

318509

13
ley



UNIVERSIDAD INTERCONTINENTAL

ESCUELA DE DERECHO

CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
1976 - 1981

**"EL REGIMEN LEGAL DE LOS RECURSOS
NO RENOVABLES EN EJIDOS
Y COMUNIDADES"**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

SALIM ARTURO ORCI MAGAÑA

Asesor de Tesis: Lic. Sergio López Rivera

MEXICO, D. F.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1991



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.

CAPITULO PRIMERO.

	PAG.
I.- ANTECEDENTES HISTORICO-JURIDICOS	1
1.- LA PROPIEDAD AGRARIA ENTRE LOS AZTECAS	1
2.- EL EXIDO ESPAÑOL	6
3.- LA PROPIEDAD AGRARIA EN LA NUEVA ESPAÑA	10
4.- LA PROPIEDAD AGRARIA EN LA REFORMA	16
5.- LA REVOLUCION MEXICANA	22
A.- LA LEY DEL 6 DE ENERO DE 1915	22
B.- EL ARTICULO 27 DE LA CONSTITUCION DE 1917.	26
II.- REGIMEN AGRARIO ACTUAL	32
1.- DIVERSAS FORMAS DE TENENCIA DE LA TIERRA	32
A.- LA PEQUEÑA PROPIEDAD	32
B.- LA PROPIEDAD EJIDAL	35
C.- LA PROPIEDAD COMUNAL	39
D.- NUEVOS CENTROS DE POBLACION EJIDAL	43
2.- PROPIEDAD DE LOS BIENES EJIDALES Y COMUNALES.	44
III.- EXPLOTACION DE LOS RECURSOS PROPIEDAD DE LOS EJIDOS Y COMUNIDADES	51
IV.- PRODUCCION EN EJIDOS Y COMUNIDADES	71
1.- DERECHOS	71
2.- OBLIGACIONES	73

CAPITULO SEGUNDO

	PAG.
I.- ANTECEDENTES HISTORICO-JURIDICOS	76
1.- EPOCA PRECORTESIANA	76
2.- EPOCA COLONIAL	85
A.- LAS ORDENANZAS DEL NUEVO CUADERNO	88
B.- LAS ORDENANZAS DE ARANJUEZ	90
3.- EL MEXICO INDEPENDIENTE	93
4.- EL ARTICULO 27 DE LA CONSTITUCION DE 1917	102
II.- REGIMEN CONSTITUCIONAL DE LAS SUSTANCIAS MINERALES	109
III.- LA CONCESION ADMINISTRATIVA	118
1.- LA CONCESION MINERA	123
A.- LA CONCESION MINERA EN LA LEY MINERA VIGENTE	128
a.- DURACION	130
b.- PROGRAMA DE TRABAJO	131
c.- SUPERFICIE MAXIMA	132
d.- PERMISO PARA TRANSMITIR LAS CONCESIONES	132

CAPITULO TERCERO

I.- CONCEPTO, CLASIFICACION Y SITUACION DE LOS MINERALES	139
---	------------

	PAG.
1.- CONCEPTO DE MINERAL	139
2.- CLASIFICACION DE LOS MINERALES	141
3.- SITUACION DE LOS MINERALES	147
 II.- REGIMEN JURIDICO	 149
1.- CRITERIOS CONSTITUCIONALES	149
2.- SUSTANCIAS REGULADAS POR LA LEY MINERA	151
3.- SUSTANCIAS NO REGULADAS POR LA LEY MINERA ...	154
A.- LAS SUSTANCIAS REGULADAS POR EL DERECHO COMUN	156
B.- LAS REGIDAS POR LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA	159
 III.- CRITERIOS DE INTERPRETACION QUE PROVOCAN CONFLICTO	 165
1.- ¿EL ARTICULO TERCERO DE LA LEY MINERA ES ENUNCIATIVO O LIMITATIVO?	165
A.- CRITERIO DE LA SECRETARIA DE ENERGIA, MINAS E INDUSTRIA PARAESTATAL	166
B.- CRITERIO DE LA SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA	171
C.- REVISION DE AMBOS CRITERIOS POR EL AUTOR	179
 CONCLUSIONES	 195
 BIBLIOGRAFIA	 201

CAPITULO PRIMERO

I.- ANTECEDENTES HISTORICO-JURIDICOS

1.- LA PROPIEDAD AGRARIA ENTRE LOS AZTECAS

Los más remotos antecedentes de nuestro Derecho Agrario los encontramos en la época precolonial. Los pueblos que por aquél entonces habitaban la tierra del Anáhuac, eran básicamente agrícolas y guerreros; por tanto toda su economía giraba en torno a los productos de la tierra, que los forzó a implementar un sistema jurídico que regulara la propiedad.

Así encontramos que entre los Aztecas el régimen de propiedad reflejaba el orden político. El rey era el propietario de todas las tierras y el origen de esa propiedad era la conquista. Toda forma de propiedad provenía del monarca, quien distribuía las tierras según su real criterio. Entre los Aztecas existían verdaderas castas que eran la nobleza, los sacerdotes, los guerreros y los comerciantes, que detentaban la mayor parte de las mejores tierras, y en la base se encontraban los campesinos que carecían de todo.

Teniendo en cuenta la afinidad de las características de la propiedad entre los Aztecas, se puede agrupar en tres clasificaciones generales que son:

primer grupo: Propiedad del Rey, de los nobles y de los guerreros.

segundo grupo: Propiedad de los pueblos.

tercer grupo: Propiedad del ejército y los Dioses
(1)

En lo que se refiere a la propiedad del Rey, como ya se dijo, a éste le era lícito disponer de sus propiedades sin limitación alguna; podía transmitirla en todo o en parte por donación, o enajenarlas o darlas en usufructo a quién mejor le pareciera, aún cuando seguía por propia voluntad, las tradiciones y costumbres del caso. (2)

En este aspecto, es importante señalar que la propiedad del Rey Azteca reunía los atributos de la propiedad Romana, ya que como sabemos el Derecho Romano consideraba la propiedad como facultad de obtener de una cosa toda la satisfacción que ésta pudiera proporcionar: facultad de usar, o sea el concepto UTI; facultad de gozar, o sea el concepto

(1).- Mendieta y Núñez Lucio.- El Derecho Precolonial.- México 1981.- p. 107

(2).- Ob. cit. p. 107 y 108

FRUTI; facultad de disponer, o sea el concepto ABUTI. En suma, la figura jurídica "Tlateocalli" equivalía al concepto romano de propiedad plena "PLENA IN RE POTESTAS".

La propiedad de la nobleza y de los guerreros tenía estas características: el Rey las cedía o donaba con la condición de que sólo se transmitieran a sus descendientes, y a su vez la familia beneficiada se obligaba a rendirle obediencia al monarca y a prestarle servicios especiales, así como a cuidar de sus jardines y palacios. Una vez extinguida la familia o al abandonar ésta el servicio del rey, por cualquier circunstancia, las propiedades regresaban a la Corona, siendo así susceptibles de un nuevo reparto entre otras personas.

Ahora bien, cuando el Rey donaba a los nobles o guerreros alguna propiedad en condiciones de mayor liberalidad, o sea sin el requisito de transmitirla a sus descendientes, éstos tenían la facultad de venderlas o donarlas. Sin embargo este derecho estaba limitado por la prohibición de transmitir el dominio a los plebeyos, ya que a éstos les estaba vedado adquirir la propiedad inmueble.

En lo referente al segundo grupo, cada pueblo se dividía en barrios que tomaban el nombre de "Calpulli",

palabra que según Alonso de Zurita significaba: "barrio de gente conocida o linaje antiguo" (3), y las tierras que para su explotación correspondían al Calpulli se denominaban "Calpullalli". Posteriormente se rompió este orden, pues el monarca en turno dispuso acomodar en cada Calpulli a personas de otros barrios con la finalidad de impedir la organización de rebeliones o levantamientos bélicos, de tal suerte que con el tiempo los usufructuarios dejaron de ser gente emparentada, y así se convirtieron en simples vecinos del barrio.

Jurídicamente la nuda propiedad de las tierras del Calpulli pertenecían a éste, que constituía una especie de persona moral; pero el usufructo de las mismas correspondía a las familias que lo habitaban. Este usufructo era transferible de padres a hijos, pero estaba sujeto a dos requisitos esenciales que eran: el primero, cultivar la tierra sin interrupción y el segundo, en vivir y permanecer en el barrio a que pertenecían las tierras usufructuadas. La infracción a cualquiera de estos requisitos ameritaba en primera instancia la amonestación del jefe y señor principal de cada barrio y en caso de reincidencia se llegaba a la

(3).- De Zurita Alonso.- Breve y Sumaria Relación.- Nueva Colección de documentos para la historia de México.- México 1981.- p. 93

pérdida de derechos.

Por otra parte, había una clase especial de tierras común a todos los habitantes del pueblo o ciudad. Una parte de ellas se destinaba a los gastos públicos del pueblo y al pago del tributo; eran labradas por todos los trabajadores en horas determinadas y esos terrenos se llamaban "Altepetlalli".

El concepto y el contenido del Calpulli y del Altepetlalli, ofrecen marcadas semejanzas con instituciones muy distantes en el tiempo, como lo son el ejido y los bienes comunales, según se analizarán cuando se traten las diversas formas de tenencia de la tierra.

Por lo que se refiere al tercer grupo, existían grandes extensiones de tierra que estaban destinadas para sostener al ejército en campaña y a sufragar los gastos del culto. Así tenemos que estas tierras se daban en arrendamiento a los que lo solicitaran y si no, eran trabajadas colectivamente por los habitantes del pueblo al que pertenecían, pero estas tierras eran propiedad de instituciones determinadas.

En este mismo grupo deben colocarse las tierras que

el monarca señalaba a ciertos cargos públicos; el goce de estas tierras correspondía a los individuos particularmente designados, pero la nuda propiedad era de la institución. Cuando el funcionario dejaba el cargo por cualquier razón, el goce de las tierras asignadas pasaba a quién lo sustituía en el desempeño de sus funciones.

2.- EL EXIDO ESPAÑOL

Con acierto ha dicho Manuel M. Moreno que de hecho los españoles nunca se preocuparon por formarse una idea real y verdadera de la situación que guardaban los pueblos del Nuevo Mundo. El estado de atraso en que se encontraban los conocimientos en esa época era un obstáculo para ello. Un momento de meditación nos bastará para comprender las inmensas dificultades de todo género conque debieron haberse tropezado los pocos españoles que se preocuparon por investigar las cosas de los indios; y a tal grado fueron considerables estas dificultades que prefirieron los conquistadores formarse una idea a su modo de los pueblos conquistados, que si no era real y verdadera, en cambio para los gloriosos a la par que testarudos aventureros que realizaron la conquista, ofrecía la ventaja de ser muy a la española, es decir, que estaba hecha de acuerdo con lo que

ellos entendían y practicaban. Tal procedimiento les ahorra el trabajo de penetrar al fondo en el estudio de las culturas indígenas, y por ese motivo lo adoptaron sin ninguna vacilación. (4)

En efecto, el exido que provenía de España se refería a las tierras que tenían ciertas limitaciones impuestas por las leyes de la propia antigua España, una de las cuales, de relevante importancia, disponía que "todos los ejidos y montes de los Consejos de nuestras ciudades que son tomados y ocupados por cualesquier persona, por sí o por nuestras Cartas, sean luego restituidas; pero defendemos que dichos Consejos no las pueden labrar, o vender ni enajenar mas que sean para el procomunal de las dichas ciudades, villas o lugares donde son: lo mismo mandamos en los exidos que los pueblos tienen y poseen, que no se labren para pan". (5)

De ahí, que Escriche haya definido al exido como "El campo o Tierra que está a la salida del lugar, y no se

- (4).- Manuel M. Moreno.- La organización política y social de los aztecas.- México 1981.- Ed. de la Secretaría de la Reforma Agraria .- p. 14
- (5).- Ley I, Título VII de las Leyes de Recopilación, dato tomado de Martha Chávez de Velázquez.- El Derecho Agrario en México.- México 1970.- p. 117

planta ni labra y viene de la palabra latina 'exitus', que significa 'salida' ". (6)

La institución exidal, como era de esperarse, fue introducida en nuestro medio a la manera peninsular, precisamente con la ocasión de la fundación de los nuevos pueblos de indios. Vemos así que una de las principales disposiciones que regulaban dicha fundación disponía que los sitios en que se formaran los Pueblos y Reducciones de Indios debían tener "comodidad de aguas, tierras y montes, entradas y salidas y labranzas y un ejido de una legua de largo, donde los indios puedan tener sus ganados, sin que se revuelvan con otros españoles". (7)

Así pues, el ejido del México colonial designaba una porción de tierra situada a la salida del lugar habitado y que se destinaba al pastoreo del ganado.

Distaba mucho tal ejido del que se configuró en el apogeo de la lucha revolucionaria iniciada en 1910, pues en la Ley de 6 de enero de 1915, en que por primera vez se le

(6).- Joaquín Escriche.- Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia.- Paris 1863.- Librería de Rosa y Bouret.- p. 599

(7).- Martha Chávez.- Ob. cit. .- p. 117

conceptúa, el ejido era la extensión total de tierra que un núcleo de población necesitaba para su subsistencia, en razón de lo cual se incluían en primer lugar las tierras cultivables, no comprendidas en el ejido de origen español.

Este nuevo concepto surgió de la siguiente previsión de la citada Ley Agraria:

"Artículo 3o.- Los pueblos que, necesiéndolos, carezcan de ejidos, o que no pudieron lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos o porque legalmente hubieren sido enajenados, podrán obtener que se les dote del terreno suficiente para reconstituirlos conforme a las necesidades de su población, expropiándose por cuenta del Gobierno Nacional el terreno indispensable para ese efecto, del que se encuentre inmediatamente colindante con los pueblos interesados". (8)

El texto transcrito indica claramente que ya para entonces el ejido era de mayor amplitud y significación que

(8).- Dato tomado de Manuel Fabila.- Cinco Siglos de Legislación Agraria.- México 1941.- p.p. 272-273

el exido hispano, pues comprendía las tierras de cultivo y las demás partes integrantes necesarias para la subsistencia y organización de un centro de población.

