

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

ACATLAN
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE DERECHO



BREVES CONSIDERACIONES EN TORNO AL REGIMEN JURIDICO DE LA EXPLOTACION MINERA EN MEXICO

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
LAURENCIO GARCIA JIMENEZ

ACATLAN, EDO. DE MEXICO

ENERO DE 1987

M-0022133

7568230-3



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 la memoria de mi Padre Gonzalo, a mi Madre Adela, y a mis hermanos, - Gerardo, Delfino, J. Vicente, Adela, Guadalupe, Concepción, Hilda, Eleuterio y Maricel.

A mi esposa Ma. del Carmen e hijas Tzchel y Cintli.

A todos aquéllos que me honran con su amistad.

A los señores Lics.

Miguel Osorio Ramírez y

Gabriel Ortiz Reyes

Mi gratitud e imperecedero reconocimiento por las valiosas orientaciones.

M-0022133

A los Señores:

Dr. Moises Moreno Hernández,
Lic. Federico Osorio Espinoza, y
Lic. Alcides del Torno Abreu ---
mis respetos y afecto invariable. Gracias por la confianza -
y paciencia dispensada.

BREVES CONSIDERACIONES EN TORNO AL REGIMEN JURIDICO DE LA EXPLOTACION MINERA
EN MEXICO.

I N D I C E .

PAG.

PRESENTACION

I-III

CAPTULO I

DESARROLLO HISTORICO - JURIDICO

I.1.- EPOCA PREHISPANICA.	1
I.1.1.- Las Bulas Alejandrinas	2
I.2.- LEGISLACION COLONIAL	26
I.2.1.- Las Ordenanzas de 1584	27
I.2.2.- Las Ordenanzas de 1784	29
I.3.- CONSTITUCION DE CADIZ.	31
I.4.- LEGISLACION DE LA EPOCA INDEPENDIENTE	31
I.4.1.- Códigos de Minería de los Estados de Hidalgo y Durango de 1881.	32
a) Código de Minería del Estado de Hidalgo de 1881	32
b) Código de Minería del Estado de Durango de 1881	33
I.4.2.- Ley Minera de 1884	33
I.4.3.- Ley Minera de 1892	35
I.4.4.- Ley Minera de 1909	36

M-0022733

CAPITULO II	PAG.
EL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL	38
II.1.- ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES SOBRE MINERIA	45
II.2.- DOMINIO DIRECTO DE LA NACION SOBRE LOS RECURSOS NATURALES.	46
II.3.- PARRAFO IV DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL	55
II.4.- RESERVAS MINERAS NACIONALES	63
II.5.- LA EXPLOTACION DIRECTA POR EL ESTADO	73

CAPITULO III	
LEYES REGLAMENTARIAS DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONALES EN MATERIA MINERA.	76
III.1.- LEY DE INDUSTRIAS MINERALES DE 1926	76
III.2.- LEY MINERA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1930	81
III.3.- LEY REGLAMENTARIA DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE EXPLOTACION Y APROVECHAMIENTO DE RECURSOS MINERALES DE 1961.	88
III.4.- LEY REGLAMENTARIA DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE MINERIA DE 1975.	96

CAPITULO IV		PAG.
REGIMEN DE EXPLOTACION MINERA.		109
IV.1.-	BREVES CONSIDERACIONES SOBRE LA NATURALEZA JURIDICA DE LA CONCESION ADMINISTRATIVA.	109
IV.2.-	LA CONCESION MINERA SU REGIMEN, OBJETO Y NATURALEZA	118
IV.3.-	LA ASIGNACION MINERA, SU NATURALEZA, CONSTITUCION Y -- EFECTOS.	124

CAPITULO V	
CONSIDERACIONES FINALES	135
CONCLUSIONES	145
BIBLIOGRAFIA	148

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

A partir de que tuve la oportunidad de cursar la materia de Derecho Administrativo I y de haber tratado en alguna de las sesiones académicas el tema referido a la explotación minera, se cembró en mí el interés que aporta siempre la novedad y la duda, para trazarme el propósito inmediato de hurgar y descubrir todas aquellas cuestiones que todavía en ese momento se vislumbraban brumosas e inalcanzables a un entendimiento de un estudiante en proceso de aprisionar un criterio jurídico. Desde entonces, de modo desordenado y aislado me dí a la tarea de dilucidar to dos aquellos puntos que en torno al régimen de explotación minera, eran objeto de mi atención y preocupación especial.

Precisamente el presente trabajo que se somete a la consideración de ustedes, pretende recopilar esa información acumulada hasta la fecha y que de alguna manera viene a dar respuesta de modo ordenado a esas inquietudes iniciales. En este sentido es el producto de una labor buscada en el tiempo.

Es correcto decir, que estas respuestas no pretenden agotar ni mucho menos, la riqueza jurídico-dogmática que se ha presentado ante mí, como un horizonte tan abierto como se quiera ver, pues no cabe duda que sigue siendo una experiencia irremediable de la investigación al quedar siempre a la orilla de aquel mar cuyo centro siempre es difícil reconocer; es decir, que en la medida que se profundiza en los puntos que en principio parecen claros, resulta que al final no sean ya tan claros como uno pensaba.

Sin embargo, no podemos dejar de reconocer aún con la actitud de un escéptico incorregible, que nuestro acervo jurídico en este tema se ha nutrido y ha colmado en mucho nuestro apetito interrogante.

Es de esta manera como la información bibliográfica que paulatinamente fué llegando a nuestro poder, nos dieron la pauta para ordenar lo

más claramente posible los puntos de nuestro interés en torno al tema.

Comulgamos con la idea de que es indispensable en cualquier tema de investigación que se perfile, iniciarlo con un marco de referencia histórico que nos descubra todos aquellos antecedentes sucedidos en el pasado relacionados con el objeto de estudios, y de ese modo nos permita precisar en el tiempo y espacio el devenir de los esfuerzos ya realizados. A esto obedece que nuestro trabajo como sucede generalmente, principie con un capítulo dedicado al desarrollo histórico jurídico de la explotación minera.

Determinamos a continuación incluir un capítulo segundo referido al artículo 27 constitucional para centrar la atención especial en el análisis de sus párrafos IV y VI que establecen precisamente el régimen de propiedad y de la explotación minera respectivamente como fundamento y soporte jurídico esencial de nuestro sistema de derecho en estos tópicos, mismo que no cabe duda despegó de un proceso histórico que categóricamente apuntó la titularidad por parte del Estado los recursos naturales del país, no sólo como una condición de soberanía sino que también como un aspecto básico para su desarrollo económico social, así como proyectó las formas de explotación por parte de los particulares y del propio Estado.

Como capítulo tercero insertamos el relacionado con las Leyes Reglamentarias del artículo 27 Constitucional en Materia Minera, que en congruencia y en base a los mandatos constitucionales antes señalados vinieron a completar y/o a puntualizar su espíritu original y que derivaron en su versión más acabada en la vigente Ley minera de 1975.

Una vez recorridos los cimientos dogmáticos legislativos de la explotación minera nos conllevó a desarrollar como punto neurálgico y específico del presente trabajo en el capítulo cuarto el referido a la explotación de los recursos minerales regulado como un régimen constitucional de excepción, que aún constituyendo una actividad estatal puede ejercerse por medio de la institución jurídica de la concesión, ésta figura

compleja en cuanto a que su perfeccionamiento confluyen actos de distinta naturaleza y alcance. Por lo mismo nos detenemos al análisis de su naturaleza jurídica, régimen, objeto y su distinción con lo que la Ley Minera ha denominado como designación.

Por último, y para efecto de repuntar y puntualizar los aspectos antes mencionados, vimos la conveniencia de agregar un capítulo quinto, mismo que se dedica a efectuar una recapitulación de los temas expuestos y destaca de modo sintético diversas consideraciones medulares objeto de desarrollo, deteniéndonos de modo preferente en aquéllos puntos donde se ha centrado la polémica doctrinaria y que se refieren a la concesión y a la naturaleza de los derechos de los concesionarios frente a la administración pública.

No nos resta sino esperar que el presente trabajo logre despertar el interés que prendió en nosotros, y que fue con el que pretendimos - elaborarlo.

Naucalpan de Juárez, diciembre de 1986.

CAPITULO I

DESARROLLO HISTORICO - JURIDICO

I.1.- EPOCA PREHISPANICA

Antes de la llegada de los españoles a México, existían sistemas organizados jurídicamente con extensiones territoriales desde el norte, en las extensiones dolosamente substraídas al país, hasta lo que en la actualidad conforma centroamérica.

Se trata de un mundo que independientemente de sus diferencias - en los sistemas de gobierno, tiene definidas las nociones de propiedad. Si no existió alguna regla constitucional que lo determinara, disputas - internacionales en el sentido moderno fueron desconocidas y cada Estado ejercía soberanía sobre su territorio o dejaba de hacerlo en el caso de ser dominado por otros.

La llegada del español inicia de hecho la cuestión relativa a sa ber si la propiedad de las tierras y las aguas correspondía a España como Nación o en lo particular a los monarcas que la representaban.

El concepto generalizado es el de que al ser convencidos los reyes y particularmente Isabel de la conveniencia de hacer la travesía pro puesta insistentemente por Colón, de su propio patrimonio hicieron posible la construcción de las bien conocidas embarcaciones La Pinta, La Niña y La Santa María.

Con este argumento de que es el patrimonio privado de los llamados reyes católicos el que hace posible la llegada del español a nuestro país, las tierras ocupadas debían pertenecer a quienes erogaron los gastos de la travesía.

Pero al resolverse en la Constitución de Cádiz que las tierras - de América dejaban de pertenecer al patrimonio privado de los reyes y se incorporaban al de la Nación, implícitamente se negaba al derecho de Fer

nando e Isabel a considerar como suas esas tierras.

Por esto es que, las afirmaciones generalmente hechas en los cur sos de Historia o Derecho Constitucional en las Universidades, han expli cado que la recuperación de las tierras y aguas por la Nación Mexicana - que los rescataba de la Nación Española, de la cuál México se independi- zaba, fué consecuencia lógica de la guerra de independencia.

Pero estas afirmaciones, por generales, nos han inducido a la in vestigación de historia y documental que consideramos necesaria para un trabajo que aspira a cumplir los requisitos académicos esenciales al ter minarse los estudios de jurisprudencia y aspirar a la aprobación por el jurado del trabajo que debe ser tésis en el sentido riguroso del término.

I.1.1.- Las Bulas Alejandrinas.

La Bula de Mayo 4 de 1493, que es nuestro punto de partida, se - publica en el cedulario de Puga, Edit. Pedro Ocharte, México, MDLXIII -- (1593), página 5, su encabezado se halla en español y su texto en latín. Si intitula: Copia de la Bula de la Concesión que hizo el Papa Alejandro Sexto al Rey y a la Reyna, nuestros señores de las Indias.

Evidentemente es incompleto el texto y se limita a consignar que el Papa Alejandro, "de propia voluntad, no a instancia vuestra (de los - reyes), de petición hecha a Nos acerca de esto o de otro en vuestra re-- presentación, sino por mera liberalidad nuestra, ciencia cierta y pleni- tud de apostólica autoridad... todas las insulas y tierras firmes, descu- biertas y por descubrir, exploradas y por explorar, hacia el occidente y el medio día..." (1).

¿Cuál es el verbo que signifique la intención del Pontifice?

Cómo ha de entenderse lo que quiso decir el Papa Alejandro al in vocar su autoridad apostólica y sin verbo que complementara la oración, 1.- La traducción del texto latino al español es de Laureda y se encuen- tra en el Cedulario citado.

hace alusión de "todas las insulas y tierras firmes". Cuál es el complemento de la oración "... sino por mera liberalidad nuestra, ciencia cierta y plenitud de apostólica autoridad...".

Salta a la vista que entre frases: "... y plenitud de apostólica autoridad..." con el infinitivo "donar" o "asignar" se entenderían los propósitos de la llamada donación, pero esta enmienda para un documento de tanta trascendencia se antoja temeraria y en todo caso no justifica la sustitución de intenciones en que se traducen.

El estudio circunstanciado del documento puede conducir al intérprete a formular el complemento, pero ¿Cuál es la autoridad de que dispone para hacerlo?

El texto en latín en la parte que observamos es como sigue:

"Et ut tanti negotii prouinciam apostolicae gratiae largitate donati, liberius et audatius assumatis, motu proprio, non ad vestram vel alterius pro vobis super hoc nobis oblatae conditionis instantiam, sed de nostra mera liberalitate et ex certa sciencia, ac de apostolicae potestatis plenitudine..."

Inmediatamente, sin puntuaciones, sino el signo de coma anterior, el texto latino prosigue:

"... omnes insulas et terras firmes inuentas et inueniendas, detectas et detegendas, versus occidentem et miridem..." (2).

Aún prescindiendo del examen acerca de tamaña omisión, la interrogación que se ocurre sin mayores facultades de interpretación es si el Pontífice tuvo autoridad para hacer la donación también la muy sospechosa y reiterada explicación de otorgarla por motivos propios de su autoridad apostólica y no a ruego de los reyes, con todas sus consecuencias.

Vale insistir: sea por lo incompleto del texto; o por la incompetencia del donante, o bien por las oficiosas y reiteradas expresiones de un sólo concepto, resulta ingenuo admitir esas dudosas y equívocas locuciones en la Bula: "... de propia voluntad, no a instancia vuestra, de petición hecha a Nos acerca de esto o de otro en vuestra representación, sino por mera liberalidad nuestra...", como justificante de la invasión y no descubrimiento; la intrusión y no conquista, lo que significa que la ocupación de los bienes de Indias, fue por asalto y no por guerra; -- fue por intereses codiciosos y no por la tan llevada y traída propagación de la fe católica.

Manual Giménez Fernández, en su obra NUEVAS CONSIDERACIONES SOBRE LA HISTORIA Y EL SENTIDO DE LAS LETRAS ALEJANDRINAS DE 1493, REFERENTES A LAS INDIAS (3) describe los textos documentales de Alejandro, minuciosa y circunstanciadamente y nuestro propósito es de seguirlo con las anotaciones y comentarios de una obra inédita acerca de los antecedentes del párrafo primero correspondiente al artículo 27 Constitucional, que tiene en preparación Don Miguel Osorio Ramírez y que denomina "La Propiedad Originaria de la Nación atinente a las tierras y aguas comprendidas en su territorio. Nuevas consideraciones acerca de sus antecedentes doctrinarios".

Los documentos pontificios expedidos por Alejandro en el lapso comprendido entre el regreso de Colón de su primer viaje exploratorio -- del 15 de marzo de 1493 y la partida para la ocupación de las tierras -- "descubiertas" hecha en el segundo de fecha 25 de septiembre de 1493, -- llegan a cinco.

Dos de ellos no se conocieron hasta fines del siglo XIX y otros dos están antedatados, "en forma tal que al aceptar su fecha como cierta, nos obligaría a colocarlas en un orden cronológico erróneo" (4).

3.- Giménez Fernández Manuel. Nuevas Consideraciones sobre la Historia y el sentido de las Letras Alejandrinas de 1493. Anuario de Estudios Americanos. Tomo I. Sevilla.

4.- Giménez Fernández Manuel. Op. cit. Pág. 8.

Estas son las Letras Apostólicas:

- PRIMERA: INTER AETERA (Breve secretarial fechada el 3 de mayo de 1493).
- SEGUNDA: PIIS FIDELIUM (Bula fechada el 25 de junio de 1493).
- TERCERA: INTER CEAERA (Bula extraordinaria pro vía de curia, datada en mayo 4, pero cuya verdadera fecha se encuentra entre el 27 y el 30 de junio y más probablemente el 28).
- CUARTA: EKIME DEVOTIONE (Breve extraordinario de secretaría, datado el 3 de mayo de 1493, pero cuya verdadera fecha ha de ser en los primeros días de julio de ese año).
- QUINTA: DUDUM SIQUIDUM (Bula extraordinaria de cancillería da tada el 25 de septiembre de 1493 y probablemente antedatada en algunos días).

Antes de analizar estos documentos y con objeto de facilitar su comprensión, será conveniente señalar las distinciones que los caracterizan.

La moderna distinción entre Bulas, aquellos documentos de gran trascendencia; y Breves, los de menor importancia, es imprecisa y carece de aplicaciones prácticas como resulta de los usos en los siguientes casos:

La extinción de la Compañía de Jesús (Dominus de Redemptor, de Clemente XIV), o la restauración de la jerarquía católica en Inglaterra (1853), fueron decretadas en forma de Breves.

La restauración de Escocia (1876) fue decretada en forma de Bula lo cuál significa la inutilidad de distinguir a los efectos de mayor o -

menor valor doctrinal o eficacia jurídica, entre Bulas y Breves, o cualquier otra clase de Letras Apostólicas, como las Encíclicas.

En cambio tiene mayor importancia que esa distinción entre Bulas y Breves, la que se hace en razón de las materias: mientras las grandes Bulas (Constituciones generales y Bulas dadas en consistorios con aprobación de los Cardenales), son reservadas para cuestiones trascendentales, las Bulas menores o pequeñas reducen su campo de acción inclusive en sus fórmulas.

Con este criterio y parafraseando a Manuel Giménez Fernández (5), el estudio comparativo de las Letras Alejandrinas sobre las Indias, lleva al convencimiento de que todas ellas, esto es, las cinco antes descritas, no son de las grandes Bulas, consistoriales o pontificales con validez jurídica universal, sino de Bulas menores en que se regulan de derecho singular, se trata de Rescriptos Pontificios donde en forma jurídica se resuelven cuestiones surgidas con motivo de la aparición de nuevas -- circunstancias vitales.

Ahora bien, de las Bulas del Papa Alejandro, solo la *Piis Fidei* y la *Dudum Siquidam*, fueron obtenidas por vía ordinaria e incluso -- la última eludiendo formalidades legales, como la minuta, en un momento de crisis y dispersión de quienes no se plegaban a la política somoniaca del Pontífice.

Las otras tres lo fueron por vía *camerae*; o sea prescindiendo del detenido examen de su contenido justo que la Cancillería hubiera exigido para su concesión. Se trata pues de Bulas o documentos *camerales* o para decirlo en el lenguaje actual, comenta Giménez Fernández, "ordenes ministeriales comunicadas de un ministro dispuesto a traficar con su cargo; y además la *INTER* de donación estrictamente secreta, es decir, sin vigencia en el fuero externo" (6).

5.- Giménez Fernández Manuel. Op. cit. Pag. 136.

6.- Giménez Fernández Manuel, Op. cit. Pág. 139. Dentro de las pequeñas bulas se hicieron distinciones entre "títulos y mandamenta". Los títulos -- servían para ejercer la jurisdicción de gracia (jurisdicción voluntaria en la actualidad) donde no hay contienda entre partes, sino la petición del súbdito cristiano y la concesión subsiguiente del pontífice. En los mandamenta se resolvían cuestiones contenciosas, ejecutivas y judiciales como de conciencia, pero existía perjuicio de tercero.

Convencidos de que a la comprensión de las Bulas sólo puede llegar se conociendo su forma de expedición o despacho, trasladaremos al lector a las postrimerías de la Edad Media e inicios de la Moderna, siguiendo a Ludovico Pastor en su reseña sobre las normas establecidas en la Curia pontificia en el siglo XIII, por Inocencio III y por quien le siguió, Inocencio IV.

"Los Abreviadores, o sea, los redactores, copistas y correctores - de Letras Apostólicas, dependían de la estrecha vigilancia de los notarios apostólicos de la máxima confianza del Papa, y como su tarea no producía - ingresos tuvo que expedirse una decretal que se hizo célebre: la Cum ad sa crosantae, el 10 de diciembre de 1312 y de este modo las distintas funciones garantizadoras de una justa expedición de gracias (redacción de minuta por el Abreviador del Parcur Maior, redacción del texto íntegro por el - - Scriptor, primera corrección de prima visione), lectura ante el Colegio de Abreviadores, o segunda visione, que pronto se reservaron los Abreviadores del Parcur maior, firma el Abreviador en el centro de la Bula, registro, - colocación o tasación, sello y expedición), habían venido decayendo y - - transformándose en meras ocasiones formularias de percibir honorarios o ta xas, repartidas entre unas corporaciones de "Oficiales otioso", cuyo número había crecido extraordinariamente, sobre todo bajo Pío II, Inocencio -- VIII y Alejandro VI, quienes sacaban sus plazas a pública subasta, lo que acarrea las peores consecuencias, llevando al máximo el desprestigio de la Cura apostólica y subsiguientemente del Pontificado" (7).

Según la Bula Divina Aeternis, de Sixto IV (11 de enero de 1479), los Abreviadores se repartían en 3 series: 12 de Parcur Maior o residencia les, 22 de Parcus Minor o auxiliares y 38 examinadores de primera visione. A ellos se agregaron en breve los "Collatores de plumbarias", los "Solicita dores o Procuradores Colegiados y otros cargos, como los de Protosecreta rio, Datario, Regente de la Cancillería, etc., todos los cuales bajo Ino-- cencio VIII y Alejandro VI llevaron al extremo la confusión en la organiza ción de la curia, facilitaron las interferencias entre Cancillería y Cáma ra y propiciaron la expedición de Letras Apostólicas tan extrañas como las que motivan este estudio.

7.- Historia de los Papas. Tomo II, Vol. VI, Barcelona. Citado por Giménez Fernández Manuel . Op. cit. Pág. 196.

Pero ésto no fue todo puesto que el desorden en la Cancillería Papal culmina en 1493 con la creación de nuevas funciones "enajenadas al mejor postor, cuyos titulares pagaban pingües sumas por la obtención de - - ellas, explotadas después como patentes de corso, con el constante menosprecio, no ya de las fórmulas reglamentarias, sino de los más fundamentales dictados de la justicia y del derecho natural" (8).

Para Luis Weckmann (9), la validez de las Bulas se funda en la doctrina eclesiástica *Omni Insular*, esta doctrina es complemento de "una vieja y extraña tesis jurídica, elaborada en la corte pontificia a fines del - siglo XI, enunciada por el Papa Urbano II en 1091, según la cual todas las islas pertenecían a la especial jurisdicción de San Pedro y de sus sucesores. Señala este autor que dicha doctrina tiene su base jurídica en el *Pri vilegium Constantino*, o sea, la famosa "Donación de Constantino", que hizo en agradecimiento al Papa Silvestre, concediéndole a éste y a sus sucesores una serie larga de privilegios, potestades e insignias y, con ellas, - el palacio lateranense y la soberanía sobre la porción occidental del imperio. Por lo tanto, los pontífices romanos, podían libremente disponer de - las islas y atribuir su soberanía a los príncipes cristianos que las ocuparan a cambio de rendir vasallaje (*denario Sancti Petri*), a la Iglesia Romana y comprometerse a cristianizar a su población.

Según el mismo autor, esta doctrina representa una elaboración del Derecho Público Medieval, cuyos primeros frutos fueron en el siglo XI y - XII, dos Bulas del Papa Urbano II; "Bula *Cum Universae Insulae*" y la "Bula *Cum Omnes Insulae*". la primera dirigida al abate Ambrocio del monasterio - de San Bartolomé, en las islas Lipari, archipiélago situado frente a la - costa de Sicilia y la segunda dirigida a Daimberto, obispo de la Pisa y a los sucesores de éste en perpetuidad y otra más por Adriano IV, en 1155, - por influencia de Juan de Salisbury, dispone a favor de Enrique II de Inglaterra por medio de la Bula, *Laudabiliter*, derechos territoriales sobre Irlanda. En las viejas tradiciones y prerrogativas eclesiásticas se convirtieron en aplicación casi rutinaria, por medio de las cuales la iglesia obtuviera territorios, dominios y tributos desde el siglo XI hasta el XV.

8.- Giménez Fernández Manuel. Op. cit. Pág. 198.

9.- Weckmann, Luis.- Las Bulas Alejandrinas de 1493 y la Teoría Política - del papado medieval, Ed. UNAM. Instituto de Historia, México 1949, pp. 39-45.

Ya específicamente en cuanto a nuestras Bulas, se hace hincapié en que, de 1486 a 1489, Inocencio III había sacado a subasta las plazas que creara, de 18 a 24 nuevos secretarios, y de Plumbatores o colocadores del Sello plumbeco de las Bulas, e incluso el ya existente entonces de Bibliotecario de la Vaticana; lo mismo que tener presente que en 1489 habían sido quemados en el Campo di Fiore dos curiales, culpables de comercio con Bulas pontificales falsificadas, que se llamaron Domenico de Viterbo y Francisco Maldente.

Asimismo que, en tal época se había llegado a expender Bulas falsas en las que se autorizaba el matrimonio de los clérigos y la celebración de la misa sin vino. Incluso el uso de letras apostólicas autorizadas por el Papa, para ser mostradas únicamente a los interesados y con efectos sólo en el fuero de su conciencia, pero sin tener resultados públicos.

Así sólo una nota más acerca del por qué de las antedataciones. Se partía el postulado "prior titulus potius iure" para lograr lo cual se ponía fecha anterior a aquella en que realmente eran expedidas las Bulas. -- Queriendo disculparse por la justicia aparente de retrotraer el momento de la expedición del título material o sea de la letra pontifical, al momento de su concesión en la mente pontificia, evitando el retraso originado por las dilaciones de las oficinas pontificales.

Esto no obstante, Giménez Fernández consigna "una fundamentada presunción iuris tantum de que la data oficial de las Letras Alejandrinas no respondían a su exactitud cronológica, sino a las pragmáticas conveniencias de cada caso" (10). Por esto es que se analizan los asientos de cada Decretal observando los elementos intrínsecos en los mismos ejemplares de las Letras Apostólicas como son los de la sigla o abreviatura del mes en que los "scriptores" concluían su tarea manual de copiar la auténtica o la copia de la Regesta y que se colocaba al margen del último renglón. Merced a estos datos logra saberse que la Inter del 3 fue escrita en Abril, la Inter del 4 en el mes de junio, la Eximie en julio; y uno de los ejemplares de la Dudum en diciembre, datos tomados de la obra de Don Manuel Giménez -

10.- Giménez Fernández Manuel, Op. cit. 202.

Fernández (11).

Trascendental apreciación y no obstante, nuestro autor prosigue el estudio de los documentos en presencia del contenido de cada uno de ellos.

INTER CAETERA, 3 de mayo de 1493. Viernes.

Cronología:

1.- Solicitada hacia el 18 de abril de 1493 después de haber ha blado los Reyes con Colón.

2.- Extendida a fines de abril (entre el 28 y el 30) según las siglas.

3.- Datada el 3 de Mayo exactamente.

4.- Expedida el 17 de Mayo desde Roma Barcelona.

5.- Llegada a poder de los Reyes el 25 de mayo por la tarde.

Naturaleza o carácter del documento:

Breve secreto de curia, concedido por la Cámara Apostólica sin intervención del Rescribendario, pero si del Secretario Rodocatharus y del Camerarius Ferraris.

Contiene la Cláusula "motu proprio" para eludir los posibles vi cios de obrepción (mentira o subrepción (silencio malicioso)), en el fue ro de la conciencia a los efectos de absolución de censuras por infrac ción de juramentos solemne.

Peculiaridades de las cláusulas:

I.- Encabezamiento normal al Rey y Reyna de Castilla, León, Ara gón y Granada; omitido en el dorso de la Letra por su carácter secreto.
11.- Ibidem. pág. 202.

II.- Título doctrinal genérico: fórmula muy repetida "Inter actera, acerca de ser laudable el propósito de extensión y exaltación de la fé católica.

III.- Título doctrinal específico: méritos de Fernando e Isabel en la Cruzada de Granada contra los sarrácenos.

IV.- Hechos concretos que alteran la situación preexistente, -- aún sin existencia de preces previas.

1.- Propósito constante, aplazado durante la cruzada granadina de descubrir tierras e islas remotas para extender la fé.

2.- Envío de Colón a descubrir por las regiones occidentales -- del Mar Oceáno hacia los indios según se dice.

3.- Descubrimiento de ciertas islas remotísimas y además tie--rras firmes, si bien esto último sólo se menciona una vez.

4.- Existencia en ellas de gentes salvajes, pacíficas y creyentes en un Dios, capaces de cultura religiosa.

5.- Toma efectiva de posesión mediante construcción de un fuerte guarnecido y base dotada de naves y medios para ampliar el descubrimiento.

6.- Riqueza extraordinaria de las Islas y tierras descubiertas en oro, especias y otras muchas cosas de precio.

V.- Razones de la intervención del Pontífice:

Los Reyes por motivos de exaltación de la fé, someten al Papa - las tierras e islas descubiertas y poseídas y sus sometidos habitantes; el Papa acepta la sumisión y requiere a los Reyes para que conviertan - a los pueblos aborígenes Data exacta anterior en la minuta (Aprili) a - la Bula que es de Quinto nonas maii.

VI.- El documento es suscrito por:

- a).- El Secretario Podocatharus;
- b).- El Camerarius Ferrari;
- c).- Los Colatores Campalia y Casanova; y,
- d).- Los Notarios Capolius y Serrano.

Todos ellos hechura de Alejandro VI; pero no se consigna que lo haya autorizado el Pontífice con su firma.

PIIS FIDELIUM, 25 de Junio de 1493 Martes.

Cronología:

1.- Extendida en Junio según las siglas y colocación en la Regesta (Tomo 777 del Archivo Vaticano) VI de Alejandro VI, folio 122.

2.- Solicitada el 7 de Junio de 1493, según resulta a las preces copiadas en el Registro 3685 del Archivo de la Corona de Aragón, folio - 27, extendidas en Barcelona en dicha fecha, habiéndose llegado las preces a Roma antes del 19 de Junio.

3.- Expedida y datada exactamente el 25 de Junio.

4.- Llegada a Barcelona pocos días antes del 25 de Julio.

Carácter o naturaleza:

Bula menor por vía ordinaria y título gracioso y consiguientemente:

1.- Concedida por la Cancillería Apostólica, con la firma del -- Rescribendario de turno Antonio de Mucciarellis. Se trata de un Rescrip

to de gracia previa petición de los Reyes, conteniendo privilegios y dis pen sa s contra normas de derecho singular.

2.- Peculiaridades de las cláusulas:

a) Encabezamiento normal dirigido a Bernardo Boil, Vicario de la Orden de los Mínimos en los Reynos de las Españas. Se trata de título -- doctrinal genérico que es una fórmula utilizada para acceder a peticio-- nes de gobernantes en solicitud de gracias espirituales para sus subdi-- tos. El motivo del Rescripto es la súplica de los Reyes donde hacen sa-- ber sus propósitos constantes de favorecer el florecimiento de la fé ca-- tólica y el envío de Fray Boil y otros presbíteros para misionar los na-- turales habitantes de esas islas y tierras previo decreto de los Reyes.

A los Reyes se les otorga potestad vicaria para designar los mi-- sioneros y para éstos, especialmente para Boil, viaje y residencia sin -- necesidad de licencia de sus superiores; licencias de predicación y admi-- nistración de sacramentos, de confesión y absolución, etc. etc.

INTER CAETERA, 28 de Junio de 1493, Viernes.

Cronología:

1.- Extendida a fines de junio de 1493, entre el 26 y el 28, pro-- bablemente este último día, toda vez que según la sigla y lugar en la Re ge sta, lo fué en Junio, bastante después de la Pii (25 VI) y no pudo ser lo el 29, fiesta de San Pedro, ni el 30 domingo.

2.- Solicitada poco después del 28 de Mayo, fecha de llegada a -- Barcelona de la primera Inter Caetera que se tuvo a la vista para redac-- tar la minuta de la que en este lugar mencionaremos, y de la carta de -- los Reyes, contestando la primera que les dirigiera Colón después de su salida de Barcelona, quien indudablemente intervino en su redacción, ges-- tionada para sustituir la Inter del 3, cuya redacción no satisfizo a los Reyes.

3.- Expedida en fin de Junio, probablemente el 28 según la sigla.

Naturaleza o carácter del documento:

Bula menor, y título gracioso, por vía extraordinaria: Se concede por vía extraordinaria por la Cámara Apostólica y fué autorizada por el Rescribentario Mucciarellis. Constituye un encargo, recomendación, -- concesión y donación, sin la comunicación de privilegios como la del 3 - de Mayo.

Particularidades:

En relación con su homónima: 1ª.- Encabezamiento idéntico; 2ª.-- Título doctrinal genérico idéntico; 3ª.- Título doctrinal específico - idéntico; 4ª.- Hecho concreto idéntico esencialmente, con las adiciones siguientes:

a) Los Reyes se proponían buscar tierras firmes (continentes).

b) Colón es "hombre apto y muy conveniente a tan gran negocio y digno de ser tenido en mucho".

La misión descubridora comprendía todo el ámbito del Océano y -- por ésto se suprimen las restricciones que en la primera Bula implicaban las menciones "regiones occidentales" y "hacia los indios".

La explicación del por qué de la intervención del Pontífice permanece la misma y que consiste en el sometimiento que los Reyes hacen al Papa de sus conquistas y descubrimientos por título de derecho natural; pero con la importantísima modificación de que en lo sometido se encuentran ahora las tierras firmes o sea los Continentes.

c) El ámbito espacial de la concesión se determina mediante la - Raya ideada por Colón y se desplaza cien leguas al Oeste de las Azores.

d) Data anticipada: 4 de Mayo en vez de Junio 25 realmente su fe cha.

e) Se suscribe por el Rescribentario Mucciarellis, el Secretario Podocatharus y los abreviadores colatores Buffolinus y Santo Severino.

EXIME DEVOTIONIS. Junio de 1493.

Cronología:

1.- Extendida mediante copia literal en parte de la Inter del 3 de Mayo como lo prueba la ausencia de las menciones introducidas en la del 4 por Colón, en Julio de 1493 y antedatadas, pues las siglas de Regesta prueban su expedición en Julio.

2.- Solicitada probablemente después del 28 de Mayo de 1493, fecha de petición de la Inter anterior sin intervención de Colón y llegada la petición a Roma después de haberse extendido la Pius Fidelium (25 de Junio de 1493) y la Inter Caetera de 28 de Junio de 1493.

3.- Naturaleza o carácter del documento: Bula menor, tituli gracioso por vía extraordinaria secreta.

