

318509

14
25



UNIVERSIDAD INTERCONTINENTAL

ESCUELA DE DERECHO
CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

1980-1985

"EL APROVECHAMIENTO DE LOS RECURSOS MINERALES POR EL ESTADO"

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

MARIA CRISTINA GRACIELA PERALTA PALMA

Asesor de Tesis: Lic. Sergio Gerardo Lopez Rivera

México, D. F.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1990



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

EL APROVECHAMIENTO DE LOS RECURSOS
MINERALES POR EL ESTADO

CAPITULO I

1.- EL REGIMEN LEGAL CONSTITUCIONAL DE LAS SUBSTANCIAS MINERALES

1.1. Antecedentes Históricos.....	1
1.2. Los Párrafos cuarto y sexto del artículo 27 Constitucional...10	
1.3. La concesión minera como forma de aprovechamiento por parte de los particulares.....	26

CAPITULO II

2.- LOS MEDIOS DE LA ACTIVIDAD MINERA POR EL ESTADO

2.1. El Régimen de las reservas mineras nacionales	
2.1.1. Antecedentes, significado y fines.....	50
2.1.2. Reglamentación.....	57
2.2. La asignación minera	
2.2.1. Concepto y naturaleza jurídica.....	63

2.2.2. Clases y características.....	74
2.2.3. Derechos y Obligaciones.....	79
2.2.4. Extinción.....	85

CAPITULO III

3.- LOS SUJETOS DE LA ACTIVIDAD MINERA ESTATAL.....	87
3.1 Organismos públicos descentralizados.....	89
3.1.1. El Consejo de Recursos Minerales.....	95
3.1.2 La Comisión de Fomento Minero.....	100
3.2. Las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria.....	108
3.2.1. De Hecho-Clases.....	114
3.2.2. De Derecho-Ajustadas a la Legislación Minera.....	128
CONCLUSIONES.....	145

C A P I T U L O I

EL REGIMEN LEGAL CONSTITUCIONAL DE LAS SUBSTANCIAS MINERALES

1.1. ANTECEDENTES HISTORICOS

Es frecuente que los antecedentes históricos de la legislación minera mexicana se remontan a las Siete Partidas que promulgó en España Alfonso X en 1265. En esta Ley se encuentran las primeras disposiciones que se dieron para regular la situación jurídica de las minas, básicamente para establecer un sistema dualista de propiedad de las mismas señalando que las que estuvieran en terrenos del soberano formaban parte de su patrimonio y que las que se hallasen en tierras privadas pertenecían a los particulares.

Es oportuno recordar que mientras España formó parte del Imperio Romano, las minas fueron propiedad exclusiva del dueño del terreno y que la propiedad del soberano tuvo como origen la reconquista de las tierras dominadas por los Moros, que se hacía a nombre del Rey.

Otros antecedentes posteriores fueron el Ordenamiento de Alcalá, expedido por Alfonso XI, en 1348, que determinó que todas las minas de oro y plata quedaran como propiedad real y que se requería "especial licencia", "privilegio anterior" o "inmemorial prescripción" para que los particulares explotaran los yacimientos mineros pertenecientes a la Corona; así como la Ley del Rey Juan I, expedida en Bribiesca en 1387, que moderó la Ley anterior permitiendo que cualquier persona del

...

reino pudiera buscar y cavar en tierras y heredades minas de oro, plata, azogue, estaño, piedras preciosas y otros metales.

Dentro de este grupo de antecedentes se señalan también las Ordenanzas Reales de Castilla de 1485, que incorporó a las Leyes de Partida y a la ley de 1387.

La primera ley minera española que se dice tuvo aplicación en nuestro territorio, fue la Real Cédula de Carlos V, dada en Granada en 1526, que reiteró el dominio radical, entendiéndose por tal la propiedad de la Corona Española sobre las minas de América, lo que permitió explotar a los particulares siempre que las hallasen y con las obligaciones de dar previo aviso a los gobernadores u oficiales reales y de pagar un porcentaje o parte del producto que se obtuviera como derecho de regalía para el Soberano.

Los antecedentes directos de nuestra legislación son dos Ordenanzas de Minería que se dice fueron promulgadas por el virrey Don Antonio de Mendoza, en 1536 y 1550, y de las cuales sólo se sabe que rigieron en la Nueva España hasta 1584, desconociéndose sus disposiciones.

En 1550 se expidió en Zaragoza, España, una ley que prometía premios a los descubridores de minas, posiblemente para propiciar nuevos descubrimientos en las tierras recién conquistadas. En 1551 se

promulgó otra Ley, confirmada en 1563 y 1571, que autorizaba a los indios y españoles a descubrir, poseer y labrar minas de oro y plata. Finalmente, en 1559, la princesa Doña Juana, en ausencia de Felipe II, expidió una pragmática que reafirmó la propiedad de la Corona de los yacimientos de oro y plata y ratificó el principio establecido por la Ley de 1387, de permitir a los particulares explotar y explorar las minas libremente, sin necesidad de previa licencia Real y mediante el pago al soberano de una regalía calculada sobre el producto obtenido.

Por último, tenemos la Ley de 1559, dada por Felipe II, que dispuso se aplicaran las mismas disposiciones a los indios y españoles para acabar con la práctica de entregar una mina descubierta por varios indígenas a uno solo de ellos, que es el que se beneficiaba.

En 1563 fueron expedidas, también por Felipe II, las Ordenanzas llamadas "Del Antiguo Cuaderno", que reiteraron el dominio radical de la Corona sobre los yacimientos mineros de España y sus Colonias, entre ellas la nuestra. En 1571, otra ley del mismo Soberano previno la provisión de abastos en los minerales, prohibió los monopolios y estancos de los mismos y permitió a los indígenas el descubrir y trabajar minas de oro y plata.

Realmente la primera codificación minera que rigió plenamente nuestro País fueron las Ordenanzas de Felipe II, expedidas en San Lorenzo del Escorial y que se conocen como "Del Nuevo Cuaderno" para

distinguir las de las "Antiguas" de 1563, las cuales confirmaron el principio del dominio radical de la Corona sobre yacimientos minerales y reiteraron la disposición de que las mismas pudieran ser explotadas por particulares, mediante la obligación de trabajarlas regularmente y de pagar una regalía al Rey, bajo pena de caducidad en caso de no hacerlo. Estas Ordenanzas se aplicaron en nuestro territorio durante 200 años, ya que fueron derogadas por las Ordenanzas de Aranjuez de 1783, que volvieron a determinar el dominio radical de la Corona sobre las minas y concedió a los particulares la propiedad y posesión de las mismas bajo dos condiciones: pagar a la Real Hacienda una regalía en especie y labrar y trabajar las minas bajo pérdida de ese derecho en caso de no hacerlo.

Las Ordenanzas de Aranjuez fueron aplicadas en México durante 100 años, ya que fueron derogadas por el Código de Minería de 1884, y la causa de tal vigencia se debió a que los Tratados de Córdoba de 1821, establecieron que: "instalada la Junta Provisional gobernará interinamente conforme a las leyes vigentes en todo lo que no se oponga al Plan de Iguala...", caso en el que se encontraba las Ordenanzas de Aranjuez. Más tarde el Decreto del Congreso de ocho de abril de 1823, que derogó a los Tratados de Córdoba, dispuso que los tratados y decretos que no se opusieran a sus disposiciones, deberían continuar vigentes hasta en tanto se expidiera la nueva ley, lo que sucedió respecto a minería.

Consumada la Independencia, como se dijo, las Ordenanzas de

Aranjues continuaron aplicándose en nuestro País, para todo la República cuando ésta era central y como leyes locales cuando el régimen era federal.

La Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos de 1857, dejó a Los Estados de La Federación la posibilidad de legislar sobre minería, al no comprender esta facultad dentro de las enumeradas en su artículo 72 para el Congreso, y establecer, por otra parte, en su artículo 117, que las facultades que no estuvieran expresamente concedidas por la Constitución a la Federación se entendían reservadas a Los Estados. En base a lo anterior, Los Estados de Hidalgo y Durango expidieron leyes sobre minería en 1881.

El Código de Minería de Hidalgo, de 10 de octubre de 1881, estableció que los criaderos y minas de sustancias metalíferas y combustibles minerales pertenecían a su dominio radical, que podían concederse en propiedad o posesión a los particulares bajo la obligación de trabajar las minas, siguiendo con ello la tradición de la legislación minera anterior, incluyendo la española.

No ocurrió lo mismo con la Ley Minera de Durango, de 28 de noviembre de 1881, ya que determinó que las minas podían adquirirse por cualquier título traslativo de dominio, lo mismo que cualquier otra propiedad, por ser bienes inmuebles o raíces, por lo que su adquisición se verificaba conforme a las prescripciones del Código

Civil. No obstante lo anterior, los dueños de las minas tenían la obligación de trabajarlas regularmente, sujetos a las reglas de seguridad que prescribían, ya que la infracción a lo anterior producía la pérdida de la propiedad.

Por decreto del 14 de diciembre de 1883, el Congreso de la Unión reformó la Constitución Federal de 1857 para facultar al mismo Congreso el expedir, entre otras, un Código Minero Federal.

En virtud de la reforma mencionada, en 1884 se expidió un Código de Minas que abrogó a las Ordenanzas de Minería de 1783 y las demás leyes, decretos y disposiciones de la época colonial en esta materia. Este Código siguió el mismo patrón que las Ordenanzas que abrogaba y sólo destaca como modificación importante el que estableció que el dueño del suelo era exclusivo propietario de los yacimientos carboníferos y petrolíferos que se encontraban en sus terrenos, por lo que podía aprovecharse de los mismos sin necesidad de concesión, que se requería para las sustancias que regulaba.

La Ley anterior fue sustituida por otra en 1892, que tuvo como característica sobresaliente el haber dispuesto que la propiedad minera legalmente adquirida y por adquirirse fuera irrevocable y perpetua, mediante el pago del impuesto federal de propiedad, dándole preminencia a esta obligación sobre la de explotar regularmente la mina. como prescribieron todas las leyes que la precedieron con lo

cual hizo retroceder la evolución jurídica del dominio de la Nación sobre las sustancias minerales. Esta ley también facultó al superficiario para explotar libremente sin necesidad de concesión los combustibles minerales, así como el hierro de pantano y de acarreo, el estaño de acarreo y los ocrés.

En 1909 se expidió otra Ley Minera, la tercera del régimen porfirista, que en realidad fue una refundición de conceptos de la Ley anterior, la cual, sin embargo, fue la primera que empleó el término de "dominio directo de la Nación", al determinar que eran bienes de dicho dominio las sustancias minerales que enumeraba. No obstante, conservó como propiedad exclusiva del dueño del terreno los depósitos de combustibles minerales, el hierro de pantano y acarreo, el estaño y los ocrés, y determinó el régimen de concesiones para el resto de los minerales.

En 1917, como es sabido, se expidió la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en los párrafos cuarto y sexto de su artículo 27 determinó los dos conceptos jurídicos básicos sobre los que descansa el régimen de las sustancias minerales en nuestro País. Estos conceptos son el de "dominio directo" de la Nación sobre todas las sustancias, contenido en el párrafo cuarto, y el de "régimen de concesión" para la explotación de los yacimientos minerales, contenido en el párrafo sexto, del artículo aludido.

Debido a conflictos suscitados entre nuestro Gobierno y los

...

Estados Unidos de Norte América, con motivo de la aplicatoriedad en relación al petróleo de los párrafos cuarto y sexto del artículo 27 Constitucional, la primera ley reglamentaria de estos preceptos fue expedida hasta 1926, ley que desde luego recogió el principio del dominio directo de la Nación sobre toda la riqueza mineral y reguló como forma de exploración, explotación y aprovechamiento de los mismos el régimen de concesión minera.

En 1930 se expidió la segunda ley reglamentaria en materia de minería y, en concordancia con los postulados constitucionales mencionados, señaló que el derecho de explorar, explotar y beneficiar las sustancias minerales del dominio directo de la Nación, por parte de los particulares, sería mediante concesión otorgada por el Ejecutivo Federal.

Años más tarde se expidió la Ley Minera de 1961, la cual tuvo como características, que otorgó al Estado la explotación de minerales a través de la asignación; suprimió las concesiones de cateo, quedando únicamente las de explotación; surgió el otorgamiento de las concesiones coexistentes; estableció una duración de veinticinco años para todas las concesiones mineras; restringió a ocho las sustancias explotables al amparo de una concesión; fijó un límite de hectáreas por concesionario y la ejecución y comprobación de obras o trabajos de explotación se convirtió en un requisito para todas las concesiones, cualquiera que hubiera sido su fecha de expedición; y, finalmente,

suprimió el uso de los términos "pertenecia" y "fundo minero", sustituyéndolos por el de "lote minero".

Para 1975, surge la Ley Minera que continúa vigente hasta nuestros días. Esta ley indica enunciativamente y no limitativamente, como la ley anterior, las sustancias minerales sujetas a sus disposiciones.

Otras características de la Ley Minera vigente son:

Considera a los ejidos o comunidades agrarias capacitadas para obtener concesiones; crea las concesiones de exploración con duración de tres años y una superficie máxima de 50,000 hectáreas; conserva la superficie máxima de las concesiones de explotación en quinientas hectáreas y la duración de veinticinco años; establece como límite de superficie concesionada para la explotación a una misma persona, el de 5000 hectáreas; establece como requisitos para la expedición de las concesiones de exploración o explotación la presentación de programas de trabajos; exige para la transmisión de concesiones o de derechos derivados de las mismas la previa autorización de la Secretaría y, por último continúa usando el término de "lote minero" para indicar un sólido de profundidad indefinida, limitado por planos verticales y cuya cara superior es la superficie del terreno.

1.2 LOS PARRAFOS CUARTO Y SEXTO DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL

El párrafo cuarto del artículo 27 Constitucional establece, en lo conducente:

"Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o substancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales y orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes, los combustibles minerales sólidos; El petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos y gaseosos; y el espacio situado sobre el territorio "nacional, en la extensión y términos que fije el derecho internacional" (1).

Por su parte, el párrafo sexto del mismo numeral de la Carta Magna

1.-Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Trillas, S.A. de C.V. México, 1985. p.29

...

dispones:

"En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y sustancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas. El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. Tratándose del Petróleo y de los carburos e hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radioactivos, no se otorgaran concesiones ni contratos ni subsistirán los que, en su caso se hayan otorgado y la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la Ley reglamentaria respectiva. Corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los

...

particulares y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines". (2)

Conforme a lo anterior, se hace indispensable el estudio de los sistemas existentes de la propiedad minera para determinar el que nos rige de acuerdo a nuestra Carta Magna, para así poder comprender la naturaleza jurídica del dominio directo de la Nación sobre las sustancias minerales. Así tenemos el criterio que nos brinda el ilustre Gabino Fraga al señalar la existencia de dos sistemas, que son: "Unas excluyen la intervención del Estado, y otras le conceden dicha intervención.

Dentro de las que excluyen la intervención del Estado pueden formarse dos categorías; una, que considera a las sustancias minerales como una accesión de la propiedad del suelo, y otra que considera dichas sustancias res nullius.

En el sistema de la accesión, el propietario del suelo tiene derecho sobre los productos minerales que en él se encuentran o que yacen en el subsuelo y por tanto la explotación puede realizarse sin autorización especial del Estado.

Consideradas las sustancias minerales como res nullius también

2.- Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos. Op. Cit.

se excluye la intervención del Estado, reconociéndose la posibilidad de que el primer ocupante las haga de su propiedad y pueda proceder a su explotación.

Dentro del grupo de legislaciones en que se reconoce una intervención al Poder público, también es fácil encontrar diversas modalidades: o bien se considera que las sustancias minerales son "res nullius", pero su aprovechamiento sólo puede hacerse mediante título que el Estado otorga al que descubre esas sustancias, o bien se considera que las sustancias minerales no corresponden al dueño del suelo por virtud de la accesión ni al primer ocupante, sino que son propiedad del Poder público.

"Todavía, dentro de esta última modalidad, pueden señalarse las que establecen la propiedad privada del Estado sobre las sustancias minerales y las que sancionan el régimen de dominio público". (3)

De acuerdo a la opinión del Lic. Eduardo González Guerrier, los sistemas de propiedad minera se dividen en cinco, que son:

- 1.- De la ocupación;
- 2.- De "res nullius",
- 3.- De la accesión;

 3.- FRAGA, Gabino. DERECHO ADMINISTRATIVO. Ed. Porrúa S.A. México
 23ed. 1984 Pág.360

- 4.- De la regalía minera y;
5.- Sistema Domaniel." (4)

Conforme al sistema de ocupación, la propiedad de los yacimientos corresponde al primer ocupante, puesto que este sistema admite la separación del suelo y el subsuelo, perteneciendo así uno y otro a diferentes propietarios; por lo mismo, el dueño de la superficie no debe oponerse a que otra persona realice trabajos para la extracción de los minerales que haya descubierto y ocupado en su propiedad.

González Guerrier comenta al respecto: "es indudable que, en estricta lógica, tiene mejores títulos aquél que mediante sus esfuerzos pone de manifiesto las riquezas que se encuentren en las entrañas del subsuelo, que el superficiario para hacerse propietario de los bienes sobre los cuales se halla enclavado su terreno, los cuales posiblemente desconoce, y el hecho de que por su impericia y abandono deje que un tercero los descubra, comprueba el inconveniente que resultaría para el interés colectivo si se le otorgara la propiedad de esos bienes. Sin embargo, tampoco debemos desconocer que es inadmisibles convertir en dueño absoluto de esas riquezas al descubridor o primer ocupante, puesto que, como es frecuente en estos

4.- GONZALEZ GUERRIER, Eduardo. LA NATURALEZA DE LOS DERECHOS DERIVADOS DE LA CONCESION MINERA. Tesis. UNAM. 1952. P. 29

casos, el descubrimiento de los minerales no siempre es el resultado del esfuerzo y la investigación, sino que en muchas ocasiones es sólo el producto de la casualidad".(5)

El argumento por el cual no es aceptado este sistema es debido a que no se puede abandonar los derechos de los yacimientos al primero que se apodera de ellos de una manera absoluta e ilimitada; por eso es necesario que el Poder Público entregue a los particulares esas riquezas, sometiendo su explotación a una reglamentación que asegure su debido aprovechamiento y conservación.

Entendido así se comprende que las legislaciones actuales hayan abandonado el sistema de ocupación en atención a las dificultades a que daba lugar en la práctica.

El segundo sistema de propiedad minera es el de la "res nullius" que guarda semejanza con el de la ocupación porque considera que los yacimientos mineros no pertenecen a persona alguna, ni siquiera al Estado, y reconoce la posibilidad de que el primer ocupante pueda apropiarse de ellos y proceder a su explotación sin requerir de ninguna autorización por parte del Estado. Ahora bien, si el Estado tuviera participación en la constitución de la propiedad del descubridor del yacimiento minero, "res nullius", sería como

5.- GONZALEZ GUERRIER, Eduardo. Op. Cit. p 30

representante del interés público y en calidad de tutor y no como propietario que dispone de bienes que le son propios.

Bajo este sistema de "res nullius" la indemnización que se otorgue al dueño de la superficie tiene un carácter de resarcimiento por los perjuicios ocasionados, ya que la atribución de los yacimientos mineros por el Estado es un asunto de interés público y no privado.

La crítica que se le hace a este sistema es que el Estado no puede conceder un derecho de dominio que no posea. Por otra parte si el Estado explotara las minas por sí mismo, tendría que hacerlo a través de la expropiación de la propiedad constituida, ya que no sería el original propietario de las sustancias minerales. En nuestro régimen de derecho, como hemos visto, lo anterior es inadmisibles puesto que la Nación tiene el dominio directo de los minerales conforme a los preceptos constitucionales citados.

El tercer sistema al que nos referiremos es el de la accesión, que se basa en la unidad del suelo y el subsuelo. Tuvo su origen en el Derecho Romano, que consideraba que la propiedad del superficiario era "usque ad profundum, usque ad sidera, us que ad superos et inferos", o sea que es una propiedad ilimitada que abarcaba todo lo que se encontraba bajo el suelo hasta el centro de la tierra y hacia arriba hasta el infinito. Este sistema fue adoptado después por los

...

postglosadores de la Edad Media y los fisiócratas.

El primer fundamento que sostiene este sistema es el histórico. En el antiguo Derecho Romano se decía que es imposible material y jurídicamente determinar donde termina el suelo y comienza el subsuelo y, en consecuencia, fijar donde llega el interés del dueño de la superficie. De este principio de la inseparabilidad física entre suelo y subsuelo se llega al argumento principal que invoca la institución de la accesión, ya que si el yacimiento forma parte de un mismo cuerpo con la superficie, dicho yacimiento resulta desprovisto de carácter propio y es considerado en consecuencia como un accesorio de la propiedad superficial.

Joaquín Girón y Arcos comenta respecto del tema que los autores que defienden el sistema de accesión tienen como argumento que "la propiedad de las minas pertenece a quien tiene ese derecho sobre la superficie que cubre tales riquezas, admitiendo como principio aquel que se expresa diciendo: "cujus est solum ejus est a caelo usque ad inferos"; se trata, pues, de una accesión de la superficie" (6).