3.- LA PROPIEDAD AGRARIA EN LA NUEVA ESPAÑA

Mediante la conquista, el territorio indígena dejó de ser un cúmulo de pequeñas naciones independientes para formar una nueva unidad territorial conocida como la Nueva España, por lo que el origen de la propiedad en la época de la Colonia, lo encuentran algunos autores en la Bula de Alejandro VI y con este fundamento aseveran que la propiedad se organizó desde su inicio en tres clases distintas que son:

- 1.- La propiedad de los colonos españoles
- 2.- La propiedad eclesiástica y,
- 3.- La propiedad de los pueblos de indios. (9)

Historiadores como Zurita nos relatan que los españoles desplazaron a los aborígenes con la velocidad y la premura con que iban extendiendo la conquista; por lo tanto

(9).- Floresgómez González F. y Carvajal Moreno G.-
Nociones de Derecho Positivo Mexicano.- Ed. Porrúa.-
México 1980.- p. 249

las tierras conquistadas pasaron a convertirse en patrimonio de los conquistadores; en este orden de ideas, la distribución de la tierra era prerrogativa del monarca y sus representantes en la Nueva España.

Ahora bien, el origen de la propiedad privada en la Colonia, desconocida entre los pueblos indígenas, fué la entrega de grandes extensiones de tierra a los conquistadores en pago de sus servicios; para ello se utilizaron figuras jurídicas tales como:

A.- La Encomienda, cuyo origen se halla en los repartos de tierras y en los repartimientos de indios hechos por los españoles en plena lucha por la conquista del territorio, ya que esto se hacía en calidad de botín de guerra, como pago de servicios y en proporción a la categoría de los soldados.

La Encomienda también era un instrumento por el cual se encargaba a un cristiano la propagación de la fé entre los gentiles conquistados, pero debido a los intereses creados las encomiendas perdieron su finalidad evangelizadora, convirtiéndose simple y llanamente en propiedad privada, por lo que los encomendados no sólo se

convirtieron prácticamente en esclavos, sino que perdieron sus tierras en favor de los encomenderos.

B.- La Merced Real, que es la repartición de tierras a los conquistadores como pago de sus servicios, como se dijo anteriormente, o bién como estímulo para la colonización. A estos repartos se le llamaron mercedados. La Merced Real servía de igual modo para perfeccionar las posesiones y las titulaciones deficientes.

C.- Composiciones, esta figura jurídica se dió porque tanto los conquistadores como el clero y los demás poseedores se habían excedido en los límites de sus tierras. Para subsanar el desorden en la propiedad de la misma fué dictada en noviembre de 1571, una cédula en la que se ordenaba que todas las tierras que no tuvieran título legal, les fueran restituidas a los monarcas españoles. El arreglo de tales excedentes, se hizo a través de la Composición, que fué el sistema mediante el cuál quien estaba en posesión de tierras, podía adquirirlas de la Corona pagando por ellas cierta cantidad de dinero. Aunque el procedimiento para lograr la composición resultó anti-económico ya que en ocasiones el costo del deslinde era superior al valor de los excedentes, muchos se acogieron a su beneficio.

Junto a estas tres figuras jurídicas que acabamos de analizar y que fueron a mi juicio las más importantes, existieron otras formas de propiedad, tales como las Caballerías, que eran tierras que se asignaban en merced a los soldados de caballería; las Peonías, que eran porciones de terreno que se les entregaban a los soldados de infantería, o la confirmación que fue un procedimiento para regularizar las tierras que carecían de título y así legitimizar a sus poseedores.

En lo que se refiere a la propiedad eclesiástica ésta no podía poseer bienes raíces, pero al margen de esta drástica disposición, por donaciones de particulares y complacencia de las autoridades, adquirió durante este periodo gran número de propiedades urbanas y rústicas con cuyos productos atendía a los gastos del culto y de las instituciones asistenciales que sostenía. (10)

Entre las formas que se dieron para integrar la propiedad eclesiástica, tenemos las Capellanías que

(10).- Mendieta y Núñez Lucio.- Síntesis del Derecho Agrario.- Instituto de Investigaciones Jurídicas.- UNAM.- México 1971.- p. 13

consistían en una finca o derecho en favor de una capilla, que una persona otorgaba para que se celebrara un número determinado de misas en favor de su alma.

En este orden de ideas, conquistadores, colonos y clero obtuvieron las tierras de mejor calidad y en grandes extensiones, naciendo por consiguiente el latifundismo en la Nueva España. Ahora bien, los efectos socio-económicos del latifundismo eclesiástico eran gravísimos, tanto por la sumisión religiosa de las masas campesinas, como porque la propiedad se congelaba, se petrificaba en manos de la Iglesia, sacándola obviamente del comercio y anulando de hecho toda posibilidad de sucesión fuera de ella.

Finalmente, la propiedad de los pueblos de indios fue protegida por la Corona Española y así encontramos que los reyes al enterarse de los abusos que los colonos cometían sobre las personas y propiedades de los indígenas, ordenaron que se les devolviesen las tierras de que hubiesen sido despojados, naciendo así la primera institución de nuestro derecho agrario mexicano: la Restitución de Tierras.

Al mismo tiempo y a través de varias cédulas reales, se les confirmó a los pueblos la posesión de las

tierras que cultivaban y se ordenó que a los cabezas de familia que no tuvieran medios de vida, se les repartieran las superficies necesarias para su sostenimiento, originándose así otras dos instituciones agrarias que son: la "confirmación y titulación de bienes comunales" y la "dotación de tierras". Desafortunadamente, estas disposiciones reales venidas desde España, no fueron cumplidas por los funcionarios de la Nueva España.

Es importante hacer una síntesis esquemática de la estructura de la tenencia y uso de la tierra en esta época, ya que a través de la evolución histórica de la reforma agraria el vocablo "Ejido" cambia no solamente de significación ideológica sino de contenido económico y social, cambiando por lo tanto sus finalidades fundamentales.

Partamos de la hipótesis de que se trataba fundamentalmente de nuevas poblaciones fundadas por los españoles; en el centro tendríamos los terrenos ocupados por el "casco" de la población, llamado también "fundo legal", dentro de éste se sitúan los bienes denominados "propios" o sea los que pertenecían al Ayuntamiento y que constituían su patrimonio; hacia el exterior y a continuación del "fundo legal" estaban las tierras del "ejido", que fue una especie

de corredor donde se construían las eras, los campos de juego y que cuando la población crecía servía para ampliar el "fundo legal". Después, se encontraban los potreros para el ganado del pueblo, conocidos actualmente como dehesas; finalmente estaban las tierras de uso individual, llamadas de "común repartimiento", "parcialidades" y "suertes". Ahora bien, el "fundo legal" se dividía en solares que se adjudicaban a cada vecino y a cada uno de ellos correspondía un lote agrícola o suerte.

4.- LA PROPIEDAD AGRARIA EN LA REFORMA

Entre la Conquista y la Independencia, la propiedad de los núcleos indígenas fue desapareciendo en beneficio de nuevos poseedores. Al terminar la Conquista con la consolidación del régimen independiente, en el aspecto agrario se observa una notable e injusta distribución de la tierra.

Durante el período de la guerra de Independencia se destacaron disposiciones tendientes a resolver la problemática agraria, tales como el decreto del 5 de diciembre de 1810, por el cual se disponía entregar a los indígenas las tierras pertenecientes a sus comunidades, la

Ley Agraria de Don Francisco Maldonado, etc., y así llegamos a la etapa de la Reforma que en el aspecto tierras se inició prácticamente con la Ley de Desamortización de los Bienes de Manos Muertas del 25 de junio de 1856, que puede resumirse de la siguiente manera:

A.- Prohibición de que las corporaciones religiosas y civiles poseyeran bienes raíces, con excepción - tratándose del Clero - de aquellos indispensables al desempeño de sus funciones.

B.- Las propiedades del Clero debían adjudicarse a los arrendatarios calculando su valor por la renta al 6% anual.

C.- En el caso de que los arrendatarios se negaran a adquirir tales inmuebles, éstos quedarían sujetos a denuncia, recibiendo el denunciante la octava parte del valor.

D.- El Clero podía emplear el producto de la venta de sus fincas rústicas y urbanas en acciones de empresas industriales o agrícolas. (11)

(11).- Silva Herzog Jesús.- Breve Historia de la Revolución Mexicana.- Ed. Fondo de Cultura Económica.- México 1973.- p. 12

Como nos podemos dar cuenta, esta Ley no pretendía despojar al Clero de su cuantiosa fortuna, sino Únicamente poner en movimiento la riqueza estancada del país, ya que les daba la opción, de acuerdo con su artículo 26, de invertir el producto de sus ventas en acciones de empresas de diversa índole; sin embargo, afortunadamente para el país el Clero al sentirse directamente atacado en su patrimonio dispuso que no se acatara la prerrogativa del artículo en cuestión, ya que de haberlo hecho, es de suponerse que con el paso de los años hubiera incrementado considerablemente sus capitales, creando a la Nación un problema de consecuencias más graves.

Es importante destacar también que uno de los fines de la Ley en cita, que posteriormente fue elevada a rango constitucional en 1857, fué constituir la pequeña propiedad. Sin embargo, en realidad se consiguió lo contrario por las siguientes circunstancias:

a).- Su propio artículo tercero definió bajo el nombre de corporaciones en general a todo establecimiento o fundación que tuviera el carácter de duración perpetua o indefinida, por lo que fué interpretado en perjuicio de las comunidades agrarias, ya que eran consideradas con ese carácter y cuyos bienes administrados por los Ayuntamientos

caían bajo el ámbito de acción de esta Ley.

b).- Los arrendatarios no pudieron o no se atrevieron a adjudicarse las propiedades del Clero, ya fuera porque no tenían el dinero suficiente para pagar todos los gastos inherentes a la adjudicación, o bien porque su propia ignorancia los orilló a creer en las sanciones de orden espiritual, como la excomunión que la Iglesia manejó tan hábilmente.

Como podemos observar, la Ley de Desamortización y el Artículo 27 de la Constitución de 1857, en lugar de resolver el problema de la tenencia de la tierra, estimularon la formación de grandes latifundios, ya que las propiedades rústicas y urbanas fueron a parar a manos de hacendados y de personajes ricos, que vinieron a aumentar sus riquezas.

Ante esta situación, el gobierno liberal de Benito Juárez se vió obligado a expedir el 12 de julio de 1859, una nueva Ley nacionalizando todos los bienes del Clero. En el Artículo I de este Ordenamiento se dice que entran al dominio de la Nación todos los bienes de la Iglesia administrados por sus miembros con diversos títulos, sea cual fuere la clase de predio, derechos y acciones en que consistan, su nombre y

aplicación. (12)

Con fecha 20 de julio de 1863, el gobierno de Juárez expidió una Ley sobre ocupación y enajenación de terrenos baldíos, concediendo a todos los habitantes del país el derecho a denunciar y a adquirir una extensión de tierra hasta de 2,500 hectáreas como máximo, "con excepción de los naturales de las naciones limítrofes de la República y de los naturalizados en ellas". (13)

Lo anterior abrió la puerta para que el problema agrario se agravara, ya que al amparo de la Ley de Colonización de 1875, se organizaron en el país varias compañías denominadas deslindadoras, mismas que aparte de las atribuciones específicas conferidas por esta ley, hicieron valer los Artículos 2, 8, y 9 de la Ley de Terrenos Baldíos de 1863, los cuales dieron como resultado la creación de facultades amplísimas, para que dichas compañías se dedicaran a escrutar los límites y a revisar los títulos en todas las propiedades que les parecían deseables con el objeto de apoderarse de las tierras que se declaraban baldías.

(12).- Silva Herzog Jesús.- El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria.- Ed. Fondo de Cultura Económica.- México 1974.- p. 92

(13).- Ob. cit. p. 92

El efecto de esta ley de 1863, según Wistano Luis Orozco, fué el de poner en duda la validez de la mayoría de los títulos de tierras en México. Terrenos Baldíos llegó a significar no tierras desocupadas, sino más bien sin títulos. Además la carga de la prueba le correspondía al poseedor de la tierra, más que al denunciante. (14)

En efecto, la definición de terrenos baldíos que dió la ley en cuestión, fué muy importante ya que las leyes anteriores no establecían lo que era un baldío y por lo tanto el concepto iba desde el simple sinónimo de terreno eriazó, hasta el concepto estricto de terreno no amparado por un título primordial, y con esta argumentación lo que sucedió fué que la mayoría de los pueblos fueron despojados de sus tierras, mismas que fueron vendidas a los grandes terratenientes.

(14).- L. Hamon James y R. Niblo Stephen.- Precursores de la Revolución Agraria en México.- Ed. Septentas.- México 1975.- p. 48 y 49

5.- LA REVOLUCION MEXICANA

A.- LA LEY DEL 6 DE ENERO DE 1915

En este estado de cosas, llegamos al México prerrevolucionario bajo el régimen de Porfirio Díaz, en el cual la industria se desarrolló en forma prodigiosa, como la metalúrgica y la textil, que se dieron en gran escala; pero que en el renglón que nos interesa, o sea el campo, éste se encontraba en visperas de la revolución dominado por los grandes terratenientes.

Lo anterior es comprensible, dado que bajo el Porfirismo las compañías deslindadoras se dieron vuelo despojando a los pueblos indígenas, con la protección del gobierno, como sucedió con la Tribu Yaqui, en Sonora, cuyos terrenos fueron entregados a la Compañía Richardson.

De tal suerte que para 1910 la situación rural del país era verdaderamente caótica, y en este contexto, se inicia el movimiento revolucionario con el Plan de San Luis, encabezado por Don Francisco I. Madero. Pero lo curioso de este Plan fué que era eminentemente político y se refería a la sucesión presidencial. Sin embargo en su artículo tercero

establecía que se devolverían a los pequeños propietarios las tierras de que hubiesen sido despojados injustamente.

