, lo cual es un efecto lógico de la colectivización y del establecimiento de grandes y medianas Unidades para la explotación de los diversos recursos naturales, patrimonio de los núcleos agrarios.

Para terminar con esta caracterización de las Unidades de --

^{34/} Carlos Marx, citado por BLAUBERG I., pag. 302

Producción Ejidales, trataremos de enunciar los:

e) Objetivos Genéricos de las Unidades Socio-Económicas de Producción de Recursos No Renovables Ejidales.

Estos son los siguientes:

- Reunión de los grupos "dispersos" del ejido.
- Integración de una área más amplia para explotar los recursos no renovables (aventajando desde el punto de vista técnico y económico).
- Realizar con más eficacia ciertos trabajos.
- Agilizar los trámites para conseguir el crédito deseado.
- Resolver el problema de la ociosidad, con una buena organización del trabajo.
- Empezar, desarrollar y estimular labores de beneficio-social en la comunidad.
- Colaborar con el Gobierno Federal, Estatal y Municipal, - así como con otras Instituciones, en todas aquéllas actividades- que tiendan a beneficiar a la familia campesina.
- Eliminar el sectarismo, que tiende a dividir a los integrantes del núcleo agrario, mediante un justo entendimiento y re cípoca cooperación.

Por otra parte, pensamos que los fines de las Unidades de - Producción Ejidales, se identifican en el aspecto económico con el de las empresas privadas, al pretender la obtención de un beneficio económico mediante la satisfacción de alguna necesidad - de orden general o social, es decir, la obtención de utilidades- justas y adecuadas.

Con otras palabras diríamos que los objetivos finales de es tas Unidades son: el constante mejoramiento económico de los nú- cleos agrarios, lo cual se traduce en su superación social y eco nómica, el evitar abandonar el agro mexicano y conseguir una ma- yor justicia social para todos los sectores del país, dada su ac ción reguladora en el proceso económico.

D) IMPLEMENTACION Y CONSTITUCION DE LAS UNIDADES SOCIO- ECONOMICAS DE PRODUCCION DE RECURSOS NO RENOVABLES- EJIDALES.

a) Implementación.

Hemos querido expresar con el término "implementación", to- dos aquéllos estudios técnico-económicos necesarios para determi

nar la factibilidad de explotación de los recursos no renovables ejidales, para luego crear la Unidad de Producción correspondiente.

En otras palabras, antes de la constitución de las Unidades de Producción de Recursos No Renovables Ejidales, es necesario prever el resultado económico y financiero que pudieran tener; para ello debe elaborarse un estudio a nivel de módulo que indique posibles resultados. En consecuencia, podemos decir que "módulo" es el estudio elaborado con una mínima profundidad y afinidad pero que contiene elementos principales de anteproyecto, -- aún cuando no se entre en mayores explicaciones de ellos. Este tipo de estudios es muy común y en ellos se utiliza generalmente el empleo de indicadores de tipo técnico-económico, para determinar en forma rápida la rentabilidad de la Unidad de Producción, -- así como para tener una visión panorámica sobre dicha actividad.

Este estudio es muy importante, de él depende en mucho que los ejidatarios o comuneros decidan organizarse para explotar -- los recursos no renovables con que cuentan.

El módulo, según economistas, consta fundamentalmente de -- las siguientes partes:

- Evaluación General, que señalará la capacidad de producción de la Unidad, el número de días que se laborarán al año, -- los turnos diarios y las horas de trabajo de cada uno. Inversión total en la Unidad y la forma en que será distribuido el trabajo, tasa esperada de recuperación del capital invertido, etc.

- Descripción del Producto, en el que se enunciarán las características más sobresalientes de aquél, así como sus propiedades físico-químicas.

- Aspectos de Mercado, en esta parte se deberá indicar la -- viabilidad comercial del producto, la relación existente entre la oferta y la demanda, los precios a los que se cotiza en el -- mercado y sus canales de distribución.

- Inversión Fija, aquí se detallarán los gastos de construcción, compra de transporte, instalación de maquinaria y otros equipos, analizando su depreciación y hasta cierto punto las posibles mejoras y adiciones de que sean objeto tiempo después de -- que se ponga en marcha la Unidad.

- Estado de Costo de Producción y Distribución, aquí se detallará el costo de producción (materia prima, mano de obra, gastos indirectos, depreciación y amortización); gastos de operación dentro de los cuales se deberán enlistar todos los de administración y ventas; y los gastos financieros, renglón que se refiere a los intereses que se deberán pagar por concepto del crédito solicitado.

- Ingresos por Ventas, en el que se valorizan los precios - de venta de los productos explotados.
- Determinación de la Utilidad, señalará los ingresos que - se puedan obtener y se deducirá el total de costos y gastos de - producción y distribución.
- etc.

b) Constitución.

Siguiendo una secuencia lógica podemos decir que, agotados estos trabajos preliminares, técnico-económicos, se debe iniciar el procedimiento de orden jurídico-formal para constituir la Unidad Socio-Económica de Producción de Recursos No Renovables Ejidales.

Aún cuando el artículo 9º de las Normas para la Organización de Ejidos y Comunidades, prevé que para el establecimiento de las Unidades Económicas de Producción Ejidales y Comunes, - se requiere:

- I. El acuerdo de Asamblea General Extraordinaria.
- II. Las Normas que regirán las actividades de la Unidad y - que formarán parte del Reglamento Interno.
- III. El nombramiento del Secretario Auxiliar que estará a - cargo de la Unidad y, en su caso, del Jefe o los Jefes de Sección
- IV El establecimiento de un Sistema Administrativo Contable para la Unidad que se derivará del general que haya adoptado el ejido.
- V. El programa o plan de actividades e inversiones de la Unidad.
- VI. La inscripción de la Unidad en el Registro Agrario Nacional.

Pensamos que, en realidad de los puntos ahí enunciados se - muestran como verdaderos requisitos de validez para la constitución de estas Unidades:

- El Acuerdo de la Asamblea General Extraordinaria de Ejidatarios o Comuneros y
- La Inscripción de la Unidad en el Registro Agrario Nacional.

1. El Acuerdo de Asamblea General Extraordinaria.

La constitución de las Unidades de Producción debe ser acordada en Asamblea General Extraordinaria de Ejidatarios, formal--

mente válida, lo cual quiere decir que para tal efecto deberán -llevarse a cabo los trámites siguientes:

Se convocará a Asamblea General Extraordinaria mediante Primera Cédula, la cual se expedirá con no menos de ocho días de anticipación ni más de quince, respecto a la fecha de celebración de aquélla, ésta deberá fijarse en los lugares más visibles del poblado. En dicha Cédula se expresará con toda claridad, además de la fecha y lugar de la reunión, como punto medular de la Orden del Día: "La discusión y en su caso aprobación de la constitución de una Unidad de Producción Ejidal que aproveche los recursos no renovables existentes en predios ejidales y de los cuales se muestra como titular el núcleo agrario..."

De esta convocatoria se enviará copia a la Delegación Agraria del Estado en que se ubique el ejido; y también a la Subdirección de Recursos No Renovables Ejidales y Comunales.

En caso de que el día señalado para la Asamblea no se reuniese la mitad más uno de los ejidatarios beneficiados, se expedirá inmediatamente una Segunda Convocatoria en que se expresará - que la Asamblea se llevará a efecto a los ocho días siguientes, - con el número de ejidatarios que concurren, siendo los acuerdos tomados en ese acto, de obligatoriedad general para los integrantes del núcleo agrario.

Constituída legalmente la Asamblea, podrán los integrantes de la misma, discutir y en su caso, aprobar la constitución de la Unidad de Producción de Recursos No Renovables Ejidales.

Este acuerdo se tomará mediante votación nominal, esto es, - por mayoría de votos. Lógicamente la decisión de constituir la Unidad de Producción, deberá atender a la factibilidad de la misma, que será expuesta por los comisionados de la Secretaría de la Reforma Agraria, tomando en consideración los trabajos técnico-económicos realizados.

En esta misma Asamblea se discuten y aprueban, generalmente:

- Las normas que regirán las actividades de la Unidad y que formarán parte del Reglamento Interno.
- El nombramiento del Secretario de Recursos No Renovables y Jefe o Jefes de Sección.
- El Sistema Administrativo Contable de la Unidad.
- El Programa de Actividades e Inversiones de la Unidad.
- etc.

Discutidos y aprobados en sus diferentes modalidades los -- puntos anteriores, se asentarán en el Acta de Asamblea, la cual será firmada por los comisionados de la Delegación y/o Promotoría Agraria; de la Subdirección de Recursos No Renovables Ejidales y Comunales; Autoridades del Ejido y por los ejidatarios asistentes (éstos pondrán además su huella digital).

2. Inscripción de la Unidad en el Registro Agrario Nacional

Los acuerdos tomados en la Asamblea y plasmados en el Acta respectiva, deberán turnarse a las distintas dependencias oficiales interesadas, entre otras (la más importante), la Secretaría de la Reforma Agraria. En esta Secretaría, la documentación a -- que nos referimos (Primera Convocatoria, Acta de No Verificativo, en su caso, Segunda Convocatoria y Acta de Asamblea), sigue el trámite siguiente:

La Dirección General de Infraestructura Agraria, a través -- de la Subdirección de Recursos No Renovables Ejidales y Comunales, Departamento Técnico y de Procedimientos, sanciona la validez de la Asamblea General en que se acordó la constitución de -- la Unidad de Producción, ésto lo lleva a cabo la mencionada dependencia en virtud de las atribuciones que le confieren las -- fracciones I y II del artículo 18 del Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria, vigente.

Una vez sancionada la validez de la Asamblea y determinados, también, como "factibles" los resultados económicos de la -- Unidad, procede la Subdirección de Recursos No Renovables a someter a la consideración del Titular del Ramo, la documentación a que hemos venido refiriendonos y éste toda vez que la aprueba la envía al Registro Agrario Nacional para que, con fundamento en -- las fracciones IX y X del artículo 446 de la Ley Federal de Reforma Agraria, sea inscrita y con ello adquiera la publicidad -- que estos actos requieren.

Así la Organización Socio-Económica que implica la constitución de la Unidad de Producción de Recursos No Renovables, cumple con lo estipulado por el artículo 147 de la Ley Agraria.

E) FUNCIONAMIENTO DE LAS UNIDADES DE PRODUCCION EJIDALES DE RECURSOS NO RENOVABLES.

Las Unidades de Producción regulan su funcionamiento a través de su respectivo Reglamento Interno, el cual, como ya se in-

dicó, es discutido y aprobado por la Asamblea General de Ejidatarios.

Por ser el "Reglamento Interno de la Unidad de Producción - Socio-Económica Ejidal, especializada para la explotación de Recursos No Renovables", la expresión de las normas de su funcionamiento analizaremos, a efecto de dar un panorama global de esta organización, su contenido mínimo.

a) Establecimiento, Domicilio, Duración y Objetivos.

Lógicamente el establecimiento de la Unidad de Producción - esta fundamentado en el Acuerdo de Asamblea General Extraordinaria que la haya constituido, pero además, debemos aclarar, seguirá los lineamientos marcados por los artículos 137, 138 y 144 de la Ley Federal de Reforma Agraria; 4, 5, 6, 8, etc., de las Normas para la Organización de Ejidos y Comunidades (los cuales determinan en forma genérica que el aprovechamiento de los recursos no renovables de los núcleos agrarios deberá realizarse en beneficio de todos los integrantes de éstos, a través de la "Administración del Ejido", que puede ser precisamente la Unidad de Producción); así como por el 66 de la Ley General de Crédito Rural (el cual constata la capacidad que tiene el ejido para ser considerado sujeto de crédito).

En este primer punto, también se señalará el domicilio que, para los efectos de orden jurídico, tendrá la Unidad de Producción. Generalmente y por ser esta organización una proyección de la personalidad jurídica del ejido, se tiene como domicilio de la Unidad las oficinas que ocupan las Autoridades Ejidales del núcleo agrario.

En cuanto a la duración de la Unidad, no hay término resolutorio previsto por disposición legal alguna, por lo que la mayoría de los casos se expresa que será por tiempo indefinido.

Por último, se mencionan en este punto, los objetivos específicos de la Unidad, alrededor de los cuales girará su funcionamiento, éstos entre otros, son:

- la explotación de los recursos no renovables ejidales (caliza, mármol, cantera, arena, grava, etc.).
- la programación y distribución del trabajo colectivo.
- contratación del crédito necesario para su funcionamiento.
- adquisición de los implementos y maquinaria necesarios.
- adquisición y operación de transporte.
- comercialización de la producción.

- capacitación de los trabajadores.
- y en sí, fomentar la ocupación de la mano de obra desocupada de los ejidatarios, para su mejoramiento económico, así como su progreso educacional y social en general.

b) Participantes.

Se consideran participantes de los beneficios que reporta la Unidad, a todos los integrantes del núcleo agrario que tengan derechos agrarios debidamente reconocidos.

También se reportan como tales, las personas que no siendo ejidatarios (esto es, que carecen de derechos agrarios) aportan a la Unidad su trabajo, en este caso generalmente son hijos de ejidatarios o avunculados de la localidad.

De esta manera observamos que los ejidatarios se consideran participantes por la aportación del recurso no renovable (del cual se muestra como titular el núcleo agrario que ellos integran), es decir, por sus derechos agrarios reconocidos y por su trabajo también. En tanto que los no ejidatarios únicamente por la aportación de su trabajo. Es conveniente advertir que, de esta última consideración quedan exceptuados los técnicos contratados para fines específicos.

Por otra parte, en cuanto a la responsabilidad que implica el incumplimiento de las obligaciones contraídas por la Unidad, el ejido como ente jurídico distinto de sus componentes, responde solidaria e ilimitadamente. Sin embargo, "cuando los bienes no sujetos al régimen ejidal fueren insuficientes para cubrir las obligaciones contraídas por la Unidad, responderán todos los ejidatarios o comuneros, en la forma que acuerde la Asamblea General, de acuerdo con el régimen de responsabilidad solidaria o mancomunada..." (artículo 27 de las Normas para la Organización de Ejidos y Comunidades).

c) De la Administración.

La administración de la Unidad está a cargo del Comisariado Ejidal, el cual puede delegar la dirección de las actividades productivas en un Secretario Auxiliar de Recursos No Renovables, cuando así lo exijan las circunstancias (si existen otras actividades productivas que lo requieran), previo nombramiento que haga de él la Asamblea General. Es esta última, recordemos, el órgano máximo de decisión del núcleo agrario y por ende de la Uni-

dad*.

El Comisariado Ejidal (en forma conjunta), generalmente dentro de la Unidad debe realizar las actividades siguientes:

- llevar a la práctica las normas administrativas para el funcionamiento, acordadas por la Asamblea.
- contratar los créditos necesarios para el funcionamiento de las actividades productivas.
- suscribir títulos de crédito a nombre y por cuenta del ejido
- contratar los técnicos necesarios.
- y las demás que le competen por su carácter de mandatario general.

El Presidente del Comisariado Ejidal debe desempeñar, por su parte, las siguientes funciones:

- presidir las juntas de administración.
- vigilar el estricto cumplimiento de los acuerdos de la Asamblea General de Ejidatarios, relacionados con la Unidad.
- preparar en colaboración con el Secretario Auxiliar de Recursos No Renovables y el Tesorero del Comisariado Ejidal el presupuesto anual de la Unidad, para su discusión y aprobación en la Asamblea General de Balance y Programación de Ejidatarios.
- localizar mercados para la venta de sus productos y establecer e incrementar las relaciones comerciales de la Unidad en coordinación con el Secretario Auxiliar de Comercialización del ejido, si es que ha sido nombrado.
- las demás que le señale la Asamblea General.

El Secretario del Comisariado Ejidal, tendrá en la Unidad las funciones siguientes:

- proporcionar todos los datos estadísticos que le soliciten las Instituciones Públicas y Privadas autorizadas.
- asentar las actas de las juntas que celebre la administración de la Unidad, en el Libro de Actas, que para el efecto se lleve.
- revisar mensualmente todos los asientos contables de la Unidad.
- manejar el archivo y mantener al corriente la documentación de la Unidad.

*En este caso nos referimos a cualquiera de los tres tipos de Asamblea General. Ordinarias, que pueden organizar y programar el trabajo mensual; Extraordinarias, en las que se pueden acordar medidas de ajuste, corrección de los planes productivos, revisar o modificar las bases del reglamento, etc.; y las de Balance y Programación, en las que se puede tratar, la recuperación y pago de crédito, estado de pérdidas y ganancias, etc.

Por su parte, el Tesorero del Comisariado Ejidal tiene como funciones en la Unidad:

- abrir una cuenta de cheques, con firmas mancomunadas del Presidente del Comisariado Ejidal y del Presidente del Consejo de Vigilancia, para el control de los fondos de la Unidad.
- manejar los fondos de una caja chica, aplicable a los gastos menores y solicitar la reposición de las cantidades gastadas previa comprobación de los mismos.
- pagar todas las cantidades en efectivo (obligaciones de la Unidad) en el tiempo y forma previstos.
- extender recibo autorizado de las cantidades de dinero -- que le sean autorizadas.
- y elaborar un corte de caja mensual del efectivo a su cargo.

Por otra parte, el Secretario Auxiliar de Recursos No Renovables, cuando es nombrado, tiene como funciones:

- dirigir las actividades productivas de la Unidad en base a los acuerdos de la Asamblea General.
- colaborar con el Comisariado Ejidal en la elaboración del presupuesto de la Unidad.
- supervisar la calidad de las faenas que se desarrollen en la Unidad.
- coordinar las actividades de la Unidad con las actividades del ejido.
- controlar permanentemente el inventario de los bienes de la Unidad.
- etc.

Como lo establece las Normas para la Organización de Ejidos y Comunidades, aparte del Secretario Auxiliar de Recursos No Renovables, se podrá nombrar a los Jefes de Sección necesarios para llevar a cabo las demás actividades de la Unidad (pensemos -- por ejemplo, en un Jefe de Almacén, en un Verificador de horas trabajadas, etc.).

Esta Administración de la Unidad deberá reunirse (por lo menos una vez al mes), previo citatorio del Presidente del Comisariado Ejidal, para discutir todos los asuntos relacionados con la buena marcha de la Unidad; a esta junta asiste el Presidente del Consejo de Vigilancia, generalmente con voz y voto; también deben asistir los técnicos contratados por el ejido y los que dependan de instituciones oficiales, quienes participan con voz pero sin voto. Los asuntos que se tratan en estas reuniones deben ser dados a conocer a la Asamblea más próxima del ejido.

d) De los Trabajos y Anticipos.

Para la debida explotación de los recursos no renovables, - objeto de la Unidad, se deben crear las secciones necesarias de acuerdo a las características del proceso productivo. La cantidad de las jornadas de trabajo de esas secciones, que cubrirán - los participantes se determinará en la programación mensual de - trabajos, aprobada en la Asamblea General. Debe procurarse que a todos los participantes se les designe la misma cantidad de jornadas.

En la mayoría de los casos, más que una "obligación", el cubrir determinada cantidad de horas de trabajo, resulta un gran - beneficio para los ejidatarios, ya que el poder ofrecer y dar su fuerza de trabajo, los saca de esa gran masa de desocupados.

Este trabajo será remunerado de acuerdo a la cantidad y calidad en que se haya dado. Los participantes que aportan jornadas de mano de obra a la Unidad, tienen derecho al pago semanal- de anticipos, cuyas tarifas deben ser aprobadas por la Asamblea- General.

e) De las Utilidades y su Reparto.

Las utilidades se contabilizan deduciendo del total de in-- gresos, la suma de los gastos originados por la explotación,

Estas a nuestro juicio deben ser repartidas en la forma si- guiente:

- 40% para la creación de un fondo de capital que se aplica rá en las actividades económicas de otras ramas productivas del ejido.
- 30% para la integración de un fondo de servicios sociales del ejido.
- 20% para integrar el fondo común del ejido.
- 10% para ser repartido entre los participantes de la Uni- dad, bajo el criterio siguiente: 20% que se repartirá equitativa mente entre los participantes ejidatarios de la Unidad; y la can- tidad restante, distribuida equitativamente entre todos los par- ticipantes sin distinción.

f) De las Sanciones.

A efecto de cumplir debidamente con el funcionamiento de la Unidad, los participantes deberán ser sancionados en caso de in- currir en alguna falta que cometan en perjuicio de dicha organi-

zación.

Por ejemplo, los miembros de la Administración podrán ser - destituidos de sus cargos si:

- faltan injustificadamente durante 3 veces consecutivas a las Juntas de Administración.
- cuando se les comprueben malos manejos en el dinero que manejan o en los recursos que administran.

Los participantes comunes también pueden ser sancionados, - deduciendo de sus percepciones que obtengan o suspendiendo su aportación de mano de obra, según el caso:

- por causar con su negligencia, dolo, o mala fe daños a los medios de producción.
- sustraer recursos, herramientas, documentos o cualquier otro bien de la Unidad.
- o por violar en general, las normas que reglamentan el funcionamiento de la propia Unidad.

g) De la Disolución y Liquidación.

Procede la disolución de esta organización socio-económica: -cuando se agotan los recursos explotados (objeto de la mis ma).

- o por incosteabilidad manifiesta*

Ello siempre y cuando así sea acordado por la Asamblea General Extraordinaria, en sus dos terceras partes, y estén presentes en tal acto, representantes de la Secretaría de la Reforma Agraria y de la Institución Crediticia con que se operó.

De esta decisión se debe dar conocimiento al Registro Agrario Nacional, para que lleve a cabo la cancelación de la inscripción correspondiente.

Una vez acordada la Disolución se procede a la Liquidación de la Unidad, la cual es llevada a cabo por una Comisión de Liquidación, nombrada por la Asamblea General, bajo la supervisión estricta de los representantes de las instituciones antes indica das.

Por lo demás, creemos, la liquidación debe llevarse a cabo-

*Al respecto el artículo 25 de las Normas para la Organización de Ejidos y Comunidades prevé: "cuando alguna explotación resulte antieconómica, se suspenderá temporal o definitivamente su ejercicio..."

con las preferencias que el artículo 242 del Código de Comercio-determina, aunque con las modalidades del artículo 26 de las Normas para la Organización de Ejidos y Comunidades, que a la letra dispone:

"Los ejidos y comunidades responderán frente a terceros con sus bienes no sujetos al régimen ejidal o comunal, conforme al siguiente orden de preferencias:

- I. Bienes afectados a la explotación que se liquida.
- II. Bienes que acuerde la Asamblea.

F) PROBLEMÁTICA LEGAL Y SOCIAL DE LAS UNIDADES DE PRODUCCIÓN DE RECURSOS NO RENOVABLES EJIDALES.

El poco número de estas organizaciones socioeconómicas, refleja los graves problemas a los que se han tenido que enfrentar en la práctica; uno muy notable es de orden jurídico.

Los participantes de la Unidad, como hemos dicho, no sólo son los ejidatarios con derechos agrarios reconocidos, sino también los hijos de éstos y aún más los avecindados de la localidad. En otras palabras, los ejidatarios aportan a la Unidad no sólo los recursos naturales no renovables de los que se muestran como titulares, sino también, en ocasiones, su trabajo; mientras que los no ejidatarios tan sólo aportan trabajo.

Para determinar en forma concreta los efectos que estas aportaciones de los participantes implican, es necesario responder a la cuestión siguiente: ¿dichas aportaciones (de ejidatarios y no ejidatarios) son hechas en calidad de aportaciones a una sociedad llamada Unidad de Producción de Recursos No Renovables?; o debemos entender que esta Unidad sí surte efectos de una sociedad, pero tan sólo constituida por los miembros del ejido; así los no ejidatarios (avecindados e hijos de ejidatarios) se entienden como trabajadores que prestan sus servicios a esta organización.

Dilucidar esta situación es de gran relevancia porque en la práctica ya se han dado casos en los que avecindados e hijos de ejidatarios que participan en la Unidad de Producción con su trabajo han demandado ante los Tribunales del Trabajo, el cumplimiento de las obligaciones que esa organización socioeconómica, como "patrón" según ellos, debía llevar a cabo. Estas demandas han generado conflictos laborales de carácter individual y colectivo.

La fundamentación jurídica que se ha dado a estas demandas es la siguiente: "... en la Unidad de Producción se emplea nuestra fuerza de trabajo, lo cual es indudable... luego entonces -- existe una relación laboral, en la que los titulares de la Unidad se muestran como patrones. Lo anterior de acuerdo con los -- artículos 8 y 10 de la Ley Federal del Trabajo, que a la letra -- señalan:

"Art. 8.- Trabajador es la persona física que presta a otra física o moral, un trabajo personal subordinado..."

"Art. 10.- Patrón es la persona física o moral que utiliza los servicios de uno o varios trabajadores..."

"Es evidente -continúan- que nuestro trabajo se encuentra - subordinado a la dirección que la Administración de la Unidad -- lleva a cabo sobre las actividades que realizamos..."

"Tan es cierto lo anterior -concluyen- que el Reglamento In terno de la Unidad de Producción habla de: "anticipos por jornadas laboradas", "reparto de utilidades", etc. ..."

A primera vista, aún cuando estos argumentos parecen sim--- ples, pueden tener la suficiente fuerza como para llegar a con--- fundir a quienes los analicen superficialmente*.