4.- Data anticipada de 3 de Mayo confundiéndola con la Bula que copia.

5.- Razón por la cual interviene el Pontífice es la de que antes se había otorgado privilegios eclesiásticos a los Reyes de Portugal, sobre territorios africanos.

DUDUM SIQUIDEM. 23 de Septiembre de 1493. Miércoles.

Cronología:

1.- Extendida y expedida el mes indicado en la data, según los datos de la sigla.

2.- Solicitada casi seguramente entre el 28 de Agosto y el 5 de Septiembre desde Barcelona, ante el temor de que fueran a quedar para Portugal, tierras riquísimas al sur de la zona, entre las Azores y la Raya.

3.- Carácter y naturaleza del documento: Bula menor y mandamenta de justicia, expedida por vía ordinaria. No inserta en los registros vaticanos y siendo "motu proprio" lleva cordón de cáñamo. Es dirigida evidentemente contra Portugal (12).

Es sin embargo continuación de la Inter del 3 de Mayo, pues contiene investidura con plena jurisdicción y dominio de todo el orbe no po seído materialmente.

El dominio concedido afirma que es pleno y omnímodo, siendo así que anteriormente presentaba limitaciones especiales y modales.

4.- El motivo es el que "los Nuncios, Capitanes y vasallos vuestros navegando hacia Occidente y Mediodía, abordasen a las regiones - - orientales y descubriesen islas o tierras firmes situadas en aquellas re giones (las orientales). "Esta es una afirmación de capital importancia pues por primera vez se habla de la llegada por occidente a la India - - oriental y, hasta entonces sólo se buscan "islas remotas y desconocidas, lo mismo que continentes igualmente desconocidos".

Continúa la exposición de motivos: "Nos queriendo favoreceros -- graciosamente, con iguales motu conocimiento y plenitud de poder apostólico, extendemos y de igual modo ampliamos a todas y cada una de las islas y tierras firmes halladas o por hallar, descubiertas o por descubrir que estuviesen situadas o aparecieren en la ruta de quines navegan ha-- cia Occidente o Mediodía, o que existan en las regiones Occidentales o Meridionales, y en las Orientales y en la India, la donación, concesión y asignación según las letras apostólicas anteriores".

5.- La gracia concedida es la extensión de la donación a todo el orbe, en las regiones Occidentales, Meridionales, Orientales y en la In-

12.- Las Bulas se escribían en pergaminos; se cosían sus bordes con cordón delgado rojo y amarillo, de cáñamo si la Letra era mandamiento de -- justicia, y de seda si se trataba de un título de gracia y se unían los cabos del cordón con la bulla o sello de plomo o en ciertos casos de oro.

día, para lo cual esta ampliación se encuentra incorporada a la primitiva del 3 de Mayo. Es decir se le da efecto retroactivo para decirlo con nuestra moderna terminología.

6.- Giménez Fernández subraya la importancia trascendental de esta aplicación por cuanto implica facultades para aprehender las islas y tierras, lo cual equivale a legitimar el derecho de conquista y de guerra contra quien a ella se oponga; y se concluye con el comentario al documento:

"Las características de esta mal llamada Bula Dudum Siquidem, hacen sospechar que se trata de una letra de complacencia, porque carece de los requisitos internos y externos, imprescindibles para su validez y eficacia jurídica" (13).

Respecto a la fórmula "motu proprio" enunciada ya con anterioridad, vale profundizar un tanto porque de su cuidadoso estudio surgen trascendentales consecuencias. Principiamos con sus usos en las Decretales objeto de la investigación:

a) Bulas Inter Caetera del 3 y 4 de Mayo:

"... Motu proprio, non ad vestram vel alterius pro vobis super hoc nobis oblate petitionis instantiam, sed de nostra mera liberalitate et ex certa scientia ac de apostolicae potestate plenitudine..."

b) Bula eximie Devotionis:

"motu proprio et ex certa scientia ac de apostolicae potestatis plenitudine; motu silimi, non ad vestram vel alterius pro vobis nobis super hoc oblate petitionis instantiam, sed de nostra mera liberalitate ac eisdem scientia et apostolice potestatis plenitudine".

c) Bula Dudum Siquidem:

"motu proprio et de certa scientia ac de apostolicae potestatis plenitudine...".

El texto de la Bula publicada en el Cedulaario de Puga y que es la más conocida inclusive en las Universidades, se inserta en seguida con su versión al español previamente a los comentarios que haremos sobre las decretales que estamos mencionando.

"Et ut tanti negotii prouinciam apostolicae gratia largitate donati, liberius et audatius assumatis, motu proprio, non ad vestram vel alterius pro vobis super hoc novis oblatae petitionis instantiam, sed de nostra mera liberalitate et ex certa scientia, ac de apostolicae potestatis plenitudine" (14).

Como se advierte en esa parte de los documentos, los textos son iguales y deben regirse por los mismos principios que los de su especie en su época.

Por cuanto constituyen derechos singulares son iguales a los títulos que se rigieron por el adagio: "si preces, veritate minatur". Se sigue de aquí que los documentos resultan nulos porque en los móviles o preces para haberlos suplicado, se incurrió en obrepciones, es decir en mentiras e igualmente en subrepciones caracterizadas por la ocultación maliciosa de hechos o circunstancias.

Para salvar del vicio de nulidad a las concesiones, se introdujo la fórmula "motu proprio" que significa la espontaneidad de los actos, "impulso personal del concedente" (14). Más ello solo en tanto y

14.- "y para que con más libertad y osadía os hagais carga de provincia de tan grande trascendencia, que os ha sido donada por la largueza de la gracia apostólica, de propia voluntad, no a instancia vuestra de petición hecha a Nos acerca de esto o de otro en vuestra representación, sino por mera liberalidad nuestra, cierta ciencia y plenitud de apostólica autoridad".

15.- Giménez Fernández Manuel. Op. cit. pág. 309.

en cuanto la causa o motivos de las decretales hubiera sido cierta, pues entonces sí, pero solamente entonces, con la expresión *motu proprio* se -- desligaba el Pontífice de las preces determinantes de las Letras apostólicas.

Por esto es impropio el uso de la fórmula en los documentos, toda vez que la existencia de preces o motivos de las solicitudes son diversos a los que se mencionan en los títulos.

Es decir, en tanto la propagación de la fé de Cristo no fué el -- móvil de las Decretales pues no existió en sus orígenes, resulta falsa la exposición que en ellas se hace.

En estas deducciones no participan todos los comentaristas de -- las bulas que para los fines de la tesis no necesitan ser consultados en su totalidad, sino bastará la autoridad de Alfonso García Gallo con el -- cual coincidimos al expresar que "la intervención del Papa en materia de conquistas y descubrimientos se obtuvo solo en los casos de requerimientos expresos y de no haberse contado con solicitudes, jamás intervino el Pontífice por propia iniciativa. Desde mediados del siglo XV en las Bu-- llas, la participación del Papa se fué presentando como espontánea y no -- provocada, para lo cual "no sólo se silencia la existencia de una peti-- ción" que sin embargo se conoce su existencia como en el caso de las Bulas de Alejandro VI, sino que "el Papa declara expresamente que actua -- "motu proprio", no a instancia vuestra o de otros que por vosotros nos -- hayan dado la petición.

De este modo resulta que la expresión *motu proprio* "o la más amplia y redundante que a veces se emplea, tomada a la letra, parece sugerir que el Papa interviene y decide por propia iniciativa, sin que na-- die haya provocado su intervención" (16).

No fue así conforme lo expresa este autor puesto que tal expre-- ción no tuvo esa interpretación en el estilo de la cancillería papal de esa época y sólo fué utilizado para destacar que el Papa no procedía re-

solviendo en justicia o reconocimiento formalmente un derecho preexistente sobre el cual se le pidiera una declaración y por tanto lo que se otorga "motu proprio" nace en virtud de la libre decisión papal que puede y - suele ser provocada, pero que técnicamente no constituye una respuesta o resolución a lo que se pide.

No es así puesto que existieron intereses contradictorios de dominio entre España y Portugal y fueron los móviles para la expedición de las Bulas y jamás propósitos evangelizadores.

Indudablemente de Leturia se obtienen afirmaciones admisibles no solo por ser de él, sino de una de sus obras que obtiene el "Imprimase" - (Imprimit Potest) fechada 24 de Marzo de 1960 de la Universidad Gregoriana Pontificia de Roma y son en el sentido de que "gracias al genio de Victoria quedó definitivamente conquistada para la teología y el derecho moderno la concepción única con que podían y debían interpretarse las grandes Bulas de Alejandro VI :

El Papa no pudo ceder en ellas a los reyes de Castilla el dominio y soberanía directas sobre los indios, sino la exclusiva predicación sobre las tierras descubiertas y el disfrute exclusivo de los beneficios políticos y comerciales que de la protección y defensa de la fé en el nuevo mundo se siguieran (17).

Más la demostración de cuán distintos fueron los móviles para la expedición de las Bulas consiste en recordar la entrevista entre el monarca lusitano y Colón en Lisboa al regresar de su viaje en Marzo 4 de 1493 en la cual describiendo Colón las tierras halladas, el Rey Don Juan II hace sentir toda la autoridad de que gozaba y con claridad le hace saber -- aquella conquista le pertenecía aún cuando la solución del conflicto no reclamaría la intervención de terceros ni siquiera del Papa.

Fué al contrario, puesto que al enterarse Fernando, Rey de España de los resultados del viaje, consideró necesario desde luego obtener -

17.- Leturia de Pedro, S.I. Relaciones entre la Santa Sede e Hispanoamérica. Epoca del Real Patronato 1432-1800¹.- Volúmen revisado por el P. Antonio de Egana, S.I. Caracas, Venezuela, 1959.- pág. 157.

una Bula que saldría datada el 3 de Mayo. No hubo razonamientos diversos sólo la disputa posible con Portugal. Se advierte la antedatación pues -- fué pedida en la primera quincena del mes de Abril. El objetivo no fue -- otro que diplomático y si esto es así valen las argumentaciones de Gimé-- nez Fernández y se robustece nuestro criterio en el sentido de que la de-- cretal de Mayo 4 contiene aseveraciones inexactas y por esto su invalidez.

Por último en vía confirmatoria acudimos al estudio circunstan-- ciado que hace Leturia de la Letra apostólica advirtiéndole que en el tiem-- po de su redacción se seguía la línea histórica de todo el siglo XV tal -- como se ocuparon por los españoles las Canarias por los portugueses las -- Costas de Africa con la cruzada envolvente hacia la India, sin obtener -- previamente las Bulas de Nicolás V y Sixto IV y por esto pudo razonarse -- que de igual modo podían ocuparse y se habían ocupado las islas de occi-- dente, sólo por el derecho de gentes que permitía esas conquistas.

Pero "en la persuasión de los reyes que hace la súplica y es lo que interesa a la historia, no se pide la bula para justificar éticamente la posesión de las Indias, sino que se pide la investidura para excluir -- en el orden internacional a un rival poderoso que quería basar su derecho en el valor de las bulas; y en el valor eclesiástico, para cimentar sobre legítima base canónica la evangelización de los infieles" (18).

No sólo, sino que ya en el exámen parte por parte de la Decretal que hace Leturia la comparación entre los documentos pontificios concedi-- dos a Portugal en los que se alude a Enrique el Navegante y de este modo empieza Alejandro por recordar el plan misionero trazado por Fernando e -- Isabel en su empresa para quienes según lo que expusieron, era ya muy an-- tigo, pero les había sido imposible realizarlo hasta acabar la conquista de Granada y, concluida felizmente habían enviado a Colón y sus expedicio-- narios los cuales "per partes occidentales, ut dicitur, versus indos in -- mari oceáno navegantes" han descubierto tierras desconocidas, que se pro-- ponen someter a su dominio para convertirlas a la santa fé.

18.- Leturia. Op. cit. pág. 194.

El Papa aprueba y bendice tan santo proyecto, y para que puedan "...cumplir más resuelta y libremente tan grande empresa investidos del - favor apostólico (ut tanti negotii provinciam apostolicae gratie largitate donati liberius et audacius assumatis) les hace donación de todas las tierras descubiertas y por descubrir con sus ciudades, castillos, lugares y aldeas, derechos y jurisdicciones..." (19) Subraya Leturia esta circunstancia:

"El Papa aprueba el propósito de los Reyes pero no dijo que para ejecutarlo justamente sin violar los derechos legítimos de los indígenas, hacia la concesión o donación" (20).

I.1.2.- Legislación Española sobre Minería.

Al llegar los españoles a la Nueva España se encontraron con que en estas tierras había grandes riquezas minerales, por tal motivo, para poder reglamentar o de alguna manera legalizar su explotación y aprovechamiento, "La Corona Española, al establecer su dominio sobre estos países, por sus ejércitos conquistados, y al organizar en ellos la administración de sus minas, sujetó éstas, a las mismas leyes que regían este ramo en -- sus antiguas posesiones:..." (21) además de que se desconocen hasta ahora la existencia de leyes entre los indígenas que regularan esta materia, -- o sea que como no se expidieron inmediatamente leyes para las tierras descubiertas, rigieron en la colonia las mismas leyes que en España, y más tarde se dictaron otras nuevas de acuerdo con las políticas que se establecieron por la Corona Española y las necesidades de la Nueva España.

Al estudiar las leyes españolas sobre Minería, haremos caso omiso de las numerosas disposiciones fiscales, administrativas, de seguridad o del trabajo referentes a las minas o a los metales, ya que de acuerdo al desarrollo del tema del presente trabajo, resultan intrascendentes.

La Ley de Partidas expedida por D. Alfonso X, el Sabio, en 1265 establecía el dominio del rey sobre las minas aún cuando estuvieran en po

19.- Leturia Op. cit. pág. 195.

20.- Ibidem, pág. 196.

21.- Becerra González, María, Derecho Minero en México, Ed. Limusa Wiley, S.A. México, 1963, pág. 169.

sesión de los particulares por estar dentro de las tierras mercedadas sin haberlas incluido expresamente y, en el caso de que la inclusión se hubiera hecho expresamente, la donación de las minas sólo duraba la vida del Rey donante y para seguir explotándolas se hacía necesaria la confirmación del sucesor. (Ley 5. Tit. 15: Part. 2).

El Ordenamiento llamado de Alcalá de Henares, expedido por D. Alfonso XI en 1348, en su Ley 8, Tit. 1º, Lib. 6, establece el dominio real del Rey sobre las minas y por consiguiente prohíbe a los vasallos la explotación de las minas sin el mandato del Rey. Las Leyes 47 y 48, Tit. 32 del mismo ordenamiento, establecen los derechos del Rey no sólo sobre los metales sino también sobre las aguas y pozos de sal. Esta disposición pasa a las Ordenanzas Reales de Castilla de 1485, Ley I, Tit. 1º, Lib. 6, 1804, que textualmente dice:

"...Todos los mineros de oro, plata, plomo y de otro cualquier metal, de cualquier cosa que sea en nuestro señorío Real, pertenece a Nos: por ende ninguno sea osado de las labores sin nuestra especial licencia y mandato: asimismo las fuentes, pilas y pozos salados, que son para hacer sal, nos pertenecen: por ende mandamos que recudan a Nos: con las rentas de todo ello: y que ninguno sea osado de entremeter en ellas salvo aquéllo a quienes los Reyes pasados, nuestros progenitores o Nos, las hubieren dado por privilegio, o las hubiesen ganado por tiempo inmemorial...". (22)

La Ley expedida por el Rey D. Juan I, en Bibriesca en 1387, concedía a los vecinos y moradores de las ciudades y Villas la libertad de buscar minas y explotárlas directamente sin necesidad de autorización especial concedida por la Corona, para la explotación de las minas, también lo es que esta concesión afirmaba el Real dominio, puesto que reconocía el derecho del Rey a imponer a los explotadores de las minas la obligación de entregar a la Corona las dos terceras partes de la utilidad que obtuvieran, según se desprende del texto literal que transcribimos a con-

22.- López Becerril, Ma. Enriqueta. Estudio Jurídico sobre la Industria Minera Metalúrgica. Tesis, UNAM, México 1953, citado en pág. 16.

tinuación:

"...como quier que por Nos, o Los Reyes ende Nos venimos, en los privilegios que se han dado de mercedes se han reservado para Nos mineros de oro y plata, y de otro qualesquier metales, es nuestra merced que de aquí adelante todas las dichas personas, y otros qualesquier de los dichos nuestros reynos puedan buscar y catar y cavar en sus tierras y heredades las dichas mineras de oro y de plata... y que los puedan otros buscar y cavar y buscar, haciéndolo con licencia de su dueño:... y en lo que sobrare sacada la... dicha cosa, la tercia parte sea para el que lo sacare y las otras dos partes para Nos. (Ley 3. Tit. 15, Lib. 15, - R).

El 10 de Enero de 1559 en Valladolid, la primera Doña Juana expidió en ausencia de Felipe II la Pragmática que reincorpora las minas de oro, plata, azogue y cualquier otro metal a la Corona y al Real Patrimonio con objeto de que se beneficiasen los súbditos naturales, que libremente podían buscar minas y explotarlas con la sola obligación de entregar al Rey las dos terceras partes de la utilidad, misma que se transcribe a continuación:

"...Primeramente reducimos, resumimos e incorporamos en Nos y en nuestra Corona y patrimonio todos los mineros de oro, plata y azogue de nuestros Reynos, en cualesquier partes y lugares que sean y se hallen, Reales o de Señorío o Abolengo, ahora sean en lo público, concejil y baldío, o en heradamientos y partes y senos particulares, no embargante las mercedes que por Nos o por los Reyes nuestros antecesores se hallan hecho a cualesquier persona de cualesquier estado, preeminencia y dignidad que sean y por cualesquier causas y razones, así de por vida y a tiempo y debajo de condición, como perpetuas libres y sin condición: las cuales todas mercedes... las revocamos y las anulamos y damos por ningunas: y queremos que los dichos mineros estén y sean desde luego de la dicha nuestra Corona y

patrimonio según y como por Leyes de estos reynos, y antiguo fuero y derecho nos pertenece, ... porque al reducir e incorporar los dichos mineros en Nos y en nuestro real patrimonio, según dicho es, no es a fin ni efecto de que Nos solos ni en nuestro solo nombre se busque y descubran y beneficien los tales mineros; antes es nuestra intención y voluntad que los nuestros súbditos y naturales participen y jallen parte de los dichos mineros y se ocupen en el descubrimiento y beneficio de ellos; por ende, por la presente permitimos y damos facultad a los dichos nuestros súbditos y naturales para que libremente, sin otra nuestra licencia ni de otra alguna, puedan catar y buscar y cavar los dichos mineros de oro y de plata en cualesquier partes - Realengos, o de Señorío o Abolengo, o de cualesquier otros, y así en lo público, concejil y baldío, como en heredades y senos de particulares satisfaciéndose el daño a los dueños: y que ninguno ni algunos se lo puedan impedir ni ambarazar, ni por razón de las dichas mercedes que se han hecho, las cuales, como dichos, re vocamos, ni por otra causa ni razón que sea..." (23)

Las Ordenanzas expedidas por Felipe II, el 18 de marzo de 1563, contenían disposiciones aisladas sobre minería que indican aprobada la pragmática anterior. Estas disposiciones pasan a la Ley 5, Tit. 13, Lib. 6 de Recopilación.

El 28 de Agosto de 1584 se promulgan en San Lorenzo, por el mismo Felipe II las Ordenanzas llamadas del Nuevo Cuaderno, que tienen por objeto reformar y ampliar las libertades concedidas a los descubridores de las minas en las pragmáticas anteriores y les permite disponer de ellas como de cosa propia dejando a salvo el dominio radical de la Corona y el derecho de recibir la regalía estipulada, que es del tenor literal siguiente:

"...Revocamos, anulamos y damos por ningunas las prag-

máticas y ordenamientos hechos en Valladolid y Madrid, y cualesquier leyes de Ordenamientos, Partidas y otras cualesquier Derechos o Pragmáticas y fueros y costumbres, en cuanto fuere contrarios a lo dispuesto en esta ley; y queremos y mandamos que en cuanto no tengan fuerza ni vigor alguno, quedando solamente en su fuerza y vigor la ley tercera de este título, que trata de la incorporación en nuestro Real Patrimonio de los mineros de oro, plata y azogue de estos nuestros reynos de que se habla hecho merced a personas particulares por partidos, obispados y provincias; por lo cual, y por estas nuestras leyes y ordenanzas, y no por otras algunas, queremos y mandamos que las hallan y sean suyas propias en posesión y propiedad y que puedan hacer y hagan de ellas como de cosa propia suya, guardando, así en lo que no han de pagar por nuestro derecho como en todo lo demás, lo dispuesto y ordenado por esta pragmática..." (24).

I.2.- LEGISLACION COLONIAL SOBRE MINERIA.

"Comenta el maestro Vázquez del Mercado que por la importancia -- que al poco tiempo adquirió la explotación de las minas, lo que constituyó el principal factor en la conquista y colonización de la Nueva España se sintió bien presto la necesidad de que se dictaran disposiciones legislativas, que normaran tanto su explotación, cuanto al régimen de propiedad" (25).

Puede considerarse como primera ley minera para la Nueva España la Real Cédula de 9 de Diciembre de 1526, expedida en Granada, por Carlos V de Alemania y I de España, con objeto de que las autoridades coloniales permitieran a sus súbditos la libre busca y explotación de cualesquier metal en todas las minas que hallasen, sin perjuicio del dominio radical y directo de la Corona sobre las minas, con la obligación de dar antes cu

24.-Tomado de López Becerril, Ma. Enriqueta, Op. cit. pág. 18.

25.-Vázquez del Mercado, Alberto.-Concesión Minera y Derechos Reales.- México, Porrúa 1946, pág. 65.

ta al Gobernador y oficiales reales de la Provincia y entregar a su majestad la parte denominada Real Quinto, tal vez, considerando que en estas tierras no era conocida la Ley del Rey Juan.

"Las Ordenanzas de minas de 1536 y 1550 promulgadas por el Virrey D. Antonio de Mendoza tuvieron vigencia legal en la Nueva España hasta la promulgación de las reales Ordenanzas de Felipe II (1584) que se conocen con el nombre de Ordenanzas del Nuevo Cuaderno. Estas Ordenanzas sólo existen en manuscrito y han sido extractadas por el profesor Arthur S. Aiton en su artículo El Primer Código de Minería Americano "The First American Mining Code", publicado en Michigan Law Review, N. 23, pág. 105".(26)

Entre los problemas que pretendieron resolver las Ordenanzas de 1550 destaca el del registro. El virrey exigía tener un registro anual de las minas que se estaban trabajando, de su poseedor y de cuáles, aunque registradas, no se explotaban para que quedaran a disposición de otras personas. A los nuevos mineros se les daría una posesión provisional por tres meses (Ordenanza 9), al cabo del cual debían mostrar que realmente estaban trabajándola. Por otra parte, se fijaban las condiciones en que debía realizarse la delimitación territorial de las minas, y los beneficios que correspondían al primer descubridor, en los casos en que concurrieran varios mineros en una zona determinada. Asimismo se trataba el problema de la explotación de minas antiguas y la posibilidad de que dos o más mineros trabajaran una mina en compañía. Se prohibía la presencia de vagabundos en las minas y se revocaban las licencias que se hubieren dado con anterioridad respecto de minas que estuvieren abandonadas. Estas ordenanzas fueron pregonadas en la ciudad de México, y las minas de Taxco, Sultepec y Zumpango, así como en las demás reales de la Nueva España.

I.2.1.- Las Ordenanzas de 1584.

En 1584 Felipe II dictó las llamadas Ordenanzas del Nuevo Cua--

26.- Estos documentos proceden a las Ordenanzas de 1550, que aparecen en Aiton, Op. cit. pág. 81-83; citado por Roberto Moreno. Las Instituciones de la Industria Minera Novohispana, pp. 74-75.

dero, estas ordenanzas derogaban las disposiciones de 1559 y 1563, aunque recogían los principios contenidos en ellas. Sostienen el principio castellano de la pertenencia del rey de todas las minas por lo que el disfrute de la propiedad y posesión de ellas era contemplado como una merced real. Reglamentan el registro, las medidas, el trabajo de las minas y los beneficios que recibían los primeros descubridores; se distingue la propiedad de las minas de la propiedad del suelo. Crean nuevos funcionarios con poderes suficientes para registrar y dirimir problemas de posesión de las minas así como la parte proporcional del rey. Se debe destacar de este texto la creación de un Administrador General, de acuerdo con los partidos y distritos que fueren señalados, cuyas funciones serían las de gobierno y jurisdicción de todas las normas y cosas tocante a ellas. Serían estos funcionarios jurídicamente superiores a todos aquellos que las minas entendiesen y habían de tener cuenta y razón de ellas y cuidado particular de que se haga, guarde y cumpla todo lo contenido en estas ordenanzas, y los ejecute y hagan guardar cumplir, conforme a la orden e instrucciones que les mandaremos dar en conformidad de ellas; las cuales tengan jurisdicción para conocer, y conozcan en... primera instancia de todos los pleitos, causas, negocios criminales, civiles y de ejecución, que en cualquier manera hubiere y se ofreciere y trataren en cada distrito, de que puedan y deban conocer conforme a estas ordenanzas"(27) A continuación se establecía la forma en que esto se realizaría. Estos funcionarios deberían de ser nombrados en el Consejo de Hacienda por títulos y cédulas reales.

Con las modificaciones necesarias respecto del tratamiento de las naturales en la forma de prestación del servicio, en las minas, éstas fueron las ordenanzas de mayor aplicación en la Nueva España. No debemos olvidar que los virreyes tenían facultades para dictar ordenanzas que respondieran a problemas concretos de los diversos reales de minas. Asimismo, el resultado de alguna visita a dichos reales podía ser la elaboración de ordenanzas particulares. Parece correcta la tesis de Ramos de "delegación real en favor de los virreyes y presidentes para legislar y orde

27.- Gamboa D. Francisco Javier de.-Comentarios a las Ordenanzas de Minería - México - La ciencia jurídica 1899. pág. 26, citado por Roberto Moreno, op. cit. pág. 77.

nar en materia de minas" (28). Por real cédula de 1602 recogida en la Ley 3, Tit. 1, Lib. I de la Recopilación de leyes de los reynos de Indias se mandó se obedecieran las ordenanzas del Nuevo Cuaderno en cuanto no chocara con lo acostumbrado, pero con la obligación de informar las causas del no cumplimiento de alguna ley.

I.2.2.- Las Ordenanzas de 1784.

A mediados del siglo XVIII la industria minera atravesó por una grave crisis que preocupó a los intelectuales de la colonia, D. José de Gálvez ~~visitador~~ de México, en diversas comunicaciones informó al rey del estado en que prevalecía la minería y entre otras cosas solicitó en 1771 la reducción del Quinto del Rey e informó tener en estudio unas nuevas ordenanzas. El virrey Bucareli solicitó de los oficiales reales de la minería un informe sobre las mismas. D. Lucas de Lazaga y D. Joaquín Velázquez de León solicitaron la creación de una escuela de minas y presentaron un proyecto de nuevas ordenanzas de minería. D. Francisco Javier Gamboa presentó una recopilación y estudio de las disposiciones sobre minería, estudio conocido con el nombre de Comentarios de las Ordenanzas de Minas .

Lo anterior fue sometido a la consideración del rey de España - Carlos III, quien de acuerdo con estos datos y el informe del virrey en México, D. Matías de Gálvez expidió las Ordenanzas de Minería de la Nueva España en 1783.

Las Reales Ordenanzas para la Dirección, Régimen y Gobierno del importante Cuerpo de Minería de la Nueva España y su Real Tribunal General llamadas simplemente Ordenanzas de Aranjuez , fueron expedidas por Carlos III en Aranjuez el 22 de mayo de 1783; y puestas en vigor el 27 del mismo mes y año tanto para las dos Américas como para las Filipinas y el 15 de enero de 1784 fueron promulgadas en México para su observancia.

"El estudio de estas ordenanzas es muy importante tanto porque con ellas termina la legislación minera hispana relativa a la Nueva España

ña y sus disposiciones vigentes por más de un siglo, son aplicables en el México independiente hasta el Código de Minería de 1884; como, porque sus disposiciones afirman los principios tradicionales mantenidos a través de las múltiples legislaciones anteriores y los aclaran en tal forma que podemos decir que la legislación actual puede enorgullecerse de tenerla por antecedente..." Las Ordenanzas de la Nueva España - dice el Lic. Alberto Vázquez del Mercado - no obstante su perfección... no tuvieron la fortuna de encontrar tan ilustre comentador como las Ordenanzas del Nuevo Cuerno". (29)

Se transcribe el título V de estas ordenanzas que dada su precisión no necesita aclaración ni comentarios.

"Artículo 1º.- Las minas son propias de mi real corona, así por su naturaleza y origen, como por su reunión dispuesta en la Ley IV, Tit. XIII, Lib. 6 de la Nueva Recopilación .

Artículo 2º.- Sin separarlas de mi real patrimonio, las concedo a mis vasallos en propiedad y posesión, de tal manera que puedan venderlas, permutarlas, arrendarlas, donarlas, dejarlas en testamento por herencia o manda, o en cualquier otra manera enajenar el derecho que en ellos les pertenezca en los mismos términos que los posean y en persona que puedan adquirirlos .

Artículo 3º.- En esta concesión se entiende bajo dos condiciones, la primera, que haya de contribuir a mi real hacienda la parte de los metales señalada; y la segunda, que se han de labrar y disfrutar las minas surtiendo lo prevenido en estas ordenanzas, de tal suerte que se entiendan perdidas siempre que se falte al cumplimiento de aquellas que así se previnieren, y puedan concedérsele a otro cualquiera que por este título las denunciare .

Y en el artículo 22, del Título 6º, asimila explícitamente las minas, los "bitúmenes y jugos de la tierra": Artículo 22.- Asimismo, concedo que se puedan descubrir, solicitar, registrar y denunciar en la forma referida no sólo en las minas de oro y plata, sino también las piedras

preciosas, cobre, plomo, asongue, piedra calaminar, bismuto, sal gema y - cualesquiera de otros fósiles, ya sean metales perfectos o medios minerales, bitúmenes y jugos de la tierra dándose para su logro a beneficio y - laborío en los casos ocurrentes, las provincias que correspondan..." (30)

I.3.- CONSTITUCION DE CADIZ.

La Constitución que expidieron las Cortes de Cádiz, fue jurada - el 19 de marzo de 1812 y en la Nueva España el 30 de Septiembre del mismo año.

Aún cuando esta constitución no regula de ninguna manera la materia minera, es importante destacar que en su artículo 2° establece que la Nación Española es libre e independiente, y no es ni puede ser patrimonio de ninguna familia ni persona y, asimismo, en el artículo 3° señala que - la soberanía reside esencialmente en la Nación. Resulta, que con dichas disposiciones cambia totalmente el principio tradicional que establecían las legislaciones anteriores respecto que correspondía a los reyes católicos el dominio radical de las minas; este principio pasa ahora a la Nación, quien ejerce el dominio directo sobre dichos recursos minerales y - por lo tanto a partir de esta fecha dejan de pertenecer al patrimonio personal de los reyes.

Por lo anterior, ahora las minas localizadas en el territorio español, pertenecen al dominio directo de la Nación, en virtud de la soberanía que ejerce sobre su territorio y, en consecuencia, queda proscrita la posibilidad de que los recursos minerales y en general las naturales puedan formar parte del patrimonio familiar o de persona alguna.

I.4.- LEGISLACION DE LA EPOCA INDEPENDIENTE.

A pesar de que en el año de 1821 quedó consumada la independencia de México, las Ordenanzas de Minería de Aranjuez de 1783, siguieron - vigentes en virtud de los tratados de Córdoba, firmados el 24 de Agosto - de 1821.

No obstante, de que dichos tratados fueron derogados el 8 de - -
Abril de 1823, por decreto del Congreso, sin embargo de acuerdo con el ar-
tículo 1º de dicho decreto debían quedar en vigor los tratados y decretos
que no se opusieron a sus disposiciones, y como en el caso previsto se en-
contraban todas las leyes civiles, siguieron en vigor dichas ordenanzas.
El Acta Constitutiva expedida el 31 de Enero de 1824 y la primera Consti-
tución de 4 de Octubre del mismo año, no se ocuparon de la materia de mi-
nería, por lo que de esta fecha, al año de 1857, se expidieron varias le-
yes sobre minería, unas de carácter fiscal, administrativo las otras, pe-
ro ninguna que afectara la legislación sustantiva sobre minería.

I.4.1.- Códigos de Minería de los Estados de Hidalgo y Durango de 1881.

En la Constitución de 1857 se acoge el principio que campea en -
la ley suprema actual de que las facultades no concedidas expresamente --
por ella a los funcionarios federales deben entenderse reservados a los -
estados y por esto las legislaturas de los estados de Hidalgo y Durango -
pudieron expedir sendos códigos.

a) Código de Minería del Estado de Hidalgo de 1881.

Señala este código en su artículo 2º que los criaderos y substan-
cias metalíferas y combustibles minerales, pertenecen en su dominio radi-
cal al Estado, quien por consiguiente podrá concederlos en propiedad o po-
sesión a los particulares que lo soliciten, ya sean nacionales o extranje-
ros conforme a las reglas y bajo las condiciones que se fijen en el pre-
sente código y en las demás leyes que con posterioridad se expidieren so-
bre el ramo de minería; pero entendiéndose que los extranjeros por el so-
lo hecho de adquirir de cualquier manera acciones en las minas o hacien-
das de beneficio del Estado, renuncian respecto de esas adquisiciones to-
dos sus derechos de extranjería y quedan sujetos a dichas leyes.

En el capítulo X de este código denominado, De los Derechos de -
Explotación y Amparo de Minas, artículos 95 a 98, señala los trabajos que
debe realizarse en las minas para que puedan cumplirse con la condición a
través de la cual se otorga la concesión a los particulares.

b) Código de Minería del Estado de Durango de 1881.