Son varias las objeciones que se le hacen a este sistema, entre ellas, que el interior de la tierra no es susceptible de dividirse y

6.- GIRON Y ARCOS, Joaquín. Cit. por. Carlos Puyuelo. DERECHO MINERO. Ed. Revista de Derecho Privado. Madrid. 1954. P.6

mucho menos las minas que tienen una naturaleza irregular; que no puede demostrarse que los minerales sean frutos de la tierra, ya que se trata de depósitos que se extinguen tan pronto como se extrae el mineral y no pueden reproducirse como se reproducen los frutos: de aquí se desprende que le falta a la propiedad minera las características de la accesión directa, porque ésta implica siempre que sin detrimento de lo que hay o pueda haber en la superficie, no pueda haber separación, cosa que no ocurre en la propiedad minera donde sí lo hay perfectamente, pues, salvo el terreno que se ocupe para realizar la expropiación, en nada afecta la propiedad del superficiario. Pero, a mayor abundamiento, no se puede demostrar que los minerales sean accesorios de la superficie, ya que si se considera inseparable el suelo del subsuelo, y si se aplica el principio de que lo accesorio sigue la suerte de lo principal, cómo podrá demostrarse que lo principal es suelo y lo accesorio yacimiento minero.

Finalmente, comentaremos que no puede aceptarse en nuestro régimen el sistema de la accesión porque dejaría a intereses particulares el derecho de intervenir en la distribución y aprovechamiento de los recursos minerales, lo que contravendría los principios establecidos en la Constitución.

Como cuarto sistema de propiedad minera tenemos el regalista que tuvo sus orígenes en la segunda época del Derecho Romano, imperó durante el feudalismo y quedó definido en la época de los Luises de

Francia. Este sistema parte del principio de que las minas o yacimientos mineros son bienes del Príncipe o del Estado, quienes, por tanto, tiene el derecho de enajenarlas a los particulares a cambio de la percepción de un tributo de carácter fiscal.

En este sistema, tiene como características las siguientes:

- 1.- es un dominio virtual,
- 2.- La propiedad es suprema, absoluta y sobre todo el territorio que se gobernaba, y
- 3.- el Príncipe o el Estado tienen el derecho de conceder la propiedad y disfrute del subsuelo, limitando así la propiedad privada.

Algunos autores afirman que el sistema de la regalía no se mantuvo uniformemente, ya que existió una época durante la cual la regalía, como institución jurídica, se transformó en tributo y limitó sus efectos al campo fiscal, creándose por tal motivo una serie de impuestos por parte del Príncipe, como requisitos indispensables para poder llevarse a efecto la explotación del subsuelo.

González Guerrier, respecto de este sistema nos proporciona un ejemplo al mencionar el artículo 3o de la Ley Minera Austriaca de 1854, que "declara que por derecho de regalía se entiende el derecho majestuoso, a virtud del cual ciertos minerales que se encuentran en su yacimiento natural están reservados y a la disposición del

Soberano". (?)

En nuestro País el sistema regalista fue seguido por la mayor parte de las leyes y ordenanzas coloniales y algunos de la época independiente.

Por último, tenemos el sistema domanial que estipula que las minas o yacimientos mineros no son considerados como bienes patrimoniales del Estado, sino como bienes del dominio público de la Nación como "res communis", es decir cosas que se encuentran bajo la disposición de la Nación y que no son susceptibles de apropiación individual, por lo que debe ser dicha Nación, representada por el Estado la que conceda el derecho a explorar, explotar y aprovechar las sustancias que se encuentren en el subsuelo.

Dentro de este sistema se admite el principio de la regalía minera pero sólo como una forma de soberanía, que se reserva el Estado, quien al disponer de la propiedad de las sustancias minerales, no lo hace en beneficio propio, sino buscando procurar el bien de la colectividad y el mejoramiento de esa fuente de riqueza.

Sanguines Medina comenta que: "Partiendo de la distinción entre suelo y subsuelo como dos cosas separadas, capaces de ser objeto de

derechos de dominio independientes uno de otro, el sistema dominal regalista considera que el subsuelo, que no pertenece a nadie en particular, debe pertenecer al Estado, que es el representante de la colectividad. El enunciado sobre el que se edifica este sistema, es que el derecho del propietario del suelo sólo alcanza la superficie, sin afectar en forma alguna al subsuelo, cuyo dominio corresponde al Estado. En consecuencia, el superficiario no puede oponerse a que se explore el subsuelo correspondiente, ni a que sobre él se constituya un derecho de propiedad extraño. Y en caso de que el mismo superficiario se interesara en adquirir el dominio del subsuelo, deberá solicitarlo y obtenerlo del Estado, con las formalidades respectivas." (8)

Conforme a lo anterior, se concluye que la Constitución aceptó este último sistema en el párrafo cuarto de su artículo 27, razón por la cual el Estado concede a los particulares la exploración y explotación de sustancias minerales, estableciendo la facultad del poder público para vigilar y garantizar el ejercicio de los derechos que otorga y gravar con impuestos y contribuciones los productos minerales, participando así de los beneficios de explotación de los minerales de la colectividad.

8.- SANGUINES MEDINA, Claudio. CURSO DE DERECHO MINERO. MEXICO, 1940.

Por último, cabe la aclaración de que mientras el sistema regalista se vincula a la propiedad y es por ende un concepto patrimonial, el domanial se refiere a la soberanía y es por tanto un concepto jurisdiccional que nuestra Constitución ha recogido reconociendo el dominio directo de la Nación, la que representada por el Estado, otorga concesiones a los particulares para la exploración, explotación, uso y aprovechamiento de los recursos mineros como señala el párrafo sexto del artículo 27 Constitucional.

Precisado que el párrafo cuarto del artículo 27 Constitucional sigue el sistema de propiedad minera domanial, al establecer que la Nación tiene el dominio directo de las sustancias minerales, se requiere ahora precisar cual es la naturaleza de ese "dominio directo". Para explicarlo se han dado cuatro criterios fundamentales, que son:

a).- El que dice que es un dominio eminente; b).- El que piensa que el dominio directo es un dominio similar al que conserva el dueño de la cosa con la enfiteusis; c).- El que considera que el dominio directo es igual a la facultad especial del soberano; y por último; d).- el que señala que el dominio directo es un verdadero derecho de propiedad en favor de la Nación.

Respecto al primer criterio, que dice que dominio directo es igual a dominio eminente, tenemos la opinión del Lic. Gabino Fraga que expresa: " El dominio eminente no es una forma especial de propiedad,

igual a dominio eminente, tenemos la opinión del Lic. Gabino Fraga que expresa: "El dominio eminente no es una forma especial de propiedad, sino un atributo de la soberanía, que consiste en ejercer jurisdicción sobre todos los bienes situados en el territorio en el que se ejercita dicha soberanía .

Por lo mismo, considerar que el dominio directo es igual al dominio eminente, equivale a considerar a las sustancias mineras en la misma situación que todos los demás bienes que están dentro de la República, e indudablemente según antes indicamos, éste no pudo haber sido el sentido de la nacionalización operada por el artículo 27, porque en esta nacionalización, además de tenerse el propósito de establecer la jurisdicción federal sobre las sustancias minerales se determina que sobre ellas la Nación tiene una propiedad inalienable e imprescriptible." (9)

El segundo criterio considera que la nación tiene sobre las sustancias minerales la misma relación jurídica que conserva el dueño de la cosa en la enfiteusis. La enfiteusis sabemos es un acto por el cual una persona entrega un bien a otra persona para recibir a cambio una prestación, determinada. En el caso del Estado encontramos que no entrega un bien a otra persona para recibir a cambio ninguna prestación, sino que los entrega para satisfacer las necesidades de la colectividad. Por consiguiente, este criterio también lo consideramos erróneo.

El tercer criterio, llamado radical, considera el dominio - - - directo como igual a la facultad especial del Rey de otorgar la propiedad de las minas a los particulares, a cambio de un pago proporcional del producto obtenido, conservando el Rey el dominio radical (raíz), ya que en caso de incumplimiento de las obligaciones impuestas al minero, el Rey tenía la facultad de recuperar las minas y entregarlas a un nueva persona.

Por lo anterior, no se puede equiparar el dominio directo con el dominio radical, ya que de acuerdo a nuestra Ley Suprema las sustancias minerales, propiedad de la Nación, son inalienables e imprescriptibles, por lo que no es posible que un particular al tener una concesión para explotar una mina adquiere un derecho de propiedad sobre las sustancias minerales "in situ"¹⁰, esto es donde están.

Respecto al cuarto criterio, Gabino Fraga dice:... "lo que ocurrió en la colonia fue que el Monarca español no admitía que quedaran en manos particulares (las sustancias minerales), sino que, además del dominio eminente que se reserva, las incorporaba realmente a su patrimonio, de tal manera que sobre ellas la corona tuvo una propiedad que pudo definirse como una propiedad completa, que es la forma como está consagrada en la Constitución". (10)

10. FRAGA, Gabino. Op. Cit. P. 363

Sobre lo anterior, continúa diciéndonos Gabino Fraga, que la inalienabilidad y la imprescriptibilidad, lejos de ser una limitante para considerar el dominio directo como una propiedad perfecta, son medios de los cuales se ha valido la Constitución para poder garantizar la conservación de dicha propiedad para la Nación, y responder así a la satisfacción de los intereses colectivos. (11)

De los criterios antes mencionados, consideramos que el anteriormente citado es el correcto, ya que establece que la Nación tiene la propiedad sobre las sustancias minerales, para hacer un mejor uso, aprovechamiento y distribución de las riquezas naturales, lo cual nos lleva a determinar el carácter de público que reviste a esta facultad de la Nación, al ejecutarlo a través del Poder Ejecutivo Federal, que en realidad es un Poder Administrativo que debe en todo tiempo realizar actos tendientes a la satisfacción de las necesidades del interés público.

11. FRAGA, Gabino. *Op. Cit.* p. 364

1.3 LA CONCESION MINERA COMO FORMA DE APROVECHAMIENTO POR PARTE DE LOS PARTICULARES

Como quedó establecido en el punto anterior, el párrafo sexto del artículo veintisiete Constitucional señala que la explotación, uso y el aprovechamiento de las sustancias minerales sea realizada por particulares y determina que para que esos particulares, personas físicas o morales puedan tener derecho a realizar la exploración, explotación, o beneficio de las sustancias minerales, es necesario que previamente obtengan del Ejecutivo Federal una concesión minera, lo que nos lleva al estudio de esta figura jurídica.

La concesión minera es un acto administrativo por medio del cual el Poder Ejecutivo otorga a una persona física o moral, el derecho de explorar, explotar y beneficiar las sustancias minerales contenidas en un lote cuya superficie, ubicación y perímetro se encuentra determinado en el título respectivo.

Existen diferentes conceptos al respecto que consideramos importantes citar:

Carlos Puyuelo, después de definir que es la concesión, nos dice: "Las minas y las sustancias minerales en ella contenidas... el Estado ostenta un derecho especial semejante al dominio, pero de carácter de derecho público; un particular que solicita se le entregue

el aprovechamiento de dichos bienes, y un acto de Poder Público que accede a ello concediéndoselos al particular en las condiciones y con las limitaciones que aquél impone y que éste acepta". (12)

Para Oscar Morineau, la concesión minera es "un acto administrativo mediante el cual la Nación, sin transmitir el dominio o un derecho real sobre el subsuelo concesionado, otorga al titular de la concesión el derecho a explotar el subsuelo, con todos los derechos conexos que son necesarios o convenientes para que pueda efectuar trabajos de exploración y de explotación, y hacer las construcciones necesarias, otorgándole así mismo las protecciones más amplias frente a terceros". (13)

Después de definir lo que es concesión, el Licenciado Carlos Sánchez Mejorada señala que "la concesión minera ordinaria está comprendida dentro de los derechos que el Poder Público otorga a un particular relativos a la explotación de ciertos recursos del Patrimonio Nacional. "La concesión deriva del verbo conceder, que significa dar, otorgar, hacer merced o gracia; en términos generales, es el otorgamiento por el Poder Público a un particular (persona física o moral) de ciertos derechos relativos al desempeño de alguna

12.- PUYUELO, Carlos. Op. Cit. P.62

13.- MORINEAU, Oscar. LOS DERECHOS REALES Y EL SUBSUELO EN MEXICO. Ed. Fondo de Cultura Económica, Méx, 1948. p.253

obra pública o a la explotación de ciertos recursos del patrimonio nacional. La concesión incluye, pues desde el acto meramente gracioso y por tanto puramente potestativo, hasta el acto condicionado por leyes que rijan su otorgamiento, subsistencia y terminación. La concesión minera ordinaria está comprendida en esta última categoría" (14).

El Lic. Eduardo Terrones Langoné considera que "la concesión de minas es una institución emanada del Derecho Constitucional, para lo cual la Nación, representada por el Gobierno Federal, en ejercicio del dominio directo coloca a los particulares en condiciones legales de explorar y explotar los yacimientos minerales". (15)

Como se puede observar, en la mayoría de las definiciones se expresa de una u otra forma que la concesión minera es otorgada por el Poder Público para que los particulares exploren, exploten o aprovechen los minerales. Pasemos ahora al examen de la naturaleza jurídica y de los elementos de la concesión minera. La Ley General de Bienes Nacionales en su artículo 20 establece que "Las concesiones sobre bienes de dominio público no crean derechos reales; otorgan simplemente, frente a la administración y sin perjuicio de terceros el

14.- SANCHEZ MEJORADA, Carlos. CURSO DE DERECHO MINERO APUNTES. 1935.

15.- TERRONES LANGONE, Eduardo. EL DOMINIO DE LA NACION SOBRE LA RIQUEZA MINERA DEL SUELO Y DEL SUBSUELO. TESIS, 1951 UNAM p.65

derecho a realizar los usos, aprovechamientos o explotaciones, de acuerdo con las reglas y condiciones que establecen las leyes..." de derecho a lo anterior es válido concluir que la concesión minera en sí misma no es un derecho real ni personal, sino que es un acto administrativo.

Los actos administrativos suelen clasificarse, según su naturaleza, en actos materiales y actos jurídicos. En base a esto se puede afirmar que la concesión minera es un acto administrativo jurídico, entendiendo por tal cualquier manifestación de la voluntad para crear, transmitir, modificar o extinguir derechos y obligaciones.

Para Bonnecase, el acto jurídico es la manifestación exterior de la voluntad que se hace con el fin de crear, transmitir, modificar o extinguir una obligación o un derecho, y que produce el efecto deseado por su actor, porque el derecho sanciona esa voluntad. (16)

En efecto, la concesión minera es un acto jurídico administrativo, ya que para su creación, transmisión, modificación o extinción se requiere de una manifestación de voluntad y de un orden jurídico.

16.- BONNECASE. Cit. por el Lic. Ernesto Gutiérrez Y González. DERECHO DE LAS OBLIGACIONES. 5 ed. p. 124

Estos dos elementos indispensables se presentan desde el momento en que existe la voluntad del otorgante, que es el Poder Ejecutivo, a través de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, como más adelante veremos. El otro elemento, decíamos, es el orden jurídico, el cual se encuentra expresado en los párrafos cuarto y sexto del artículo 27 Constitucional, la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Minera, la Ley General de Bienes Nacionales y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ahora bien, ¿qué clase de acto jurídico administrativo es la concesión? Pensamos que la concesión minera es un acto jurídico administrativo unilateral o simple, toda vez que es un órgano de la administración pública el que lo crea, según se ha indicado, aún cuando para su creación se han tomado en cuenta opiniones, juicios técnicos, dictámenes, etc., ya que desde el momento en que es presentada una solicitud de concesión, se hace una serie de estudios que implican consultas, opiniones y juicios técnicos. Sin embargo, para su creación no interviene ningún otro órgano de la Administración Pública distinto de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal. Por supuesto que dentro de ésta se dan otros órganos que intervienen para el otorgamiento de la concesión, pero todos esos órganos actúan por delegación de facultades que les otorga dicho órgano más no por voluntad propia. Por eso decimos que la concesión minera es un acto simple o unilateral.

Se señala que para que sea otorgada la concesión minera se precisa de la voluntad del solicitante y dicha voluntad ha sido manifestada para la creación del acto jurídico administrativo, pero en ningún momento dicha voluntad ha sido manifestada en el otorgamiento de la concesión, lo cual es totalmente diferente. En otros términos, la concesión es otorgada por la Secretaría de Energía, Minas e Industria Parastatal a petición del interesado, pero en ningún momento es otorgada por dicha Secretaría y por el solicitante.

Con esto queda demostrado porque pensamos que la concesión minera es un acto jurídico administrativo unilateral, ya que la voluntad del administrado no interviene en la formación del acto, puede ser causa de su integración, esto es, la petición sólo vale como requisito de eficacia del acto administrativo, pero dicha voluntad no integra el acto; Por lo tanto la voluntad del administrado no es un elemento esencial del acto.

Respecto a los elementos de la concesión minera debe reunirlos para que produzca sus efectos, pues si no cumple con alguno o algunos de ellos puede ser inexistente o bien estar afectada de nulidad. Los elementos de validez que debe reunir la concesión minera son: voluntad, motivo, fin y forma.

El sujeto de la concesión minera es el órgano competente para crearlo, por lo que consideramos conveniente explicar en una forma

breve este concepto.

Órgano competente es aquél que está revestido de las facultades necesarias para actuar, facultades que son otorgadas por una ley previamente establecida. En el caso particular el órgano competente para otorgar una concesión minera es la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, a quien se le otorgan facultades para conocer de asuntos en materia minera, siendo la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Minera y la Ley General de Bienes Nacionales los ordenamientos que facultan a dicho Organismo.

La competencia se refiere al poder o facultad dado a una persona pública y órgano correspondiente para conocer o resolver un asunto determinado. En consecuencia, la competencia implica la existencia de una ley que en forma expresa estipule las facultades que le otorgan al órgano respectivo y una obligatoriedad para el momento de ejercitarla; pues no se puede renunciar, ni ser objeto de pactos que comprometan su ejercicio, ya que es constitutiva del órgano que la ejercita y no un derecho del titular, del órgano.

El órgano competente que otorga la concesión, es en este caso el Poder Ejecutivo, que a través de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, como ya con anterioridad se señaló, la cual cuenta con sus propios organismos como la Subsecretaría de Minas e

...

Industria Básica y la Dirección General de Minas. Son estos los organismos competentes para llevar a cabo el trámite o procedimiento para el otorgamiento de una concesión minera; competencia que deriva de la facultad que le está otorgando el artículo 33 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que señala en su parte conducente que "A La Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I.- Poser, vigilar, conservar o administrar los bienes de propiedad originaria, los que constituyan recursos naturales no renovables, los de dominio público y los de uso común, siempre que no estén encomendados expresamente a otra dependencia;

II.- Compilar y ordenar las normas que rijan las concesiones, autorizaciones y permisos o la vigilancia para la explotación de los bienes y recursos a que se refiere la fracción anterior; así como otorgar, conceder y permitir su uso, aprovechamiento o explotación, cuando dichas funciones no estén expresamente encomendadas a otra dependencia...".

Lo transcrito confirma que compete a la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal la facultad para otorgar concesiones mineras, por supuesto que en base a una delegación de facultades que le hace el Ejecutivo Federal, de acuerdo con el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Minera es aplicada por dicha Secretaría, cerciorándose del cumplimiento de los requisitos y obligaciones establecidos en la misma. En esta Ley se señala la forma en que debe procederse para obtener una concesión minera mediante el cumplimiento de los requisitos previstos en la misma para que la concesión minera surta sus efectos legales.

En el supuesto caso de que una concesión minera fuere otorgada por otra Secretaría diferente a la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, dicha concesión estaría afectada de inexistencia, ya que sería otorgada por un órgano incompetente y por lo mismo no produciría ningún efecto, pues de la nada no pueden surgir consecuencias.

La voluntad es otro de los elementos de validez de la concesión minera, la cual debe ser manifestada por el sujeto que legalmente le compete llevar a cabo su otorgamiento.

La voluntad debe ser manifestada sin tener vicio alguno; esto es, no debe darse por error, dolo o violencia, ya que si esto sucediere la concesión minera podría ser anulada administrativamente, de acuerdo con el artículo 17, fracción V, de la Ley General de Bienes Nacionales.

Puede suceder que por error, dolo o violencia se otorgue una concesión minera, incluyendo total o parcialmente terreno no libre en los términos del artículo 18 de la Ley Minera vigente. De ser así, dicho título no conferirá ningún derecho sobre el terreno, aunque con posterioridad quedará libre por cualquier causa. Si al título se incluyeran sustancias no concesibles en los términos del artículo 40. de la Ley, tampoco conferiría ningún derecho sobre dichas sustancias. En ambos casos, la Secretaría, oyendo previamente al interesado, procedería a cancelar la concesión o bien a excluir las sustancias no concesibles.

Otro elemento de la concesión minera es el objeto y éste no viene a ser sino la causa o el contenido del acto administrativo. Por lo mismo el objeto debe ser determinado o determinable, posible física y jurídicamente, estar en el comercio y ser lícito y cierto cuando la ley lo permite.