Para nosotros no existe la relación de trabajo que se invo- ca, preferimos argumentar, por diversas razones (la más importan- te tal vez, evitar proporcionar armas, jurídicas en este caso, a los integrantes de un núcleo de población para que se dividan y no aprovechen su patrimonio).

Creemos que los llamados "participantes" de la Unidad, de-- ben considerarse como "socios" de la misma ya que ellos constitu- yen, con sus aportaciones, el capital social.

*Concretamente, el 4 de abril de 1978 -según antecedentes que o- bran en la Subdirección de Recursos no Renovables- se notificó a los representantes de la entonces Empresa Ejidal de Recursos No- Renovables del Ejido San Francisco Chimalpa, Municipio de Naucal- pan, Estado de México, para que asistieran a la Junta de Conci- liación y Arbitraje del Estado de México, con residencia en la - ciudad de Toluca, a una Audiencia de Conciliación, Demanda y --- Excepciones, en virtud de que la Empresa que ellos representaban había sido demandada, en conflictos de carácter individual por - trabajadores de la misma. Tal vez fue por la presión que ejercie- ron los ejidatarios o por la "incompetencia" de las autoridades- del trabajo, por lo que este problema no arrojó un laudo, que en este estudio pudiesemos analizar.

Recordemos que las aportaciones equivalen a "toda prestación y, por tanto, a cualquier cosa que tenga un valor en uso o en cambio, a cualquier derecho, ya sea de propiedad, de uso, de usufructo, etc."^{35/}

En este sentido puede ser objeto de aportación cualesquier prestación susceptible de ser valorada en dinero. Así tenemos que las aportaciones de los socios pueden ser: dinero (aportaciones en numerario), de bienes de otra naturaleza (aportaciones en especie), de trabajo (aportaciones de industria) o de créditos.

En todo caso si recurrimos a la Ley General de Sociedades Mercantiles (artículo 69), debemos decir que como único requisito para ser consideradas las aportaciones consistentes en bienes distintos del numerario, han de expresarse necesariamente en dinero, señalándose el criterio seguido para su valoración.

Por otra parte, en sentido estricto y dado que los socios industriales por regla general, no reportan las pérdidas de la sociedad (fracción III del artículo 16 de la Ley General de Sociedades Mercantiles), nos parece justo que se prescinda de su participación en la Administración de la Unidad, a avecindados e hijos de ejidatarios. No obstante a ello, aclaremos, en la práctica, la mayor de las veces se les da la oportunidad de participar en las Asambleas (con voz no con voto), lo cual representa cierta intervención en la toma de decisiones de la autoridad máxima de la Unidad: la Asamblea General.

Además, el artículo 143 de la Ley Federal de Reforma Agraria, viene a reforzar el punto de vista que exponemos, cuando precisa:

"En los ejidos colectivos los trabajadores agrícolas o de plantas industriales y los familiares de ejidatarios que hayan trabajado de manera permanente por dos años consecutivos, podrán ser incluidos como ejidatarios, si la capacidad económica del ejido lo permite y si así lo acordara la Asamblea General Extraordinaria, por considerar que se logra la unidad del grupo productor, una mejor organización del trabajo o la distribución más conveniente de las utilidades..."

En otras palabras, cuando un "participante" (socio) de la Unidad de Producción, tan sólo aporta trabajo a la misma, tiene al término de 2 años, si su aportación fue continua, la posibilidad de ser considerado ejidatario, y en ese sentido titular, también, de los beneficios que reporta la explotación de los recur-

^{35/} VIVANTE, citado por DE PINA Vara, R. pag. 59

sos no renovables; ya como socio, además de aportar trabajo, aportará el recurso objeto de explotación. Su capacidad, observemos, incluso modifica el concepto de capacidad individual en materia agraria prevista por el artículo 200 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

Si partimos de estas bases, evitaremos generar problemas como el que comentamos; aunque pensamos, estarían mejor apuntaladas estas organizaciones socioeconómicas si la protección social que la población rural con tanta urgencia reclama, llegara al fin. Aún cuando una parte de las utilidades que esta Unidad genera, como hemos visto, debe ser destinada a lograr esta protección social (como lo es el cuidado y atención a sus enfermedades, previsión de las mismas, atención de los accidentes de trabajo y de otros malestares, proporcionar vida salubre, asegurar una vejez sin la incertidumbre de la miseria, etc.), creemos que sin ayuda del Estado Federal y las Entidades Federativas, esta superación y bienestar social de la población rural de México, no llegará.

Por último, en este punto, sólo nos queda hacer los señalamientos siguientes:

En primer lugar, es necesario aclarar que el Capítulo Octavo del Título Sexto de la Ley Federal del Trabajo (arts. 279 al 284), no es aplicable a la actividad que comentamos, en virtud de que estos preceptos contemplan la situación de los ejidatarios y los trabajadores no ejidatarios que ejecuten trabajos agrícolas para una empresa o planta industrial ejidal.

En segundo lugar, pensemos que por determinadas circunstancias algún Laudo de un Tribunal del Trabajo concede una resolución favorable a los "trabajadores" de la Unidad de Producción, ante esto con mucha razón podríamos preguntarnos: ¿sobre qué bienes se trabaará ejecución, para complimentar dicho laudo?. Esto obviamente motivaría a que se investigara ¿qué bienes son considerados agrarios?, porque éstos de acuerdo con el artículo 52 de la Ley Federal de Reforma Agraria, son "inalienables, imprescriptibles, inembargables e intrasmisibles". Dejamos esta inquietud, para ser satisfecha en mejor ocasión, aunque podemos anticipar que la solución puede encontrarse en los artículos 26 y 27 de las Normas para la Organización de Ejidos y Comunidades, ya comentados.

En otras palabras, nos quedamos con la Unidad de Producción de Recursos No Renovables Ejidales, como "sociedad" a la que se-

integran socios industriales y capitalistas indistintamente, y no como "patrón".

Otros problemas a los que se han tenido que enfrentar estas organizaciones son:

El poco crédito que se ha obtenido de la Banca Oficial, notwithstanding al buen número de solicitudes presentadas, para iniciar sus actividades; al respecto es evidente la desconfianza del Banco de Crédito Rural para otorgar créditos a los núcleos agrarios que se lo solicitan. De la banca privada debemos decir que el interés más reciente (15 de julio de 1980) fue para la Unidad de Producción del Ejido Cavazos, Municipio Reynosa, Estado de Tamaulipas, al cual no obstante a la magnífica tasa de amortización indicada por los estudios, dejaron sin crédito.

Este fenómeno lo observamos aún cuando la Ley Federal de Reforma Agraria (arts. 178 al 186), obliga a las dependencias gubernamentales y a las instituciones descentralizadas, a impulsar y fomentar la creación y desarrollo de industrias rurales operadas directamente por ejidatarios y comuneros. Al mismo tiempo establece que la Secretaría de la Reforma Agraria formulará planes locales y regionales para el desarrollo de las industrias rurales, en coordinación con las demás dependencias que, por la naturaleza de sus funciones, colaboren en la integral realización de los referidos planes.

Por otra parte, las industrias rurales, de acuerdo a estos preceptos, gozan de las preferencias y garantías que establece la Ley de Industrias Nuevas y Necesarias, en este sentido tienen el derecho a que se les proporcione a bajo precio, petróleo, energía eléctrica y cualquier otro energético.

Además, señalan los preceptos aludidos que con el propósito de capacitar a los campesinos, y a sus hijos, en materia de técnica industrial, se crearán centros regionales de adiestramiento industrial. Todo esto en muy poca medida se ha observado en el campo mexicano.

Por último, no debemos olvidar que de conformidad con el artículo 175 bis de la Ley Agraria: "Los ejidos y comunidades que poseen materiales para la construcción y las industrias ejidales de extracción o elaboración de esos materiales, tendrán preferencia para que sus productos sean adquiridos y utilizados en la construcción de viviendas y obras públicas que realicen o financien todos los organismos estatales o paraestatales..."

Mas si las Instituciones de Crédito oficiales, desatendiendo lo anterior, no financian a estas Unidades de Producción, es de justicia hacer notar que, en muchas ocasiones los núcleos agrarios no se interesan por solicitarlo. Han ya escarmentado con las inversiones hechas en otras actividades y que no les han rendido frutos: "no vengan a endeudarnos", contestan cuando se les muestra un plan para la explotación, por ellos, de sus recursos - no renovables.

De otro lado, hay ocasiones en que el lugar en que se localizan los recursos no renovables, está en los límites de dos o más ejidos y éstos tienen conflictos de linderos; o bien de acuerdo a la zona (debido a las características geográficas de la región), son varios los ejidos que tienen el mismo recurso. Una u otra cosa provoca la dispersión de los ejidos vecinos, lo cual hace posible la especulación o la explotación irregular del recurso*.

Estas circunstancias han motivado que en la República sean muy pocas las Unidades de Producción de Recursos No Renovables - Ejidales constituidas, concretamente en el Registro Agrario Nacional, hasta el 15 de julio de 1980, están inscritas un total de 52** organizaciones socioeconómicas para esta actividad. De ellas debemos deducir las que se han liquidado legalmente y las que simplemente han dejado de funcionar y no han solicitado la cancelación de su inscripción.

Para terminar con este apartado, debemos decir que aún cuando pensamos que estas organizaciones abren promisorias perspectivas, para un mejor reparto de los beneficios que traen consigo los recursos naturales, si se sientan sobre bases racionales y realistas, creemos que es necesario tener cuidado con los efectos negativos que las mismas puedan provocar, efectos como:

- el desequilibrio del poder económico-político, que ofrece la oportunidad de dirigir la Unidad de Producción, en este caso hablamos de las pugnas que pueden surgir entre el Secretario de Recursos No Renovables y el Comisariado Ejidal. Algo que también

*Ante ello, creemos, la Unión de Ejidos debe plantearse como solución, ésta como un agrupamiento de ejidos con necesidades, problemas y producción semejantes, que se encuentran cerca uno de otro, los reúne para organizar su trabajo, la venta de sus productos, la compra de sus medios de producción, la obtención del crédito, etc.

**La cifra ha disminuido en relación a la considerada en agosto de 1976, que era de 71, localizadas en 22 Estados.

motiva el sólo hecho de participar como trabajador en la Unidad. Ambas situaciones traen consigo la división de los integrantes del núcleo agrario.

- cambio de "mentalidad" de los integrantes del núcleo agrario, los cuales si bien ejercieron ciertas defensas para dejar el arado y manejar después quebradoras, vibradoras o trascavos, una vez habituados al cambio de actividad tienen nuevos panoramas. Ahora la transferencia que hacen de valores no son o no sólo son agrícolas, sino también industriales. En este sentido cabe preguntar, cuánto se han olvidado de los trabajos inherentes al agro y en qué medida ello ha incrementado el arrendamiento de las parcelas cultivables del ejido, de las cuales sus titulares trabajan en la Unidad de Producción de Recursos No Renovables.

- por otra parte, no debemos olvidar que esta actividad lleva a la explotación de recursos no renovables, los cuales de acuerdo a su propia naturaleza en un futuro se "acabarán", aún cuando su extracción sea racional, en esta medida, podemos preguntarnos: ¿se resuelve en verdad la desocupación y subocupación que padece la sociedad rural mexicana? ¿Se estará creando un ejercito nacional de mano de obra, para el futuro? ¿Cual de las dos situaciones es más peligrosa?

Pensar en estas situaciones al participar en la constitución de una organización de este tipo, nos lleva a actuar con toda la responsabilidad y con la mayor capacidad con que contamos y sobre todo a concluir que: no es la comunidad jurídica la que importa, sino la comunidad en la producción para asegurar su eficiencia técnica y sus fines sociales.

CAPITULO CUARTO

"LA ASOCIACION CON TERCEROS PARA EL APROVECHAMIENTO DE LOS RE-
CURSOS NATURALES NO RENOVABLES EJIDALES"

Además de poder, el ejido, aprovechar sus recursos naturales no renovables constituyendo para tal efecto una Unidad de -- Producción; podrá, también, asociarse con terceros interesados -- para llevar a cabo tal fin. Esta posibilidad de los núcleos agrarios de asociarse con terceros, para la explotación de sus recursos naturales no renovables, es el tema del presente capítulo.

A) VALIDEZ FACTICA DEL ARTICULO 185 DE LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA.

El artículo 185 de la Ley Federal de Reforma Agraria, en su primera parte, establece:

"... los ejidatarios podrán asociarse con particulares para explotar los recursos no agrícolas ni pastales de los ejidos..."

En otras palabras, este precepto deja abierta la posibilidad para que el ejido se asocie en distintas formas con terceros interesados, a efecto de explotar, en este caso, sus recursos naturales no renovables.

No obstante a ello, en la práctica los núcleos agrarios, asesorados incluso por dependencias de la Secretaría de la Reforma Agraria*, han suscrito en la mayoría, sino es que en la totalidad de los casos, Contratos de Asociación en Participación, en virtud de que se cree cumplir con ello con lo dispuesto por el artículo 144 de la propia Ley, que a la letra señala:

"La explotación industrial y comercial de los recursos no agrícolas, ni pastales, ni forestales de los ejidos o comunidades, especialmente aquéllos que puedan aprovecharse para el turismo, la pesca o la minería, sólo podrá efectuarse por la administración del ejido en beneficio del núcleo de población, directamente o en Asociación en Participación con terceros, con sujeción a lo dispuesto por esta Ley y conforme a las autorizaciones que en cada caso acuerden la Asamblea General y la Secretaría de la Reforma Agraria..."

Y también a lo previsto por el artículo 28 de las Normas para la Organización de Ejidos y Comunidades, que dispone:

"Cuando las inversiones que se requieren rebasen la capacidad económica del ejido o comunidad, para la explotación de alguno de sus recursos, siempre que lo permita la Ley Federal de Reforma Agraria, podrán asociarse con alguna empresa oficial de --

*Nos referimos a las Delegaciones de la Secretaría de la Reforma Agraria en los Estados, Promotorías Agrarias y aún a la Subdirección de Recursos No Renovables Ejidales y Comunales.

participación estatal o con particulares mediante un contrato, - en el cual el ejido tendrá el carácter de Asociante y la otra -- parte de Asociado..."

Los preceptos que transcribimos, a nuestro juicio, no son - limitativos al determinar que para la explotación de recursos na- turales ejidales, como los no renovables, el ejido si no puede - hacerlo por sí mismo, deberá hacerlo a través de la Asociación - en Participación con terceras personas, en tanto creemos, deben- interpretarse atendiendo a lo dispuesto por el artículo 185, el cual como se advierte, abre la posibilidad para que el ejido se asocie con terceros interesados, adoptando para ello cualquier - tipo de sociedad, a excepción de las prohibidas expresamente por la propia Ley.

Nos avocaremos al estudio de la Asociación en Participación por ser "la sociedad" mas usual en la práctica, en estos casos.

B) CARACTERIZACION DEL CONTRATO DE ASOCIACION EN PARTI- CIPACION (PREVISTA EN LA LEY GENERAL DE SOCIEDADES- MERCANTILES).

La Asociación en Participación es definida por el artículo- 252 de la Ley General de Sociedades Mercantiles como:

"El contrato por el cual una persona (llamada asociante) -- concede a otra u otras (llamadas asociados), que le aportan bie- nes o servicios una participación en las utilidades y en las pér- didas de una negociación mercantil o de una o varias operaciones de comercio..."

De acuerdo a esta Ley, la Asociación en Participación no -- tiene personalidad jurídica ni razón o denominación social (artí- culo 253); por ello, en opinión del maestro Rafael de Pina Vara, "... la asociación en participación aún cuando se encuentra regu- lada por la Ley General de Sociedades Mercantiles, no es una so- ciedad mercantil..."^{36/}

En este contrato, que debe hacerse constar por escrito, ló- gicamente se deberán fijar los términos, proporciones de interés- y demás condiciones en que se acordó realizarse. Además, por mi- nisterio de la Ley "no está sujeto a registro", es decir, a ser- inscrito en el Registro Público de Comercio,

En cuanto a las obligaciones genéricas de las partes, podemos señalar las siguientes:

Del Asociante:

- realizar las operaciones de comercio o explotar la negociación mercantil que constituyan el fin de la asociación.
- entregar a los asociados la participación que se haya convenido sobre las utilidades.
- reintegrar a los asociados las aportaciones que le hayan hecho, en el momento de la liquidación del contrato.

Del Asociado:

- aportar al asociante los bienes o servicios que se hayan estipulado en el contrato.

La distribución de las ganancias o pérdidas entre los so-cios, salvo pacto en contrario, se efectuará de acuerdo a las re-glas generales aplicables para ese efecto, a las sociedades mer-cantiles, en especial de acuerdo a las siguientes:

- la distribución de las ganancias o pérdidas entre los so-cios capitalistas se hará proporcionalmente a sus aportaciones.
- al socio industrial corresponderá la mitad de las gan-ancias, y si fueren varios, esta mitad se dividirá entre ellos por igual.
- el socio o socios industriales no reportarán las pérdidas.
- en todo caso, las pérdidas que correspondan a los asocia-dos no podrán ser superiores al valor de su aportación.

Además, frente a terceros sólo figura el asociante. Es de-cir, la relación entre asociante y asociados es meramente interna e irrelevante para los terceros quienes contraen obligaciones y adquieren derechos solamente con respecto a aquél con el que con-trataron, es decir, el asociante, de tal suerte que el artículo-256, establece: "el asociante obra en nombre propio y, por tanto no habrá relación entre los terceros y los asociados..."

En este sentido, ante los terceros, los bienes aportados -- por los asociados pertenecen en propiedad al asociante, a no ser que la naturaleza de la aportación determine alguna otra formali-dad o se estipule lo contrario en el contrato y la cláusula rela-tiva sea inscrita en el Registro Público de Comercio. Sin embar- go, esa cláusula surtirá efecto contra terceros, aún cuando no se inscriba, si se prueba que dichos terceros tenían o debían te-ner conocimiento de ella, estipula el artículo 257 de la Ley que comentamos.

Hasta aquí la caracterización del Contrato de Asociación en Participación que nos ofrece la Ley General de Sociedades Mer-cantiles, veamos ahora:

C) CARACTERIZACION DEL CONTRATO DE ASOCIACION EN PARTICIPACION (PREVISTA EN LA LEGISLACION AGRARIA).

La Ley Federal de Reforma Agraria y las Normas para la Organización de Ejidos y Comunidades, caracterizan a este contrato de tal manera que parece ser contradictorio (incluso en esencia) con lo previsto por la Ley General de Sociedades Mercantiles. Para comprender más ampliamente esta caracterización hablaremos -- primero de sus requisitos de validez y luego de su contenido mínimo.

a) Requisitos Formales.

El Comisariado Ejidal suscribirá el Contrato de Asociación- en Participación, en representación del núcleo agrario, siempre y cuando en Asamblea General Extraordinaria se hubiere expresado la voluntad del ejido en ese sentido; ésto deberá quedar debidamente asentado en el Acta correspondiente. Sobre el particular, el artículo 50 de la Ley Federal de Reforma Agraria, sostiene:

"Son nulos los convenios y contratos que celebren los Comisariados y Consejos de Vigilancia cuando no sean aprobados por la Asamblea General, y en su caso, por la Secretaría de la Reforma Agraria, así como los contratos prohibidos por la Ley... los legalmente realizados tienen plena validez y obligan al ejido o comunidad, aún cuando sus autoridades hayan sido removidas..."

Cuando este precepto señala: "y en su caso por la Secretaría de la Reforma Agraria", nos remite a la lectura del artículo 10, en su fracción VIII, de la propia Ley, que a la letra dispone:

"Son atribuciones del Secretario de la Reforma Agraria:

"... aprobar los contratos que sobre frutos, recursos o aprovechamientos comunales o de ejidos colectivos puedan legalmente celebrar los núcleos de población con terceras personas o entre sí..."

Recordemos, además, que el artículo 144 de la Ley sujeta a estos contratos no sólo a lo acordado por la Asamblea de Ejidatarios, sino a lo dispuesto por aquélla y a las "autorizaciones de la Secretaría de la Reforma Agraria".

De lo expuesto debemos deducir que son requisitos formales- de estos contratos:

- El Acuerdo de la Asamblea General, debidamente integrada, plasmado en el Acta correspondiente.

- La revisión, aprobación e inscripción del contrato por la Secretaría de la Reforma Agraria.

1. El Acuerdo de Asamblea.

La decisión del núcleo agrario, de suscribir un Contrato de Asociación en Participación, con terceros interesados, a fin de aprovechar sus recursos naturales no renovables, que se muestran como una parte (en ocasiones la más importante), sino es que como el total de su patrimonio, deberá acordarse en una Asamblea - General Extraordinaria, cumpliendo para ello con lo establecido en los artículos 29, 31, 32, 34 y demás relativos de la Ley Federal de Reforma Agraria, ya comentados en párrafos anteriores, y deberá asentarse en el Acta correspondiente, según lo establecido por el artículo 35 de la misma Ley.

2. Revisión, aprobación e inscripción de los contratos por la Secretaría de la Reforma Agraria.

Estos contratos son de tal manera importantes para los núcleos agrarios que los suscriben que, la Secretaría de la Reforma Agraria ha intervenido no sólo asesorándolos para que su participación en aquéllos no sea desventajosa, sino que además ha determinado como requisito de validez de los mismos su revisión, aprobación, en su caso, e inscripción en el Registro Agrario Nacional.

La revisión de los contratos de Asociación en Participación suscritos por núcleos agrarios, que tienen por objeto explotar y aprovechar los recursos naturales no renovables con que fueron dotados o confirmados y titulados, la lleva a cabo la Dirección General de Infraestructura Agraria, Subdirección de Recursos No-Renovables (concretamente el Departamento Técnico y de Procedimientos, Área de Instrumentación Legal y Dictámen), según se desprende de las atribuciones que le son conferidas por las fracciones I y IV del artículo 18 del Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria.

Revisados los contratos por esta dependencia, pueden suceder cualquiera de dos situaciones: que no llene su contenido los requisitos que exige la legislación agraria para su aprobación, o que si los satisfaga. En el primer supuesto, serán regresados a su lugar de origen a efecto de que sean subsanados en los puntos señalados, esto se lleva a cabo a través de la Delegación o Promotoría Agraria correspondiente.

En el segundo supuesto son turnados para su Aprobación, por parte de la Dirección General de Asuntos Jurídicos, lo cual lleva a cabo, con fundamento en la fracción X (in fine) del artículo

lo 13 del Reglamento Interior de la Secretaría, que a la letra dispone:

"La Dirección General de Asuntos Jurídicos tendrá las atribuciones siguientes:

"... emitir opinión en los contratos , convenios, concesiones y permisos que competo celebrar, otorgar o aprobar a la Secretaría..."

Aprobado el contrato por la Dirección General de Asuntos Jurídicos, se acuerda con el Titular del Ramo, su inscripción en el Registro Agrario Nacional, la que se llevará a efecto con fundamento en la fracción IX del artículo 446 de la Ley, que a la letra dispone:

"Deberán inscribirse en el Registro Agrario Nacional:

"... todas las escrituras y documentos en general, que en cualquier forma afecten las propiedades nacidas o tituladas por virtud de la aplicación de esta ley, incluyendo los contratos -- privados..."

Observese que se muestra como requisito de validez de este contrato de Asociación en Participación, su inscripción en el Registro Agrario Nacional, aún cuando el artículo 254 de la Ley General de Sociedades Mercantiles, determina que: "no estará sujeto a registro"; en realidad lo que sucede es que ésta última Ley se refiere al Registro Público de Comercio y no al Agrario Nacional.

b) Contenido.

De acuerdo al artículo 30 de las Normas para la Organización de Ejidos y Comunidades, el contenido mínimo de estos contratos, debe ser:

- las declaraciones del ejido y el asociado mediante las -- cuales acrediten su personalidad jurídica, fecha de constitución y demás generales.

- el reconocimiento de objetivos afines y complementarios y la voluntad de celebrar el contrato de Asociación en Participación.

- cantidad y calidad de los recursos a explotar y los que se aportan.

- que el ejido y el asociado participen por igual en los actos y actividades de administración y producción de la explotación de los recursos no renovables.

- que la depreciación de los bienes aportados por el asociado se haga únicamente a cargo de sus rendimientos.

- que en la explotación participen únicamente los miembros del asociante. Cuando se requiera mano de obra altamente especializada, el asociado deberá contratar para tal fin a terceros. -- Asimismo, tendrá la obligación de capacitar a los miembros del asociante en dichas especialidades.

- el derecho del tanto que tiene el ejido para adquirir los bienes del asociado.

- el porcentaje de utilidades que corresponda a cada uno.

- sujetarse a la forma y sistema de explotación que debe -- llevarse a cabo de acuerdo a los lineamientos técnicos que dicte la Autoridad competente y la Asamblea General del Ejido.

- que la duración del contrato no exceda de un año.

- que la parte asociada, en cuanto a los rendimientos obtenidos, se sujete a las disposiciones que en materia fiscal le -- sean aplicables.

- las causas de rescisión.

- el sometimiento al arbitraje de la Secretaría de la Reforma Agraria, en caso de controversia.

D) LOS CONTRATOS DE ASOCIACION EN PARTICIPACION, PARA LA EXPLOTACION Y APROVECHAMIENTO DE RECURSOS NO RENOVABLES EJIDALES, EN LA PRACTICA.