En este código al igual que en el de Hidalgo, señala en su artículo 2° que los criaderos, rebosaderos, placeres y minas de oro, plata, platino, fierro, cobre, plomo, mercurio, estaño, zinc, níquel, cromo, cobalto, antimonio, cadmio, bismuto, azufre, selenio, carbón de piedra y petróleo, pertenecen en su dominio radical al Estado, por cuyas leyes se regirán en todo lo relativo a su posesión, explotación, aprovechamiento y,

En el artículo 3° establece que el dominio radical de las minas y criaderos de las substancias mencionadas en el artículo anterior, importa el derecho de concederlos en plena propiedad y posesión a los particulares conforme a las leyes y bajo las condiciones que fija la presente ley.

Es importante destacar que en la expedición de estos códigos por las legislaturas de los Estados respectivos, incurrieron en una violación a la soberanía nacional en primer lugar porque resulta inadmisibile reconocer que el dominio radical de las minas pertenece al Estado, esto es, de acuerdo a estos códigos de los Estados de Hidalgo y Durango respectivamente, pues como sabemos México al obtener su independencia a partir de 1821, desde entonces reasume su soberanía como nación libre e independiente y el ejercicio de esa soberanía la ejerce en todo su territorio dentro del cual se encuentran los Estados a que se viene haciendo alusión, es evidente, en consecuencia, que dicho dominio sobre las minas pertenece a la nación; en segundo lugar, porque en los artículos 2° y 3° de dichos códigos señalan que dichos Estados pueden "concederlos en plena propiedad y posesión a los particulares", dichas disposiciones constituyen una monstruosidad jurídica, ya que una entidad federativa no puede en ningún momento otorgar la plena propiedad de bienes que pertenecen a la nación, como en el caso de las minas, por tal motivo consideramos que dichos códigos resultan inconstitucionales y sin ninguna eficacia jurídica.

I.4.2.- Ley Minera de 1884.

De acuerdo con la reforma a la fracción X del artículo 72 de la Constitución de 1857 de fecha 14 de diciembre de 1883, mediante la cual -

se faculta al Congreso de la Unión para legislar en materia de minería obligatoria en toda la república, en el año de 1884 se expide la primer ley - minera que regirá en toda la república, entrando en vigor el 1º de Enero de 1885.

Este Código contiene una innovación importante de hacer mención, respecto de la legislación que había regido en el país, al declarar en su artículo 10, la exclusiva propiedad del dueño del suelo sobre las materias en él enumeradas, entre las que se encuentran el carbón de piedra, las aguas puras y saladas, el petroleo y los manantiales gaseosos o de aguas.

En todo lo demás se conserva idéntica la tradición legislativa. Los minerales enumerados en el artículo 1º, pertenecen al Estado, según se deduce de lo dispuesto en el artículo 3º, cuando dice que la propiedad de las minas ...a que se refiere el artículo 1º se adquiere en virtud del descubrimiento y denuncia, mediante concesión hecha por la autoridad respectiva; dicha propiedad de las minas se concedía por tiempo ilimitado, bajo condición de trabajarlas y de explotarlás de acuerdo a las normas de ese código, (artículo 4º); las minas y placeres forman un inmueble distinto del suelo del cual o bajo cuya superficie se encuentren, aunque lleguen a pertenecer a un mismo dueño (artículo 2º). De acuerdo a esta ley - también los extranjeros pueden adquirir la propiedad de las minas, sujetándose a las restricciones que las leyes de la República Mexicana señalan en cuanto a la capacidad de adquirir y, sometiéndose desde luego a las prescripciones de esta ley y a las demás que se llegares a expedir (artículo 6º).

La propiedad minera adquirida de acuerdo a la ley, se transfiere libremente de cualquiera otra propiedad raíz, (artículo 7º); la mina es cosa raíz e inmueble y por lo tanto queda sujeta a las disposiciones del Código Civil del D.F., sobre bienes raíces en cuanto a su enajenación, -- traslación de dominio, hipoteca y demás (artículo 6º).

Con la excepción que se ha señalado al principio de este apartado, este Código mantiene los mismo principios de leyes anteriores: las mi

nas corresponden al Estado, éste las transmite a particulares mediante - concesión; la propiedad queda sujeta a la condición resolutoria de ejecutar trabajos regulares y esta propiedad por considerarla raíz, queda som tida a las reglas de los bienes comunes.

I.4.3.- Ley Minera de 1892.

Esta ley mantiene el principio anterior, al considerar que son - del dueño del suelo los combustibles minerales, así como los aceites y -- aguas minerales, etc., (artículo 4^o); el dominio sobre las minas siguió - perteneciendo a la Nación, como se desprende de los artículos 2^o y 6^o, al establecer el primero para la explotación de las minas se requiere la con cesión previa y, en el segundo o sea el artículo 6^o, dice que el título - primordial de la propiedad minera, será la que expida la Secretaría de Fo mento de conformidad con las prescripciones de esta ley; la propiedad le galmente adquirida era irrevocable y perpetua mediante el pago del imp ues to federal de propiedad, (artículo 4^o); podía hipotecarse de acuerdo con las disposiciones del Código Civil del D.F., (artículo 25); el nuevo im pu esto que reportaban las concesiones mineras era el federal de propiedad (artículo 28) y la falta de pago constituía la única causa de caducidad - de las propiedades mineras, es decir, de las concesiones otorgadas (ar- tí cu lo 29).

Como se puede apreciar, la nueva ley conservó el sistema del Có- digo de 1884, por lo que respecta a la propiedad minera y solo cambió el procedimiento de amparo de la mina que consiste, ya no en la obligación - de trabajar y laborar la mina, sino en el pago del impuesto federal de -- propiedad.

El sistema del pago del impuesto para amparar la mina está de --- acuerdo con los principios liberales entonces im per an tes, que reconocían amplia libertad a la iniciativa individual.

Esos principios se reflejan en el artículo 22 que categóricamen- te expresa: "cumpliendo con el reglamento de policía y seguridad, los due ños gozarán de completa libertad de acción industrial para trabajar de la

manera que mejor les convenga, activando, retardando o suspendiéndolo por más o menos tiempo sus labores; empleando en ellas el número de operarios que quieran y en el punto que les parezca más oportuno.

El cambio del sistema de amparo de las minas (pago de impuestos en lugar de explotarlas), no modifica para nada el carácter real del derecho sobre la mina, ni hace que éste deje de ser un inmueble para convertirse en derecho personal, como pretenden los que opinan que no es derecho real el que otorga la concesión cuando está sujeta a la condición resolutoria de que se trabaje la mina.

I.4.4.- Ley Minera de 1909.

Esta nueva ley continúa manteniendo el sistema anterior en sus puntos fundamentales, a saber: considera del dominio directo de la nación las minas de oro, plata y los demás metales señalados en el artículo 1º; reconoce como de la propiedad exclusiva del superficiario las materias señaladas en el artículo 2º, determina que la propiedad se adquiere originalmente de la nación previa denuncia y concesión (artículo 11); que para mantener la propiedad es preciso pagar el impuesto so pena de caducidad (artículo 51) que la propiedad minera está regida además de los preceptos de esa ley, por las disposiciones del Código Civil del D.F., relativas a la propiedad común y a su desmembramiento (artículo 3º); reconoce que sobre esa propiedad se pueden constituir gravámenes que afecten o transmitan la propiedad de los fundos mineros o se afecten derechos reales de los mismos, (artículo 82-II); y que las empresas de minas y los contratos que tengan por objeto la enajenación y explotación de las mismas se consideren actos mercantiles sujetos a las disposiciones del Código de Comercio (artículo 79).

Debe hacerse notar que esta ley es la primera en designar con la expresión dominio directo el derecho que corresponde a la nación sobre el subsuelo metalífero.

La ley que se viene comentando, sigue conservando también los principios tradicionales, característicos del sistema dominial, es decir,

la propiedad de las minas corresponde por dominio directo a la Nación, ésta la transmite a los particulares mediante concesión, la propiedad de la mina, regida por las disposiciones de los bienes inmuebles y sobre ella - pueden constituirse derechos reales, ya limitados, como el usufructo, ya de garantía, como la hipoteca; la transmisión se hace bajo la condición - resolutoria de pagar el impuesto respectivo.

Sin embargo, es importante precisar que, no obstante que tanto - en el Código de 1884 como en la Ley de 1892, señalan expresamente que la propiedad de las minas se otorgaba por tiempo ilimitado según la primera y en forma perpetua e irrevocable según la segunda, dichas disposiciones resultan inconstitucionales, en virtud de que, como ya se ha señalado -- las minas que se encuentran dentro del territorio nacional, son patrimonio de la nación y ésta en ningún momento puede desprenderse de su patrimonio, pues como ya sabemos, lo único que transmite a través de las - concesiones son derechos de explotación, pero dichas concesiones siempre estarán sujetas a las modalidades que impongan el interés público, independientemente, de que en las mismas leyes se estableció que la explotación de las minas es de interés público, por lo que desde el momento que las explotaciones de las minas dadas en concesión no satisfagan necesidades de la sociedad, el Estado en ejercicio de su soberanía y para garantizar los derechos de la sociedad puede rescatar los bienes otorgados para su explotación. Por tales razones consideramos que dichas legislaciones son inconstitucionales ya que contravinieron principios elementales de soberanía, y por lo tanto no tenían ninguna realidad jurídica, no obstante que fueron decretadas por el Congreso de la Unión, pero que seguramente éste se encontraba influenciado por las decisiones políticas del - Poder Ejecutivo que en ese entonces representaba el Presidente Porfirio Díaz, quien gobernaba al país en forma dictatorial, con las consecuencias que todos conocemos.

CAPITULO II

EL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL

Es indispensable señalar que a principios del siglo XX la distribución de la propiedad agraria en México caracterizaba a nuestro país como una nación que todavía no salía de la etapa feudal. La reforma liberal del siglo XIX había logrado romper las bases institucionales del monopolio real de la iglesia católica, dando con ello un gran paso en la formación de una sociedad moderna en lo económico.

"Siendo, la desigual distribución de la tierra, -formada desde la colonia hasta principios del siglo XX- uno de los problemas fundamentales que dió origen al movimiento revolucionario de 1910, los constituyentes de 1917, tenían ante sí un problema de capital importancia, del cual tenían la responsabilidad de darle solución a través de la constitución que estaban elaborando..." (1)

Esta solución se vió plasmada en el artículo 27 Constitucional, por tales razones y dado que en éste precepto se encuentran los fundamentos sobre los cuales descansa todo el sistema de derechos que se pueden tener sobre la propiedad raíz comprendida dentro del territorio nacional, resulta imprescindible hacer algunas consideraciones respecto a la interpretación y fundamentos históricos que han hecho los tratadistas al primer párrafo del precepto mismo que estipula:

"La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponden 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".

1.- Derechos del Pueblo Mexicano.- México a través de sus Constituciones. Historia Constitucional de 1847-1947, XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados 1967.- Tomo II, pág. 611.

Previamente, precisa dejar sentado la connotación del término - Nación , para lo cual, de acuerdo con Mendieta y Núñez, quien dice - - al respecto, "que desde el punto de vista técnico, la Nación es un concepto sociológico de índole imminente subjetiva. No puede concentrarse en ninguna cualidad especial, es, como afirma Jellineck, una formación de carácter histórico-social. Desde luego la Nación está formada por un grupo de hombres entre los cuales existen diversos lazos que los unen: el lenguaje, la raza, la religión, el territorio, pero ni cada uno de esos lazos ni todos ellos agrupados bastan para determinar a una Nación, porque las hay como la judía que carecía de territorio -actualmente Palestina- otras en las cuales el lenguaje no es uno mismo en todos los grupos de población que las constituyen en cuanto a la raza y a la religión y casi todas las modernas, se encuentran constituidas por hombres de diferentes razas y de distinta religión"(2).

Para Renan:"una Nación es un alma, un principio espiritual; y pondera la esencia subjetiva del concepto.

Una Nación, dice este escritor, es una gran solidaridad constituida por el sentimiento de los sacrificios que se han hecho y de los que está dispuesto a hacer todavía. Supone un pasado; se resume sin embargo, en el presente, por un hecho tangible: el consentimiento, el deseo claramente expresado de continuar la comunidad de vida.

La existencia de una Nación es, perdonadme esta metáfora, un plebiscito de todos los días, como la existencia del hombre es una afirmación perpetua de vida.

Una gran agregación de hombres, sana de espíritu y ardiente de corazón, crea una conciencia moral que se llama una Nación" (3).

2.- Mendieta y Núñez, Lucio. El Sistema Agrario Constitucional.- México 1975, Ed. Porrúa, pp. 6-7.

3.- Citado por Mendieta y Núñez, Op. cit. pág. 6.

Jellineck, siguiendo a Renan define a la Nación diciendo que: --- "es una variedad de hombres entre los cuales existe una serie de elementos culturales propios, comunes a todos y un pasado histórico común, mediante el cual llegan a advertir sus diferencias con todos los demás grupos" (4).

De lo anterior, Mendieta y Nuñez concluyen: "desde este punto de vista científico, nuestra República Mexicana está constituida por diferentes naciones; cada uno de los grupos indígenas que viven en ella, separados por su lenguaje, por su raza, por sus tradiciones, por su propia cultura, de la población de cultura europea, es una Nación y por lo mismo, es un error atribuir un derecho a lo que no existe" (5).

La palabra Nación, en el artículo 27 Constitucional debe tomarse (aún cuando técnicamente no lo es), como sinónimo de Estado. Sólo el -- Estado mexicano, sujeto de derechos, puede atribuirse la propiedad de -- las tierras y aguas a que alude el primer párrafo del artículo a que venimos haciendo referencia. No obstante lo anterior, será conveniente considerar que el Estado no es otra cosa que la personificación de la Na-- ción a través del cual ejerce todas las obligaciones y derechos que deba desarrollar.

Establecido el concepto de Nación, contenido en el primer párrafo del artículo 27, pasamos ahora a comentar las diversas interpretaciones y fundamentos que han dado los autores al párrafo en estudio.

Partimos de los fundamentos expuestos en la Iniciativa del proyecto del artículo 27, presentado ante el Congreso Constituyente de Querétaro por varios diputados (6), en la sesión del día 25 de enero de 1917.

4.- Jellineck, George. Teoría General del Estado, trad. de Fernando de los Ríos U. Madrid, 1914, pág. 148, citado por Lucio Mendieta y Nuñez en Op. cit. pág. 7.

5.- Mendieta y Nuñez, Lucio, Op. cit. pág. 15.

6.- Rouaix Pastor, Julián Adame, Lic. D. Pastrana, J., Pedro A. Chapa, - José Alvarez, José N. Macías, Porfirio del Castillo, Federico E. Ibarra, Rafael L. de los Ríos, Alberto Terrones B., S. de los Santos, Jesús de la Torre, Silvestre Dorador, Dionisio Zavala, E. A. Enríquez, Antonio Gu-tiérrez, Rafael Martínez de Escobar, Rubén Martí.

En este punto, conviene precisar que los conceptos insertos corresponden al Lic. Andrés Molina Enriquez, como lo explica el Ing. Pastor Rouaix, en el sentido de haberse visto obligado a encomendar la redacción de los motivos de esa iniciativa a este escritor, en razón de que en esa época se distinguía como uno de los jurisconsultos eruditos en la legislación colonial, por lo que, apegado a la tradición jurídica, buscó los fundamentos del artículo 27 en el derecho absoluto de propiedad que se atribuía a los Reyes de España sobre las tierras, aguas y accesiones; todo lo cual resultante del descubrimiento y conquista de esas tierras y aguas apoyado en el derecho divino de los monarcas.

"El artículo 27 tendrá que ser el más importante de cuantos contenga la Constitución que el H. Congreso viene elaborando. En ese artículo tiene por fuerza que sentarse los fundamentos sobre los cuales deberá descansar todo el sistema de los derechos que puedan tenerse a la propiedad raíz comprendida dentro del territorio nacional. Porque en el estado actual de las cosas, no será posible conceder garantía alguna a la propiedad, sin tener que determinar con toda precisión, los diversos elementos que la componen, dado que dichos elementos corresponden a los elementos componentes de la población nacional y en la revolución que felizmente concluye, cada uno de éstos últimos ha levantado para justificación de sus actos, la bandera de la propiedad en demanda de protección para sus respectivos derechos, habiéndolo por lo tanto, variadas banderas de propiedad que representan intereses distintos.

La propiedad, tal cual ha llegado hasta nosotros, se formó durante la época colonial y es extremadamente compleja. El principio absoluto de la autoridad del Rey, dueño de las personas y de los bienes, el carácter de precaria: todo podía ser de dichos súbditos, en tanto que la voluntad del Rey no dispusiera lo contrario. La necesidad de coordinar los intereses de los varios elementos constitutivos de las colonias, hizo que los reyes españoles dieran al principio supremo de su autoridad sobre todos los bienes raíces de las expresadas colonias, la forma del derecho de propiedad privada, el rey era, en efecto, el dueño a título privado, de las tierras y aguas como cualquier particular puede

disponer de los bienes de su patrimonio, pero dentro de ese derecho de disposición, concedía a los pobladores ya existentes y a los nuevamente llegados, derechos de dominio...

Por virtud precisamente de existir en dicha legislación colonial el derecho de propiedad absoluta en el rey, bien podemos decir -- que ese derecho ha pasado con el mismo carácter a la Nación. En tal -- concepto, la Nación viene a tener el derecho pleno sobre las tierras y aguas de su territorio y sólo reconoce y otorga a los particulares, el dominio directo en las mismas condiciones en que se tuvo por los mismos particulares durante la época colonial y en las mismas condiciones en que la República después lo ha reconocido y otorgado" (7).

No obstante, la erudición del autor de los motivos, fue ineficaz para proporcionar los fundamentos históricos de nuestra Nación; -- tanto así que el propio Pastor Rouaix comentó lo siguiente:

"... Seguramente si los diputados que formamos el artículo, hubiéramos dispuesto de tiempo bastante para redactar la exposición, no hubiéramos tomado como apoyo jurídico de nuestras reformas el derecho de conquistar, que no había sido más que un despojo en suprema escala y precisamente sus efectos los trataba de arrancar y destruir la revolución popular que representábamos en aquellos momentos;...

Nos hubiera bastado --continúa diciendo el Ing. Pastor Rouaix-, la consideración de que un Estado como representante directo y organizado del conglomerado humano que forma una nacionalidad, tiene facultades y derechos ingénitos superiores a los que individualmente puede tener cada uno de los habitantes y por lo tanto, sin el apoyo artificial de tradiciones injustas, han tenido y tienen autoridad bastante para -- imponer a la propiedad privada las modalidades, limitaciones y reglamentos que exige la utilidad social, la que está muy por encima de los intereses particulares" (8).

7.- F. Palavicini Félix. Historia de la Constitución de 1917, Tomo I, Consejo Editorial del Gobierno del Estado de Tabasco, México, 1980, -- págs. 611-613.

8.- Rouaix Pastor. Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución de 1917. Gobierno del Estado de Puebla 1945, pág. 144.

Partiendo del principio de soberanía que es propio de toda Nación libre e independiente, el congreso representativo del pueblo mexicano, estaba investido de todos los poderes para expedir la Constitución que como ley fundamental regiría los destinos del país y por esto pudo, como lo hizo, redactar el primer párrafo del precepto, sin que ello implique afirmación alguna de nuestra parte, en el sentido de que en virtud de la soberanía y solamente por ella, pudo legislar como lo hizo, toda vez que el constituyente, como todos los legisladores, se encontró sujeto a las reglas universales que predominan en la formación de la ley.

Vale decir sí, ciertamente, el constituyente de Querétaro era el representativo de la soberanía Nacional; pero solamente esto y no más; de donde se infiere que al aplicarla, lo hacía en ejercicio de la potestad depositada en todos los congresistas por el pueblo; pero de ello no puede inferirse que lo hubiera hecho al margen y por encima de la tradición y los fenómenos históricos del pueblo.

Sobre la propiedad originaria, Ignacio Burgoa, dice: "... en un correcto sentido conceptual la propiedad originaria implica el dominio eminente del Estado sobre su propio territorio, consiste en el imperio, autoridad o soberanía que dentro de sus límites ejerce. La propiedad originaria de que habla el párrafo primero del artículo 27 Constitucional significa la pertenencia del territorio nacional a la entidad estatal como elemento consubstancial e inseparable de la naturaleza de ésta.

En síntesis, el concepto de propiedad originaria empleado en el primer párrafo del artículo 27 Constitucional, equivale en realidad a la idea de dominio eminente, o sea al imperio, soberanía o autoridad que el Estado, como persona política y jurídica ejerce sobre la parte física íntegramente de su ser: el territorio" (9).

9.- Burgoa Orihuela, Ignacio. Las Garantías Individuales, México, Ed. - Porrúa, págs. 479-480.

En diverso sentido, Mendieta y Núñez expresa el concepto de que se viene hablando con un criterio finalista al establecer que la norma en estudio en razón de su texto tiene su más firme apoyo en la doctrina de la propiedad como función social tanto como en la teoría de los fines del Estado.

Su razonamiento es el que sigue:

"Cuando fue redactado el artículo 27, los conceptos sobre el -- fundamento del derecho de propiedad habían evolucionado en forma tal, -- que la teoría del derecho natural de todo hombre a la tierra necesaria para su subsistencia y de la teoría del derecho del hombre sobre el pro ducto de su trabajo personal, se había llegado a la teoría de la utilidad social, generalmente aceptada hasta ahora y que consiste en afirmar que la propiedad privada es, por hoy, la manera más eficaz de utilizar -- la tierra porque induce al propietario a explotarla en la mejor forma -- posible, y al hacerlo, no solamente llena sus propias necesidades, sino también las de la sociedad" (10).

Por lo tanto, si este es el fundamento del derecho de propiedad para el escritor que se está citando, resulta clara la facultad del Estado para conformar el aprovechamiento de la tierra y si se apoya a su vez en Charles Gide, al expresar que "si este es el último fundamento -- del derecho, ya no es valuarte del individualismo; el individuo ya no -- es propietario para sí mismo sino para la sociedad" (10).

De este modo, "la propiedad deja de ser absoluta en el sentido como fue entendida en el derecho romano, para pasar a representar una -- función social.

10.- Mendieta y Núñez, Lucio. Op. cit. págs. 29-31.

11.- Gide, Curso de Economía Política, Segunda Edición, París, 1916, -- pág. 519, citado por Mendieta y Núñez, Lucio. Op. cit. pág. 30.

Por esto es que puede afirmarse que la propiedad es función social, y corresponde al Estado la vigilancia de esa función que implica su intervención en el reparto equitativo de la tierra y de las riquezas naturales, lo mismo que en su aprovechamiento" (12).

La transcripción de los conceptos anteriores, se realiza en acatamiento a la seriedad profesional; pero no se adoptan los criterios -- puesto que como es bien sabido la auténtica versión se refiere, no tanto a la distribución de la propiedad, sino a su constante utilización: no mantener inactiva la propiedad, lo mismo sea referente a la tierra -- que a otra naturaleza de bienes, como ha sido aplicada por el Estado mexicano en reiteradas ocasiones de las que vale mencionar la expropiación petrolera.

En orden a los fines del Estado, comenta Mendieta y Núñez que -- Jellineck la señala como: la afirmación de su propia existencia; de la seguridad y desenvolvimiento de su poder, lo mismo que acerca de la necesidad de establecer el derecho, ampararlo y favorecer la cultura, problemas éstos que sólo a él corresponde. Igualmente en relación con los fines del Estado, los señala como aquéllos que deben procurar al hombre la capacidad necesaria para perfeccionar su existencia.

De este modo, asienta Mendieta y Núñez, el libro que venimos -- mencionando, "...En la moderna teoría sobre el derecho de propiedad y -- en la teoría de los fines del Estado, se encuentra entonces ese principio superior de justicia que se buscó en la legislación colonial, para fundar los postulados del artículo 27 Constitucional. En efecto, sin necesidad de investir al Estado de un derecho de propiedad absoluta sobre las tierras y aguas que se encuentran dentro de los límites del territorio nacional, es indudable que tiene sobre ellas el dominio eminente y siendo la propiedad una función social, está capacitado para ejercer sobre ella la vigilancia necesaria y para intervenir directamente con el objeto de que esa función social se cumpla de una manera satisfactoria en relación con los fines del Estado.

12.- Ibidem pág. 30.

El autor concluye que para cumplir sus fines y ejerciendo la -
vigilancia de la función social que es la propiedad privada, el Estado
mexicano tiene el dominio eminente sobre el territorio y el derecho de
intervenir en la distribución y aprovechamiento de las tierras y de --
las riquezas naturales así como el de imponer a la propiedad privada -
las modalidades que dicte el interés público. Ante este principio supe-
rior de justicia social, deben ceder todos los derechos privados cual-
quiera que sea su fundamento" (13).

II.1.- ANTECEDENTES EN LAS CONSTITUCIONES SOBRE MINERIA.

Según se lleva dicho en el capítulo primero, en las constitu--
ciones anteriores a la de 1857, no existen textos expresos sobre mine-
ría; inclusive al tiempo de promulgarse esta carta fundamental, las --
previsiones del constituyente no llegaron a legislar al respecto.

Es hasta 1873 cuando al reformarse la fracción X, correspon- -
diente al artículo 72 de esta constitución, se faculta al Congreso de
la Unión para legislar en el ramo de minería y se expiden consecuen-
te las Leyes Mineras de 1884, 1892 y 1909 que constituyen los ante-
cedentes del derecho legislado con los que se encuentran los autores -
de la Carta de Querétaro.

Y en tales ordenamientos de 1884, 1892 y 1909, se fijan siste-
máticamente las reglas para la explotación de los recursos minerales y
se dan las diversas medidas que más adelante habrán de comentarse.

Es importante explicar que ni en los razonamientos hechos por
la Secretaría de Fomento en su iniciativa al Congreso ni en los formu-
lados por la Comisión de Puntos Constitucionales para someterla a deba-
te, se expusieron los fundamentos del Estado para la expedición de - -
esas leyes.

13.- Ibid, Op. cit. pág. 31.

Simplemente se hace alusión a la necesidad de unificar la legislación minera en vista de la diversidad de leyes que existían en el país con criterios diferentes y se hace notar la significación económica que representaba para la Nación la explotación de los minerales, ya que de este hecho la Nación habría de procurarse fondos públicos que eran necesarios para incrementar el erario con más ingresos, con la oportunidad de industrializar al país mediante las facilidades que se ofrecían a la inversión extranjera.

No se hizo valer el razonamiento que debe estimarse el válido, acerca de que correspondiendo el ejercicio de la soberanía al Congreso de la Unión, era natural la actitud legislativa en una rama tan importante como la de minería, puesto que son los recursos minerales entre otros, una de las manifestaciones del ejercicio de la soberanía del Estado al implementar las medidas conforme a las cuales podrían explotarse.

Dicho en otra forma, no debieron ser simples razonamientos de unificación del derecho en el ramo de minería ni conveniencias económicas, las determinantes de la actividad legislativa sino la de manifestar los poderes públicos, las condiciones de aprovechamiento de esos bienes sujetos a la decisión de los poderes públicos de modo tal que, en todo tiempo la Nación prevalezca por sobre los intereses particulares por interesantes que ellos parezcan.

II.2.- DOMINIO DIRECTO DE LA NACION SOBRE LOS RECURSOS NATURALES.

Doctrinalmente mucho se ha especulado acerca del dominio que el Estado ejerce sobre el suelo y subsuelo de su territorio. Eminentes estadistas de Derecho Minero han elaborado diversas doctrinas y teorías para determinar la naturaleza jurídica del dominio que corresponde al Estado como ente de Derecho Público sobre la propiedad minera.

En efecto, si se considera a la propiedad minera como la que se ejerce sobre las substancias minerales, una vez localizadas, sea en el suelo o subsuelo y constituyen bienes objeto de apropiación, como una -

manifestación del dominio del hombre sobre dichos bienes, considerados en concreto, resulta pues, necesario determinar si los minerales son -- una accesión del suelo o constituyen una propiedad independiente de la superficie, concepto que ha variado según sea la tendencia política minera que cada Estado establezca.

Para explicar la propiedad minera y el derecho de explotación minera, vamos a citar en forma enunciativa las diversas teorías de autores que sostienen cada uno de ellos una concepción del derecho de propiedad en general y del que atribuyen al Estado. Dichas teorías según Puyuelo (14), pueden reducirse a tres, con variantes dentro de cada una de ellas.

Carbonell (15) distingue cinco sistemas: 1º.- El de accesión; - 2º.- El de la ocupación; 3º.- De la regalía; 4º.- De la regalía de minas; y 5º.- De la res nullius.

Solf y Muro (16) distingue dos sistemas: 1º.- El que parte de la unidad de la propiedad del suelo y del subsuelo y 2º.- El que distingue y separa la propiedad del uno del otro; el primer sistema es el de la accesión; el segundo sirve a su vez de base a otros dos: el del derecho dominical o del señorío del Estado y el de res nullius, o sea el de la ocupación.

Analizando las teorías dice Puyuelo:

"El sistema de accesión es el que prevaleció en el primitivo Derecho Romano y parte de la unidad de la propiedad del suelo y del subsuelo. Esta teoría ha sido sostenida por Lefebvre de la Planché, los Fisiócratas Adam Smith, Juan Bautista Say y principalmente Dunoyer. En Es

14.- Puyuelo, Carlos. Derecho Minero: Doctrina, Legislación y Jurisprudencia, Ed. Revista de Derecho Privado, Madrid, 1954, pág. 5.

15.- Carbonell, José. Curso de Economía Minera, citado por Puyuelo, Op. cit. pág. 5.

16.- Solf y Muro. Dominio de las Minas, Sección del Curso Civil de Minería, citado por Puyuelo, Op. cit. pág. 6.

paña, principalmente por Sánchez Roman" (17).

Según estos autores -dice Joaquín Girón , " la propiedad de las minas pertenece a quien tiene ese derecho sobre la superficie que - cubre tales riquezas, admitiendo como principio aquél que se expresa diciendo: *cujus est solum ejus est a coelo usque ad inferos*; se trata, -- pues, de una accesión de la superficie" (18).

"Según Sánchez Roman, los fundamentos de esta teoría son: 1ª.- Que se apoya en un profundo respeto a la propiedad; 2ª.- Porque aún reputándose la propiedad minera como frutos extraordinarios, entra de -- lleno su disfrute dentro del derecho de accesión, uno de los que forman el cuadro de los dominicales, ya que en toda accesión cede en beneficio del dueño de lo principal; 3ª.- Porque sólo esta solución guarda armonía con las leyes civiles reconocidas como justas para determinar el -- contenido de los derechos que el dominio atribuye al propietario; 4ª.- Porque no indaga esta teoría el pensamiento del propietario de la superficie al tiempo de adquirirla; y 5ª.- Porque no es obstáculo al desarrollo de la industria minera, pues si el labrador por sus hábitos se muestra indiferente u opuesto a la explotación de minas, su indiferencia se remedia con la asociación y estímulo de un minero y su oposición y resistencia con una buena ley de expropiación forzoza por utilidad pública interesada en la explotación de las fuentes de riqueza nacional"(19).

Las objeciones hechas a esta teoría pueden resumirse a tres:

- 1.- No se asienta en ningún fundamento filosófico.
- 2.- Carece de base económica.
- 3.- Es contraria al interés de explotación.

17.- Ibidem pág. 6.

18.- Joaquín Girón y Arcos, El Derecho de Minería, Revista Semanal de -- Legislación y Jurisprudencia, citado por Puyuelo. Op. cit. pág. 6.

19.- Ibidem pág. 7.

"Mirabeau (Honorato Gabriel Riquetti, Conde de Mirabeau), en un famoso discurso ante la Asamblea Constituyente Francesa de 1791, combatió esta teoría con las palabras siguientes: "Si el interés común y la justicia son fundamentos de la propiedad, el interés común y la equidad no exigen que las minas sean una accesión de la superficie. El interior de la tierra no es susceptible de una división; las minas por su naturaleza irregular, lo son todavía menos. En cuanto a la superficie, el interés de la sociedad es que las propiedades sean divididas, interés -- que, al contrario, en el interior de la tierra se encamina a rendirlas por lo que las legislaciones que admitieran dos clases de propiedades -- accesorias la una de la otra, de las cuales la una sería inútil por razón de que no tendría a la otra por base y medida, serían absurdas", -- añadiendo que "no hay ninguna mina que sobre poco más o menos corresponda físicamente al suelo de tal propietario" (20).

Otra objeción de Puyuelo es en el sentido de ser "la misma naturaleza la que ha hecho patente la diversidad de valor que hace inadmisible la afirmación en que el suelo sea lo principal y el subsuelo lo accesorio, pues con rara generalidad los grandes yacimientos de minerales de las substancias de mayor valor y de más intereses para la industria se encuentran en terrenos de nulo o escasísimo valor agrícola, en que -- la vida vegetal apenas si tiene existencia y en los que resulta con evidencia que no deja lugar a duda, que en manera alguna puede reputarse -- al mineral como lo accesorio sino que es y con mucha diferencia lo principal de que todos los aspectos en que se considere" (21).

Las otras teorías que tratan de justificar la propiedad minera, se basan en la distinción entre el suelo y el subuselo, siendo independientes el uno del otro y pudiendo pertenecer a distintos dueños. Estas teorías se reducen a dos: El sistema de la ocupación y el de la regalía o dominio del Estado.

"Girón y Arcos, señala como características de la teoría de la ocupación las siguientes: 1ª.- Considera que las minas no explotadas --

20.- Ibidem, pág. 8.

21.- Ibidem, pág. 8.

son cosas comunes y que nadie con más derecho a ellas que el que ha hecho trabajos de investigación que han producido como resultado el descubrimiento de dicha riqueza; 2^a.- Para evitar colisiones preceptúa que el que descubre una mina debe justificarlo, y el primero ponga el hecho en conocimiento de la autoridad competente gozará de prelación respecto de cualquier otro investigador; 3^a.- El reconocimiento de la propiedad minera que haga el Estado debe limitar el radio hasta donde horizontalmente puede el minero extender sus trabajos; 4^a.- En consecuencia, se impone al minero la obligación de respetar el suelo, plantaciones, edificios, etc.; 5^a.- Los minerales que hayan en la superficie son propiedad del superficiario no por cesión que le haga el Estado, sino como accesorios inseparables de la propiedad del suelo; 6^a.- Cuando para ello sea necesario practicar las labores, se podrá aplicar la ley de expropiación forzosa; 7^a.- Como la superficie del terreno pierde valor con la explotación, es preciso que el minero pague un canon anual al dueño de la superficie y 8^a.- El Estado, fundado en el mismo título en que se apoya para exigir impuestos directos sobre los rendimientos que se obtengan de las minas; pero si las minas no se explotan se exigirá otro -proporcional a las superficies que el Estado ha reconocido" (21).