La interpretación de este artículo entre las masas campesinas, fué lo que determinó el éxito inmediato del movimiento iniciado por Madero, ya que se pensó que al triunfo de la revolución Maderista se repartirían tierras a quienes las necesitasen, lo que motivó que los campesinos ignorantes y desposeídos se lanzaran a la guerra civil en pos de un pedazo de tierra.

La evidencia de lo anterior lo encontramos en el hecho de que al ser derrocado Díaz, y ante el incumplimiento del artículo citado anteriormente, el País en lugar de pacificarse se vió nuevamente agitado por un movimiento revolucionario de carácter netamente agrarista, de Emiliano Zapata, bajo la bandera del Plan de Ayala, en el que se indica la restitución de tierras a los pueblos.

Ahora bien, después de todas las vicisitudes del movimiento revolucionario que no tiene caso mencionar por no ser materia de este trabajo, llegamos a la Ley del 6 de enero de 1915, y para analizar la misma, es necesario que se vea la ideología agrarista de Luis Cabrera dado que fué su autor y

que es con la que, de hecho, se inicia la Reforma Agraria, elevándose posteriormente a rango constitucional.

Para Cabrera no había un problema agrario único, sino muchos problemas agrarios y se necesitaban para su resolución muchas leyes agrarias. Lo más trascendental para él era lograr la libertad de los pueblos de la presión económica y política que sobre los mismos ejercían las haciendas, entre cuyos linderos se encontraban como prisioneros los poblados proletarios. Para ello era necesario pensar en la reconstrucción de los ejidos, procurando que éstos quedaran inalienables, tomando las tierras de donde la hubiese, de las grandes propiedades circunvecinas, por cualquier medio que fuera. (15)

Luis Cabrera tomó sus ideas agrarias de Molina Enriquez pero dándole una aplicación de acuerdo a su experiencia personal, y por lo tanto la reconstitución de los ejidos podía hacerse por medios más efectivos y radicales que los propuestos por Molina Enriquez.

(15).- Meyer Eugenia.- Luis Cabrera: Teórico y Critico de la Revolución.- Ed. Septentas 48.- México 1972.- p. 40

Como quedó asentado anteriormente, la Ley del 6 de enero de 1915, fue con la que de hecho se inició la Reforma Agraria, y la podemos resumir de la siguiente manera:

a).- Declara la nulidad de las enajenaciones de tierras comunales de los indigenas, de las composiciones, de las ventas, de las concesiones y de los deslindes realizados en contravención a la Ley del 25 de junio de 1856, ordenando la restitución de tierras en favor de los pueblos que hubiesen sido despojados de ellas y la dotación a los que no siéndoles posible probar el despojo, las necesiten para el sostenimiento de sus habitantes.

b).- Crea una Comisión Nacional Agraria, una Comisión Local Agraria en cada Estado o Territorio y los Comités Particulares Ejecutivos que se necesiten, para ejecutar las acciones anteriores.

c).- Faculta a los jefes militares, previamente autorizados, para dotar o restituir ejidos, en calidad de provisionales, a los pueblos solicitantes.

Según apreciaciones del maestro Silva Herzog, esta Ley tuvo razones políticas, ya que, por un lado, había que

atraerse al constitucionalismo a la masa campesina del Centro y del Norte del País, para combatir con éxito contra la División del Norte al mando de Villa, y por el otro, había que tener a la mano una ley agraria frente al Plan de Ayala, con el propósito de quitarle a Zapata el monopolio del ideal agrarista. (16)

B.- EL ARTICULO 27 DE LA CONSTITUCION DE 1917

Así como para analizar la Ley del 6 de enero de 1915, hicimos en forma panorámica un estudio de la ideología de Luis Cabrera, por haber sido su autor; también es preciso que plasmemos la ideología agrarista de Andrés Molina Enriquez, por haber colaborado como consejero especial en el Comité que redactó el artículo 27 Constitucional.

En términos generales, Molina Enriquez creía que tendría que haber una división forzosa de las grandes haciendas, pero que en algunos casos los hacendados podían ser inducidos a vender sus tierras, aún cuando se daba cuenta que esto sería difícil, debido a la facilidad con la que los

(16).- Silva Herzog Jesús.- El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria.- Ed. Fondo de Cultura Económica.- México 1974.- p. 237

propietarios habían podido ocultar el valor real de sus propiedades. Por otra parte, para evitar que haciendas vecinas se aprovecharan de tales ventas y así aumentar sus posesiones, el autor estableció que sólo habría que cuidar que los fraccionamientos se hicieran en porciones que no excedieran de cierto límite de tamaño y que no pudieran ser adquiridos por los propietarios colindantes; sin embargo admitió que la venta voluntaria de tierras no era la solución al problema agrario.

Para Molina Enríquez el aspecto más importante de la reforma agraria era proporcionarle tierras a los mestizos, y a su vez ésta evitaría los males relativos a propiedades extremadamente grandes o pequeñas, debiendo hacerse lo necesario para la formación de parcelas privadas de tamaño medio.

Ahora bien, el Artículo 27 de la Constitución es la base jurídica de nuestra Reforma Agraria, pues aún y cuando esa reforma haya comenzado con la Ley del 6 de enero de 1915, al entrar en vigor la Carta Magna que nos rige, ésta es su único fundamento y para legalizar los repartos de tierras hechos con apoyo a dicha ley, el artículo 27 en cuestión estableció que ésta formara parte del mismo.

Desde esta perspectiva agraria, encontramos en el artículo 27 Constitucional cinco normas que actuando complementariamente entre si nos dan las características de nuestro sistema agrario, y que son:

a).- Intervención constante del Estado en la reglamentación de la propiedad, en todas sus formas, para imprimirle los cambios y adaptaciones más adecuadas a la satisfacción de las necesidades colectivas,

b).- Dotación de tierras y aguas a los núcleos de población que carezcan de ellas,

c).- Promoción y garantía a la auténtica pequeña propiedad,

d).- Limitación de la propiedad agrícola respecto a su extensión topográfica y fraccionamientos de los latifundios, y

e).- Creación de nuevos centros de población en beneficio de los campesinos sin tierras.

Lo anterior nos dá a la vez el contenido del artículo en estudio en materia agraria, dado que al intervenir el Estado libremente en la reglamentación de la propiedad, constituye la propiedad privada y autoriza las expropiaciones por causa de utilidad pública mediante indemnización, lo cual es novedoso ya que la palabra "mediante" significa que la indemnización debe existir, pero puede ser previa, simultánea o posterior al acto expropiatorio.

Al mismo tiempo que crea la propiedad privada, le imprime a ésta una función social, ya que el propietario no puede usar el bién en perjuicio de los demás, debiendo usarlo en la forma de mayor beneficio para la colectividad, restringiendo por ende el derecho absoluto sobre el bién como en el Derecho Romano.

Al hablar el artículo 27 Constitucional del derecho que tiene la nación de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, debemos entender por modalidades, "el modo de ser o de manifestarse el derecho

de propiedad". (17)

Como consecuencia de estas modalidades, el multicitado artículo 27 establece la "dotación de tierras y aguas" a los núcleos de población que carezcan de ellas, o que las que posean no sean suficientes para satisfacer sus necesidades, la "restitución de tierras" a los núcleos de población que hayan sido despojados injustamente y ordena el fraccionamiento de latifundios y la creación de nuevos centros de población agrícola; instituciones que serán objeto específico de estudio en este mismo capítulo.

Una síntesis de los aspectos socio-económicos más importantes del artículo 27 Constitucional, son los siguientes:

- a.- Rige la propiedad, tanto de la Nación como de los particulares,

- b.- Establece las bases de la redistribución de la tierra y de la riqueza pública,

(17).- Mendieta y Nuñez Lucio.- Síntesis del Derecho Agrario Mexicano.- Instituto de Investigaciones Jurídicas.- UNAM.- México 1971.- p. 21

c.- Constituye el apoyo constitucional de la política demográfica, en su aspecto básico de redistribución de la población rural excedente,

d.- Incluye disposiciones para la conservación de los recursos naturales,

e.- Establece el dominio de la Nación sobre los minerales, petróleo, sustancias radioactivas, etc.,

f.- Fija las bases para la política de conservación y explotación de los recursos naturales no renovables mencionados,

g.- Finca el dominio de la Nación respecto a todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas.

II.- REGIMEN AGRARIO ACTUAL

1.- DIVERSAS FORMAS DE TENENCIA DE LA TIERRA

La Ley del 6 de enero de 1915, expedida por Venustiano Carranza, es uno de los antecedentes del artículo 27 Constitucional, como quedó demostrado en el inciso anterior, y base de la reforma agraria, contempla los tres tipos de tenencia de la tierra. Estas instituciones son la síntesis de las corrientes ideológicas que campearon en el movimiento armado en todo el país.

A.- LA PEQUEÑA PROPIEDAD

La pequeña propiedad ya existía desde antes de la Revolución de 1910, como contraofensiva a la gran propiedad formada desde la conquista y cuya persistencia habría de prolongarse hasta el periodo revolucionario. Los movimientos políticos que se sucedieron uno tras de otro estuvieron encaminados a lograr la división de esa gran propiedad territorial y a la creación de pequeñas propiedades.

A raíz de la reforma agraria la pequeña propiedad adquirió un sello peculiar al rodeársele de una serie de

garantías como la de propugnar su propio desarrollo y su conservación por mandato constitucional.

Así tenemos que a mediados del siglo XIX, se impulsó la formación de las pequeñas propiedades rurales a un a costa de las propiedades comunales de los pueblos indígenas, que por las malas interpretaciones de las leyes de desamortización de los bienes del clero, trajo como consecuencia el desmoronamiento de la propiedad comunal.

Lo que se pretendió fué crear un numeroso cuerpo de pequeños propietarios para contrarrestar el poder económico, político y social de la gran propiedad. Sin embargo no se hizo nada para garantizar su existencia ni para fomentar su desarrollo, lo que motivó que el problema agrario siguiera desenvolviéndose en torno de la pugna irreconciliable entre latifundistas y pequeños propietarios, con claro predominio de los primeros y dificultades más acentuadas en los segundos.

Al triunfo de la Revolución armada y al promulgarse la Constitución de 1917, se facultó al Estado para intervenir en la destrucción de la estructura económica semifeudal del régimen prerrevolucionario, surgiendo la creación de la pequeña propiedad del fraccionamiento de los latifundios.

Partiendo de este hecho, nuestra Constitución estima que la pequeña propiedad no puede ser afectada en ningún caso, ya que atiende a los fines económicos y sociales para los cuales fue creada: dar lugar a la formación de una clase media rural, satisfacer las necesidades de una familia de esa clase y realizar la transformación de la economía agraria de México.

Así pues la protección jurídica a la pequeña propiedad está en relación a su misión económica y social consistente en producir satisfactores para la alimentación; esto es, sólo se respeta la pequeña propiedad agrícola o ganadera cuando está en plena explotación.

En efecto, el artículo 27 Constitucional, después de ordenar en su fracción XV, que no se podrá afectar en ningún caso la pequeña propiedad agrícola o ganadera en explotación, sin incurrir en responsabilidad por violaciones a la Constitución, pasa a definirla en cuanto a su extensión, de tal suerte que esta es:

"Se considera pequeña propiedad agrícola la extensión que no exceda de cien hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras, en

explotación. La equivalencia se computará como sigue: una hectárea de riego por dos de temporal; por cuatro de agostadero de buena calidad y por ocho de monte o de agostadero en terrenos áridos".

Así mismo, se considera pequeña propiedad, las superficies que no excedan de doscientas hectáreas en terrenos de temporal o de agostadero susceptibles de cultivo y las extensiones de ciento cincuenta hectáreas cuando las tierras se dediquen al cultivo de algodón, si reciben riego de alguna avenida fluvial o por bombeo.

Cabe concluir diciendo que desde el punto de vista de la fracción XV del Artículo 27 Constitucional y 249 de la Ley Federal de Reforma Agraria, la pequeña propiedad es una garantía individual y, como tal, es el único límite que se opone a la acción dotatoria de los pueblos que carecen de tierras.

B.- LA PROPIEDAD EJIDAL

La reforma agraria constituye la síntesis de nuestros problemas ancestrales y actuales. Es por eso que al promulgarse la Constitución de 1917, su artículo 27 abrigó al

ejido como institución fundamental dentro del sistema de tenencia de la tierra, ya que fué la conquista revolucionaria más importante para la vida del campesino.

En la actualidad, por disposición del artículo 27 Constitucional y los relativos de la Ley Federal de Reforma Agraria, el ejido está constituido por las tierras y aguas dotadas a las núcleos de población y en su conjunto, es una propiedad permanente e intransferible de un cierto grupo de campesinos habitantes de un poblado.

Ahora bien, las tierras ejidales pueden parcelarse y transferirse a los campesinos en lo individual, sin que dicha transferencia implique que la tierra salga del dominio primario del núcleo de población, por lo que es conveniente precisar que en el ejido coexisten tres derechos que son:

- a) el dominio originario de la Nación
- b) la propiedad del núcleo de población, y
- c) la posesión condicional para el usufructo del ejidatario.

Quizás en ninguna otra forma de propiedad encontramos tan profundamente matizadas las funciones

sociales como en este tipo de propiedad. En efecto, los artículos 220 y 223 de la Ley Federal de Reforma Agraria, determinan el patrimonio del ejido y establecen que en la dotación de tierras, para la constitución del mismo, se deben dar:

- a) Tierras de cultivo o cultivables,
- b) Terrenos de agostadero, de monte o de cualquier otra clase distinta a las de labor, para satisfacer las necesidades colectivas del núcleo de población de que se trate,
- c) La superficie necesaria para la zona de urbanización,
- d) La parcela escolar, y
- e) La superficie necesaria para el establecimiento de la unidad agrícola industrial para la mujer.