El desconocimiento, por una parte, de las disposiciones legales que reglamentan estos contratos, por asociados, asociantes y aún por funcionarios de la Secretaría de la Reforma Agraria, -- que intervienen en su instrumentación; así como la inadecuada correspondencia de esta reglamentación con la realidad (económico-social), por la otra, ha determinado que en la práctica los Contratos de Asociación en Participación, suscritos con el objeto -- de aprovechar recursos no renovables ejidales, se muestren par--cos e incompletos frente a la legislación que los reglamenta e -- inadecuados ante la realidad que pretenden normar.

Analícemos esta situación, confrontando los datos ofrecidos por la realidad con el "contenido mínimo", de la Asociación en -- Participación, expuesto en párrafos anteriores:

a) Las Declaraciones de las Partes.

Las Autoridades Ejidales, por una parte, señalan la fecha -- de dotación, ampliación, o titulación y confirmación de sus predios, en los cuales se localizan los recursos no renovables que--

se pretenden aprovechar. Además, con las credenciales que la Secretaría de la Reforma Agraria expide, acreditan su calidad de mandatarios generales del núcleo agrario.

Por la otra parte, se expresan las generales del Asociado.- Fecha de constitución, escritura pública de la misma, registro federal de causantes, domicilio y nombre de su representante, si es persona moral. Y nombre, domicilio, registro federal de causantes, si es persona física.

Algunas ocasiones se detalla el fundamento de las condiciones que privarán en el contrato: "la contraprestación otorgada por los materiales fue determinada tomando en consideración que los mismos se utilizarán en las obras de rehabilitación del Distrito de Riego 09-Valle Juárez, lo cual quiere decir que el núcleo agrario será beneficiado con ello...", por ejemplo.

b) El Acuerdo de las Partes. Sus objetivos.

La Asociación en Participación, aún cuando se muestra como el "patito feo" de las sociedades, creemos, debe tener, por sus características propias, como fundamento, la "affectio societatis" de las partes, que se muestra como el alma de la sociedad.

Algo importante es advertir que, en la práctica esta "affectio societatis" de las partes no se manifiesta; la mayoría de las ocasiones el motivo que impulsa al Asociado a contratar con el ejido no es el reconocimiento de objetivos afines y complementarios (intereses comunes), sino el interés de salir beneficiado en una transacción comercial, aún actuando indebidamente. Muchas de las veces ni siquiera conoce personalmente a los componentes del núcleo agrario, mucho menos conocerá los problemas que padecen y las perspectivas para que éstos queden subsanados.

Sin embargo, es de mérito destacar que, cuando el Asociado es una Sociedad Cooperativa, o alguna Dependencia Oficial, dado el Programa Social a que están sujetas sus actividades, los problemas del ejido no sólo son reconocidos, sino en gran medida solucionados (por ejemplo, la Base Aérea Militar de Santa Lucía ha construido en el Ejido de San Lucas Xolox, Municipio Tecamac, Estado de México, obras para rehabilitar el Distrito de Riego que los beneficia, como parte de la contraprestación que hace por el "tezonile" que éste núcleo agrario le ha cedido y el cual utiliza para el mantenimiento de su aeropista; o bien como los beneficios que reporta -construcción de escuelas, camino, electrificación, etc.- la Cooperativa Cruz Azul, al Ejido Progreso, Municipi-

pio Atotonilco de Tula, Estado de Hidalgo, por la "caliza" aportada a la Asociación en Participación de la que forman parte).

c) Cantidad y Calidad de los bienes aportados.

Desde el punto de vista técnico, aunque no imposible, es -- tardado y difícil cuantificar y cualificar los recursos no renovables (en este caso ejidales), aportados a la Asociación; ello ha motivado que en la cláusula correspondiente tan sólo se determine el nombre del recurso y el lugar (yacimiento, banco o veta) -- en que se localiza.

A nuestro juicio, determinar la calidad del recurso es importante, en tanto ello en mucho, determina la participación, en las utilidades que el ejido tiene. Pero cuantificar el recurso -- propiedad del núcleo agrario, si bien para fines mediatos resulta conveniente, para efectos del contrato que se suscribe es inaplicable, pues ello motivaría su tardanza.

En forma por demás concreta, en algunos contratos se determina la cantidad máxima (computándose en metros cúbicos o toneladas métricas) que el ejido aportará a la Asociación. Lo más usual es que esta aportación quede abierta y aún más, tan sólo se indica que un mínimo y no un máximo de material a aportar.

En cuanto a los bienes aportados por el Asociado, estos no se detallan en los contratos, sino que nada más se le obliga en forma genérica a "aportar los medios técnicos e insumos necesarios para la explotación de los recursos no renovables ejidales". Esto suena lógico si pensamos que, el ejido nunca aporta esos medios técnicos para llevar a cabo la explotación; tal vez si los tuviese no habría necesidad de Asociarse con terceros.

d) La Administración.

De acuerdo a la fracción IV del artículo 30 de las Normas -- para la Organización de Ejidos y Comunidades, asociante y asociado deben participar por igual en los actos y actividades de administración y producción de la explotación de los recursos no renovables.

Lo anterior obsta con lo previsto por el artículo 256 de la Ley General de Sociedades Mercantiles, que determina: "el asociante obra en nombre propio y no habrá relación jurídica entre los terceros y los asociados..."

En la práctica ninguno de los dos preceptos es respetado en tanto es el Asociado el que realiza por sí (sin intervención del núcleo agrario) los actos de administración y actividades de producción; en este sentido, es él quien establece las relaciones jurídicas necesarias para aprovechar cabalmente los recursos no renovables aportados por el ejido.

En otras palabras, aún cuando esta Asociación, frente a terceros no se muestra como un ente distinto de sus componentes (recordemos que sus efectos son meramente internos), quien lleva a cabo todas las actividades inherentes a la explotación y aprovechamiento de los recursos, no es Asociado y Asociante, como lo determina las Normas; o el Asociante, como lo prevé la Ley de Sociedades Mercantiles, sino el Asociado.

e) La depreciación de los bienes.

Si partimos del supuesto de que es el Asociado quien aporta los medios técnicos e insumos necesarios para la explotación, parece lógico suponer que sea él quien sufra, a cargo de sus rendimientos, la depreciación de sus bienes aportados.

Ello en cierta medida equilibra y justifica que sea él ---- quien administre la Asociación: "quien soporte los riesgos, deberá tener ventajas", podemos decir, interpretando en sentido contrario aquél viejo principio del Derecho Romano*.

Recordemos por último que, las pérdidas de los asociados no pueden ser superiores al valor de su aportación, de acuerdo a la Ley General de Sociedades Mercantiles.

f) La mano de obra y la capacitación.

Tan es el Asociado quien lleva a cabo las actividades inherentes a la Asociación que incluso en estos contratos se le obliga a: "contratar la mano de obra de ejidatarios, hijos de ejidatarios y vecindados, a menos que requiera mano de obra calificada... así como a capacitarlos, en la medida de sus posibilidades para que realicen trabajos técnicos especializados, y también -- los relativos a la administración, hasta conseguir que tales actividades, en su mayor parte, puedan ser ejecutadas por ellos -- mismos..."

Esta disposición con todo y que está fuera de lugar, nos pa

*Cuius commodum, eius etiam periculum.

rece justa y de mucha trascendencia, aunque en la práctica sea - "letra muerta", en su segunda parte. La mayor preocupación de -- los núcleos agrarios es canalizar la mano de obra excedente en -- cualquier actividad productiva, ello los motiva muchas ocasiones a suscribir este tipo de contratos y en esa medida a presionar - al Asociado para que sean contratados, además de los ejidatarios sus hijos y los avecindados de la localidad, si es posible. Son pocos los casos en que los Asociados se niegan a que colaboren - en los trabajos de explotación estas personas*, en realidad esto incluso les beneficia.

Por lo que hace a la capacitación de estas personas, el Asociado por distintas razones no la lleva a cabo, entre otras sobresalen: ello le orininaría erogar cierta cantidad, que por el término tan corto del contrato jamás recuperaría. En caso de que el contrato tuviera posibilidades de ser prorrogado, si los ejidatarios están ya capacitados para realizar los trabajos especiales de explotación y los actos de administración, o "sabotean" - al Asociado o constituyen una Unidad de Producción, a la terminación del contrato y así lo dejan fuera de la negociación.

La capacitación de ejidatarios, elemento de vital importancia en todas las actividades que tiendan al aprovechamiento de los recursos naturales ejidales, más que de un particular, quien tan poco estará con el núcleo agrario, debe provenir de los Organismos Oficiales, los que por ministerio de Ley, están obligados a proporcionarla.

g) El derecho del tanto del ejido.

El ejido, al fenecer el contrato y cuando el Asociado pone a la venta los bienes que aportó a la Asociación, tiene el derecho del tanto sobre los mismos. Es decir, el Asociado tendrá la obligación de avisar a los ejidatarios para que éstos en el término de 30 días, convengan o no su adquisición. Esta preferencia también se manifiesta si transcurrido ese término, el ejido ofrece al Asociado las mismas condiciones que un tercero para la compra de esos bienes.

En contra de lo que opina el maestro Hinojosa Ortiz, creemos que la acción de nulidad, nacida por no respetar esta dispo-

*Por ejemplo, la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, se opone a que ésta cláusula sea incluida en virtud de que trabaja con Compañías Constructoras, las cuales tienen su propio personal, que no puede dejar al margen de estas actividades.

sición, deberá ejercitarse ante el Juzgado Civil competente y y no ante las autoridades agrarias*.

Hasta aquí la disposición que comentamos es prudente, sin embargo, en los contratos implementados por la Subdirección de Recursos No Renovables, se obliga al Asociado a trasladar el dominio, a título gratuito, de las construcciones y mejoras territoriales que tengan el carácter de permanentes, al Asociante (ejido), una vez fenecida la vigencia del contrato respectivo, si es que no hay prórroga del mismo.

Lo anterior parece lógico si pensamos en la construcción y conservación de los caminos y vías necesarias para la explotación, pero no en otros insumos, como quebradoras o trascavos, que representan otro tipo de patrimonio.

Esta situación, tiene como efecto contraproducente, en la práctica, que el Asociado llegue al ejido con la firme convicción de invertir tan sólo lo necesario en obras que tendrán el carácter de permanente y que servirán para la explotación y beneficio de los materiales.

Obviamente el derecho del tanto del núcleo agrario, así entendido, excede de su propio contenido y surte efectos contrarios.

h) El reparto de utilidades.

Como vimos, de acuerdo a la Ley General de Sociedades Mercantiles, Asociado y Asociante deben participar en las utilidades y en las pérdidas de la negociación mercantil en que participan. Sin embargo, nuevamente observamos que esta disposición no es respetada en la práctica.

Los contratos, generalmente, determinan la participación del ejido, estableciendo: "El Asociado pagará al Asociante, la cantidad de \$20.00 (por señalar alguna cantidad) por metro cúbico del recurso no renovable denominado "arena", extraído de predios del Asociante...".

Lógicamente ello supone que es el Asociado quien reporta las pérdidas y no el Asociante, quien tiene asegurada su partici

*Textualmente el maestro comenta: "... la falta de aviso para el ejercicio del derecho del tanto produce la nulidad del convenio de enajenación respectivo, que podrá ser exigida judicialmente por los ejidatarios... debió preverse que esta acción de nulidad se ejercitara ante las Autoridades Agrarias...", en su "Ley Federal de Reforma Agraria Comentada", pag. 222.

pación en las ganancias, en tanto el recurso que aporta es pagado en forma continua, al establecerse que: "El Asociado se obliga a efectuar las liquidaciones correspondientes, dentro de los treinta días siguientes a que el chegador del Asociante le envíe los volúmenes computados en el mes anterior...".

Ello viene a desvirtuar todavía más a esta Asociación en su Participación.

Es incomprensible por ejemplo que el Ejido Nativitas, Municipio de Texcoco, Estado de México, no haya permitido a su Asociado (Ing. Enrique Gudiño N.), efectuar una promoción de materiales (grava y arena), que consistía en disminuir el precio a los mismos y por consiguiente bajar la participación del Asociante (de \$20.00, tendría un decremento a \$14.00, por metro cúbico de arena o grava), hasta en tanto no se lograra competir con los demás centros de distribución cercanos. Esta oposición generó la rescisión del contrato y con ello, pérdidas para el Asociado y la no obtención de utilidades del Ejido.

Esta situación prevalece no obstante a que la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de la Reforma Agraria ha opinado en diversas ocasiones que:

"Analizados que fueron los supracitados contratos, esta Dirección estima que en términos generales se encuentran ajustados a derecho; sin embargo, considerando que el contrato de Asociación en Participación es aquél por el que una persona cede a otras que le aportan bienes o servicios, una participación en las utilidades y pérdidas de una negociación, esta Dirección General estima procedente se modifique la cláusula sexta del contrato, asentándose que el núcleo agrario asociante en cuestión, recibirá una participación del 20% del precio de venta de los materiales de que es propietario, el cual deberá ser congruente con los precios que corran en el mercado..."²⁷

i) Forma y sistema de explotación.

El Asociado, como sujeto que lleva a cabo todas las actividades tendientes a la explotación de los recursos no renovables, es compelido a usar la maquinaria y técnica adecuada para la explotación, así como a observar las indicaciones que le sean señaladas por el "Organismo Público correspondiente", es decir, por la Inspección del Trabajo, Subdirección de Recursos No Renovables, etc. Con ello se pretende que los trabajos de explotación tiendan al mejor aprovechamiento de los recursos y a lograr el -

37/ Oficio N° 389287, de fecha 3 de abril de 1980, dirigido a la Dirección General de Infraestructura Agraria.

menor perjuicio al ejido.

Algo muy visible y a lo que las "autoridades correspondientes" no han dado la debida atención, es lo que en las explotaciones de mármol sucede a diario: los desperdicios son amontonados en cualquier lugar cercano a la veta explotada, sin tener el cuidado de no estar con ello taponando otra veta, tal vez de más valía*.

j) La duración del contrato.

Tal vez uno de los impedimentos más grandes y graves para que esta Asociación en Participación surta efectos positivos, -- tanto para el Asociado como para el Ejido, es que su vigencia no puede exceder de un año. Sobre el particular, el artículo 145 de la Ley Federal de Reforma Agraria, a la letra señala:

"Los contratos que los ejidos celebren con terceras personas para la explotación de cualquier tipo de recursos de acuerdo con lo dispuesto por esta Ley, podrán formularse hasta por un -- año y ser prorrogados con las condiciones que fija el artículo -- anterior..."

Esta disposición legal es confirmada por la Tesis Jurisprudencial que enseguida se transcribe:

"EJECUTORIA.- CONTRATOS CELEBRADOS POR LOS EJIDOS CON TERCERAS PERSONAS. TRANCURSO DEL TIEMPO DE SU VIGENCIA.- Si los quejosos reclaman en el juicio de amparo órdenes de renovación o -- prórroga de contratos celebrados por un ejido con terceras perso_{nas} y con anterioridad a la resolución del amparo concluye el año de vigencia que tienen dichos contratos, conforme a lo establecido por el artículo 209 del Código Agrario (hoy 145 de la -- Ley Federal de Reforma Agraria), en el sentido de que "los con-- tratos que los ejidos celebren con terceras personas, de acuerdo con lo dispuesto con este Código, podrán formularse hasta por un año y podrán renovarse, si hay conformidad de la mayoría de los ejidatarios expresada en Asamblea General", procederá decretar -- el sobreseimiento en el juicio, ya que independientemente de que se hubieren o no respetado las garantías constitucionales, con -- las órdenes reclamadas, las mismas han dejado de tener efecto, -- ya que su materia o sea los contratos de un año a los que se re-- firieron, por disposición legal (artículo 209), han perdido su -- vigencia (Revisión 3711/63.- Salvador Oviedo Villegas.)..."³⁸

*El 15 de mayo de 1980 el Representante de Bienes Comunales de -- Sombrerete, Cadereyta, Querétaro, denunció esta situación ante -- la Subdirección de Recursos No Renovables.

Debemos advertir que el caso a que se refiere esta tesis jurisprudencial, es de explotaciones de madera y no de recursos no renovables. Sin embargo, se extiende por analogía al caso que nos ocupa, por ser uno de esos "contratos permitidos por la Ley"

Con este panorama, los Asociados ¿cuánto querrán invertir en el ejido?, ¿los motivará a llevar a cabo una explotación racional y a no causar daños al Asociante, esta disposición?. En realidad creemos, esta situación los orilla a tratar de amortizar en el menor tiempo posible lo poco invertido y a rescatar las utilidades "que puedan... los ejidatarios hoy deciden una cosa y mañana ya no se acuerdan"; o bien simplemente a "no meterse con los ejidos".

Conocemos un caso en que el Asociado de buena fé o por desconocimiento tal vez, hizo grandes inversiones en el Ejido Coatlínchán, Municipio de Texcoco, Estado de México, teniendo un plan de amortización de 8 años, dando para ello una participación al Asociante de \$10.00 por metro cúbico de arena (aumentándola en \$1.00 por año transcurrido, hasta llegar a \$18.00, en el último año). Tenía plena convicción de que el ejido le prorrogaría por todo ese tiempo y aún por más, el contrato. Ello lo motivó a invertir una buena parte del capital en obras de infraestructura (abrió y revistió caminos, descapotó los bancos de materiales, etc.), e inició los trabajos de explotación. Al cumplirse el término del primer contrato, la Asamblea General de Ejidatarios acordó no prorrogarlo, en virtud de que un nuevo Asociado ofrecía mejores condiciones al Ejido. Con todo lo injusto que fué esta situación, "se fundamentó en derecho".

En síntesis: ante la inoperancia de esta disposición en la práctica, urge su reforma.

k) El pago de los gravámenes fiscales.

El Asociado deberá hacer frente a las obligaciones fiscales en cuanto a los rendimientos obtenidos por la Asociación. Esta disposición, en sentido estricto, contraviene lo dispuesto por el artículo 25 de la Ley General de Sociedades Mercantiles.

Por su parte, el ejido, al tenor del capítulo VII del Libro Segundo (artículos 106 al 108), de la Ley Federal de Reforma Agraria, no es sujeto de impuesto, excepto del predial. Sin embargo, sigue discutiéndose si con fundamento legal el ejido no se muestra como sujeto de impuesto, en actividades como la que comentamos, en tanto el artículo 144 de la Ley General de Crédito-

Rural no puede interpretarse en ese sentido, por establecer que:

"Los ejidos y comunidades... estarán exentos del pago del impuesto sobre la renta al ingreso global de las empresas, respecto de los ingresos que provengan de la producción agropecuaria y su beneficio, almacenamiento e industrialización y no tendrán obligación de presentar las declaraciones correspondientes; estarán exentos asimismo, del pago del impuesto del 1% sobre erogaciones por remuneraciones al trabajo personal prestado bajo la dirección y dependencia de un patrón..."*

En fin, lo cierto es que en la Asociación, "el Asociado libera al Asociante de toda responsabilidad nacida de gravámenes fiscales...".

l) Causas de Rescisión.

Como causas de rescisión del Contrato de Asociación en Participación, en la práctica se han generalizado las siguientes:

- el retraso en el pago de el Asociado al Asociante, por -- más de sesenta días.

- el incumplimiento por parte del Asociado de lo dispuesto por la Ley Federal de Reforma Agraria y de la Ley Federal del -- Trabajo.

- que el Asociado utilice parcial o totalmente la superficie contratada para otros fines que no sean objetivo del contrato.

- que el Asociante se divida o fusione con otro ejido en la superficie en que se verifica la explotación de los recursos.

- que el Asociante impida la realización de las actividades y trabajos tendientes a la explotación

m) El arbitraje.

Por disposición de las Normas que comentamos, es menester que las partes acuerden someterse al arbitraje de la Subsecretaría de Planeación e Infraestructura Agraria, en caso de que surja alguna controversia con motivo de la aplicación e interpretación de este contrato. Esta dependencia deberá sujetarse, sobre el particular, a lo prescrito por la Legislación vigente para el Distrito Federal, sobre la materia

Un dato por demás interesante, es que nunca se ha llevado a cabo un verdadero arbitraje para resolver los conflictos que nacen entre ejidos y particulares, en relación a la aplicación e interpretación de estos contratos. La Subsecretaría ha desarro--

*Incluso podemos preguntarnos si con la creación del Impuesto al Valor Agregado, estas disposiciones siguen vigentes. Tema interesante para ser desarrollado con posterioridad.

lado, a través de la Subdirección de Recursos No Renovables, -- una taréa de "amable componedor", esto es, de concilidora*.

n) Otras obligaciones accesorias del Asociado, son:

- pagar la cantidad correspondiente, en caso de no llevar a cabo la extracción mínima pactada.
 - cumplir con lo estipulado en la Ley Federal del Trabajo - en relación a las prestaciones debidas a sus trabajadores (obser vese que nuevamente se contraviene lo dispuesto por el artículo- 256 de la Ley General de Sociedades Mercantiles).
 - proporcionar al Asociante el material que requiera para o bras de uso común, sociales o de utilidad pública, dentro del e- jido.
 - garantizar el cumplimiento de sus obligaciones.
 - pagar, por concepto de ocupación temporal de terrenos eji dales, al Asociante, en caso de que 15 días después de terminado el contrato no haya retirado su equipo o material "pagado".
 - etc.
-

o) Otras obligaciones accesorias del Asociante, son:

- no celebrar ningún convenio o contrato con terceras perso nas para la explotación del recurso materia del contrato, en la- superficie pactada.
- no impedir ni obstaculizar los trabajos que de acuerdo al contrato realiza el Asociado.
- etc.

De acuerdo a lo expuesto, podemos concluir que la contradic ción existente entre las legislaciones (nos referimos a la Ley - General de Sociedades Mercantiles y a las Normas para la Organi zación de Ejidos y Comunidades), aunado con esa tendencia protec cionista que se tiene para los ejidatarios**, ha provocado no só lo que este Contrato de Asociación en Participación, en la prác- tica este totalmente desvirtuado, desde el punto de vista jurídi- co, sino que además sea inadecuado para reglamentar estas activi- dades; ello trae como consecuencia que se provoquen perjuicios - para Asociantes, Asociados y aún para los consumidores, lo cual- es más grave todavía.

*Esto lo afirmamos hasta el 1º de septiembre de 1980

**Lo cual parece que es una política permanente y que en gran -- medida, a nuestro entender, ha provocado el poco interés de los ejidatarios para superarse y aprovechar sus recursos naturales - de la mejor forma.

A decir del maestro Hinojosa Ortíz: "No parece correcto que se haya limitado la intervención de los particulares a la formalelemental de una organización mercantil, en que consiste la Asociación, figura desusada y poco eficaz en la vida moderna de los negocios..."^{39/}

La deformación de estos contratos ha motivado que cuando analizamos alguno de ellos, nos queda un fuerte "sabor" de estarpaladeando, en verdad, uno de Compra Venta, en el que se localizan con facilidad sus elementos personales: vendedor (asociante) y comprador (asociado); así como los reales: cosa (recurso no renovable) y precio (dinero que se dá en contraprestación al recurso). En él parecen observarse algunos pactos especiales, que condicionan la actividad del comprador (asociado), a proporcionar ciertos beneficios al vendedor (asociante), por adquirir sus recursos no renovables.

La Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de la Reforma Agraria, tal vez, tomando en consideración lo anterior ha emitido opiniones como la siguiente:

"Esta Dirección estima que a fin de encuadrar dentro de una figura jurídica congruente con las circunstancias del caso y considerando que el contrato de compraventa es aquél por el cual uno de los contratantes se obliga a transferir la propiedad de una cosa o de un derecho y el otro, a su vez, se obliga a pagar por ello un precio cierto y en dinero, como acontece en la especie, esta Dirección General considera procedente se adecúe el caso que nos ocupa a la modalidad de contrato de compraventa, tomando en consideración los fines que se persiguen con la celebración de la relación contractual de que se trata..."^{40/}

Esta apreciación, en sentido estricto, se encuentra al margen de lo dispuesto por la Legislación Agraria, en cuanto ésta no prevé la posibilidad de que los recursos naturales no renovables del ejido pueden ser objeto de compraventa. En última instancia, siendo aún más estrictos, podemos preguntarnos si con la opinión que transcribimos no se contraviene lo dispuesto por el artículo 52 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

Con independencia de lo comentado, creemos que es absurdo tratar de encuadrar una actividad de tal trascendencia a un negocio como la Asociación en Participación, y que ello no se subsana abriendo la posibilidad al ejido de que se asocie en forma distinta con particulares para el aprovechamiento de sus recursos no renovables o mostrándolo como vendedor de los mismos.

^{39/} "Ley Federal de Reforma Agraria Comentada", pag. 178

^{40/} Oficio N^o 389156, enviado a la Dirección General de Recursos No Renovables, con fecha 29 de enero de 1980.

Tal vez, en alguna medida, se remediaría esta situación si se dan los lineamientos generales que deberán observarse en los casos en que el ejido requiera de la participación de un tercero para aprovechar en forma debida sus recursos naturales no renovables; los cuales si bien deben tender a cierta protección de los ejidatarios, también deben mostrarse lo suficientemente justos para que los particulares se interesen en participar honradamente en esta actividad. Con esto, por otra parte, se frenaría ese "paternalismo desmedido" que tanta apatía e irresponsabilidad ha provocado en la población rural mexicana.

Hasta aquí, hemos expuesto las dos posibilidades que el Ejido tiene para aprovechar sus recursos naturales no renovables; - por una parte, constituyendo una Unidad de Producción para tal fin, por la otra, asociandose con terceros interesados en dicha actividad.