En el caso que estudiamos, el objeto de la concesión minera es el lote minero, debidamente especificado en el título respectivo.

Es conveniente señalar que el terreno debe ser libre en términos del artículo 18 de la Ley Minera. De conformidad con este artículo se consideran terrenos libres los comprendidos dentro del territorio nacional, con excepción de los señalados en sus siete fracciones. Además, el lote minero debe ser determinado, física y

jurídicamente. Si no reúne estos requisitos el título correspondiente puede ser cancelado.

El lote minero debe quedar debidamente determinado en la solicitud de concesión minera respectiva, y su localización en el terreno será con base en los datos de la solicitud, confirmando los, precisándolos y ampliándolos mediante los trabajos periciales que deberá elaborar un perito minero.

Es conveniente aclarar qué debe entenderse por lote minero. Según el párrafo segundo del artículo 34 de la Ley minera vigente: "... un sólido de profundidad indefinida, limitado por planos verticales y cuya cara superior es la superficie del terreno. Los lados contiguos que constituyen el perímetro de su proyección horizontal estarán orientados: Norte Sur y Este Oeste, exceptuando los lados de los lotes de concesiones de exploración, que deberán formar ángulos rectos, y la longitud de cada lado, en metros, será de cien o múltiplos de cien, condiciones no necesarias cuando por colindar con otros lotes mineros no puedan cumplirse".

El cuarto elemento, el motivo, es el antecedente que funda el otorgamiento de la concesión. El motivo puede ser una situación de hecho o de derecho o un acto ya realizado. Así en la promoción de un concurso de oposición el motivo es la existencia de vacantes, en una sanción disciplinaria es la comisión de una falta y en una orden de

demolición de una finca es su estado ruinoso.

El motivo para la expedición de la concesión minera es el haber cumplido el solicitante con todos y cada uno de los requisitos que se fijan en la Ley Minera y su Reglamento. Así tenemos que el artículo 43 de la Ley señala que "Satisfechos los requisitos que se fijan en esta Ley y en su reglamento, para la tramitación de la solicitud respectiva, se extenderá el título de concesión a favor del solicitante, sin perjuicio de tercero, excepto en el caso previsto en el artículo 9 de la Ley". Por su parte, el artículo 93 del Reglamento establece: "Si la solicitud y su tramitación se ajustaron a las disposiciones contenidas en la Ley y en este Reglamento se aprobará el expediente comunicándolo al interesado y publicando el oficio de aprobación, durante 30 días naturales en la tabla de avisos de la Agencia correspondiente."

El fin, es otro de los elementos de validez de la concesión minera que debe ser el de la función administrativa, o sea la utilidad pública. Así no puede perseguirse otro fin que no sea el interés público, una finalidad a lo que marca la Ley, tampoco otro fin distinto de aquel concreto que la naturaleza y condiciones del acto imponen, aún cuando el acto sea correcto. Si la administración no persigue el fin que es debido, la doctrina señala que el acto adolece del vicio de desvío de poder, llegando así a la intimidad del acto, existiendo por tanto una especie de regla o norma psicológica que es

la obligación de perseguir el interés público.

Tenemos al respecto que el fin de la concesión minera es la exploración, explotación, beneficio y aprovechamiento de las sustancias minerales a que se refiere el artículo 3o. de la Ley Minera. Lo anterior se deduce si tomamos en cuenta que dicho Ordenamiento considera de utilidad pública y preferente sobre cualquier otro uso, la exploración, explotación y beneficio de las sustancias a que se refiere la ley, según determina el artículo 5o.

Otro de los elementos señalados es la forma. La forma viene a integrar, a configurar la concesión minera como acto administrativo cuando es materializada en un título, asegurándose su prueba y a través del documento su contenido, ya que en el título se expresa debidamente el nombre del concesionario, el nombre del lote, su perímetro, superficie, ubicación, sustancias, etc... En fin, en el título quedan comprendidos todos los elementos necesarios para la correcta localización del lote minero.

"La forma constituye un elemento externo que viene a integrar el acto administrativo. En ella quedan comprendidos todos los requisitos de carácter extrínseco que la Ley señala como necesarios para la expresión de la voluntad que genera la decisión administrativa.

A diferencia de lo que ocurre en el derecho privado, la forma

en el derecho Administrativo tiene normalmente el carácter de una solemnidad necesaria no sólo para la prueba, sino principalmente para la existencia del acto, y es que en esta última rama del Derecho, el elemento, formal constituye una garantía automática de la regularidad de la actuación administrativa."(17)

En el artículo 43 de la Ley, del que ya se hizo mención, se estipula la expedición del título una vez que han sido satisfechos los requisitos de ley. Es el título la forma externa como manifiesta la voluntad del Ejecutivo, con lo que se pueda considerar que mientras no se da un título, la voluntad estatal no puede existir, dado que existirá hasta el momento en que la voluntad se manifieste en forma escrita y con la formalidad que se señala para la expedición del título de concesión minera.

Después de haberse estudiado someramente la concesión minera, y sus elementos de validez, se procederá a revisar las clases de concesión minera que hay.

De conformidad con el artículo 9 de la Ley, la concesión minera puede ser de exploración, explotación y de plantas de beneficio.

A través de la concesión de exploración se lleva a cabo la

17. FRAGA, Gabino. Op. Cit. p. 271

búsqueda, investigación, reconocimiento del terreno, con el fin de saber si existen o no las sustancias que se encuentran comprendidas en el título respectivo.

La duración de esta concesión es de tres años, lo que no impide que si el concesionario ha cumplido con todas las obligaciones establecidas en su título y en los ordenamientos a que hemos venido haciendo referencia, pueda obtener, por una sola vez, una nueva concesión minera de exploración, reduciendo la superficie objeto de la misma hasta el límite de 5,000 hectáreas.

La superficie de la concesión de exploración podrá ser hasta de 50,000 hectáreas, pero el beneficiario de la misma tiene la obligación dentro de los tres años de vigencia de la concesión de reducirla a una superficie tal que sumada a la que ya tenga derecho a explotar, no rebase de los límites señalados en el artículo 35 de la Ley, o sea, no exceda de 5,000 hectáreas, que deberán ser divididas en lotes mineros con superficie máxima de 500 hectáreas cada uno.

Hemos señalado anteriormente que la concesión minera de exploración es por tres años; sin embargo, no es necesario que transcurra dicho término para solicitar la concesión minera de explotación respectiva, lo cual se puede hacer si el concesionario ha cumplido con todas las obligaciones establecidas en el título; por supuesto, que previa comprobación de dicho cumplimiento. Lo anterior

lo señalan tanto la Ley Minera como su Reglamento, en sus artículos 33 y 101, respectivamente. Veamos lo que dicen al respecto: Artículo 33.- "pero si el beneficiario comprobare que ha cumplido con todas las obligaciones establecidas en el título y si lo solicitare antes de su terminación, tendrá derecho a tramitar la concesión minera de explotación". Por su parte el artículo 101 expresa: Los titulares de concesiones mineras de exploración podrán presentar, antes del término de vigencia de sus concesiones de exploración, una o varias solicitudes de concesiones mineras de explotación, que se referirán a las sustancias económicamente aprovechables encontradas durante la exploración...".

Las solicitudes de concesión minera de exploración se deben presentar en la Agencia de Minería respectiva al Municipio de ubicación del lote, de acuerdo con lo que señala el artículo 68 del Reglamento de la Ley Minera vigente. Si el terreno objeto de la solicitud de concesión estuviere dentro de las circunscripción de dos o más Agencias de Minería, en cualquiera de ellas podrá presentarse la solicitud; llegado el caso de que se presenten varias solicitudes sobre el mismo terreno, en distintas Agencias, tendrá preferencia la primera en tiempo, según nos señala el artículo 69 del Ordenamiento mencionado.

Las solicitudes deberán presentarse por quintuplicado y cumplir con todos los requisitos que señala el artículo 70 del Reglamento y

acompañarse de dos fotografías, por quintuplicado, del punto de partida; si el solicitante es persona física de los documentos que acrediten su nacionalidad mexicana, si es persona moral su número de inscripción en el Registro Público de Minería. Así mismo se deberá acompañar el recibo de pago de derechos, expedido por la Oficina Federal de Hacienda respectiva.

El trámite de una solicitud de concesión minera de explotación se encuentra establecido en los artículos del 70 al 94 del Reglamento.

La concesión minera de explotación tiene una duración de 25 años, contados a partir de la fecha de expedición del título correspondiente. La superficie máxima de un lote minero de explotación es de 500 hectáreas, con las características a que se refiere el artículo 34 de la Ley.

Las solicitudes de concesión de explotación se pueden presentar tanto en la Delegación respectiva como en la Dirección General de Minas, acompañándose los trabajos periciales del lote o lotes solicitados y del programa de trabajos de explotación a realizar en el o en los lotes solicitados de conformidad con el artículo 102 del Reglamento. Así mismo, se acompañará el informe a que se refiere el artículo 98 del Reglamento, o bien fotostática de la copia sellada del escrito de remisión del informe si ya ha sido presentado con anterioridad, así como los nombres y números de los títulos de

concesión de que el solicitante sea beneficiario, el recibo de pago de derechos expedido por la Oficina Federal de Hacienda correspondiente.

Dichas solicitudes deberán ser presentadas en la forma que establece el artículo 70 del Reglamento, conteniendo, en lo conducente, los datos expresados en el propio artículo, refiriéndose exclusivamente a las sustancias encontradas durante las exploraciones, y dentro del término de vigencia de la concesión minera de exploración.

Los beneficiarios de una concesión minera de explotación tienen derecho a obtener una nueva concesión sobre el mismo terreno siempre y cuando se reúna cualquiera de los siguientes requisitos:

A.- Ser empresa de participación estatal minoritaria,

B.- Que el porcentaje de capital social representado por las acciones Serie "A" de la sociedad concesionaria, sea como mínimo del 60% o el 75%, según se refiera a lo dispuesto por los artículos 12 o 13 de la Ley Minera, y

C.- Que explote directamente la concesión en el caso de ser persona física de nacionalidad mexicana.

Respecto a la concesión de planta de beneficio, tenemos que

...

el artículo 56 de la Ley define como planta de beneficio, "... el establecimiento industrial, en el que se realicen sobre sustancias minerales de procedencia nacional o extranjera, operaciones de preparación mecánica o de tratamiento minerometalúrgico de cualquier tipo, incluyendo operaciones de fundición o de afinación".

Para instalar una planta de beneficio es necesario contar con la concesión minera respectiva, expedida por la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, con excepción de las de servicio privado, con capacidad inferior a 100 toneladas de mineral en 24 horas que instalen los titulares de concesiones mineras.

Las concesiones de planta de beneficio pueden ser de dos clases: de servicio privado o de servicio público. Las primeras sólo se otorgan al titular o al causahabiente de una concesión minera de explotación, quedando obligado a recibir minerales de terceros hasta un máximo del 15% de la capacidad de tratamiento de planta respectiva.

De acuerdo con el artículo 182 del Reglamento, "Los concesionarios de plantas de beneficio de servicio privado podrán cumplir con la obligación de recibir minerales de terceros hasta por un máximo de 15% de la capacidad de tratamiento de sus plantas comprando o tratando minerales procedentes de concesiones mineras, explotadas legalmente por terceras personas, pero no tendrán obligación de recibir a un solo remitente más de un 5% de la capacidad total o más de 1000 toneladas de mineral por día, lo que sea menor.

Por lo que se refiere a las concesiones de planta de beneficio de servicio público, se otorgarán para el tratamiento de minerales de terceros, tomando en cuenta las necesidades del desarrollo regional, oyendo previamente la opinión de las Secretarías de Comercio y Fomento Industrial y de Programación y Presupuesto.

Cuando se traten minerales de terceros, cualquiera que sea la planta de beneficio, el concesionario deberá sujetarse a las tarifas que expidan conjuntamente las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Energía Minas e Industria Paraestatal, y de Comercio y Fomento Industrial. Las Secretarías antes mencionadas actúan a través de un Comité de Tarifas integrado por tres miembros designados, uno por cada Secretaría.

El término de duración de las concesiones mineras de plantas de beneficio es por 25 años contados a partir de la fecha de expedición del título, pudiendo el concesionario tramitar y obtener una nueva planta de beneficio por tiempo indefinido si comprueba que ha dado cumplimiento a las obligaciones que señala la Ley, el Reglamento y el título y si lo solicita dentro de los 3 años anteriores a la tramitación de la concesión.

El concesionario de una planta de servicio privado, si por cualquier causa se terminare su concesión minera de explotación, podrá solicitar concesión para convertirla en planta de servicio público.

Las solicitudes de concesiones de plantas de beneficio deberán suscribirse por el interesado o por su apoderado y presentarse por triplicado directamente ante la Dirección General de Minas, cumpliendo con todos y cada uno de los requisitos que señalan los artículos 171 y 172 del Reglamento.

El trámite para la obtención de la concesión minera de plantas de beneficio se encuentra señalado en los artículos del 171 al 178 del Reglamento.

Tanto los titulares de concesiones de exploración, explotación o de planta de beneficio tienen derechos y obligaciones, pero por no ser materia del presente trabajo no entraremos a su estudio, concretándonos únicamente a mencionar que si no cumplen con las obligaciones que señalan la Ley Minera y su Reglamento, además del título respectivo son declaradas caducas. Las primeras con fundamento en el artículo 52 y las de planta de beneficio en el artículo 63, ambos de la Ley Minera vigente.

Otra clasificación que se puede hacer de la concesión minera es el de concesiones ordinarias y especiales en reservas mineras nacionales. Así mismo de concesiones de huecos y coexistentes, que tampoco estudiaremos a detalle por exceder del tema que se trata.

Las concesiones mineras son susceptibles de adquirirse

directamente o por contrato por los particulares, de la siguiente manera: La Ley Minera, en su artículo 6, señala que la exploración, explotación, beneficio y aprovechamiento de las sustancias minerales lo podrán realizar los particulares, personas físicas o morales, mediante concesión otorgada por el Ejecutivo Federal.

En su artículo 11 establece que: "sólo podrán obtener las concesiones a que se refiere esta Ley, las personas físicas mexicanas, los ejidos y comunidades agrarias con las condiciones preferentes a que se refiere la Ley Federal de Reforma Agraria, las sociedades cooperativas de producción minera que estén constituidas de acuerdo con la Ley respectiva y autorizadas y registradas por la Secretaría de Industria y Comercio y, las sociedades mercantiles mexicanas de acuerdo a lo dispuesto por ésta Ley".

En la iniciativa de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia de Explotación y Aprovechamiento de Recursos Minerales, se propusieron las disposiciones legales en cuanto a personas físicas y morales que pueden obtener concesiones, así como las causas que motivan las mismas, dentro de estas podemos señalar parte de lo aportado por la Segunda Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados que dice:

"En consideración a la naturaleza de los recursos minerales, a los derechos que la Nación se reserva sobre ellos y a la influencia

que su aprovechamiento tiene en el desarrollo de otras actividades esenciales para el progreso del país, la Ley adopta el principio consignado en la legislación minera de gran número de países, de que sólo los nacionales y las sociedades organizadas conforme a las leyes mexicanas pueden obtener concesiones de explotación minera; es decir, no se excluye la participación de los extranjeros en la minería, sino que se condiciona a su colaboración con los mexicanos...". (18)

"... Bajo el concepto de que el progreso del país y la mejor utilización de sus recursos habrá de derivar primordialmente de la capacidad y el esfuerzo de los mexicanos, la nueva Ley Minera atribuye exclusivamente a los mexicanos y a las sociedades constituidas conforme a las Leyes de México en las que el capital sea mayoritariamente mexicano, el derecho de participar en la actividad minera e instituye la obligación para las empresas mineras de emplear de toda preferencia mexicanos en los trabajos técnicos de las empresas mineras y de las plantas de beneficio..." (19).

Confirmando lo anteriormente dicho, el aprovechamiento de los recursos minerales, por parte de los particulares será únicamente a través de concesión otorgada por el Ejecutivo Federal, la cual podrá

18.- BECERRA BAUTISTA, María. DERECHO MINERO DE MEXICO. Editorial Limusa-Wiley, S.A. México 1973 P.214

19.- BECERRA BAUTISTA, María. Ob. Cit. P.214, 215

ser de exploración, explotación y de planta de beneficio, de acuerdo a lo previsto por el artículo 9 de la Ley Minera.

Por lo que se refiere a las personas morales, concretamente las sociedades mercantiles mineras, los artículos 12, 13, 14 y 15 de la Ley Minera y 13 ó 17 de su Reglamento, establecen los requisitos a los cuales deberán ajustar sus estatutos las sociedades con cláusula de extranjería y cláusula de exclusión de extranjeros, consistentes, para la primera, en integrar su capital en dos series de acciones: "A" o mexicanas que deberán representar cuando menos en 51% o 66% del capital suscrito por mexicanos o las personas morales que la misma Ley determina limitativamente, y el resto 49% o 51% correspondiente a la serie "B" que podrá ser de suscripción libre, sin más limitación que de no ser adquirida por Estados, Soberanos o Gobiernos Extranjeros.

Respecto a las otras sociedades, con cláusula de exclusión de extranjeros, se prevé una serie única que sólo puede ser adquirida, suscrita o poseída por mexicanos, sociedades que a su vez contengan cláusula de exclusión de extranjeros y personas morales de derecho público.

CAPITULO II

2.1. EL REGIMEN DE LAS RESERVAS MINERAS NACIONALES

2.1.1. ANTECEDENTES, SIGNIFICADO Y FINES

Fue en la Ley Minera de 1930 donde se habló por primera vez de "reservas mineras nacionales", expresándose que uno de los principales objetivos que se perseguía con la creación de las mismas era fomentar la explotación minera en zonas aisladas, inexploradas y abandonadas. También fue en esta Ley y bajo el concepto señalado donde por primera vez se inició la intervención del Estado en la explotación de los recursos minerales del país.

El argumento para justificar la intervención del Estado en la explotación de los recursos minerales, se basó en que estos son exhaustibles y los únicos existentes en el país y que, por tanto, hay que conservarlos. No obstante de existir esta posibilidad, se quiere hacer notar que si conviene otorgar concesiones sobre minerales susceptibles de agotarse, cuando el mineral resulta económicamente explotable, porque puede suceder que se den circunstancias que hagan disminuir su demanda tales como la posibilidad de encontrar sustitutos al mineral o que nuevos métodos de explotación y tratamiento hagan bajar su precio. En estos casos de nada serviría el haber reservado un mineral que no se aprovechó cuando fue costeable.

La palabra "reserva", en su acepción gramatical, significa "La guardia o prevención que se hace de una cosa para que sirva a su tiempo". (20)

La acción de "reservar" significa "el guardar para más adelante o para cuando sea necesaria una cosa de las que actualmente se manejan", de lo que se desprende que el concepto en sus distintas significaciones implica la noción de algo real y conocido que puede utilizarse en el futuro. Para el técnico-minero la expresión "reserva minera" se aplica concretamente a todo volumen de mineral conocido, que después de efectuados los trabajos de explotación y desarrollo puede definirse como un mineral positivo, probable o posible, según el caso. De aquí que el término de "reservas mineras" implique la existencia de algo tangible y real dentro de un yacimiento, susceptible de extraerse.

El significado que tiene el concepto "reservas mineras nacionales" en la legislación minera posterior a 1930, se circunscribe a la facultad administrativa de sustraer determinados yacimientos minerales del régimen común, para otorgarlos en concesión especial a particulares o en asignación a organismos oficiales, como son las entidades públicas descentralizadas o las sociedades de participación

20.- NUEVO DICCIONARIO SOPENA DE LA LENGUA ESPAÑOLA Ed. Ramón Sopena S.A. Barcelona España, 1963 P. 863

estatal mayoritaria, en base a un criterio que no implica necesariamente la existencia de algo real y conocido, o de yacimientos minerales que hayan sido previamente explotados o desarrollados. Por lo tanto, el concepto de "reserva" que tiene el Estado es diferente a la acepción gramatical y al aspecto geológico minero, ya que físicamente es imposible reservar lo que no se conoce.

Mediante decreto de 28 de Diciembre de 1933, el Congreso de la Unión autorizó al Ejecutivo, como facultad extraordinaria, el poder dictar una Ley sobre Minería, lo que sirvió de base para que el 28 de agosto de 1934, introdujesen modificaciones importantes a la Ley Minera de 1930, como fueron:

A).- Establecer para las sustancias incluidas ya en las reservas una reglamentación legal,

B).- Adicionar al artículo 80. de la Ley, a fin de señalar que por lo que hace a "los terrenos que forman parte de las reservas nacionales, mientras no se publique la declaración de libertad de los mismos", no podrán admitirse solicitudes de concesión ni otorgarse éstas, considerándose como "no libres",

C).- Adicionar la Ley con un nuevo capítulo, el XIII, denominado "De las Reservas Nacionales", integrado por los artículos 126 a 129, y

D).- Crear el organismo público descentralizado denominado "Comisión de Fomento Minero".