Estas características de la teoría que se comenta, se basa en la noción que sus defensores tienen del Estado y del margen que se reconoce a su actividad y a la intervención en la vida de la sociedad.

En una palabra, según la teoría, el Estado no tiene más misión que realizar el Derecho, estando el cumplimiento de los demás fines humanos atribuidos a las diversas entidades o sociedades fundadas por el hombre para su realización .

Un último sistema de los clasicamente enunciados por la mayoría de los tratadistas sobre la propiedad minera es el sistema regalista o del dominio eminente del Estado. Esta ha sido una doctrina nacida en el Derecho Romano, desarrollada durante el feudalismo y definida en las épocas de las monarquías absolutas, que posteriormente ha experimentado en tiempos modernos diversas modificaciones.

21.- Girón y Arcos, citado por Puyuelo, Op. cit. pág. 9.

Esta teoría fue definitivamente construída por Luis XIV al declarar en sus Ordenanzas de 1603, que ninguno de nuestros derechos está tan bien cimentado como el de la *nouvance* (dependencia federal) directa y universal que tenemos sobre todas las tierras de nuestro Reyno y aplicando este criterio a la propiedad minera afirman los partidarios de tal doctrina, que originariamente el subsuelo pertenece al Estado, - el cual tiene un dominio eminente sobre el mismo, dominio que tiene carácter civil y que el Estado puede transmitir por los medios que reconoce el Derecho .

Parten de las bases siguientes, según Girón y Arcos: Todo lo -- que hay en nuestro planeta es de la humanidad, y como el Estado es su - representante, a él pertenece todo cuanto no se haya ligado íntimamente al individuo, o dicho en otros términos, todo lo que no está atribuído especialmente al dominio de nadie, porque nadie lo ha incluido en su patrimonio, pertenece al dominio del Estado representante de la colectividad.

También se señala como fundamento de esta teoría el ser un principio reconocido por todos los derechos positivos, el de que todas las cosas que no tienen dueño conocido, todas las cosas *nullius*, así como - las cosas abandonadas, las *res derelictae*, corresponden a la soberanía territorial del Estado, el cual como representante de la colectividad, -- ejerce también su dominio sobre aquéllas cuya propiedad no está bien determinada, para evitar las colisiones que en otro caso surgirían inevitablemente entre los intereses contrapuestos; por ello, estando las - minas en la situación de cosas *nullius*, corresponde originariamente su dominio al Estado.

Finalmente, examinadas las teorías que pudieramos llamar clásicas en cuanto al fundamento y naturaleza de la llamada propiedad mine--ra, el estudio de las modernas legislaciones en esta materia ha dado lugar a diversas interpretaciones que constituyen variantes o nuevos as--pectos de la teoría clásica del dominio eminente del Estado sobre el -- subsuelo nacional y que trata de precisar cuál es la naturaleza jurídica de las minas. Diversos autores, en particular italianos que han - -

que han afrontado dicho estudio concuerdan en que las leyes modernas -- que regulan esta materia, la ley italiana de 29 de julio de 1927, e -- igual puede decirse de la Española de 1944, están informadas del sistema dominical, pero difieren en la manera de entender la dominialidad y -- sostienen diversas teorías.

Algunos entienden que la riqueza minera es cosa aparte de los -- bienes del Estado, estando únicamente sujeta a pública administración; otros que la ley ha llevado a cabo la apropiación de todo el subsuelo -- nacional incluyendo, por tanto, las minas entre los bienes del dominio de propiedad pública; y otros, entre los que se encuentra Dante Calegari, entienden que las minas pertenecen al Estado, el cual las adquiere en el momento del descubrimiento, pero encontrándose entre los bienes -- del patrimonio disponible.

Una teoría interesante, por la construcción ingeniosa que representa, dice Puyuelo, es la sostenida por Vitta. Este piensa que la nueva Ley Italiana no ha producido la general apropiación del subsuelo en favor del Estado, el cual continúa perteneciendo a los particulares. -- Al Estado corresponde únicamente el derecho de ejecutar directamente la investigación y aún la explotación directa de las minas y de conceder a terceros idóneos permisos de investigación y explotación. En esta facultad está, según dicho autor, la sustancia del derecho del Estado sobre las minas, cuya naturaleza jurídica es "la de un derecho real consistente en una servidumbre de excavación activa sobre la finca privada", (22) ó sea que el derecho del Estado sobre las minas participa de la naturaleza de un *ius in re aliena*.

Ahora bien, expuestas las diversas doctrinas respecto de la naturaleza jurídica de la propiedad minera, corresponde ahora, determinar el significado de dominio directo, que el artículo 27 de nuestra Carta fundamental establece en favor de la Nación. Al respecto han surgido diversidad de criterios para determinar la naturaleza jurídica de esa institución; sin embargo, si tomamos en cuenta la exposición de motivos -- que plantearon los Constituyentes del 17, pudiéramos encontrar en forma

23.- Ibidem, Op. cit. pág. 18.

inmediata la connotación de dicha expresión, de la cual el Ing. Pastor Rouaix explica: "la fracción X contuvo otro de los principios más trascendentales para el futuro de la patria, al establecer como bases constitucionales el derecho de propiedad absoluta de la Nación sobre todos los recursos minerales y sustancias que ocultara el subsuelo, distintos de los componentes naturales de las tierras, incluyendo entre ellas el carbón de piedra, el petróleo y los carburos de hidrógeno similares a él. Esta disposición era sólo la confirmación constitucional de una propiedad indiscutible que había figurado en la legislación colonial desde la conquista y que había regido a la República Mexicana en la totalidad de sus preceptos hasta el año de 1884, cuando combinaciones torcidas de un gobierno protector a los terratenientes en lo referente al carbón y al petróleo, cambió el sistema por medio de una simple ley dictada por el Congreso. ley que seguramente estaba afectada de nulidad original, - pues ningún gobierno puede tener facultades para ceder en general y perpetuamente los derechos que corresponden a una Nación sobre los bienes que forman y han formado siempre el acervo de su patrimonio.

Para impedir en el futuro abusos semejantes, propusimos y el -- Congreso de Querétaro aceptó de plano, que en el artículo 27 Constitu-- cional constara una enumeración completa de los bienes de la Nación so-- bre los que ejercía, además del dominio eminente, el dominio directo, y de los que jamás podrían desprenderse, porque se hacía constar su carácter de inalienable e imprescriptible y sólo podrían conceder la explota ción de ellos a particulares y sociedades mexicanas mediante concesio-- nes que fijaran las leyes" (24).

El Dr. Andrés Serra Rojas, al referirse al dominio directo de -- la Nación sobre el subsuelo, relaciona los párrafos cuarto y sexto del Artículo 27 Constitucional, con el 2ª fracción II y el artículo 15 de -- la Ley General de Bienes Nacionales; y al ocuparse de los caracteres -- del dominio directo, considera que éste se refiere a una propiedad defi nida sobre las sustancias minerales. Este tipo de propiedad corresponde

al sentido moderno de ella como una función social" (25). Este criterio lo apoya en la siguiente ejecutoria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

"...Si bien la propiedad minera adquirida al amparo de la Ley de junio de 1892, era irrevocable y perpetua mediante el pago del impuesto federal de la propiedad, no debe entenderse en términos absolutos, sino limitada por las disposiciones de la Ley de Minas; y tan es así, que el propietario no podrá efectuar la explotación de la mina, si no mediante la concesión respectiva y en los mismos términos de los artículos 2º y 3º de la citada ley, ni de efectuar trabajos de exploraciones o explotaciones sino sujetándose a las disposiciones reglamentarias respectivas; de lo cual se deduce claramente que no obstante los términos del título minero, la Nación conservaba el dominio eminente sobre el fondo, dominio que no es otra cosa que la soberanía que la misma Nación asumió desde el acta constitutiva de 31 de enero de 1824, no rescata su otigen desde el dominio español sino arrancado desde los primeros pobladores del territorio; lo cual establece la Nueva Constitución en el párrafo I del Artículo 27 cuando dice: que la propiedad de las tierras y aguas corresponde originariamente a la Nación... y cuando en el párrafo IV del mismo precepto establece: corresponde a la Nación el dominio directo de todos los minerales etc., debiendo advertirse que el dominio directo no es más que una consecuencia inmediata y directa del dominio eminente, o sea la efectividad, en el ejercicio de la soberanía que corresponde a la Nación; estos principios, contenidos en todas las leyes mineras fueron elevados a la categoría de precepto constitucional y su aplicación no es retroactiva, porque la garantía que contiene el artículo 14 de la Constitución, es que a ninguna ley se dará efecto retroactivo, pero no que puedan dictarse leyes retroactivas. En las minas, el dominio directo corresponde a la Nación y el dominio útil al concesionario; así, el que indebidamente explota un fondo 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 el de la exclusiva jurisdicción de los tribunales federales, puesto que está de por medio el dominio directo de la Nación..." (26).

Por estas consideraciones puede afirmarse que de modo especial sobre los recursos minerales, la Nación ejerce su soberanía en las condiciones y términos plasmados en el párrafo cuarto del artículo 27 Constitucional; es decir, en cuanto corresponde a la Nación el dominio directo de todos los minerales y por ser inalienable e imprescindible el dominio de la Nación, se concede a los particulares el derecho a usarlos y aprovecharlos mediante concesiones otorgadas por el Estado a los particulares o las sociedades que ellos constituyan conforme a las leyes mexicanas.

Se advierte con claridad la diferencia entre las dos instituciones plasmadas por una parte en el primer párrafo y por otra en el sexto en el sentido de que en aquél se habla del dominio a los particulares de las tierras y de las aguas para construir la propiedad privada y en este, la inalienabilidad e imprescriptibilidad se refieren al uso y aprovechamiento de los minerales de que se viene hablando y descrito en el párrafo cuarto de la norma.

II.3.- PARRAFO IV DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.

Es importante señalar que este párrafo tal como aparece ahora en el artículo 27 Constitucional, en el proyecto que de dicho precepto presentó el grupo de diputados que encabezaba el Ing. Pastor Rouaix, al Congreso en la sesión celebrada el día 25 de enero de 1917, aparecía en la fracción X, y al ser aprobado el artículo en cuestión dicha fracción pasó al párrafo que conocemos actualmente.

Considero oportuno, resaltar los argumentos que se expusieron con motivo de dicho proyecto, concretamente en lo que se refiere al párrafo al que me refiero, lo que transcribo en la parte conducente:

26. Semanario Judicial de la Federación. Tomo 25, págs. 2292 y 2293.

"...El derecho de propiedad así concebido, es considerablemente adelantado, y permite a la Nación retener bajo su dominio, todo cuanto sea necesario para el desarrollo social, como las minas, el petróleo, - etc., no concediendo sobre esos bienes a los particulares, más que los aprovechamientos que autoricen las leyes respectivas. La primera parte del texto que proponemos para el artículo 27, da clara idea de lo que exponemos, y las fracciones X y XI, expresan con toda precisión los derechos reservados. La principal importancia del derecho pleno de propiedad de la proposición que hacemos atribuye a la Nación, no está, sin embargo, en las ventajas ya anotadas, con ser tan grandes, sino que permitiera al gobierno, de una vez por todas resolver con facilidad la parte más difícil de todas las cuestiones de propiedad que entraña el problema agrario ... En efecto, la Nación, reservándose sobre todas las propiedades el dominio supremo, podrá en todo tiempo, disponer de las que necesite para regular el estado de la propiedad total, pagando las indemnizaciones correspondientes...

El proyecto original del párrafo fué el siguiente:

"Artículo 27.-

I.- ...

X.- La Nación se reserva el dominio directo de todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos cualquiera que sea su forma, constituyen depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes del terreno; minerales y sustancias que en todo tiempo tendrán el carácter inalienables e imprescriptibles, y solo podrán ser explotadas por los particulares o sociedades civiles o comerciales, - - constituidas conforme a las leyes mexicanas, mediante concesión administrativa federal y con las condiciones que fijen las leyes correspondientes. Los minerales y sustancias que necesitan concesión para ser explotados, son los siguientes: los minerales de los que se extraiga metales y metaloides utilizados en la industria, como los de platino, oro, plata, cobre, hierro, cobalto, níquel, manganeso, plomo, mercurio, estaño, cromo, antimonio, zinc, vanadio, bismuto, magnesio, azufre, arsénico, -

teluro, estroncio, borio, y los metales raros, los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema, y las salinas formadas directamente por las aguas minerales; los productos derivados de la descomposición de rocas, como el asbesto, el amianto, el talco, cuando afecten la forma de vetas, mantos o bolsas y su explotación necesite trabajos subterráneos, los fosfatos susceptible de ser utilizados como fertilizantes, ya sea en su estado natural o mediante procedimientos químicos, al carbón de piedra y cualquier otro combustible sólido que se presente en vetas, mantos o masas de cualquier forma. El petróleo o cualquier otro carburo de hidrógeno sólido, líquido o gaseoso, ya sea que brote a la superficie o se encuentre en el suelo y las aguas extraídas de las minas".

Aprobado el proyecto del artículo 27 que presentó la Primera Comisión de Constitución, el artículo quedó como sigue:

"Artículo 27.-

...

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 las industrias, los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas. Los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los fosfatos susceptibles de ser utilizados como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólido, líquidos o gaseosos.

El 1º de octubre de 1959, el Ejecutivo Federal envió una iniciativa de reforma a los párrafos cuarto y quinto del artículo 27 y a los artículos 42 y 48 de la Constitución Federal, señalando en la exposición de motivos entre otras cosas lo siguiente:

El derecho del mar ha sufrido modificaciones substanciales desde que se promulgó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en 1917, tanto merced a importantes sucesos como al influjo de nuevas corrientes doctrinales y a la labor de las conferencias internacionales .

El descubrimiento de hidrocarburos y otros minerales en la plataforma continental, los recientes avances técnicos que han permitido la explotación económica de esos recursos naturales y la realidad de que tal plataforma sumergida no es sino la continuación física y geológica del territorio de la Nación, figuran entre las razones que han determinado la creación de nuevas y la modificación de viejas instituciones y categorías jurídicas .

En lo que toca a la conservación y aprovechamiento de los frutos del mar, también ha habido cambios considerables, tanto en el terreno de los hechos como en el de los conceptos. El nuevo movimiento revisionista, manifestado con especial vigor entre los países latinoamericanos y robustecido por la acción política de numerosos estados que alcanzaron su independencia en la postguerra, ha tenido un impacto decisivo en la elaboración del nuevo derecho del mar. En la conferencia de las Naciones Unidas celebrada en Ginebra en 1958, fué cuestionada la validez, o por lo menos el alcance de numerosas instituciones y reglas tradicionales en esta materia .

...Como consecuencia natural, surge ahora para el Estado mexicano la necesidad de adecuar su legislación interna a esta nueva situación internacional. Afortunadamente, la revisión de la legislación mexicana existente y la creación de nuevas, no solo responde al imperativo de conformarla al nuevo Derecho Internacional. La iniciativa de reformas a la Constitución que se presenta concuerda con el interés de México, ya que el país contará con instrumentos jurídicos más eficaces para la defensa de sus derechos y para la protección de sus recursos .

Una de las cuatro convenciones adoptadas en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Derechos del mar, versa sobre la plataforma

continental. Dicha convención consagró el principio básico de que "el Estado ribereño ejerce derechos de soberanía sobre la plataforma continental a los efectos de su exploración y de la explotación de sus recursos naturales". La convención estableció asimismo que estos derechos -- "no afecten el régimen de las aguas suprayacentes como alta mar, ni al del espacio aéreo situado entre dichas aguas". El mismo instrumento definió lo que es la plataforma continental, en los siguientes términos: "artículo 1º.- Para los efectos de estos artículos, la expresión "plataforma continental" designa: a) El lecho del mar y el subsuelo de las zonas submarinas adyacentes a las costas, pero situada fuera de la zona del mar territorial, hasta una profundidad de 200 metros o más allá de este límite, hasta donde la profundidad de las aguas suprayacentes permita la explotación de los recursos naturales de dichas zonas; b) El lecho del mar y el subsuelo de las regiones submarinas análogas, adyacentes a las costas de las islas". Además, precisó el alcance de los derechos del Estado ribereño, aclaró lo que se entiende por recursos naturales y reguló otras cuestiones conexas. Estos diversos tópicos, en su -- aplicación a México, serán objeto de la eventual Ley Orgánica que se -- promulgue como consecuencia de las reformas constitucionales que sean -- aprobadas. Pero en lo que toca a la Constitución misma, será necesario y a la vez suficiente sentar sólo el principio básico de los derechos -- soberanos de México .

Dentro de la estructura de la Constitución Mexicana, este propósito puede llevarse a cabo de doble manera .

Primera, modificando el párrafo cuarto del artículo 27 Constitucional, a efecto de incluir también los recursos naturales de la plataforma dentro del régimen jurídico que el citado precepto establece. -- Por su naturaleza y por las características de su explotación, es evidente que debe corresponder a la Nación el dominio directo de los recursos naturales de la plataforma. Ahora bien, la atribución de este régimen jurídico tiene también otro efecto: el implicar que el Estado mexicano es titular de derechos soberanos, ya que el dominio directo de la Nación sobre los recursos naturales presupone jurídicamente la existencia de derechos soberanos sobre el sitio en que tales recursos se encuentran...

La propuesta de reforma se formuló en los términos siguientes:

Artículo Unico.- Se reforman los párrafos cuarto y quinto del artículo 27 y se reforman los artículos 42 y 48 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar en los siguientes términos;

IV.- Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales y substancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos o los yacimientos minerales y orgánicos de materias susceptibles de ser utilizados como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólido o gaseosos .

En la sesión ordinaria de la Cámara de Senadores, el 5 de octubre de 1959, las Comisiones Unidas segunda de Puntos Constitucionales y primera de relaciones exteriores dieron lectura al dictámen relativo a la iniciativa en cuestión.

Después de analizar la Exposición de Motivos de la iniciativa del Ejecutivo Federal, consideraron fundadas las reformas que las propusieron y aprobada por unanimidad, pasó a la Cámara de Diputados para los efectos constitucionales correspondientes:

En la sesión ordinaria de la Cámara de Diputados correspondiente al jueves 15 de octubre de 1959, la Primera Comisión de Puntos Constitucionales, dió lectura a su dictamen, introduciendo las modificaciones que a continuación se señalan:

Considerando fundada y procedente la iniciativa del Ejecutivo;

por otra parte, los diputados Moisés Ochoa Campos, Jesús Ortega Calderón y Esperanza Télles Oropeza, de conformidad con el artículo 92 del Reglamento Interior del Congreso, propusieron a la Comisión incluir un párrafo especial en el que se estatuyera "que corresponde también a la Nación el dominio directo sobre el espacio aéreo territorial en la extensión y términos que señala el Derecho Internacional..."

La Comisión estima en esencia procedente las observaciones de los diputados señalados, discrepando solamente en la redacción que debe darse a la propuesta; conviniendo en que la reforma debe incluirse al final del párrafo quinto del artículo 27 Constitucional, los principios relativos al espacio territorial que indebidamente han sido excluidos .

Después de hacer un breve análisis de la expresión "espacio - - aéreo", hacen incapié en que el territorio nacional es indivisible por su naturaleza y que debe comprender no sólo el espacio aéreo sino todo el espacio situado sobre el mismo territorio nacional, tanto terrestre como acuático, sin limitación de ningún orden; y que nuestra Constitución debe referirse al espacio en su totalidad con una concepción tridimensional del territorio estatal, o sea, territorio terrestre, territorio acuático y territorio aéreo, y no limitativamente al espacio - - aéreo que es la base de sustentación de las aeronaves '.

La redacción que propone esta dictaminadora en relación con -- las ideas expuestas, se apoya fundamentalmente en la consideración jurídica de que la Constitución se debe referir al espacio en sí mismo y -- comprenderlo en el ámbito espacial de validez del orden jurídico, como el "coelum" del Derecho Romano, incluyendo no sólo la capa aérea sino - la que está más allá; es más, determinados fenómenos como la telefonía, la radiocomunicación, la televisión y otros aspectos de la telemecánica, se desarrollan en zonas del espacio que tienen una íntima relación.

El nuevo derecho del espacio comprende; las cuestiones aéreas, o sea, las relacionadas con la utilización del aire, tales como provocación artificial de lluvias, esparcimiento de humo y gases venenosos en la industria, etc., las aeronáuticas o de la aviación de Estado Civil,

que incluye el transporte aéreo de personas, mercancías y correo, servi cios aéreos privados, etc., las astronáuticas, o sea, el movimiento de aparatos que obedecen a las leyes de la gravitación universal, como sa- télites, astronaves, estaciones espaciales, etc., las radioeléctricas, tales como la utilización de las ondas electromagnéticas de radio, tele visión, etc., y la energía atómica, particularmente empleada con fines pacíficos .

Después de proponer algunas otras reformas al artículo 27 en - sus párrafos, sexto, séptimo fracción I y en relación con el petróleo - y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos y gaseosos, que consti- tuyen recursos importantísimos del subsuelo para la Nación mexicana, la Comisión considera que debe asentarse de una vez por todas de manera in discutible en el artículo 27 Constitucional, que no se otorgarán conce- siones ni contratos ni subsistirán los que hayan otorgado y que sólo la Nación podrá llevar a efecto la explotación de esos productos, en los - términos que señale la ley reglamentaria respectiva; porque no obstante que ha sido manifiesto el propósito del constituyente, a partir de la - reforma de diciembre de 1939, el de sustraer totalmente la explotación petrolera del régimen de concesiones o contratos, en ocasión de que -- fué expedida a finales del año anterior, la ley reglamentaria respecti- va, volvió a suscitarse un debate jurídico sobre la subsistencia de al- gunas concesiones o derechos de los particulares a la explotación del petróleo; por lo que para evitar cualquier controversia, es procedente la reforma que propone la Comisión en la parte resolutive de este dic- támen .

En consecuencia la Primera Comisión de Puntos Constitucio- nales que suscribe, somete a la soberanía de la Asamblea el siguiente proyecto:

Artículo Unico.- Se reforman los párrafos cuarto, quinto, sex to y séptimo fracción I del artículo 27... para quedar como sigue:

Artículo 27.-

....

IV.- Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas de todos los minerales y substancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos o los yacimientos minerales y orgánicos de materias susceptibles de ser utilizados como fertilizantes; los combustibles sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos o gaseosos; y el espacio situado sobre el territorio nacional en la extensión y términos que fija el Derecho Internacional.

Después de sesudas discusiones se aprobó por unanimidad la reforma al artículo 27, en sus párrafos cuarto, quinto en su segunda y cuarta partes; a los párrafos sexto y séptimo, quedando el párrafo cuarto en los mismos términos antes transcrito y por último en sesión ordinaria sin discusión alguna se aprobó por unanimidad de votos el proyecto de reformas enviada por la Cámara de Diputados; publicándose dicha reforma en el Diario Oficial de la Federación el 20 de enero de 1960⁽²⁷⁾

II.4.- RESERVAS MINERAS NACIONALES.

Por decreto de 26 de Diciembre de 1933, el Congreso de la Unión otorga facultades extraordinarias al Presidente de la República, autorizándolo a dictar una ley sobre minería, por lo que el Ejecutivo en uso de esas facultades, con fecha 28 de agosto de 1934, introdujo modificaciones de suma importancia al régimen minero, adicionando a la ley de 1930 y estableciendo para las substancias incluídas en las reservas, -- una reglamentación jurídica que difiere de las que hasta esa fecha habían imperado.

C A P I T U L O X I I I

De las Reservas Nacionales

27.- Tomado de Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones. Antecedentes, Origen y Evolución del Articulado Constitucional. Tomo IV, Artículos 23 a 27, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, México, 1975.- págs. de 27 a 70.

Artículo 126.- El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de la Economía, podrá constituir reservas nacionales en terrenos libres para los siguientes fines:

I.- Promover y fomentar la explotación de recursos minerales en zonas aisladas, inexploradas o abandonadas, concediéndolas por concesiones especiales de acuerdo con las condiciones que fijará el Reglamento de la Ley.

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 la explotación de sustancias minerales -- cuando por circunstancias especiales sea necesario.

IV.- Regular la producción y distribución de las sustancias minerales, conservándolas inactivas cuando la producción de las mismas -- pueda originar un desequilibrio en el mercado.

Artículo 127.- Las reservas mineras nacionales pueden comprender:

I.- Sustancias.

II.- Zonas

III.- Criaderos en placeres.

Artículo 128.- Las concesiones especiales para la explotación -- de las reservas sólo se otorgarán cuando los interesados demuestren poseer elementos técnicos necesarios para llevar a cabo los trabajos que requiera el aprovechamiento de la concesión y que disponga de los recursos económicos indispensables para la realización de la empresa.

La Secretaría de la Economía Nacional negará el otorgamiento de estas concesiones, cuando considere que no redundan en beneficio de los

intereses generales del país.

Los terrenos incluidos en las Reservas Mineras Nacionales, a -- partir de la vigencia del capítulo XIII de la Ley Minera, eran los que contenían las siguientes substancias: oro, cobre, antimonio, selenio, - mercurio, lancinio, aluminio, manganeso, cromo platino, minerales radio activos, carbones minerales, bismuto, hierro, calcio, vanario, molibde- no, tangsteno, minerales raros, grafito, asbesto, nitratos y piedras -- preciosas. Algunas de estas substancias han sido desincorporadas del ré gimen de las reservas.

Reglamento de las reservas.

El primer reglamento para la explotación de las reservas mine-- ras nacionales, fué expedido por el General Lázaro Cárdenas, en ejerci- cio de la facultad que le confiere el artículo 123 de la Ley Minera, el 19 de Marzo de 1935. En él se reglamenta de una manera particular las - concesiones especiales que otorgan con fundamentos en el artículo 129 - de la misma ley.

Para la obtención de una concesión especial, de acuerdo a este reglamento, era necesario ser de nacionalidad mexicana, ya fuera que se tratara de persona física o moral, excluyendo a los extranjeros. Se de- bería justificar los recursos económicos y los elementos técnicos neces-arios para llevar a cabo la explotación pretendida. La duración de la concesión sería indeterminada mientras se realizaba la publicación de - la reglamentación definitiva, pero no podría exceder de dos años.

Los concesionarios se obligan a cubrir al Gobierno Federal, una regalía, la cual era fijada según el caso particular. La Secretaría de la Economía Nacional, podría ordenar inspecciones, cada vez que así lo juzgara conveniente; las concesiones especiales caducaban por no ini- - ciar los trabajos en el plazo indicado y por no cubrir la regalía esti- pulada.

Por acuerdo presidencial de fecha 18 de Agosto de 1936, se fa- culta a la Secretaría de la Economía Nacional para constituir reservas

en terrenos libres, en los términos del capítulo XIII de la Ley Minera y para celebrar los contratos convenientes para la explotación o explotación de dichas reservas, de acuerdo con las bases y concesiones que a su juicio procedería fijar en cada caso.

Con fecha 4 de Abril de 1939 se expidió un reglamento sobre concesiones especiales en reservas mineras nacionales; reglamento que tuvo una corta vigencia, ya que fué derogado por el de 23 de Diciembre de -- 1941 que es el que rigió hasta la expedición del de 28 de Febrero de -- 1952, que reglamenta la Ley Minera de 1961.

Como ya se señaló, con fecha 23 de Diciembre de 1941, se expi-- dió un Reglamento especial de reservas mineras nacionales.

En este reglamento se establece la forma de constituir las re-- servas mineras, indicándose que cada vez que el Ejecutivo Federal en -- ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 126 de la Ley Minera, disponga constituir reservas mineras nacionales en terrenos libres, la Secretaría hará la declaratoria respectiva en el Diario Oficial ex-- presando categóricamente a cuales de los fines que señala el mismo ar-- tículo se destinarán las reservas.

Este reglamento divide las concesiones por zonas y por pertenencias. Las concesiones por zonas se otorgaban sobre placeres de oro y estaño. Para los efectos del reglamento, se entiende por placeres, los de pósitos minerales formados por la acción mecánica de los ríos y de las aguas marinas superficiales; en caso de duda en la existencia de un placer, la Secretaría de la Economía Nacional era la competente para decidir. Dichas concesiones se otorgan a los mexicanos por nacimiento o por naturalización, y en favor de una persona física, que lleve a cabo la explotación directamente con la experiencia y el esfuerzo personal; no se podían transmitir. Se otorgaban para zonas determinadas, en las que no se señala un área ni un perímetro fijo para la realización de la explotación de que se trate; limitándose, por ello, el número de conce-- sionarios, para evitar una competencia ruinosa.

Las concesiones por zonas, se otorgaban por tiempo limitado, sujeta a las obligaciones siguiente: presentarse anualmente con el agente de minería de la jurisdicción, para dar aviso que se continúa la explotación; respetar los derechos de los concesionarios de igual categoría y evitar invadir terrenos amparados por distintas concesiones otorgadas en forma diferente, pertenecientes a personas físicas o morales; acatar las ordenes de la Secretaría de la Economía Nacional, tendientes a evitar conflictos entre los concesionarios de una misma zona; el incumplimiento de estos requisitos constituye causa de caducidad de la concesión.

Se entiende como concesiones para explotaciones de pertenencias las que se otorgan para criaderos, depósitos o yacimientos minerales, - distintos a los consignados anteriormente, pudiéndose también otorgar - mediante concesiones los placeres de oro y estaño que implique una inversión de capital y el concurso organizado de varias personas.

Las concesiones para explotación de pertenencias se otorgan a las personas o sociedades que determina la fracción I del artículo 27 - Constitucional y sólo se podían traspasar a esa misma clase de personas o empresas después de dos años de realizar los trabajos regulares, previa notificación de la Secretaría del Patrimonio Nacional. Las causas - de caducidad son: no iniciar los trabajos de cualquier clase dentro del tiempo estipulado; no cubrir la regalía señalada; o la ocultación de la producción y las demás que establece la Ley Minera.

La regalía que corresponde al Gobierno Federal por el aprovechamiento de las reservas mineras, pasaba a formar parte del patrimonio de la Comisión de Fomento Minero, de conformidad con lo previsto en el artículo 1ª de la ley sobre el patrimonio de dicha comisión.

Por decreto de 31 de Diciembre de 1943, fué reformado el artículo 128 de la Ley Minera, quedando como sigue:

Artículo 128.- En todo caso, formarán parte de las reservas mineras nacionales:

I.- Los minerales contenidos en formaciones conocidas con el nombre de "placeres".

II.- El cloruro de sodio y demás sales contenidas en las salinas formadas directamente por las aguas marinas.

III.- El "tequesquite" y demás carbonatos de sodio, cualquiera que sea la forma en que se presenten en la naturaleza; y

IV.- El "guano", tanto de aves como de murciélagos.

Antes de continuar comentando las leyes que se expidieron posteriormente, es necesario hacer algunas observaciones respecto de las hasta ahora expuestas.

Resulta indispensable establecer el significado de la palabra "reserva" en su acepción gramatical que significa, "la guarda o custodia que se hace de una cosa o prevención de ella para que sirva a su tiempo"; la acción de reservar significa gramaticalmente "el guardar para más adelante o para cuando sea necesario, una cosa de las que actualmente se manejan" de lo que se deduce que el concepto de "reserva" en sus distintas significaciones involucra lógicamente la noción de algo real y conocido que puede utilizarse en el futuro. Para el técnico minero, la expresión "reserva minera", según la acepción geológica, se aplica concretamente a todo volumen de mineral conocido, que después de efectuarse los trabajos de explotación y desarrollo, puede definirse como un mineral positivo, probable o posible, según el caso. De aquí pues el término técnico de "reserva minera", implique la existencia de algo tangible y real dentro de un yacimiento susceptible de extraerse.

Ley que declara Reservas Mineras Nacionales, los Yacimientos de Uranio, Torio y las demás substancias de las cuales se obtengan Isótopos Hendibles que puedan producir Energía Nuclear.

Esta ley fué expedida con fecha 31 de Diciembre de 1949 y publicada en el Diario Oficial de 26 de Enero de 1950.

La importancia estratégica de estos yacimientos de uranio, torio y demás, llevó al Estado a apartarse del sistema seguido para la incorporación de las substancias generales en reservas y consideró que el mecanismo autorizado por la Ley Minera en cuanto a que pueden ser incorporados y desincorporados los yacimientos de cualquier otro tipo de substancias por acuerdo del Ejecutivo Federal por la propia Secretaría del ramo, mediante las declaratorias de reservas respectivas no garantizaba la permanencia de estas substancias en las reservas; y por tanto, el Congreso decretó que son reservas mineras nacionales los yacimientos de uranio, de torio y de las demás substancias de las cuales pueden obtenerse isótopos hendibles o materiales radioactivos que puedan producir energía nuclear. Dejó que el reglamento determinara los porcentajes que deban contener los minerales con substancias radioactivas para quedar comprendidos en la ley (artículos 1ª y 2ª).

El artículo 3ª establece un cambio por lo que respecta a quienes pueden explotar los minerales comprendidos en reservas mineras nacionales, pues en el caso, sólo podrá ser realizado por el Estado a través del Ejecutivo Federal o de la institución oficial que éste determine. Sólo el Ejecutivo Federal o la institución oficial designada por éste, podrá poseer, transferir por cualquier título, exportar o importar las substancias que se especifican en el artículo 1ª de esta ley, así como el plutonio Pu-239 y podrán autorizar la posesión y el empleo de estas substancias siempre que sean para fines exclusivamente terapéuticos, industriales o científicos y otorgar permiso para el transporte de estas substancias radioactivas y del plutonio Pu-239, (artículos 3ª, 6ª, 7ª y 8ª).