Con ello podríamos dar por terminado nuestro estudio, sin embargo, como ya comentamos, parece necesario responder a las -- cuestiones siguientes:

¿Y cuando los recursos no renovables, localizados en predios ejidales, están sometidos al régimen del dominio público, - puede el núcleo agrario aprovecharlos? ¿Recibe algún beneficio - cuando un concesionario los explota?

El planteamiento de tales situaciones será el objeto de los dos capítulos siguientes.

CAPITULO QUINTO

"EL EJIDO CONCESIONARIO"

Al amparo de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Minera vigente, el ejido o la comunidad pueden llevar a cabo los trámites necesarios para ser titulares de concesiones mineras. En este apartado planteamos las diversas alter^unativas que se les presentan a esos núcleos agrarios para llegar a ser concesionarios de lotes mineros. Sin embargo, ante el temor de que este análisis se muestre incompleto, en primer lugar esbozaremos las distintas tendencias que fundamentan los derechos que adquiere el titular de fundos mineros, así como el concepto de concesión administrativa y concretamente lo expuesto en relación a la concesión minera.

A) TEORIAS QUE FUNDAMENTAN EL DERECHO INVOCADO PARA LA EXPLOTACION MINERA.

Para determinar el régimen jurídico y el derecho invocado para la explotación minera, se han creado cuatro sistemas fundamentales (más los tipos mixtos que resultan de la aplicación combinada de éstos*). Los sistemas son los siguientes:

a) El de la Accesión o Territorial.

Determina que la propiedad de las minas debe ser atribuida al dueño de la superficie. Esto es, el subsuelo se considera como accesión del suelo, que se muestra como la cosa principal.

Esta teoría prevaleció en el primitivo Derecho Romano^{*} y fué sostenida, después, por Lefebre de la Planche, Adam Smith, Juan-Bautista Say, etc. Las principales objeciones que se argumentan en su contra son: que no se asienta en ningún principio filosófico; que carece de base económica y que es contraria al interés de explotación. La aplicación de este sistema podría, en otras palabras, dar lugar a que no se exploten debidamente las riquezas naturales; a que se hagan enormes acaparamientos o a que se creen fuertes intereses económicos y políticos que hacen difícil la intervención del Estado. Tal vez esas y otras razones son por las que pocos países en la actualidad adoptan esta tendencia, -- entre otros, Inglaterra y algunos Estados de la Unión Americana.

*A decir de Carlos Puyuelo, estas teorías han sido ideadas, respondiendo al concepto que los autores que sostienen cada una de ellas, tienen del derecho de propiedad en general y del que atribuyen al Estado.

**En la época del Derecho Arcaico Romano, se establecía: "sin -- previo permiso del propietario de la superficie no se podrá excavar ni por cuenta del Estado, ni por los particulares". Recordemos que la extensión espacial del derecho de propiedad, en ese tiempo, comprendía: el suelo, subsuelo y aire. Sin embargo, iniciado el período del Derecho Clásico los emperadores introdujeron cambios sustanciales reconociendo la intervención del Estado en el aprovechamiento de los frutos de la mina.

b) De la Ocupación.

Conforme a ésta, la propiedad de las minas corresponde al primer ocupante, que viene a ser el descubridor del yacimiento minero. En otras palabras, considera que las minas no explotadas son cosas comunes y nadie con más derecho a ellas que quien ha hecho trabajos de investigación produciendo como resultado el descubrimiento de dichas riquezas.

Este sistema fué sugerido por Turgot y aplicado por primera vez en Francia bajo el reinado de Luis XVI. Fué sostenido también, por Dalloz, Michel, Chavalier, Wolaski, Azcárate, etc. Las objeciones que se le hacen son: es difícil determinar de una manera exacta y precisa el momento de la ocupación de una mina, lo cual trae como consecuencia las colisiones de intereses, surgidas entre los diversos individuos que se suponen investidos de las características de "ocupantes de la mina"; por otra parte, no permite la intervención del Estado.

c) De la Res Nullis o Industrial.

Considera que las minas no pertenecen a nadie, ni al Estado mismo, pero que éste concede, en representación de la colectividad al descubridor, la propiedad de ellas. Para determinar la condición de "descubridor", se han seguido diversos criterios; mientras unos reportan descubridor de una mina al que primero la solicita de la autoridad gubernamental, otros consideran que es quien realiza los primeros trabajos de explotación (nacen así los criterios del "primer peticionario" e "invención", respectivamente). Lógicamente el reconocimiento de la propiedad minera que haga el Estado debe limitar el radio hasta donde pueda el minero extender sus trabajos.

Obsérvese que este sistema tiene semejanza con el de la ocupación, aún cuando difiere de él, fundamentalmente, porque aquí el Estado interviene para otorgar la concesión, dando al mismo tiempo la propiedad de la mina.

d) El Regalista o del Dominio Eminente del Estado.

Esta teoría parte del razonamiento siguiente, según Girón y Arcos: "Todo lo que hay en nuestro planeta es de la humanidad, y como es el Estado su representante, a él pertenece todo cuanto no se haya ligado íntimamente al individuo...". En otras palabras, este sistema determina que, originariamente el subsuelo pertenece al Estado, el cual tiene un dominio eminente sobre el mismo; dominio que el propio Estado (Soberano) puede transmitir

por los medios que reconoce el Derecho, a particulares, teniendo por tal concepto a cargo de éstos un privilegio fiscal.

Esta doctrina nació en el Derecho Clásico Romano*, se desarrolló durante el Feudalismo y quedó completamente definido en la época de las Monarquías Absolutas. Es la que rige en la mayoría de las legislaciones contemporáneas. Por otra parte, dá la pauta para que el Estado intervenga regulando la explotación de los recursos naturales y determinando los sujetos más idoneos para llevar a cabo una explotación racional, que redunde en beneficio de la colectividad.

"Se muestra como obstáculo de esta teoría -según Carlos Puyuelo- desde un punto de vista doctrinal, que en realidad las cosas desconocidas, las res nullis, antes de su descubrimiento no pertenecen en realidad a nadie, puesto que se ignora su existencia, son desconocidas, no tienen realidad tangible y al no tenerla, se encuentran fuera del comercio de los hombres. Como cosas-desconocidas que son, no adquieren realidad y se incorporan a la vida jurídica y económica hasta el momento de su descubrimiento, y no es justo, y se opone a todas las reglas civiles sobre cosas nullis, el que siendo un particular el descubridor y el que ha puesto de manifiesto la riqueza, el dominio sobre la cosa descubierta se atribuya al Estado, que para nada ha intervenido en dicho descubrimiento..."^{42/}

B) SISTEMA ADOPTADO EN EL DERECHO MEXICANO. LA CONCE-- SION ADMINISTRATIVA.

Como expusimos en el Apartado: "Antecedentes Legislativos", por larga tradición, en México para la explotación de las minas, tanto en la época colonial como en la independiente, salvo en el período que va de 1884 a 1917 (respecto a las minas de carbón y de petróleo), el sistema del Dominio Eminente del Estado ha prevaecido como fundamento del régimen jurídico minero.

De 1917 a la fecha el párrafo cuarto del artículo 27 constitucional ha constatado así esta afirmación:

*Fué difundido por Séneca y Gayo, este último afirmó que: "dominium populi romani est vel Caesaris, nos autem possessionem tantum est usufructum habere videmur".

42/ PUYUELO C., pag. 14

"Corresponde a la Nación el dominio directo 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..."

"El dominio directo -manifiesta el maestro Serra Rojas- a - que alude el artículo 27 constitucional se refiere a una propie-dad definida sobre las sustancias minerales. Este tipo de propie-dad corresponde al sentido moderno de una función social..."

"En las minas -continúa- el dominio directo corresponde a - la nación, y el dominio útil al concesionario; así el que indebidamente explota un fundo minero, lesiona el dominio directo de - la nación e incurre en las sanciones que establece la fracción - III del artículo 153 de la Ley de Industrias Minerales que no sólo presume la intención dolosa, sino que exige que el culpable - justifique haber procedido por error fundado, para no incurrir - en las penas que dicho artículo señala, y el proceso relativo es de la exclusiva jurisdicción de los tribunales federales, puesto que está de por medio el dominio directo de la nación..."^{42/}

En cuanto a el derecho de explotar y beneficiar cualquiera de las sustancias enunciadas en ese párrafo cuarto del artículo-27 constitucional, así como las previstas en el artículo 3º de - la Ley Minera, éste se adquiere originariamente de la nación, - mediante concesiones otorgadas por el Poder Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, se--gún se desprende del párrafo sexto del mismo artículo constitu--cional.

La concesión minera, en este sentido, se muestra como el -- instrumento jurídico con el que el Estado, como representante de la colectividad y fomentador de su riqueza y bienestar, ejerce una acción tutelar para salvaguardar las fuentes de riqueza nacio-nal dando su explotación a los particulares como el mejor medio de que dicha riqueza se ponga de manifiesto.

En forma genérica la concesión* administrativa es definida-- así por el maestro Serra Rojas:

"La concesión es un acto administrativo por medio del cual- la Administración Pública Federal, confiere a una persona una -- condición o poder jurídico, para ejercer ciertas prerrogativas - públicas con determinadas obligaciones y derechos para la explo-tación de un servicio público, de bienes del Estado o los privi-legios exclusivos que comprende la propiedad industrial..."

43/ "Derecho Administrativo", Tomo II, pag. 171

*Recordemos que esta palabra viene del latín "concessio", deriva da de "concedere": conceder.

"El Diccionario de la Real Academia Española -comenta el -- propio maestro- nos proporciona la siguiente explicación del término concesión: "... es el otorgamiento gubernativo a favor de - particulares o de empresas, bien sea para apropiaciones, disfrutes o aprovechamientos privados en el dominio público, según acontece en minas, aguas o montes, bien para construir o explotar obras públicas, o bien para ordenar, sustentar o ^{44/}aprovechar servicios de la administración general o local"..."

En otras palabras, la concesión administrativa la podemos - entender como un procedimiento eficaz dentro de la estructura de la sociedad moderna, para entregar a los particulares ciertas actividades o la explotación de bienes federales que el Estado no está en condiciones de desarrollar por su incapacidad económica, porque así lo estima útil, o bien porque se lo impide su propia-organización.

La concesión, considera el maestro Serra Rojas, estimula el fomento de la riqueza nacional, crea nuevos centros de trabajo, - al mismo tiempo que el Estado recibe cantidades importantes por-concepto de impuestos.

Por otra parte, se ha clasificado a las concesiones en siguientes grupos:

- la concesión de explotación de bienes de la Federación, - (en la que se incluye la concesión minera, objeto de nuestro análisis).
- la concesión de servicio público.
- y otros tipos especiales de concesión.

Por último, en cuanto a la naturaleza jurídica de la concesión, no siendo nuestra intención referirnos a las diversas teorías* que han pretendido fundamentarla, tan sólo diremos que estamos de acuerdo con el maestro Gabino Fraga, quien sobre el particular ha expresado, que en la doctrina administrativa mexicana ha prevalecido el criterio de considerarla como un acto de naturaleza compleja o mixta.

C) LA CONCESION MINERA.

Una vez expuesto, aunque brevemente, lo relativo a la concesión administrativa en general, podemos esbozar concretamente al

44/ IDEM, pag. 219

*Nos referimos concretamente a: la teoría contractual de la concesión; la concesión como un acto unilateral y meramente reglamentario; y a la concesión como un acto mixto.

gunas características de la concesión minera.

"En la concesión minera -destaca C. Puyuelo- observamos la existencia de unos bienes de naturaleza sigilar: las minas y las sustancias minerales en ellas contenidas sobre los cuales el Estado ostenta un derecho especial semejante al dominio pero de carácter de derecho público; un particular que solicita se le entregue el aprovechamiento de dichos bienes, y un acto del Poder-Público que accede a ello "concediéndoselos" al particular en -- las condiciones ^{45/} y con las limitaciones que aquél impone y que és te acepta..."

Observese que el elemento contractual*, queda reducido a un mínimo en la concesión minera, debido a que: "solicitada por el particular la concesión de una mina, el otorgamiento de la misma se plasma más bien en un acto unilateral que es el acuerdo, ^{46/} de la concesión y el otorgamiento del correspondiente título..."

El maestro Serra Rojas, circunscribiéndose a nuestra realidad, define así a la concesión minera:

"Es una institución por medio de la cual el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, faculta al concesionario para la exploración, explotación, beneficio y aprovechamiento de las sustancias que constituyan de pósitos ^{47/} minerales distintos de los componentes de los terrenos.. ..."

Este derecho conferido al particular, consistente de acuerdo a la Ley Minera, en la exploración, explotación y al beneficio y aprovechamiento de las sustancias minerales, debemos advertir, es un derecho especial, específico, distinto del que originalmente haya podido pertenecer al Estado. En cuanto éste dá en concesión a una persona dichas sustancias, al mismo tiempo que le impone ciertas obligaciones, también le traslada ciertos derechos que son cotizados, según C. Puyuelo, en el campo del derecho civil.

Estos derechos especiales "concedidos" por el Estado a los particulares, han provocado diversas teorías que pretenden determinar su naturaleza jurídica. Mientras algunos** consideran que -

^{45/} "Derecho Minero", pag. 62

*Que aparece, sobre todo, en las concesiones de obras y servicios públicos.

^{46/} IDEM.

^{47/} Op. Cit., pag. 246

**Nos referimos, por ejemplo, a Alberto Vázquez del Mercado, Trinidad García, Héctor Sarmiento Rocha, etc.

se tratan de derechos reales sobre un inmueble, y por lo mismo - regidos por el derecho civil; otros determinan que no son tales - y que son regidos por el Derecho Administrativo.

El artículo 13 de la Ley General de Bienes Nacionales, desde un punto de vista práctico, termina con esas discusiones al señalar:

"Las concesiones sobre bienes de dominio público no crean - derechos reales; otorgan simplemente, frente a la Administración y sin perjuicio de terceros, el derecho de realizar los usos, aprovechamientos o explotaciones, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes..."

Ahondaremos un poco más sobre tan importante tema en el capítulo siguiente, por lo pronto analicemos los derechos específicos que acarrea la concesión minera, clasificándola para ello, - en:

a) Concesiones Mineras de Exploración.

Estas concesiones permiten llevar a cabo todas aquellas actividades primarias que, mediante sistemas definidos, sirven para determinar la potencialidad y estructura de un depósito mineralógico.

Se otorgan 3 años de plazo para llevar a cabo estos trabajos, mediante programas preestablecidos; si dichos trabajos son satisfactorios, el titular de esta concesión tendrá derecho a -- tramitar la concesión minera de explotación.

La extensión territorial que pueden abarcar estas actividades de exploración no puede exceder de 50 mil hectáreas.

Estas concesiones serán otorgadas si se presentan las situaciones siguientes: que se cumpla con la ley minera; que no se -- cree un acaparamiento contrario al interés social; y si la Federación decide no emprender una explotación de los recursos o --- crear reservas nacionales.

b) Concesiones Mineras de Explotación.

Facultan a sus titulares para llevar a cabo las obras y trabajos conducentes a la exploración y explotación y para disponer de los productos minerales que obtengan con sus trabajos de a--- cuerdo a la Ley.

La duración de estas concesiones es hasta de 25 años, pero prorrogables, en su caso. Al igual que las concesiones de explotación, éstas, sólo se admiten hasta por ocho sustancias diferentes como máximo, una nueva sustancia demanda la autorización de la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial.

Amparan un sólo lote minero con superficie máxima de 500 -- hectáreas. Además, ninguna persona física o moral podrá tener de recho a explotar concesiones cuya superficie en su conjunto, --- exceda de cinco mil hectáreas.

c) Concesiones Mineras Especiales.

Son aquéllas que proyectan sus actividades (de exploración o explotación) en reservas mineras nacionales*, las cuales son o otorgadas con mayores condiciones que las normales, incluso por ministerio de ley no pueden ser otorgadas concesiones especiales para la explotación de materiales radiactivos y otros de utilidad específica para reactores nucleares.

d) Concesiones para Plantas de Beneficio.

Conceden a su titular el derecho de establecer los procesos industriales en los que se realicen, sobre sustancias minerales de procedencia nacional o extranjera, operaciones de preparación mecánica o de tratamiento minero-metalúrgico de cualquier tipo, incluyendo operaciones de fundición o de afinación.

En otras palabras, permiten el establecimiento de los procesos metalúrgicos elegidos de acuerdo a las características físicas y químicas del mineral que permita su máxima recuperación. - Estas concesiones tienen una duración hasta de 25 años, pero son prorrogables.

Las plantas de beneficio son de dos clases: de servicio privado, si recibe minerales de terceros hasta por un 15% de su capacidad; y de servicio público, si dá tratamiento de minerales de terceros sin limitación.

*El artículo 72 de la Ley Minera, prevé:

"Las reservas mineras nacionales estarán constituidas:

I. Por sustancias o zonas... destinadas a las necesidades futuras del país y que no podrán ser explotadas.

II. Por sustancias que sólo podrán ser explotadas por el Estado por conducto de la Comisión de Fomento Minero y empresas de participación estatal mayoritaria mediante asignaciones.

III. Por sustancias que podrán ser explotadas por las entidades anteriores, mediante asignaciones, y por particulares o empresas de participación minoritaria, mediante el otorgamiento de concesiones especiales..."

D) OTORGAMIENTO DE LAS CONCESIONES MINERAS.

Tratando de seguir el orden que plantea el tercer párrafo del artículo 32 de la Ley Minera, cuando observa: "... las solicitudes de concesiones mineras de explotación únicamente podrán ser presentadas por los titulares de las concesiones de exploración respectivas y para su admisión será indispensable que hubiere cumplido con las obligaciones consignadas en los títulos de concesión minera de exploración correspondiente", en este punto plantearemos los trámites a seguir, para obtener las concesiones mineras de exploración, explotación y las especiales, respectivamente. Por lo que respecta a las de plantas de beneficio, por caer de una relación estrecha con el tema que desarrollamos, enunciaremos tan sólo los preceptos legales que reglamentan el trámite para su otorgamiento.

a) De Exploración.

Los artículos 68 al 100 del Reglamento de la Ley Minera, de terminan los pasos a seguir para que los particulares (entre ellos ejidos y comunidades) obtengan de la Administración Pública esta clase de concesión. Este procedimiento podemos sintetizarlo así:

1. La solicitud deberá presentarse por quintuplicado, en la Agencia Regional de Minería correspondiente, personalmente por el interesado o por conducto de su apoderado legal y contendrá mínimamente los siguientes datos:

- nombre completo del o los solicitantes, edad, estado civil, nacionalidad, domicilio para recibir notificaciones y registro federal de causantes, si se trata de persona física. Denominación o razón social, domicilio para recibir notificaciones, número de inscripción en el Registro Público de Minería, nombre del representante o apoderado y registro federal de causantes, si es persona moral. En caso de que el solicitante sea algún ejido, este deberá hacer por conducto del Presidente del Comisariado Ejidal, la solicitud correspondiente; el Presidente del Comisariado Ejidal acreditará su personalidad con el Acta de Elección de Autoridades Ejidales.

- Municipio y Estado en que se ubique el lote.
- área del lote (en hectáreas).
- sustancias que se desee explorar, mencionando específicamente cada una de ellas.
- nombre del lote.
- descripción del punto de partida, origen de las medidas del lote, sus datos exactos de ubicación y referencias de lugares conocidos y centros de población más cercanos.

- datos de ubicación del lote en el terreno.
- datos relativos al perímetro del lote, y de la línea o líneas auxiliares.
- datos de lotes mineros vecinos que se hallen a cien metros o menos de distancia del solicitado.
- la condición anterior del terreno solicitado.
- declaración sobre si el terreno solicitado queda comprendido total o parcialmente dentro de los perímetros urbanos o dentro de terrenos afectados al interés público.

Además de éstos datos, se hará acompañar a la solicitud de: cuando menos dos fotografías, con tamaño de imagen de 13 por 18 cms., por quintuplicado, de las cuales una de ellas será de detalle del punto de partida, en el que se aprecien claramente las características del mismo y la otra panorámica, en la que se aprecien claramente el punto de partida y los detalles del terreno que lo rodea, indicando la posición del mismo con una flecha, el solicitante o su apoderado deberá firmar estas fotografías. Y de las pruebas que acrediten la nacionalidad del solicitante, su número de inscripción en el Registro. Así como del recibo de pago de honorarios con los que se retribuyen los servicios de las Agencias de Minería, de acuerdo al arancel expedido, o en su defecto el escrito en que manifiesten el deseo de aprovechar los estímulos otorgados por el artículo 90 de la Ley.

2. El Agente registra, en el Libro correspondiente de la Agencia, al momento de que le sea presentada, la solicitud, en presencia del solicitante o su representante quienes firmarán al calce de las anotaciones al igual que el Agente.

El Agente, en caso de omisiones que tenga la solicitud, pedirá al que la presente las subsane o llene los requisitos faltantes. Si no puede corregirse o complementarse en el acto de presentación, el agente emplazará al solicitante para que las subsane dentro de los tres días hábiles siguientes. Una vez que todo está correcto el Agente devolverá debidamente anotado e impreso con el sello fechador de la Agencia el quintuplicado de la solicitud y un juego de fotografías del punto de partida. Por su parte, el solicitante deberá extender recibo en el cuerpo del original, duplicado y triplicado.

Registrada la solicitud (o fenecido el término de corrección), el Agente, dentro de un plazo de tres días resolverá si se admite o no para su estudio y trámite. La negativa de la admisión será revisada de oficio por la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, quien dará a conocer su resolución al interesado. Si es admitida, se remitirá a la Delegación correspondien-

te el original y el triplicado de la solicitud, con la constancia de su admisión y además se publicará en la tabla de avisos de la Agencia, durante 30 días naturales, para que terceros que se crean con mejor derecho se opongan a la misma.

Por otra parte, admitida la solicitud, se extiende un certificado al solicitante, que surte los efectos siguientes: permite el paso (a solicitante y peritos) al terreno en que esté ubicado el lote, para hacer el levantamiento topográfico, construir las mojeneras y ejecutar cualquier otro trabajo afín; pero no autoriza a realizar ningún trabajo de exploración o explotación minera ni para poseer, disponer, usar o aprovechar en forma alguna el terreno superficial.

Lógicamente, siguiendo el principio de "priore tempore potiore iura" se admitirá para su estudio y trámite la solicitud presentada en primer término, en relación a las demás.

En caso de solicitudes simultáneas (se consideran así aquellas que son presentadas al mismo tiempo para amparar el mismo terreno o parte de él), se procederá como sigue:

- el Agente levantará un acta en la que hará constar una relación de las solicitudes simultáneas, la cual suscribirán él y los solicitantes.

- después registrará todas las solicitudes.

- enviará a la Secretaría, acta y solicitudes presentadas para que resuelva cuáles reúnen los requisitos para ser admitidas a sorteo. Dichas solicitudes podrán ser impugnadas por los solicitantes recíprocamente.

- dentro de los 90 días naturales siguientes la Secretaría, emplazará a aquéllos solicitantes cuyas solicitudes hayan sido admitidas para que se presenten en la Agencia el día y hora que se les indique, con el fin de que se celebre entre ellos un sorteo para determinar la solicitud que en definitiva será admitida a estudio y trámite.

- en este sorteo participarán los solicitantes personalmente o por conducto de su apoderado y se llevará a efecto en la forma propuesta por el instructivo que para el efecto expida la Secretaría.

- cuando haya sido nombrado el agraciado, se levantará un Acta de Sorteo, la cual será firmada por el Agente y los participantes.

3. El solicitante, dentro de un plazo improrrogable de ciento cincuenta días naturales, contado a partir de la fecha de registro de su solicitud, entregará a la Agencia o Delegación que

corresponda, o directamente a la Secretaría, el programa de trabajos de exploración y los trabajos parciales relativos a la localización y medidas del lote solicitado. Su falta es motivo de desaprobación de la solicitud.

Además, si la solicitud se refiere a una área mayor de 500 hectáreas, el programa deberá ser formulado por perito autorizado por la Secretaría para formular informes de comprobación; y el solicitante deberá acreditar su solvencia económica para realizar la exploración, con cartas de bancos o instituciones de crédito.

4. Si la solicitud y su tramitación se ajustan a las disposiciones de la Ley Minera y su Reglamento, la Secretaría podrá expedir el título de concesión correspondiente, consignando en él las obligaciones derivadas de los programas de trabajo aprobados; además pasará de oficio al Registro para su inscripción.

5. Treinta días antes de la terminación de la concesión de exploración, los titulares deberán presentar a la Dirección General de Minas un informe en el que indicarán las sustancias minerales susceptibles de aprovechamiento económico encontradas en el lote.

b) De Explotación.

Los trámites a seguir, para obtener este tipo de concesiones, están previstos por los artículos 101 al 112 del Reglamento de la Ley Minera. Son los siguientes:

1. Los titulares de concesiones mineras de exploración podrán presentar, antes del término de vigencia de sus concesiones de exploración, una o varias solicitudes de concesiones mineras de explotación, que se referirán a las sustancias económicamente aprovechables encontradas durante la exploración y precisamente a lotes mineros de explotación que abarquen toda o parte de la superficie amparada por sus concesiones de exploración, siempre y cuando sumada dicha superficie a la que tengan concesionada no exceda de cinco mil hectáreas.