El capítulo XIII de la Ley Minera de 1930, además de indicar los fines que se perseguían con la constitución de las reservas nacionales, determinó:

A).- Que las reservas sólo podían constituirse en terrenos libres,

B).- Que tales reservas podían decretarse por:

a).- Sustancias, en cuyo caso se decretaba la incorporación a este régimen de una sustancia determinada en alguna región o en toda la República,

b).- Zonas, incorporando a este régimen todas las sustancias que se encontrasen en una determinada zona, y

c).- Determinar que invariablemente formaban parte de las reservas los criaderos en placeres, el cloruro de sodio, etc.

La declaratoria de incorporación a las reservas mineras nacionales debía publicarse en el Diario Oficial de la Federación y expresar categóricamente el fin para el que se constituían. Tal constitución, por ejemplo, podía ser destinada al patrimonio de la

Comisión de Fomento Minero (Art. 130, Base Primera, inciso g), Organismo que podía explotarla o explorarla por sí misma o darla en explotación a particulares mediante contrato.

C.- La exploración y explotación de las sustancias o zonas constituidas en reservas nacionales, podían efectuarse por los particulares de dos maneras:

a).- Directamente de la Secretaría, mediante concesión, si las reservas no estaban incorporadas a la Comisión de Fomento Minero,

b).- Mediante contrato con la Comisión de Fomento Minero, si la reserva está incorporada al patrimonio de este Organismo.

Las reservas mineras nacionales fueron reglamentadas. El primer Reglamento "del artículo 129 de la Ley Minera de 1930, "se expidió el 19 de marzo de 1935, con el objeto de regular de manera particular las concesiones especiales otorgadas en base al referido artículo 129. El 4 de abril de 1939 se emitió un nuevo "Reglamento sobre Concesiones Especiales en Reserva", que estipulaba que las concesiones podían ser de cateo o de explotación, con un período preliminar de preparación de trabajos. Finalmente el 23 de Diciembre de 1941, se dictó otro Reglamento que distinguió dos clases de concesiones: las que se otorgaban para la explotación por zonas y para

la explotación por pertenencias.

Las concesiones para la explotación por zonas se otorgaban para placeres de oro o de estaño, cuyo aprovechamiento requiriese del uso de herramientas indispensables de trabajo para cada individuo, así como de su experiencia y esfuerzo, y se daban a personas físicas de nacionalidad mexicana; eran intransferibles y de duración ilimitada.

Las concesiones para la explotación por pertenencias se otorgaban para depósitos, criaderos o yacimientos distintos de los citados, o bien para placeres de oro o de estaño cuyo aprovechamiento requiriese de la inversión de capital y el concurso, de manera organizada de varias personas. Esta clase de concesión se podía ser traspasada, siempre y cuando se notificara a la entonces Secretaría de Economía si el concesionario tenía dos años o más de explotar la concesión, o bien mediante autorización de esa Secretaría cuando el traspaso tenía lugar antes de dos años.

La duración de estas concesiones era limitada. Sin embargo, si el concesionario cumplía sus obligaciones tenía un derecho de preferencia para la renovación de la concesión. El cumplimiento de las obligaciones era garantizado mediante un depósito de fianza. Finalmente, era común que se estipulara el pago de una regalía en favor de la Comisión de Fomento Minero.

Otros acuerdos en relación a la materia fueron el del 12 de

...

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

El artículo 128 de la Ley Minera de 1930 fue reformado el 31 de diciembre de 1943. El 29 de febrero de 1944, se derogó el Reglamento sobre reservas expedido el 19 de marzo de 1935, así como las disposiciones expedidas con anterioridad.

2.1.2. REGLAMENTACION

Como se dijo anteriormente la Ley Minera creó el capítulo de reservas mineras nacionales, sobre el cual se trató en el apartado que antecede.

Más tarde, fue promulgada la "Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Minera de Explotación y Aprovechamiento de Recursos Minerales", de 5 de febrero de 1961, que entró en vigor el 29 de abril del mismo año.

En relación a las reservas mineras nacionales, la Exposición de Motivos de la Ley Minera de 1961, del Licenciado Eduardo Bustamante, Secretario del Patrimonio Nacional, dada a conocer a los representantes de los países miembros del Grupo Internacional de Estudio del Plomo y del Zinc que asistieron a la tercera reunión que se efectuó en México del 15 al 24 de marzo de 1961, expresó:

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

- a) Sustancias que por su naturaleza o su escasez deben quedar reservadas exclusivamente al Estado.
- b) Sustancias que por ser esenciales para el desarrollo económico del

...

- país requieren ser controladas en forma especial por parte del Estado.
- c) Sustancias que por considerarse de interés público, temporal o circunstancialmente deben quedar sustraídas a toda explotación.
- d) Zonas que por su situación y condición naturales son especialmente adecuadas para la minería o inadecuadas para otro tipo de explotación.

18.- En relación con el grupo de sustancias especiales para el desarrollo económico del país, la Ley prevé el otorgamiento de concesiones cuya tramitación y autorización se someten a reglas similares a las que rigen en materia de concesiones ordinarias, pero que incluyan normas específicas sobre la índole, oportunidad y costo de los trabajos que deberán efectuarse, sobre la participación que el Estado se reserva en los productos de explotación o en los rendimientos y sobre la preferencia de su aprovechamiento industrial respecto a su exportación". (21)

Lo transcrito nos indica las nuevas modalidades que la Ley Minera de 1961, introdujo en el régimen de reservas mineras nacionales, régimen que fue recogido en esencia por la nueva Ley Minera, según pasamos a ver.

El capítulo Séptimo de la Ley Minera vigente, integrado por

21.- Edición Especial de la Ley Minera. Secretaría del Patrimonio Nacional. Edición Oficial. Pag. 12 y 13

los artículos 71 al 75, está dedicado a las reservas mineras nacionales. El artículo 71 nos indica, como lo hizo la Ley de 1961, que el Ejecutivo Federal está facultado para establecer mediante acuerdo con la hoy Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, reservas mineras nacionales respecto de sustancias y zonas con las características y finalidades a que se refiere este capítulo:

FRACCION "I.- Respecto de sustancias, en terrenos libres o no libres, sin afectar las que estén amparadas por concesiones vigentes o solicitudes en trámite, y

FRACCION II.- Respecto de zonas en terrenos libres.

Además expresa que "Los criaderos en placeres, los yacimientos de fierro, carbón, azufre, fósforo y potasio, invariablemente formarán parte de las reservas mineras nacionales."

Es oportuno advertir que en la fracción I aludida, la Ley está permitiendo un tipo de coexistencia de explotación, puesto que sobre terrenos libres puede decretar reservas mineras nacionales, con la condición de que fueran sobre sustancias no comprendidas en concesiones vigentes o solicitudes en trámite.

Tanto la Ley actual como la anterior previeron el caso de que cuando las necesidades de las Entidades Públicas Mineras lo requiriesen, la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal,

pueda dictar acuerdos provisionales de incorporación a las reservas. Estos acuerdos deberán ser ratificados por el Ejecutivo Federal en el término de 365 días naturales siguientes a la fecha de su publicación en el Diario Oficial de la Federación. De acuerdo al artículo 217 del Reglamento de la Ley Minera vigente, en caso de que no se publique la ratificación del acuerdo provisional, dentro del plazo fijado, quedará sin efecto y el terreno se considerará libre a partir del día de que termine dicho plazo.

La Ley Minera de 1961 contenía en su artículo 71, último párrafo, una disposición que desapareció en la actual Ley, y que se refería a que como excepción las entidades públicas mineras podían solicitar asignaciones, fuera de sustancias o zonas incorporadas al régimen de reservas, de acuerdo a lo previsto en su Reglamento. Actualmente la Ley determina en su artículo 6, que las entidades públicas pueden obtener normalmente asignaciones sobre zonas o sustancias no reservadas.

Conforme al artículo 72 de la Ley Minera vigente, las reservas mineras nacionales estarán constituidas:

Por sustancias que no podrán ser explotadas y cuyo destino final será el de satisfacer las necesidades futuras del país; Sin embargo existen ciertas sustancias susceptibles de que el Estado las explote a través de la Comisión de Fomento Minero y Empresas de Participación Estatal Mayoritaria mediante asignaciones; Como son los yacimientos de azufre

fósforo y potasio, o bien por concesiones especiales, o únicamente por Empresas de Participación Estatal Mayoritaria o Minoritaria, o por La Comisión de Fomento Minero como son los yacimientos de hierro y carbón.

No obstante lo anterior las concesiones de exploración otorgadas a mexicanos o sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros, gozarán de un derecho preferente para asociarse con empresas mayoritarias del Estado para la explotación de los yacimientos respectivos.

Obsérvese que la Ley dispone que el Ejecutivo Federal, en concordancia con la hoy Secretaría de Energía Minas e Industria Parastatal tendrá facultad para desincorporar reservas mineras nacionales, o bien sustancias o zonas que las integran, al igual que la clasificación de los grupos que constituyan dichas reservas.

De igual manera el artículo 74, de la ley contempla la posibilidad de otorgar asignaciones para la exploración o explotación al Consejo de Recursos Minerales, la Comisión de Fomento Minero y Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, en terrenos amparados por asignaciones o concesiones otorgadas, de sustancias no comprendidas en los títulos respectivos y que estén declaradas o se declaren reservas mineras nacionales. Para lo cual los nuevos trabajos que estén por realizarse no obstaculicen la consumación de los

anteriores.

Para finalizar no debemos dejar de contemplar el caso en el que se presentaran simultáneamente dos o más solicitudes de asignación sobre el mismo terreno, y señalar que en el momento en que esto sucediera la Secretaría sería la autoridad competente conforme a la ley, para designar a quien se le otorgaría, o bien, si es que procede la constitución de una coexistencia de explotación.

Como se puede ver, las reformas que la nueva ley contempla, a diferencia de la ley de 1961, amplían el ámbito de acción del Estado en materia de explotación de los bienes de la Nación tanto sobre terrenos libres, como en zonas que se consideran reservas mineras nacionales. Situación que se desenvuelve dentro de un marco jurídico que le otorga al Estado ventajas y derechos preferenciales, respecto de las demás personas físicas o morales.

2.3 LA ASIGNACION MINERA

2.2.1. CONCEPTO Y NATURALEZA JURIDICA

En páginas anteriores dijimos que la ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Minera preceptúa en su artículo 2° que se sujetarán a sus disposiciones la exploración, explotación, beneficio y aprovechamiento de las sustancias que constituyan depósitos minerales distintos de los componentes de los terrenos, sustancias que enumera ejemplificativamente en su artículo 3°, agregando en su artículo 6° que la exploración, explotación, beneficio y aprovechamiento de esas sustancias minerales se podrá realizar por el Estado a través del Consejo de Recursos Minerales, La Comisión de Fomento Minero y por las empresas de participación estatal mayoritaria:"

La misma Ley Minera, en su artículo 7°, señala que la exploración, explotación y beneficio por la Comisión de Fomento Minero, el Consejo de Recursos Minerales y las empresas de participación estatal mayoritaria, se efectuará mediante la asignación de sustancias en zonas determinadas que para tal el efecto les otorgue la hoy Secretaría de Energía Minas e Industria Paraestatal, a petición de las mismas, o por acuerdo del Ejecutivo Federal. El segundo párrafo del artículo señalado expresa que "las declaratorias de asignación deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación".

...

De la lectura de los artículos 6º y 7º de la Ley Minera se desprende la facultad del Estado a participar directamente en la actividad minera mediante la figura administrativa de la asignación minera, de la cual se contemplan dos clases: a) las que se otorgan a solicitud de los organismos públicos mineros que cita el artículo 7º mencionado y b) las que el Ejecutivo Federal les otorga directamente.

La asignación minera es una figura administrativa relativamente nueva en nuestro Derecho por tanto poco conocida y estudiada. De ahí que no sea raro encontrar que muchos autores de Derecho Administrativo no la nombran y otros la estudian someramente, definiéndola en los mismos términos que lo hizo la Ley Minera de 1961, proporcionando como única información que se trata de una institución parecida a la concesión minera sin aclararnos su naturaleza jurídica y sus características.

Sólo Miguel Acosta Romero, nos proporciona una definición de asignación y algunas de sus particularidades.

Desde el punto de vista gramatical el término ASIGNACION significa: "Acción y efecto de asignar", entendiéndose a su vez por asignar: "señalar lo que le corresponde a una persona o cosa". (22)

22.- NUEVO DICCIONARIO SOPENA DE LA LENGUA ESPAÑOLA, Ed. Ramón Sopena. S.A., Barcelona, España 1968 P. 129, 130

El régimen de asignación fue creado por la Ley Minera de 1961, que la definió en el párrafo segundo de su artículo 4o. diciendo: "Se entienda por asignación, los actos administrativos por los cuales se incorporan al patrimonio de las entidades (se refiere a las públicas mineras en los términos del primer párrafo del mismo artículo) los derechos para explotar las sustancias de que se trata el párrafo anterior."

Ha sido debatida la constitucionalidad de la facultad del Estado para explorar, explotar y beneficiar a través de sus entidades públicas mineras los yacimientos minerales que son del dominio directo de la Nación. Recordemos al efecto que el párrafo sexto del artículo 27 Constitucional señala que "La explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata (que son los que detalla en el párrafo anterior), por los particulares o 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". Por lo anterior muchos juristas han concluido que la Constitución sólo prevé el régimen de concesión para la explotación de los yacimientos minerales y que el Estado no tiene ninguna facultad para hacerlo por sí mismo.

Sobre este punto, el Lic. Eduardo Bustamante, Secretario del Patrimonio Nacional, expresó lo siguiente:

"La ley reconoce expresamente la facultad del Estado de

Llevar a cabo la explotación o aprovechamiento de los recursos minerales directamente o por conducto de empresas en las que él participe. Sin base legal o doctrinal se a pretendido alguna vez limitar las facultades de dominio que corresponde a la Nación conforme al artículo 27 Constitucional, negando al Poder Público capacidad legal para llevar a cabo directamente actividades de explotación minera, como si fuera admisible que el titular de un derecho pudiera autorizar a un tercero para ejercerlo en forma que él mismo no pudiera emplear. La definición de este punto se juzgó conveniente en consideración a que los progresos científicos y tecnológicos de los últimos años obligan al Estado a ejercer un control efectivo sobre las sustancias que por su naturaleza o por los usos a que puedan destinarse conviene al interés general las que queden sustraídas a la actividad especulativa de los particulares. Sin sacrificar esta conveniencia, la explotación minera que se realiza por el Estado quedará sometida a formas y procedimientos que la ley establece y la participación conjunta del Estado y de los particulares requerirá ser autorizada en cada caso por decreto del Ejecutivo y ampararse en la expedición de concesiones ordinarias". (23)

Los argumentos del licenciado Bustamante son lógicos y tienen mucho sentido, pero de ninguna manera justifican la inconstitucionalidad de la asignación por el simple hecho de no estar

prevista por nuestra Carta Magna como una forma de aprovechamiento de los recursos minerales de la Nación. En todo caso, tales argumentos podrán considerarse para modificar el párrafo sexto del artículo 27 Constitucional y legitimar al régimen de asignación.

3.2.1. CONCEPTO Y NATURALEZA JURIDICA

Miguel Acosta Romero, que es el único autor que estudia la asignación minera define a la misma diciendonos que es una figura jurídica que tiene paralelo con la concesión minera y que se define como "un acto administrativo mediante el cual el estado otorga a las entidades públicas mineras el derecho de explotar las sustancias mineras contenidas en la zona motivo de la asignación, así como los derechos conexos necesarios para poder efectuar dichos trabajos de explotación". (24)

Haciendo un desglose de los elementos de la definición de Acosta Romero tenemos que:

1.- Es un acto administrativo, con lo cual nos está indicando que es una especie del género acto jurídico, el cual entiende como: la manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión (agrega) crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos y obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone el interés general. (25)

24.- ACOSTA ROMERO, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*.

Editorial Porrúa, S.A. México, quinta edición 1983. Pág. 449

25.- ACOSTA ROMERO, Miguel. *Op. Cit.* Pág. 376 y 377

Tomando los elementos constitutivos del acto administrativo en relación a la asignación, tenemos que los mismos son:

A. - Sujetos:

a) Activo, que es el órgano administrativo creador del acto; en la especie, el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal (artículo 7o. de la Ley Minera).

b) Pasivo, que son a quienes va dirigido o ejecutan el acto administrativo, en el presente caso, la Comisión de Fomento Minero, el Consejo de Recursos Minerales y las empresas de participación estatal mayoritaria (artículo 7o de la Ley Minera).

B.-Una manifestándose externa de voluntad, la cual debe exteriorizarse, manifestándose objetivamente. En este sentido la doctrina señala que debe ser espontánea y libre y estar dentro de las facultades del órgano, lo que respecto a la asignación minera ocurre en los términos del artículo 7o. de la Ley Minera, de la fracción I del artículo 33 de la ley Orgánica de la Administración Pública Federal y de la fracción IV del artículo 18 del Reglamento Interior de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de marzo de 1989.

C.- Objeto del acto administrativo, del cual interesa para el presente estudio, en particular el objeto directo porque se refiere a la creación y transmisión de derechos y obligaciones en el caso de la asignación, que son de acuerdo con el artículo 7o. de la

Ley Minera, los de explorar, explotar y beneficiar las sustancias contenidas en las zonas que al efecto otorgue el Ejecutivo Federal.

El objeto indirecto de la asignación será luego entonces, la realización de las actividades señaladas en el párrafo anterior, por parte de los organismos públicos mineros; esto es, cumplir su cometido explorando, explotando y beneficiando las sustancias minerales, y por lo que toca al objeto material, es la zona o lote donde se encuentran las sustancias minerales y no éstas como pudiera pensarse. Desde luego, este objeto debe ser posible física y jurídicamente, entendiéndose por esto último que dicha zona o lote tenga el carácter de libre; esto es, que no esté amparado por una solicitud de concesión o asignación o por éstas últimas, en los términos del artículo 18 de la Ley Minera, excepto el caso de coexistencia que señala el artículo 20 del mismo Ordenamiento.

Finalmente:

D.- Forma, sobre la cual Acosta Romero nos dice: "constituye la manifestación material objetiva en que se plasma el acto administrativo, para el efecto de que pueda ser apreciada por los sujetos pasivos..." (28), la cual puede ser verbal o escrita mediante acuerdos, decretos, oficios, circulares, etc.

La Ley Minera vigente, recuérdese, nos dice que la

asignación será otorgada por "acuerdo" del Ejecutivo Federal. Esta disposición la confirma el Reglamento de la Ley antes citada, en su artículo 56, para las asignaciones que el Ejecutivo Federal determina se otorguen por medio, y por la fracción III del artículo 60 para las asignaciones que son dados mediante solicitud.

A pesar de que la Ley Minera habla de "acuerdo", por el cual entendemos "la decisión de un órgano superior en asuntos de su competencia, que se hace saber al inferior generalmente por escrito" (27), pensando que no se trata de un acuerdo sino de un "decreto", esto es, "una decisión de un órgano del estado que crea situaciones jurídicas concretas o individuales y que requiere de cierta formalidad (publicidad), a efecto de que sea conocido por aquellos a quienes va dirigido" (28).

Al margen de la diferencia sustancial que existe entre "acuerdo" y "decreto", apreciable en las definiciones que sobre una y otra se dieron en el párrafo que antecede, recordemos que el acuerdo "no reviste una determinada forma" (29), mientras que el "decreto" sí, consistente en la publicidad, lo que confirma el segundo párrafo del artículo 70. de la Ley Minera, que señala que los acuerdos de

27.- ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. Cit. Pág. 504

28.- ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. Cit. Pág. 498

29.- ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. Cit. Pág. 504

asignación se publicarán en el Diario Oficial de La Federación. Acosta Romero confirma lo anterior cuando expresa: "Consideramos que (la asignación) constituye un decreto de destino mediante el cual la Administración Pública Federal señala y afecta una superficie y los minerales contenidos en el subsuelo de la misma, para que sean explotados por una entidad pública minera" (30).

La doctrina nos señala que para disponer de un bien del dominio público, el Estado necesita, mediante decreto, destinarlo al uso de un determinado órgano del propio Estado (decreto de incorporación) o en caso de no requerirlo, desincorporarlo de dicho dominio (decreto de desincorporación). En ambos casos, "decreto de incorporación" o "decreto de desincorporación" de bienes del dominio público, se les ha llamado "decreto de destino" por la propia naturaleza del acto jurídico que destina un bien a un fin determinado. Esta situación es reconocida en el segundo párrafo del artículo 50. de la Ley General de Bienes Nacionales. Por consiguiente, siendo los bienes que integran la asignación aquéllos a los que alude el párrafo cuarto del artículo 27 Constitucional, es evidente que para que el Ejecutivo Federal pueda asignarlos a un organismo público minero, además del acto administrativo consistente en la propia asignación, se precisa que dicte el respectivo "decreto de destino" a que se hizo referencia.