Con la tendencia de tener el control absoluto sobre estas substancias radioactivas, se estableció que los titulares de concesiones, cuando en el ejercicio de sus derechos descubrieran la existencia de substancias radioactivas, las pondrán a disposición del Ejecutivo Federal o de la institución oficial designada al efecto, dando el aviso correspondiente dentro de los 30 días seguidos al descubrimiento. El Ejecutivo Federal o la institución designada al efecto, celebrarán, en estos casos con los concesionarios, contrato de compraventa para la adqui

sición del uranio, el torio y demás sustancias radioactivas (artículos 4ª y 5ª).

Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia de Explotación y Aprovechamiento de los Recursos Minerales, expedida en -- 1961, en su capítulo VIII, da nuevas normas sobre regulación de las reservas mineras nacionales.

Esta ley señala que las reservas mineras nacionales se constituirán: por sustancias que sólo el Estado puede explotar; por sustancias esenciales para el desarrollo industrial del país; y por sustancias que no podrán ser explotadas.

Las reservas a que se refiere la fracción I, solo podrán ser explotadas por entidades públicas mineras, mediante asignaciones.

Las reservas a que se refiere la fracción II, podrán ser explotadas por entidades públicas mineras, mediante asignaciones, por sociedades de participación estatal o por particulares, mediante concesiones especiales.

Las reservas mineras a que se refiere la fracción III, (id) -- constituirán las reservas mineras nacionales destinadas a prever el -- abastecimiento futuro del país. No podrán ser explotadas mientras conserven tal condición (artículo 72).

Las concesiones especiales para la explotación de reservas mineras nacionales se otorgarán de acuerdo con las disposiciones de esta -- Ley relativas a las concesiones mineras en lo aplicable (artículo 76); para otorgar estas concesiones especiales, se requiere que la Secretaría del Patrimonio Nacional (ahora Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal), convoque a un concurso, en los términos y condiciones que establezca el reglamento, respecto a estas concesiones (artículo 79).

Solo se otorgarán concesiones especiales una vez que los solicitantes hayan otorgado fianza suficiente, en los términos del reglamen--

to, que garantice el cumplimiento de las obligaciones contenidas en su concesión (artículo 81).

Las concesiones especiales para la explotación de reservas mineras nacionales y los derechos que otorgan, sólo podrán transmitirse total o parcialmente, previa autorización de la Secretaría mencionada a persona que, conforme a esta ley, estén capacitadas para obtener directamente esta clase de concesiones.

En el caso de los yacimientos de materiales atómicos y otros de utilidad específica para la construcción de reactores nucleares, continuará rigiéndose por la ley de 19 de diciembre de 1955. Esto por tratarse de un recurso que constituye gran importancia e interés nacional se otorgue su explotación a un organismo específico.

La Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Minera del 22 de diciembre de 1975, regula en su capítulo VII las reservas mineras nacionales.

En esta ley se cambia el criterio de clasificación de las sustancias objeto de las reservas, así como se señala específicamente las entidades públicas del Estado que podrán explotarlas y por particulares inclusive de la anterior y señala en el artículo 72 que las reservas mineras nacionales estarán constituidas: por sustancias o zonas que no podrán ser explotadas y estarán destinadas a la satisfacción de necesidades futuras del país; 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 y; por sustancias que podrán ser explotadas por la Comisión de fomento Minero y las empresas de participación estatal minoritarias o por particulares, mediante el otorgamiento de concesiones especiales.

Las sustancias señaladas en los grupos I y II sólo podrán cambiar de clasificación al grupo III, por acuerdo de la Secretaría de Energía e Industria Paraestatal, cuando haya transcurrido 6 años por lo menos en la fecha de su incorporación.

Establece además este precepto que los yacimientos de azufre, fósforo y potasio quedarán incluidos invariablemente en el régimen de la fracción II de este artículo. Que su exploración se concederá a mexicanos o sociedades mexicanas con clausula de exclusión de extranjeros, quienes tendrán derecho preferente para asociarse con empresas mayoritarias del Estado para la explotación de estos yacimientos.

También señala este artículo que los yacimientos de hierro y carbón sólo podrán ser explotados por empresas de participación estatal minoritaria o mayoritaria y por la Comisión de Fomento Minero. Los mexicanos o sociedades mexicanas que satisfagan lo establecido en esta ley; y en todo caso tendrán derecho preferente de asociarse con empresas de participación estatal minoritaria para la explotación de yacimientos respectivos.

La explotación de substancias radioactivas se regirá por la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en Materia Nuclear.

Las concesiones especiales para la explotación de reservas mineras nacionales se otorgarán mediante concurso, a mexicanos o sociedades mexicanas en las que el capital social esté representado por acciones que representen un 66% suscrito por mexicanos o sociedades mexicanas en los términos de esta ley (artículo 76).

En esta ley se especifica que sólo se otorgará concesión especial en reservas mineras nacionales, una vez que se haya otorgado garantías suficientes mediante fianzas, en los términos del reglamento, para garantizar el cumplimiento de sus obligaciones contenidas en la concesión. La falta de cumplimiento dará motivo a la cancelación y hacer efectiva las fianzas otorgadas (artículo 78).

Los particulares que exploten concesiones especiales en reservas mineras nacionales, deberán cubrir a la Comisión de Fomento Minero y al Consejo de Recursos Minerales, el porcentaje o monto que se fije en cada caso sobre el valor del producto de la explotación. Tales cantidades entrarán a formar parte de su patrimonio para que lo empleen para los fines propios de su actividad (artículo 81).

II.5.- LA EXPLOTACION DIRECTA POR EL ESTADO.

Conforme a las tendencias económicas y políticas de la época, - el Estado Mexicano, hasta antes de 1917, puede ser considerado como un Estado liberal-burgues en el que se garantizaba el libre juego de las fuerzas económicas. Es cierto que en diversos momentos de nuestra historia pre-revolucionaria, el Estado intervino en la vida económica para - salvaguardar los intereses nacionales sobre los de particulares o de -- grupo, pero lo hizo de manera excepcional siendo la regla la de ser so- lo vigilante o policía, conforme a la tésis clásica de Laisser fair - - Laisser passer.

Sin embargo, la constitución de 1917, aún cuando conserva la -- tradición de un Estado burgues de derecho en lo económico, se adelanta a su época convirtiéndose en la primera constitución en el mundo en es- tablecer garantías sociales.

Fundamentalmente en sus artículos 3ª, 27, 28 y 123, rescata pa- ra el Estado Mexicano, sus facultades de intervenir en la vida económi- ca de la Nación, a fin de garantizar un desarrollo justo y equilibrado del país. Diferentes reformas a estas disposiciones -que se encuadran - dentro de las decisiones Jurídico-Político fundamentales de la Carta -- Magna, han venido confirmando el criterio hasta las de 1983 en que con precisión se señala la rectoría económica del Estado.

Acorde con esos principios constitucionales, el primer sistema de explotación del subsuelo petrolero por el Estado, fué establecido -- por las leyes siguientes: de 26 de agosto de 1926 (artículo 9ª), 30 de diciembre de 1926; 14 de febrero de 1928; 29 de mayo de 1928; 29 de oc- tubre de 1929 y de 15 de mayo de 1933; de estas leyes, la última resume las declaraciones parciales de las anteriores, quedando reservado para el uso exclusivo de la Nación, los terrenos petrolíferos libres situa-- dos en los terrenos nacionales y baldíos y en los demás inmuebles de la Federación, en las islas de mares territoriales, los cubiertos por - - aguas territoriales hasta la profundidad de diez metros en la marea me- dia y finalmente, las concedidas a los particulares, que por cualquier

motivo recobren su carácter libre. Estos yacimientos se excluyen del sistema de explotación por los particulares, mediante las concesiones del Estado, a que se refiere el artículo 27 Constitucional, para quedar exclusivamente a disposición de los poderes públicos. El manejo de esta explotación fué organizada por las leyes de 31 de diciembre de 1925 y 26 de agosto de 1926, que crearon un organismo oficial denominado Control de Administración del Petróleo Nacional, que de acuerdo con el Artículo 1ª de la ley de 1925, dependía directamente del Poder Ejecutivo Federal; los demás preceptos de esa ley y los correspondientes a la de 1926, tienen por objeto regular toda clase de operaciones industriales y comerciales respecto de los yacimientos y de reservas nacionales y sobre el petróleo en general. Se declara también en esas leyes que en las zonas reservadas no se harán concesiones a los particulares, sino que la explotación se hará directamente por el organismo antes mencionado.

Por lo que respecta a la explotación de substancias minerales, así como su aprovechamiento de acuerdo con el artículo 2ª de la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en Materia de Explotación y Aprovechamiento de Reservas Minerales de 1961, el Estado las efectúa por conducto de sus entidades públicas mineras y por sociedades de participación estatal que se constituirán cuando el Ejecutivo Federal así lo considere conveniente. La explotación directa por el Estado a través de entidades públicas mineras, venía ya operando al tenor de la ley minera de 1930; así es como la Comisión de Fomento Minero de 1934 desde su creación ha sido la entidad pública a través de la cual el Estado ha venido explotando todos aquellos recursos minerales en reserva, que por motivos de interés público se le asignan para su explotación (artículo 130 de la Ley de 1930).

Otra entidad pública minera que ha venido explotando las substancias que el Estado consideró de importancia para una explotación directa por él, lo es la Comisión Nacional de Energía Nuclear, que luego fué URAMEX quien hasta febrero de 1985, se encargaba de la explotación de los minerales radioactivos de acuerdo con el artículo 17 de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Nuclear, publica-

do en el Diario Oficial de la Federación de fecha 26 de enero de 1979. Ley que fué abrogada por decreto publicado en el Diario Oficial el 4 de febrero de 1985. Esta Ley establece que los minerales radioactivos son propiedad de la Nación en los términos del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y su exploración, explotación y beneficio no podrá ser materia de concesión o contrato (artículo 5ª).

Que la exploración de minerales radioactivos estará a cargo exclusivo y directo del organismo Público Federal descentralizado denominado Consejo de Recursos Minerales (artículo 9ª). La explotación de minerales radioactivos únicamente se hará por el organismo público federal denominado Comisión de Fomento Minero, de acuerdo a las políticas que para el logro de los objetivos o prioridades de la planeación se establezcan, así como también este organismo será el único que establezca plantas de beneficio que aprovechen las sustancias minerales radioactivas (artículo 10).

De acuerdo a la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia de Minería de 1961, la explotación directa por el Estado a través de entidades públicas mineras como la Comisión de Fomento Mineo y sociedades de participación estatal mayoritaria, será mediante la asignación de sustancias en zonas determinadas que para el efecto les otorgue la Secretaría de Minas e Industria Paraestatal, a petición de las mismas, o por acuerdo del Ejecutivo Federal, para estos efectos, las "asignaciones" se consideran como los actos administrativos por los cuales se incorpora al patrimonio de las entidades públicas los derechos para explotar las sustancias en zonas determinadas. Las asignaciones facultan, al igual que las concesiones, a sus titulares para realizar las obras y trabajos conducentes a la explotación y para disponer de los productos minerales que obtengan con sus trabajos en los términos de ley.

Al respecto la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Minera publicada en el Diario Oficial el 22 de diciembre de 1975, establece también que la explotación directa por el Estado será -

a través del Consejo de Recursos Minerales; por la Comisión de Fomento Minero; por empresas de participación estatal mayoritaria y por empresas de participación minoritaria, mediante asignaciones que les otorgue la Secretaría de Energía e Industria Paraestatal, a petición de las mismas o por acuerdo del Ejecutivo Federal (artículo 6^a y 7^a). Existiendo también la posibilidad de que cuando lo considere necesario para el desarrollo económico del país, la Secretaría de Energía e Industria Paraestatal y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mediante acuerdos podrán constituir empresas de participación estatal mayoritaria para la explotación minera (artículo 8^a).

CAPITULO III

LEYES REGLAMENTARIAS DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE MINERIA.

No fué sino hasta 1926 después de que se promulgó la Constitución de 1917, cuando en virtud de la autorización que el Congreso concedió al Ejecutivo Federal, es como se expide la primera Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia de Minería.

III.1.- LEY DE INDUSTRIAS MINERALES DE 1926.

Después que de alguna manera se resolvieron los conflictos internacionales que suscitaron las compañías petroleras que se oponían a la nacionalización del subsuelo de México, que con fecha 3 de mayo de 1926 se expidió la primera Ley de Industrias Minerales dentro de la vigencia de la Constitución de 1917.

En la exposición de motivos de la ley, se expresa lo siguiente:

"Además, debían reunirse en un solo cuerpo de leyes, preceptos esparcidos en distintas disposiciones administrativas, a veces interesantísimas, que es preciso espigar; igualmente hace más ardua la tarea la aparición de industrias nuevas que deben reglamentarse de modo diverso por ser distintas sus necesidades; el régimen especial que en la propiedad minera estableció una legislación intermedia, que olvidando viejas tradiciones jurídicas y sin tener en cuenta las necesidades vitales de la industria, creó intereses cuantiosos que juzgaron lastimados por la novísima constitución que hizo surgir los principios multiseculares que habían llevado a la miseria por la vía del progreso" (1).

Se considera también que ha sido una de las finalidades de esta ley, acabar la incertidumbre de los derechos que confieren las con-

cesiones, esclareciéndolas con el fin de evitar costosos pleitos y por eso, la ley hizo desaparecer con reglas claras, toda incertidumbre en los derechos que enerva el trabajo y aleja de la industria el capital. A impulso de esto y en acatamiento a lo que dispone el artículo 27 - - Constitucional, la ley sólo exigía para la estabilidad del derecho, la ejecución de trabajos regulares, pero era necesario precisar con claridad, en qué debe consistir la regularidad del trabajo" (2).

"Por lo que diversas soluciones de este problema fueron estudiadas y discutidas cuidadosamente. En efecto, se tuvo en cuenta la dificultad de inspeccionar todos los trabajos desarrollados por los concesionarios, en vista del gran número de concesiones que existen; y la dificultad también muy grande de calificar la efectividad de esos trabajos desde el punto de vista del desarrollo de la industria; la inconveniencia de coartar la libertad de los concesionarios imponiéndoles determinadas modalidades respecto de esos trabajos; lo inefectivo de traducir el cumplimiento de esta obligación por la prueba de la erogación de determinada cantidad de dinero, por el empleo de determinado número de operarios, y se aceptó en definitiva que la comprobación fuera hecha en la exploración por medio del descubrimiento del criadero mineral explotable comercialmente, y en la explotación por el hecho de obtener una producción mínima periódica, la cual para no ser injusta - deberá fijarse de acuerdo con la naturaleza de la concesión, el valor de la sustancia mineral que se explotara, las condiciones económicas locales y la extensión superficial amparada por la concesión. De este modo seguramente podía cumplirse con un imperativo constitucional, con el fin filosófico que persigue la ley al poner bajo el dominio de la Nación los bienes de utilidad común, y a la vez se pone un incentivo al trabajo que evitaría el estancamiento. Se deja a la iniciativa privada el desarrollo máximo que por múltiples circunstancias es variable para cada terreno y que en todo caso podrá tener el desarrollo debido al imponérsele el interés privado" (3).

De esta manera acatando los principios constitucionales que contiene el artículo 27, esta ley estableció que corresponde a la Na--

- 2.- Ibidem. pág. 235.
- 3.- Ibidem. pag. 236.

ción el dominio directo de todas las substancias minerales naturales -- que constituyen el suelo y subsuelo ó que estén contenidas en ellos -- (artículo 1^a); que este dominio es inalienable e imprescriptible y que la concesión sólo puede otorgarse por el Ejecutivo Federal (artículo - 3^a); que en materia de servidumbre regirían las disposiciones del Código Civil del D.F., en lo no especificado por la ley (artículo 99); que deberán inscribirse en el Registro Público de Industrias Minera- les, las escrituras públicas que transmitan o afecten los derechos de explotación de los lotes otorgados por la concesión ó por cuya virtud se constituyan o afecten derechos sobre un lote (artículo 131-II).

Por lo que respecta al trabajo de las minas, esta ley cambió el sistema anterior y acogió el que requiere un mínimo de producción -- periódica que garantice el establecimiento de trabajos regulares (ar- tículos 33 y 34); la producción mínima en las explotaciones del ramo -- de industrias minerales diversas la fijaría anualmente la Secretaría -- de Trabajo, teniendo en cuenta, por una parte, la demanda de cada pri- mera materia para la industria nacional y, por otra, la potencialidad total aproximada de producción de la misma materia en todos los terre- nos amparados por las concesiones respectivas y la parcial relativa en cada uno de ellos (artículo 42); como causas de caducidad de concesio- nes, se establecieron las siguientes:

Artículo 170 A).- No comprobar anualmente haber obtenido la -- producción mínima a que se refieren los artículos 33, 39, 41 y 42, es decir, dichos preceptos establecían;

Artículo 33.- En las concesiones de explotación se exigirá un mínimo de producción periódica, que garantice el establecimiento de -- trabajos regulares.

Artículo 39.- En los casos de ampliación de concesiones de ex- plotación en el ramo de minas, en cada ampliación se constituirá nuevo depósito y se aumentará el mínimo de producción.

Artículo 41.- Salvo lo dispuesto en el artículo siguiente, el monto de los depósitos y el mínimo de la producción, a que se refieren los artículos anteriores, serán fijados por el Reglamento, teniendo en cuenta la naturaleza de la concesión, el valor de la substancia mineral que se explore y explote, las condiciones económicas locales y la extensión superficial amparada por la concesión.

Artículo 42.- La producción mínima en las explotaciones del ramo de industrias minerales diversas la fijará anualmente la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, teniendo en cuenta, por una parte, la demanda de cada primera materia para la industria nacional, y por la otra, la potencialidad total aproximada de producción de la misma materia en todos los terrenos amparados por las concesiones respectivas y la parcial relativa en cada uno de ellos.

B).- No constituir la fianza para el pago de las indemnizaciones a que se refiere el artículo 93.

C).- No comenzar o no concluir las obras de construcción e instalación en los plazos fijados en las concesiones materia de los Capítulos VI y VII.

D).- Interrumpir total o parcialmente el servicio en las líneas de transporte materia del Capítulo VI durante seis meses si son de uso público, o un año en las de servicio privado.

E).- Interrumpir los trabajos de beneficio durante un año en las plantas materia del Capítulo VII, salvo caso de fuerza mayor.

F).- Traspasar en todo o en parte una concesión sin la aprobación de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo.

G).- No cumplir con las estipulaciones de la concesión cuando en ésta se haga constar como pena la caducidad.

Cabe aclarar que esta ley entró en vigor el 1º de agosto de 1926.

Bajo la presión de las empresas petroleras se modificó la ley que se comenta, (principalmente políticas - económicas).

III.2.- LEY MINERA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1930.

Publicada el 7 de agosto de 1930; entró en vigor el 1º de octubre de 1930, esta ley abrogó la de Industrias Minerales de 1926 y toda legislación minera anterior, excepto en los casos que expresamente declaraba.

En su exposición de motivos señala entre las cuestiones más importantes lo siguiente: La Ley de Industrias Minerales, elaborada con el fin de adaptar la legislación minera antes existente a los postulados de la Constitución de 1917 e introducir ciertas reformas que la práctica había demostrado ser necesarias para poder tener un control efectivo sobre las concesiones expedidas y evitar tramitaciones interminables, constituyó un ensayo sincero y bien intencionado.

Esta ley cambió radicalmente el régimen de propiedad minera, imponiendo la obligación de establecer trabajos regulares como requisito indispensable para mantener vigente una concesión, en vez del pago del impuesto establecido por la legislación anterior, evitando así que en lo sucesivo las concesiones otorgadas pudieran mantenerse ociosas, situación que fue duramente atacada desde su expedición, y se aprovechó toda oportunidad en que una circunstancia cualquiera afectará desfavorablemente a la minería, para señalarla como causante principal de su descenso.

Los principales puntos objetados fueron, entre otros, los siguientes:

La obligación de una producción mínima como interpretación de

la de establecer trabajos regulares; la limitación a 30 años de las - concesiones otorgadas; el multiplicar las concesiones; la constitución de un depósito de garantía y la obligación forzosa en las concesiones de exploración de ser convertidas a los cinco años en explotación, aún cuando el concesionario no estuviera en condiciones de explotar el fundo en forma costeable.

Tales objeciones motivaron la revisión de dicha ley y originaron la elaboración de la de 1930, que viene a procurar a la industria minera los medios legales para que dentro de las normas que impone la Constitución, se conserve y desarrolle ampliamente; en ella se procuró purgar los defectos señalados en la legislación anterior con la práctica obtenida en su aplicación, y se estima que sus preceptos son más liberales, ya que impone menos obligaciones y otorga mayores derechos y facilidades.

Las principales reformas introducidas, a la ley de Industrias Minerales y las razones que la dictaron son las siguientes:

1.- Substancias Minerales: La clasificación de las substan- - cias minerales que son del dominio directo de la nación en tres gru- - pos: minerales metálicos, minerales no metálicos, carbones minerales y grafito, se impuso a la comisión, que tuvo en cuenta que las obligaciones de trabajo y el monto de los impuestos que soporten no deberán ser iguales para todas las concesiones, ya que no sería equitativo que concesiones de sustancias de tan escaso valor como el carbón, cuya explotación requiere extensas superficies, queden gravadas con las mismas - obligaciones e impuestos que las relativas a minerales de alto valor - unitario, que solo necesitan cortas extensiones de terreno para efec--tuar explotaciones costeables.

2.- Concesión de Cateo: La concesión de cateo es algo enteramente nuevo en nuestra legislación minera, y en su creación tiende - - principalmente a dar facilidades al descubridor y al minero en pequeño, cuya existencia es indispensable para la vida de la minería, puesto --

que son ellos los que descubren los criaderos y forman las minas que, después de agotados los minerales ricos, constituyen la base de la -- gran minería.

Estas concesiones vienen a llenar un vacío dejado por legisla-- ciones anteriores y reclamado vivamente por los descubridores y catea-- dores de minas, personas de recursos limitados, en lo general, y que a poco costo desean ver reunidos, el aseguramiento de sus derechos, fa-- cultades de ejecutar desde luego trabajos mineros y el aprovechamiento en su caso, de los productos obtenidos por sus trabajos.

La duración de estas concesiones se fijó en dos años, tiempo suficiente para que el cateador pueda determinar si el criadero es su-- ceptible de explotación y amerita ejercer el derecho exclusivo que se le otorga para obtener una concesión formal de explotación.

3.- Concesiones de Exploración: Como punto de mayor importan-- cia de esta clase de concesiones, se encuentra, respecto de la comproba-- ción de trabajo regular que demanda el artículo 27 Constitucional, el cual se hace no a base de producción con tal o cual valor comercial, -- sino en inversión en salarios, como quedó establecido en el artículo -- 28 de la ley que se comenta.

4.- Plantas de Beneficio: Puesto que la explotación minera -- comprende no solo la exploración propiamente dicha de las substancias naturales; con tal objeto, se amplió el concepto de la Ley de Indus-- trias Minerales en el sentido de que los beneficiarios de concesiones mineras puedan constituir, al amparo de ellas, plantas metalúrgicas y de preparación mecánica, no solo dentro de los perímetros de los lo-- tes, sino también fuera de ellos, sin necesidad de obtener una conce-- sión de beneficio, dejando solo éstas para aquéllos que, no teniendo -- concesiones mineras, pretendan dedicarse a esta clase de actividades.

5.- Comprobación de Trabajos: En esta ley se interpreta la -- obligación de establecer trabajos regulares, imponiendo determinada in

versión en salarios encaminados a los fines de la concesión, según la escala establecida en el reglamento. Esta interpretación, consideramos, es del todo correcta, ya que la comprobación de trabajo regular no puede tener traducción más exacta que lo pagado en salarios por estos trabajos.

6.- Caducidad: Como causa de caducidad se estableció la falta de pago del impuesto superficial instituido por la Ley de Impuestos a la Minería, pero en cambio se suprimieron muchos de los motivos establecidos por la Ley de Industrias Minerales, dejando subsistente únicamente los siguientes:

En las concesiones de cateo, el caso de contravención a lo dispuesto en el artículo 24 de la ley, en el sentido de que ninguna persona física o moral puede ser titular de más de una concesión de cateo.

En las concesiones de explotación, la falta de comprobación anual del trabajo regular que ordena la Constitución, y la citada falta del pago del impuesto superficial.

De esta manera esta ley señala: Que se sujetarán a las disposiciones de esta ley, la explotación y el beneficio de todas las substancias minerales naturales (artículo 1^o); las substancias minerales para los efectos de la ley, se dividen en tres grupos I.- Minerales metálicos; II.- Minerales no metálicos, incluyendo en este grupo el guano y el ambar; y III.- Carbones minerales y grafito (artículo 2^o); así mismo se declara que la explotación y beneficio de estos minerales, son de utilidad pública (artículo 3^o); que el derecho de explotar y beneficiar cualquiera de las substancias que regula esta ley, se adquiere originariamente de la nación mediante concesión otorgada por el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo (artículo 4^o); que sólo los mexicanos y las sociedades mexicanas tienen derecho a obtener concesiones de cateo y de explotación. Pudiendo otorgarse a los extranjeros el mismo derecho de obtener conce--

ciones, cuando previamente hayan cumplido con lo prescrito por el artículo 27 Constitucional y en sus leyes reglamentarias. Negando toda posibilidad a las sociedades y gobiernos y soberanos extranjeros, por ningún motivo pueden obtener estas concesiones (artículo 6^a); por lo que tampoco los derechos que otorgan estas concesiones, no pueden ser transferibles en todo o en parte a gobiernos o soberanos extranjeros; tampoco puede el concesionario admitirlos como socios, coasociados o accionistas, ni constituir a su favor ningún derecho sobre la concesión. En consecuencia, serán nulos de pleno derecho todos los actos y contratos en que se infrinjan estas prevenciones (artículo 7^a); solo podrán transferirse las concesiones mineras a personas o empresas que conforme a esta ley estén capacitadas para obtenerlas del Estado (artículo 17).

Las concesiones son de tres clases:

I.- Concesiones de cateo, que autorizan y amparan los trabajos para el descubrimiento de criaderos de minerales que puedan ser susceptibles de explotación; II.- Concesiones de explotación, que autorizan la apropiación y beneficio de las substancias minerales que se extraigan de los terrenos que la concesión comprenda; y III.- Concesiones de planta de beneficio, que autorizan y amparan la construcción y explotación de establecimientos metalúrgicos y de preparación mecánica (artículo 5^a); en las concesiones de cateo sus titulares dispondrán de todos los productos minerales que obtengan e instalar plantas para beneficio de los mismos; tendrán una duración de dos años y los beneficiarios tendrán el derecho exclusivo de solicitar concesiones de explotación que substituyan a las de cateo (artículo 20); los agentes de minería otorgarían a los solicitantes permisos previos a la expedición de los títulos respectivos, estos permisos quedarán sujetos a la ratificación de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo (artículo 22); ninguna persona o sociedad, podrá ser titular al mismo tiempo de más de una concesión de cateo (artículo 24).

Las concesiones de explotación, tendrán las siguientes características:

I.- Se referirán a uno solo de los grupos de las substancias señaladas en el artículo 2º; II.- Se otorgarán por tiempo limitado; -- III.- Autorizarán a sus titulares para disponer de los productos minerales que obtengan, y para instalar plantas de beneficio y de preparación mecánica y; IV.- Estarán sujetas a la comprobación anual del trabajo regular que ordena la Constitución (artículo 25).

La comprobación del trabajo regular que ordena la Constitución, se hará por medio de inversiones en salarios, en los términos -- que fije el reglamento de esta ley.

Esta inversión está precisamente encaminada a los fines de la concesión, y su monto será variable con la superficie del lote y con el grupo de substancias a que se refiere la concesión, cuando una concesión comprende varios grupos de substancia, la comprobación de las -- inversiones se hará sobre el grupo al que corresponda mayor obligación (artículo 28); sin embargo, durante los cinco primeros años de la vi-- gencia de una concesión de explotación, sólo estará obligado el concesionario a comprobar la mitad de las inversiones en salarios a que alu de el artículo anterior (28), y a satisfacer el 50% del impuesto superficual que para estas mismas concesiones fije la ley de Impuestos a la Minería (artículo 29); estas concesiones caducan por: I.- No hacer la comprobación del trabajo regular en los términos que establezca el -- reglamento; II.- Por no pagar el impuesto superficial (artículo 33).

Respecto al agrupamiento de lotes mineros, el artículo 30 establece que cuando por razones de orden técnico debidamente calificado por la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, se agruparen va-- rias concesiones de las otorgadas conforme a esta ley, concentrando -- temporal o permanentemente los trabajos que en una de ellas, deberá el concesionario justificar la cantidad invertida en salarios, de acuerdo con la superficie total que resulte.

Las concesiones de plantas de beneficio serán sólo por una so la planta, por tiempo ilimitado. Se señalará la capacidad de la plan--ta, la inversión del capital, etc. (artículos 34 y 35).

En el Registro Público de Minería, deberán inscribirse: La -- constitución de sociedades que tengan por objeto la adquisición de con cesiones o la explotación de lotes mineros, así como la modificación y disolución de aquéllas; las concesiones a que se refiere esta ley; la transmisión de una concesión o de cualquiera de los derechos de ellas derivados; los contratos de arrendamiento o cualesquier otros que tengan por objeto la exploración o explotación de minerales; las ofertas de ventas que afecten directa o indirectamente concesiones mineras y -- las constituciones de servidumbres y las expropiaciones que se lleven a efecto en razón de concesiones mineras (artículos 74 y 75).

Solo se podrá negar la inscripción en el registro de los docu--mentos en los siguientes casos: Cuando adoleciere de algún vicio le--gal; cuando de las constancias que ya òbre en el registro, resultare -- la improcedencia de la nueva inscripción; cuando los actos o contratos no fuere de los que están sujetos al registro; y cuando tratándose de actos o contratos que consten en documentos privados las firmas que -- calcen éstos no estuvieren debidamente autenticadas.

Para esta ley, se considerarán actos mercantiles, sujetos a -- las disposiciones al Código de Comercio, en lo que no se encuentre pre visto en esta ley: I.- Las empresas mineras, entendiéndose como tales las que tengan por objeto directo la adquisición, comercio o disfrute de las concesiones mineras o de derecho inherente a ellas; II.- Los -- contratos que tengan por objeto la exploración, explotación o enajena--ción de lotes mineros, y III.- Los contratos que se celebren con rela--ción a los productos de los lotes mineros (artículo 98).

Esta ley fue reformada en varias ocasiones, reformas que fue--ron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 31 de agosto -- de 1934; 7 de febrero de 1944; 25 de enero de 1946 y 18 de enero de --

1948 respectivamente, que no consideramos necesario comentar debido a que fundamentalmente se hicieron para actualizar la actividad de la industria minera de acuerdo a los requerimientos y políticas que se plantearon en los períodos señalados y desde luego afianzando el espíritu del artículo 27 Constitucional.

III.3.- LEY REGLAMENTARIA DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL EN MATERIA -
DE EXPLOTACION Y APROVECHAMIENTO DE RECURSOS MINERALES DE - -
1961.

Esta ley, por lo que se refiere a la ejecución y comprobación de trabajos regulares, cambia totalmente el sistema seguido por la ley de 1930 abrogada de acuerdo a lo que establece el párrafo sexto del artículo 27 Constitucional en el que señala que:

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

La primera Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara - de Diputados, en el dictámen sometido a la Asamblea sobre la iniciativa de Ley que reformó los párrafos cuarto y quinto el 22 de Octubre de 1959, del artículo 27 y los artículos 42 y 48 de la Constitución Política de Estados Unidos Mexicanos, enviada por el Ejecutivo Federal, -- consideró lo siguiente:

"... hacer extensivo su estudio a los párrafos sexto y séptimo fracción I, del mismo artículo 27 Constitucional... ó posibilidad de efectuar su explotación" (4) quedando aprobado el párrafo sexto de dicha reforma en los términos antes transcritos, reformas que se comentan en el capítulo II de este trabajo.

La ley de 6 de febrero de 1961, ha constituido un cambio trascendental en el régimen legal de la minería durante la vida del México Independiente.

La innovación sin duda más importante que introdujo esta ley fué, indiscutiblemente la exigencia de que el capital mexicano participe mayoritariamente dentro de las actividades mineras así como en la dirección de las empresas: Establece en el artículo 1ª que son objeto de esta ley la explotación y el aprovechamiento de las sustancias que constituyen depósitos minerales distintos de los componentes de los terrenos, con las siguientes excepciones:

I.- El petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos.

II.- Las sustancias contenidas en suspensión o disolución por las aguas subterráneas, siempre que éstas no provengan de alguna mina.

La explotación minera comprende la exploración, la extracción y el beneficio de las sustancias minerales.

Esta ley señala que la explotación y aprovechamiento de las sustancias, pueden realizarse: I.- Por el Estado, por conducto de las entidades públicas mineras; II.- Por sociedades de participación estatal, y III.- Por particulares, bien sean personas físicas o morales -- (artículo 2ª).

4.- Derechos del Pueblo Mexicano. Op. cit. pág. 33.

Ahora la explotación y aprovechamiento de los recursos minerales se realizarán a través de asignaciones y concesiones (artículo 7^a).

Sólo serán titulares de las asignaciones de explotación en zonas determinadas que para el efecto les otorguen la Secretaría del Patrimonio Nacional, a petición de la misma o por acuerdo del Ejecutivo Federal.

Tanto las sociedades de participación estatal como los particulares, podrán participar en la explotación de los recursos minerales mediante concesiones otorgadas por el Ejecutivo Federal y sólo serán - por 25 años (artículo 29).

El artículo 5^a establece que las sociedades de participación estatal para la explotación minera se constituirán cuando el Ejecutivo Federal lo estime conveniente para el desarrollo de la industria, mediante acuerdos a las Secretarías del Patrimonio Nacional y de Hacienda y Crédito Público en que se fijen las condiciones generales de su - constitución, organización y funcionamiento; conforme a lo siguiente: I.- Su forma será la de sociedad anónima de capital variable y II.- El capital de la sociedad estará representado por acciones nominativas, - como sigue: a).- Serie "A" intransmitibles cuyo valor no podrá ser inferior en cualquier tiempo al 51% del capital, y que suscribirá el Gobierno Federal; b).- Serie "B" que podrá ser suscrita por mexicanos o sociedades mexicanas, o transmisible a mexicanos o sociedades mexicanas, cuyo capital está suscrito por mexicanos en un 66%, cuando menos, de acuerdo con su escritura constitutiva; c).- Serie "C", que podrán - ser suscritas por cualquier persona, a excepción de soberanos o gobiernos extranjeros.