El ejido empezó siendo una base económica de la comunidad para liberar a los peones de las haciendas y transformarlos en dueños de su propio esfuerzo, esto es, un apoyo para el sostenimiento de las familias campesinas; el primer concepto económico del ejido, que venía sustentándose desde la Ley del 6 de enero de 1915, es transformado por el General Lázaro Cárdenas para ser concebido como un centro de

producción agrícola y ganadera.

Posteriormente, al ejido se le ubica como una unidad económica de productos diversificados incluyendo los industriales, de ese modo se le dá el carácter de centro de nuevas fuerzas productivas para incrementar la economía de la Nación. Actualmente y ya bajo la vigencia de la Ley Federal de Reforma Agraria, al ejido se le encuadra dentro de una realidad económica y social que permite al sector campesino integrarse a una mayor perspectiva económica.

Además y quizás inspirado en el altepetlalli, cuyas tierras eran comunales en su aprovechamiento, se instituye por primera vez el ejido colectivo, como se dispone en los artículos 130 y 143 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

De igual forma encontramos en el último párrafo del artículo 241 de la disposición que se cita, la dotación individual o unidades individuales de dotación ejidal, para el posible caso en que exista una superficie menor a la que se requiera para dotar o ampliar a un núcleo agrario o establecer un nuevo centro de población.

Finalmente, se ha puesto de relieve que el ejido

descrito por el artículo 27 Constitucional, tiene una caracterización jurídica muy evolucionada, si bien conviene recordar que no se ha formulado por la doctrina una noción nítida de lo que es el ejido, pues unos autores lo definen nada más en función de las tierras, bosques y aguas objeto de la dotación correspondiente; otros, en cambio, junto a estos elementos patrimoniales, toman en cuenta los personales o al poblado que formula la solicitud de dotación, es decir, lo catalogan como una Institución especial, al lado de la propiedad de las comunidades. En todo caso, se admite por todos que tanto dichos elementos patrimoniales como el elemento humano, el régimen de propiedad bajo el cual se inscribe y los demás elementos de su organización y funcionamiento son indispensables para el cabal entendimiento o comprensión del ejido moderno mexicano. (18)

C.- LA PROPIEDAD COMUNAL

Las comunidades agrarias, muy arraigadas en el medio indígena de México, fueron recogidas en el párrafo X del original Artículo 27 Constitucional, al prevenir lo siguiente:

(18).- José Barragán Barragán.- "Ejido", en Diccionario Jurídico Mexicano.- México 1983.- UNAM.- Tomo IV.- p. 31-32

"Los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común de las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les hayan restituido o restituyeren, conforme a la Ley del 6 de enero de 1915".

Pero al principio de los años treintas, dicho artículo se reformó, y desde entonces la referencia a las comunidades quedó más reducida en el aspecto esencial:

"VII.- Los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les hayan restituido o restituyeren..."

La existencia de esta tercera forma de propiedad de la tierra obedece a razones tradicionales. Nuestra legislación vigente otorga, según el artículo 364 de la Ley Federal de Reforma Agraria, las mismas características de su antiguo concepto primitivo al reconocer la propiedad

comunal para uso libre individual.

Recordemos que antes de la Conquista la organización de nuestros antepasados descansaba en la forma de propiedad comunal intransferible, a no ser que se hiciera por herencia de las familias que la usufructuaban.

Esta propiedad comunal de los pueblos, como ya vimos, estaba representada por el Calpulli, o sea la propiedad perteneciente a los barrios. Si bien es cierto que esta propiedad era comunal, no lo era así el goce de la tierra que antes y después de la conquista fué para usufructo de cada comunero en particular.

El Artículo 27 de la Constitución establece la restitución de sus tierras a los pueblos que guardaban la forma comunal y que fueron despojados desde tiempos de la Colonia, al establecer en su fracción VII, que para efectos de su análisis vuelve a transcribirse, lo siguiente: Los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les haya restituido o restituyeren.

Como consecuencia de lo anterior, es muy importante diferenciar entre la propiedad comunal de hecho y la propiedad comunal de derecho, ya que en las primeras el presupuesto básico de la acción es la posesión desde tiempo inmemorial, o sea que su derecho de propiedad no dimana de título alguno, sino de la posesión misma y lo que es más, no se les restituye propiedad alguna, simplemente se les confirma y titula la superficie que tienen en posesión.

El problema estriba en las comunidades de derecho ya que éstas en su mayoría no cuentan con la posesión, de tal suerte que tienen que solicitar les sea restituida su propiedad, para lo cual tienen que acreditar su derecho con título o cédula real auténtico de la época de la Colonia; pero lo más grave es que la carga de la prueba le corresponde al núcleo comunal en virtud de que tiene que demostrar la fecha y forma de despojo, lo que en la actualidad es prácticamente imposible.

Lo anterior es factor determinante para que a pesar de la protección constitucional y de las leyes emanadas de ella, las comunidades sean uno de los sectores sociales más atrasados del país y que su propiedad comunal no haya podido ser salvaguardada de los abusos de elementos que se

aprovechan de su ignorancia para arrebatárles su derecho.

D.- NUEVOS CENTROS DE POBLACION EJIDAL

Precisado ya el concepto de los ejidos y las comunidades, solo resta referirse a los nuevos centros de población.

La creación de los nuevos centros de población procede cuando las necesidades del grupo capacitado para constituirlo no puedan satisfacerse por los procedimientos de restitución, dotación o ampliación de ejidos o de acomodo en otros ejidos. Estos centros se constituyen con tierras que por su calidad aseguren rendimientos suficientes para satisfacer las necesidades de sus componentes. La extensión de los terrenos de las diversas calidades que deban corresponderles se determinan de acuerdo con los artículos 220 y 225 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

Es importante señalar que la misma Ley declara de interés público la elaboración y ejecución de planes regionales para la creación de nuevos centros de población. Las dependencias gubernamentales competentes deberán colaborar para el mayor logro de dichos planes a fin de que

todo nuevo centro de población que se constituya pueda contar con las obras de infraestructura económica y la asistencia técnica y social necesarias para su sostenimiento y desarrollo (Artículo 244 a 248).

Con todo tino comenta Martha Chávez que como colonizar es poblar racionalmente al país, se requiere de planes y coordinación gubernamental para tal efecto, a lo que agrega que como lo que mayoritariamente queda por repartir en nuestra Reforma Agraria son tierras despobladas de las que tendrán que constituirse nuevos centros de población, se declaran de interés público los planes regionales para el establecimiento de los mencionados nuevos centros. (19)

2.- PROPIEDAD DE LOS BIENES EJIDALES Y COMUNALES

El régimen de propiedad de las tierras y aguas que obtienen los pueblos por dotación o restitución, abarca dos clases de derechos: Los de núcleos de población y los de los individuos beneficiados con aquéllas.

(19).- Martha Chávez.- Ley Federal de Reforma Agraria Comentada.- México 1980.- Ed. Porrúa, S. A.- p. 217-218

Respecto a la propiedad de los núcleos de población tenemos que en esta clase de propiedad agraria, la Ley de la Materia consigna numerosos lineamientos, entre los cuales los principales son los siguientes:

A.- A partir de la publicación de la resolución presidencial en el Diario Oficial de la Federación, el núcleo de población ejidal es propietario de las tierras y bienes que en la misma se señala con las modalidades y regulaciones que la propia Ley establece. La ejecución de la resolución presidencial otorga al ejido propietario el carácter de poseedor, o se lo confirma si el núcleo disfrutaba de una posesión provisional (Artículo 51),

B.- Los derechos que sobre bienes agrarios adquieren los núcleos de población, serán inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransferibles y por lo tanto no podrán, en ningún caso ni en forma alguna, enajenarse, cederse, transmitirse, arrendarse, hipotecarse o gravarse, en todo o en parte, de suerte que serán inexistentes las operaciones, actos o contratos que se hayan ejecutado o que se pretendan llevar a cabo en contravención a tales limitaciones.

C.- Las tierras cultivables que de acuerdo con la Ley puedan ser objeto de adjudicación individual entre los miembros del ejido, en ningún momento dejarán de ser propiedad del núcleo de población ejidal. El aprovechamiento individual, cuando exista, terminará al resolverse; de acuerdo con la Ley, que la explotación debe ser colectiva en beneficio de todos los integrantes del ejido y renacerá cuando ésta termine,

D.- Las unidades de dotación y solares que hayan pertenecido a ejidatarios y resulten vacantes por ausencia de herederos o sucesor legal, quedarán a disposición del núcleo de población correspondiente,

E.- Corresponde a los ejidos y comunidades el derecho al uso y aprovechamiento de las aguas destinadas al riego de sus tierras, y

F.- Los anteriores lineamientos son aplicables a los bienes que pertenecen a los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, así como a los bienes pertenecientes a los nuevos centros de población agrícola (Artículos 52 y sigs.).

Es importante destacar un proceso de conversión agrario consistente en la transformación de comunidades en ejidos. Ello sucede cuando las comunidades que hayan obtenido el reconocimiento de sus derechos de propiedad sobre tierras, bosques o aguas, opten por el régimen ejidal, pues sus bienes se deslindarán y, si lo solicitan y resulta conveniente, se crearán y asignarán unidades individuales de dotación (Artículo 61).

Dadas las aludidas características de la propiedad de los núcleos de población (inalienabilidad, etc.), se observa que el Estado ejerce una tutela muy completa sobre dichos núcleos - especialmente a través de la Secretaría de la Reforma Agraria - misma tutela que hace concluir al maestro Mendieta y Nuñez que los núcleos de población tienen un derecho precario de posesión sobre los bienes ejidales y que, en último análisis, pertenecen al Estado. (20)

En relación a los Derechos Individuales, o sea los derechos de los individuos capacitados para obtener tierras en dotación, pueden clasificarse en dos clases:

(20).- Mendieta y Nuñez .- El Problema Agrario de México .- Ed. Porrúa; México 1966.- pag. 347.

derechos proporcionales y derechos concretos. Los primeros son los que corresponden sobre la totalidad del ejido antes de que sea fraccionado y sobre los bienes indivisibles, como son los montes, pastos, etc., y los segundos recaen precisamente en la parcela o unidad de dotación asignada a cada uno cuando se lleva a cabo el fraccionamiento, pues una vez efectuado éste las parcelas pasan a ser propiedad de los beneficiados, si bien en esa especial forma de propiedad (inalienabilidad, etc.), que mucho dista de la propiedad privada clásica, y que puede considerarse como "sui generis" o peculiar de nuestras instituciones ejidales.

Los derechos individuales se acreditan con un certificado de derechos agrarios y, repetimos, están impuestos por limitaciones, toda vez que el artículo 75 de la Ley previene que "Los derechos del ejidatario sobre la unidad de dotación y, en general, los que le correspondan sobre los bienes del ejido a que pertenezca, serán inembargables, inalienables y no podrán gravarse por ningún concepto. Son inexistentes los actos que se realicen en contravención de este precepto". Es pues, repetible aquí lo afirmado por Mendieta y Núñez al hablar de la propiedad de los núcleos de población, pues tratándose de derechos individuales también es ostensible la tutela del Estado y es presumible que éste

sea el titular del derecho de propiedad sobre esos bienes de usufructo individual.

Quizás constituye una excepción a esa regla del derecho estatal, la situación relativa a la zona de urbanización, pues previene el Artículo 93 lo siguiente:

"Todo ejidatario tiene derecho a recibir gratuitamente, como patrimonio familiar, un solar en la zona de urbanización cuya asignación se hará por sorteo. La extensión del solar se determinará atendiendo a las características, usos y costumbres de la región para el establecimiento del hogar campesino; pero en ningún caso excederá de 2,500 metros cuadrados. Los solares excedentes podrán ser arrendados o enajenados a personas que deseen avencindarse pero en ningún caso se les permitirá adquirir derechos sobre más de un solar y deberán ser mexicanos, dedicarse a ocupación útil a la comunidad y estarán obligados a contribuir para la realización de obras de beneficio social en favor de la comunidad".

"El ejidatario o avencindado a quien se haya

asignado un solar en la zona de urbanización y lo pierda o lo enajene, no tendrá derecho a que se le adjudique otro".

En este supuesto de venta de solares excedentes, exclusiva para sujetos no pertenecientes al ejido, si parecen reunirse los caracteres de la propiedad individual clásica, aún con la limitación de las especiales condiciones personales que ha de reunir el adquirente, consistentes en la nacionalidad, ocupación y disposición de contribución a obras de beneficio social de la comunidad.

III.- EXPLOTACION DE LOS RECURSOS PROPIEDAD DE LOS EJIDOS Y COMUNIDADES

Después de haber analizado las diferentes formas de tenencia de la tierra, así como los derechos inherentes a los núcleos de población y a los ejidatarios o comuneros individualmente considerados, pasaremos a analizar la explotación de sus recursos.

Para ello, debemos recordar que en 1917, respecto a la propiedad rural, el objetivo básico era combatir el latifundismo, por ser éste no sólo un sistema injusto de propiedad, y por ello fundamento de la desigualdad económica y social de los mexicanos, sino también un sistema retrógrado, antieconómico y que desperdicia la riqueza potencial del campo de México. En este tenor, tenemos que la Constitución de 1917 crea otro sistema de propiedad mediante el cual se pretende una mejor distribución de la riqueza y un mejor desarrollo económico del país.

Sin embargo, desde que fue promulgado el artículo 27 Constitucional hasta la fecha, la estructura económica, política y social del país evolucionó sustancialmente, alcanzándose poco a poco los propósitos

iniciales de dicho artículo con el devenir de los años, y con ello entraron en juego nuevos elementos de juicio, determinados éstos por las diversas exigencias que el país encontró en su desarrollo y que son consecuencia de su evolución.

El ejido empezó siendo una base económica de la comunidad para liberar a los peones de la hacienda y a transformarlos en dueños de su propio esfuerzo; esto es, un apoyo para el sostenimiento de las familias campesinas. Sin embargo, la función social del ejido fue evolucionando de acuerdo con las exigencias y necesidades económicas de la vida del campo.