30.- ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. Cit. Pág. 449

Respecto de problema que se ha planteado sobre si la asignación minera crea para su titular derechos reales o equiparables a los personales, creemos aplicando por analogía el artículo 20 de la Ley General de Bienes Nacionales, que al igual que la concesión la asignación no crea derechos reales. Por tanto, los yacimientos minerales "In/situ" en el lote objeto de la asignación, continua siendo del dominio directo de la Nación y el titular de dicha asignación sólo tiene el derecho a extraer las sustancias que se encuentran en el yacimiento, toda vez que el párrafo sexto del artículo 27 constitucional nos indica claramente que la propiedad de la Nación sobre los minerales en el subsuelo es "inalienable e imprescriptible".

3.2.2. CLASES Y CARACTERISTICAS

La Ley Minera vigente indica en su artículo 17 (como lo hizo la de 1961 en su artículo 4o.) la existencia de dos clases de asignaciones, que son:

A.- Las que se otorgan a petición (por solicitud) de los organismos públicos mineros, y

B.- Las que se otorgan por acuerdo del Ejecutivo Federal.

Podemos señalar que sobre la primera clase de asignaciones mencionada existen dos especies de asignación, que son:

a) De exploración, y

b) De explotación.

El artículo 74 de la Ley Minera dispone que la hoy Secretaría Energía Minas e Industria Paraestatal "podrá otorgar asignaciones para la exploración o explotación al Consejo de Recursos Minerales, la Comisión de Fomento Minero y Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, de acuerdo con sus objetos en terrenos amparados por asignaciones o concesiones otorgadas, de sustancias no comprendidas en los títulos respectivos, y que estén declaradas o se declaren reservas mineras nacionales".

Por otra parte hay que considerar el hecho de que las asignaciones que el Ejecutivo Federal otorga al Consejo de Recursos

Minerales sólo podrán ser de exploración considerando que este organismo descentralizado, como dijimos, sólo tiene como objeto explorar, de acuerdo con la fracción I del artículo 95 de la Ley Minera, y que el otro organismo descentralizado, la Comisión de Fomento Minero, sólo se le podrán otorgar asignaciones de explotación por ser el único facultado para hacerlo, de acuerdo con la fracción I del artículo 91 del mismo ordenamiento.

Sobre las asignaciones de exploración debemos señalar el hecho de que la Ley Minera no nos dice en que consiste, sólo nos indica, en su artículo 26, que "la investigación de los recursos minerales de la nación es de interés público...", así como de que "el Ejecutivo Federal llevará a cabo los estudios, trabajos, investigaciones y exploraciones que sean necesarios para planear su mejor aprovechamiento". El mismo artículo agrega en su párrafo tercero, que "las entidades y organismos públicos que realicen exploraciones o que en el ejercicio de otras funciones, conozcan datos geológicos relacionados con recursos minerales, estarán obligados a dar a conocer al Consejo de Recursos Minerales el resultado de las exploraciones o la información con que contaren". De todo lo anterior podemos concluir que las asignaciones de exploración facultan a sus titulares a realizar trabajos similares a los que señala la Ley para las concesiones de este tipo.

Por lo que se refiere a las asignaciones de explotación la

...

Ley Minera preceptúa, en su artículo 16, que "facultan a sus titulares para realizar las obras y trabajos conducentes a la exploración y explotación y para disponer de los productos minerales que obtengan con sus trabajos en los términos de la Ley".

En relación a la segunda clase de asignaciones, las que se otorgan directamente por acuerdo del Ejecutivo Federal, la Ley Minera no establece nada al respecto, sin embargo, creemos que pueden ser al mismo tiempo de exploración y explotación, porque los "acuerdos" que a la fecha se han expedido contemplan estas dos actividades conjuntamente. Por otra parte, no hemos podido encontrar ningún acuerdo de asignación de esta naturaleza que sea sólo de exploración o de explotación.

El artículo 20 de la Ley Minera establece la posibilidad de que existan asignaciones coexistentes; esto es, no sólo que coexistan en un solo lote minero una asignación con una concesión, sino también dos asignaciones incluso de las dos clases señaladas, o sea de la asignación tramitada por solicitud con otra otorgada directamente por el Ejecutivo Federal, por supuesto siempre y cuando cumpla con los requisitos de la coexistencia que determina el propio artículo 20. Al efecto, el artículo 75 de la Ley Minera indica que cuando se presentaren simultáneamente dos o más solicitudes de asignación sobre el mismo terreno, la hoy Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal decidirá cuál tendrá preferencia, o si es

posible la coexistencia de explotaciones, las autorizará de acuerdo con las disposiciones de dicha Ley.

En cuanto al trámite de las asignaciones a petición de los organismos públicos mineros los artículos 27 de la Ley Minera y 57 de su Reglamento indican que se presentarán en La Agencia de Minería correspondiente, conteniendo los datos y documentos exigidos por el artículo 70 del Reglamento aludido a las solicitudes de concesión, y se publicarán en el Diario Oficial de la Federación con el objeto de que quienes se consideren con derecho a oponerse puedan comparecer ante la Secretaría de Energía Minas e Industria Paraestatal a exponer lo que a su derecho convenga. Los requisitos y el procedimiento de estas solicitudes está regulado en los artículos 57 a 67, inclusive, del Reglamento en cuestión.

Respecto a las asignaciones que "acuerda" directamente el Ejecutivo Federal, podemos decir que carecen del procedimiento mencionado en el párrafo anterior. El artículo 56 del Reglamento sólo nos señala, en su primer párrafo, que: "El Ejecutivo, mediante acuerdo a la Secretaría, podrá asignar a las entidades a que se refiere el artículo 7o. de la Ley, las sustancias que requieran para su explotación en zonas determinadas. El Ejecutivo determinará en qué casos dichas sustancias deben quedar incorporadas a las reservas mineras nacionales". Como podrá apreciarse, tenemos entonces que queda a discrecionalidad del Ejecutivo Federal la manera como se

transmitirán tales acuerdos.

Finalmente es oportuno recordar que el artículo 7o. de la Ley Minera y el 56 de su Reglamento establecen que Los "acuerdos" de asignación, sin distinguir clase o especie, deberán ser publicados en el Diario Oficial de la Federación.

2.2.3 DERECHOS Y OBLIGACIONES

Por lo que se refiere a éstos el principal derecho y concomitantemente la primera obligación, que tienen los asignatarios es la de llevar a cabo directamente la exploración y la explotación de las sustancias en las zonas o lotes que comprenden sus asignaciones.

Sobre sus derechos y las obligaciones que la Ley Minera determina a los asignatarios, el artículo 16 de la Ley Minera señala que las asignaciones de explotación "facultan a sus titulares para realizar las obras y trabajos conducentes a la exploración y explotación, y para disponer de los productos minerales que obtengan con sus trabajos".

Esta facultad, desde luego, debe entenderse también como obligación toda vez que el "decreto de destino" que es la asignación indica al titular no lo que puede hacer sino lo que debe hacer.

En el mismo orden de ideas, retomando las especies de asignación, esto es las de exploración y explotación, podemos decir que si bien el artículo 16 transcrito señala que la explotación involucra a la exploración no ocurre lo mismo al contrario; esto es, la concesión de exploración sólo otorga este derecho y su titular no puede explotar de ninguna manera.

Lo antes mencionado rige, por supuesto solo para las

asignaciones por solicitud, ya que dijimos que las que son por "acuerdo" comprenden tanto la exploración como la explotación. Además, las asignaciones por acuerdo directo del Ejecutivo Federal generalmente tienen señalados otros derechos u obligaciones particulares no comprendidas en la Ley Minera pero si en las bases del "acuerdo", como sería por ejemplo, la obligación de suministrar mineral obtenido a través de la asignación a otra entidad pública distinta de la asignataria.

Por otra parte, el artículo 31 de la Ley Minera dispone que "serán aplicables a las asignaciones, en lo conducente, las disposiciones de esta Ley que rigen las concesiones mineras excepto las que se refieren al límite de superficie y al número de sustancias".

Esto nos lleva a inferir que los derechos conexos que la Ley Minera otorga a los titulares de concesiones mineras son aplicables a las asignaciones. Estos derechos conexos son los que regula el artículo 37 de la misma Ley, son:

"... I. A que sea expropiado u ocupado a juicio de la Secretaría del Patrimonio Nacional, mediante la indemnización correspondiente a cargo del interesado, el terreno indispensable:

- a) Para hacer todas las instalaciones, oficinas y anexos que sean necesarios para la explotación y el aprovechamiento mineros;
- b) Para formar terrenos y depósitos de jales o desechos de las plantas de beneficio, y

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

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

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

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

V. A utilizar las aguas sobrantes de propiedad particular que, a juicio de la Secretaría del Patrimonio Nacional, sean indispensables

exclusivamente para el servicio domestico del personal empleado en la industria minera, y para la explotación y beneficio de las sustancias objeto de esta Ley, sujetándose a las disposiciones legales correspondientes...".

Otros derechos conexos aplicables a los asignatarios son:

1.- El de instalar y explotar plantas de beneficio, conforme lo previsto por el artículo 30 de la Ley Minera, que se a interpretado en el sentido de que para tal objeto no necesitan obtener el título de concesión respectivo, cualquiera que sea la capacidad de la planta.

2.- El desistirse de las asignaciones siempre que no exista ninguna razón legal que lo impida, de acuerdo con el segundo párrafo del artículo 16 de la Ley Minera.

3.- Un derecho preferente para efectuar los trabajos de exploración que el Estado considere conveniente llevar a cabo a través de terceros, dentro de los terrenos asignados, mediante contrato de obra, según lo dispone el artículo 28, segundo párrafo de la ley Minera.

Respecto a las asignaciones por solicitud, debemos mencionar que tienen un derecho de preferencia sobre las solicitudes de concesión que se presenten simultáneamente en los mismos terrenos. Este Derecho de preferencia esta supeditado a la circunstancia de que las empresas de participación estatal mayoritarias no tengan capital extranjero. Desde luego, lo anterior no se aplica a los organismos

descentralizados respecto a los cuales su derecho de preferencia no esta condicionado.

Sobre las obligaciones de los titulares de asignaciones tenemos que las principales son, como se dijo al inicio de este apartado, el explorar y explotar las sustancias a que se refieran las mismas con la diferencia respecto de los concesionarios, que las asignatarias deberán realizar estas actividades directamente, según dispone al artículo 29 de la Ley Minera. Sin embargo, este artículo les permite celebrar contratos de obra para realizar tales fines, con mexicanos y sociedades mexicanas ajustadas a la Ley Minera, previa autorización de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal.

Dijimos que los derechos conexos de los concesionarios son aplicables para las asignatarias, pero en el caso de las obligaciones no sucede lo mismo porque es el propio Estado el que lleva a cabo la exploración y la explotación, a través de organismos públicos mineros.

De ahí que se tenga en el caso de las asignaciones por acuerdo directo del Ejecutivo Federal las obligaciones se las imponga el propio Estado y el incumplimiento de las mismas no origine su cancelación, como ocurre con las que se otorgan por solicitud.

Las obligaciones que resultan aplicables a las asignaciones

por solicitud son las siguientes:

1.- La obligación de dar a conocer al Consejo de Recursos Minerales el resultado de las exploraciones efectuadas o la información con que contaren al respecto, según determina el tercer párrafo del artículo 36 de la Ley. Desde luego, el Consejo de Recursos Minerales queda relevado de ésta obligación cuando sea este organismo la asignataria.

2.- La obligación de presentar programas de trabajo a realizar por la titular, para la exploración o explotación de las sustancias materia de la asignación, según prevé la fracción I del artículo 60 del Reglamento.

3.- La obligación de comprobar la ejecución de los trabajos establecidos en el programa respectivo mediante informe que de a conocer cuales fueron realizados, conforme a lo previsto en el artículo 64 del Reglamento.

4.- La obligación de la Comisión de Fomento Minero o el Consejo de Recursos Minerales de comunicar a la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal los trabajos de exploración sobre terrenos no libres que proyecten realizar dándole a conocer la naturaleza de las obras, el procedimiento para ejecutarlas las sustancias objeto de la exploración, etc.

2.2.4 EXTINCIÓN

La Ley Minera en su artículo 28 señala que "El Ejecutivo Federal, de acuerdo con lo que establezca el Reglamento de esta Ley, podrá cancelar las asignaciones, debiéndose publicar dicha declaratoria de cancelación en el Diario Oficial de la Federación

Por su parte el Reglamento de la Ley Minera en su artículo 65 estipula como causa de cancelación de la asignación las siguientes:

"I.- Desaparezca la asignataria:

II.- La asignataria no lleve a cabo directamente la explotación, y

III.- La asignataria no cumpla con las obligaciones consignadas en el acuerdo de asignación.

Como se puede observar la fracción primera contempla un motivo lógico de cancelación de la asignación, desde el momento en que desaparece el titular de la misma.

Las dos fracciones restantes son denominadas por el maestro Acosta Romero como anormales y corresponden a las causales de caducidad que la Ley Minera prevé para las concesiones por no cumplir con las obligaciones estipuladas por la Ley.

Por lo que toca a la fracción segunda del citado artículo, recordemos que el contenido del artículo 65 prevé que los organismos

públicos mineros deben explorar y explotar directamente las sustancias que comprendan sus asignaciones, y que respecto a la causal prevista en la fracción tercera del mismo artículo 65, nos remitimos a las obligaciones que establecimos para los asignatarios, las cuales determina la propia Ley en caso de ser solicitadas o las otorgadas directamente por el Ejecutivo Federal.

Por lo que respecta al procedimiento de cancelación tenemos lo estipulado en el artículo 66 del Reglamento que dice que cuando desaparezca la asignataria la Secretaría cancelará la asignación, dentro de los 30 días siguientes a la fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación de la Ley o decreto que ordene su desaparición. Por otro lado, en caso de que la asignataria no lleve a cabo directamente la explotación o no cumpla con sus obligaciones la Secretaría le girará oficio, concediéndole un plazo de 60 días naturales para que presente las pruebas y alegatos que a sus intereses convenga practicando las investigaciones que estime procedentes, y pasar a dictar resolución sobre la cancelación de la asignación de que se trate.

Los acuerdos que decreten la cancelación se inscribirán en el Registro y se publicarán en el Diario Oficial de la Federación.

...

CAPITULO III

3.- LOS SUJETOS DE LA ACTIVIDAD MINERA ESTATAL

Como señalamos en el capítulo anterior el artículo 6° de la Ley Minera vigente determina que la exploración, explotación, beneficio y aprovechamiento de las sustancias minerales se podrán realizar:

A.- Por el Estado, a través del Consejo de Recursos Minerales y La Comisión de Fomento Minero, en la esfera de sus respectivas competencias, y por las empresas de participación estatal mayoritaria;

B.- Por empresas de participación estatal minoritaria, o

C.- Por los particulares, personas físicas o morales.

Agrega el artículo en cita que el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría del Patrimonio Nacional (hoy de Energía, Minas e Industria Paraestatal), otorgará la asignación o concesión correspondiente, para la exploración, explotación y beneficio de las sustancias o minerales a que se refiere esta Ley, conforme a los requisitos y procedimiento que con posterioridad se indica".

Como podrá apreciarse de la lectura de los antecedentes históricos de este trabajo, la actividad minera, entendiéndose por tal la exploración, explotación y aprovechamiento de los recursos minerales, siempre se efectuó por particulares. Fue una innovación de

la Ley Minera de 1961 el haber introducido en nuestra tradición minera la participación directa del Estado en este rubro, si bien es cierto que ya desde la Ley Minera de 1930 el Estado había creado, como más adelante se verá, los organismos públicos de naturaleza descentralizada, encaminados fundamentalmente a explorar y apoyar la minería.

Sobre las premisas anteriores, tenemos entonces que en la actualidad al amparo de la legislación minera vigente, la actividad minera se desenvuelve en dos grandes apartados: la exploración, explotación y aprovechamiento por los particulares mediante concesión, y la exploración, explotación y aprovechamiento por parte del propio Estado mediante asignaciones a organismos públicos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria mineras; lo anterior nos lleva necesariamente a plantear en este capítulo el estudio de los organismos a través de los cuales el Estado explora, explota y aprovecha los recursos minerales, para después, en un capítulo posterior, estudiar los medios que utiliza, y con un panorama completo concluir si la actividad minera estatal es constitucional o no y si los fines y propósitos que se alcanzan con la misma, complementan o se contraponen con la actividad minera por particulares.

Siguiendo el orden establecido en el artículo 6° de la Ley Minera, pasaremos a estudiar a continuación los organismos públicos descentralizados y las empresas de participación estatal mineras.

3:1 ORGANISMOS PUBLICOS DESCENTRALIZADOS

Para entrar de lleno al estudio de los organismos públicos descentralizados es preciso explicar brevemente los principios de la descentralización, para así poder entender las características de cada entidad que se va a estudiar, pudiendo determinar su naturaleza jurídica.

Para el maestro Andres Serra Rojas, la descentralización administrativa es una forma de organización mediante la cual se integra legalmente una persona de derecho público, para administrar sus negocios con relativa independencia del Poder Central, sin desligarse de la orientación gubernamental. (31)

El doctor Gabino Fraga, considera que la descentralización administrativa "...consiste en confiar algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración centralizada una relación diversa de la de jerarquía, pero sin que dejen de existir respecto de ellas las facultades indispensables para conservar la unidad del Poder". (32)

31.- SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Edit. Porrúa S.A. México, 1965 P.553

32.- FRAGA, Gabino. Op. Cit. P. 198

Villegas Basavilbaso, opina que la descentralización administrativa es un proceso de organización que tiene por finalidad disminuir los efectos de llevar a un solo organismo administrativo todas las funciones ejecutivas del Estado. (33)

Una vez expuestos estos conceptos de la descentralización administrativa, señalaremos las diferentes formas que existen de descentralización administrativa:

No existe un criterio uniforme porque los autores señalan diferentes formas de descentralización. Entre las más importantes tenemos la de León Duguit, que señala que existe la descentralización regional, patrimonial, funcionalista y la concesión. El maestro Gabino Fraga dice que existe la descentralización por región, por servicio y por colaboración. El maestro Andrés Serra Rojas opina que existe la descentralización regional y por servicio.

De todas estas formas nos interesa para nuestro estudio la descentralización por servicio, que será la única que veamos, y para ello es preciso señalar lo que el licenciado Olivera Toro opina sobre esta: "este tipo de descentralización tiene como finalidad satisfacer necesidades públicas especializadas o técnicas, independientemente del

33.- VILLEGAS BASAVILBAZO, Benjamín. *Derecho Administrativo. Tomo II*
Buenos Aires Argentina, 1950. P.293

territorio, en el concepto de que en ellas se objetiviza el servicio, con la creación de un ente público, sin que pierda su vinculación estatal, sino que se le dá cierta autonomía, libertad de acción, en un campo de asuntos específicos". (34)

La descentralización por servicio consistente en conferir cierta autonomía a un servicio público determinado dotándolo de personalidad jurídica.

El maestro Serra Rojas, dice que la descentralización por servicio es una forma de organización administrativa mediante la cual el Poder Legislativo crea el régimen jurídico de una persona de derecho público, con una competencia limitada y especializada para atender determinadas actividades de interés general, por medio de procedimientos técnicos.

La descentralización por servicio se caracteriza por:

1.- Personalidad jurídica. Ya que estos organismos, tienen derechos y adquieren obligaciones, siendo su personalidad distinta a la del Estado. Su personalidad, facultades y funciones son conferidas mediante la Ley que las crea.

34.- OLIVERA TORO, Jorge. *Manual de Derecho Administrativo*. México 1967. P.233

2.- Patrimonio propio, esto es, dispone de un patrimonio destinado a la realización de los fines para los que ha sido creado,

3.- Autonomía orgánica que es el elemento que caracteriza a tales organismos, ya que les permite actuar, dentro del marco que les señala la Ley de su creación, independientemente del Poder Central, encontrándose en un plano de igualdad frente a éste, lo que no significa que se prive al Estado de todo vínculo con el organismo, en virtud de estar en aptitud de ejercer un control sobre el mismo.

También se señalan otras características como son:

1.- La existencia de un servicio público de orden técnico,

2.- Un estatuto legal para los funcionarios encargados de dicho servicio,

3.- Participación de funcionarios técnicos en la dirección del servicio,

4.- Control del gobierno ejercitado por medio de la revisión de la legalidad de los actos realizados por el servicio descentralizado; y

5.- Responsabilidad personal y efectiva de los funcionarios.

No podemos negar que estas características identifican a un

establecimiento descentralizado, pero tampoco podemos afirmar que todas ellas concurren dentro de cada tipo de esa clase de establecimiento.

Dentro de algunas ventajas que nos ofrece la descentralización administrativa por servicio tenemos:

1.- Entregar el manejo de un servicio técnico a quienes tienen la preparación técnica necesaria, procurar la eficaz satisfacción de las necesidades de la colectividad cuya atención corresponde al Estado.

2.- Dar cierta autonomía al servicio técnico, a la vez que descarga el Poder del cumplimiento de obligaciones, cuadyuva al logro de ideales democraticos para dejar que los mismos interesados en el servicio intervengan en su manejo, por lo que, al propio tiempo se limita la omnipotencia de los gobernantes.