Estas solicitudes se harán en los mismos términos que las de exploración y se referirán exclusivamente a las sustancias encontradas durante la exploración, además se indicará la fecha y el número del oficio en el que la Secretaría los haya tenido por cumplidos con las obligaciones consignadas en el título de concesión minera de exploración correspondiente, así como los nombres

y números de títulos de concesión de los que el solicitante sea beneficiario.

Por otra parte, se les deberá anexar:

- los trabajos periciales de los lotes solicitados.
- y el programa de trabajos de explotación a realizar en -- los lotes solicitados, el cual será formulado por un perito autorizado por la Secretaría, si la superficie solicitada, sumada a la que tiene concesionada, excede de doscientas hectáreas; y se referirá a obras e inversiones que se harán en un período de 4 a 6 años.

2. Una vez presentada la o las solicitudes de concesión de explotación, la Secretaría resolverá, en un plazo de 90 días naturales, si se admiten. Si no se cumplieren con alguno de los requisitos que establecen la Ley o el Reglamento, se otorgará al solicitante un plazo de 30 días naturales para subsanar la omisión o hacer la corrección correspondiente. Previo estudio de la solicitud (cuando el programa de trabajo sea técnica y económicamente justificable) la Secretaría podrá expedir los títulos de concesión minera solicitados.

c) Concesiones Especiales en Reservas Mineras Nacionales.

El trámite para su obtención está previsto en los artículos 220 al 229 del Reglamento de la Ley Minera. Es el siguiente:

1. Obviamente estas concesiones podrán ser de exploración o de explotación. Las solicitudes contendrán los mismos datos y -- anexos, de las concesiones antes consideradas, con la modalidad de que también solicitará a la Secretaría, que se habra el curso correspondiente.

Esta solicitud será publicada textualmente en la tabla de avisos de la Agencia de Minería que corresponda, y un extracto de la misma en uno de los diarios de mayor circulación de la capital de la República y de la capital de la entidad federativa donde se localice la zona o yacimiento, a efecto de que en un plazo de 30 días se presenten oposiciones por parte de terceros interesados.

Transcurrido el plazo sin que se hubieren presentado oposiciones, o desechadas éstas, la Dirección General de Minas publicará una convocatoria para que, dentro de un plazo de 30 días naturales, se presenten a concursar las personas que tuvieren interés. Esta convocatoria contendrá, mínimamente:

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

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

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

- la obligación que tendrá el concesionario de abastecer preferentemente a la industria nacional.

- el monto de las garantías, el cual tratándose de inversiones, deberá ser equivalente, como mínimo al 10% de dichas inversiones.

- el porcentaje mínimo sobre el valor neto del producto, que corresponderá, por concepto de regalías, a la Comisión de Fomento Minero.

- la fecha de apertura y de cierre del concurso, así como el día y la hora en que se procederá a su celebración.

A las solicitudes de concesiones especiales que se presenten se deberá acompañar un programa de trabajos e inversiones y también acreditar la solvencia económica y la capacidad técnica del solicitante para realizar los fines de la concesión, el cual deberá ir en un sobre cerrado, lacrado y firmado por el solicitante.

2. El día y hora señalados para la celebración del concurso se tomarán en cuenta las solicitudes presentadas en tiempo, se abrirán los sobres que correspondan a cada una de ellas, en presencia de los solicitantes o de sus representantes, que hubieren concursado y se levantará una acta en que consten los hechos. A continuación se sellarán y firmarán por el Director de Minas o el Subdirector cada una de las hojas de los documentos presentados, con los que se integrarán los expedientes respectivos.

Las solicitudes que contengan todos los requisitos se someterán a estudio, para determinar cual presenta mejores condiciones técnicas y económicas y mayores ventajas para el desarrollo económico e industrial de la región y del país. Una vez determinada la más ventajosa, se dará opción al promotor del concurso para que en un plazo de 30 días naturales ejerza el derecho de igualar sus condiciones y transcurridos 60 días naturales a partir de la fecha en que se haya notificado al promotor del concurso, bien que haya hecho uso o no de este derecho, se admitirá la solicitud que haya presentado mejor proposición.

La resolución que dicte la Secretaría no será recurrible en la vía administrativa.

Debemos advertir por último que, de acuerdo a la Ley Minera y su Reglamento encontramos dos derechos preferenciales, para adquirir la titularidad de concesiones especiales.

De un lado, la parte final del artículo 79 de la Ley dispone: "... en igualdad de condiciones, se dará preferencia al promotor del concurso...". Por el otro, el segundo párrafo del artículo 220, prevé: "... los beneficiarios de concesiones mineras especiales, de exploración, tendrán derecho preferente para que se les otorguen concesiones de explotación en reservas mineras nacionales, sobre el terreno que amparen sus concesiones de exploración, previo cumplimiento de los requisitos que establece la ley..."

d) De las Plantas de Beneficio.

Los requisitos y trámites a seguir para la obtención de estas concesiones mineras, están previstos en los artículos 170 al 176 del Reglamento de la Ley Minera.

E) EL DERECHO PREFERENCIAL DEL EJIDO, PARA LA OBTENCIÓN DE CONCESIONES MINERAS.

a) El artículo 11 de la Ley Minera.

Cuando leemos el artículo 11 de la Ley Minera, que a la letra dice:

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

Parece que además de expresar que, los ejidos y comunidades tienen capacidad para ser sujetos de las diferentes concesiones mineras que hemos analizado, tienen de acuerdo a la Ley Federal de Reforma Agraria, ciertos derechos preferenciales, frente a otros solicitantes. Sin embargo, aún cuando hagamos un minucioso estudio de esta Ley y tratemos de interpolar (incluso llegando al absurdo) ciertas situaciones, no advertimos esas "condiciones preferentes", a las que alude el precepto transcrito.

Ello motiva a que con sobrada razón busquemos la justificación de ese derecho preferencial "otorgado" a los núcleos agrarios mencionados; esta tarea es difícil, debemos advertir, porque en la práctica jamás ha sido exigido y mucho menos llevado a la decisión de algún órgano jurisdiccional.

Sobre esos derechos preferenciales, la Dirección General de Minas ha opinado:

"Las preferencias para los núcleos agrarios de que habla el artículo 11 de la Ley Minera, sólo podrán invocarse cuando se solicite la concesión sobre minerales no metálicos, como: caolín, tierra de fuller, bentonita, diatomita, tripoli, arcillas, tierras raras, etc. ..."^{48/}

En otras palabras, según la Dirección General de Minas cuando el ejido simultáneamente a otras personas (físicas o morales) solicita la concesión de exploración sobre los minerales descritos, será considerado preferente para obtener tal concesión.

Para valorar en forma debida esta opinión, creemos, es necesario recordar a la Dirección General de Minas que de acuerdo a la Ley Minera vigente los minerales no metálicos que se enuncian no son considerados como sustancias concesibles, excepto la diatomita, lo cual quiere decir que dichos materiales, si no están concesionados al amparo de la Ley Minera abrogada y su Reglamento, son patrimonio de los superficiarios, en este caso de los núcleos agrarios, sin que éstos para ello, lleven a cabo trámite alguno.

Tratando de cristalizar objetivamente esas "condiciones preferentes" de ejidos y comunidades en la obtención de las concesiones mineras, en situaciones concretas, empezaremos por fundamentarlas y después describirlas.

Por una parte, los núcleos agrarios tienen plena capacidad jurídica, como cualquier otra persona moral, aunque se distinguen de éstas en cuanto se muestran como una institución que se orienta a lograr el mejoramiento social, económico, político y cultural del sector campesino, sobre todo a integrarlo a un desarrollo económico racional en el que sus miembros deben participar simple y sencillamente como sujetos económicamente activos, independientemente de la actividad que desarrollen, por ello es por lo que no coincidimos con Carlos Puyuelo cuando manifiesta:

"... nada más ajeno a las actividades industriales y al espíritu emprendedor que requiere la minería, que los agricultores ... la técnica agrícola es por su propia naturaleza distinta de la minera... el espíritu que ha de presidir ambas empresas es tan diferente, así como los conocimientos que se requieren para-

^{48/} Ficha de Campo "Entrevista con el Ing. Agapito Ríos Cruz, Pe-
rito Minero".

una y otra y los capitales que se han de emplear de naturaleza -- tan desemejante por su cuantía y por su empleo, que sería rarisi mo que el dueño de la tierra se dedicase a explotar las minas -- que existieran en su subsuelo con perjuicio evidente, para la riqueza nacional y las necesidades de la industria..."^{49/}

Que sean dos actividades distintas no debe conducirnos a -- pensar que, en este caso ejidos y comunidades, no puedan llevarlas a cabo, sobre todo si pensamos en que la futura política agraria, sin descuidar los programas de redistribución de la propiedad rural, debe tener en primer plano de su gestión la organización económica de los núcleos agrarios para que lleven a cabo un aprovechamiento pleno e integral de sus recursos naturales, -- aún de aquéllos que sean susceptibles de ser concesionados, como es el caso que nos ocupa.

Por la otra, los núcleos agrarios, aún cuando la teoría de la accesión está descartada de nuestro sistema jurídico, quiera se o noson superficiarios de los predios en que se localizan un -- buen porcentaje de los recursos no renovables sometidos al régimen de dominio público. En este sentido, nos es válido preguntar: ¿no es mejor que por ese hecho (y tal vez porque posiblemente es lo único que tienen por aprovechar) --adquieran la titularidad-- de la concesión?

Lógicamente no nos referimos a un ejido desorganizado, sin proyección, sino a una institución con ánimos de superación, orientada y asesorada "por todas las dependencias gubernamentales y organismos descentralizados", que pueda competir con la misma capacidad técnica, económica y administrativa de los llamados -- "mineros".

Con lo anterior se puede encontrar de alguna manera, cierto fundamento a las preferencias de que debe ser objeto el ejido en la obtención de las concesiones mineras.

Para nosotros, los núcleos agrarios pueden hacer valer esos derechos preferenciales en las siguientes situaciones:

1. En caso de haberse presentado solicitudes simultáneas para obtener concesiones mineras de exploración y ser uno de los solicitantes un núcleo agrario, creemos, no debe llegarse al sorteo de que habla el Reglamento de la Ley Minera, sino ser declarado por la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial de oficio, o a petición del núcleo agrario, la preferencia de éste ---

^{49/} Op. Cit., pag. 9

frente a los demás solicitantes, teniendo como fundamento el artículo 11 de la Ley, haciendo surgir por tal motivo, los efectos que la presentación en primer término de la solicitud acarrea.

2. Tratándose de concesiones de exploración en reservas mineras nacionales, si llegado el día del concurso dos o más solicitudes muestran igualdad de condiciones técnicas y económicas en su programa de trabajo, y uno de los promoventes de esas, es un núcleo agrario, deberá darse, a nuestro juicio, el trámite respectivo a su solicitud. En otras palabras, en estos casos, en igualdad de circunstancias debe prevalecer el ejido aún frente al que haya promovido el concurso.

3. En las mismas concesiones de exploración de reservas mineras nacionales, si el ejido demuestra en el concurso mejores condiciones técnicas y económicas que los demás solicitantes, deberá dársele ipso iure, el trámite a su solicitud, sin otorgar ningún plazo al primer promovente para que iguale tales condiciones, en virtud de que el ejido es preferente.

Con la advertencia de que ésto que expusimos, aún cuando carece de un antecedente real (nunca en los anales de la Dirección General de Minas, se han exigido "las condiciones preferentes de ejidos y comunidades") pretende ser un punto de partida para futuras discusiones, damos por terminado este punto.

b) Disposiciones Complementarias.

Si bien es necesario aclarar que a la fecha son contados -- los núcleos agrarios que siguiendo los trámites, ya analizados, -- hayan conseguido una concesión minera*, también es pertinente advertir que ésta no es la única vía para que el ejido se muestre como titular (aunque en los casos que enunciaremos lo sea tan sólo parcialmente) de una concesión minera. Estas otras formas de intervenir como causahabiente de una concesión minera, son:

1. Con fundamento en el inciso i) del artículo 12 de la Ley Minera, los ejidos y comunidades agrarias, con sus aportaciones correspondientes, podrán integrar el capital social de las sociedades mercantiles, las cuales a su vez de acuerdo al artículo 11 de la misma Ley pueden solicitar, tramitar y obtener concesiones mineras. Cuando hablamos de "sociedades mercantiles", en las que pueden participar los núcleos agrarios, nos referimos, sobre todo, a las cooperativas.

*Podemos hablar por ejemplo de la "Comunidad de Río Humo", Municipio Santiago Tesistlán, Estado de Oaxaca, que tiene una concesión especial de explotación de fierro. Además se encuentra en trámite otra concesión especial de exploración de sal marina, -- que beneficiará al ejido Año de Juárez de Mexicali, Baja California Norte.

2. Con fundamento en el artículo 17 de la Ley que comentamos, los ejidos y comunidades podrán adquirir de los titulares de concesiones mineras los derechos que de ellas se deriven, teniendo para ello como condición que la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial emita previamente su autorización.

En las escrituras de transmisión de concesiones, se consignarán todas las compensaciones, indemnizaciones o regalías que se establezcan a favor del cedente, aunque serán "nulas las estipulaciones que pactaren en favor del cedente regalías calculadas sobre el volúmen de las sustancias objeto de la concesión o sobre el valor de las mismas, bien sea que se calculen sobre reservas estimadas al momento de la transmisión o sobre la producción que se obtenga posteriormente..."

Esta perspectiva, a nuestro juicio, es la que más se debe promover en la práctica, por diferentes razones, entre otras, -- porque la mayoría de las ocasiones los fundos mineros localizados en predios ejidales se encuentran denunciados en su totalidad, y porque los titulares de esos fundos, tienen para con el ejido, como lo veremos en el capítulo siguiente, ciertas obligaciones.

En este sentido, mediante una dación en pago, el concesionario puede ofrecer al ejido, a cambio de los derechos que tiene para con él, la transmisión de algún título minero. Actualmente (julio 15 de 1980) el ejido de Alchichica, Municipio Izucar de Matamoros, Estado de Puebla, adquirió el título minero 165077 -- (Lote "La Miseria"), por parte de Bernardo de la Barreda Pastor.

Por otra parte, el ejido puede invocar en su beneficio las disposiciones de promoción minera y de apoyo a la minería que establece la Ley Minera, por ejemplo:

-cuando solicite una concesión de exploración sobre uno o varios lotes que en total no sumen más de veinte hectáreas, tendrá como estímulos: que se le exima del pago del arancel para la retribución de los servicios de las agencias de minería; se le releve de la obligación de presentar programas de trabajos a realizar en el área solicitada; y que se le brinde a través de las dependencias de la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial o de la Comisión de Fomento Minero, asistencia técnica para sus trabajos mineros y para la comercialización de sus productos.

-además, el ejido puede solicitar a la Comisión de Fomento Minero el auxilio técnico y administrativo, préstamos de habilitación y avío y refaccionarios.

-etc.

En fin, el ejercicio de estos derechos puede significar un buen intento para crear y fomentar a los "ejidos mineros", lo que conducirá no sólo a la organización económica de éstos sino a incrementar la hasta hoy incipiente exploración de recursos no renovables concesibles, en el territorio nacional.

F) OBLIGACIONES DEL EJIDO CONCESIONARIO. TERMINACION - DE LA CONCESION MINERA.

a) Obligaciones genéricas del ejido concesionario.

Cuando el ejido es titular de una concesión minera, al igual que cualquier otro concesionario, tendrá las obligaciones siguientes, de acuerdo con los artículos 50 y 51 de la Ley Minera:

- enterar los gravámenes fiscales sobre las concesiones mineras; creemos que en éste caso, por la naturaleza de la materia que nos ocupa, el núcleo agrario no podrá excepcionarse de estos pagos.
- ejecutar las obras e inversiones que tengan por objeto -- descubrir las sustancias consignadas en su título y conocer las posibilidades de su aprovechamiento comercial, dentro de los plazos y condiciones fijadas por la Ley y en el título respectivo.
- comprobar ante la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, en los plazos y condiciones fijadas en la Ley y en el título respectivo, que se han ejecutado las obras e inversiones, presentando memorias, planos y documentos necesarios para ello.
- ajustarse a los programas de explotación y beneficio que apruebe la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, así como proporcionar la información que ésta le solicite.
- no desperdiciar materiales.
- mantener en buen estado las instalaciones y la maquinaria.
- etc.

b) Terminación de las Concesiones Mineras.

El artículo 52 de la Ley Minera establece las siguientes -- causas de caducidad y de cancelación de las concesiones mineras, así como los casos de nulidad de las mismas:

- faltar al pago de los gravámenes fiscales.
- dejar de ejecutar o de comprobar los trabajos y las inversiones, dentro de los plazos y condiciones fijados en el título.
- no ajustarse a los programas aprobados por la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial.
- transmitir las concesiones mineras sin la autorización expresa de la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial.
- etc.

Por último, no hemos querido pasar por alto la posibilidad que tienen los núcleos agrarios de percibir ciertos beneficios - cuando en sus predios se localizan fundos mineros ya concesionados, sobre todo porque en la práctica por ignorancia de los titulares de concesiones o asignaciones mineras de explotación, o -- simplemente porque a estos últimos no les interesa cumplir con - tales obligaciones en virtud de que ello no les acarrea ninguna sanción formal, muy pocas veces son actualizados esos derechos.

Es decir, al parecer los núcleos agrarios detentan ciertos-derechos cuando se muestran como "superficiarios" de los terre--nos objeto de concesiones mineras, al mismo tiempo que los titu--lares de concesiones o asignaciones mineras de explotación o ex--ploración se les obliga a satisfacerlos. Su fundamento legal lo encontramos manifiesto en los artículos 19 de la Ley Minera y -- 120 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

En este capítulo describiremos esos derechos del ejido su--perficiario de fundos mineros, comentando algunos problemas que ha traído como consecuencia su ejercicio; antes hablaremos de -- los derechos que se otorgan a los concesionarios mineros, trata--do de desentrañar su naturaleza jurídica, buscando con ello al--canzar una comprensión más genérica de esta situación.

A) NATURALEZA JURIDICA DE LOS DERECHOS DERIVADOS DE LA CONCESION MINERA.

Son dos las tendencias, antagónicas por cierto, que pretenden desentrañar la naturaleza jurídica de los derechos que trae--consigo el otorgamiento de una concesión o asignación minera, a saber:

a) La Concesión Minera constituye Derechos Reales sobre Inmuebles.

"La concesión minera -afirma A. Vázquez del Mercado- crea - en el particular un nuevo derecho que antes no tenía y cuyo origen y título es un acto de la misma administración. La creación de este nuevo derecho puede verificarse porque ha habido una sucesión traslativa o una sucesión constitutiva. En este sentido - se habla de concesiones constitutivas y de concesiones traslativas. En virtud de las primeras, la administración pública transmite al particular el mismo derecho real de que era titular y es ta transmisión puede ser total o parcial, pero en ambos casos se trata del mismo derecho... mediante las segundas, del derecho de que es titular la administración pública se desprenden faculta--

CAPITULO SEXTO

"EL EJIDO SUPERFICIARIO"

des que pasan al particular, creandose un derecho nuevo que no es el de la administración y que, sin embargo, tiene su origen y su fuente en el que ésta posee. A esta transmisión se da el nombre de concesión constitutiva. Este fenómeno jurídico es bien conocido en la doctrina general del derecho y se encuentran aplicaciones de él en la constitución del usufructo y en general de los iura in re aliena... por lo mismo el derecho nacido de la concesión otorgada al particular para la explotación de la riqueza minera, tiene todos los atributos de un derecho real..."^{50/}

Partiendo de las consideraciones anteriores el maestro Trinidad García, complementa esta tendencia, argumentando:

"... las concesiones para la exploración, explotación o aprovechamiento de los bienes del dominio nacional, constituyen bienes inmuebles... estos bienes están sujetos por regla general a la Ley Civil común en cuanto a sus efectos de derecho privado..."^{51/}

Por su parte H. Sarmiento Rocha, concluye:

"Después de haber hecho un análisis histórico, en el que precisamos que siempre se han otorgado derechos reales a los usuarios, y que inclusive, actualmente el concesionario obtiene o deriva de la concesión derechos reales, llegamos a la conclusión que el artículo 12 (actualmente 13) de la Ley General de Bienes Nacionales, es un absurdo jurídico, pues afirma que la concesión no crea derechos reales, cuando precisamente nos encontramos que los derechos que posee el usuario en virtud de la concesión, son derechos reales, como hemos creído demostrarlo..."^{52/}

En síntesis: esta tendencia, manifiesta que los derechos derivados de las concesiones o asignaciones mineras, son oponibles a cualquier tercero y que entre estos terceros se encuentran los superficiarios de los fundos mineros y aún la propia administración pública.

b) La Concesión Minera constituye Derechos Personales, frente a la Administración Pública.

Comentando las opiniones anteriores el maestro Gabino Fraga ha manifestado:

"La tesis anterior no nos parece admisible, porque sin desconocer que la concesión crea ventajas patrimoniales para el concesionario y que puede ser objeto de diversos actos y contratos, ni la legislación contemporánea admite que se trate de un bien -

^{50/} "Concesión Minera y Derechos Reales", pags. 11, 12 y 13

^{51/} Citado por SERRA Rojas A., Op. Cit., pag. 251

^{52/} "Naturaleza Jurídica de los Derechos del Usuario en la Concesión Minera", pag. 44

regido por la legislación civil, ni la naturaleza del mismo permite equipararlo a un derecho real sobre el inmueble...

"La concesión y los derechos que origina -concluye- se regulan por la Ley Administrativa correspondiente y no por la legislación civil, faltando por tanto la base para afirmar que aquéllos constituyen bienes de derecho civil. Existe, por otra parte, las circunstancias fundamentales de que la Constitución de 1917, en su artículo 27 declara inalienable la propiedad de la nación sobre los bienes que pueden ser objeto de las concesiones mineras. Ahora bien, como la constitución de un derecho real indiscutiblemente es un acto de enajenación, la nación no puede por medio de la concesión otorgar un derecho de esa clase, porque contraría la regla de inalienabilidad..."^{53/}

En síntesis, esta tendencia sostenida además del maestro Gabino Fraga por Eduardo Bustamante y otros, determina que por su propia naturaleza, las concesiones otorgadas para que los particulares puedan poseer y aprovechar el subsuelo, no pueden otorgar al titular, derecho real alguno puesto que éstos contravienen la esencia misma de los bienes del Estado.

c) Nuestra Opinión.

Partimos de lo dispuesto por el artículo 13 de la Ley General de Bienes Nacionales:

"Las concesiones sobre bienes de dominio público no crean derechos reales; otorgan simplemente, frente a la Administración y sin perjuicio de terceros, el derecho de realizar los usos, aprovechamientos o explotaciones, de acuerdo a las reglas y condiciones que establezcan las leyes..."

Al cual le damos la interpretación siguiente: las concesiones en sí mismas no son derechos reales ni personales, sino actos de autoridad administrativa que otorga determinados derechos entre los cuales existen algunos de carácter real.

En otras palabras, la concesión minera en sí misma no puede mostrarse como un derecho real adquirido por el concesionario, -dado que el subsuelo al estar sometido al régimen del dominio público es intransmisible e inalienable: el Estado no puede dar al go de lo que tan sólo él puede ser titular; pero esto no implica que al concesionario minero no se le dé la posibilidad de constituir algunos derechos reales que ayuden a llevar a cabo la actividad que se le está permitiendo por vía de la concesión o asignación.

En este sentido debemos entender los:

B) DERECHOS DEL CONCESIONARIO O ASIGNATARIO MINERO.

a) El artículo 37 de la Ley Minera.

Este precepto, determina como derechos de los titulares de concesiones o asignaciones mineras:

- que sea expropiado u ocupado a juicio de la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, mediante la indemnización correspondiente a cargo del interesado, el terreno indispensable para hacer todas las instalaciones, oficinas y anexos que sean necesarios para la explotación y aprovechamiento minero; formar terrenos y depósitos de jales o desechos de las plantas de beneficio; y para construir estaciones de almacenamiento, plantas de bombeo, plantas de beneficio y demás instalaciones que sean necesarias para los fines de la concesión.

- ejecutar, mediante autorización de la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, obras subterráneas a través de terrenos libres o amparados por otras concesiones o asignaciones, y a comunicarl^{as} con la superficie del terreno, para el sólo efecto de hacer más económica la extracción, el desagüe o la ventilación de las obras mineras.

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

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

- utilizar las aguas sobrantes de propiedad particular que, a juicio de la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, sean indispensables exclusivamente para el servicio doméstico del personal empleado en la industria minera, y para la explotación y beneficio de las sustancias minerales concesibles.

De los derechos del concesionario minero aquí enunciados, dos son particularmente importantes para nosotros por estar su cumplimiento a cargo del superficiario de los fundos mineros, nos referimos a: la Ocupación de Terrenos (en el caso que nos ocupa serán ejidales) y al establecimiento de Servidumbres Reales (de paso, acueducto, etc.); éstos, cabe advertir, no obstante a

que se muestran como facultades del concesionario, en su aspecto pasivo se rebelan como obligaciones que deben cumplir en beneficio del superficiario, ya que debe cubrir a éste la indemnización correspondiente, recordemos que esos "derechos de realizar los usos, aprovechamientos o explotaciones, se deben ejercitar sin perjuicio de terceros".