El primer concepto económico del ejido, que venía sustentándose desde la Ley del 6 de enero de 1915, es transformado por el General Lázaro Cárdenas para ser concebido como un centro de producción agrícola y ganadera. Es en esos años cuando se logra un cierto equilibrio en la economía agraria, sobre la base de un proceso de reforma agraria que tuvo como efecto principal la fijación de una gran fuerza de trabajo a la tierra, fuerza de trabajo que no podía ser absorbida productivamente por otros sectores no agrícolas de la economía.

Las reformas socio-políticas y económicas de los años treinta, dieron al sector agrario una estabilidad notable, lo que trajo como resultado que en el periodo inmediato posterior se diera un extraordinario y acelerado proceso de acumulación de capital; la tasa de crecimiento anual del producto agrario entre 1940 y 1945 alcanzó el 3.5% y entre 1945 y 1956 el producto agrícola subió la asombrosa tasa del 6.9% anual. (21)

No obstante lo señalado, la economía agraria mexicana sufrió una crisis hacia su interior que comenzó a ser clara a partir de 1956, cuando las tasas de crecimiento agrícola bajaron bruscamente al 2.5% anual, de tal suerte que el proceso de destrucción de la economía campesina se manifestó con varios síntomas, tales como el desencadenamiento de un acelerado y desbocado proceso de proletarianización, que se originó al aumentar el número de campesinos sin tierra y tener que recurrir éstos, como fuente principal de sustento, al trabajo asalariado, emigrando principalmente a las ciudades y creando con esto un serio problema, ya que los sectores económicos urbanos fueron incapaces de absorber a la población expulsada del campo.

(21).- Revista del México Agrario.- Año IX.- No. 6.- Ed. Campesina.- p. 12

Por otra parte, las capas de campesinos medios se hicieron cada vez más delgadas y su creciente ineficacia provocó que no pudieran competir con las unidades de producción modernas.

En el periodo presidencialista del Lic. Adolfo López Mateos, se habla ya de que la justicia social para el pueblo deberá encauzarse principalmente dentro de la Reforma Agraria y de un desarrollo económico equilibrado, y para lograr lo anterior el solo reparto de tierras y fraccionamiento de latifundios no resulta suficiente, porque no garantiza la plena realización de los objetivos que persigue la justicia social. Esta debe lograrse en la superación de la propia Reforma Agraria, significando, por ende, el advenimiento de una nueva concepción, que es la de la Reforma Agraria Integral. El término aludido marca no solamente una superación histórica, sino también una evolución en contenido ideológico, social y económico.

Ya para entonces se hablaba de que la Reforma Agraria a secas, la simple entrega de la tierra a los campesinos, no resolvía el problema en toda su complejidad. Junto con la tierra debían proporcionarse a los campesinos los recursos financieros, los técnicos, la organización adecuada, la seguridad en la cosecha, en los precios de

venta, etc.

Actualmente al ejido se le concibe como una unidad económica de productos diversificados, incluyendo los industriales, dándole de este modo el carácter de centro de nuevas fuerzas productivas para incrementar la economía de la Nación, encuadrando al ejido dentro de una realidad económica y social que permita al sector campesino integrarse en una mejor perspectiva a la vida económica del país.

La promulgación de la Ley Federal de Reforma Agraria significó el principio de un nuevo trato a las masas rurales. El campesino comenzó a ser visto como un importante agente de producción no sólo agropecuaria sino también artesanal y de industrias de transformación. A partir de la Ley quedó de manifiesto que la etapa moderna de la Reforma Agraria Mexicana debía centrarse en la integración del hombre del campo a los programas centrales de producción industrial.

La organización de unidades ejidales y comunales dedicadas a la explotación colectiva de los bosques o de los recursos ganaderos, constituyó un acierto desde el principio. Sobre el mismo camino se fomentaron otras formas de explotación integral de los recursos del ejido y de la

comunidad, que poco a poco alcanzaron también éxito. Así surgieron las unidades de aprovechamiento colectivo de riquezas apenas tocadas, como las de recursos no renovables, tales como la minería, la de explotación de atractivos turísticos, pesqueros, frutícolas, etc. En este renglón, es pertinente destacar que la existencia de importantes recursos naturales renovables y no renovables hizo permisible la concepción de programas económicos de mayor alcance en favor de ejidos con escasos recursos agrícolas.

En este contexto, el antiguo concepto de justicia fue enriquecido por la moderna concepción de justicia social que de manera práctica podría explicarse como la acción coordinada del gobierno y la colectividad, a fin de lograr oportunidades iguales y efectivas para cada uno de los individuos, que les permitan realizar una vida mejor con el desenvolvimiento integral de sus facultades innatas.

En este marco de referencia de la evolución socio-económica de los recursos ejidales y comunales, podemos afirmar que las formas tradicionales de explotación son :

A.- La Explotación Agrícola.- Como su nombre lo indica, las tierras dotadas son destinadas de modo principal

o exclusiva al cultivo, y como ya quedó asentado en párrafos anteriores, tuvo su periodo de auge entre 1945 y 1956. El fundamento legal lo encontramos en el artículo 220 de la Ley de la Materia vigente, y su antecedente en el artículo 76 del Código Agrario de 1942.

B.- La Explotación Ganadera.- Este tipo de explotación se da cuando en los terrenos dotados puede desarrollarse económicamente tal actividad, o sea que la misma sea redituable y permita al campesino vivir con dignidad.

C.- La Explotación Forestal.- Que como el caso anterior, tal explotación opera cuando es económicamente viable.

En el Código Agrario de 1942, encontramos en sus artículos 81 y 82, los fundamentos jurídicos y las características que estos dos últimos tipos de explotación debieran tener. Sus correlativos en la Ley Federal de Reforma Agraria son los artículos 223 y 224; pero en ambos casos se establece que los terrenos se entregarán en cantidad suficiente para que los campesinos puedan satisfacer sus necesidades con el aprovechamiento de los recursos que con

dichos terrenos se proporcionen.

Sin embargo, otras formas de explotación distintas a las tradicionales ya esbozadas en párrafos anteriores, han ido imponiéndose por necesidades socio-político-económicas y para estudiarlas minuciosamente es necesario hacer un estudio comparativo desde el punto de vista jurídico, ya que desde el punto de vista social considero que el mismo ha quedado claro con el planteamiento preliminar; esto es, comparar el Código Agrario de 1942 con la nueva Ley Federal de Reforma Agraria y sus últimas modificaciones legales.

Partamos pues del fundamento legal de la propiedad de los núcleos de población.

El artículo 130 del Código Agrario de 1942 decía: "A partir de la diligencia de posesión definitiva el núcleo de población será propietario y poseedor, con las limitaciones y modalidades que este Código establece, de las tierras y aguas que de acuerdo con la Resolución Presidencial se le entreguen".

El artículo 51 de la Ley Agraria vigente dice: "A partir de la publicación de la resolución presidencial en el

Diario Oficial de la Federación, el núcleo de población ejidal es propietario de las tierras y bienes que en la misma se señale con las modalidades y regulaciones que esta Ley establece. La ejecución de la Resolución Presidencial otorga al ejido propietario el carácter de poseedor, o se le confirma si el núcleo disfrutaba de una posesión provisional".

Del análisis e interpretación de ambos artículos, podemos concluir dos innovaciones importantes:

1.- Anteriormente la propiedad del núcleo de población ejidal se indicaba con la posesión definitiva, actualmente, a partir de la publicación de la resolución presidencial en el Diario Oficial de la Federación; y se señala que la ejecución de la Resolución Presidencial solamente confirma u otorga el carácter de poseedor.

2.- Antes la propiedad del núcleo de población ejidal se limitaba a las tierras y aguas que de acuerdo con la resolución presidencial se les entregaban. Actualmente el concepto se amplía y la propiedad es sobre las tierras y bienes que en la Resolución Presidencial se señalen.

La anterior diferenciación es de suma importancia

para los objetivos del presente trabajo, ya que aunque no se hable específicamente de recursos no renovables, al hablar de bienes implícitamente se entiende bienes distintos de la tierra.

En el capítulo relativo a la explotación de los bienes ejidales y comunales, el Código Agrario de 1942, disponía, en su artículo 199 que "Corresponde a la Secretaría de Agricultura y Fomento, la organización general y particular de los ejidos, de los nuevos centros de población agrícola y, de los núcleos que de hecho o por derecho guardan estado comunal...". Así mismo su artículo 200 establecía que "El Presidente de la República determinará la forma de explotación de los ejidos, de acuerdo con las siguientes bases: I.- Deberán trabajar en forma colectiva las tierras que, por constituir unidades de explotación infraccionables exijan para su cultivo la intervención conjunta de los componentes del ejido. II.- En igual forma se explotarán los ejidos que tengan cultivos cuyos productos estén destinados a industrializarse y que constituyen zonas agrícolas tributarias de una industria, en este caso también se determinarán los cultivos que deben llevarse a cabo..."

El artículo que en este capítulo del Código Agrario de 1942 es importante destacar, es el 208 que decía: "La explotación comercial o industrial de los recursos no agrícolas, ni pastales o forestales de los ejidos, podrá efectuarse por terceros, previo contrato aprobado por la Asamblea General de Ejidatarios y por la Secretaría de Agricultura".

Desde ahora se advierte que el artículo en comentario nunca tuvo aplicación.

Por su parte, la Ley Federal de Reforma Agraria, antes de las reformas y adiciones que tuvo en 1983, en el capítulo relativo al régimen de explotación de los bienes de ejidos y comunidades, indica, en su artículo 130: "Los ejidos provisionales o definitivos y las comunidades podrán explotarse en forma individual o colectiva. La explotación colectiva de todo un ejido solo podrá ser acordada o revocada por el Presidente de la República, previa elaboración de los estudios técnicos necesarios por el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización; en todo caso deberá mediar solicitud de los núcleos interesados, aprobada en Asamblea General por las dos terceras partes de sus integrantes con excepción de

los casos a que se refiere el artículo 131".

Así mismo el artículo 144 establece: "La explotación industrial y comercial de los recursos no agrícolas, ni pastales, ni forestales de los ejidos o comunidades, especialmente aquellos que puedan aprovecharse para el turismo, la pesca y la minería, sólo podrán efectuarse por la administración del ejido en beneficio del núcleo de población, directamente o en asociación en participación con terceros, con sujeción a lo dispuesto por esta Ley y conforme a las autorizaciones que en cada caso acuerden la Asamblea General y el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización".

Del análisis comparativo de ambos apartados, podemos concluir los siguientes cambios:

- 1.- El Código Agrario de 1942, la competencia de aplicación del mismo la tenía la Secretaría de Agricultura y Fomento y en la Ley Agraria de 1971 la competencia quedó a cargo del entonces Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.

2.- En lo tocante a la explotación colectiva, el Código Agrario de 1942 la establecía solo en determinadas circunstancias, lo que limitaba en mucho la aplicación del artículo 208 del mismo ordenamiento. En cambio la Ley vigente abre un nuevo panorama a los campesinos ya que con su solicitud y la aprobación de la misma por la Asamblea General, la explotación colectiva la puede aprobar el presidente.

3.- Por lo que se refiere a la explotación de los recursos no agrícolas, ni pastales, ni forestales, en el Código Agrario de 1942, se establecía que dicha explotación podía hacerse por terceros; en la nueva Ley la explotación debe hacerse directamente por el ejido, o mediante contratos, como se permitía antes, sólo que ahora en asociación o participación con el ejido para que sus miembros se beneficien racional y equitativamente.

Después de haber visto las diferencias relevantes para el objeto del presente estudio, entre el Código Agrario de 1942 y la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971; pasemos a las reformas y adiciones que esta última sufrió el 29 de diciembre de 1983, y que introdujo cambios en materia de explotación de bienes ejidales y comunales, permitiendo

agilizar y modernizar al ejido mexicano.

En obvio de tiempo y espacio, me limitaré a comentar los textos ya reformados, dado que están ya señalados en párrafos anteriores.

El artículo 130 introduce la colectividad como base de la explotación, al prevenir que los ejidos provisionales o definitivos se explotarán colectivamente, salvo cuando los interesados determinen que su explotación sea individual, mediante acuerdo de Asamblea General, convocada especialmente con las formalidades establecidas por la propia Ley.

Tal reforma responde a un concepto moderno de las técnicas de aprovechamiento de las tierras y aguas para obtener de ellas un mayor rendimiento a un menor costo, permitiendo además la planeación de los cultivos y los trabajos y la obtención más fácil de créditos e insumos, etc.

En congruencia con la nueva política señalada en el indicado artículo 130, se establece en el 135 la posibilidad de crear secciones especializadas para explotar en forma colectiva los recursos naturales o sea el ejido o comunidad,

asi como la adquisición de bienes o servicios, la realización de obras de interés general, la comercialización de productos y el aprovechamiento de capital del trabajo del núcleo, a través de unidades de desarrollo rural.

Tanto en el artículo 136 anterior como en el reformado se previene el trabajo en común de dos o más ejidatarios que tengan parcela individual; pero en el nuevo texto se dispone que la Asamblea General deberá aprobar las permutas de estas unidades entre ejidatarios y comuneros, para facilitar la integración de los sectores de producción de explotación en común.

También reitera el nuevo texto que cuando se trate del trabajo en común de terrenos con superficie menor a la unidad mínima de dotación, los ejidatarios y comuneros tendrán la preferencia de apoyo técnico y financiero de las instituciones oficiales correspondientes.