En la escritura constitutiva se establecerá que la transmisión de acciones de la Serie "B" solo podrán hacerse previa autorización del Consejo de Administración, el que podrá negarla y, en su caso, designar comprador al precio corriente del mercado, reconociendo - el derecho al tanto de los otros accionistas de la misma serie.

Por lo que solo los mexicanos y las sociedades constituidas - de acuerdo con las leyes mexicanas y que tengan la mayoría de capital suscrito por mexicanos, tienen derecho a obtener las concesiones a que se refiere esta ley. Los gobiernos y soberanos extranjeros, no podrán adquirir concesiones ni ningún derecho minero de cualquier especie, ni ser socio, ni asociados o accionistas de empresas mineras (artículo -- 14).

En este sentido, los derechos que otorgan las concesiones solo serán transmisibles a personas que, conforme a esta ley, estén capacitados para obtener concesiones directamente del Ejecutivo Federal. - Toda transmisión que se efectúe contraviniendo esta disposición, será nula de pleno derecho (artículo 8^a).

Por ello se señala que cuando por muerte del concesionario o en el caso de adjudicación en pago de créditos, el heredero o adjudicatario no reúnan los requisitos exigidos por esta ley para adquirir concesiones directamente, la transmisión se inscribirá provisionalmente - en el Registro Público de Minería para el efecto que dentro del plazo de un año improrrogable, el heredero o adjudicatario haga la transmi-- sión a persona que legalmente esté capacitada para adquirir los dere-- chos de que se trata.

Para la explotación por entidades públicas mineras, el Ejecutivo Federal llevará a cabo los estudios, trabajos, investigaciones y exploraciones que sean necesarias para planear su mejor aprovechamiento. Los trabajos de exploración podrán ser encomendados a dependencias directas de la Secretaría del Patrimonio Nacional o de las Entidades - Públicas Mineras (artículo 16); cuando el Ejecutivo Federal considere conveniente la creación de una entidad pública minera, promoverá ante el Congreso de la Unión la expedición de la ley que le otorgue persona lidad jurídica y establezca las normas de su funcionamiento y adminis- tración (artículo 17); las entidades públicas mineras explotarán direc- tamente las substancias que comprendan sus asignaciones, sin embargo, podrán celebrar con mexicanos o sociedades mexicanas, contratos de - -

obra para realizar sus fines, siempre que las substancias no sean las que solo el Estado puede explotar (artículo 21).

Las concesiones mineras que se otorguen solo comprenderán 8 - substancias diferentes, y amparará un solo lote minero con superficie máxima de 500 hectáreas y solo autorizan a sus titulares la exploración, extracción y beneficio de las substancias expresamente consignadas en sus títulos (artículo 24, 25 y 26). Los titulares o causahabientes de concesiones mineras tendrán las siguientes obligaciones: I.- Pagar el impuesto sobre concesiones mineras que establezcan las leyes -- fiscales de la materia; II.- Ejecutar obras o trabajos de explotación en los plazos y condiciones que señala esta ley; III.- Comprobar las - obras o trabajos a que se refiere la fracción anterior, dentro de los plazos y términos que señale esta ley y su reglamento...; VII.- Informar inmediatamente a la Secretaría del Patrimonio Nacional de los depósitos de las substancias incorporadas a las reservas mineras nacionales, que encuentre con motivo de las obras o trabajos que lleve a cabo, sin disponer de estas substancias; VIII.- Dar aviso inmediatamente a la Secretaría del Patrimonio Nacional de la suspensión temporal de - los trabajos de explotación y de las causas a que la misma obedezcan,. . .; XI.- Tener como responsable del cumplimiento de las normas de seguridad dictadas por la Secretaría a un profesionista mexicano, legalmente autorizado para ejercer. Podrá designarse a un extranjero, siempre que el Colegio de Ingenieros correspondiente certifique que no pueda disponer de profesionistas mexicanos; en tal caso el contrato del - profesionista extranjero será de dos años, obligándose a preparar personal mexicano para que lo substituya al término de su contrato... (artículo 45).

Se establecieron como causas de caducidad de las concesiones mineras, las siguientes:

I.- La falta de pago del impuesto sobre concesiones mineras;
II.- No ejecutar las obras o trabajos de explotación a que se refiere el artículo 45; fracción II, en los plazos y condiciones que fija esta

ley. III.- No comprobar la ejecución de las obras o trabajos a que se refiere el artículo 45 fracción III, en los plazos y condiciones que fija esta ley; y VI.- Alterar con posterioridad al otorgamiento o a la adquisición de una concesión, la estructura de capital de la sociedad beneficiaria, de modo que el suscrito por mexicanos sea menor de la proporción que establecen los artículos 14 y 76 de esta ley (artículo 46); la resolución que declare la caducidad de una concesión no es recurrible (artículo 48).

Para las concesiones de plantas de beneficio se requerirá que conjuntamente se expidan por las Secretarías de Patrimonio Nacional y de Industria y Comercio para la instalación y funcionamiento de plantas de beneficio (artículo 51). Al igual que en la ley anterior las plantas de beneficio serán de dos clases:

1.- De servicio privado y de servicio público (artículo 52); también estas concesiones tendrán una duración de 25 años (artículo 53); obligándose los concesionarios a:

I.- Iniciar y concluir las obras de construcción e instalación de la planta dentro de los plazos que se hayan señalado en el título de concesión; II.- Inaugurar el servicio dentro del plazo que se haya fijado en la concesión; III.- Dar aviso oportuno a la Secretaría del Patrimonio Nacional y de Industria y Comercio de la suspensión de actividades y de las causas que haya motivado...; VII.- Depositar con residuos en terrenos de la empresa y cuidar que las descargas líquidas de las plantas que arrojan a una vía fluvial vaya desprovista de toda substancia nociva; VIII.- Contestar los cuestionarios que les envíen las Secretarías del Patrimonio Nacional y de Industria y Comercio y rendir a éstos los informes periódicos dentro de los plazos y en los términos que fije la ley... (artículo 56);

Las causas de caducidad de este tipo de concesiones son: I.- No iniciar o concluir las obras de construcción e instalación de las plantas dentro de los plazos que se hayan señalado. II.- No inaugurar

las labores de beneficio de la planta en el plazo que se haya fijado;
III.- Alterar, con posterioridad al otorgamiento o a la adquisición de una concesión para planta de beneficio, la estructura de capital de la sociedad beneficiaria, de modo que el suscrito por mexicanos sea menor de la proposición que se establece en esta ley (artículo 57).

Del Registro Público de Minería

Esta ley al igual que la de 1930, también regula la obligación de inscribir en el Registro Público de Minería: la constitución, modificación y disolución de sociedades que tengan por objeto la realización de actos y contratos relativos a la exploración, la extracción y el beneficio a que se refiere esta ley; los actos, contratos y demás negocios jurídicos que, por cualquier causa transmitan a sociedades -- que tengan por objeto los mencionados en la fracción anterior, la titularidad de las concesiones o los derechos derivados de ellas, para la explotación y aprovechamiento de las substancias minerales; las asignaciones y las concesiones y su cancelación; la transmisión parcial o total de una concesión, o de contratos que celebren las entidades públicas mineras en relación con las asignaciones; la constitución de servidumbres y las expropiaciones que se lleven a cabo en relación a esta ley y; las resoluciones relativas a reservas mineras nacionales (artículo 86).

También señala que podrá rehusarse el registro de documentos que deban inscribirse en los siguientes casos: cuando adoleciere de algún vicio legal; cuando la transmisión o afectación de las concesiones o de las asignaciones, no provengan del titular de las mismas que figure en el Registro Público de Minería ...; cuando el traspaso o gravamen de una concesión se realice con violación a lo que prescribe esta ley ...; cuando se trate de actos o contratos que se requiera de autorización previa de la Secretaría del Patrimonio Nacional, si no se ha obtenido ésta (artículo 89).

Otro aspecto importante introducido por esta ley es el relativo a la promoción minera; señala que para promover la explotación y -- aprovechamiento de las substancias minerales, el Ejecutivo Federal podrá celebrar con los explotadores, convenios de promoción minera, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de la Secretaría de Patrimonio Nacional o a través de entidades públicas mineras; -- dicha ayuda consistirá en lo siguiente: I.- Ejecución de estudios geológicos; II.- Explotaciones mineras; III.- Asesoramiento técnico minero-metalúrgico; IV.- Establecimiento de plantas de beneficio; V.- Créditos refaccionarios y de avio; y VI.- Ayuda económica para realizar -- una o varias de las finalidades previstas en esta ley y en la de Impuestos y Fomento Minero (artículo 94).

Las ayudas antes señaladas se otorgarán: I.- En los casos de las fracciones I y II por el Consejo de Recursos Renovables; II.- En los casos de las fracciones III, IV y V, por la Comisión de Fomento Minero y III.- En los casos de la fracción VI, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, oyendo previamente a la Secretaría del Patrimonio Nacional (artículo 95).

Para esta ley se consideran actos de comercio sujetos a las -- disposiciones de la legislación mercantil, en lo que no se encuentre -- previsto en esta ley:

I.- Las empresas mineras, entendiéndose como tales las que -- tengan por objeto directo la adquisición, comercio o disfrute de derechos mineros; II.- Los contratos que tenían por objeto de la explotación de lotes mineros o la enajenación o afectación de derechos mineros, y III.- Los contratos que celebren los particulares en relación -- con las substancias y productos minerales.

Las controversias que se susciten entre las entidades públicas mineras, las empresas de participación estatal y los particulares, con motivo de la aplicación de esta ley, se sujetarán en su tramitación a las prescripciones de la legislación mercantil.

Los actos y contratos que afecten a asignaciones o concesiones se regirán, en cuanto a su forma, por las reglas establecidas por el Código Civil del Distrito Federal y Territorios Federales, en todo lo no previsto por esta ley y su reglamento (artículo 9ª).

En materia de servidumbre por causa de explotación minera, en lo no establecido especialmetne en este capítulo, regirán las disposiciones del Código Civil para el Distrito Federal y Territorios Federales.

Esta ley fue reformada en varios de sus artículos que se publicó en el Diario Oficial de fecha 4 de enero de 1966.

III.4.- LEY REGLAMENTARIA DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL EN MATERIA - DE MINERIA DE 1975.

Esta ley que fue aprobada el 11 de diciembre de 1975 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de diciembre de 1975, abroga a la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia de explotación y aprovechamiento de recursos minerales del 6 de febrero de 1961.

De las razones más importantes que se plantearon en la exposición de motivos de la ley que se comenta que fueron formulados por el Secretario del Patrimonio Nacional, Lic. Francisco Javier Alejo, el 23 de octubre de 1975 ante la H. Cámara de Diputados, se señalan las siguientes: (Resúmen)

Si bien el sector privado y el Estado comparten la responsabilidad de administrar los recursos nacionales, es éste quien debe rendir cuenta al pueblo y evitar que algún interés particular pueda prevalecer sobre los del país y los de las grandes mayorías. Su responsabilidad fundamental de dirigir el desarrollo económico y la transformación social de la nación no puede delegarse a grupos minoritarios.

El desarrollo económico requiere de un marco jurídico visionario que dé cabida a los cambios estructurales, sociales y económicos, necesarios para que el crecimiento de la economía no se concentre en beneficio de una minoría privilegiada.

Por ello se considera que la legislación debe recoger la voluntad popular para convertirse en eficaz instrumento de reforma social y permitir que los cambios se realicen y perduren por medio del derecho. Su contenido debe reflejar los avances sociales que el pueblo mexicano ha logrado, consolidar las transformaciones en marcha e incorporar las nuevas exigencias de la voluntad mayoritaria de la nación como expresión de su soberanía.

En este sentido, al modernizar y revitalizar el conjunto de instrumentos jurídicos de la nación, construiremos una sólida estructura para hacer fructífero el trabajo común en los años venideros. Debemos prepararnos para afrontar con mayor capacidad las dificultades para conservar la esencia de nuestra vida colectiva y alcanzar el progreso con respeto a las libertades.

Por lo que la construcción del México moderno surge de la aplicación decidida de los principios constitucionales sobre la propiedad, en los que se basa el rescate, por parte de la nación, de las principales riquezas naturales y actividades básicas y su utilización con sentido social.

La constitución establece que corresponde a la nación la propiedad originaria de las tierras y aguas de su territorio y el dominio de sus recursos naturales. Afirma el principio de que al propiedad privada es una creación social por medio de la cual el Estado transfiere bienes a los particulares o les concede su uso, por el reconocimiento que hace del poder creador del trabajo personal, para que los aprovechen de manera compatible y concordante con la conveniencia colectiva.

En consecuencia, la propiedad no es un derecho inherente a la persona humana, sino a la sociedad, por lo que está sujeta a las modalidades - que dicte el interés público en acatamiento de la soberanía popular. - La posesión privada de medio de producción solo se justifica cuando -- tiene como última finalidad lograr el beneficio social.

La concurrencia de todos los miembros de la sociedad en la -- producción y consumo de la riqueza debe, además de ser más equitativa, crear una estrecha solidaridad entre ellos.

Las formas de propiedad y explotación de los recursos naturales han sido motivo sobresaliente de este batallar incesante por la -- dignidad nacional. A lo largo de él, hemos incluso sufrido el menoscabo de la integridad física del territorio, pero hemos mantenido incolumes los principios de nuestra soberanía para decidir la orientación y llevar a cabo el proyecto de desarrollo surgido de la voluntad popu- - lar, como expresión de nuestra tradición revolucionaria.

La minería es una de las actividades económicas con mayor tradición en México. Su evolución, íntimamente ligada a la historia nacional, refleja, quizás más que ningún otro caso, los diferentes mecanismos de explotación colonial y semicolonial a que nos hemos visto sometidos, y que, si bien atenuados, aún perduran. Es necesario erradicarlos para dar paso a una sociedad donde la acumulación de capital y las innovaciones tecnológicas sean factores para lograr un auténtico desarrollo y no sólo el mero crecimiento de la producción.

No debemos olvidar las secuelas derivadas de una larga y, hasta hace pocos años, ininterrumpida penetración extranjera, han hecho - que la minería se caracterice, en las últimas décadas, por su lenta e irregular expansión, exageradamente dependiente de las fluctuaciones de los mercados internacionales, y por su falta de integración al desarrollo económico y social del país.

Por todos es conocido que en 1961 se inició la mexicanización de la minería, en respuesta al acelerado crecimiento de la demanda interna de materias primas, incompatible con la política tradicional de las compañías extranjeras de exportar los minerales en bruto o con escaso grado de elaboración.

Con la mexicanización se inicia una progresiva recuperación de la producción, que apenas en 1967 alcanzó el nivel de 1929. A partir de 1970, con la participación del Estado en su desarrollo, creció a una tasa media anual del 6% en términos reales. Este crecimiento debe someterse para garantizar el desarrollo industrial, por lo que constituye una meta importante e inmediata de la política económica que la Ley propuesta busca establecer.

La tasa de crecimiento de la minería deberá ser aún mayor del 6% anual en el futuro, si queremos que vuelva a ocupar una posición importante, como factor de equilibrio, en nuestras transacciones externas. Además, su papel como principal fuente de materias primas para el sector industrial, hace indispensable tomar las medidas necesarias para asegurar que sea un factor dinámico integrador de la economía y que propicie una mejor distribución social de sus beneficios.

Para lograr tal impulso es importante evitar que la falta de explotación sistemática, la especulación con fondos ociosos, su acaparamiento, el uso de técnicas obsoletas de explotación, la poca transformación interna de los productos y la carencia de mecanismos propios de comercialización, impiden la creación de centros estables de trabajo productivo y sólo dan lugar a auges transitorios que benefician exclusivamente a grupos y zonas reducidos de la comunidad nacional.

La minería llamada a ocupar un lugar de mayor importancia en el contexto nacional, para lo cual deberá aumentar su participación en las exportaciones, garantizar el suministro nacional de los insumos industriales que requiere el desarrollo y continuar generando aceleradamente nuevos empleos.

Cerca de 75% del territorio nacional es susceptible de contener minerales. Sin embargo, sólo se encuentra explorado, de manera general, menos del 20%; y 4% es lo que se conoce en detalle. Existen grandes posibilidades de descubrir nuevos yacimientos que incrementen substancialmente las reservas mineras del país. Así lo confirman los primeros resultados obtenidos por el Consejo de Recursos Naturales no Renovables, en cuanto pudo disponer de mayores recursos financieros.

En este sentido se consideró que hace falta intensificar la exploración del territorio nacional, y también es necesario incrementar la explotación moderna y racional de los yacimientos de baja ley, para aprovechar con mayor amplitud los recursos minerales. Mientras que alrededor del 70% de la extracción mundial de minerales se realiza mediante tajos a cielo abierto, en México este tipo de explotación sólo aporta el 10% de la producción mineral del país.

La mayor parte de las operaciones mineras son obsoletas y sus unidades sumamente antiguas, por lo que tienen problemas agudos de productividad.

Esta es una realidad que el proceso de mexicanización no ha podido resolver por sí mismo, por lo que es imperativo dar nuevos pasos en el desarrollo de esta actividad. Su promoción no puede basarse en salarios bajos o subsidios crecientes; se requiere incrementar la magnitud y eficiencia de las operaciones, sobre todo porque la competencia internacional incluye la participación de naciones altamente desarrolladas que, además de poseer la tercera parte de las reservas minerales mundiales, cuentan con mayores recursos financieros, tecnológicos y humanos para su explotación.

También fue importante hacer hincapié que se requiere fomentar el establecimiento de nuevas formas de organización que propicien la participación de los propios trabajadores mineros, de ejidos y comunidades agrarias, a través de cooperativas y empresas de participación estatal o entidades que cuenten con asistencia técnica oficial. Por

102 2533

otra parte, la participación del Estado hará posible la realización - de grandes proyectos integrados a la economía de la región donde se es tablezcan con lo cual se fomentará el desarrollo paralelo de pequeñas y medianas unidades que podrán complementar el abastecimiento de mineral o procesar su producción en ellos.

Uno de los puntos importantes de la iniciativa, lo fue el regular de manera más precisa la intervención del Estado en términos que propone la ley, en las actividades de comercialización, es de particular trascendencia para los pequeños mineros, que en la actualidad carecen de posibilidad alguna de negociación con quienes manejan tales actividades y ni siquiera pueden aspirar a asociarse con ellos, como es el caso de las grandes empresas.

Es evidente que la conveniencia de la intervención del Estado, en las actividades de comercialización, se justifica no sólo por - su importancia social y de protección a la minería nacional, pública o privada, sino también debido a las altas utilidades que simplemente se están transfiriendo en la mayor parte de los casos a empresas extranjeras que no dejan nada sustancial a cambio.

La evolución histórica de la minería hace patente la necesidad de dos de las propuestas principales de la iniciativa en estudio: la explotación de los recursos por el Estado, directamente o a través de empresas de participación estatal, y la regulación de las concesiones a los particulares.

La Carta Magna, entre sus más importantes innovaciones, da lugar a la aparición y desarrollo de nuevas fuerzas productivas y relaciones de producción, bajo el estímulo y la dirección del Estado, - como instrumento para reivindicar el derecho del pueblo mexicano a decidir soberanamente sobre la utilización de sus recursos y el destino de su esfuerzo.

"El derecho de cada Estado a disponer plena y soberanamente de sus recursos naturales, ha sido elevado a la categoría de principio -- normativo de las relaciones internacionales, por la gran mayoría de -- las naciones, al aprobar la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados. Debemos preocuparnos ahora por mejorar en lo interno los mecanismos de que disponemos para ejercer esa soberanía. Esta, junto - con nuestra capacidad de desarrollo, se ve seriamente amenazada por la inestabilidad comercial y monetaria de una economía mundial dominada - por los grandes espacios económicos y la concentración del poder" (5).

Es imperativa una mayor y más eficaz intervención del Estado a fin de impedir que se lesione el bienestar común por el libre juego de las fuerzas del mercado y los intereses particulares. Estos, confor me al espíritu constitucional, deben, en todo momento, sin mengua de - sus legítimos derechos, coordinarse y subordinarse al interés general de la nación.

El carácter aleatorio de la minería y la irracionalidad en el uso de los recursos naturales de la nación, sólo podrán desaparecer ca balmente cuando su aprovechamiento se efectúe por y para beneficio de todos los mexicanos, mediante una mayor participación estatal que haga posible integrar nacionalmente las diferentes fases de su proceso pro- ductivo, subsanar la ausencia de una tradición tecnológica propia y la carencia de infraestructura, así como alcanzar las escalas de produc- ción necesarias para competir a nivel mundial.

La explotación directa por la nación de los principales recur- sos minerales, en particular aquellos indispensables para la creación de nuevas fuentes energéticas, la expansión siderúrgica y la produc- ción de fertilizantes, son fundamentales para mantener la capacidad de decisión soberana sobre la conducción del desarrollo y evitar que, da- da la indiscutible importancia estratégica de esas riquezas naturales, por su carácter básico en el desarrollo industrial, su explotación que de al arbitrio y en beneficio de uno cuantos. Sólo así podrá el gobier no responder a los intereses de las mayorías, sin que sus acciones se

vean impedidas o limitadas por grupos privilegiados.

La ley propuesta, lejos de significar un desplazamiento de la inversión privada en minería, crea las condiciones para su participación eficiente en el desarrollo de grandes proyectos, que conjuntando el capital mexicano, público y privado, podrán realizarse sin menoscabo de la soberanía y de los beneficios sociales que deben generar. En muchos casos, el desarrollo de algunas industrias básicas y la producción de sus insumos más importantes, requiere de enormes inversiones - con un largo período de maduración, una tecnología compleja, e implica riesgos considerables. Todos estos elementos hacen que la iniciativa privada, por sí sola, carezca de recursos suficientes para poner en marcha proyectos de esta magnitud, a menos que reciba cuantiosos subsidios y apoyos financieros por parte del erario, en detrimento de otras necesidades sociales. El único mecanismo capaz de materializarlos es la asociación con el Estado. En su ausencia, sólo el capital extranjero - podría llevarlos a cabo, lo que, por la desproporción de magnitud y poder, significaría el inicio de una nueva dominación extranjera. La alternativa es desarrollarse con la participación del Estado en las actividades productivas básicas o acentuar la dependencia y la injusticia. Además, esa participación es la mejor forma de llevar al máximo posible la inversión en minería, pues permite conciliar los rendimientos privados de la actividad con sus rendimientos sociales.

Las medidas que forman parte de estas iniciativas de ley, buscan sentar las bases materiales para replantear desde su fondo las políticas de sustitución de importaciones y de industrialización, a fin de orientarlas hacia la transformación de nuestros recursos naturales abundantes, hasta llegar a la fabricación de bienes de capital que pueden producirse eficientemente, eliminando, además, la protección excesiva. El objetivo es lograr una estructura industrial integrada verticalmente, que permita aumentar en cinco o más veces el número de empleos, por unidad de producto final, que los que se generan en la actualidad, y revertir la tendencia de deterioro de la balanza comercial.

La política económica debe nutrirse de nuestro pasado y corregir deformaciones y omisiones, cuyos efectos negativos tienden a crecer aceleradamente con el tiempo. La dependencia externa, una vez iniciada, favorece a grupos internos privilegiados, cuya actividad productiva no corresponde a los estímulos que reciben y fomenta una mayor dependencia. En México, la oportunidad aún es propicia para identificar a dichos intereses y fortalecer, en cambio, a los genuinamente nacionales.

De ahí que, en el caso de minería, la ley propuesta tiene, -- entre sus principales objetivos, regular las concesiones a particulares para que sirvan con mayor eficacia a los propósitos nacionales. Entre éstos se encuentra el de estimular la explotación racional de numerosos fundos mineros ociosos, muchos de ellos concentrados en unos -- cuantos concesionarios, por encima de sus necesidades reales de garantizar la continuidad de los trabajos, a pesar de que la mayoría se localizan en zonas carentes de otras alternativas de empleo, que no sea la minería. Por ello, se busca regular la explotación por los particulares, para evitar el acaparamiento y la especulación con concesiones mineras y la transferencia arbitraria de las mismas.

Uno de los propósitos centrales de esta legislación, es el de proporcionar un volumen de inversiones más elevado y más cercano al socialmente óptimo, a través de un régimen de concesiones más específico y racional que, al mismo tiempo, esté sujeto a reglas de comprobación más efectivas.

Las medidas propuestas equivalen a una auténtica desamortización de la riqueza minera y conservan el principio del derecho a la -- propiedad. Es decir, amplían las oportunidades de que un mayor número de mexicanos participe en la actividad minera, en lugar de favorecer -- la concentración improductiva de esa riqueza en unos cuantos poseedores. De hecho, las concesiones se transforman en certificados de inversión y producción. Con ellas se fomenta el conocimiento de nuestras riquezas naturales al establecerse que para tener derecho a explotar una

concesión, es necesario, primero, haber realizado trabajos de exploración; asimismo, se sientan las bases para sostener y aún acelerar el crecimiento de la minería, logrado en los últimos años al inducir un mayor ritmo de trabajo y de inversión en las concesiones mineras. El derecho a disfrutar de una concesión se sujeta a la obligación de destinarla a un fin productivo, conforme al interés nacional. Para salvaguardar éste se pone envigor plenamente lo dispuesto por la Constitución en relación a la propiedad originaria y el dominio de la nación sobre las riquezas del subsuelo.

El significado de una concesión es otorgar el uso de un recurso, pero no su abuso. De ahí la necesidad de sujetarlas a condiciones que garanticen los objetivos sociales que se buscan al otorgarlas. Por otra parte, una concesión no puede significar un derecho de propiedad absoluta y perpetua, porque se otorga sobre bienes en los que la propiedad de la nación es imprescriptible e inalienable.

Las concesiones deben entenderse como una facultad discrecional del Estado de constituir la propiedad privada cuando así convenga al interés público, pero no como una obligación incondicional de hacerlo. Ello equivaldría a enajenar riquezas que son patrimonio nacional, privando a la mayoría del beneficio derivado de su explotación para ventaja de unos cuantos.

Se hace hincapié que las reformas propuestas son base de una nueva estrategia para el desarrollo de la minería, y tienen su fundamento en la necesidad de proteger mejor los recursos de la nación y de impulsar el desarrollo de las fuerzas productivas, para aprovecharlas con eficacia y atender con oportunidad los urgentes requerimientos de satisfactores básicos de las grandes mayorías. Asimismo, expresan la voluntad indeclinable del Gobierno de defender la integridad económica del país, de que todos los factores de la producción coadyuven al beneficio social, y de lograr una política independiente y nacionalista.

En síntesis podemos resumir los argumentos anteriores diciendo que, la legislación sobre minería propuesta, busca, en su esencia, cuidar el interés de la nación, como superior que es a cualquier interés particular. Entre sus objetivos están reafirmar la soberanía del país sobre sus recursos naturales; promover una cabal mexicanización de la minería en sus diferentes etapas; evitar que los estímulos concedidos por el Estado se concentren en un número reducido de grandes empresas; desarrollar y modernizar las explotaciones mineras y su integración hacia etapas de mayor transformación de los productos, para hacerlos más competitivos a nivel mundial y lograr un mayor impacto en la elevación de los niveles de vida y condiciones de trabajo de los mineros.

Reserva para su explotación exclusiva por el Estado recursos que se considerarán básicos para el desarrollo económico y social del país; se regulan las concesiones en su operación y vigencia, y se establecen las facultades necesarias para que la participación del sector público pueda ampliarse conforme al interés nacional. Los fines son que los recursos propiedad de la nación se exploten racionalmente, que se propicie su industrialización, que los resultados de la actividad minera sean instrumento para lograr el desarrollo compartido e independiente del país, y que se garantice que esta actividad no se desnacionalizará.

Para no ser repetitivo en virtud de que en la presente ley so lo se introdujeron algunas modificaciones con respecto a la de 1961, - mismos que quedaron expresados en la exposición de motivos ya comentada en sus puntos substanciales, únicamente nos resta hacer una presentación general de la ley en vigor desde el 20 de enero de 1976, señalando a continuación su estructura esquemática.

Esta ley se integra o se compone de doce capítulos, siendo -- los siguientes:

CAPITULO I.- Disposiciones Generales. Se tratan temas relativos al ámbito de aplicación, sustancias concesibles, actividades reguladas, sujetos de la Ley, empresas de participación estatal y privadas, definiciones de terrenos donde pueden otorgarse concesiones y asignaciones, etc.

CAPITULO II.- De la Secretaría del Patrimonio Nacional (hoy - Secretaría de Energía, Minas e Industrias Paraestatal); se tratan los temas relativos a las facultades de dicha Secretaría y se hace referencia a los organismos de apoyo como son: la Comisión de Fomento Minero y el Consejo de Recursos Minerales.

CAPITULO III.- De las Concesiones Mineras. Se analizan los conceptos de concesiones de exploración y explotación, la duración de las mismas, sus limitaciones, los derechos y obligaciones de los concesionarios, la extinción de las concesiones, etc.

CAPITULO IV.- De las Concesiones de Plantas de Beneficio. Se dan las definiciones y clasificaciones relativas a las mismas, su duración, los derechos y obligaciones de los concesionarios y su extinción.

CAPITULO V.- De la Ejecución y Comprobación de Obras o Trabajos de Explotación. Específicamente se refiere a las formas de comprobar dichos trabajos y a los mínimos de inversión.

CAPITULO VI.- De las Oposiciones. Se regulan los casos en que pueden presentarse oposiciones a que se otorgue una concesión o una asignación.

CAPITULO VII.- De las Reservas Mineras Nacionales. Se regula su establecimiento y características, así como diversas sustancias minerales que la Ley trata en vía de excepción.

CAPITULO VIII.- De las Concesiones Especiales en Reservas Mineras Nacionales. Se refiere a la forma en que se otorgan este tipo de

concesiones, e incluye el aspecto de pagos a la Comisión de Fomento Minero y el Consejo de Recursos Minerales.

CAPITULO IX.- Del Registro Público de Minería. Se atiende a - los actos inscribibles, las causas de rechazo de inscripción, la rectificación o cancelación de inscripciones y otros aspectos formales del Registro.

CAPITULO X.- De la Promoción y del Apoyo a la Pequeña Minería. Se atiende a los conductos de apoyo (Comisión de Fomento Minero-Consejo de Recursos Minerales-Secretaría de Hacienda y Crédito Público) al apoyo técnico, financiero, fiscal, etc. Se incluyen las disposiciones relativas al funcionamiento y organización de la Comisión de Fomento - Minero y el Consejo de Recursos Minerales.

CAPITULO XI.- De las Reservas Mineras Industriales. Los requisitos para autorizar su constitución y los derechos y obligaciones que surgen de las mismas.

CAPITULO XII.- De las Faltas y Delitos. Se establecen multas de \$500.00 a \$100,000.00 y en especial los delitos que pueden presentarse en la actividad minera propiamente y en el manejo de estructuras de sociedades mineras.

El Reglamento de la Ley Minera, que atiende las materias antes mencionadas en detalle, a veces, en casos concretos ha ido más - - allá de la Ley y, en otros, ha dejado que subsistan las lagunas que la misma Ley presenta.

C A P I T U L O I V

REGIMEN DE EXPLOTACION MINERA

IV.1.- BREVES CONSIDERACIONES SOBRE LA NATURALEZA JURIDICA DE LA CONCE CION ADMINISTRATIVA.

En opinión de Miguel Angel Bercaitz, "el Estado contemporáneo - procura en primer término lograr los servicios mediante los cuales satisface sus propias necesidades y los de la colectividad, por medio de acciones y prestaciones de los particulares que voluntariamente acuerdan - con él su ejecución. Cuando ello no es posible en virtud de circunstancias diversas, exige de sus ciudadanos o de sus súbditos los servicios - que le son indispensables, en forma forzada y obligatoria" (1).

Pero esto no ha sido siempre así. Por el contrario, en otro - - tiempo, el Estado satisfizo sus necesidades mediante procedimientos de - fuerza o de coerción. Luego, en el progreso de las ideas, la coerción y la fuerza cedieron su lugar a la colaboración espontánea y voluntaria de los particulares.

Esa colaboración se reguló en un primer momento mediante la con- certación de contratos de derecho privado. El Estado todo poderoso auto- limita sus facultades de imperium se somete a las disposiciones de la -- ley y la igualdad, colocándose en un mismo plano de iguladad con sus súb- ditos, cuya colaboración obtiene para la satisfacción de sus necesidades en forma voluntaria y contractual.

¿Los nuevos moldes son contratos? ¿Son situaciones reglamenta-- rias? ¿Son una mezcla de ambos? ¿Son contratos de una especie distinta -

1.- Bercaitz, Miguel Angel.- Teoría General de los Contratos Administra- tivos. Edit. Depalma, Buenos Aires, Argentina, 1952. pág. 117.

de los otros? ¿Es que acaso, entonces, el contrato es un género comprensivo de dos especies: contratos de derecho privado y contrato de derecho administrativo?

Fritz Fleiner considera que: "El contrato supone que las partes están colocadas en igual plano. Por lo tanto, no hay margen para el contrato más que en los casos en que, según la ley, la voluntad de cada una de las dos partes tenga igual valor jurídico para conseguir cierto valor jurídico y cierto resultado en derecho" (2). Puede hablarse solamente de contrato si la voluntad de cada una de las partes posee la misma fuerza jurídica para obtener una relación jurídica, y, como se ha señalado, esto no ocurre generalmente con las relaciones de derecho público, porque están reguladas unilateralmente por la voluntad del Estado.

Para hablar de la actividad jurídica de administración, Bielsa considera que: "es preciso analizar si el concurso de la voluntad del sujeto que se vincula con ella, actúa solamente en forma de petición o si realmente concurre como elemento esencial de su creación.