Refiriéndose a los terrenos ejidales, la fracción I del artículo 19 de la Ley Minera, abre la posibilidad de que sean ocupados temporalmente o que en ellos se constituyan servidumbres reales, al señalar:

"Los concesionarios o asignatarios tendrán derecho a que se autorice la ocupación de la superficie indispensable para la ejecución de los trabajos mineros y para la construcción de los edificios e instalaciones para la extracción, almacenamiento, transporte y, en su caso, beneficio de los productos obtenidos por el término de la exploración o explotación..."

El procedimiento para la autorización de la ocupación temporal de terrenos ejidales o constitución de servidumbres reales en los mismos, está previsto en la propia Ley Minera y su Reglamento, y es el siguiente:

b) Procedimiento a sustanciar para la autorización de la Ocupación Temporal de Terrenos Ejidales y la constitución en los mismos de Servidumbres Reales.

Este procedimiento se inicia con la presentación por el interesado o su representante legal, ante la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial de la solicitud correspondiente, en la cual se expresará:

- generales del solicitante.
 - nombre del lote y número del título que ampare los derechos mineros del solicitante.
 - nombre y ubicación del terreno que parcial o totalmente se pretenda ocupar y sobre el que se pretenda constituir la servidumbre, con expresión del Municipio y Estado en que se encuentre.
 - datos del Ejido en que se localiza.
 - certificado del Registro Agrario Nacional que acredite el carácter de superficiario del ejido.
 - superficie y datos de localización exactos de la que se pretenda ocupar y en su caso, la extensión del terreno que abarcará la servidumbre y los datos para su localización.
 - obras que se efectuarían y uso que daría al terreno solicitado; o la clase de servidumbre que desea constituir.
 - razones que funden la ocupación o la constitución de la servidumbre.
 - la duración estimada de la ocupación.
-

A esta solicitud, deberá acompañarse:

- el informe de perito autorizado que justifique la necesidad de la ocupación o constitución de la servidumbre.
- un plano por triplicado con expresión del área que abarque la ocupación temporal pretendida, así como los lotes mineros involucrados.
- y el certificado del valor fiscal del terreno.

La Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial examinará la solicitud y si faltare alguno de los datos indicados, señalará al solicitante un plazo de 30 días naturales para que los proporcione (si no lo hace, lo tendrá por desistido de su solicitud).

Si la solicitud fue correctamente formulada, la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial la dará a conocer al ejido afectado, fijándole un término de 30 días para que manifieste lo que a sus intereses convenga o se oponga por considerar que no es necesaria la ocupación, que es conveniente llevarla a cabo en forma o extensión distinta a la solicitada, o bien porque abarquen cualquier bien de interés o de uso público.

Transcurrido ese plazo, la Secretaría fijará al interesado un plazo de 30 días naturales para que deposite en la Dirección General de Minas la cantidad que se le señale para garantizar los honorarios y gastos del inspector que se nombre.

Una vez nombrado el inspector, éste se trasladará al ejido para que oyendo a las partes, dictamine sobre la necesidad de la ocupación temporal o la constitución de la servidumbre; la conveniencia de llevarla a cabo en la forma y extensión propuestas por el solicitante; los fundamentos de la oposición, en su caso; y además para proponer si procede la indemnización que el afectado debe recibir.

Recibido el dictámen del inspector la Secretaría resolverá si procede o no la ocupación temporal o la constitución de la servidumbre y dará a conocer a los interesados la resolución que dicte. Cuando ésta sea afirmativa, señalará la cantidad que el solicitante debe depositar en Nacional Financiera, S. A., para garantizar el pago de la indemnización correspondiente. Por otra parte, declarada procedente la ocupación temporal o la constitución de la servidumbre, la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, la hará del conocimiento de los ejidatarios afectados, por conducto del Comisariado Ejidal respectivo y solicitará la opinión de la Secretaría de la Reforma Agraria, en cuanto al monto de la compensación que deberá cubrirse por esos conceptos. Es

ta Secretaría deberá emitir dicha opinión a los 30 días siguientes de que se le haya solicitado. Si no es emitida en el término previsto se entenderá conforme con el monto fijado como compensación por la ocupación de terrenos ejidales o la constitución de alguna servidumbre en esos mismos terrenos.

En ese término la Secretaría de la Reforma Agraria podrá enviar a los técnicos que considere pertinentes para que lleven a cabo el avalúo correspondiente y en caso de que de esos estudios se desprenda que la compensación debe ser superior a la determinada por la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, lo manifestará. Confrontados los dos avalúos se tomará una determinación para fijar la compensación.

La resolución será dictada por la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial y se ejecutará sin más requisitos que el depósito de la cantidad que garantice el pago de la compensación. Esta resolución será inscrita en el Registro Público de Minería y entregada al solicitante a fin de que le sirva para acreditar los derechos otorgados en su favor.

C) DERECHOS DEL EJIDO SUPERFICIARIO EMERGENTES DEL ARTICULO 19 DE LA LEY MINERA.

Hasta aquí hemos hablado de los derechos que tiene el titular de la concesión o asignación minera en terrenos ejidales, es decir, de la facultad para ocuparlos temporalmente y de constituir en ellos servidumbres reales; también se ha planteado el procedimiento que debe seguirse para su autorización o constitución. Sin embargo no hemos comentado, en forma concreta, los derechos que el ejido superficiario tiene frente al titular de las concesiones mineras, por la cristalización de tales conceptos.

Para comprender de la mejor manera esos derechos de los núcleos agrarios, debemos partir de los siguientes datos ofrecidos por la realidad:

De las 20 mil concesiones mineras que aproximadamente están vigentes (según datos del Registro Público de Minería) más del 80% tienen por objeto predios localizados en núcleos agrarios, en los cuales los concesionarios ocupan terrenos y han constituido servidumbres reales (sobre todo de paso), sin haber agotado el procedimiento respectivo.

Por otra parte, los pocos concesionarios* que han agotado ese procedimiento se han tardado para conseguir la resolución -- que los favorece, un promedio de 4 años.

Por último, lo más importante a nuestro parecer, es la manifiesta resistencia por parte de los ejidatarios para permitir la ocupación por "extraños" de sus predios, el uso de sus caminos y a veces hasta la afectación de sus parcelas, sobre todo porque -- van a extraer lo que consideran "suyo".

Ante esto, tanto concesionarios mineros como ejidos superficiarios, requieren de una nueva alternativa que justifique y sobre todo armonice sus intereses.

Partiendo de esta premisa, los derechos del ejido superficiario cuando no se ha sustanciado el procedimiento antes comentado, podemos fundamentarlos de la siguiente manera:

a) Indemnización por Servidumbre Real.

Es definida como "los gravámenes reales que se imponen en -- favor del dueño de un predio y a cargo de otro fundo o propiedad de distinto dueño, para beneficio o mayor utilidad del prime---ro..."^{24/}

Es conveniente hacer notar que los predios a que se refiere esta definición deben pertenecer a distintos propietarios; sin -- embargo, no obstante a ello y aún cuando el caso que nos ocupa -- no ofrece esta perspectiva en tanto el concesionario, como ya se ha mencionado, no adquiere la propiedad del fundo minero, es decir, no es propietario del predio dominante, creemos** que esta -- figura sí puede reglamentar tal situación ya que cuando exige --

*Entre ellos podemos hablar de "Las Encinas, S. A.", quien a nom -- bre de la Comisión de Fomento Minero tramitó la ocupación tempo -- ral de terrenos y constitución de servidumbre real de paso en -- los ejidos "Agostadero", "Pihuamo" y "Estrella", del Municipio -- de Pihuamo, Estado de Jalisco y la "Alzada", Municipio Cuauhté -- moc, Estado de Colima. Inició el procedimiento el 9 de marzo de 1961 y fué inscrita la resolución que le favoreció, el 14 de diciembre de 1965 en el Registro Público de Minería.

54/ ROJINA Villegas, R. pag. 135

**En contra de los que señalan que esta figura no es una servi -- dumbre sino una limitación al dominio, Planiol, ejemplificando, -- manifiesta: "... el derecho de paso para la extracción de mate -- riales, es evidentemente una servidumbre real..."

que el predio dominante y el predio sirviente pertenezcan a distintos dueños, lo que pretende determinar es que la servidumbre no puede constituirse sobre una cosa de nuestra propiedad, estos, "nadie puede tener gravámenes sobre cosa propia".

En la práctica la servidumbre real que se constituye con mayor frecuencia para beneficiar la explotación de los recursos mineros, es la de paso, la cual es definida por el artículo 1097 - del Código Civil vigente para el Distrito Federal, así:

"El propietario de una finca o heredad enclavada entre otras ajenas sin salida a la vía pública, tiene derecho de exigir paso, para el aprovechamiento de aquélla, por las heredades vecinas, sin que sus respectivos dueños puedan reclamarle otra cosa que una indemnización equivalente al perjuicio que les ocasiona este gravamen..."

Esta disposición, a nuestro juicio, al no agotarse el procedimiento previsto por el Reglamento de la Ley Minera, es el fundamento de los convenios que se implementan para actualizar el derecho del ejido superficial, el cual consiste en la "indemnización equivalente al perjuicio que les ocasiona la constitución de la servidumbre real".

En otras palabras, si bien es cierto que las servidumbres reales de paso constituidas en predios ejidales para el aprovechamiento de fundos mineros, son legales*, en cuanto su fuente formal es la Ley, y en este sentido no está condicionada a la aceptación del núcleo agrario su constitución, también lo es el que debe ser discutido por las partes interesadas el monto de la compensación** que deberá pagarse. Lógicamente ésta compensación se fijará tomando en consideración el terreno afectado, esto es, el gravamen que se constituya.

Por otra parte, trasladando lo dispuesto por el Código Civil a nuestro caso, debemos decir que el ejido es el facultado para fijar el lugar del paso, a menos de que ya exista uno anterior; pero también estará obligado a no impedir ni dificultar el uso de la servidumbre.

Por su lado el titular del fundo minero, está obligado a ejecutar todas las obras necesarias para la constitución y conser-

*Recordemos que el artículo 1068 del Código Civil vigente para el D. F., prevé: "Servidumbre legal es la establecida por la ley teniendo en cuenta la situación de los predios..."

**El mismo término "compensación", denota "igualdad entre lo dado y lo recibido; entre lo que se adeuda y lo que se nos debe; entre el mal causado y la reparación obtenida", según G. Cabanellas, en su Diccionario de Derecho Usual.

vación de la servidumbre y a ejecutar aquéllas que la hagan me-- nos gravosa.

Es importante destacar que la naturaleza misma de esta ser-- vidumbre determina su carácter temporal.

b) Indemnización y Compensación por Ocupación Temporal.

Debemos entender por ocupación temporal de terrenos ejida-- les, el derecho a utilizar, total o parcialmente (de acuerdo a -- las necesidades del concesionario minero) la propiedad ejidal, -- esto es, el derecho de tomar en posesión estos bienes. Es conve-- niente advertir, que esta figura, contemplada por la Ley Minera, no es una modalidad de la expropiación, en tanto no surte los -- mismos efectos:

"La ocupación temporal es reconocida -comenta Cabanellas- - en diversas situaciones, entre otras, para hacer exploraciones o explotaciones mineras que no requieren la expropiación..."²²

Su naturaleza jurídica se ha pretendido observar a través - de las figuras del arrendamiento o de la servidumbre real. Por - nuestra parte, creemos, sin querer llegar a ser eclécticos ni -- simplistas, que tiene mucho de las dos figuras. En primer lugar, se origina por un mandamiento de autoridad, su fuente formal es la Ley Minera y su fuente real, la necesidad de los concesiona-- rios o asignatarios de ocupar la superficie indispensable para - la ejecución de los trabajos mineros y la utilidad que les brindan los predios ejidales. En segundo lugar la ocupación temporal de los terrenos ejidales se lleva a cabo con independencia de la autorización que puedan dar los integrantes de los núcleos agrarios, sin embargo, el monto de las compensaciones deberá someterse al acuerdo de las partes, las cuales partirán lógicamente de los daños y perjuicios que se ocasionan por la ocupación tempo-- ral.

El artículo 19 de la Ley Minera, en relación a la ocupación temporal de terrenos ejidales, maneja dos situaciones distintas.

Por una parte, cuando la ocupación se realiza para llevar a cabo trabajos de exploración o explotación en obras subterráneas lo cual supone una afectación mínima de la superficie de los terrenos*, dispone (interpretamos en sentido contrario el precepto enunciado), que:

- la ocupación puede llevarse a cabo sin que previamente se haya pagado al núcleo agrario la compensación correspondiente.

55/ "Diccionario de Derecho Usual", Tomo III, pag. 105

*En virtud de que: mientras el minero extrae el mineral en el -- subsuelo, los campesinos podrán seguir trabajando en la superfi-- cie.

- esta compensación deberá hacerse tomando en consideración los daños y perjuicios que se ocasionen con la ocupación.

Por la otra, cuando los trabajos de exploración o explotación se llevan a cabo a cielo abierto, lo cual supone una afectación mayor de los terrenos, la fracción II del artículo que comentamos, dispone:

"... la ocupación sólo podrá llevarse a cabo después de que el asignatario o el concesionario haya proporcionado a los ejidatarios o comuneros, con sujeción a las leyes agrarias y con aprobación de las autoridades respectivas, las compensaciones o indemnizaciones que procedan..."

"... los asignatarios o concesionarios tendrán, en este caso, la obligación de aportar como fondos comunes ejidales una participación cuyo monto será igual a la décima parte del impuesto de producción..."

En otras palabras, partiendo del hecho de que los trabajos a cielo abierto realizados por los concesionarios o asignatarios derivan en daños y perjuicios directos para los ejidatarios y dado que éstos se ven impedidos de llevar a cabo sus actividades más comunes (agrícolas y ganaderas), el legislador no sólo propone se indemnice a los ejidatarios parcelados afectados directamente por la ocupación, sino que además se compense al núcleo agrario con una participación no inferior al 10% tasado sobre el impuesto de producción declarado por el minero.

D) DERECHOS DEL EJIDO SUPERFICARIO EMERGENTES DEL ARTICULO 120 DE LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA.

No sólo en la Ley Minera, artículo 19 concretamente, se desprenden ciertos derechos para el ejido, cuando tiene el carácter de superficiario en fundos mineros concesionados, también la Ley Federal de Reforma Agraria, en su artículo 120 prevé algunos, -- cuando señala:

"Las mismas reglas establecidas en el artículo anterior se aplicarán cuando el otorgamiento de una concesión de explotación de recursos naturales pertenecientes a la Nación obligue a expropiar, ocupar o inutilizar terrenos ejidales o comunales. En este caso, además de la indemnización correspondiente, el núcleo agrario tendrá derecho a percibir las regalías y demás prestaciones que deba otorgar el concesionario, quien estará obligado a celebrar los convenios que fijen las leyes, los cuales quedarán sujetos a la aprobación de la Secretaría de la Reforma Agraria..."

En otras palabras, establece para el ejido superficiario:

- el derecho del tanto a sus integrantes, para ser ocupados en las actividades mineras.
- el derecho a ser indemnizados por la ocupación o inutilización de sus terrenos.
- y el derecho a percibir las regalías y "demás prestaciones" que deba otorgar el concesionario.

a) El Derecho del Tanto a los ejidatarios para contratar su mano de obra.

Una disposición que aún cuando parece tender a coartar la libertad de contratación, en este caso del concesionario-patrón, para elegir a sus trabajadores, se justifica si pensamos en que ante la ocupación de terrenos ejidales, en algunos casos, queda desplazada la actividad económica de los ejidatarios, los cuales pueden ver nuevamente canalizada su fuerza de trabajo en las actividades de exploración o explotación minera, sobre todo en ésta última.

Lógicamente el concesionario o asignatario minero tan sólo está obligado a satisfacerse de la mano de obra de los ejidatarios, de acuerdo a sus necesidades y a su capacidad de contratación, lo cual supone, por una parte, que cuando requiere mano de obra calificada y el ejido no puede proporcionarla podrá contratar con quien mejor le parezca; y por la otra, que si bien los integrantes del ejido son preferentes para ser contratados en las actividades, ello no quiere decir que el concesionario tiene la obligación de contratar a todos los ejidatarios afectados por la ocupación o inutilización de predios, mucho menos al total de integrantes del núcleo agrario.

b) La Indemnización por la Ocupación o Inutilización de Terrenos Ejidales.

La indemnización debe ser entendida, de acuerdo a G. Cabanellas, como:

"... el resarcimiento económico del daño o perjuicio causado... suma o cosa con que se indemniza... en general reparación, compensación, satisfacción..."^{56/}

La indemnización (compensación) por la ocupación temporal de terrenos ejidales, analizado en el apartado anterior, debemos distinguirla de la que se hace por la inutilización de los predios.

Es decir, mientras la ocupación temporal implica tan sólo el

uso y aprovechamiento pero no el deterioro o destrucción de los terrenos ejidales (de acuerdo a su propia naturaleza), la inutilización presupone que a la terminación de las actividades mineras, los predios ocupados quedan impedidos para ser aprovechados en actividades agropecuarias, por los ejidatarios.

Ante ello, lógicamente la indemnización por la inutilización de terrenos ejidales debe ser muy superior a la que se dá por la simple ocupación temporal de los mismos. Es lógico proponer que la indemnización en tales casos, mínimamente debe ser el que se vuelva a la productividad a las tierras inutilizadas (mediante trabajos de nivelación, fertilización, etc.).

c) El Pago de Regalías y "demás prestaciones".

Los derechos del ejido hasta aquí consignados, debemos advertir, son derechos fundamentados y justificados en buena medida y de los que en su mayoría goza cualquier otro superficiario de lotes mineros; recordemos que todo superficiario afectado por actividades mineras, independientemente de que tenga o no el carácter de ejido, deberá obtener una indemnización por los daños y perjuicios que le sean causados.

Sin embargo, de acuerdo al artículo que comentamos, el ejido tiene un derecho accesorio, el de participar en el aprovechamiento de los recursos minerales explotados, mediante el pago -- del concepto denominado "regalías". El ejercicio de este derecho en la práctica ha generado infinidad de problemas, uno muy reciente (22 de noviembre de 1980), se sucitó en el ejido San Juan de Sabinas, Municipio del mismo nombre, Estado de Coahuila.

Antes de entrar en detalle, tratemos de definir lo que el término "regalías" expresa.

Desde un punto de vista semántico, dicho término expresa el "derecho perteneciente al rey o al soberano". Por otra parte, -- también significa "un privilegio, prerrogativa, preeminencia, -- excepción o exención..."

En el derecho minero antiguo, recordemos, significaba la -- participación (el quinto real) del Rey por la explotación que ha cían sus súbditos de los recursos minerales en territorios de su Corona. Tal vez, así consideradas, las regalías se muestran como el antecedente de lo que hoy conocemos como el impuesto a la minería.

Posiblemente debido a esta última consideración, se emitan -- opiniones como la siguiente:

"... Por instrucciones del C. Secretario del Ramo, Lic. José Andrés de Oteyza, fué turnado a esta Subsecretaría su atento-memorandum 10.2334336 de fecha 3 del actual, que acompaña la solicitud del Presidente y Secretario del Comisariado Ejidal de -- San Juan de Sabinas, Coah., referente a la petición de regalías-que, según ellos, les corresponderían por el aprovechamiento del-mineral de carbón que se encuentra en el subsuelo...

"Sobre el particular, como es de su conocimiento, los recursos minerales constituyen un bien de la nación y por lo mismo en el aprovechamiento de sustancias minerales no se pagan regalías-a particulares, incluyendo los ejidatarios. Corresponde a la empresa minera, en este caso, cubrir una indemnización por la ocupación superficial de los terrenos propiedad del ejido..."²¹⁷

Esta observación, aclaremos, no coincide plenamente con lo dispuesto, en algunos casos por la Ley Minera. Es decir, ésta -- contempla algunas hipótesis que preven el pago de "regalías" a -- particulares, por el aprovechamiento de sustancias minerales, -- nos referimos, verbigracia, al caso siguiente:

"Cuando un titular de una concesión minera transmite sus derechos a un tercero, podrá consignar en las escrituras de trans-misión de concesión todas las compensaciones, indemnizaciones o regalías que le favorezcan", (párrafo tercero del artículo 17).

Ello nos muestra que el término "regalía" no es totalmente-ajeno a las normas que reglamentan la práctica minera.

De otro lado, si partimos del punto de vista contrario al -expuesto por el C. Subsecretario de Minas y Energía, es decir -- del que afirma que el ejido debe participar en el aprovechamiento de los recursos minerales que se explotan en sus predios, mediante el "pago de regalías", nos enfrentamos a un problema por-demás grave: cuál es el valor real de ese derecho, es decir, --- cuánto debe pagar el titular de la concesión o asignación minera al ejido, por concepto de regalías: ¿cuánto valen las regalías?. Esta situación se complica más en virtud de que este derecho del ejido está previsto en una norma imperfecta*.

En la práctica, la actualización de este derecho se ve impe-dida en la mayoría de los casos por tales circunstancias; lo que se ha hecho ante la imposibilidad de cuantificar las regalías es

57/ Oficio N. 1322 enviado por el Subsecretario de Minas y Ener-gía de SEPAFIN, Ing. Fernando Hiriart B. al Secretario Parti-lar del Presidente de la República, Dr. Roberto Casillas H., el 21 de noviembre de 1979. Subrayado nuestro.

*Recordemos que la clasificación de las normas jurídicas, desde-el punto de vista de sus sanciones, determina, entre otras a las leyes "imperfectae", las cuales no preven sanción alguna en caso de ser violadas.

que el ejido solicite determinados beneficios, que van desde una participación por cada metro cúbico o tonelada métrica del recurso mineral extraído, hasta la construcción o mantenimiento de obras de beneficio colectivo.

Lo anterior no es una solución que se aplique a todas las situaciones, más que eso los concesionarios mineros por regla general eluden el cumplimiento de ese deber; por ello y ante la ausencia de un instrumento jurídico efectivo, los núcleos agrarios se ven arrinconados a emplear medidas de presión de hecho, que impiden se lleven a cabo las actividades de explotación en forma debida (cierran caminos, impiden el acceso a los trabajadores, etc.), actitud que si bien se fundamenta en lo comentado no se justifica, sobre todo por ser causa de graves perjuicios, no sólo para las compañías mineras, sino para el país en general, dada la ingerencia que tiene la industria extractiva en el orden económico-social.

Este problema que muestra un doble aspecto (fundamentación y valorización líquida del derecho), puede resolverse a nuestro juicio, si partimos del supuesto siguiente: considerar al ejido como una entidad pública*; de esta manera el ejido participará al igual que el Municipio, Entidad Federativa y Federación del goce que ofrece el impuesto que grava la minería**.

Es lógico pensar que ante tal alternativa el impuesto a la minería deberá ser incrementado, en una parte igual a la que le corresponderá al ejido.

De esta suerte por una parte, el artículo 22 de la Ley de Impuestos y Fomento a la Minería, que dispone una participación del 100% de los Municipios o Distrito Federal, en que se ubiquen las superficies determinadas en las concesiones mineras gravadas, deberá ser reformado para que dicha prerrogativa se transfiera total o parcialmente al ejido.

*Se advierte que con precisión no sabemos hasta qué punto ni qué tan válido es dar tal carácter al ejido, aún cuando analicemos una y otra vez la Administración Pública Descentralizada por Territorio; sin embargo, queda planteado para un trabajo de investigación posterior.

** Este por disposición del artículo 1º de la Ley de Impuestos y Fomento a la Minería (publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 30 de diciembre de 1977), se establece: sobre concesiones mineras (hectáreas que amparan éstas); y sobre producción de minerales.

Y por la otra, al artículo 23 del mismo ordenamiento, que establece el porcentaje con que participan los Estados, Municipios y Distrito Federal, del impuesto que grava la producción de minerales, se le deberá adicionar a esta lista de entidades públicas, al ejido y el porcentaje con el que participará.

De esta manera no sólo se valoriza líquidamente la "regalía ejidal", sino también se da la pauta para sancionar el incumplimiento de ese deber y sobre todo se ofrece la suficiente seguridad al concesionario minero, para llegar a predios ejidales y --realizar en forma debida sus actividades, dejando atras, así, el temor de que éstas le sean suspendidas por vía de hecho por los ejidatarios.

Lo expuesto, que como otras situaciones planteadas en nuestro trabajo consideramos lo más conveniente, dista mucho de ser llevado a la práctica, en este caso porque lo propuesto no es algo a lo que se pueda llegar interpretando las disposiciones sobre la materia vigentes, sino después de haberse hecho las Reformas y Adiciones de Ley correspondientes.

Por último, cuando el artículo 120 de la Ley Federal de Reforma Agraria, manifiesta "las demás prestaciones que deba otorgar el concesionario", se refiere a cualquier otro concepto distinto de los ya analizados.

Se cristalizan en la construcción de obras de beneficio colectivo, ayuda económica para las festividades del núcleo de población, etc.

E) LA REGLAMENTACION DE ESTOS DERECHOS.

Ante lo poco usual deseguir el procedimiento, por parte de los mineros, para ocupar temporalmente o constituir servidumbres reales en terrenos ejidales, ha sido necesario, en la práctica, --implementar Convenios que tienen el carácter de preliminares, en los que se reglamenta la forma y monto de pago de los daños y --perjuicios que se ocasionan a los núcleos agrarios, por una parte; y se actualizan los derechos que emergen en favor del ejido de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 120 de la Ley Federal de Reforma Agraria, por la otra.