En cuanto a la explotación de los pastos y montes de uso común, serán aprovechados y administrados de conformidad a los lineamientos siguientes:

- 1.- Todos los ejidatarios podrán usar de las

extensiones suficientes para el sostenimiento del número de cabezas y clase de ganado que la asamblea general determine igualitariamente entre los ejidatarios;

2.- El aprovechamiento de los montes de uso común en ejidos no forestales se hará bajo las siguientes directrices:

A.- Los ejidatarios podrán usar libremente la madera muerta para usos domésticos;

B.- Tratándose de maderas vivas que deban utilizarse en obras de beneficio colectivo, el comisariado deberá obtener el permiso de las autoridades correspondientes; y

C.- La explotación comercial de los montes o bosques propiedad de ejidos o comunidades agrícolas o forestales, así como la transformación industrial de sus productos, deberá hacerse directamente por el ejido o comunidad, previo acuerdo de la asamblea general. Cuando las inversiones que se

requieran rebasen la capacidad económica del ejido o comunidad si alguna empresa oficial o de participación estatal, en primer lugar, o alguna empresa privada, ofreciere condiciones ventajosas para el ejido o comunidad, podrá la asamblea acordar la explotación conforme a contratos debidamente autorizados por la Secretaría de la Reforma Agraria, siempre que garantice previamente los intereses de comuneros o ejidatarios (artículo 138).

En el texto reformado de dicho artículo se agrega que al acuerdo de la Asamblea General a de seguir, en su caso, la aprobación de la Secretaría de la Reforma Agraria; así como que para la explotación comercial o industrial de montes o bosques, invariablemente los núcleos agrarios se integrarán en unidades ejidales o comunales de producción forestal, industrial y estarán reguladas por las disposiciones que para tal efecto expedirán las Secretarías de la Reforma Agraria y de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

En lo que respecta a la explotación industrial y comercial de los recursos no agrícolas, ni pastales, ni

forestales de los ejidos y comunidades, especialmente aquellos que puedan aprovecharse para el turismo, la pesca o la minería, sólo podrá efectuarse por la administración del ejido en beneficio de sus miembros, directamente o en asociación con terceros, mediante contratos sujetos a lo dispuesto por esta Ley y a las autorizaciones que en cada caso acuerde la Asamblea General de Ejidatarios y la Secretaría de la Reforma Agraria.

Dichos contratos podrán formularse hasta por un término de tres años, cuando así lo aprueben las partes previa autorización de la Secretaría de la Reforma Agraria, y podrán ser renovados, tomando en cuenta el monto y tipo de las inversiones y del plazo estimado de recuperación (artículo 144).

La reforma a tal artículo, consiste básicamente en incorporarle, en un segundo párrafo, la disposición que contenía el artículo 145 en cuanto a la duración de los contratos celebrados con terceras personas, ampliando a tres años la posible vigencia de los mismos, en consideración a que tratándose de recursos que no pueden explotar directamente los ejidos y comunidades, por falta de medios económicos o actitud técnica, ello significa que su

explotación requiere inversiones cuantiosas en instalaciones, equipos, etc., que podrían no recuperarse en el año que establecía la Ley.

El reformado artículo 147 da la categoría de unidad de desarrollo rural a los ejidos y comunidades, unidad que deberá ser apoyada para explotar integralmente sus recursos, ordenar sus actividades y recibir prioritariamente los servicios y apoyos que proporciona el estado, buscándose así que las propias unidades participen activamente en el desarrollo general del País; por lo demás, y como ya se preveía en el texto anterior de dicho artículo, los ejidatarios y los núcleos ejidales podrán constituirse en asociaciones, cooperativas, sociedades, uniones o mutualidades y otros organismos semejantes para las finalidades económicas que procedan, dándose aviso de los grupos constituidos al Registro Agrario Nacional. Y agrega al nuevo texto que los ejidos y comunidades también podrán asociarse entre sí y con organizaciones de productores para impulsar el desarrollo regional conforme a los reglamentos y estatutos que al efecto se expidan.

Las aludidas modificaciones al artículo 147 son de las más importantes del grupo de reformas, pues contemplan

a los ejidos y comunidades ya no sólo como sujetos de acciones tendientes a procurar a los campesinos un patrimonio colectivo, sino como unidades productivas en cuya labor pueda basarse el desarrollo económico nacional. Es por ello que se les otorga capacidad jurídica de gestión mediante su organización en asociaciones, sociedades y organismos en general, legalmente autorizados para intervenir en actividades de tipo económico.

IV.- PRODUCCION EN EJIDOS Y COMUNIDADES

En el importantísimo aspecto económico-social de la producción en ejidos y comunidades, la Ley establece diversos derechos y obligaciones en favor de sus titulares, pudiendo puntualizarse al tenor siguiente:

A.- DERECHOS:

- 1.- Todo ejido y comunidad cuya superficie no exceda la extensión de la unidad mínima individual de dotación ejidal, tienen derecho preferente a asistencia técnica, a crédito suficiente y oportuno, a las tasas de interés más bajas y a los plazos de pago más largos que permita la economía nacional y, en general, a todos los servicios oficiales creados por el Estado para la protección de los campesinos y el fomento de la producción rural;

- 2.- Así mismo, tienen derecho preferente a la asistencia de profesionales y técnicos en producción agropecuaria y administrativa, que

proporcionen la Secretaría de la Reforma Agraria y otras dependencias oficiales;

- 3.- Los ejidos podrán establecer centrales de maquinaria, por si o en asociación con otros ejidos, para proporcionar servicios a sus explotaciones;
- 4.- También tienen los ejidos preferencia a que las instituciones y empresas productoras de semillas mejoradas les vendan éstas en el volumen y calidad que la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos indique con base en los cultivos nacionales y regionales que la misma establezca;
- 5.- Las empresas estatales o de participación estatal productoras de maquinaria e implementos agrícolas, fertilizantes, insecticidas, semillas, alimentos y medicamentos veterinarios y en general, de productos que se usen o apliquen directamente en labores de explotación agropecuaria, estarán obligadas a canalizar directamente sus

productos al ejido o a los ejidos asociados;

6.- Los ejidos tendrán preferencia para ser concesionarios cuando su organización garantice los intereses fundamentales de la distribución;

7.- La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos y la Secretaría de la Reforma Agraria darán atención preferente a los servicios de asistencia técnica, mejoramiento pecuario, fabricación o compra de alimentos concentrados, como corrales de engorda y aprovechamiento industrial que demande el desarrollo de la ganadería mayor y menor de ejidos y comunidades.

B.- OBLIGACIONES:

1.- Los ejidos y comunidades estarán obligados a la conservación y cuidado de los bosques, de conformidad con los preceptos legales relativos.

- 2.- Deberán contribuir, en todo caso, a los programas de reforestación, creación y cuidado de viveros de árboles frutales y maderables, formación de cortinas de rompevientos y linderos arbolados y, en general, al fomento de la riqueza forestal nacional;

- 3.- También están obligados a cumplir estrictamente con las disposiciones, programas y técnicas que sobre conservación de suelos y aguas dicten las autoridades correspondientes y todas aquellas referentes a sanidad animal o vegetal, las que serán informadas a las autoridades ejidales, para que la Asamblea General colabore estableciendo sanciones a los infractores (Artículo 148 a 154 de la Ley de la Materia).

Como se aprecia, las disposiciones acabadas de mencionar tienen la finalidad de incrementar la producción rural, y ya no sólo para aumentar el nivel de vida de la clase campesina, sino también con vistas a impulsar una productividad cuyos frutos rebasen el ámbito local y aún regional de los ejidos y comunidades.

Y ya veremos la trascendencia de estas normas en orden al aspecto específico de la explotación minera en ejidos y comunidades.

CAPITULO SEGUNDO

I.- ANTECEDENTES HISTORICO-JURIDICOS

1.- EPOCA PRECORTESIANA

Rico el subsuelo de México en casi todos los metales, resulta explicable que los inicios de una incipiente actividad minera se remontan a épocas anteriores a la llegada de los conquistadores españoles. Tan fue así que muchos de los principales asientos mineros actuales, fueron descubiertos por las culturas indígenas, fundamentalmente los minerales preciosos como el oro y la plata. También la orfebrería que nos legaron nos muestra el alto grado de perfección que alcanzaron nuestros antepasados en el uso de dichos metales.

Sin embargo, lo anterior ha sido poco estudiado y se desconocen en mucho las tareas que realizaban los antiguos pobladores de México para obtener las rocas y los minerales que trabajaban, así como el régimen jurídico que regulaba la exploración, explotación y aprovechamiento de los recursos minerales. No obstante ello, trataremos de dar una idea lo más real posible de la época.

Las primeras etapas de existencia de las tribus Nahoas, no llegaron a conocer el hierro, si bien, sus aptitudes las aplicaron para el tratamiento y pulido de cobre. " A la edad del hierro dice la historia se sustituye en nuestro territorio la edad del cobre, última muestra del adelanto de las civilizaciones, con el laboreo de las minas de oro y plata y la explotación de rocas finísimas y de piedras preciosas. Acaso la abundancia de minas de cobre en Chihuahua, región muy principal de los Nahoas, determinó esta nueva edad... Es de presumir que el oro que se encuentra en forma de pepitas en la región Nahoas (a ella pertenecía California), y el cobre que se halla a menudo en estado nativo y en trozos considerables llamaron la atención de aquellos pueblos por su brillo y apariencia exterior. Más útil el cobre para ciertos usos, empleáronle para hachas, cinceles y otros instrumentos, y después que aprendieron a fundirlo lo usaron para objetos de ornato, idolillos y relieves ". (22)

Los estudios realizados sobre la minería prehispánica se han limitado siempre al área mesoamericana, por ser ésta en la que se presenta una unidad cultural de

(22).- Vicente Riva Palacio.- México a través de los Siglos.- México 1981.- Editorial Cumbre, S. A.- Tomo I.- p. 73-75

carácter básico, donde las culturas locales que ahí se formaron, florecieron y pasaron compartiendo en común rasgos culturales importantes. Esta área ha sido delimitada del Estado de Sinaloa hacia el Sureste, acercándose al río Lerma para volverse al Norte en las inmediaciones de Tula, hasta llegar al río Soto la Marina y el Golfo de México, y por el Sur hasta el valle del río Ulúa, en Honduras, de donde sigue al Sureste para abarcar la península de Nicoya en Costa Rica.

Es evidente que en esta área, la riqueza mineral era variada y grande, y por ello base de operaciones mineras importantes. Sabemos que los pueblos indígenas explotaron y aprovecharon rocas ígneas (lascas con aristas filosas) para implementos y flechas; basaltos para recipientes, morteros, etc.; sílice en todas sus formas como ágatas y jaspe para adornos y objetos rituales; ocre y arcillas para pigmentos; cinabrio y azogue como material ritual; minerales de cobre, como malaquita, azurita y turquesa, para adornos personales; desde luego plata nativa y oro para adornos y objetos rituales o utilitarios de lujo. A esta larga lista podría agregarse plomo, zinc, antimonio y otros minerales que también conocieron, aunque su aprovechamiento y uso fue más casual que deliberado.

Adolphus Langenscheidt nos dice que respecto a la producción de rocas y de minerales hay tres etapas: "Primero fué la recolección de material desprendido de su formación de manera natural, la segunda la constituyeron las operaciones de tumba a cielo abierto y la tercera, las operaciones subterráneas de la tumba" (23) y agrega el mismo autor que "Naturalmente, la primera no es una operación minera típica, sin embargo antecedió normalmente a las otras dos operaciones que si son típicamente mineras. También debió ocurrir que cuando una zona mineralizada o una zona de yacimientos ya se conocía bien, se procedía a desarrollar directamente operaciones subterráneas de tumba si las circunstancias y las condiciones particulares del lugar así lo pedían. (24)

Sobre la primera etapa mencionada, Langenscheidt expresa que no merece mayor explicación, simplemente se recogían los materiales y se usaban como estaban. Respecto a la segunda, se realizó usando percutores de piedra dura, como rocas ígneas, uso de palos, para hacer palanca y aflojar piedras, y de cuernos (de venados) y huesos largos, en vez de

- (23).- Langenscheidt Adolphus.- Bosquejo de la Minería Prehispánica de México.- QUIPU.- Vol. 2.- Núm. 1.- enero abril de 1985.- p. 41
- (24).- Langenscheidt Adolphus.- Bosquejo de la Minería Prehispánica de México.- QUIPU.- Vol. 2.- Núm. 1.- enero abril de 1985.- p. 41

picas y barretas, así como cestas y cuerdas para sacar los productos minerales. Sobre la tercera etapa, que es cuando las operaciones llegaron a ser subterráneas, los mineros prehispánicos desarrollaron las minas dejando pilares del propio mineral o de la roca encajonante, siguiendo la forma natural del yacimiento; iluminándose mediante teas y hachones de madera resinosa y realizando el tumbe del mineral mediante percutores de piedra dura, palos para hacer palancas, cuñas de madera o de piedra, pequeñas picas que se hacían de astas de venado y fragmentos de huesos largos, así como cucharas, escobetas y cestos para recibir, reunir y transportar el mineral, hasta la superficie. (25)

Respecto al desarrollo cronológico de la minería prehispánica, Langenscheidt indica que en los primeros tiempos fué incipiente, por ser una actividad no sistematizada y no haber especialistas, llega hasta mediados del siglo XIII A. C., en la cual se dió la primera etapa de recolección de materiales que, como ya quedó asentado, no es estrictamente minera, principalmente de fragmentos naturalmente desprendidos y guijarros que por su forma y dureza eran utilizables, así como de arcillas y arenas para

la elaboración de pastas para alfarería, actividad que ya se realizaba en el siglo XXV A. C. y que alcanzó una buena elaboración hacia el final del periodo referido.

El siguiente periodo llamado Olmeca, abarca aproximadamente de los años 1250 a 400 A. C. y en él se formalizaron y sistematizaron pequeñas explotaciones mineras en las que, además de practicarse métodos de minado a cielo abierto, se inició la aplicación de métodos subterráneos, si bien mediante galerías y pozos de corta dimensión longitudinal.

En los periodos clásicos (temprano y medio) que van del año 1 al 700 D. C., encontramos que los mineros habían alcanzado a dominar los métodos de minado subterráneo y mejorado las operaciones conexas de acarreo, iluminación, producción de percutores, etc., pudiéndose inferir válidamente que para este entonces ya se había acumulado experiencia valiosa en algunos individuos que pudieron cumplir funciones de prospectores, planificadores, organizadores y administradores dentro del ramo de la minería. Por otra parte, en este periodo tenemos que se incrementa la explotación de obsidianas, cinabrio, cuarzo cristalino, azurita, ópalo, cobre nativo, turquesa y oro.