3.- Crear un patrimonio especial al órgano descentralizado, independizandolo del patrimonio general del Estado, para facilitar y atraer liberalidades de los particulares, pues saben que ellas iran a servir para el desarrollo del servicio descentralizado y no a confundirse con la masa general de los fondos públicos.

...

4.- Como el órgano descentralizado puede industrializarse, existe una ventaja evidente para el Estado y para los contribuyentes, pues no será necesario el impuesto como fuente indispensable para sostener dicho servicio.

Contra estas ventajas se han presentado inconvenientes, que no obstante no han detenido el movimiento en favor de estos organismos, como son:

1.- Se ha dicho, que el organismo descentralizado puede presentar, dada su autonomía, resistencias a la realización de las reformas necesarias para irlo adaptando a las necesidades que debe satisfacer.

2.- La multiplicación de esos organismos podrá ocasionar rivalidades entre ellos, cuyo resultado sería el desorden en la administración.

3.- El organismo descentralizado con presupuesto especial, viene a contrariar el principio técnico fundamental de la unidad del presupuesto del Estado, con las naturales consecuencias de incertidumbre y desorden financiero.

3.1.1. EL CONSEJO DE RECURSOS MINERALES

La Ley del 30 de diciembre 1955, publicada en el Diario Oficial el 31 de igual mes y año se creó el Consejo de Recursos Naturales No Renovables. esta Ley fue sustituida por la del 30 de diciembre de 1957, que se llamó Ley Orgánica del Consejo de Recursos Naturales No Renovables, cuyos objetivos esenciales eran:

- a).- La exploración geológico-minera y la cuantificación de los recursos no renovables a que se refiere el párrafo cuarto del artículo 27 Constitucional, y
- b).- Opinar sobre las zonas o sustancias que deberían constituir reservas mineras nacionales.

La actual Ley Minera lo denomina Consejo de Recursos Minerales, regulándolo en los artículos del 95 al 98.

El artículo 95 de la Ley Minera estipula que "El Consejo de Recursos Minerales es un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, que tiene por objeto:

- I.- La exploración total geológico-minera y la cuantificación de los recursos minerales a que se refiere esta Ley;

II.- Opinar ante la Secretaría del Patrimonio Nacional sobre las zonas o sustancias que deban constituir reservas mineras nacionales. Y en general en todas aquellas cuestiones de orden técnico legal que afecten a la política minera nacional;

III.- Opinar ante la Secretaría del Patrimonio Nacional sobre las asignaciones que se otorguen a la Comisión de Fomento Minero o a las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria y sobre las concesiones especiales que se otorguen en reservas mineras nacionales;

IV.- Actuar como órgano de consulta del Ejecutivo Federal en los problemas de exploración, explotación y conservación de los recursos mineros, y

V.- Coordinar sus trabajos con los de las entidades públicas que efectúen investigaciones geocientíficas o de exploración geotécnica en general, y preparar compilaciones geológico-mineras como base para estudios metalogenéticos regionales.

Para el cumplimiento de la función a que se refiere el inciso anterior, el Consejo está facultado a requerir a las entidades y organismos públicos que efectúen investigaciones de recursos mineros, que proporcionen la información correspondiente."

Es en función del principal objeto del Consejo señalado en la fracción I del artículo 95, por lo que a la misma se le otorgan

asignaciones conforme a lo previsto en los artículos 8, inciso a), 7 y 27 de la Ley Minera. De acuerdo al artículo 29 del mismo ordenamiento, el Consejo deberá explorar directamente o por contrato de obra; así en su artículo 36 estipula que:

"El Patrimonio del Consejo, se integrará con la asignación que anualmente fije el Presupuesto de la Federación en calidad de subsidio o a cualquier título, y de los bienes que por sí solo adquiriera o se le confieran por cualquier título y los que le transfiera el Consejo de Recursos Naturales no Renovables.

El Consejo administrará su patrimonio conforme a los programas que formule y que su Consejo Directivo apruebe.

El Consejo tendrá derecho a exigir la retribución que proceda al organismo que disfrute de los depósitos minerales que haya descubierto y/o evaluado."

El artículo 97 de la Ley nos determina que " El Consejo de Recursos Minerales se administrará por un Consejo Directivo que deberá ser integrado como sigue:

- a).- El Secretario del Patrimonio Nacional (hoy Energía, Minas e Industria Parastatal), quien fungirá como Presidente;
- b).- El Secretario de Hacienda y Crédito Público;
- c).- El Secretario de la Presidencia (hoy de Programación y Presupuesto);
- d).- El Secretario de Industria y Comercio (hoy de Comercio y Fomento

Industrial);

e).- El Subsecretario de Recursos No Renovables de La Secretaría del Patrimonio Nacional, (hoy Subsecretaría de Minas e Industria Básica);

f).- El Director General de Petróleos Mexicanos;

g).- El Director General de Nacional Financiera;

h).- El Director General de La Comisión de Fomento Minero;

i).- El Director General de Minas, y

j).- Un Secretario designado por el Presidente.

Los titulares de las Dependencias mencionadas que integran el Consejo, designarán a sus respectivos suplentes.

El Subsecretario de Recursos No Renovables de La Secretaría del Patrimonio Nacional, será Vocal Ejecutivo del Consejo Directivo del Organismo."

En el artículo 98 se precisan las atribuciones del Presidente del Consejo Directivo, de la siguiente manera:

"I.- Tener la representación jurídica de éste;

II.- Convocar y presidir las Juntas de Consejo Directivo;

III.- Cumplir y ordenar la ejecución de las desiciones del Consejo Directivo;

IV.- Designar al Secretario del Consejo, al Director General y a Los Gerentes;

V.- Ejercer el Presupuesto pudiendo delegar esta facultad en el Vocal Ejecutivo, o en el Director General, y

VI.- Otorgar poderes generales o especiales con las facultades que

estimare necesarias.

Son atribuciones del Vocal Ejecutivo:

I.- Ser el ejecutor de las órdenes del Presidente del Consejo Directivo, a quien deberá informar sobre los avances y resultados de los trabajos del Consejo;

II.- Designar y remover al personal técnico y administrativo y

III.- Acordar con el Director General todos los asuntos técnicos y administrativos que requiera la marcha ordinaria del Organismo.

El Consejo Directivo se reunirá cuando menos seis veces al año y cuantas veces sea convocado por su Presidente, integrándose "quórum", con la presencia de éste y cinco miembros. Las decisiones del Consejo Directivo se tomarán por mayoría de votos, teniendo voto de calidad el Presidente, en caso de empate."

3.1.2. LA COMISION DE FOMENTO MINERO

Fue la primera Entidad Pública Minera que se creó por decreto del 28 de agosto de 1934, que reformó la Ley Minera de 1930, adicionando el capítulo XIV llamado "DE LA COMISION DE FOMENTO MINERO", el cual comprende los artículos 130 y 131, estableciendo en el primero las bases del funcionamiento de dicha Comisión de la siguiente manera:

El citado artículo 130 señalaba: "Que el patrimonio de la Comisión de Fomento Minero se integrará en la forma que prevenga la Ley que al efecto se expida". Por tal razón el 31 de diciembre de 1938 se expidió una Ley que se denominó "Ley sobre el Patrimonio de la Comisión de Fomento Minero", publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de enero de 1939; su Reglamento se expidió el 12 de enero de 1939 y fué publicado el 25 del mismo mes y año.

La Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia de Explotación y Aprovechamiento de Recursos Minerales de 1961, estableció nuevos objetivos a la Comisión, la forma de su gobierno y las atribuciones de su Consejo Directivo y de su Director General.

La actual Ley Minera, concretamente de los artículos del 91 al 94, regula a la Comisión de Fomento Minero como sigue:

...

El artículo 91 señala que: "La Comisión de Fomento Minero es un organismo público descentralizado que tiene por objeto la realización de las siguientes actividades encaminadas directamente al fomento de la minería:

I.- La explotación de minas, directamente o por contratos, en los términos del artículo 29 con personas físicas o morales;

II.- La compra-venta, pignoración y comercialización de toda clase de minerales, concentrados, metales, y en general, productos minero-metalúrgicos y de los artículos que se obtengan de su transformación;

III.- El establecimiento de sistemas de avío para los mineros;

IV.- El arrendamiento y venta de implementos mineros en general;

V.- Efectuar préstamos de habilitación o avío y refaccionarios a los mineros;

VI.- Otorgar anticipos con relación a convenios de promoción minera o sobre valor de minerales;

VII.- La adquisición, instalación y operación de plantas de concentración, tratamiento, fundición, refinería y beneficio de toda

clase de metales y minerales, así como su transformación o industrialización;

VIII.- Auxiliar técnica y administrativamente a los mineros o a las empresas que se lo soliciten;

IX.- La administración de empresas o negocios minero-metalúrgicos, así como de empresas que comercialicen o transformen productos mineros;

X.- Promover la creación de empresas y negocios mineros de empresas conexas con la minería, así como de empresas comercializadoras o transformadoras de productos minero-metalúrgicos, pudiendo intervenir en ellas en forma técnica, económica a bajo cualquier aspecto;

XI.- La adquisición por cualquier título y la suscripción de acciones representativas del capital de sociedades mineras, o conexas con la minería, así como de sociedades que comercialicen o transformen productos minero-metalúrgicos y en su caso la venta de tales acciones;

XII.- La negociación y obtención de créditos y préstamos en general, la expedición, aceptación, endoso y negociación de títulos de crédito, así como otorgar aval y garantizar obligaciones adquiridas por terceros, todo ello destinado siempre al desarrollo y fomento de

la minería;

XIII.- *Intervenir o vigilar, en auxilio del Ejecutivo Federal, en los términos que éste determine, las ayudas económicas que se otorguen a los mineros, conforme a esta Ley,*

XIV.- *La Comisión podrá adquirir, arrendar, administrar y enajenar sus bienes muebles e inmuebles, según sea necesario, para su objeto, y*

XV.- *Actuar como fiduciaria en negocios minero-metalúrgicos dentro de las actividades que señalen sus objetivos. "*

Como se observa la fracción primera del artículo citado faculta a la Comisión de Fomento Minero a explotar yacimientos mineros directamente, a través del régimen de asignación, acorde a lo previsto en el artículo 6 inciso a) del mismo ordenamiento.

Respecto a su organización interna el artículo 92 señala que:

"La administración de la Comisión de Fomento Minero estará a cargo de un Consejo Directivo, de un Director General y de un Gerente, que dependerá de un Director, debiendo ser designados éstos por el Consejo Directivo.

El Director General y el Gerente deberán ser mexicanos.

El Consejo Directivo de la Comisión se integrará como sigue:

...

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

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

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

IV.- Por el Secretario de la Presidencia o por el representante que designe;

V.- Por el Subsecretario de Recursos No Renovables;

VI.- Por el Director General de Nacional Financiera, S.A., o el representante que designe;

VII.- Por el Director General de Minas;

VIII.- Por el Director del Consejo de Recursos Minerales;

IX.- Por dos representantes del sector privado minero, designados por el Ejecutivo Federal, y

X.- Por un representante del sector obrero.

El Subsecretario de Recursos No Renovables sustituirá en sus

ausencias al Presidente del Consejo; en ausencia de ambos las reuniones del Consejo serán presididas por el representante de la Secretaría de Industria y Comercio.

El Consejo nombrará un Secretario del mismo."

El artículo 93 señala que: "En el ejercicio de sus funciones la Comisión de Fomento Minero requerirá de la autorización de su Consejo Directivo para los siguientes asuntos;

I.- Adquisición e instalación de plantas de concentración, tratamiento, fundición, refinación y beneficio de minerales, así como de plantas que los transformen o industrialicen;

II.- Celebración de los contratos a que se refiere el artículo 29;

III.- Iniciación de nuevas actividades mineras;

IV.- Otorgamiento de créditos refaccionarios y de habilitación o avío, por el importe que el propio Consejo determine;

V.- Autorización de obras y gastos que no figuren en el programa o en el presupuesto aprobado;

VI.- *Compraventa de bienes inmuebles y su gravamen;*

VII.- *Presupuesto anual y programa de inversiones, y*

VIII.- *Suscripción de acciones.*

El patrimonio de la Comisión, se integrará y manejará en la forma que prevé la Ley de 31 de diciembre de 1938."

El artículo 94 indica que las atribuciones del Director General de la Comisión de Fomento Minero son las siguientes:

I.- Ejecutar los acuerdos del Consejo;

II.- Suscribir títulos de crédito;

III.- Otorgar poderes especiales o generales para actos de administración, para pleitos y cobranzas o ambos, con cláusula de sustitución total o parcial;

IV.- Nombrar y remover el personal de la Comisión;

V.- Crear los departamentos, sucursales o unidades que se estimen convenientes para las funciones de la Comisión;

VI.- Adquirir a nombre de la Comisión bienes muebles y enajenarlos, darlos en prenda o gravarlos;

VII.- Representar legalmente a la Comisión ejerciendo las facultades que corresponden a los mandatarios generales para pleitos y cobranzas, para presentar denuncias y querrelas, actos de administración y de dominio con las limitaciones que le fije

el Consejo de Administración y con facultades para desistirse de denuncias, querrelas y amparos, y

VIII.- Las demás que le otorgue el Consejo.

Las atribuciones del Gerente serán determinadas por el Director General, quien le otorgará para el desempeño de sus funciones las facultades necesarias, y los poderes generales conducentes.

Los ingresos y adquisiciones de la Comisión, así como los documentos que suscriba y los actos que ejecute, estarán exentos de toda clase de contribuciones, impuestos y derechos fiscales.

Los créditos a favor de la Comisión tendrán la preferencia que corresponde a los de la Hacienda Pública Federal, sin perjuicio de lo que establezca el Código Fiscal de la Federación."

3.2. LAS EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL

En México no existe un concepto teórico ni legal de lo que debe considerarse jurídicamente como empresa; continúa siendo una noción vaga e imprecisa, ya que no se trata de concepto jurídico por pertenecer al mundo de la política y de la economía. Acosta Romero dice que los autores y la legislación, al referirse a la empresa, generalmente la identifican con la persona física, empresario, "que realiza negocios de su propiedad y que no les da ninguna estructura jurídica y, por lo tanto, esos negocios quedan dentro de su patrimonio, pudiendo ser eficaz en este aspecto la antigua noción de hacienda mercantil, pero en el fondo, llámese como se llame, negociación, hacienda, empresa, etc, forma parte del patrimonio de su propietario y es la garantía del cumplimiento de las obligaciones frente a sus acreedores". (35)

Por otra parte, la palabra empresa es utilizada con frecuencia como sinónimo de:

- a) Patrón individual,
- b) Sociedad mercantil que se dedica a determinada actividad, con ánimo de lucro, y
- c) Sociedad civil que se dedica a una actividad, de contenido económico no lucrativo.

Desde el punto de vista de la economía, la empresa es la

35 - ACOSTA ROMERO, Miguel. Ob. Cit., P. 237

organización de factores de la producción, elementos naturales, capital y trabajo, bajo una organización y dirección que les da congruencia y estructura para producir bienes y servicios.

Aceptando que la empresa es un concepto económico, Acosta Romero nos dice que la empresa pública "es la conjunción de los factores de la producción para obtener bienes o servicios, que el Estado considera en un momento necesarios para el interés general o la satisfacción de necesidades colectivas". (38) Sobre esta base tenemos que las características de las empresas de Estado son:

- 1.- El Estado aporta los elementos de capital, naturaleza y de organización y regula el elemento trabajo,
- 2.- La empresa está destinada a producir bienes o servicios para satisfacer el interés general o necesidades colectivas, sin que ello implique necesariamente obtener lucro,
- 3.- La empresa es vigilada y controlada en su actividad por el Estado, que puede señalar las orientaciones de la misma, y
- 4.- El régimen de la empresa estatal está integrado por normas de Derecho Privado y de Derecho Público.

Respecto a la estructura jurídica de las empresas del Estado, podemos decir que es muy variada, ya que puede adoptar la forma de empresa supeditada directamente a una Secretaría de Estado, a un organismo público descentralizado, o bien, de sociedades mercantiles de Estado, lo que la confunde con ésta última, razón por la cual, se

38.- ACOSTA ROMERO, Miguel. Ob. Cit. P. 240

vuelve a repetir, es el punto de vista económico lo que distingue, en todo caso, una de otra.

La teoría administrativa ha aceptado la existencia de las empresas de participación estatal, que son sociedades de capital mixto o empresas de interés público y privado. La terminología para designar estas formas de estructura jurídica no ha sido precisa, ya que se habla, por una parte, de empresas mixtas, y por la otra, de empresas de participación estatal. Como veremos más adelante, existen una gran variedad de sociedades mercantiles en que la participación del Estado va en índice creciente o decreciente, lo que influye en su calificación, ya sea denominándolas de participación "mayoritaria" o "minoritaria".

En la realidad mexicana encontramos la tendencia de que el Estado sea el único propietario de una empresa, tanto de su capital como de los elementos, o bien, que su intervención en la empresa sea tan grande que las de los otros socios, particulares, resulte intrascendente; pero también encontramos otras empresas en las que el Estado y los particulares cooperan, si bien es cierto que estas últimas sólo las hallamos en el mundo de la minería.

Las formas de participación que pueden darse entre Estado y particulares son las siguientes:

- 1.- Control absoluto de capital. Aquí encontramos que la

...

administración pública posee el 100% del capital de una empresa, razón por la cual, para cumplirse el requisito de la Ley General de Sociedades Mercantiles señala para las sociedades anónimas, se entrega una acción a cuatro funcionarios o dependencias gubernamentales, a fin de reunir el número de socios que establece el citado ordenamiento.

2.- Que la administración pública posea el 51% del capital social, con lo cual se convierta en accionista mayoritario, y por lo tanto, pueda hacer valer sus decisiones frente a los demás accionistas, en las asambleas y en el Consejo de Administración.

3.- Que la sociedad anónima esté sujeta a una reglamentación jurídica de Derecho Público a través del cual la administración central regule su actividad y sus decisiones.

4.- Que posea menos del 50% del capital social, en cuyo caso estimamos que sí se estaría ante la presencia de una sociedad en la que intervienen el Estado y los particulares o sea de participación estatal.

5.- Que la administración central tenga representación o voz y voto, o solamente voz en las asambleas generales de accionistas o en el Consejo de Administración.

6.- Que la administración central tenga la facultad de vetar

Las decisiones de las asambleas o del consejo de administración. Este caso es poco frecuente y únicamente lo encontramos en algunas sociedades en las que el Estado Federal no es accionista; sin embargo, tienen derecho a designar uno o varios miembros del consejo de administración y facultad de veto.

Podemos decir que en los supuestos 1, 2 y 3, antes mencionados, se trata de sociedades mercantiles de Estado, es decir, en las que el Estado domina en todos los aspectos internos y externos de la sociedad anónima y la participación de los particulares; por regla general, en estos casos no existe o es poco significativa para la sociedad. En los otros casos, o sea los números 4, 5 y 6, puede decir que se tipifica lo que la doctrina llama empresas de participación estatal, o sea aquellas en las que el Estado concurre con los particulares en una sociedad anónima, y que en la práctica se aprecian cada vez con menos importancia respecto de aquellas que organiza en forma exclusiva la administración pública.

El objeto de las sociedades anónimas o mercantiles de Estado puede ser:

1.- Prestar o administrar un servicio público, como el caso de Aeroméxico, S.A., Ferrocarriles del Pacífico, S.A de C.V y la Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S.A.

2.- Administrar bienes del Estado, como los casos de fideicomisos

que tienen Nacional Financiera, S.A. y Banco Nacional de Obras y Servicios Público, S.A., etc.

3.- Producir bienes, como Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril, S.A.

4.- Prestar servicios que no tengan el carácter de servicio público, como la Compañía Operadora de Teatros, S.A.

5.- Realizar actividades que los particulares consideren que no tienen capacidad de inversión, o bien, que no son productivas, como SICARSA y Fábricas de Papel Turtepec, S.A., Altos Hornos de México, S.A., etc.

6.- Fomentar nuevas ramas de actividad o producir bienes para sustituir importaciones, como FERTIMEX, S.A., Siderúrgica Nacional, S.A.

7.- Realizar la explotación de bienes del Estado que está reservada exclusivamente a la Administración Central como los casos de la empresas de participación estatal mayoritaria reguladas por el artículo 8º. de la Ley Minera, en relación a las sustancias comprendidas en las reservas mineras nacionales en los términos de la fracción II del artículo 72 de la misma ley.

3.2.1. DE HECHO.- CLASES

Dentro de la variedad de las empresas mercantiles de Participación Estatal, podemos desprender las que tienen por objeto la minería. Desde luego, tomando en cuenta las diversas formas de participación de la administración central, tenemos que existen dentro de la rama minera, las siguientes empresas de participación estatal:

1.- Empresas en las que el Estado participa directamente, de manera mayoritaria y minoritariamente. Dentro de este grupo, se debe hacer las siguientes distinciones:

A) Empresas constituidas y ajustadas únicamente a las disposiciones de la Ley General de Sociedades Mercantiles por haberse constituido antes de la Ley Minera de 1961 y sus correspondientes Reglamentos.