Si es lo primero, el acto se realiza por la administración sin intervención plena del particular que permanece ausente en todo el proceso de su elaboración. Por eso, la petición del particular es sólo una -- condición para el nacimiento del acto y nada más.

Si es lo segundo, en cambio, la voluntad del particular actúa - en toda la elaboración del acto, es parte esencial de él, se combina con la voluntad de la administración, persiguiendo fines contrapuestos a las de ésta. No puede entonces decirse, en este caso, que la voluntad del -- particular sea un elemento accesorio, una condición que dé eficiencia -- del acto, y nada más. Por el contrario, de la intervención de esa voluntad depende que el acto exista o no" (3).

2.- Citado por Bercaitz, Miguel Angel. Op. cit. pág. 119.

3.- Bielsa, Rafael.- Principios de Derecho Administrativo. Tomo I. Edit. Depalma, Buenos Aires, Argentina, 1942, págs. 295 - 296.

El acto unilateral del Estado, dice Bercaitz, "no puede confundirse con el acto mediante el cual manifiesta su voluntad coincidente -- con la de un particular para la ejecución de un hecho. En el primero, actúa con la plenitud de su imperium, en función de soberanía, como señala Jellinek. Como tal, posee un poder incondicionado, limitado por él mismo, de interpretar y de imponer directamente la ejecución de lo requerido, poder al cual el individuo no puede sustraerse" (4).

En los actos bilaterales, en cambio, el Estado puede establecer relaciones de evidente superioridad jurídica sobre su contratante, pero la fuente de sus derechos entonces ya no es su imperium sino la voluntad del particular que ha aceptado hacer o no hacer, dar o recibir, esto o -- aquéllo, mediante tales o cuales condiciones fijadas, poco importa, unilateralmente por el Estado, o previa deliberación por ambos.

Cuando el Estado, conforme al ordenamiento jurídico de su estructura no puede unilateralmente obligar a los particulares a hacer o -- no hacer, a dar o recibir, no hay duda que para lograrlo se vea obligado a solicitar su prestación voluntaria. ¿Puede entonces sostenerse que este último acto es unilateral?.

Al contrario, cuando posee la facultad derivada de su organización normativa de realizar unilateralmente actos sin afectar derechos de particulares, es evidente que actúa en una forma completamente distinta de la otra hipótesis, aún cuando el acto sólo pueda ejecutarse a petición de quien va a ser regido por él.

Concretamente lo expresa Jellinek: "Cuando un acto administrativo no atribuye ningún nuevo derecho al Estado, él reposa sobre su competencia normal y, por consiguiente, por su misma naturaleza, constituye -- una decisión. Es en donde el Estado adquiere un nuevo derecho, sea ello

4.- Bercaitz, Miguel Angel. Op. cit. pág. 130.

un simple poder o un poder calificado, allí existe un contrato de Derecho Público" (5).

Sin entrar al análisis y discusión de la existencia de los contratos administrativos, podemos considerar que la naturaleza de este contrato está determinada por el fin que el Estado se propone alcanzar con él, o por las necesidades colectivas que puede afectar de donde derivan una serie de consecuencias particularísimas y que lo colocan ineludiblemente bajo el imperio de normas de las cuales se ha apropiado el derecho privado por derecho de primogenitura, en tanto no sean manifestaciones incompatibles con su propia esencia. Por esta razón es que Bielsa ha señalado que "la razón de ser de los contratos administrativos, es la satisfacción del interés público en el cual se objetiva su causa que lo de termina. Agrega que toda causa contraria a este supuesto, no sería causa jurídica" (6).

En todos los contratos, una de las partes es la administración pública, algún órgano administrativo descentralizado. El otro o es un particular o es otro órgano de la administración pública. Entre ambos se establece una relación jurídica, lo cual "significa que el derecho ha regulado entre determinadas personas, un deber y un poder de cierto contenido" (7).

Esta relación puede ser de coordinación o de subordinación. Esto último significa sujeción, o sea un vínculo establecido entre dos personas desiguales desde el punto de vista del derecho, cuyo contenido lo determina la voluntad de la persona superior.

Esta situación de subordinación o sujeción, típica del individuo frente al Estado, se establece unilateralmente por este último, mediante los diferentes ordenamientos jurídicos con los cuales cumple su

5.- Citado por Bercaitz, Miguel Angel. Op. cit. pág. 130.

6.- Bielsa, Rafael. Op. cit. pág. 137.

7.- Mayer Otto, citado por Bercaitz, Op. cit. pág. 200.

actividad fundamental de crear derechos.

Pero este establecimiento no se opera exclusivamente en forma unilateral por el Estado, vale decir, por una voluntad extraña al súbdito que es el obligado, sino que también, en algunos casos, como se ha visto, subordinación o sujeción, se establece mediante el concurso de voluntades de quienes se obligan. Esto es lo que constituye el elemento característico fundamental del contrato administrativo: El establecimiento de una relación jurídica de subordinación con respecto de la administración pública, mediante un acto de propia voluntad de quien se obliga con ella.

El fundamento de la subordinación es el fin público cuya satisfacción se persigue con la celebración del contrato de la necesidad colectiva que puede afectar su ejecución.

Ahora bien, la realidad y experiencia que se ofrece diariamente a nuestra vista, nos presenta el hecho de que el Estado a quien compete en virtud de su función soberana, de su carácter de representante de los intereses generales, la realización de ciertas obras, la prestación de determinados servicios o la explotación de ciertos bienes, no lleva a cabo por sí mismo esta misión, sino que la encomienda a particulares o empresas, delegando en ellos en cierta medida su poder e imponiendo condiciones especiales que salen evidentemente de la esfera del derecho privado. Esta transferencia al particular o entidad de facultades que corresponden al Estado como poder para la realización de un servicio público o la explotación de un bien que a aquél pertenecen es lo que constituye la concesión administrativa.

En opinión del maestro Andrés 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 o derechos para la explotación de un servicio público, de bienes del Estado o los privi-

legios exclusivos que comprendan la propiedad industrial" (8), este mismo autor nos señala que la palabra concesión viene del latín *concessio*, derivada de *concedere*, *conceder*.

Existen diversas teorías que han tratado de explicar la naturaleza jurídica de la concesión administrativa y que a continuación se expresan (9).

Para Otto Mayer, el problema deriva de la dificultad de explicar cómo de un acto de derecho público realizado por el Estado, su concepto de potestad puedan nacer derechos para los individuos.

Según Fernández de Velasco, las soluciones ofrecidas son las siguientes: (10).

1a.- Las concesiones son sencillamente un contrato de derecho - privado. Se trata de una componenda jurídica que escinde el acto de la - concesión en dos: el acto de la concesión propiamente dicho, por el cuál se transmiten los poderes del derecho público y el acto de concesión en sentido amplio, abarcando las demás condiciones y presentándose como contrato de derecho privado.

2a.- La concesión es un acto de derecho público, un acto de soberanía. En consecuencia, no puede originar derechos del concesionario - contra el Estado. Especialmente el Estado en cualquier momento podrá restringir o revocar la concesión, además sin indemnización.

3a.- Sin negar que el acto de concesión tenga el carácter de acto de derecho público, sostiene que a través de él pueden, no solamente

8.- Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo, Tomo II. Edit. Porrúa, S.A., México, D.F. 1982, pág. 171 - 172.

9.- Carlos Puyuelo, Op. cit. pág. 55.

10.- Fernández de Velasco. Teoría Jurídica de las Concesiones Administrativas. citado por Puyuelo, pág. 56.

originarse deberes, sino también derechos para el concesionario. En este sentido la concesión implica un acto de legislación, una ley especial, - un privilegio.

4a.- La sostenida por Maurice Hauriou, que refiriéndose a la -- concesión de trabajos públicos, la define como una operación en la cual, instituída reglamentariamente una organización concedida de servicios pú**u** blicos, se regula entre la administración y el concesionario, y en vir-- tud de un contrato con pliego de condiciones, tarifas máximas y condicio**u** nes financieras, las consecuencias patrimoniales de la institución, así como las condiciones de construcción y explotación de la obra, descompo**u** niéndose así la operación en dos elementos: la creación de la situación reglamentaria y el contrato administrativo.

Para Duguit, se trata de verdaderas leyes-convenciones, son con**u** venciones en cuanto al acuerdo realizado entre cedente y concesionario; pero son leyes en cuanto en el pliego de condiciones se regula el funcio**u** namiento del servicio público.

Según Sabino Alvarez Gendín, "no puede establecerse una contra**u** prestación entre concesión y contrato de derecho público, como si se tra**u** tase de dos instituciones con virtualidad independiente, puesto que la - concesión no es otra cosa que una manera de ser del contrato de derecho público. Si el contrato público no tuviere una teoría jurídica aplicable distinta de la de los contratos privados no solo en cuanto al sujeto con**u** tratante capacidad de contratar, efecto de los contratos (modificación, rescisión, extinción de los mismos), podríamos decir que la concesión ad**u** ministrativa es una figura jurídica sui generis distinta del contrato. - Pero sosteniendo una teoría especial de contrato público, no cabe soste**u** ner que la concesión sea una figura jurídica distinta, sino una forma de ser del contrato de derecho público" (11).

11.- Alvarez Gendín, Gabino. Citado por Puyuelo, pág. 57.

Se trata pues, según este autor, de una forma o modalidad especial del contrato de derecho público, pues así como en el derecho privado existen diversas clases de contratos, así en el derecho público existen también diferentes especies que participan todos de la naturaleza -- del contrato de derecho público, y así pueden distinguirse contratos de obras públicas, suministros, destajos, concesiones, empréstitos, etc.

Alcalá Zamora define la concesión como: "la enajenación parcial limitada y revocable de cosas o derechos pertenecientes al dominio público para aprovechamientos determinados, que se subordinan a fines de interés general y se someten a la inspección de la autoridad" y resume el -- concepto diciendo que es "la transmisión parcial del dominio público" (12)

De acuerdo con este autor, las características o notas distintivas de la concesión, son las siguientes:

a) En cuanto a las personas, porque es característica y peculiar del poder público, comprendiendo al Estado y a las corporaciones locales.

b) En cuanto al objeto que se define como cosa o derecho que se asigna al contenido del derecho público, pero que puede salir de él sin peligro con determinadas limitaciones.

c) En cuanto a la causa, que para el concesionario es la aportación que recibe y el aprovechamiento que se le permite y para el -- poder público la cooperación de ese mismo aprovechamiento a los fines -- del interés general.

d) Por la forma que es solemne y pública.

e) Con respecto al consentimiento, el cual requiere de tres fa

12.- Alcalá Zamora, citado por Puyuelo. Op. cit. pág. 62.

ses: la primera es la voluntad de conceder, la segunda la aceptación del que pretende ser concesionario y la tercera el acto de poder que aprueba las peticiones formuladas.

f) Por la duración, que es generalmente larga y esencialmente - revocable.

g) Por la norma, garantía o sanción.

h) Por el tránsito de derechos, porque aunque es un contrato -- traslativo de derechos, nunca la transmisión es plena, quedando siempre una reserva latente de derechos en el poder público que reviste la forma de inspección y a veces la extrama de la incautación.

La concesión una vez nacida crea un poder del concesionario sobre el objeto en que aquélla consiste, el cual reviste, según Alcalá Zamora, "todos los caracteres de un derecho real, definiéndolo como la explotación de cosas o derechos procedentes del dominio público, mediante aprovechamientos determinados y obligatorios subordinados a fines de interés general y sometidos a la autoridad, y en síntesis, como explotación limitada de dominio público" (13).

La exposición de las diversas teorías referentes a la naturaleza de la concesión revelan una disparidad de criterios proveniente quizá de las distintas perspectivas en que se advierte esta figura. Sin embargo, existe en ellas por lo menos la aceptación de que tal institución reviste una gran complejidad por los distintos elementos que confluyen a su formación. No puede dejar de advertirse la presencia de un negocio público bilateral representado por el núcleo de contraprestaciones pactadas entre los otorgantes. Y aunque es verdad que desde el punto de vista del Estado se transfiere al concesionario el ejercicio de una función o actividad pública, también lo es que esta transferencia va acompañada de

13.- Alcalá Zamora. Citado por Puyuelo, Op. cit. pág. 59.

una contraprestación de tipo patrimonial que requiere el concesionario, y que por sí misma basta para otorgar a la concesión, en este aspecto, -- su carácter negocial en el orden de los contratos públicos. Pero aparte, la presencia de las condiciones legales y reglamentarias que presiden la constitución del acto de la concesión formando parte del mismo, podría -- llevar a la consideración de que en este caso se trata de un acto condición puesto que es a través de dicho negocio como se aplican al concedente y concesionario las normas de una situación jurídica general y abstracta, que por lo tanto no es resultado del negocio contractual, sino -- condición previa de su validez. Por estas razones, nos inclinamos a considerar que se trata en la especie de un acto complejo, caracterizado -- por la concurrencia de un acto unilateral de la Administración y un negocio jurídico bilateral de carácter público.

Sin embargo, no puede perderse de vista que en todo caso el empleo de la técnica contractual aplicada al cumplimiento de determinadas actividades materiales de la administración pública no pierde su identidad institucional.

La admisión de determinados elementos preestablecidos en las -- normas legales implica ya que las condiciones generales de las concesiones traducen la subordinación de los contratantes a la ley. Así, concesionarios y concedente tendrán posiciones típicamente contractuales precisamente en aquel espacio jurídico creado por la voluntad de los otorgantes en el que queda sin operancia el efecto de las condiciones legales. Se -- trata entonces de que efectivamente existen contratos de derecho público, en el mismo sentido que existen contratos de derecho privado. Esta -- conclusión puede derivar de la consideración de que la institución del -- contrato no pertenece en exclusiva al derecho público a al derecho privado, este último que por circunstancias históricas pudo desarrollar una -- teoría muy acabada de la figura, sino que la misma pertenece a la teoría general del derecho. En consecuencia, es precisamente la presencia del -- interés público en el objeto de los contratos administrativos, así como las condiciones exorbitantes del derecho privado, una de las características que confluyen a otorgarle a aquéllos su rasgo diferencial respecto

de los contratos de derecho privado.

Por lo general en todos los países, la concesión se otorga por las autoridades administrativas; sólo en algunos casos se reserva esta competencia al órgano legislativo. La forma de otorgarse la concesión -- por regla general, se lleva a cabo mediante convocatoria y que las concesiones sean temporales. No existen las concesiones a perpetuidad, esto -- en atención a la inalienabilidad del ejercicio de las facultades de la -- administración ya que es contrario al Derecho Público Moderno la renun-- cia para siempre de la titularidad del servicio público concedido; por -- el carácter excepcional de la concesión, ya que el modo normal de la ges-- tión de los servicios públicos es la gestión directa por el Estado y el excepcional, la colaboración de los particulares en esa gestión y por la transformación del servicio, que exige que el Estado atendiendo al cam-- bio de las situaciones políticas y sociales, lo modifique o inclusive lo recupere para darlo a otro concesionario bajo nuevas modalidades.

Ello, sin embargo, no impide el nacimiento de verdaderos dere-- chos del concesionario oponibles al Estado.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha dictado la si-- guiente ejecutoria sobre concesiones en servicio público: "servicios pú-- blicos concesionados", "garantías de audiencia y defensa para la priva-- ción de ellos" (14).

"... ahora bien, conforme a la doctrina de Derecho Admi-- nistrativo, el acto de concesionar un servicio público implica la adquisición de un derecho para el particular, beneficiado del cual no debe privársele sino en los ca-- sos previstos por la ley o reglamento en que se hubie-- ren basado las autoridades para otorgarlo y fundamen-- talmente respetando el derecho en defensa del afectado.-- Juicio de Amparo promovido por Felipe Encarnación Flo-- res contra Gobernador del Estado de Puebla.- Toca - - - 5325-48-1a..."

14.- Informe de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. México, 1948. pág. 140.

IV.2.- LA CONCESION MINERA. SU REGIMEN, OBJETO Y NATURALEZA.

Parafraseando a la maestra Becerra, en cuanto opina que a pesar de que "una de las instituciones administrativas de caracteres más indefinidos y de más imprecisos contornos, ha sido la de la concesión administrativa, en razón de que ha servido para denominar actos de poder público que no tienen entre sí ninguna semejanza aparente, el término concesión sólo es usado correctamente cuando sirve para denominar los actos de poder público que facultan a los particulares para el establecimiento y explotación de un servicio público o para la explotación y aprovechamiento de bienes de dominio directo o de propiedad de la Nación. La concesión de explotación de bienes se diferenciará de la de servicio público en que mientras en ésta el concesionario se obliga a prestaciones frente al público, que por su carácter remuneratorio, compensan las inversiones del capital privado, en aquélla, el concesionario se limita a aprovecharse de los productos de la explotación para la que obtuvo la concesión. Pero ambos tipos de concesión se distinguen de la autorización, de la licencia y del permiso en que mientras que en estos últimos tres actos, el particular tiene un derecho preexistente, en los casos en que se otorga concesión, el particular adquiere el derecho de manejar el servicio o de explotar los bienes por virtud de la propia concesión" (15).

Como una especie dentro del género de la concesión administrativa, encontramos la concesión minera. Como aquélla, implica un acto del Estado a través del cual se permite la actividad del particular en esta materia específica.

Como consecuencia de lo anterior en la concesión minera observamos la existencia de unos bienes de naturaleza singular: las minas y las substancias minerales en ellas contenidas, sobre las 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

15.- Becerra González, María. Op. cit. pág. 115.

to de dichos bienes y un acto de poder público que accede a ello, concediéndoselos al particular en las condiciones y con las limitaciones que aquél impone y que éste acepta.

Es menester señalar que han existido una serie de teorías que explican el origen del concepto de la propiedad minera, partiendo de dos grandes sistemas: el que considera que existe una unidad entre la propiedad del suelo y del subsuelo y el segundo que establece la separación entre ambos derechos sobre el subsuelo y sobre el suelo.

Partiendo de los conceptos anteriores, se han desarrollado cinco teorías que explican el derecho de propiedad minera y las cuales ya fueron abordadas en un capítulo anterior, son a saber:

- a) Teoría de la adquisición.
- b) Teoría de la ocupación.
- c) Teoría de la regalía.
- d) Teoría de la libertad de minas.
- e) Teoría de la res nullius.

Para definir la concesión minera podemos utilizar el concepto que señala Alcalá Zamora, citado por Puyuelo y que es como sigue: la concesión minera es "la enajenación parcial, limitada y revocable de cosas o derechos pertenecientes al dominio público para aprovechamientos determinados que subordinan a fines de interés general y se someten a la inspección de la autoridad" (16). Efectivamente en la concesión minera existe una transmisión parcial, puesto que el Estado se reserva ciertos derechos de una cosa que pertenece al dominio público, como es la mina, cuya

16.- Puyuelo, Carlos. Op. cit. pág. 62.

transmisión se realiza para el aprovechamiento por el particular en la forma que se fije, que ha de realizarse según los fines de un interés general, en cuanto la colectividad está interesada en la explotación de las substancias mineras de interés para la economía nacional, debiendo ejecutarse bajo la inspección de la autoridad para que en todo momento esté asegurada la racional explotación y el cumplimiento de las condiciones impuestas bajo pena de caducidad.

Dentro de nuestro derecho podemos considerar que la concesión minera es una institución por medio de la cual el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Energía, Minas e Industrias Paraestatales, facultada al concesionario para la exploración, explotación, beneficio y aprovechamiento de las substancias que constituyen depósitos minerales distintos de los componentes de los terrenos.

El fundamento de esta Institución encuentra apoyo y marco constitucional en el párrafo sexto del artículo 27 que textualmente instituye lo siguiente:

En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes.

Como apuntamiento marginal cabe decir que entre el original artículo 27 y el actual existen notables diferencias producidas hasta 1983, por 24 enmiendas formales mediante 12 distintos decretos, el contenido del párrafo antes descrito conserva su redacción original. No pasan por alto que efectivamente el sexto párrafo del artículo 27 fué reformado mediante decreto publicado el 29 de diciembre de 1960, pero su finalidad consistió en que la Nación asumiría, de modo exclusivo, la generación, transformación, distribución y abastecimiento de la energía eléc-

trica que tuviera por objeto la prestación de servicio público sin que -
pudiera concesionarse a los particulares.

Dice Jorge Madrazo que, "Con las enmiendas del artículo 27, se han agudizado más los problemas de errores técnicos, como sus defectos - de redacción y el desorden en la ubicación de los variadísimos temas que regula. En todo caso no puede perderse de vista que el artículo 27 fué - el último en aprobarse por el constituyente, precisamente la madrugada - del día en que quedaron clausuradas las sesiones del Congreso. El consti-
tuyente había pospuesto indefinidamente el debate sobre el artículo 27, pues bien claro tenían que este precepto encerraría el problema más tras-
cendental que tenía enfrente la revolución: el régimen de la propiedad y la cuestión agraria" (17).

El sentido y alcance del párrafo sexto parcialmente citado, pue-
de establecer comentando y reconociendo las siguientes consideraciones:

El patrimonio del Estado está formado por el conjunto de bienes y derechos de los que el propio Estado es titular y quedan sujetos a dis-
tintas jurisdicciones; bienes de las entidades federativas; bienes del -
Departamento del Distrito Federal; bienes de los Municipios; bienes de -
las Instituciones Paraestatales y bienes del Estado en las empresas pri-
vadas de interés público.

Cuando el artículo 27 señala que estos bienes pertenecen al do-
minio directo o son propiedad de la Nación, no está indicado solamente -
que el Estado tiene sobre ellos el dominio eminente sino que además de -
éste, tiene una propiedad similar a la que pueden tener los particulares
sobre sus bienes, e incluso, aún más perfecta, más protegida y enérgica.

17.- Madrazo, Jorge. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México, -- 1985, pág. 72.

El régimen constitucional del subsuelo se encuentra hondamente enraizado en el movimiento político-social de 1910 y en las causas que lo propiciaron. Durante el siglo XIX el país había perdido prácticamente las riquezas del subsuelo minero y petrolero. Las industrias mineras y petroleras fueron desarrolladas exclusivamente por capital extranjero.

Carranza se preocupó por establecer para la Nación su riqueza petrolera y sujetar a las compañías a un régimen de concesión y a obligarlas a pagar impuestos. La respuesta de las compañías petroleras no se hizo esperar y patrocinaron levantamientos armados en la principal área petrolera.

Por otra parte, señala también Jorge Madrazo que: "Dos son los principios fundamentales del artículo 27 en esta materia; el dominio directo de la Nación sobre todas las substancias minerales que es inalienable e imprescriptible, y el principio por el que se sujeta a régimen de concesión la explotación de tales substancias por los particulares bajo la condición de establecer trabajos de explotación. En materia petrolera el régimen de concesión terminó en el año de 1940 al reformarse el artículo 27 como consecuencia de la expropiación" (18).

Continúa diciendo el autor en cita que "en cuanto al primero de los principios, debe recordarse que por dominio directo no debe entenderse sólo el dominio radical que existió en la Colonia, ni sólo el dominio eminente que se limita a la capacidad del Estado para legislar sobre la materia, ni es un dominio semejante al que conserva el dueño de la enfiteusis, sino que, el dominio directo además de englobar todas estas ca--

18.- Madrazo, Jorge. Op. cit. pág. 76.

racterísticas constituye una propiedad perfecta, protegida por los derechos de inalienabilidad e imprescriptibilidad" (19).

En relación al objeto propio de nuestro desarrollo y referido al segundo de los principios, es aplicable sólo al subsuelo minero, debiendo quedar claro que la concesión no transmite derechos de propiedad sobre la mina, sino sobre los usos, aprovechamientos o explotaciones en los términos que establecen las leyes.

Precisamente abundando en lo antes señalado, "se ha discutido mucho sobre la naturaleza de los derechos que nacen con motivo de una concesión minera, sin llegar a precisarse si éstos son de carácter real o personal; con el objeto de hacer un planteamiento del problema, podemos dar dos definiciones de estos derechos señalando que: Derecho Real es aquél que se ejercita en forma inmediata y directa sobre una cosa; es por tanto, una facultad según la cual aquella cosa nos pertenece, ya sea totalmente, ya en ciertos aspectos, según que tengamos sobre ella el derecho de propiedad o alguno de sus desmembramientos, tales como las servidumbres o el usufructo. En tanto que podemos definir el Derecho Personal como aquél en virtud del cual el sujeto de derecho llamado acreedor tiene la facultad de exigir de otro, denominado deudor, un hecho, una abstención o la entrega de una cosa" (20).

Se señala pues que como característica de estos derechos encontramos, fundamentalmente; que el Derecho Real es oponible a todos y cada uno de los sujetos de Derecho, en tanto que el Derecho Personal es exigible a un sujeto determinado.

Para continuar con el planteamiento del problema antes señalado, conviene también distinguir los bienes sujetos a la actividad del Derecho, que tradicionalmente se han distinguido entre bienes muebles y --

19.- Ibidem. pág. 76.

20.- Kuns, Federico. Estructura Orgánica de la Empresa Minera. Curso impartido en el Instituto para Funcionarios de las Industrias Minera y Siderúrgica, S.A. 1979. Edición Privada, pág. 27.

bienes inmuebles; distinción que surge en el Derecho Civil y que aún -- cuando ocasionalmente ha sido criticado, por otra parte resulta absolutamente necesaria y viene a constituir uno de los pilares de la estructura jurídica; en nuestro sistema legal se define a los bienes inmuebles a través de la enumeración que hace el Código Civil, partiendo de la idea doctrinaria de que son inmuebles aquéllos que por situación o circunstancia no pueden ser trasladados de un lugar a otro, incluyendo dentro de la clasificación por razones de técnica jurídica, a ciertos bienes que -- siendo móviles o muebles por naturaleza, se consideran inmuebles en virtud de formar parte o estar adheridos a otros inmuebles. Por otra parte el Código Civil señala concretamente que son bienes muebles por naturaleza, los cuerpos que pueden trasladarse de un lugar a otro, ya sea que se muevan por sí mismos o por efecto de una fuerza exterior y establece que también debe considerarse como bienes muebles, por disposición de la -- ley, las obligaciones y los derechos o acciones que tienen por objeto cosas muebles o cantidades exigibles en virtud de la acción personal.

La doctrina francesa civilista ha distinguido los bienes inmuebles y los bienes muebles, de los derechos inmobiliarios y los derechos mobiliarios. Se considera dentro de este orden de ideas en general, que todos los derechos inmobiliarios se encuentran comprendidos y giran alrededor del Derecho de Propiedad, en tanto que el resto de los derechos subjetivos se han clasificado como Derechos moviliarios únicamente.

Doctrinalmente se sostiene que son Derechos Reales Inmobiliarios, cuando se relacionan con bienes inmuebles, ya sea por naturaleza o por destino y serán Derechos Reales mobiliarios en caso contrario, citando como ejemplo el caso del usufructo que puede ser mobiliario o inmobiliario, según la naturaleza de los bienes a que se refiere y posteriormente señalan los civilistas franceses que hay derechos reales, que siempre serán inmobiliarios que son las servidumbres, los derechos especiales de uso y habitación, agregando tres nuevos derechos; el de concesionario de minas y el titular de un permiso para la explotación de minas y el concesionario de energía hidráulica.

Se concluye dentro de esta tendencia, que el concesionario minero tiene un derecho que no puede ser considerado como una propiedad, --
atendiendo a que es de carácter temporal fundamentalmente y que por lo --
tanto, se trata de un Derecho Real Inmobiliario, susceptible de hipote--
ca. Cabe aclarar que el régimen minero francés guarda diferencias sustancia
les con nuestro sistema legal, pero que hemos querido hacer esta refere
ncia porque en nuestro Derecho no se ha desarrollado este concepto con
mucha profundidad.

Por otra parte, "nuestra Suprema Corte de Justicia no ha sido --
muy precisa al señalar en diferentes resoluciones, de qué naturaleza son
los derechos emanados de una concesión minera, ya que ha sostenido que --
es inexacto que no puedan clasificarse bajo alguna de las categorías en
que divide el Derecho Privado y por otra parte, sostiene que las conce--
siones en sí mismas no son Derechos Reales ni Personales, sino actos de
autoridad administrativa que otorga determinados derechos, entre los cual
es existen algunos de carácter real" (21).

En cuanto a disposiciones legales, en nuestro sistema jurídico
podemos señalar que el artículo veinte de la Ley General de Bienes Naciol
es, establece específicamente que las concesiones sobre bienes de do-
minio público no dan lugar a derechos reales, sino que simplemente otor-
gan frente a la administración y sin perjuicio de terceros, el derecho a
realizar los usos, aprovechamientos o explotaciones, de acuerdo con las
reglas y condiciones que se establecen en la leyes respectivas.

La opinión de la doctora Becerra, respecto a este problema con-
siste en señalar que podían considerarse como Derechos Reales hasta que
surgió la Constitución de 1917 y que después de ésta no se pueden clasi-
ficar ni como reales, ni como personales.

No obstante lo anterior, tratando de profundizar el marco teórico
que existe al respecto, nos permitimos presentar el punto de vista --

(21) Kunz, Federico. Op. cit. pág. 29.

del maestro Jesús González Pérez (22), que en su libro Los Derechos Reales Administrativos, sostiene que en torno al dominio público, es posible encontrar derechos reales administrativos.

Según este autor, para que pueda hablarse de un derecho real administrativo, es necesario que se den tres elementos que integran la definición, a saber: primero, que exista un auténtico derecho subjetivo; - segundo, que el derecho sea real, y tercero, que el objeto del mismo sea un bien de dominio público. Cada uno de estos elementos los explica y -- justifica de la siguiente manera:

1.- Derecho subjetivo, respecto a este primer elemento, el - - autor se sirve de la definición dada por D. de Castro quien establece -- que el Derecho Subjetivo es un poder concreto confiado a un miembro de -- la comunidad. Su esencia se manifiesta en el valor de la titularidad; co no poder de una situación (facultad de disposición) y por ser lícitos -- sus actos dentro de la esfera concedida (ámbito de lo lícito). Por tanto no existe el derecho subjetivo cuando el ordenamiento jurídico no confia esa situación de poder concreto, sino que se limita a una reglamentación de la realidad que puede producir un efecto reflejo o beneficio de determinadas personas, que adquieren la condición de interesados.

2.- Derecho Real, en relación a este segundo elemento, se señala que los derechos reales administrativos no sólo son derechos subjetivos; son derechos reales, esto es, recaen sobre cosas. Esta segunda característica nos permitirá excluir del concepto, aquellos casos en que, - - existiendo un derecho subjetivo, su titular no ostenta un poder concreto sobre la cosa, sino un derecho frente a la administración pública, en -- virtud del cual ésta viene obligada a realizar una prestación o abstenerse de llevar a cabo ciertas actividades en perjuicio de aquella situación jurídica reconocida a favor del particular.

(22) González Pérez, Jesús. Los Derechos Reales Administrativos. Edit. - Civitas, Madrid, España, 1984, págs. 26 y 55.

3.- Sobre un bien de dominio público, por último, refiere el autor que son derechos reales cuyo objeto es siempre un bien de dominio público. Es indudable que todos los derechos reales que recaigan sobre dominio público han de ser administrativos, pues los derechos reales civiles son incompatibles con el dominio público.

Señala el autor en consulta, que la naturaleza jurídica de los derechos reales administrativos se da por dos notas fundamentales que integran el concepto: son derechos reales, pero no privados; son derechos reales administrativos.

Al ser derechos reales participa en principio, de las características propias de esta figura jurídica; recaen sobre la cosa, su titular puede hacer uso de los medios de protección jurídica respecto de los derechos reales, etc.

Ahora bien, no se trata de derechos tradicionales del privado; se trata de una figura propia del derecho administrativo. El hecho de que recaigan en un bien de dominio público implica su sometimiento al régimen jurídico especial propio del dominio público, que no es más que una manifestación especial del régimen administrativo.

Es difícil clasificar los derechos reales administrativos, dada la profunda variedad existente entre ellos. Tanta, que Fernández de Velasco creyó que el reparo fundamental que podía oponerse al intento de construir una teoría de los derechos reales administrativos consistía en la imposibilidad de someter a uniformidad de normas, todos los derechos que pueden constituirse a favor de los particulares sobre el dominio público. A esta crítica el autor que nos ocupa, establece que sin pretender desconocer la peculiaridad de cada uno de tales derechos, es posible afirmar que existen en los mismos unas notas comunes, que permiten intentar la construcción de una teoría general del derecho real administrativo, así como una clasificación utilizando como criterio básico, las facultades que confieren al sujeto.

Para tal fin, precisa González Pérez, que si bien es inadmisibile la figura del derecho real de garantía sobre un bien de dominio público, nada se opone a la admisión de los restantes tipos del derecho real que nos ofrece el derecho privado: los llamados derechos de goce y los de adquisición.

IV.3.- LA ASIGNACION MINERA, SU NATURALEZA, CONSTITUCION Y EFECTOS.

Es conveniente no confundir la concesión minera tal y como se ha analizado con la asignación, porque si bien tiene alguna semejanza en cuanto a la forma, no así por cuanto a su substancia y fines; así lo comprendió la primera Comisión de puntos constitucionales de la Cámara de Diputados al proponer que se reformara el párrafo 6º, del artículo 27 Constitucional.

La asignación minera es una Institución en virtud de la cual, el Estado asigna específicamente a uno de sus órganos y organismo descentralizado, un derecho de explotación y exploración minera, lo que no podría manejarse por vía concesión por la confusión entre sujetos.

Como más adelante se verá, en nuestra ley se incluyen como asignatarios, es decir, como sujetos que pueden recibir asignaciones a las empresas de participación estatal mayoritaria, rompiendo con ello la estructura jurídica indicada.

El fundamento de las concesiones y asignaciones dentro del Derecho Minero se encuentra en los artículos 6 y 9 de la Ley Minera y los artículos 16 y 37 de la misma, establecen los derechos básicos y los derechos secundarios de los concesionarios y asignatarios, así como las principales obligaciones de los concesionarios se encuentran en los artículos 50 y 51 de la misma ley.

De acuerdo con el artículo 11, pueden obtener concesiones las personas físicas mexicanas, los ejidos y comunidades agrarias, las sociedades cooperativas de producción minera y las sociedades mercantiles me-

xicanas.