El periodo denominado clásico tardío, que va del año 700 al 900 D. C., tiene como características que a final del mismo se introdujo la metalurgia y la orfebrería para las costas occidentales, quizás por el Estado de Nayarit o por el de Guerrero. En esta época se supone que hubo demanda de cobre y de otros metales con que se harían ligas, como oro, plata, estaño, arsénico, zinc y plomo.

Durante el siguiente periodo, el posclásico temprano, que va del año 900 al 1200 D. C., aproximadamente, entran en fase de explotación masiva las minas de obsidiana.

En el periodo chichimeca, que abarca del año 1200 a 1370 D. C., la metalurgia y la orfebrería se desarrollaron mejor, particularmente en los estados de Michoacán y Oaxaca en donde se trabajaron básicamente minerales de cobre, oro y plata, los que posiblemente se procuraron a través del comercio. El pueblo Azteca, que floreció en esta etapa y cuyo periodo se extendió en una amplia zona del área mesoamericana, no explotaron minas, excepto las de obsidiana cercanas a Teotihuacán. Los minerales los obtuvieron a través de su sistema tributario y por el comercio.

El pueblo "Michuca".- De cuyo nombre deriva el del actual Estado de Michoacán- amplió y perfeccionó el laboreo de metales, pues no sólo usaban instrumentos de cobre y bronce, sino adornos de plata y oro. "El cobre -dice la historia- es abundantísimo en Coalcoman; en la misma región, cerca del río Chacalapa, hay grandes tajos que llaman Tabernillas, acaso por corrupción de Cavernillas, cuya tierra tenía oro que sacaban a fuego La mayor parte del oro que había en México venía de Michoacán. Tenían, además, crisoles para la fundición y modelos para sus artefactos".

(26)

Es pertinente aclarar que todavía en 1950, los conocimientos sobre la minería prehispánica eran muy limitadas y no comprendían los aspectos químicos metalúrgicos más importantes, pero hallazgos posteriores, tales como los de Chichén-Itzá, Monte Albán, Guerrero y otras regiones, comprueban que los indígenas conocieron y trabajaron el oro, la plata, el cobre, el plomo, el estaño y el mercurio, así mismo, se observa que, además de los metales en estado natural, los indígenas aprovecharon aleaciones de dos o más metales en la misma forma en que los presentaba la

(26).- Riva Palacio Vicente.- México a través de los Siglos.- Tomo I.- Ed. Cumbre.- México 1981.- p. 309

naturaleza, pero también combinaban de modo intencional dos de ellos para obtener un punto de fusión más bajo, como en el caso del oro y el cobre (Tumbaga), el plomo y el cobre (cuyas propiedades acústicas usaron en los cascabeles), etc.

De hecho, puede decirse que las culturas prehispánicas prácticamente manejaron todos los procedimientos elementales que utiliza la metalurgia moderna, sólo que en forma rudimentaria. Martillaban el cobre en frío calentándolo después con carbón vegetal para someterlo a un nuevo martilleo y así sucesivamente, hasta llegar a formar la pieza proyectada. Para las fundiciones de oro y plata empleaban pequeños hornos cilíndricos, generalmente de barro y a veces de piedra, con dos orificios opuestos en la parte superior, para soplar aire por medio de unos canutos de cobre, y otro interior para su entrada. También utilizaban crisoles de arcilla hemisféricos.

Tales métodos eran práctica corriente entre los joyeros, pues para fabricar objetos varios de oro y plata, vaciaban el metal fundido en moldes de arcilla, piedra o arena. Así bajo la advocación del Dios Xipetotec, los joyeros indígenas realizaron trabajos notables de chapeo, dorado, filigrana y seudofiligrana; soldaron pinzas de plomo.

plata y oro; y revistieron ciertos objetos de cobre con laminillas de oro, mediante un aglutinante tenaz, generalmente una goma o una resina.

Una idea de lo que se hizo en la época nos las da el inventario que formuló Don Alfonso Caso de las diferentes clases de objetos metálicos que existen en los museos o que se mencionan en las crónicas, tales como coas para labrar la tierra, hachas, azadas, cinceles, punzones, anzuelos, sopletes, pinzas, redcillas, agujas, alfileres, puntas de lanza y de flecha, pipas, boquillas de cerbatana, bastones, máscaras, escudos, diademas, cascabeles, aretes, orejeras, cuentas, prendedor pectorales, narigueras, anillos y pulseras, además de los objetos de madera, hueso, concha, jade y arcilla cocida recubiertos con lámina de oro. (27)

2.- EPOCA COLONIAL

La minería colonial hizo su aparición en el año mismo en que se consumó la conquista, y seguramente a esa inmediata actividad de los peninsulares debió contribuir el conocimiento que tomaron de la minería indígena; prueba de lo

(27).- Rogelio Alvarez José.- Enciclopedia de México.- Tomo 9 México 1977.- p. 74-75

cual son tanto las cartas de relación de Cortés, como las crónicas y relatos de los conquistadores, dando cuenta de la admiración que despertaron en ellos el oro y la plata que existían en estas tierras, mencionando también otros metales que también trabajaban los indios -según hemos visto-, como el plomo, el cobre y el estaño. (28)

No se sabe a ciencia cierta si las primeras minas que explotaron los españoles fueron las de Taxco o las de Sultepec, pero en todo caso, parece que ambas fueron trabajadas antes de que se iniciara el año de 1522, y que Cortés trabajó las de Taxco, de modo que resulta ser uno de los primeros mineros de la Colonia.

La multiplicación de los descubrimientos mineros fue superlativa, acreditando tal hecho el Barón de Humboldt, que relata que cuando visitó este reino había cerca de quinientos reales y realitos célebres por los laborios de minas que había en sus inmediaciones. Estimaba el ilustre historiador que estos quinientos reales debían comprender cerca de tres mil minas, "entendiendo por este nombre al

(28).- Hernán Cortés.- Cartas de relación, Bernal Díaz del Castillo, Verdadera Historia de la Nueva España, Francisco López de Gómara, Historia de la Conquista de México, Fray Diego Durán Historia de Las Indias de Nueva España e Islas de Tierra Firme.

conjunto de las obras subterráneas que sirven para el beneficio de uno o más criaderos metálicos y que se comunican unos con los otros". (29)

Pero, no obstante la creencia general imperante en nuestro medio desde entonces, la verdad es que la fama de país minero; se debió al enorme número de minas pero no a la riqueza de los metales. Ello se refiere a lo que afirma el mismo Humboldt en los términos siguientes: "El número de las minas pobres (mexicanas) excede en mucho a las que en Europa llamamos ricas..." Agregando: "Así pues, no es por la gran abundancia de éstos en el seno de la tierra y por la facilidad de su laborio, por lo que se distinguen las minas de América de las de Europa". (30)

Así haya sido por el número y no por la calidad, las minas mexicanas, desde la Colonia, ostentaron en conjunto el mayor índice de productividad de plata en todo el mundo, y un destacado lugar en la producción de oro, si bien por existir un régimen de explotación durante el Coloniaje y aún después, la riqueza obtenida con los metales preciosos no trascendió a beneficio general de los habitantes.

(29).- Alejandro de Humboldt.- Ensayo Político Sobre el Reinado de la Nueva España.-Paris 1822.-Tom.III.-p. 19

(30).- Ob. cit.- p. 203

La importancia que se le dió a la actividad minera en la Nueva España, originó que se normaran la exploración y el régimen de propiedad de las minas a través de las Ordenanzas de Minas del Virrey Don Antonio de Mendoza, de 1536 y 1550, que rigieron hasta que se promulgaron las Reales Ordenanzas de Felipe II de 1584, que se conocieron como "Ordenanzas del Nuevo Cuaderno".

A.- LAS ORDENANZAS DEL NUEVO CUADERNO

El 22 de agosto de 1584, fueron expedidas por Felipe II, en San Lorenzo del Escorial, en número de 83, las Ordenanzas llamadas del Nuevo Cuaderno (para distinguirlas de las Antiguas de 1563), las cuales se aplicaron primero en Castilla después en la Nueva España, por disposición de la Leyes I y II, Título Primero, del Libro Segundo de la Ley de Indias. Estas Ordenanzas derogaron las anteriores Pragmáticas, Ordenamientos, Leyes, Decretos, Fueros y Costumbres en lo que fueren contrarias a la misma.

Las Ordenanzas del Nuevo Cuaderno consagraron principios que aún se sustentan en nuestra actual legislación en materia minera, como el principio del "Dominio Radical", que fue recogido en el párrafo cuarto del artículo 27 de la

Constitución Federal, donde se determina el "Dominio Directo de la Nación" sobre los yacimientos minerales, del cual derivan los conceptos de inalienabilidad e imprescriptibilidad de dichos bienes; el "Derecho del Principe" o pago del "quinto real", que se traduce actualmente en el pago de los derechos de minería que regula la Ley Federal de Derechos, así como la obligación de trabajar regularmente las minas, bajo pena de caducidad en caso de no hacerlo, que también fué recogida en nuestra Carta Magna y en la Ley Minera vigente. Lo anterior está indicado en las Ordenanzas del Nuevo Cuaderno en su Ordenanza II, Capítulo II, donde el Rey hacía merced de las minas a sus vasallos, facultándolos para que fueran suyas en propiedad, conservándose el dominio radical de la corona y salvaguardándose por ello su derecho a percibir regalías (31), y en la Ordenanza XXXVII, Capítulo XVII, que establecía que las minas debían labrarse y sacar metal de ellas y por tanto estar cuando menos pobladas por cuatro personas para que se entiendan de la labor de la mina, y si lo anterior se deja de hacer por cuatro meses continuos se incurre en perdimiento de ellas. (32)

(31).- Ordenanzas de Minería.-Consejo de Recursos Minerales.- Secretaría de Energía, Minas e Industrias Paraestatal.- Publicación 2 E.- 2a. edic.- México 1984.- p. 5

(32).- Ordenanzas de Minería.- Ob. cit.- p. 210

Otras disposiciones importantes de estas Ordenanzas fueron, en términos generales, que establecieron el derecho de buscar minas y apropiárselas, en caso de encontrarlas, a todos los habitantes de la Metrópoli y de sus Colonias, e incluso a extranjeros con excepción de algunas personas que por disposición legal estaban imposibilitados para ello, como sacerdotes, funcionarios públicos, etc., permitiendo la explotación de esas minas sujeta al cumplimiento de las obligaciones que les imponían dichas Ordenanzas, así como ciertos privilegios que les concedió a los dueños de las minas para adquirir libremente todo aquello que fuera necesario para la explotación y beneficio de los metales, como terrenos, aguas, bosques, caminos, etc. Por último, señalaremos que estas Ordenanzas reglamentaron únicamente la explotación de los metales preciosos oro y plata.

B.- LAS ORDENANZAS DE ARANJUEZ

Dos siglos después de la expedición de las Ordenanzas del "Nuevo Cuaderno", el Virrey Don Antonio María Bucareli y Ursúa solicitó al Rey de España que con objeto de mejorar el decadente estado de la minería del reino de la Nueva España, debían formarse Ordenanzas Generales para el gremio minero. Por tal motivo, el 22 de mayo de 1783, el Rey

expidió las Ordenanzas llamadas Aranjuez, las que, por Providencia de 15 de enero de 1784, fueron solamente publicadas en nuestro país.

En términos generales podemos decir que las Ordenanzas de Aranjuez establecieron también el dominio radical de la Corona sobre las minas, al disponer, en sus artículos 1o., 2o. y 3o. del Título V, que le eran propias, así por su naturaleza y origen como por su reunión dispuesta en la Ley IV, Título XII, Libro VI de la Nueva Recopilación, y que sin separarlas del Real Patrimonio se concedían a los vasallos en propiedad y posesión, de tal manera que pudieran venderse o enajenarse de cualquier forma, y que esta propiedad minera debería entenderse bajo dos condiciones: que se pagara a la Real Hacienda con una parte de los metales obtenidos (regalías) y que las minas se labrasen (se trabajaran), bajo pena de perderse la propiedad si no se cumplieran esas condiciones y de que la mina se otorgase a cualquier persona que las denunciare. (33)

Conforme a los artículos 1o., 2o., 3o. y 4o. del Título VII de las Ordenanzas de Aranjuez, todos los vasallos

(33).- Ordenanzas de Minería.- Ob. cit.- p.16

de los dominios de España e India, de cualquier calidad y condición, tenían derecho a descubrir, denunciar y trabajar las minas, excepto los extranjeros que no podían hacerlo, a menos que estuvieran naturalizados o tolerados por Real Licencia. También la prohibición alcanzaba a los miembros del Clero, a quienes obligaba a vender las minas y haciendas de beneficio que obtuvieran por herencia, en un término de seis meses. Finalmente tampoco podían tener minas los Gobernadores, Intendentes, Corregidores, Alcaldes, Mayores, Justicias Reales, en el territorio de su jurisdicción, ni administradores, mayordomos, veladores, rayadores, sirvientes, y operarios de las minas, fueran ordinarios o sobresalientes. (34)

La explotación de las minas constituyó uno de los principales objetivos del Monarca, estableciéndose a favor de los mineros estímulos y privilegios inusitados. El Título XIX, integrado por 12 artículos, estableció que el dueño de mina tenía facultad para adquirir libremente todo aquello que fuera necesario para la explotación y beneficio de los metales, como terrenos, aguas, caminos, etc., con la única obligación, cuando se afectaba alguna propiedad privada, de

que se pagara al dueño lo que le correspondía por concepto de indemnización. El superficiario, por lo tanto, no tuvo ningún derecho sobre las sustancias minerales. (35)

Es conveniente advertir que las disposiciones de estas Ordenanzas fueron de amplísimo contenido, pues lo mismo reglamentaron aspectos técnicos, que laborales, fiscales, civiles o penales. Todos estos asuntos jurídicos se ventilaban ante tribunales especiales.