B) Empresas constituidas y/o ajustadas a las disposiciones de la citada Ley Minera de 1961 y sus Reglamentos.

C) Empresas constituidas y/o ajustadas a las disposiciones de la actual Ley Minera y su Reglamento. En este grupo existen las que:

a) Se constituyeron o ajustaron a los artículos 12 o 13 de la actual Ley Minera y/o 13 o 17 de su Reglamento, y

b) Las que se constituyeron o ajustaron a las disposiciones del artículo 8 de la misma Ley.

2.- Empresas en las que participa indirectamente el Estado, a través de otras empresas estatales, ajustadas o no a las Leyes Mineras de 1961 y/o 1975.

Si bien es cierto que todas las empresas forman parte de la administración pública, en los términos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y están ajustadas a la Ley de Entidades Estatales, respecto a la Ley Minera y para sus efectos de aplicación de la misma en su materia, se observan las siguientes diferencias.

1.- Las empresas estatales que constituidas antes de la Ley Minera de 1961 y que no se ajustaron a sus disposiciones, en los términos del artículo Cuarto transitorio de la misma, continuaron explotando sus concesiones mineras, adquiridas con anterioridad a tal Ley, pero no pudieron obtener nuevas hasta en tanto no se ajustaron a los preceptos de la Ley referida y/o de la actual.

2.- Las empresas estatales constituidas y/o ajustadas a la Ley Minera de 1961, pudieron obtener concesiones al amparo de esta Ley, pero de acuerdo con la legislación actual quedaron sujetas a lo previsto en el artículo Décimo Cuarto Transitorio del Reglamento de la Ley Minera vigente, que establece que las sociedades mercantiles mexicanas que se encontraran ajustadas a las disposiciones de los artículos 14 o 76 de la Ley minera de 1961 y a su Reglamento de 1966,

inscritas en el Registro Público de Minería, deberán ajustarse, en su caso, a las disposiciones de los artículos 12, 13 y 14 de la presente Ley y los correspondientes de su Reglamento, en un plazo de 365 días naturales, contados a partir de la fecha en que entre en vigor el mismo y, de no hacerlo, la Secretaría ordenará al Registro la cancelación de la inscripción respectiva, siguiendo el procedimiento establecido en el artículo 15 de este Ordenamiento. Es oportuno advertir en este rubro, que a éstas empresas estatales se les sujeto a los lineamientos de las sociedades mercantiles privadas por no contemplarse respecto a ellas disposiciones especiales, como ocurrió con la Ley Minera vigente. En todo caso, éstas empresas estatales pudieron optar por ajustarse al artículo 8° de la Ley vigente y con ello ya no cumplir con la obligación indicada en el artículo Décimo cuarto Transitorio mencionado.

3.- Las empresas estatales mayoritarias o minoritarias constituidas y/o ajustadas a las disposiciones de la presente Ley Minera y su Reglamento, pueden explorar, explotar, beneficiar y aprovechar las sustancias minerales, conforme al artículo 6° de la Ley Minera, las empresas de participación estatal mayoritaria mediante asignaciones, en los términos del artículo 7o, si se ajustan a lo prescrito por el artículo 8 de la misma Ley, o bien a través de concesiones si se ajustan a los artículos 12 y 13 de igual Ley y 13 de su Reglamento; y respecto de las empresas de participación minoritaria, sólo a través de concesiones si se ajustan a los

artículos 12 y 13 de la Ley y 13 de su Reglamento, antes mencionados.

Del anterior listado de las empresas de participación estatal destacaremos las ajustadas a la Ley Minera vigente y su Reglamento, por ser las que interesan para el desarrollo del presente capítulo, y son aquellas, como ya se dijo, que están ajustadas a los artículos 8, 12 y 13 de la Ley Minera vigente y 13 ó 17 de su Reglamento.

Las sociedades mexicanas mineras, se dividen en dos grandes grupos en cuanto a la admisión o exclusión de extranjeros, según sea que puedan tener socios o accionistas extranjeros o que definitivamente no se admitirían éstos. Lo anterior determina, como se verá más adelante, la capacidad de dichas sociedades para la obtención de cierta clase de asignaciones y/o concesiones

Estos grupos son sociedades con cláusula de extranjería y sociedades con cláusula de exclusión de extranjeros.

La Cláusula de Extranjería es conocida también como "Cláusula Calvo", pero en realidad difiere un poco de la doctrina original del publicista y diplomático argentino Carlos Calvo, utilizada desde mediados del siglo XIX.

La Doctrina Calvo condenaba "la intervención diplomática o armada como medio legítimo, no solamente para cobrar las deudas

públicas, sino también para hacer valer toda clase de reglamentaciones privadas, de orden pecuniario, fundadas en algún contrato o como resultado de las insurrecciones o del furor". (37) Esta doctrina es de gran trascendencia por lo que respecta a la responsabilidad de los Estados y a la situación jurídica de los extranjeros y dió origen a la "Cláusula Calvo", que se celebra con relativa frecuencia en los contratos de sociedad.

Los defensores de la doctrina contenida en la cláusula de que se trata, basan sus ideas en que los extranjeros no pueden tener más derechos que los nacionales y que el gobierno extranjero al intervenir protegiendo a sus nacionales atentaría contra la soberanía del Estado, donde éstos se encuentran. Esto es, porque puede suceder que en los conflictos donde participen extranjeros, una vez agotados los recursos locales, éstos recurran a la protección diplomática de sus Gobiernos.

Los opositores de esta cláusula opinan contra la validez de la misma, que independientemente de lo convenido por el extranjero, su Gobierno tiene el derecho a defenderlo ante las autoridades del Estado en que se encuentre. En cuanto a esto último, no existe un criterio uniforme y definido.

37-OSCAR RAMON, J. México ante la Inversión Extranjera, México, Local Editores, S.A. 3a. Ed. 1974. p. 12

En México, los extranjeros tienen en principio los mismos derechos que los nacionales. Este principio de igualdad se fue gestando desde principios del siglo pasado, al ir otorgando legalmente a los extranjeros garantías a sus personas y a sus propiedades, y se consagró definitivamente en la Constitución de 1857, salvo algunas excepciones que lejos de obedecer a fines discriminatorios, obedece a otros de tipo proteccionista o políticos.

Conforme a su realidad histórica de país latinoamericano, en México la esencia de la Cláusula Calvo se encuentra en la fracción I del artículo 27 constitucional. En relación al derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas o sus accesiones o para obtener concesiones de explotación de minas o aguas, dice la citada disposición que "el Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros, siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones Exteriores en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar por lo mismo, la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquéllos, bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la nación, los bienes que hubieran adquirido en virtud del mismo". Esta disposición fué motivo de reglamentación específica a partir de 1926, en que se expidieron la Ley Orgánica de la fracción I del Artículo 27 de la Constitución General y su Reglamento, este último derogado en la actualidad por el Reglamento de la Ley Para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera.

En virtud de que las sociedades mexicanas son susceptibles de adquirir los bienes y derechos a que se refiere la disposición constitucional anteriormente aludida, y los extranjeros de adquirir intereses o participaciones en sociedades mexicanas, en el artículo 31 del Reglamento de la Ley Para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera se adoptó la Cláusula Calvo, toda vez que dicho artículo expresa que:

"Cuando en los estatutos sociales no se pacte la "cláusula de exclusión de extranjeros" se deberá estipular el convenio o pacto expreso, que forme parte integrante de los estatutos sociales, por el que los socios extranjeros actuales o futuros de las sociedades de que se trate, se obligan formalmente con la Secretaría de Relaciones Exteriores a considerarse como nacionales respecto a las acciones de dichas sociedades que adquirieran o de que sean titulares, así como de los bienes, derechos, concesiones, participaciones o intereses de que sean titulares tales sociedades, o bien de los derechos y obligaciones que deriven de los contratos en que sean parte las propias sociedades con autoridades mexicanas, y a no invocar, por lo mismo, la protección de sus Gobiernos, bajo la pena en caso contrario, de perder en beneficio de la Nación las participaciones sociales que hubieren adquirido.

Se tendrá por convenido ante la Secretaría de Relaciones Exteriores el pacto previsto en la fracción I del artículo 27 de la

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 2o de la Ley Orgánica de la Fracción I del artículo 27 de la Constitución General de la República, cuando se incluya en los estatutos sociales respecto de socios extranjeros actuales o futuros el convenio o pacto expreso señalado en el párrafo anterior...".

Por lo que respecta a la capacidad de las sociedades esta cláusula es de las que limitan la misma, ya que les prohíbe tener el dominio sobre tierras, aguas y sus accesiones, etc., dentro de la zona prohibida.

La adopción de la "cláusula de extranjería" resulta conveniente para muchas empresas, pues con ella amplia la posibilidad de incrementar su capacidad económica atrayendo inversión extranjera, que normalmente en este campo resulta ventajosa ya que se encarga de aportar el capital de riesgo, necesario para la actividad minera.

Las sociedades con "Cláusula de exclusión de extranjeros", es opuesta al contenido de la estudiada en el párrafo anterior, toda vez que implica que en sus estatutos se determinará que no pueden admitirse socios o accionistas extranjeros.

A fin de entender esta cláusula hay que recordar que el artículo 1º. de la Ley Orgánica de la fracción I del Artículo 27 de la Constitución General de la República se establece que: "ningún

extranjero podrá adquirir el dominio directo sobre tierra y aguas en una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras, y de cincuenta en las playas, ni ser socios de sociedades mexicanas que adquieran tal dominio en la misma faja. La cláusula anterior se adopta del artículo 30 del Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular La Inversión Extranjera, que expresa:

"Se requiere permiso de La Secretaría de Relaciones Exteriores para la constitución de sociedades. El permiso que se expida debe condicionarse a que en la escritura constitutiva se inserte la "cláusula de exclusión de extranjeros" o el convenio previsto en el artículo siguiente.

Cuando en la Ley, en otras leyes o en disposiciones reglamentarias se haga referencia a la "cláusula de exclusión de extranjeros", se entenderá por ella el convenio o pacto expreso, que forme parte integrante de los estatutos sociales, por el que se estatuya que las sociedades de que se trate no admitirán directa ni indirectamente como socios o accionistas a inversionistas extranjeros y sociedades sin "cláusula de exclusión de extranjeros", ni tampoco reconocerán en absoluto derechos de socios o accionistas a los mismos inversionistas y sociedades".

De ahí que a las sociedades que la contienen se les denomina también "sociedades con cláusula de exclusión de extranjeros".

En la Ley General de Sociedades Mercantiles, se enumeran (art 1º) seis formas de sociedades mercantiles, siendo estas: Sociedad en Nombre Colectivo, Sociedad en Comandita Simple, Sociedad de Responsabilidad Limitada, Sociedad Anónima, Sociedad en Comandita por Acciones y Sociedad Cooperativa, señalándose en el mismo artículo que las cinco primeras pueden constituirse como sociedades de capital variable.

Estas diversas formas de sociedades que emiten en nuestro derecho, pueden clasificarse atendiendo a diversos criterios, entre los que existen el que las distingue en sociedades de personas y sociedades de capital o por acciones, atendiendo a qué tan importante son para la sociedad las cualidades personales de los socios o las aportaciones al capital.

Son sociedades de personas o "intuitu personae", aquellas que son organizadas y operan tomando en cuenta la calidad, confianza y capacidad de las personas físicas que las integran y no en razón del capital o de otras consideraciones ajenas a las calidades o cualidades inherentes a los individuos. Pertenecen a este grupo de sociedades la sociedad en nombre colectivo, la sociedad en comandita simple, la sociedad de responsabilidad limitada y la sociedad cooperativa.

Son sociedades de capital o "intuitu pecuniae", aquellas en que lo importante es la aportación de capital y no las cualidades

personales de los socios, o sea que en las sociedades por acción poco o nada tienen que ver las personas consideradas desde el punto de vista humano, porque la calidad de accionista se adquiere por simple posesión de los títulos de las acciones representativas del capital social y se pierde por la translación del título o por su endoso, según se trate de acciones al portador o de acciones nominativas. Se constituyen atendiendo a este criterio la sociedad anónima y la sociedad en comandita por acciones.

Para no entrar al análisis de la clasificación enumerada, aceptamos de antemano que las clasificaciones generalmente obedecen a fines didácticos, por lo que pueden basarse en los más variados criterios y ser por lo tanto susceptibles a multitud de críticas, por lo que no pueden ser aceptadas como absolutas o definitivas. Únicamente señalaremos que en la práctica la clasificación que hemos adoptado, se ha desvirtuado o desvanecido, ya que pueden o se permiten que personas morales y entre ellas sociedades por acciones, principalmente sociedades anónimas, formen parte de sociedades de personas. Lo anterior obedece a que son las sociedades anónimas las más utilizadas para el establecimiento de negocios en México.

Dentro del género de sociedades mercantiles existen, como sabemos, las sociedades estatales. Por lo que a estas sociedades se refiere, señalaremos en primer lugar que la terminología relativa a

ellas no es uniforme. Entre otras denominaciones se les conoce como *Sociedades Mercantiles de Estado* (a las que nosotros hemos añadido el clasificado de mineras) que "son aquellas en las que el Estado: a) es el único propietario tanto del capital como de los elementos de la empresa, o b) que su intervención sea tan grande, que pueda afirmarse que la de los particulares resulte inoperante, o poco significativa para la sociedad". (38)

Intimamente ligado a este concepto, existe el de empresas de economía mixta, que son aquellas en las que existe un vínculo de concurrencia en la formación o explotación de una empresa, generalmente sociedad mercantil, entre el Estado, alguna entidad federativa o los municipios y los individuos particulares. (39)

Independientemente del nombre como se les llame, estas sociedades o empresas representan una forma de intervencionismo estatal en las mismas, tanto en su capital como en su administración, asumiendo directamente el riesgo y responsabilidad en la explotación de una actividad de carácter económico.

En efecto, en estas empresas el Estado aporta total o parcialmente los factores de la producción, vigila y controla su organización y

38.- ACOSTA ROMERO, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*.

Ed. Porrúa, S.A., 5a. ed. México, 1983 P.245

39.- ACOSTA ROMERO, Miguel Ob. Cit.P. 244

funcionamiento mediante la imposición de múltiples obligaciones, rigiéndose además por una finalidad especial, que es independiente del lucro, la producción de bienes o servicios para la satisfacción de necesidades colectivas. En vista de lo anterior, es fácilmente perceptible que éstas empresas o sociedades pertenecen a un género más amplio, que en doctrina se conoce como "Empresa Pública", que desde el punto de vista económico... es la organización de factores de la producción, elementos naturales, capital y trabajo, bajo una organización y dirección que les da congruencia y estructura, para producir bienes y servicios. (40)

Continuando brevemente el análisis de estas Empresas Públicas, y a fin de ubicar las que hemos denominado Sociedades Mercantiles Míneras Estatales, señalaremos que estas empresas, a fin de poder asumir derechos y obligaciones, requieren de una estructura o base jurídica. En nuestro país, existe la tendencia a adoptar, con un mayor o menor intervencionismo estatal, las estructuras mercantiles, siendo entre ellas las más comúnmente utilizada la de sociedad anónima.

No obstante lo anterior, existen variantes de dichas estructuras, ya que las Empresas Públicas pueden cumplir con sus finalidades, ya sea a través de dependencias directas del Ejecutivo, como son las Secretarías y Departamentos de Estado que operan directamente tales empresas; o bien éstas pueden ser sociedades mercantiles.

40.- ACOSTA ROMERO, Miguel. Ob. Cit. p. 236

3.2.2 DE DERECHO-AJUSTADAS A LA LEGISLACION MINERA

Denominamos empresas de participación estatal mayoritarias de derecho a aquellas que, además de cumplir en lo fundamental, con las disposiciones de la Ley General de Sociedades Mercantiles y otras reglamentaciones de esta naturaleza, están ajustadas, esto es, cumple en su constitución y funcionamiento con disposiciones de la Ley Minera, lo que le da las características de ser precisamente órganos de la administración pública descentralizada, concretamente, dentro de las formas de organización administrativa, de ser Empresas de Estado, con lo cual se justifica la denominación "de derecho" y no "de hecho", como ocurre con las otras que hemos acogido con este último nombre, que en su constitución y funcionamiento operan como privadas, a pesar del control gubernamental que deriva de la Ley Orgánica de la Administración Pública y de la Ley de Entidades Paraestatales.

La primera regulación específica que tuvieron las empresas de participación estatal mayoritaria se debe a la Ley Minera de 1961.

Esta Ley dispuso en su artículo 50 que las sociedades de participación estatal para la explotación minera se constituirían cuando el Ejecutivo Federal lo considere conveniente para el desarrollo de la industria minera, mediante acuerdo de las Secretarías de Patrimonio Nacional y de Hacienda y Crédito Público que fijarán las condiciones de su constitución, organización y funcionamiento conforme

a determinadas reglas.

El mismo artículo 5° aludido, preveía que la forma de este tipo de sociedades sería la de sociedad anónima de capital variable, y que el capital de la sociedad estaría representado por acciones nominativas, como sigue: a) serie "A", intransferibles cuyo valor no podía ser inferior en cualquier tiempo al 51% del capital social y que suscribiría el Gobierno Federal; b) serie "B", que podían ser suscritas por mexicanos o sociedades mexicanas o transmisibles a mexicanos o sociedades mexicanas, cuyo capital estuviera suscrito por mexicanos en un 66%, cuando menos; de acuerdo con su escritura constitutiva, y c) serie "C", que podrían ser suscritas por cualquier persona, a excepción de soberanos o gobiernos extranjeros (fracciones I y II artículo 5°.)

La estructura del capital social de éstas empresas por lo que se refiere a las fracciones de la serie B, podían permitir que todo el capital minoritario fuera suscrito por extranjeros o por sociedades extranjeras, ya que sólo se refería a que el capital de las sociedades mexicanas que debían suscribir estas acciones de la serie B, estuviera suscrito por mexicanos en un 66%. Además conforme al artículo 5° de la Ley, el 51% del capital debería ser suscrito por el Gobierno Federal, resultaba que el capital de la serie B, podía dentro del 49% restante ser mínimo, y así el capital correspondiente a las acciones de la serie C, podían ser hasta el 48%. Esto dependería de la política que

el Ejecutivo Federal siguiera sobre inversiones en la industria minera.

En la escritura constitutiva de las sociedades de participación estatal se establecía que la transmisión de acciones de la serie B, sólo podría hacerse previa autorización del Consejo de Administración, el que podía negarla y, en su caso, designar comprador al precio corriente del mercado, reconociendo el derecho de tanto de los otros accionistas de la misma serie.

En la parte final del artículo 5º. de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia de Explotación y Aprovechamiento de Recursos Minerales, se prescribía que "los derechos de explotación que las sociedades de participación estatal que requieran, deberían obtenerlos originalmente a través de concesiones del Ejecutivo Federal". La interpretación estricta de este mandamiento permite suponer que las sociedades de participación estatal no podían adquirir por transmisión concesiones mineras, si no que siempre tenían que ser concesionarios originarios. No se explica el motivo por el que las sociedades en las que el Ejecutivo participaba en forma preponderante, y en las que decidía la constitución, organización y funcionamiento de estas sociedades, en un momento dado se le regalaban derechos de explotación sobre concesiones diversas a las que originalmente le otorgara el propio Ejecutivo.

...

En el artículo 6°. de la Ley Minera de 1961, se establecía que los particulares podían realizar la explotación y aprovechamiento de las sustancias minerales, mediante concesiones del Ejecutivo Federal. Y en el artículo 14 de la misma Ley señalaba a las personas físicas y morales que podían obtener tales concesiones.

Las empresas de participación estatal mayoritarias y minoritarias constituidas y/o ajustadas a las disposiciones de la Ley Minera vigente y su Reglamento, pueden explorar, explotar, beneficiar y aprovechar las sustancias minerales, conforme al artículo 6o. de la Ley Minera. Tratándose de las empresas de participación estatal mayoritaria, pueden realizar tal actividad minera mediante el régimen de asignaciones, en los términos del artículo 7o., si se ajustan a lo prescrito por el artículo 6o. de la misma Ley Minera, o bien de concesiones si sólo se ajustan a los artículos 12 y 13 del mismo ordenamiento.

Respecto a las empresas de participación estatal minoritaria sólo pueden ser titulares de concesiones mineras si también se ajustan a los últimos artículos citados.

Retomando el artículo 6o. mencionado, tenemos que los sujetos capacitados para llevar a cabo la exploración, explotación, beneficio y aprovechamiento de las sustancias minerales, son:

1.- El Estado a través de:

- a) El Consejo de Recursos Minerales;
- b) La Comisión de Fomento Minero; y
- c) Las empresas de participación estatal mayoritaria.

2.- Empresas de participación estatal minoritaria, y

3.- Particulares, que pueden ser:

- a) Personas físicas, y
- b) Personas morales que regula la Ley.

De la clasificación anterior, destacamos a las empresas de participación estatal mayoritaria por ser las que nos interesan para el desarrollo, del presente capítulo, cuando hablemos de su constitución, organización y funcionamiento, en los apartados siguientes.