Estos convenios, como cualquier otro en el que participa algún núcleo agrario, además de ser acordado en Asamblea General --Extraordinaria, legalmente constituida, debe ser revisado, apro-

bado e inscrito por las dependencias correspondientes de la Secretaría de la Reforma Agraria, según se desprende de el artículo 120 in fine de la Ley Agraria. Además su vigencia no podrá -- exceder de un año, tomando en consideración lo dispuesto por el -- artículo 145 de la misma Ley, algo acertado, si pensamos que la fijación del monto por la indemnización que acarrearán los daños y perjuicios ocasionados, varía con el paso del tiempo.

La Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de la Reforma Agraria, refiriéndose al Convenio que el Ejido "La gunillas de Rayón", Municipio Chietla, Estado de Puebla, suscribió con el C. Carlos Martínez González, titular de una concesión minera de explotación de yeso, en el que se reglamentan los derechos que comentamos, opina:

"... por otra parte, y de acuerdo con lo previsto en el segundo párrafo de la fracción I del artículo 19 de la Ley Minera, para autorizar la ocupación temporal de que se trata, primeramente se requiere sustanciar el procedimiento estipulado en el Capítulo Quinto del Título Tercero del Reglamento de dicha Ley, acorde con lo dispuesto en el artículo 147 del propio ordenamiento legal invocado...

"... asimismo y dada cuenta de lo señalado en la fracción II del artículo 19 de la referida Ley Minera, la ocupación en cuestión sólo podrá llevarse a cabo después de que el concesionario haya proporcionado al núcleo agrario afectado la compensación que proceda y que deberá ser fijada por SEPAFIN, considerando la opinión de esta Dependencia del Ejecutivo Federal y los alegatos, si los hubiere, del núcleo de población que nos ocupa, teniendo además el concesionario la obligación de aportar como fondos comunes ejidales una participación no menor a la décima parte del impuesto de producción calculada sobre el monto de la tasa legal del mismo que deba pagarse...

"Satisfechos que sean todos los requisitos legales enunciados, en opinión de esta Dirección General no existe inconveniente en que se apruebe la celebración del convenio a que se ha hecho referencia..."¹²³

A nuestro juicio, estos Convenios, en los que se contemplarían fundamentalmente la forma y tiempo de pago por la ocupación temporal o constitución de servidumbres reales en terrenos ejidales de la indemnización correspondiente, deben tener la calidad de preliminares, es decir, podrán surtir efectos tan sólo antes de que se lleve a cabo el procedimiento invocado en el Reglamento de la Ley Minera. Pero una vez sustanciado este, por su propia naturaleza excluye a todo convenio desde un punto de vista estrictamente formal.

Por otra parte, estos acuerdos entre Ejido y Concesionario, que reglamentan los conceptos analizados, en opinión de la Dirección General de Asuntos Jurídicos debend denominarse: "Convenio de Pago de Compensación por Ocupación de Terrenos Ejidales y de Participación por Concesión de Explotación Minera".

Con el sólo propósito de dar un panorama que muestre la importancia de los beneficios que los conceptos analizados pueden llevar a los núcleos agrarios, enunciaremos algunos ejemplos:

1. Convenio suscrito el 11 de diciembre de 1979, entre el ejido Río Escondido, Municipio de Nava, Estado de Coahuila y "Minera Carbonífera Río Escondido, S. A."*

La Compañía se compromete a compensar al Ejido con:

- 110 hectáreas de terreno de agostadero, para que se acumule, previas las formalidades de la Ley a la dotación con que --- cuenta el propio ejido.
- desmonte de 300 has. ejidales en un período no inferior a 4 meses.
- compra de equipos para tractor, un molino, una empacadora, una deshidratadora, una trilladora usada, 20 rollos de alambre, 2,000 postas para cercado y 1,000 rollos de alambre de púas.
- construcción de una escuela rural de dos aulas y 4 tan---ques de almacenamiento.
- participación con \$650.000.00 en la perforación de uno o varios pozos y en la compra de bombas de agua para los mismos.
- indemnización a los miembros del núcleo agrario que resulten afectados.
- etc.

2. Convenio suscrito el 18 de septiembre de 1979, entre el Ejido San Mateo Huetzoyucan, Municipio Panotla, Estado de Tlaxcala y la Compañía "Minerales la Cruz del Sur, S. A." (titular de concesiones mineras de explotación de diatomita), cláusula septima:

"La Empresa se obliga a pagar al Ejido, la cantidad de ---- \$4.00 (cuatro pesos 00/100 M.N.) por tonelada métrica de tierra-diatomacea extraída, por concepto de regalías..."

3. Pliego Petitorio del Ejido San Juan de Sabinas a la Em--presa "Minerales Monclova, S. A., presentado el 29 de octubre de 1979 y no resuelto (aceptado), hasta la fecha (1^o de agosto de -1980):

- indemnización de las parcelas que ocupe; para el valor se

*Empresa de Participación Estatal Mayoritaria, que tiene por objeto social fundamental la explotación minera de yacimientos de carbón, con el exclusivo propósito de proveer a la Planta Termoeléctrica Río Escondido, de la Comisión Federal de Electricidad.

pondrán de acuerdo el afectado, la comisión del ejido y la empresa.

- renta anual de \$3,000.00 por cada hectárea sobre las 62 - que solicita la empresa.

- regalías de acuerdo con el artículo 120 de la Ley Federal de Reforma Agraria, 1% sobre el precio de venta del carbón.

- prestaciones: un salón de actos, medidas 60 pies de largo por 20 pies de ancho; un baño para ganado con corrales; una perforación con todo y papalote número 8; 70 rollos de alambre de púa de dos hebras; mil postas; una represa en el arroyo Juan Gil; un tanque para almacenamiento de agua; dos transformadores; 10 - becas para hijos de ejidatarios; un salón para un grupo de 40 -- alumnos, todo esto será por una sólo vez.

CAPITULO SEPTIMO

"CONCLUSIONES Y PROPUESTAS DE REFORMA Y ADICIONES A LA LEY"

A) CONCLUSIONES.

a) Antecedentes.

El hombre como tal se ha enfrentado a la naturaleza, la ha vencido transformandola y no adaptandose a ella. Su historia --- pues, empieza a correr en el momento en que la domina por efecto directo del trabajo, valor éste que le bautiza como hombre.

De entre los diversos recursos naturales, sobresalen en la historia de la humanidad los no renovables, que inspiran incluso a los historiadores para referirse a los diferentes períodos por los que pasó el hombre en la antigüedad.

Estos recursos que para la historia del hombre en general - significan tanto, para la historia de nuestro país no son menos trascendentes, por ello nos atrevemos a decir que ésta debe ser observada a través de una lente llamada recursos no renovables.

En efecto, mientras en la época Precolombina, tal vez por - simples deseos de suntuosidad, el aprovechamiento de metales pre ciosos significa una actividad más, muy respetada por cierto, en la Meseta del Anáhuac; en la Colonia, la explotación de estos re cursos representó en la Nueva España, entre otras cosas, el some timiento de los indios a relaciones de trabajo forzado, a veces semiesclavista, al ser utilizados en las minas; y para el exte rior, el fomento, en los países europeos, del bullonismo (carac- terística de la tendencia mercantilista).

Es importante destacar que de entre los múltiples fenómenos sociales originados por la explotación de los metales preciosos - en la Nueva España, uno es por demás significativo: el auge mine ro estimuló el surgimiento de relaciones de mercado avanzadas en las zonas en que se concentraba, lo que determinó un desarrollo - agrícola, ganadero y artesanal. Ello significa que la industria - extractiva en ningún momento se encuentra ni puede quedar desvin culada de las demás actividades económicas.

Sin embargo, no obstante a que la minería pudo haber sido - el centro motriz de la economía en esa época, por diferentes razones (ataduras coloniales, atraso técnico, ninguna participa- --- ción de la minería de metales industriales, etc.), no se mani- --- fiesta una respuesta industrial adecuada a las posibilidades a- --- biertas por ella.

Durante la guerra de independecia y una vez consumada és -- ta, se observan pocos cambios (aunque radicales) en el trato ha -- cia ésta actividad; se concede a los extranjeros, por ejemplo, --

el derecho de pactar avíos con dueños de minas y la posibilidad de adquirir acciones. La sucesión constante, por otra parte, en el poder de federales y conservadores determinó que no se mostrara una política uniforme en la economía del país.

Sólo dos situaciones pueden considerarse constantes en esta época y agravadas aún más durante el régimen porfirista: la enajenación del subsuelo mexicano a intereses extranjeros (principalmente norteamericanos) y la expropiación indiscriminada de los trabajadores de las minas.

Estas y otras situaciones provocaron graves contradicciones entre los diversos grupos de la población mexicana (no queremos llamarles clases sociales), que desembocarían unos años más tarde en la lucha armada de 1910, la cual vé cristalizada la mayor parte de sus móviles con la Constitución Política de 1917, la -- que en materia agraria institucionaliza la dotación y la titulación y confirmación de tierras a los núcleos agrarios y en materia minera, hace resurgir la tesis del dominio directo del Estado sobre la riqueza mineral.

Ante este marco jurídico los repartos de tierra llevados a cabo durante la lucha armada, se ven incrementados notablemente en los Gobiernos postrevolucionarios, que hasta la fecha han repartido exageradamente el territorio nacional; exageradamente, - en tanto debemos advertir, la naturaleza de esos repartos tenía por fin el que los núcleos de población tuviesen las tierras suficientes para satisfacer sus necesidades, desarrollando para ello actividades agropecuarias. Sin embargo, en la medida en que la dotación de tierras se convierte en una competencia de los titulares del Ejecutivo Federal, éstos se dan vuelo rompiendo "records" de repartos, no importando entregar tierras no laborables (desde un punto de vista agropecuario).

Y de pronto, en 1980, al volver la vista hacia el agro mexicano nos damos cuenta de que un gran porcentaje de recursos naturales no renovables se localizan en predios ejidales o comunales y que el fomento y desarrollo de la industria extractiva en estos núcleos agrarios representa una de las mejores alternativas para subsanar problemas como la ocupación, subocupación, elevación del nivel de vida del hombre del campo, aumento de la oferta de materiales para construcción, mejor distribución de la riqueza que representan los materiales concesibles, etc.

Estos antecedentes histórico-sociales se ven siempre acompañados y a veces hasta "fundamentados" por las legislaciones de las diferentes épocas. Con ello significamos que si la industria

extractiva ha tenido la importancia de definir la localización - de muchas de nuestras ciudades, forjar riqueza, afectar la localización de gran parte de nuestros ferrocarriles, subsidiar empresas de transformación, etc., todo lo ha logrado dentro de un marco jurídico siempre bien delineado pero que en algunos momentos ha discrepado de los principios generales del derecho.

Este marco jurídico (incluso el anterior a la conquista) establece el dominio directo de la Nación, sobre determinadas subsuncias del subsuelo y el respeto a los derechos del titular de la superficie. De esta suerte, no obstante a la legislación oscura y de poca tradición jurídica que otorgó al propietario de la superficie el derecho a explotar el petróleo y los minerales gaseosos, con la Constitución de 1917 se reafirma la doctrina del dominio radical de la nación sobre los recursos minerales.

Las diversas leyes reglamentarias del artículo 27 Constitucional en materia minera, por su parte, se proyectan a subsanar problemas planteados no sólo por la realidad, sino también por las propias legislaciones. Observamos, por otra parte, el fomento a la minería, con la creación de la Comisión de Fomento Minero y el Consejo de Recursos Naturales No Renovables (hoy Consejo de Recursos Minerales), por ejemplo.

En 1961 se inicia un período en el que se pretende conseguir un objetivo a todas luces fundamental para la economía de nuestro país: la exigencia de que el capital mexicano participe mayoritariamente en la minería. Esta labor culminada hacia 1971, termina con el estancamiento en que se encontraba la industria extractiva, de tal manera que pueden participar en ella todas las personas con capacidad para hacerlo, dentro de las que se encuadra a los ejidos y comunidades. A partir de ese año se inicia una etapa de desarrollo que se consolida en 1975, con la promulgación de la Ley Minera vigente.

Al lado de la legislación minera, la agraria prevé la posibilidad de que los núcleos agrarios participen en el aprovechamiento de los recursos naturales no renovables (explotándolos directamente o percibiendo alguna participación por su explotación).

Tal vez esta perspectiva es la razón de existencia de una dependencia del Ejecutivo Federal, como es la Subdirección de Recursos No Renovables Ejidales y Comunales, que depende de la Secretaría de la Reforma Agraria.

Resumiendo, los antecedentes histórico-sociales y legislati

vos de nuestro tema, nos ofrecen como directrices fundamentales, las siguientes:

- los recursos naturales no renovables significan para la historia del hombre en general y de nuestro país concretamente, la pauta que ha encaminado en muchas ocasiones el derrotero que nos ha depositado en la época actual.

- un gran porcentaje de los recursos naturales no renovables con que cuenta México, se localizan en predios de núcleos agrarios (ejidos y comunidades); ello implica el compromiso de presentar las bases jurídicas fundamentales que tiendan al mejor y más racional aprovechamiento de estos recursos.

- si los recursos naturales han marcado la pauta de la historia del hombre, no olvidamos que quien participa en ella es egte último, lo cual es una premisa de singular importancia para comprender cualquier hecho, incluso la elaboración de este modesto trabajo.

b) Los Recursos Naturales No Renovables y su Aprovechamiento.

Los recursos naturales no renovables ejidales pueden ser caracterizados como aquéllos bienes que existen en la naturaleza - en cantidades fijas, cuya disminución se dá en razón directa al aprovechamiento que de ellos se hace y de los cuales se manifiesta como titular el ejido o la comunidad.

Las actividades que tiendan al aprovechamiento de estos recursos naturales deben estar reglamentados en buena medida por el Derecho Agrario, ya que no obstante a que tal hipótesis escapa a la definición clásica de esta área de la dogmática jurídica, le es impuesta por una realidad fáctico-jurídica que se manifiesta en nuestro medio de la siguiente forma: por una parte, evidentemente el hombre del agro mexicano debe aprovechar todos los recurtos de que disponga, debe ser multifacético y no limitarse a una o dos actividades, con ello entre otros beneficios, ve canalizada su mano de obra (la mayor de las ocasiones desocupada o subocupada); por la otra, la legislación agraria prevé la posibilidad de que ejidos y comunidades se dediquen a otras actividades que trasciendan a las estrictamente agrícolas o ganaderas, - como al aprovechamiento de sus recursos no renovables, por ejemplo.

Sin embargo, que la explotación de los recursos naturales-- no renovables ejidales o comunales sea o no materia de estudio - del Derecho Agrario, poco importa a la necesidad que se tiene de incursionar en esta problemática ofrecida por la realidad; recor

demostramos que el conocimiento objetivo jurídico podrá siempre agrandarse y formar nuevas áreas de estudio.

Aún cuando muy pocos, comparados con los que se encuentran sometidos al régimen de concesión, estos recursos naturales, patrimonio de los núcleos agrarios, tienen un valor bien estimado por la gran demanda que hay de ellos en el mercado (pensemos, -- por ejemplo, en los materiales para la construcción).

Por lo que se refiere a su aprovechamiento el ejido tiene -- una doble perspectiva desde el punto de vista legal y práctico: -- o se estructura en una organización económica propia, o bien se hace auxiliar de terceros interesados con los que puede constituir una sociedad, para la consecución de tal fin.

Al lado de estos recursos de los que ejidos y comunidades -- se muestran como propietarios, advertimos, en nuestro sistema jurídico, la existencia de otros considerados bienes del dominio público, cuyo titular, de acuerdo al artículo 27 Constitucional, es la Nación; a éstos los constituyen depósitos que contienen minerales distintos de los componentes del terreno: elementos, sus tancias o minerales enumerados limitativamente por la Ley Minera; así como los materiales para la construcción que se localizan en zonas federales de acuerdo a la Ley Federal de Aguas.

Tales recursos de conformidad con el mismo precepto constitucional, sólo podrán ser aprovechados por personas físicas o morales con capacidad para ello, previa expedición, por el Ejecutivo Federal, de la concesión o asignación correspondiente.

En fin, independientemente de que los recursos naturales no renovables estén sometidos al régimen del dominio público o bien sean propiedad de los núcleos agrarios, su explotación debe estar de tal manera reglamentada que su aprovechamiento sea el más racional y la riqueza que representan tienda a la mejor distribución.

c) Organización Socio-Económica del Ejido para el Aprovechamiento de sus Recursos Naturales No Renovables.

La mejor alternativa de los ejidos para el aprovechamiento de sus recursos naturales (no sólo los no renovables), es alcanzar una Organización Económica propia, aunque ello no quiere decir que en la práctica sea la más viable, sobre todo si pensamos que ésta debe partir de una organización social estructurada por la comunidad de intereses, unidad y armonía, es decir, de la actio societatis de sus integrantes, una realidad que pocas ve-

ces observamos en el agro mexicano.

La Ley Federal de Reforma Agraria determina al ejido como un ente con personalidad jurídica y capacidad suficiente para -- realizar por sí todas y cada una de las actividades enunciadas -- por la propia Ley. Jurídicamente se le organiza como a una empresa integral, con tantas Unidades de Producción como actividades-- realice, cuyo funcionamiento tiene como sustento los principios-- de autogestión, cooperación y democracia interna.

Así pues, el marco jurídico actual nos ofrece bases sólidas para diversificar en forma sistemática y tangible las fuentes de trabajo para la mano de obra campesina, lo cual puede llevar en un plazo razonable a que se multipliquen las oportunidades de ocupación en el medio rural y que los ingresos del hombre del campo no dependan exclusivamente de la producción agropecuaria.

Más si hoy la Organización Económica se muestra como una -- condición insalvable para diversificar las actividades de los núcleos agrarios, es justo hacer notar que a esta conclusión se ha llegado después de luchar no sólo contra mandatos de autoridad, -- sino incluso contra los efectos negativos de algunas disposiciones legales.

Ante esta organización socio-económica ejidal, que permite a los núcleos agrarios constituir tantas Unidades de Producción-- como diversos sean los recursos naturales de que dispongan, es -- un esfuerzo inútil el pretender estructurarlos en algún otro tipo jurídico-formal.

El aprovechamiento de los recursos naturales no renovables-- (que debe llevarse a cabo en beneficio del núcleo de población), facilita en alguna medida la organización socio-económica del ejido, en tanto fomenta la colectivización del trabajo. Podemos -- considerar a la Unidad de Producción de Recursos No Renovables -- Ejidales como una organización de ejidatarios o comuneros que -- con aportaciones económicas suyas u obtenidas por el crédito, su actividad industrial y los recursos no renovables con que cuen--tan, desarrollan variadas actividades económicas, tendientes a -- la explotación y comercialización de estos elementos.

Adevertimos que los fines de esta Unidad de Producción se -- identifican en el aspecto económico con el de las empresas privadas al pretender la obtención de utilidades justas y adecuadas.

Su implementación y constitución legal cumplen no sólo con un orden jurídico formal, sino con uno económico-social, en tanto consiguen una mayor justicia social para todos los sectores --

del país, dada su acción reguladora en el proceso económico.

Por otra parte, su funcionamiento y fines (manifiestos en su Reglamento Interno), en gran medida se muestran acordes con los propios de las Sociedades Cooperativas; es decir, son principios básicos de estas Unidades, la autogestión, la cooperación y la democracia interna, este último, un tanto desvirtuado en cuanto no se permite a quienes tan sólo aportan su trabajo, participar directamente en la administración de la misma. Con esto no queremos decir que las Unidades de Producción Ejidales en realidad sean Sociedades Cooperativas, advertimos que su constitución es distinta; sin embargo, sí podemos afirmar que los principios generales del movimiento cooperativo son afines a ambas organizaciones.

Para una comprensión más cabal de estas organizaciones socio-económicas ejidales es importante no pasar inadvertidos los problemas a que han tenido que enfrentarse en la práctica, éstos no sólo son de orden jurídico sino social, también.

En buena medida estos problemas quedarían resueltos si, en primer lugar, se considerara a las Unidades de Producción Ejidales como sociedades y a todos sus participantes por consecuencia verdaderos socios. Y en segundo, si los diversos Organismos Públicos atendiendo a las disposiciones legales, fomentan la creación de estas organizaciones socio-económicas. Pensemos por ejemplo, la importancia de la creación de Sobjos en Rusia, convertidos en poco tiempo en Koljos. En este sentido, es válida la pregunta: ¿en nuestro país no podría intentarse un programa de este tipo?

Algo que también debemos advertir son los probables efectos negativos que pudieran originar estas organizaciones, tales como la creación de ejércitos de reserva de mano de obra, abandono de los trabajos agrícolas, etc.

Pero con todo y los problemas a que tienen que enfrentar estas organizaciones y los efectos negativos que puedan provocar no hay nada mejor, por ahora, que su constitución. Sin embargo, pensar en aquellas situaciones, como estudiosos que somos del Derecho, nos debe llevar a actuar con toda la responsabilidad y con la mayor capacidad, si participamos en su constitución, y sobre todo a concluir que: no es la comunidad jurídica la que importa, sino la comunidad en la producción para lograr su eficiencia técnica y sus fines sociales; su fundamento pues, es la *afectio societatis*.

d) La Asociación con Terceros para el Aprovechamiento de --
los Recursos Naturales No Renovables Ejidales.

Ante el ejido se abre la posibilidad, también, de asociarse en la forma que mejor le convenga, es decir, adoptando cualquier clase de sociedad, con terceros interesados (particulares u organismos públicos) para aprovechar sus recursos naturales no renovables. Sin embargo, por atender en forma estricta a ciertas disposiciones legales, en la práctica se ha generalizado la Asociación en Participación como el contrato tipo que reglamenta esta actividad.

El Contrato de Asociación en Participación es caracterizado genéricamente por la Ley General de Sociedades Mercantiles y en particular, de acuerdo al caso que nos ocupa, por las Normas para la Organización de Ejidos y Comunidades. Estos cuerpos legales, sobre la materia, se muestran contradictorios.

Lo anterior, aunado al desconocimiento que tienen de los mismos quienes participan en su instrumentación ha originado que los contratos de Asociación en Participación suscritos por núcleos agrarios con el objeto de aprovechar sus recursos no renovables se muestren parcos e incompletos frente a la legislación que los reglamenta e incongruentes ante la realidad que pretenden normar.

En otras palabras, el paternalismo gubernamental hacia los núcleos agrarios (provisto de un proteccionismo exagerado y despótico), manifiesto en los requisitos de validez y contenido mínimo de estos contratos, en la práctica ha generado efectos contraproducentes.

Por una parte, se ha complicado la celebración de un contrato, cuya característica esencial es la sencillez; obviamente ante lo exagerado de los trámites a cubrir y lo poco expedito que es llevarlos a cabo, las partes (ejido y particular), optan por suscribirlo sin que participe en su implementación "autoridad competente alguna".

Por la otra, algunas cláusulas de estos contratos, en ocasiones fundamentadas en disposiciones legales y a veces llevando al extremo las mismas, con las que se pretende proteger el patrimonio de los núcleos agrarios, son de tal manera exageradas que la mayor de las veces los particulares pugnan por no incluirlas y si son incluidas, provocan que éste llegue al ejido con el sólo propósito de amortizar su inversión y de llevar a cabo una explotación desmesurada e irracional de los recursos, en el menor tiempo posible. Hablamos, concretamente, de cláusulas como: la -

que exige que en la administración de la Asociación participen - por igual ejido y asociado; la que determina que la depreciación de los bienes corra a cargo del asociado; la que desvirtuando el derecho del tanto ejidal, para adquirir los bienes aportados por el asociado, traslada el dominio de los mismos a el núcleo agrario; la que determina que la participación del ejido conste tan sólo de ganancias y no de pérdidas; o la que impone como duración máxima de la vigencia del contrato un año.

Los lineamientos generales que deberán observarse en los casos en que el ejido requiera de la participación de un tercero - para aprovechar racional y adecuadamente sus recursos naturales - no renovables, si bien deben tender a cierta protección de los intereses ejidales, también deben mostrarse lo suficientemente justos, como para que los particulares se animen a participar honestamente en esta actividad. Es decir, se deben dirigir a cristalizar de la mejor manera la afectio societatis de las partes, - la cual debe mostrarse como sustento real de esta relación.

Así, bien reglamentadas estas relaciones ejido-particulares (llámense Asociación en Participación o Contratos Innominados), - sentarían bases sólidas de infraestructura ejidal a partir de la que podría implementar y constituir, con mejores perspectivas, - Unidades de Producción para el aprovechamiento de recursos no renovables ejidales.

En otras palabras, capacitar operaria y administrativamente a los integrantes de núcleos agrarios, abrir y fomentar mercados de los recursos y sobre todo hacerlos sujetos de crédito (desde el punto de vista económico) son pilares fundamentales de la Unidad de Producción, que pueden alcanzarse con una sociedad previa bien reglamentada.

e) El Ejido Concesionario.

Lo expuesto hasta aquí manifiesta tan sólo un orden de ideas: el ejido y el aprovechamiento de sus recursos naturales no renovables, algo válido que parte del hecho de que estos recursos son una buena parte de su patrimonio.

Sin embargo, una segunda meditación nos conduce a plantear otra posibilidad: que los núcleos agrarios puedan también aprovechar aquéllos recursos que por su naturaleza están sometidos al régimen del dominio público.