En cuanto asignatarios, el artículo 7 señala que se podrán asignar derechos en esta materia a la Comisión de Fomento Minero, al Consejo de Recursos Minerales y a las empresas de participación estatal mayoritaria.

De acuerdo con los artículos 91 y 95 de la Ley, tanto la Comisión de Fomento Minero, como el Consejo de Recursos Minerales, son organismos públicos descentralizados y por otra parte, de acuerdo con el artículo 2o. de la Ley para el control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal abrogada el 14 de marzo de 1986, por la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, establecía que; éstos son personas morales creadas por la Ley del Congreso de la Unión o Decreto del Ejecutivo Federal, cualquiera que sea la forma o estructura que adopten, siempre que su patrimonio se constituya parcialmente con fondos o bienes federales o de otros organismos descentralizados, asignaciones, subsidios, concesiones o derechos que entreguen al Gobierno Federal o que su objeto o fines consistan en la prestación de un servicio público o social, la explotación de bienes o recursos de propiedad de la Nación, la investigación científica y tecnológica, o la obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

Ahora la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala en su artículo 45 que son organismos descentralizados las entidades creadas por la ley o decreto del Congreso de la Unión, por Decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopte.

Por otra parte la Ley Federal de las Entidades Paraestatales cuya vigencia empezó a partir del 15 de mayo del presente año, establece en su artículo 2º, que son entidades paraestatales las que con tal carácter determina la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y; el artículo 14 señala que los organismos descentralizados son las personas

jurídicas creadas conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y que tengan como objeto: La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias; la prestación de un servicio público o social; o la obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

Asimismo el artículo 15 establece los requisitos que deben contener los decretos que expida el Congreso de la Unión o el Ejecutivo Federal para la creación de un organismo descentralizado, siendo los siguientes:

La denominación del organismo; el domicilio legal; el objeto del organismo conforme a lo señalado en el artículo 14 de esta Ley; las aportaciones y fuentes de recursos para integrar su patrimonio; la manera de integrar el organo del gobierno y de designar al Director General así como a los servidores públicos en las dos jerarquías inferiores a éste; las facultades y obligaciones del organo de gobierno señalando las que son indelegables; las facultades del Director General, quien tendrá la representación del organismo; sus organos de vigilancia así como sus facultades y; el régimen legal a que se sujetarán las relaciones de trabajo.

El organo de gobierno deberá expedir el Estatuto Orgánico, en el que se establezcan las bases de organización así como las facultades y funciones que correspondan a las distintas áreas que integran el organismo. Dicho estatuto deberá inscribirse en el Registro Público de Organismos Descentralizados.

En la extinción de los organismos deberán observarse las mismas formalidades establecidas para su creación, debiendo la Ley o Decreto respectivo fijar la forma y términos de su extinción y liquidación.

La creación de organismos públicos descentralizados se fundamenta en doctrina, en la necesidad que tiene el Estado de atender ciertas -

necesidades socio-económicas, afectando bienes específicos, utilizando - técnicas y métodos especializados y actuando dentro de un campo que esca - pe a los problemas que presenta el funcionamiento del sector público cen - tralizado. En estos casos y dentro de la actividad minera, la asignación se justifica, ya que evidentemente no operaría la figura jurídica de la concesión, si se piensa que el Estado se estaría confiriendo a sí mismo este derecho para la explotación y beneficio de los recursos minerales; aún cuando atendiendo a una necesidad práctica, el último párrafo del ar - tículo 7 de la Ley Minera establece la posibilidad de que los asignata-- rios puedan adquirir de terceros derechos sobre concesiones mineras.

Por lo que se refiere a las empresas de participación estatal - mayoritaria, que contempla la Ley Minera, "podemos citar como anteceden - te histórico la que menciona Don Francisco Javier Gamboa en sus comenta - rios a las Ordenanzas de Minería, en las que señalaba la necesidad de -- que existiera una empresa de esta naturaleza que viniera a resolver los problemas por los que pasaba la minería colonial de la época, señalando características tales como que su tutelar debería ser la Virgen de Guada - lupe y que la finalidad de la compañía sería la de Aviar a los mineros, trabajar minas nuevas o viejas de oro, plata, cobre, plomo, etc., por sí solo o en compañía, en todas las provincias del reino de Nueva España. - Se menciona también por Don Francisco Javier Gamboa, el monto de capital de una empresa de tal naturaleza, a cargo de quien estaría su dirección, etc" (22).

Dentro del Derecho Moderno y en el caso concreto de nuestro - - país, debemos entender como empresa de participación estatal, a aquéllas de carácter mercantil, constituidas generalmente de acuerdo con la Ley - de Sociedades Mercantiles, en las que el Estado participa en calidad de accionista siendo mayoritarias cuando la participación estatal sea supe - rior al 50% del capital o cuando en la constitución se haga figurar ac-- ciones de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno

(22) Kuntz, Federico. Op. cit. pág. 31.

Federal o que corresponda a este último la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del Consejo de Administración y órgano equivalente - o tenga facultad para vetar los acuerdos de la Asamblea de Accionistas, del Consejo o su órgano equivalente, conforme lo establecen los artículos 8º, 12 y 14 de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional - en Materia Minera.

C A P I T U L O V

CONSIDERACIONES FINALES

En las etapas transcurridas desde la explotación colonial de -- los recursos mineros del País, pasando por la instancia de su reivindicación nacional, hasta la tecnificación de su empleo y destino a las Industrias Sectoriales Básicas, ha sido una constante de nuestra historia la exigencia de modular los regímenes de su uso y aprovechamiento.

Ha sido necesaria la confrontación de las economías desarrolladas y las que se encuentran en vías de desarrollo, para que los gobiernos nacionales de la órbita de éstas últimas tomen conciencia de que los recursos naturales no sólo significan su independencia, sino, como contenido básico de ésta, su propio desarrollo económico y social.

Ambos extremos se han entendido posibles en la medida en que, -- conforme a la organización de un plan general, los recursos naturales resulten efectivamente disponibles por sus titulares nacionales, simultáneamente a su inserción real en el progreso tecnológico de su uso y aprovechamiento.

El proceso que significó la concentración de la titularidad de los recursos naturales del país, hoy cosa juzgada desde el punto de vista histórico, se convierte en responsabilidad económica y social de su ejercicio.

Como excepción de los grandes ritmos históricos referentes a la autodefensa nacional en materia de petróleo, hidrocarburos, energía eléctrica y energía atómica, que quedaron condensados en la reforma de su régimen constitucional, la explotación de los recursos naturales, aún constituyendo una actividad del Estado, puede ejercerse por la vía de la cesión.

De esta manera, es fácilmente advertible que la posibilidad de constituirse en concesionario de exploración o explotación de los recursos mineros del país es, desde el punto de vista de la Carta Magna, una determinada facultad de los terceros particulares cuyo ejercicio se encuentra reglamentado por las leyes respectivas.

Es cierto que el texto constitucional no precisa, ni podría precisar, el concepto de concesión, ya que la determinación de esta figura provendrá de los criterios que sunistren las diversas ramas del derecho público o privado que concurren a delinear su perfil en el ámbito jurídico. Esta materia, como algunas otras, se caracteriza por la confluencia del derecho público con las instituciones del derecho privado. En este sentido, el orden de los conceptos como capacidad, derecho real, sociedades mercantiles, etc., se inscribe en los ordenamientos jurídicos civil y mercantil.

Ahora bien, de acuerdo con lo expuesto anteriormente, a nuestro entender el acto concesional representa una institución compleja, por cuanto que, a su perfeccionamiento, confluyen actos de distinta naturaleza y alcance. Acto unilateral no deja de serlo, por cuanto y por su medio, se transfiere a un particular el ejercicio de una actividad propia del Estado, como es la explotación de los bienes de su dominio directo. Pero por otra parte, tampoco puede considerarse ajena al perfeccionamiento de dicho acto la técnica contractual, por cuanto en el contenido de la concesión aparecen los elementos de dicha figura: El elemento de prestaciones en favor del particular a cambio de la satisfacción de prestaciones en favor del Estado. Por otro lado, es objeto directo del negocio bilateral la creación de derechos y obligaciones recíprocas de los otorgantes, y son objeto indirecto del mismo, las prestaciones materia de estas últimas, dentro de una relación jurídica querida por las partes y eficaz conforme a la ley. La doctrina o un sector de ella la ha clasificado como negocio bilateral de derecho público.

En el perfeccionamiento de la concesión existen ciertamente elementos de previa regulación normativa general a la que los otorgantes de

ben sujetarse, ya que dicha voluntad resulta prevalente sobre ambos al - provenir del mandato legal. Pero esta circunstancia no impedirá la configuración negocial bilateral de la concesión, pues el obedecimiento a determinadas reglas generales es común a la Administración y al concesionario en el mismo sentido que las reglas de capacidad y de licitud establecidas por el ordenamiento privado preexisten a la celebración de los contratos civiles. Lo que sucede es que la naturaleza del concedente reclama invariablemente un régimen exorbitante del derecho común, en el sentido de que dicha normatividad general, legal o reglamentaria, no opera so lo como un límite a la validez o eficacia del negocio jurídico, sino que se integra como parte esencial del mismo.

A pesar de las diversas aproximaciones doctrinarias relativas a la determinación del concepto de concesión minera, hasta la fecha dicha configuración carece de una connotación unitaria que permita establecer de manera inequívoca su identidad. Hace ya 40 años, el estudio monográfico de Alberto Vázquez de Mercado pretendió caracterizarla, aún cuando sus comentarios estuvieron dirigidos a la posibilidad jurídica de crear derechos reales sobre bienes del dominio público.

Con independencia de las propensiones dogmáticas referentes a esta institución, y de las cuales la doctrina nacional prácticamente se ha desentendido, la conveniencia de su configuración no deriva tanto de una mera disquisición técnico-jurídica, sino de la función de utilidad - de la misma en relación con la amplitud de los derechos de los sujetos - concesionarios. Frente a la realidad de una retracción tecnológica de ----- nuestro país en el ramo de la exploración y la explotación mineras, la riqueza de los recursos naturales constituye un atractivo no siempre ino cente para las naciones tecnológicamente integradas. Frente a esta reali dad, aparece la necesidad de incorporar a la proyección de la tecnología minera, y en favor del desarrollo nacional, los esfuerzos y las capacida des operativas de los individuos y sociedades mexicanas en su participación en este ramo. La trascendencia de los recursos minerales del suelo es tanta como el grado de su explotación, circunstancia que por sí misma justifica la aparición de normas protectoras como las de la Ley de Inver

siones Extranjeras, por no citar otros dispositivos legales.

La existencia de derechos del concesionario requiere, por lo -- tanto, no sólo la determinación de su naturaleza, sino también la consi- deración de su amplitud y efectos frente a la administración concedente, pues de ello podría depender una erogación considerable por concepto de indemnización, en caso de que se lesionaran injustificadamente derechos subjetivos. Por lo contrario, de ser menor o de índole distinta a la de un derecho subjetivo, los poderes específicamente adquiridos por el con- cesionario, se estaría en presencia de meros intereses legítimos, insus- ceptibles de protección constitucional.

Habíamos dicho que la concesión minera es un acto de naturale- za compleja, que implica la creación de un acto unilateral (adjudicación de la concesión) dentro de un procedimiento administrativo regulado por el derecho público y la adquisición de determinadas contraprestaciones - en favor del concesionario. En el plano constitucional la aptitud de los particulares para devenir concesionarios de la Administración Pública se encuentra ya garantizada por el párrafo 6° del artículo 27 Constitucio-- nal. En este sentido, es evidente que la transgresión de la Administra-- ción Pública a las normas legales que reglamentan las convocatorias pú-- blicas para el otorgamiento de concesiones, (artículos 32 y 76 de la Ley Minera) afectaría de manera directa estas aptitudes de los terceros par- ticulares. Por otro lado, no podría considerarse que los mismos tuvieran, una vez habiendo participado en el procedimiento administrativo, un dere- cho subjetivo al otorgamiento de la concesión. Pero una vez perfecciona- da ésta, y adjudicada legalmente, es indispensable determinar la clase - de derechos que adquiere el propio concesionario respecto de terceros y en relación con la administración concedente.

Desde luego queda al margen de estas reflexiones que el derecho del concesionario sobre los bienes extraídos del Fondo Minero sea un de- recho real de propiedad, aún cuando quede sujeto a determinadas condicio- nes, (Artículo 16 de la Ley Minera). No debe extrañar la circunstancia - de que ese derecho real quede en todo caso sujeto a las prevenciones de-

rivadas directamente de la concesión e indirectamente de las normas legales o reglamentarias aplicables, ya que en nuestro ordenamiento positivo la propiedad privada, por disposición del artículo 27 Constitucional, es está sujeta a las restricciones y modalidades que establezca el interés público.

Importa determinar, en cambio, la naturaleza de los derechos -- del concesionario frente a la Administración concedente. En este aspecto parece ser esencial la diferenciación entre los bienes del dominio público y los bienes del dominio directo de la Nación mencionadas por el párrafo 4° del artículo 27 Constitucional.

En la Ley de Bienes Nacionales de 1941 quedaron incorporados al régimen del dominio público los bienes del dominio directo de la Nación. La vigente Ley General de Bienes Nacionales hace referencia a los contemplados por los párrafos 4°, 5° y 8° del artículo 27 Constitucional (Artículo 2° fracición II). Según Vázquez del Mercado, refiriéndose a la -- Ley de 1941, esta incorporación obedeció a la necesidad de aplicar a éstos últimos las características de inalienabilidad e imprescriptibilidad propias de los bienes del uso común y los destinados directa o indirectamente a la prestación de un servicio público.

Sin embargo, como lo ha dicho el autor de referencia, dicha incorporación trajo como consecunecia la dificultad de aplicar el régimen del dominio público a los bienes del dominio directo.

Ahora bien, resulta perfectamente lógico que si los bienes del dominio público en la caracterización que de los mismos hace la vigente Ley de Bienes Nacionales resultaran enajenables o sujetos a prescrip- ción, dicho dominio quedaría sometido a desmembraciones o alteraciones provenientes del ejercicio de acciones posesorias o prescriptorias de - terceros, absolutamente incompatibles con su destinación al uso común o a la prestación de servicios públicos. Es claro que las notas de inalienabilidad e imprescriptibilidad funcionalizan la integridad del dominio público en tanto y sólo en tanto que los bienes se encuentren afectos -

a su destino de acuerdo con el artículo 16 de esta Ley. De ello se sigue, que si las notas de la dominicalidad sobre los bienes del dominio público se hacen extensivas a los bienes del dominio directo, ello es más -- bien por una necesidad de la propia Ley de no contradecirse a sí misma -- cuando declara en su artículo 20 que las concesiones sobre bienes del dominio público, no crean derechos reales.

Sobre el particular, puede advertirse que en relación con el objeto del estudio de este trabajo, es decir la determinación de la naturaleza real o personal de los derechos del concesionario, la polémica al respecto no ha sido aún cerrada, como lo atestigua el estudio de Jesús - González Pérez (1).

Existen autores que frente a la proclama de algunos publicistas del siglo pasado (2), que veían en el acto de disposición de un bien la expresión suprema del derecho de propiedad, han sostenido que existe una propiedad pública que no deja de serlo por la simple imposibilidad de su traslación. Se admite igualmente que de manera correlativa las facultades de la Administración Pública sobre los bienes del dominio público se concretan a la tutela y vigilancia de su integridad. Pero es aquí donde aparece tal vez la nota de mayor relieve en el punto a diferenciar el régimen de los bienes del dominio directo con su inalienabilidad e imprescriptibilidad, de los bienes del dominio público, por naturaleza insusceptibles de enajenación en tanto no varíe el régimen por su afectación. Los bienes del dominio directo constituyen en realidad una manifestación útil del dominio eminente, cuya formación, destino y finalidad pueden no coincidir con los bienes del dominio público, ya que éstos últimos constituyen en cierta forma un contenido de excepción y sujetos a la condición de invariación de su régimen, en tanto que los primeros constituyen la propiedad originaria de la Nación.

1.- González Pérez, Jesús. Op. cit. págs. 13, 14 y 15.

2.- Consultar Marienhoff, Miguel S. Tratado del Dominio Público, Editorial Tipográfica. Editora Argentina (TEA) Buenos Aires, Argentina, 1960, págs.

Ahora bien, si es verdad que la Ley de Bienes Nacionales dispone la imposibilidad de constituir derechos reales con motivo de concesiones sobre bienes del dominio público, ésto es verdad en relación y para los efectos de la propia Ley. Sin embargo, si dicho ordenamiento legal remite a las leyes especiales respecto de concesiones sobre bienes del dominio directo autorizadas por el artículo 27 Constitucional, es claro que la prohibición del artículo 20 no puede extenderse a las regulaciones que sobre el particular establece la Ley Minera.

No compartimos desde luego la opinión de Vázquez del Mercado en el sentido de que, por ser la Ley Minera de carácter especial respecto de la Ley General de Bienes Nacionales aquélla deberá aplicarse por interpretación del principio *lex specialis derogat lex generalis*, ya que se trata de bienes de distinta naturaleza, razón por la cual no es factible considerar que en materias entre sí se dé subordinación de los ordenamientos que la rigen.

Admitida la inalienabilidad y la imprescriptibilidad de los fundos o superficies mineras cuya explotación constituye el objeto de la concesión, habrá que considerar que en nuestra opinión el establecimiento de derecho reales sobre dichos bienes del dominio directo no es contraria a la integridad del dominio público.

Si se examina la relación del concesionario con la cosa, es decir, con el fundo del que se extraerá los productos apropiables, se advertirá que aún cuando esa relación no se establece propiamente desde un punto de vista jurídico entre el concesionario y la cosa, sí en cambio tal relación es objeto del derecho y por lo tanto es una relación jurídica, como lo ha sostenido DE CATRO en el Derecho Español (3).

Por lo tanto, el contenido de tal relación, recayendo sobre una cosa, es desde luego un derecho clasificable por lo pronto real. Siendo,

3.- Citado por González Pérez, Jesús. Op. cit. págs. 53 y 54.

como todos los derechos reales, de contenido absoluto, no impide considerar que si bien es cierto que la titularidad de dicho dominio no es enajenable por disposición constitucional (y su inútil repetición en el artículo 20 de la Ley General de Bienes Nacionales), también lo es que por otro lado nada impide que se constituya sobre dicho dominio una especie de usufructo público, desde luego regulado por el derecho administrativo y no por el derecho civil. Hace ya tiempo que la doctrina ha venido sosteniendo (Alessi) que el derecho real encuentra un deudor que garantiza su satisfacción y es el Estado mismo, a través de la garantía que otorga al propietario en el sentido de prevenir y castigar las perturbaciones de terceros a la relación económica de utilidad del propietario sobre el bien materia del derecho (4). Conforme a ello se puede advertir que si la concesión tiende a la formación de una relación permanente de apropiación de los frutos de un bien de dominio público, nada puede oponerse a considerar satisfecha en la especie la hipótesis de un auténtico derecho real, por lo tanto oponible a la propia administración concedente. De no ser así, no tendría explicación que en los casos en que por razones de interés público el Estado revocara o rescindiera la concesión, se viera en la necesidad de indemnizar al concesionario. En todo caso, la organización de los medios de defensa (procedimiento previo a la privación) -- que debe observar obligatoriamente la concedente, carecían de causa jurídica si no existiera un derecho del beneficiario debidamente protegido por el ordenamiento.

Por otra parte, tampoco tendría sentido hablar de una indemnización en favor del concesionario si éste, por no tener derecho alguno derivado de la concesión, tampoco pudiera pretender la reparación del daño.

Este derecho podría configurarse como un derecho real de usufructo. Si el dominio público, conforme al artículo 748 del Código Civil está afuera del comercio, por resultar insusceptible de posesión por un individuo en exclusiva, es obvio que en todo caso tal intransferibilidad

4.- Citado por Garrido Falla, Fernández. Estudios dedicados al profesor García Oviedo con motivo de su jubilación. Vol. 1. Derecho Administrativo. Publicaciones de la Universidad de Sevilla, Sevilla, España 1954. Artículo Las Tres Crisis del Derecho Público Subjetivo. págs. 206 y 207.

es referida al tráfico de derecho privado. Existe por lo demás, un tráfico o comercio de derecho público en cuya virtud la Nación, como persona jurídica fundamental (artículo 25 fracción I del Código Civil Federal), puede aparecer como sujeto de relaciones jurídicas de contenido patrimonial, como son los resultantes del negocio contractual de la concesión minera.

El aprovechamiento de los productos obtenidos por el beneficiario puede encuadrarse, sin gran postura del texto, en el artículo 980 -- del Código Civil Federal, conforme al cual el usufructo es el derecho -- real y temporal de disfrutar los bienes ajenos.

Desde luego, aquéllas notas de inalienabilidad e imprescriptibilidad del dominio público (fondos mineros) operan en su plenitud, pues ciertamente no sería concebible la adquisición en propiedad de tales bienes por ningún particular. Por lo tanto, si es cierto que ningún individuo podría adquirir la propiedad de bienes del dominio directo de la Nación, también lo es que nada se opone a que, sobre ese mismo dominio se pueda constituir un derecho real que guarda semejanzas con el usufructo. En efecto: a).- Se ejerce de manera inmediata sobre un inmueble, y la relación económica entre el beneficiario y el fundo, al ser objeto del derecho, es una relación jurídica; b).- Aunque conforme al párrafo 3° de la fracción VI del artículo 27 Constitucional el ejercicio de las acciones que corresponde a la Nación por virtud de las disposiciones de ese precepto se hará efectivo por el procedimiento judicial, nada hay que impida al concesionario ejercer las acciones que confiere el artículo 989 del Código Civil, en cuyos términos el usufructuario tiene derecho para ejercer todas las acciones y excepciones reales, personales o posesorias y ser considerado como parte en todo litigio, aunque sea seguido por el propietario, siempre que en él se interese el usufructo, En este sentido, quedaría colmada, por aplicación analógica del Código Civil la laguna que ofrece la Ley Minera al respecto, c).- La circunstancia de que el concesionario pudiera ejercer las acciones posesorias frente a terceros, pero no en contra de la administración concedente, no es sin embargo, un argumento para privar al derecho del concesionario de su carácter absolu

to, pues en todo caso, la interrupción del ejercicio del derecho del beneficiario o su privación injustificada por la concedente, darían lugar a la conversión de ese derecho real en un derecho de crédito en favor -- del tercero.

Por estos conceptos, nos parece inexacto la observación de Jorge Madrazo al artículo 27 Constitucional contenido en la publicación intitulada "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada" (Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M., 1985, pág. 76), al sostener que sobre los bienes del dominio directo de la Nación no pueden establecerse derechos reales.

Como ya se vio, en efecto, la prohibición constitucional se limita a la enajenación o prescriptibilidad de tales bienes, siendo la Ley General de Bienes Nacionales, la que, en opinión del antes mencionado -- "completa el régimen protector" de las mismas. Pues en efecto, la prohibición del artículo 20 de la Ley en consideración no podría extenderse a los aprovechamientos concesionales de bienes del dominio directo no regulados por ella, sino de manera principal por las leyes especiales, como en el caso, la Ley Minera.

CONCLUSIONES

- 1.- La propiedad originaria de la Nación sobre las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional debe entenderse como la expresión de la soberanía que ejerce sobre el territorio del país; es un derecho inherente al Estado, a la vez que constituye un elemento consubstancial de su existencia.
- 2.- El problema histórico de la titularidad de la Nación sobre sus bienes de dominio directo es en nuestros días un principio consagrado en favor de aquélla.
- 3.- El Estado mexicano, como personificación jurídica de la Nación, es quien ejerce el derecho de propiedad sobre los recursos naturales que consagra el artículo 27 Constitucional, sujetos a un régimen jurídico administrativo que permiten su explotación y aprovechamiento; inclusive por particulares.
- 4.- Los bienes contemplados por el párrafo IV del artículo 27 Constitucional en materia minera se encuentran sujetos al régimen de exploración y explotación por medio de la figura jurídica de la concesión. Estos bienes son inalienables e imprescriptibles en el sentido de que su propiedad no puede trasladarse a ningún individuo en exclusivo.
- 5.- La Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Minera como ordenamiento especial, es y debe ser la única que regule, asegure y protega la explotación y aprovechamiento de los recursos minerales. Esta ley, por lo tanto es la que debe precisar las modalidades de las concesiones en cuanto a las condiciones, restricciones y derechos que otorgan a los titulares de las mismas.
- 6.- La constitución no previene la imposibilidad de que sobre dichos bienes se establezcan derechos reales en favor de particulares. Esta prohibición la estableció el legislador ordinario en el artículo 20 de la Ley General de Bienes Nacionales. Sin embargo, como el régimen de -

la explotación de bienes del dominio directo del orden de los contemplados en el párrafo IV del artículo 27 Constitucional se rige por lo dispuesto por las leyes especiales, dicha prohibición no alcanza a és tos últimos, ya que el régimen de aprovechamiento de los bienes del dominio público contemplados por la Ley de Bienes Nacionales es distinto del regulado por la Ley Minera.

La inclusión de los bienes del párrafo IV del artículo 27 constitucional en el artículo 2° de la Ley General de Bienes Nacionales es inconducente para la prohibición de constitución de derechos reales sobre bienes del dominio directo.

- 7.- La concesión minera es un acto de naturaleza compleja, que comprende simultáneamente la expedición de un acto unilateral de la administración pública y la formación de un negocio bilateral de derecho público entre la concedente y el concesionario, en virtud de que la técnica contractual aparece plenamente aplicada en el orden de las contraprestaciones constitutivas de la mencionada concesión.
- 8.- La prerrogativa de ser concesionario de la administración se encuentra consagrada por el artículo 27 Constitucional. La violación de este precepto daría origen al desconocimiento del principio de igualdad de los particulares ante la ley, pero una vez ejercida su libertad de comercio e industria por haber intervenido en el procedimiento administrativo concursal, los terceros tendrían solamente un interés legítimo a la legalidad del procedimiento, y no un derecho subjetivo al otorgamiento de la concesión.
- 9.- El derecho que adquiere el concesionario por sus características esenciales puede quedar encuadrado en derecho real de usufructo, aún cuando la calidad de uno de los sujetos que intervienen en la relación jurídica, es decir el Estado, determine características singulares a dicho usufructo.

10.- El concesionario podrá ejercer las acciones posesorias derivadas de su derecho en contra de terceros y aún de la propia administración. Y si bien es cierto que la prevalencia de los intereses públicos en la explotación de los bienes del dominio directo podría determinar - la imposibilidad de esos derechos frente a la concedente, ello de ninguna manera implica que el propio derecho no sea oponible a la admⁿⁱstración, puesto que ésta se veía en la necesidad de indemnizar al concesionario cuando la privación de los derechos de éste resultara - injustificada.

B I B L I O G R A F I A

- 1.- Alvarez-Gendfn, Sabino. El Dominio Público.Su Naturaleza Jurídica. Edit. Bosch, Casa Editorial. Barcelo, España 1956.
- 2.- Ballbé, Manuel. Concepto del Dominio Público. Edit. Bosch, Casa Editorial Barcelona, España 1945.
- 3.- Becerra:González, María.Derecho Mineró en México. Edit. Limusa-Willey, - S.A., México 1963.
- 4.- Bielsa, Rafael. Derecho Administrativo.Edit. Depalma, Buenos Aires, Argentina 1952.
- 5.- Bercaitz, Miguel Angel. Teoría General de los Contratos Administrativos. Edit. Depalma, Buenos Aires, Argentina 1952.
- 6.- Burgoa Orihuela, Ignacio. Las Garantías Individuales. Edit. Porrúa, S.A. México, 1976. 12a. Ed.
- 7.- Campillo Sainz, José. Reservas Mineras Nacionales.Edit. Stilo, México - 1960.
- 8.- Campuzano Gallegos, Adriana Leticia. El Patrimonio del Estado y la Propiedad Privada en Términos del Artículo 27 Constitucional.Tesis UNAM --- ENEP-ACATLAN, México, 1984.
- 9.- Canasi, José. Derecho Administrativo Vol. II Parte Especial.Edit. Depalma Buenos Aires, Argentina 1974.
- 10.- Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones. Historia Constitucional de 1847-1947, XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados, Tomo II, México 1967.
- 11.- Derechos del Pueblo Mexicano.México a través de sus Constituciones.Antecedentes, Origen y Evolución del Articulado Constitucional Tomo IV, Artf-

- culos 23 al 27. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, México 1975.
- 12.- Estudio Político, Jurídico y Económico sobre el Artículo 27 Constitucional. Imprenta Cámara de Diputados, México 1921.
- 13.- Fernández del Castillo, Germán. La Propiedad y la Explotación en el Derecho Mexicano Actual. Edit. Cía. Editora de Revistas, S.A., México 1939.
- 14.- García Gallo, Alfonso. Estudios de la Historia del Derecho Indiano. Instituto Nacional de Estudios Jurídicos, Madrid, España 1972.
- 15.- Garrido Falla, Fernando. Las Tres Crisis del Derecho Público Subjetivo. publicado en Estudios Dedicados al Profesor García Oviedo con motivo de su jubilación. Volumen I Derecho Administrativo. Edit. Publicaciones de la Universidad de Sevilla. Sevilla, España 1954.
- 16.- Gómez Robledo, Alonso. (Comp.) La Soberanía de los Estados sobre sus Recursos Naturales. Edit. UNAM, México 1980.
- 17.- González Pérez, Jesús. Los Derechos Reales Administrativos. Edit. Civitas, Madrid, España, 1984. 2a. Ed.
- 18.- León Portilla, Miguel. (Comp.) La Minería en México. Edit. UNAM, México 1978.
- 19.- López Becerril, María Enriqueta. Estudio Jurídico sobre la Industria Minero-Metalúrgica. Tesis, UNAM, México 1953.
- 20.- Kunz, Federico. Estructura Orgánica de la Empresa Minera. Curso Impartido para los Funcionarios de las Industrias Mineras y Siderúrgica, S.C. - Edición privada. México 1979.
- 21.- Machorro y Narvaez, Paulino. La Explotación del Subsuelo por el Estado. Edit. Talleres Tipográficos de Excelsior, México 1934.

- 22.- Madrazo, Jorge. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada. Edit. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México 1985.
- 23.- María Díez, Manuel. Derecho Administrativo Tomo I. Edit. Plus Ultra. - Buenos Aires, Argentina 1974. 2a. Ed.
- 24.- María Díez, Manuel. Derecho Administrativo Tomo III. Edit. Plus Ultra. - Buenos Aires, Argentina 1974. 2a. Ed.
- 25.- Marienonhoff S. ; Miguel. Tratado del Dominio Público. Edit. Tipográfica Editora, Buenos Aires, Argentina 1960.
- 26.- Mendieta y Núñez, Lucio. El Sistema Agrario Constitucional. Explicación e Interpretación del Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Edit. Porrúa, S.A., México 1975. 4a. Ed.
- 27.- Moreno, Roberto. Las Instituciones de la Industria Minera Novohispana. Tesis, UNAM, México 1954.
- 28.- Osorio Ramírez, Miguel. La Propiedad Originaria de la Nación atinente a las tierras y aguas comprendidas en su territorio. Nuevas consideraciones acerca de sus antecedentes doctrinarios. Edición en preparación.- México 1985.
- 29.- Palavicini , Félix F. Historia de la Constitución de 1917. Tomo I. Consejo Editorial del Gobierno del Estado de Tabasco, México, 1980.
- 30.- Rouaix, Pastor. Génesis de los Artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917. Edit. Gobierno del Estado de Puebla, México 1945.
- 31.- Peña Villamil, Manuel. La Concesión de Servicios Públicos. Doctrina y - Legislación. Edit. Lapacho. Asunción, Paraguay 1957.
- 32.- Peña Slane, Salvador. Ordenanzas de Minería. Comentarios y Legislación Minera hasta 1874. SEMIP. Consejo de Recursos Minerales, México 1984. 2a. Ed.
- 33.- Puyuelo, Carlos. Derecho Minero. Doctrina, Legislación y Jurisprudencia. Edit. Revista de Derecho Privado. Madrid, España 1954.

- 34.- Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808-1982. Edit. Porrúa, S.A., México 1982. 11a. Ed.
- 35.- Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo Tomo II. Edit. Porrúa, S.A. México 1982. 11a. Ed.
- 36.- Vázquez del Mercado, Alberto. Concesión Minera y Derechos Reales. Edit. Porrúa, Hnos. y Cía. México 1946.
- 37.- Weckmann, Luis. Las Bulas Alejandrinas de 1493 y la Teoría Política del papado Medieval. Edit. Instituto de Historia UNAM. México 1949.

L E G I S L A C I O N

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (D.O.15/VII/86)
- 2.- Código de Minería del Estado de Hidalgo de 1881.
- 3.- Código de Minería del Estado de Durango de 1881.
- 4.- Ley Minera de 1884.
- 5.- Ley Minera de 1892.
- 6.- Ley Minera de 1909.
- 7.- Constitución de Cádiz de 1812, en Nueva España. Edit. Guerrero Hnos. - México 1912.
- 8.- Ley de Industria Minerales de 1926 (3/V/26)
- 9.- Ley Minera de los Estados Unidos Mexicanos de 1930 (D.O.7/VII/30)
- 10.- Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia de Explotación y Aprovechamiento de Recursos Minerales de 1961 (D.O.6/II/61)
- 11.- Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Minera de - 1975. (D.O. 22/XII/75)
- 12.- Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia de Energía - Nuclear (D.O.4/II/85)
- 13.- Ley General de Bienes Nacionales de 1941.
- 14.- Ley General de Bienes Nacionales (D.O. 8/I/82)
- 15.- Código Civil del Distrito Federal.
- 16.- Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal (D.O.31/XI/70)
- 17.- Ley General de Sociedades Mercantiles
- 18.- Código de Comercio
- 19.- Ley General de Sociedades Cooperativas.
- 20.- Informe de La Suprema Corte de Justicia de la Nación de 1948.
- 21.- Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera (D.O. 9/III/73)

- 22.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
- 23.- Ley Federal de la Reforma Agraria.
- 24.- Ley Federal de las Entidades Paraestatales
(D.O. 14/V/86)