Al igual que el artículo 5º de la Ley Minera anterior, la actual determina, en su artículo 80, que las sociedades de participación estatal mayoritarias para la explotación minera, se constituirán cuando el Ejecutivo Federal lo considere conveniente para el desarrollo económico del país, mediante acuerdos de la hoy Secretaría de Energía Minas e Industria Paraestatal y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en los que se fijan las condiciones de su

constitución, organización y funcionamiento conforme a las reglas, que el propio artículo indica y que a continuación veremos.

A diferencia de la legislación anterior, en la presente se aprecia una mayor precisión en la fijación de las condiciones generales para la constitución, organización y funcionamiento, de las empresas de participación estatal mayoritaria, como consecuencia del perfeccionamiento que se hizo en esta última Ley del proceso de mexicanización de las Empresas.

Las reglas que el artículo 80. en cita señala a las empresas de participación estatal mayoritarias, son las siguientes:

1.- Forma, será la de Sociedad Anónima.

2.- El capital social, cuyo monto será el que fije en su escritura constitutiva estará representado por acciones nominativas, divididas en tres series, con las siguientes características:

A) SERIE "A", compuesta por acciones intransferibles, no amortizables que sólo podrán ser suscritas por el Gobierno Federal, preferentemente a través de la Comisión de Fomento Minero y cuyo monto en ningún caso será menor al 51% del capital social.

B) SERIE "B", compuesta por acciones que podrán suscribirse por: Mexicanos, Ejidos o Comunidades Agrarias y Sociedades mexicanas con capital social suscrito como mínimo en un 66% para

mexicanos.

Respecto a esta serie de acciones la ley concede un derecho de prioridad para suscribirlas o adquirirlas hasta en un 49% por parte de Ejidos o comunidades agrarias cuando las empresas de explotaciones esten localizadas en terrenos ejidales o comunales. Que no estén sujetos al régimen de reservas Mineras Nacionales y los núcleos agrarios estén en aptitud económica de ejercitar este derecho. Además se advierte que en todo caso se ocupará prioritariamente la mano de obra de los ejidatarios y comuneros.

También se concede igual prioridad a los supreficiarios cuando los yacimientos se localicen en sus terrenos. También sobre la misma serie "B" se señala que para transmitir las o darlas en garantía se requiere "previo aviso" al administrador o consejo de administración y a La Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, respetando el derecho de preferencia de los accionistas. Si se colocan mediante oferta al público la autorización previa se dará en forma genérica.

C) SERIE "C" compuesta por acciones de suscripción libre cuyo monto no podrá exceder del 34% del capital.

3.- En el supuesto que se constituyan como sociedades de fomento para el control y la promoción de empresas de participación estatal, estarán sujetas además, a lo siguiente:

...

A) Las acciones de la serie "B" y "C" serán siempre de voto limitado, y

B) Presidirá el Consejo de Administración, y designará a los consejeros de la serie "A", el Secretario de Energía Minas e Industria Paraestatal.

Como además de las reglas del artículo 8o., las sociedades de participación estatal mayoritaria requieren cumplir con ciertos requisitos que la Ley Minera determina en su artículo 12 para las sociedades mercantiles mineras privadas, particularmente por que su serie "B" corresponde a la "A" de éstas últimas, veremos las disposiciones de dicho artículo 12, que indica que la serie "A", "B" en el caso de las estatales, deberá ser suscrito por:

1) Personas físicas mexicanas,

2) Sociedades mexicanas con las siguientes características:

A) Que tengan en todo tiempo su capital suscrito por mexicanos, y

B) Que de ellas sólo pueden ser socios o accionistas:

a) Personas físicas, y/o

b) Sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros.

3) Sociedades mexicanas, incluidas las sociedades de fomento en las siguientes condiciones.

- A) Constituidas conforme a las leyes que las rigen,
- B) Inscritas en el Registro Público de Minería en el Libro de Socios y Accionistas Mexicanos de Empresas Mineras, y que
- C) Tuvieren la mayoría del capital social suscrito por:

- a) Personas físicas mexicanas, o

- b) Sociedades mexicanas, "siempre y cuando se conserven en la empresa en la cual se adquiere participación los porcentajes de capital mínimo mexicano, en términos netos que señala esta ley".

4) Instituciones mexicanas de crédito, de fianzas, de seguros y sociedades mexicanas de inversión, que:

- A) Operen conforme a las leyes respectivas, y

- B) Al amparo de autorizaciones y concesiones que al efecto les expida la Secretaría de Hacienda y Crédito Público,

5) Comisión de Fomento Minero,

6) Empresas de participación estatal mayoritaria, en caso de que tengan participación extranjera, se sujetarán a lo indicado en el punto 3 anterior.

7) Personas morales de carácter público señaladas en el

...

artículo 25 del Código Civil para el Distrito Federal,

8) Fideicomisos irrevocables para fondos de asignación de acciones y planes de retiro para empleados y trabajadores mexicanos, y

9) Ejidos y Comunidades agrarias, en las condiciones que establece la Ley Federal de la Reforma Agraria.

II.- El resto del capital podrá ser suscrito libremente con excepción de Soberanos o Gobiernos extranjeros.

Además de regular que personas físicas y/o morales pueden ser titulares de acciones pertenecientes a la serie "A" en el caso de las empresas privadas y quienes pueden serlo de la serie "B" en el supuesto de las estatales, el artículo 12 citado determina que la transmisión de las acciones suscritas por los sujetos a que se ha hecho referencia se sujetará a diversas reglas, que se caracterizan por establecer un amplio control por parte de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal.

Por lo que se refiere a la administración de la sociedad, tenemos las siguientes reglas, que son:

- 1) Administrador Unico: deberá ser de nacionalidad mexicana,
- 2) Consejo de Administración: la mayoría de sus miembros

...

deberán ser de nacionalidad mexicana, incluidos el presidente, consejeros, delegados o vocales ejecutivos o personas con funciones equivalentes cualesquiera que sea la denominación con que se les designe. Deberán ser igualmente mexicanos los directores o gerentes generales de la sociedad.

Para el caso de concesiones especiales para la explotación de reservas mineras nacionales, señala el artículo 13, "que el porcentaje de capital social que deberá ser suscrito por las personas señaladas en la fracción I del artículo anterior deberá ser del 66% como mínimo".

El artículo 14 indica las reglas relativas a la identificación de capital de las sociedades mercantiles, siendo las siguientes:

1.- Los porcentajes a que se refieren los artículos 8, 12 y 13, estarán representados por una serie de acciones o partes sociales denominadas "A" o mexicana,

2.- Las acciones o partes sociales serie "A", necesariamente serán nominativas,

3.- Las acciones o partes sociales serie "A", no podrán ser de voto limitado, y

4.- No tendrán menores derechos que las de las series "B" y "C".

Como antes se dijo, es precisamente el artículo 14 el que nos está indicando que las reglas que el artículo 12 de la misma Ley señala para la serie "A" de las empresas mineras privadas, se aplican a la serie "B" de las empresas de participación estatal mayoritarias mineras, de tal suerte que las personas físicas y morales que de acuerdo con el artículo 12 en cuestión son las que pueden suscribir y pagar dicha serie, las mismas personas son las que pueden hacer lo mismo respecto a la serie "B" de las empresas estatales, y en igual sentido la serie "B" de las empresas privadas corresponde a la serie "C" de las estatales.

Por lo que respecta al Reglamento de la Ley Minera vigente, en su artículo 13 señala que las sociedades mercantiles mexicanas reguladas por la Ley Minera deberán asentar en su escritura constitutiva los requisitos establecidos en los artículos 8, 12 y 13 de la misma ley, según el caso, y además cumplir y consignar ciertos requisitos que el primer artículo mencionado establece para los títulos de las diversas series o subseries de acciones y para la sociedad, que son:

1) En primer lugar, que los títulos de diversas series de acciones:

...

- A) Que se emitan en color que las distinga entre sí, y
 B) Que lleven adheridos cupones numerados para amparar el pago de dividendos.

2) Para los títulos que amparan las acciones de la serie "A", que:

- A) Contengan en forma ostensible:
- a) la estipulación de que sólo podrán ser suscritas adquiridas o poseídas en propiedad, por quienes reúnan los requisitos que señala la fracción I del artículo 12 de la Ley, y
- b) "La declaración expresa de que en caso de que alguna persona física o moral que no reúna esos requisitos llegare a ser titular o propietario de ellos, deberá transmitirlos a personas que legalmente puedan adquirirlas y que en caso de no hacerlo se sacarán a remate, con intervención de la autoridad judicial

3) Para los títulos representativos de las acciones de la serie "B", así como de las series "A" y "C" de las empresas de participación estatal mayoritaria, que contengan la cláusula de extranjería con los términos de la Ley Orgánica de la fracción I del artículo 27 Constitucional en Materia Minera y su Reglamento. (Ya derogado)

La legislación minera vigente no hace una distinción expresa entre sociedades por acciones y sociedades de personas, y en algunos

casos alude simultaneamente ha hablar de acciones y partes sociales sin que necesariamente le sean aplicables a estas últimas Los que se determinan para las acciones, como es, por ejemplo las declaraciones que se indican para los títulos de las acciones.

Por lo que a la sociedad se refiere, el artículo 13 señala que deberá llevar un libro de registro de accionistas o socios, en su caso, en el que se inscriban las operaciones de suscripción, adquisición o transmisión de que sean objeto las acciones o partes sociales nominativas que forman parte del capital social. Las inscripciones deberán hacerse dentro de los 90 días naturales siguientes a la fecha en que se realicen, con expresión del suscriptor o poseedor anterior y del cesionario o adquirente, enviando a la Secretaría, dentro de los 90 días naturales siguientes a la inscripción, copia de la misma, o lista actualizada de accionistas o socios, certificada por el consejo de administración o administrador único, en su caso. Asimismo, para efectos del artículo 129 de la Ley General de Sociedades Mercantiles, la sociedad deberá exigir a los adquirentes de la serie o subserie "A", que le acrediten estar comprendidos en algunos de los incisos de la fracción I del artículo 12 de la Ley y se señalan las consecuencias para cuando no se cumpla o no se acredite satisfactoriamente lo anterior.

En la fracción V del artículo 13 en estudio, se señalan sólo para el caso de acciones, y en cierta forma repetitivo a lo ya

...

establecido en la ley (art. 14), algunas reglas comunes aplicables a las distintas series de acciones, a saber:

- 1) todas las acciones de la misma serie serán de igual valor,
- 2) Las acciones de la serie "A" en ningún caso podrán tener menos derechos que las de la serie "B" y "C" en su caso.
- 3) Para la distribución de ganancias, " en ningún caso tendrán prelación o preferencia las acciones de la serie o subserie "B" y "C" respecto de las "A", salvo lo dispuesto por el artículo 14 de la Ley, en su caso".

Por lo que se refiere a la administración de la sociedad, ya hemos visto que los principios que la rigen fueron establecidos en la Ley. Al señalarse anteriormente pudo apreciarse, a diferencia de los Reglamentos anteriores, que en el caso de que la administración esté encomendada a un Consejo de Administración, la mayoría de sus miembros serán de nacionalidad mexicana, independientemente de qué serie lo designa, ya que como ocurría anteriormente, la serie o subseries mexicanas tenían el derecho a nombrar como mínimo la mitad más uno de los miembros de dicho consejo, y además era requisito que la mayoría de los consejeros fuesen de nacionalidad mexicana.

Nuevamente se advierte que, como complemento de lo anterior en la Ley está previsto que sean también mexicanos el presidente, consejeros, delegados o vocales ejecutivos, o personas con funciones

equivalentes cualesquiera que sea la denominación con que se les designe, así como los directores o gerentes generales.

En términos generales, al igual que los ordenamientos adjetivos de 62 y 66, se prevén en el Reglamento en estudio, los procedimientos a seguir para cuando, por una parte, una sociedad ajustada a los artículos 8, 12 y 13 de la Ley, advierta que el porcentaje efectivamente suscrito por las personas físicas o morales capacitadas para hacerlo, fuere menor que el que dichos preceptos requirieren (artículo 18); y por la otra, para "cuando una persona reciba por herencia o adjudicación, en pago de crédito debidamente constituidos a su favor, acciones o partes sociales cuya titularidad le esté prohibida por la Ley y este Reglamento..." (art.19). Así mismo se faculta (art.21) a la Secretaría de Energía Minas e Industria Paraestatal, para comprobar, en cualquier momento, que la situación exigida por los artículos 8, 12 y 13 de la Ley y demás relativos del Reglamento, se conserva en las sociedades, y que será auxiliado, cuando ella lo solicite, por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de Comercio y Fomento Industrial.

Por lo que respecta al artículo 17 del Reglamento de la Ley Minera vigente, en estudio, señala las sociedades mercantiles mexicanas a que se refiere el artículo 11 de la ley, en cuya escritura constitutiva se consigne la cláusula de exclusión de extranjeros, en los términos de la Ley Orgánica de la fracción I del artículo 27

Constitucional, que deberán cumplir además de los requisitos establecidos en los artículos 12 de la Ley y 13 de este Reglamento, en lo conducente, con los siguientes:

1.- Las acciones o partes sociales serán nominativas de una sola serie, y sólo podrán ser suscritas, adquiridas o poseídas por las personas a que se refieren los incisos a), b), e), g), h), e i), de la fracción I del artículo 12 de la Ley y los títulos representativos de las acciones contendrán en forma ostensible.

a) la cláusula a que se refiere el primer párrafo de este artículo, y

b) La estipulación de que sólo podrán ser suscritas, adquiridas o poseída en propiedad por quienes reúnan los requisitos que señalan los incisos a), b), e), g), h), i) de la fracción I del artículo 12 de la Ley, y la declaración expresa de que en caso de que alguna persona física o moral que no reúna esos requisitos llegare a ser titular o propietaria de ellas, la adquisición será nula y los derechos correspondientes se sacarán a remata con intervención de la autoridad judicial, siguiendo el procedimiento que establece el párrafo segundo del artículo 18, del mismo Reglamento.

Tratándose de sociedades sin acciones, la cláusula y estipulación a que se refieren los incisos anteriores, deberán ser insertadas en las escrituras correspondientes y

II.- Las sociedades llevarán un libro de registro de accionistas o socios sujetándose a los términos de la fracción IV del artículo 13 de este Reglamento.

Ahora bien, es cierto que el artículo 8 señala la posibilidad de que las empresas de participación estatal mayoritarias acepten inversión extranjera, pero nada impide que una sociedad de este tipo se constituya con cláusula de admisión de extranjeros, en cuyo caso desaparecerá la serie "C" y sólo quedarán dos series: la "A" con los requisitos que señala el aludido artículo 8 y la serie "B" que se ajustará, en lo conducente, a los requisitos previstos por el artículo 17 antes mencionado.

CONCLUSIONES

PRIMERA.— Los antecedentes históricos de nuestra legislación minera correspondientes a las épocas de la Colonia, del México Independiente, y del Porfiriato, sustentaron como principios rectores el dominio radical de la Corona Española o Nación Mexicana, según el periodo histórico, sobre los yacimientos minerales y el que el aprovechamiento de los mismos fuere realizada exclusivamente por particulares.

SEGUNDA.— Los principios mencionados fueron recogidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, en los párrafos IV y VI de su artículo 27, que consagran el dominio directo de la Nación sobre las sustancias minerales y que la explotación, uso o aprovechamiento de tales sustancias sea realizada por particulares mediante concesiones otorgadas por el Ejecutivo Federal.

TERCERA.— La concesión minera es el medio idóneo para que el Estado, sin transmitir el dominio directo de la Nación sobre las sustancias minerales, a través de un acto administrativo otorga a un particular los derechos para explorar, explotar y beneficiar dichas sustancias, conforme a lo preceptuado por el texto constitucional.

CUARTA.— El medio que utiliza el Estado para explorar, explotar y aprovechar los recursos minerales del dominio directo de la Nación, es la figura administrativa de la asignación minera, cuya naturaleza

jurídica corresponde a un "decreto de destino" por el cual el Poder Ejecutivo señala y afecta una superficie y los minerales contenidos en el subsuelo de la misma para que uno de sus órganos realice la actividad minera

QUINTA.- Ha sido cuestionada la constitucionalidad de la facultad del Estado para realizar la actividad minera directamente, atento a lo previsto en el párrafo sexto del artículo 27 de nuestra Carta Magna, que sólo la prevé para los particulares.

SEXTA.- A pesar de los argumentos del Lic. Bustamante, dados a conocer en la edición oficial de la Ley Minera de 1961, que pretende legitimar el derecho del Estado a realizar la explotación y aprovechamiento de nuestros recursos minerales, mientras no sea reformada la Constitución de 1917 dicho derecho y todas las disposiciones que la Ley Minera y su Reglamento contienen para regularlo resultan inconstitucionales.

SEPTIMA.- A partir de la Ley Minera de 1930, con motivo de la creación del régimen de reservas mineras nacionales, se inició la exploración, explotación y beneficio de los recursos minerales por parte del Estado, a través de los organismos públicos descentralizados Consejo de Recursos Naturales No Renovables, hoy Consejo de Recursos Minerales, y la Comisión de Fomento Minero.

OCTAVA.- El Consejo de Recursos Minerales fue creado específicamente

para realizar la exploración total geológico-minera y la cuantificación de nuestros recursos minerales, mientras que la Comisión de Fomento Minero originalmente tuvo como objeto primordial realizar, como su nombre lo indica, actividades para fomentar la minería, ayudando económica y técnicamente a los particulares dedicados a esta rama, y no para explotar directamente yacimientos mineros como ahora ocurre.

NOVENA.- Las empresas de participación estatal mayoritarias es otro de los medios de organización administrativa que utiliza el Estado para realizar directamente la actividad minera, razón por la cual, a partir de la Ley Minera de 1961, quedaron dentro del marco de la legislación que regula esta materia.

DECIMA.- Estimamos que debe respetarse lo estipulado por nuestra Carta Magna de 1917, de permitir únicamente a los particulares realizar la exploración, explotación y beneficio de los yacimientos minerales del dominio directo de la Nación, mediante el régimen de concesión minera y que no debe reformarse la Constitución para legitimar el derecho del Estado a participar en la actividad minera. Creemos también que los organismos públicos descentralizados, Consejo de Recursos Minerales y Comisión de Fomento Minero, deben volver a sus fines originales y ser instrumentos para la investigación de nuestros recursos minerales y de fomento para la actividad minera que realizan los particulares. Pensamos que las empresas de participación estatal mayoritarias

míneras deben desincorporarse de la administración pública paraestatal mediante la venta de sus acciones a particulares y que, en última instancia, de legitimarse la facultad estatal para aprovechar directamente nuestros recursos minerales, reformándose al efecto la Constitución, y con ello legitimar a su vez la existencia de la asignación minera, se debe necesariamente establecer en la Ley Minera igualdad jurídica entre concesionarios y asignatarios, determinándole a unos y a otros los mismos derechos y mismas obligaciones

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

- 1.- ACOSTA ROMERO, Miguel.- *Teoría General del Derecho Administrativo* Editorial Porrúa, S.A. México. Quinta Edición.- 1983.
- 2.- BECERRA BAUTISTA, María.- *Derecho Minero de México*, Editorial Limusa-Wiley, S.A. México.- 1963.
- 3.- BONNECASE Cit por. Gutiérrez y González, Ernesto.- *Derecho de Las Obligaciones*.- Quinta Edición.
- 4.- FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*.- Editorial Porrúa, S.A. México 1984.
- 5.- GIRON Y ARCOS, Joaquín. Cit por. Puyuelo, Carlos.- *Derecho Minero*. Editorial Revista de Derecho Privado.- Madrid.- 1954.
- 6.- GONZALEZ GUERRIER, Eduardo.- *La Naturaleza de los Derechos Derivados de La Concesión Minera*.- Tesis.- UNAM 1952.
- 7.- SANGUINES MEDINA, Claudio. *Curso de Derecho Minero*.- México.-1948.
- 8.- SANCHEZ MEJORADA, Carlos. *Curso de Derecho Minero*.- Apuntes 1935.
- 9.- SERRA ROJAS, Andrés. *Derecho Administrativo*.- Editorial Porrúa,

S.A. México.- 1965

10.- TERRONES LANGONE, Eduardo.- *El Dominio de la Nación sobre la Riqueza Minera del Suelo y del Subsuelo.*- Tesis UNAM.- 1951

11.- VILLEGAS BASAVILBASO, Benjamín.- *Derecho Administrativo.*- Tomo II Buenos Aires, Argentina.- 1950

12.- OLIVERA TORO, Jorge.- *Manual de Derecho Administrativo.* México.-1967

LEGISLACION CONSULTADA

1.- ORDENANZAS DE MINERIA.- Consejo de Recursos Minerales.- SEMIP.- Publicación 2E. Segunda Edición.- México, 1984

2.- LEGISLACION MINERA MEXICANA.- Desde 1881 Hasta Nuestros Días.- Volumen II Consejo de Recursos Naturales No Renovables.- México, Publicación 12 E.- 1964

3.- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.-

4.- LEY REGLAMENTARIA DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.- En Materia Minera y su Reglamento.-

5.- LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES.-