En efecto, al tenor de la Ley Minera vigente y su Reglamen-

to, los ejidos y comunidades son considerados como entes jurídicos con capacidad para solicitar y obtener concesiones mineras.

Es decir, en función a la Teoría Regalista o del Dominio Eminente del Estado, que fundamenta en nuestro sistema jurídico - el derecho que se invoca para la explotación minera (prevista en los párrafos 4º y 6º del artículo 27 Constitucional), los núcleos agrarios pueden solicitar a la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial el otorgamiento de concesiones mineras, las que, una vez satisfechos los requisitos indicados en la Ley y su Reglamento, facultará a aquéllos a explorar, explotar, beneficiar y aprovechar las sustancias que constituyan depósitos minerales distintos de los componentes de los terrenos.

Esta facultad conferida a los ejidos (como a otras personas), es un derecho especial, específico, distinto del que originalmente haya podido pertenecer al Estado.

El artículo 11 de la Ley Minera, advierte la existencia de ciertas condiciones preferentes, consideradas en la legislación agraria, para ejidos y comunidades que soliciten el otorgamiento de concesiones mineras. No obstante a ello, la Ley Federal de Reforma Agraria no establece nada sobre el particular.

Por tal motivo y evitando hacer eco a interpretaciones que pretenden considerar vigentes algunas disposiciones de la Ley Minera y Reglamento abrogados, a nuestro juicio se deben entender esas condiciones preferentes, partiendo fundamentalmente de las consideraciones siguientes: en primer lugar, recordemos que la política agraria actual y la futura seguramente, deben tener en el primer plano de su gestión la organización económica de los núcleos agrarios, que los conduzca a llevar a cabo un aprovechamiento pleno, integral y racional de los recursos naturales localizados en sus predios, aún de aquéllos que están sometidos al régimen del dominio público. En segundo, un dato importante, es que en los núcleos agrarios se localiza un buen porcentaje de esos recursos y que aún cuando nuestro sistema jurídico no adopta a la teoría de la accesión, parece válido afirmar que surte mejores resultados considerar a ejidos y comunidades preferentes respecto a otros solicitantes para obtener concesiones mineras de los recursos localizados en sus predios, sobre todo si pensamos que en muchos de ellos esa actividad no sería complementaria sino principal, y lo que es más, alrededor de la cual girarán sus demás actividades económicas.

De esta manera fundamentadas las "condiciones preferentes" de ejidos y comunidades en la obtención de concesiones mineras,-

señalamos como situaciones concretas en que se manifiestan esos derechos preferenciales, las siguientes:

Por una parte, en caso de solicitudes simultáneas el ejido debe considerarse preferente y por tal motivo el sorteo correspondiente no tiene por qué llevarse a efecto. Por la otra, cuando se solicite el otorgamiento de concesiones mineras especiales, en igualdad de condiciones técnicas y económicas del programa de trabajo presentado, deberá ser preferente la solicitud de algún núcleo agrario.

A la fecha son pocos los ejidos y comunidades que, siguen do los trámites previstos en la Ley Minera y su Reglamento, les han sido otorgadas concesiones mineras, de ahí la importancia de fomentar otras vías por las que los núcleos agrarios llegan a -- ser titulares, aunque parcialmente, de concesiones mineras.

Entre estas sobresalen, de un lado la posibilidad que tie-- nen ejido y comunidad de ser socios de alguna sociedad mercantil (sobre todo cooperativas), que solicite y le sea otorgada alguna concesión minera; y del otro, la posibilidad de ser cesionario -- de los derechos derivados de la concesión minera. Esta última -- perspectiva, en la práctica, es la que debe promoverse con mayor entusiasmo, dada su viabilidad.

En fin, independientemente del camino adoptado por los nú-- cleos agrarios para llegar a ser titulares de concesiones mine-- ras, una vez que le sean otorgadas estas o concedidos sus efec-- tos, tendrá a su cargo las obligaciones y en su beneficio ios de rechos de cualquier otro concesionario o cesionario minero.

f) El Ejido Superficial.

Una reflexión más sobre nuestro tema considera la necesidad que existe de determinar los derechos que adquiere el ejido por tener el carácter de superficial de terrenos que son objeto de concesiones mineras.

Estos derechos están previstos por la Ley Minera y su Regla-- mento y por la Ley Federal de Reforma Agraria.

Por una parte, el Reglamento de la Ley Minera señala el pro-- cedimiento para que el concesionario minero obtenga la autoriza-- ción de ocupar temporalmente los terrenos necesarios para llevar a cabo sus actividades y de constituir en ellos servidumbres rea-- les; pero al mismo tiempo establece la obligación de indemnizar--

al titular del inmueble, tomando en consideración el terreno --- afectado, esto es, el gravamen impuesto. En otras palabras, el - concesionario minero está facultado para realizar usos, aprove-- chamientos o explotaciones pero sin perjuicio de terceros. La -- concesión minera, recordemos, es un acto de autoridad que otorga determinados derechos, entre los cuales figuran algunos de carác-- ter real, al mismo tiempo que genera obligaciones para su titu-- lar.

En la práctica las disposiciones que prevén este procedi--- miento son letra muerta; ello no quiere decir que el concesiona-- rio minero no tenga derecho a ocupar temporalmente o a consti--- tuir servidumbres reales en los terrenos que necesite para reali-- zar sus actividades; pero tampoco determina que los titulares de los predios afectados no tengan la facultad de exigir la indemni-- zación por los daños y perjuicios que le sean causados. En este-- sentido, el ejido no se distingue en nada de cualquier otro su-- perficiario afectado en esas circunstancias.

El artículo 19 de la Ley Minera establece un derecho acce-- sorio para ejidos en los que realice el minero trabajos a cielo-- abierto (los cuales repercuten negativamente en las actividades-- más comunes de estos núcleos de población); este derecho lógica-- mente no consiste en la indemnización al ejido por los daños y - perjuicios que le hubiesen sido causados, sino en una compensa-- ción que no deberá ser inferior al 10% tasado sobre el impuesto-- de producción declarado por el minero.

Por la otra, el artículo 120 de la Ley Federal de Reforma - Agraria establece para el ejido superficiario: el derecho del -- tanto de sus integrantes para ser ocupados en las actividades mi-- neras; el derecho de ser indemnizados por la inutilización de -- sus terrenos; y el derecho de percibir "regalías" y "demás pres-- taciones", por parte del concesionario. Los dos primeros concep-- tos están fundamentados y justificados en buena medida, pero el-- tercero por estar mal planteado es causa de muchos problemas.

El cumplimiento de este último derecho ejidal en la prácti-- ca se ve impedido por un gran número de circunstancias, de entre las que sobresalen, la negación de su existencia por parte de -- Autoridades Administrativas, la supuesta improcedencia por afec-- tar bienes sometidos al régimen del dominio público, su indeter-- minabilidad, producto de no estar valorado en alguna cantidad lí-- quida, el estar previsto en una norma imperfecta, esto es caren-- te de sanción, etc.

Este problema que muestra un doble aspecto (fundamentación-- y valorización del derecho) queda resuelto si consideramos al --

ejido como una "entidad pública"; con tal carácter el ejido participará, al igual que el Municipio, Entidad Federativa y Federación del impuesto que grava la minería, el cual se establece sobre concesiones mineras (hectáreas que amparan éstas) y sobre la producción de minerales.

Ante esta alternativa el impuesto a la minería deberá ser - incrementado en una proporción igual a la que le corresponderá - al ejido.

Sin embargo, ésto, que como otras situaciones planteadas en nuestro trabajo consideramos lo más conveniente, dista mucho de ser llevado a la práctica, en este caso porque lo propuesto no es algo a lo que se pueda llegar interpretando las disposiciones sobre la materia vigentes, sino después de haberse hecho las Reformas y Adiciones a la Ley que procedan.

Por lo pronto, mientras las disposiciones de las Leyes y Reglamento mencionados no son aplicables por oscuras, ambigüas, poco efectivas o por cualquier otra circunstancia, para normar el cumplimiento de los derechos que benefician al ejido superficial, en la práctica, éstos se reglamentan mediante Convenios - en los que ejido y concesionario determinan convencionalmente -- sus derechos y obligaciones.

En fin, de una u otra forma lo importante a nuestro juicio es distribuir de la mejor forma la riqueza que representan estos recursos.

B) PROYECTOS DE REFORMA Y ADICIONES A LA LEY.

a) Reglamento a los Artículos 144 y 145 de la Ley Federal - de Reforma Agraria.

Partiendo de que lo dispuesto sobre los Contratos de Asociación en Participación, por las Normas para la Organización de Ejidos y Comunidades, sea derogado o bien esta Circular en su conjunto abrogada; y tomando en consideración que las relaciones -- ejido-particulares (sea cual fuere la forma legal que adopten), -- deben ser el punto de partida de una buena organización económico-social del núcleo agrario, para el aprovechamiento de sus recursos naturales no renovables, proponemos el siguiente Reglamento a los artículos 144 y 145 de la Ley Federal de Reforma Agraria:

Art. 1º Este Reglamento tiene por objeto normar la celebración, vigencia y terminación de los Convenios que los ejidos y comunidades celebren con terceras personas, para el aprovechamiento de sus recursos naturales no renovables.

Art. 2º En estos Convenios se determinará la concurrencia de bienes de capital y trabajo aportados por ejido y particular; estableciendo además los términos y proporciones en que las partes participarán de los rendimientos.

Art. 3º La Secretaría de la Reforma Agraria (Subdirección de Recursos No Renovables Ejidales y Comunales), tendrá a su cargo la aplicación de este Reglamento, debiendo realizar en cada caso un estudio minucioso sobre la viabilidad de los Convenios, y ejerciendo en forma permanente la vigilancia de su funcionamiento y la racional explotación de los recursos.

Art. 4º El porcentaje que corresponda al núcleo de población no podrá ser menor del 35% de los rendimientos.

Art. 5º Podrán celebrar estos Convenios los núcleos de población ejidal o comunal, mediante sus legítimos representantes, cuando cuenten con plano de ejecución debidamente aprobado y no confronten problemas de linderos en los bienes ejidales que precisamente sean objeto del Convenio.

Art. 6º Los particulares interesados propondrán a la Asamblea General de Ejidatarios la suscripción del Convenio respectivo; ésta podrá aprobarlo como se le presenta o haciendo las adiciones que procedan; o en su caso desaprobarlo.

Art. 7º Las partes someterán el Convenio a la Secretaría de la Reforma Agraria para su dictámen. En caso de ser aprobado se inscribirá en el Registro Agrario Nacional y se publicará en el Periódico Oficial de la Entidad Federativa en que se encuentren los recursos naturales no renovables ejidales.

Art. 8º La Secretaría de la Reforma Agraria una vez que reciba el Convenio, procederá a elaborar en un término no mayor de 30 días el dictámen que determinará la viabilidad o no del Convenio y dará la intervención que compete a otras dependencias.

Art. 9º La administración de la explotación estará a cargo del inversionista y un representante del Comisariado Ejidal el cual será nombrado y removido libremente por la Asamblea General de Ejidatarios.

La Secretaría de la Reforma Agraria practicará revisiones -

semestrales; para tal efecto, al personal comisionado se le otorgará en todo caso el acceso a los libros contables de la explotación.

Art. 10 Los ejidatarios y sus hijos tendrán carácter preferente de ser ocupados en las actividades de explotación.

Art. 11 El capital aportado se aplicará precisamente en obras de infraestructura y equipo necesario para la explotación.- El inversionista recibirá un certificado de aportación cuando la infraestructura creada, alcance una inversión de \$ 250,000.00; - dos, si su aportación asciende a \$ 500,000.00; y así sucesivamente.

Art. 12 El Certificado de Aportación lo expedirán las Autoridades Internas del Ejido, una vez que haya sido sancionado por la Asamblea General y el representante de la Secretaría de la Reforma Agraria que para tal efecto se designe.

Art. 13 La duración de los Convenios de que se trata, será en proporción directa al monto del capital aportado, conforme a la tabla siguiente:

INVERSION	VIGENCIA
Hasta \$250,000	1 año
De \$250,000 a \$500,000	2 años
De \$500,000 a \$1,000.000	3 años
De \$1,000.000 a \$1,500.000	4 años
etc.	

Art. 14 Los Convenios podrán ser prorrogados mediante el Acuerdo de Asamblea General de Ejidatarios y la aprobación de la Secretaría de la Reforma Agraria. En todo caso se establecerá, - en el Acuerdo de Prórroga, si el particular hará o no nuevas inversiones y si el porcentaje que corresponda al núcleo agrario es incrementado; deberá publicarse, dicho Acuerdo, en el Periódico Oficial de la Entidad Federativa de que se trate e inscribirse en el Registro Agrario Nacional.

Art. 15 Son causas de rescisión imputables al núcleo de población:

- a) la oposición violenta y en grupo de sus integrantes a la realización de los trabajos de explotación.
- b) el daño irracional, provocado por los mismos, a las obras e instalaciones.

Art. 16 En caso de rescisión por causas imputables al ejido

las actividades tendientes a la explotación de los recursos no - renovables serán llevadas a cabo por un Fideicomiso que para tales efectos deberá crearse, debiendo éste reintegrar al inversionista las cantidades amparadas por sus Certificados de Aporta----ción, más el interés legal vigente a la fecha del reintegro.

Art. 17 Una vez amortizadas las inversiones a que se refiere el artículo anterior se dejará en manos del ejido la administración de la explotación de sus recursos no renovables, aunque para ello la Secretaría de la Reforma Agraria mantendrá una estrecha vigilancia.

Art. 18 Son causas de rescisión del Convenio, imputables al particular:

- a) no iniciar las obras en el término previsto.
- b) usar éstas para otros fines.
- c) su intervención directa o indirecta en asuntos internos-del ejido.
- d) la cesión de sus derechos sin previa autorización de la-Asamblea General de Ejidatarios.
- e) las demás previstas en el Convenio.

Art. 19 En caso de rescisión por causas imputables al parti----cular, automáticamente las obras e instalaciones construídas pasarán a ser propiedad del ejido, teniendo, éste, plena libertad-de suscribir un nuevo Convenio con terceras personas, o consti----tuir una Unidad de Producción para el aprovechamiento de esos re----ursos.

Art. 20 El Convenio podrá terminar:

- a) por vencimiento del término o de su prórroga.
- b) por causa justificada.
- c) por mutuo consentimiento.

A la terminación del Convenio, las obras de infraestructura pasarán a ser propiedad del ejido a título gratuito.

Art. 21 Concluído el Convenio, el ejido, que seguirá contando con el apoyo y asesoría técnica necesaria y demás garantías y preferencias que establece la Ley Federal de Reforma Agraria, podrá continuar con el aprovechamiento de sus recursos no renova-bles constituyendo para tal efecto una Unidad de Producción.

b) Reforma al artículo 120 de la Ley Federal de Reforma A--
graria.

Este precepto a la letra dispone:

"Las mismas reglas establecidas en el artículo anterior se aplicarán cuando el otorgamiento de una concesión de explotación de recursos naturales pertenecientes a la Nación obligue a expropiar, ocupar o inutilizar terrenos ejidales o comunales. En este caso, además de la indemnización correspondiente, el núcleo agrario tendrá derecho a percibir las regalías y demás prestaciones que deba otorgar el concesionario, quien estará obligado a celebrar los convenios que fijen las leyes, los cuales quedarán sujetos a la aprobación de la Secretaría de la Reforma Agraria".

Proponemos sea reformado de la manera siguiente:

"Las mismas reglas establecidas en el artículo anterior se aplicarán cuando el otorgamiento de una concesión de explotación de recursos naturales pertenecientes a la Nación obligue a expropiar, ocupar o inutilizar terrenos ejidales o comunales.

En este caso, además de la indemnización que proceda, el núcleo agrario tendrá derecho a percibir las regalías que conforme a la Ley de Impuestos y Fomento a la Minería le correspondan".

c) Reforma a los artículos 22 y 24 de la Ley de Impuestos y Fomento a la Minería.

1. El Artículo 22 a la letra dispone:

"De la recaudación del impuesto sobre concesiones mineras a que se refiere el artículo 2 de esta Ley, se otorgará participación del 100 por ciento a los Municipios o en su caso al Distrito Federal, donde se encuentren ubicadas las superficies determinadas en las concesiones mineras...

"Cuando la superficie concesionada esté ubicada en varios municipios, la participación se distribuirá en partes iguales".

Proponemos sea adicionado de la manera siguiente:

"De la recaudación del impuesto sobre concesiones mineras se otorgará participación del 100 por ciento a los ejidos o comunidades donde se encuentren ubicadas las superficies determinadas en las concesiones mineras.

Quando la superficie concesionada esté ubicada en varios ejidos o comunidades, la participación se distribuirá en partes iguales.

Si las superficies amparadas por las concesiones mineras no se localizan en predios ejidales o comunales, se otorgará participación del 100 por ciento a los Municipios o en su caso al Distrito Federal, donde se encuentren ubicadas aquéllas. Cuando la

superficie concesionada esté ubicada en varios Municipios la participación se distribuirá en partes iguales."

2. El Artículo 24 a la letra dispone:

"Del impuesto sobre producción de minerales, se otorga a -- los Estados, Municipio y Distrito Federal, de donde provengan una participación calculada sobre el valor de los minerales, como sigue:

PRODUCTO	PORCIENTO
Oro, Plata y Azufre.....	3.5
Hierro, Carbón y Manganeso.....	1.0
Los demás.....	2.5

"Las Legislaturas de los Estados fijarán el tanto por ciento que de las participaciones del impuesto de producción que perciban deba corresponder a cada Municipio, para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público lo cubra directamente. Mientras se fija dicho tanto por ciento la Secretaría retendrá para el propósito que se indica el 5 por ciento de las participaciones correspondientes al Estado."

Proponemos sea reformado y adicionado de la manera siguiente:

"Del impuesto sobre producción de minerales, se otorga a -- los Estados, Municipios, Distrito Federal y Ejidos o Comunidades de donde provengan una participación calculada sobre el valor de los minerales como sigue:

PRODUCTO	PORCIENTO
Oro, Plata y Azufre.....	3.5 + lo que le corresponda al ejido o comunidad.
Hierro, Carbón y Manganeso.....	1.0 + lo que le corresponda al ejido o comunidad.
Los demás.....	2.5 + lo que le corresponda al ejido o comunidad.

Las Legislaturas de los Estados o en su caso el Congreso de la Unión para el Distrito Federal, fijarán el tanto por ciento que de las participaciones del impuesto de producción que perciban deba corresponder a cada Municipio, Ejido o Comunidad, para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público lo cubra directamente. Mientras se fija dicho tanto por ciento esta Secretaría retendrá para el propósito que se indica el 10 por ciento de las participaciones correspondientes al Estado o Distrito Federal".

Una última meditación nos lleva a señalar que este trabajo, como quedo advertido en la Introducción, es de orden preliminar, es decir, pretende ser una fuente de futuras discusiones jurídicas sobre el tema y una invitación a estudiosos de otras áreas para que se interesen en el mismo.

En verdad, al cerrar estas Conclusiones, nos damos cuenta que la incidencia de otras opiniones, que vayan más allá de las estrictamente jurídicas, es esencial no sólo para dar un mejor trato al tema sino, también, para enriquecerlo hasta el punto de convertirlo en el mejor de los instrumentos que podamos emplear para trascender el status en que se desarrolla actualmente el -- hombre del campo mexicano.

B I B L I O G R A F I A

O B R A S

1. AYLLON, Luvian L. G.
"Legislación Administrativa en Materia de Explotación de Azufre". México, D. F. (s.p.i.), 1966.
 2. BELTRAN, Enrique.
"Guión para el Estudio de los Recursos Naturales de México".- México, D. F. (s.p.i.), 1958.
 3. BLAUBERG, I.
"Diccionario Marxista de Filosofía".
Trad. por Alejo Méndez G. México, D. F. Ediciones de Cultura-Popular, 1972.
 4. CABANELLAS, G.
"Diccionario de Derecho Usual".
Argentina, Buenos Aires, Editorial Heliasta, 1972. Tomos I, - II y III.
 5. CHAVEZ, Padrón M.
"Ley Federal de Aguas Comentada".
México, D. F., Editorial Porrúa, 1979, Segunda Edición.
 6. DOMINGUEZ, Vargas S.
"Teoría Económica".
México, D. F., Editorial Porrúa, 1974, Quinta Edición.
 7. ECHEVERRIA, Alvarez L.
"Política Agraria del Presidente, 1970-76".
México, D. F. Publicación de Organización y Desarrollo Agrario, Tomo III.
 8. FRAGA, G.
"Derecho Administrativo".
México, D. F., Editorial Porrúa, 1976, Séptima Edición.
 9. GUTELMAN, Michel.
"Capitalismo y Reforma Agraria en México".
Trad. Félix Blanco, México, D. F., Editorial Era, 1974, Colección "Problemas de México".
-

10. HERRERIAS, Armando.
"Historia del Pensamiento Económico".
México, D. F., Editorial Limusa, 1975, Segunda Edición.
 11. HINOJOSA, Ortíz J.
"Ley Federal de Reforma Agraria Comentada".
México, D. F., Editores y Distribuidores, 1977.
 12. LEMUS, García R.
"Ley Federal de Reforma Agraria Comentada".
México, D. F., Editorial Limsa, 1979, Quinta Edición.
 13. LOPEZ, Gallo M.
"Economía y Política en la Historia de México".
México, D. F., Editorial El Caballito, 1970, Tercera Edición
 14. MARIN, González A.
"Régimen Jurídico de los Recursos Naturales".
México, D. F. (s.p.i.), 1967.
 15. MENDIETA, Nuñez L.
"Introducción al Estudio del Derecho Agrario".
México, D. F., Editorial Porrúa, 1966, Segunda Edición.
 16. PINA, Vara R.
"Derecho Mercantil Mexicano".
México, D. F., Editorial Porrúa, 1977, Novena Edición.
 17. PUYUELO, Carlos.
"Derecho Minero".
España, Madrid, Editorial Revista del Derecho Privado, 1954.
 18. RINCON, Serrano R.
"La Organización de los Ejidos y Comunidades y del Crédito -
Ejidal". Revista del México Agrario, Confederación Nacional-
Campesina, Año III, Vol. 4, México, D. F., 1970.
 19. ROJINA, Villegas R.
"Bienes, Derechos Reales y Sucesiones".
México, D. F., Editorial Porrúa, 1976, Sexta Edición.
 20. SANCHEZ, Mejorada C.
"Notas sobre la evolución y tendencias actuales del Derecho-
Minero Mexicano". México, D. F., Publicación de la Academia-
Mexicana de Jurisprudencia y Legislación, correspondiente de
la Real de Madrid, 1944.
-

21. SARMIENTO, Rocha H.
"Naturaleza Jurídica de los Derechos Reales del Usuario en -
la Concesión Minera". México, D. F. (s.p.i.), 1944.
22. SEMO, Enrique.
"El desarrollo del capitalismo en la minería y agricultura -
de Nueva España". Revista del México Agrario, Confederación-
Nacional Campesina, Año V, Núm. 2, México, D. F., 1972.
23. SERRA, Rojas A.
"Derecho Administrativo".
México, D. F., Editorial Porrúa, 1977, Octava Edición, Tomo-
II.
24. SOLIS, Castillo B., Et. Al.
"La Industria Ejidal y Comunal".
México, D. F. (s.p.i.), 1976.
25. VAZQUEZ, Mercado A.
"Concesión Minera y Derechos Reales".
México, D. F., Editorial Porrúa, 1946.

D O C U M E N T O S

26. BARROS, Sierra S.
"Opinión Jurídica de los Contratos suscritos por el Ejido --
Santa María Magdalena Cahuacán, con terceros interesados".
México, D. F., 3 de abril de 1980, Oficio N° 389287. Archivo
del núcleo agrario indicado.
 27. BARROS, Sierra S.
"Opinión Jurídica del Contrato suscrito por el Ejido Benito-
Juárez y Reforma, con tercero interesado". México, D. F., 29
de enero de 1980, Oficio N° 389156. Archivo del núcleo agra-
rio indicado.
 28. BARROS, Sierra S.
"Opinión de la Ocupación Temporal a que se sujeta al Ejido -
Lagunillas de Rayón". México, D. F., 28 de abril de 1980, O-
ficio N° 389364. Archivo del núcleo agrario indicado.
-

29. HIRIART, B. Fernando.
"Oficio de Aclaración e Interpretación de disposiciones legales mineras". México, D. F., 21 de noviembre de 1980, Oficio N^o 1322. Archivo del Ejido San Juan de Sabinas, Coah.
30. TREJO, Hernández J. N.
México, D. F., Febrero de 1980. Informante: Ing. Agapito --- Ríos Cruz.
"Derechos de los superficiarios de lotes mineros".
Archivo de fichas de investigación de campo de este trabajo.

L E G I S L A C I O N

31. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
32. Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Agraria.
33. Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Minera.
34. Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia de Aguas.
35. Ley de Impuestos y Fomento a la Minería.
36. Ley General de Sociedades Mercantiles.
37. Ley General de Crédito Rural.
38. Ley Federal del Trabajo.
39. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
40. Código Civil Vigente para el Distrito Federal.
41. Reglamento de la Ley Minera.
42. Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria.
43. Normas para la Organización de Ejidos y Comunidades. (Circular N^o 2 de fecha 31 de octubre de 1977, expedida por la Dirección General de Organización Ejidal).