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

3.- EL MEXICO INDEPENDIENTE

En esta época histórica la minería siguió los lineamientos de la usanza al modo colonial o sea, preferencia casi absoluta por la explotación de plata y oro y nula explotación o muy reducida de otros metales.

Al consumarse la independencia se firmaron, el 24 de agosto de 1821, los Tratados de Córdoba, en los cuales

(35).- Ordenanzas de Minería.- Ob. cit.- p. 43-45

quedó establecido, en artículo 12, que una vez que se instalara la Junta Provisional, ésta gobernaría interinamente conforme a las leyes vigentes, en lo que no se opusiera al Plan de Iguala y mientras las Cortes formaban la Constitución del Nuevo Estado. Los tratados de Córdoba fueron derogados por Decreto del Congreso del 8 de abril de 1823. Sin embargo, como en materia de minería no se dictó ninguna ley, ni las Ordenanzas de Aranjuez se oponían a la nueva Constitución ni a ninguna de las disposiciones del México Independiente, tales Ordenanzas continuaron rigiendo en toda la República.

Por razón natural, dada la violencia desatada por la Guerra de Independencia se suscitó una disminución de la productividad minera, que pronto se regularizó a partir de la consumación de la gesta libertaria, contribuyendo a ello no pocas disposiciones que fueron emitidas por los primeros gobernantes independientes, y de las cuales sobresalen por su importancia las que en seguida enumeramos:

A.- Decreto de 20 de febrero de 1822, expedido por la Junta Provisional, suprimiendo los Derechos que pagaban las pastas de plata y oro, estableciendo por única contribución el 3% sobre el valor de estos metales;

B.- Decreto del 24 de marzo de 1823, reglamentando el cobro de los derechos asignados a la plata y el oro;

C.- Decreto del 8 de octubre de 1823, que fijó requisitos para que los extranjeros pudieran adquirir la propiedad de las minas y de acciones de empresas mineras, lo que trajo como consecuencia que se hicieran en el país grandes inversiones de compañías extranjeras, que vinieron a suplir la ausencia del capital español, ahuyentado por la guerra de Independencia.

D.- Decreto del 30 de julio de 1853, que estableció la Escuela Práctica de Minas y Metalurgia, que habría de tener un desempeño muy notable en la enseñanza e incremento de la minería;

E.- Circular del 7 de noviembre de 1854, que reitera que siguen funcionando las diputaciones de minería que databan de la colonia;

F.- Decreto del 10. de febrero de 1856, declarando que los extranjeros residentes en la República

pueden poseer propiedades mineras. (36)

En virtud de que ni la Constitución de 1824 ni la de 1857, incluyeron entre las facultades del Congreso de la Unión la de legislar en materia de minería, esta facultad se entendió reservada a los Estados, razón por la cual estos continuaron aplicando las Ordenanzas de Aranjuez, a veces con modificaciones como en Oaxaca, y no fué sino hasta 1881, cuando los Estados de Hidalgo y Durango expidieron códigos locales de minería, de vida efímera como veremos adelante.

El Código de Minería del Estado de Hidalgo fue expedido el 10 de octubre de 1881, derogando a las Ordenanzas de Aranjuez y este Código dispuso que el ramo de la minería quedara encomendado en lo gubernativo al Ejecutivo del Estado, y en lo contencioso a los Juzgados y Tribunales locales; además determinó que los nacionales o extranjeros podían adquirir por denuncia, adjudicación o posesión la propiedad de minas viejas, nuevas y haciendas de beneficio ubicadas en el Estado, estableciendo que los extranjeros, por el hecho de adquirir acciones de las minas del Estado, renunciaban a sus derechos de extranjería, disposición

(36).- Datos tomados de Santiago Ramírez.- Riqueza Minera de México.- México 1884.- Oficina Tipográfica de la Secretaría de Fomento.- p. 273 y sigs.

similar a la actual "Cláusula Calvo". También estableció que los criaderos y minas de sustancias metalíferas y combustibles minerales pertenecían en su dominio radical al Estado, el que podía concederlos en propiedad y posesión a los particulares. Respecto a la propiedad de las minas, el Código señaló que la posesión de las mismas se entendía solo para lo que había en el interior del fundo, pero no en la superficie. A su vez, determinó que esa propiedad se perdía por abandonarla o por no trabajarla debidamente conforme a las disposiciones de la misma, y por no comprobar ante la Jefatura Política las obras o trabajos de explotación realizados. Así mismo, determinó que los particulares podían adquirir las minas por cualquier título traslativo de dominio, cuando el que lo otorgaba poseía legítimamente la acción que enajenaba. Respecto a las minas de compañía, el Código de Hidalgo tuvo disposiciones que pueden considerarse antecedentes de las que actualmente consigna la Ley Minera vigente. Los derechos concedidos a los dueños de minas fueron similares a los que establecieron las Ordenanzas, entre ellos, los tendientes a lograr la explotación minera.

La Ley Minera del Estado de Durango fue expedida el 28 de noviembre de 1881, derogando también a las Ordenanzas de 1783 y demás leyes expedidas sobre la materia. Este

Código estableció que cualquier habitante del país, persona física o moral, nacional o extranjera, podía adquirir la propiedad de las minas del Estado. Por lo que respecta a los extranjeros que adquirieran tal propiedad, debían renunciar a sus derechos de extranjería. Además, determinó que las minas podían adquirirse por cualquier título traslativo de dominio, lo mismo que cualquier otra propiedad, así como de que las minas eran bienes inmuebles o raíces. En consecuencia, su adquisición por alguno de los medios habituales para transferir el dominio, se verificaba conforme a las prescripciones del Código Civil. Es de advertirse que esta Ley concedió a los particulares derechos de propiedad sobre la mina distintos al que concedieron las Leyes Españolas, pues equiparó la propiedad minera a la que se adquiría sobre cualquier otro bien inmueble. Esta Ley también otorgó al dueño de la mina otros derechos que desde luego no podían ser materia del Derecho Común, como el derecho que dió a los dueños de minas que necesitaran usar terrenos de propiedad particular, para obtener la venta forzosa de tales terrenos mediante la intervención de la autoridad. Por último, la Ley de que se trata también estableció la obligación de trabajar regularmente las minas, trabajo que debía sujetarse a las reglas de seguridad que prescribía o se producía la caducidad de la concesión.

La notoria diversidad de leyes en la materia, hizo sentir la necesidad de su unificación, por lo que primeramente se reformó la fracción X del artículo 72 de la Constitución, en diciembre de 1883, para establecer lo siguiente:

"El Congreso de la Unión tendrá facultades... para expedir Códigos obligatorios en toda la República, de minería y comercio, comprendiendo en este último las instituciones bancarias".

En congruencia con lo anterior, el Congreso otorgó al Presidente de la República, General Manuel González, facultades extraordinarias para expedir el Código Nacional de Minería, mismo que se emitió en fecha 22 de noviembre de 1884, y que se inspiró fundamentalmente en las Ordenanzas de Minería de 1783, a las que abrogó expresamente. Este código siguió el mismo patrón que las Leyes Mineras de los Estados de Hidalgo y de Durango, procurando dar mayor seguridad y certidumbre a la propiedad minera.

Entre las características más sobresalientes de este Ordenamiento, tenemos que la propiedad minera era considerada como raíz inmueble por tiempo indefinido,

mientras se trabajasen las minas. El título de tal propiedad era el testimonio de las "diligencias de denuncia y del acta de posesión". La unidad de medida para las concesiones mineras era la pertenencia.

Finalmente, esta ley estableció que los yacimientos de carbón y petróleo pertenecían al dueño del suelo.

Durante el gobierno del General Porfirio Díaz, se expidió la Ley Minera del 14 de junio de 1892, que derogó al Código acabado de citar, y la cual reconoce implícitamente que el titular originario de la propiedad minera es la Nación, al disponer en su artículo 6o. que "El título primordial de la propiedad minera que se adquiere nuevamente será el que expida la Secretaría de Fomento". Lo que se reitera en el artículo 2o., al disponer que las sustancias minerales pueden ser explotadas solamente mediante concesión.

Pero si tales disposiciones entrañaban un avance hacia la nueva dirección estatista en la materia, otras significaron un claro retroceso por su marcado individualismo, sobre todo la enunciada al tenor siguiente: "La propiedad minera legalmente adquirida y la que en lo

sucesivo se adquiriera con arreglo a esta Ley, será irrevocable y perpetua mediante el pago del impuesto federal de propiedad, de acuerdo con las prescripciones de la Ley que establezca dicho impuesto (artículo 5o.). También se sitúa en este sentido regresivo, la disposición del artículo 4o., pues mediante ella se facultó al dueño del suelo para explotar libremente, sin necesidad de concesión especial, los combustibles minerales (37)

Otras características de esta Ley fueron que la Unidad de concesión siguió siendo la pertenencia minera. También concedió libertad para solicitar y obtener el número de pertenencias que se pidiesen. Determinó que las compañías mineras se rigieran por las disposiciones del Código de Comercio de 1880, y los juicios mineros por las Leyes civiles de los Estados.

Siguió a esta Ley, la Minera del 25 de noviembre de 1909, expedida también por Don Porfirio Díaz, que si bien estaba más perfeccionada, técnicamente hablando, sostuvo los principios esenciales de la Ley precedente. Y con ellas se

(37).- José Campillo Sainz.- Los Recursos Naturales No Renovables en México.- 50 años de Revolución, la Economía.- Ed. de Fondo de Cultura Económica.- 1960.- p.46

cierra, en el aspecto minero, la prolongada administración porfirista.

La Ley minera de 1909 dispuso que la propiedad minera, en lo no previsto en la Ley, se rigiera por las disposiciones del Código Civil del Distrito Federal de 1884, relativas a la propiedad común. No obstante, empleó por primera vez "dominio directo de la Nación", al determinar que eran bienes de dicho dominio las sustancias minerales que enumeraba. Sin embargo, conservó como propiedad exclusiva del dueño del terreno los criaderos o depósitos de combustibles minerales, así como el hierro de pantano y de acarreo, el estaño de acarreo y los ocres.

4.- EL ARTICULO 27 DE LA CONSTITUCION DE 1917

La ideología revolucionaria que existía de tiempo atrás, produce sus primeras manifestaciones sociales de notoria importancia en los albores del siglo, ya que los obreros y campesinos en sus respectivos ámbitos de acción, mostraban su descontento por el sistema de explotación imperante, así pues se llega a movimientos sociales de gran trascendencia como la huelga en la mina de Cananea.

Como los objetivos laborables no son materia del presente trabajo, nos limitaremos a manifestar que por estar la mina en poder de capital extranjero, el movimiento huelguístico es de relevante importancia ya que se pidió la ayuda del gobierno del Estado para que auxiliara a la solución del problema, y al no lograr avenir los intereses de ambas partes caen las primeras víctimas, dándose así la primera chispa de la Revolución que traería como consecuencia el surgimiento de una nueva Constitución Política para el país.

La promulgación de la Constitución de 1917, es importantísima, porque determinó en su artículo 27, párrafos cuarto y sexto, el régimen de la materia minera al consagrar los dos conceptos jurídicos básicos sobre lo que descansa el régimen del subsuelo en México: El de "dominio directo de la Nación", contenido en el párrafo cuarto y el del régimen de concesión para la explotación de los yacimientos minerales, contenido en el párrafo sexto del artículo citado, recogidos por las leyes mineras expedidas dentro de la vigencia de dicha Constitución.

Debido a problemas que se presentaron entre nuestro país y algunos países extranjeros, con motivo de la

aplicación de los principios que en materia minera y petrolera consigna la Constitución de 1917; problemas que fueron resueltos con los tratados de Bucareli, fué hasta el 3 de mayo de 1926 cuando se expidió la primera Ley Reglamentaria de los párrafos cuarto y sexto del artículo 27 de dicha Constitución, con el nombre de Ley de Industrias Minerales.

La Ley de Industrias Minerales reintegró al dominio directo de la Nación las sustancias carbón, hierro y otras que las leyes porfiristas habían dado al dueño de la superficie, creando para tales sustancias las concesiones confirmatorias para el reconocimiento de derechos a su explotación, con duración de 50 años. Además dividió las sustancias minerales en tres ramas: de Minas, Petróleo e Industrias Minerales Diversas (el segundo ramo tenía su ley especial) y creó las concesiones de exploración, con duración de 2 años y las de explotación con duración de 30 años prorrogables; restableció la obligación ahora constitucional, de comprobar periódicamente los trabajos realizados; suprimió como causa de caducidad la falta de pago del impuesto federal y determinó que los extranjeros podían adquirir concesiones, previo permiso de la Secretaría de Relaciones Exteriores. La unidad minera continuó siendo la pertenencia y, por último

creó el "Registro Público de Industrias Minerales", hoy Registro Público de Minería.

A cuatro años de distancia, la Ley de Industrias Minerales fué sustituida el 2 de agosto de 1930, por la Ley Minera de los Estados Unidos Mexicanos. En general, los preceptos de esta Ley son más liberales que los de la anterior, porque impuso menores obligaciones y otorgó más derechos. Cabe mencionar que esta Ley sufrió reformas muy importantes en el año de 1934, entre ellas, la que se refiere a la creación de las reservas minerales nacionales.

Entre las características más sobresalientes de la Ley Minera de 1930, están las que suprimió la rama de industrias minerales diversas, así como las concesiones de exploración, creando en su lugar las de cateo, con duración de dos años y superficie máxima de 9 pertenencias, continuando con las concesiones de explotación, con duración y superficie ilimitada; reestableció como causa de caducidad la falta de pago de impuesto superficial, a la que añadió la comprobación de trabajos regulares; continuaron también los títulos confirmatorios de derecho a la explotación de carbón; la unidad de concesión siguió siendo la pertenencia minera y apareció el concepto de "lote minero". Por último, durante

la vigencia de esta ley se crearon las concesiones especiales para la explotación de reservas mineras nacionales, la Comisión de Fomento Minero, la Comisión de Energía Nuclear y el hoy Consejo de Recursos Minerales.

Por decreto de la unión del 6 de enero de 1960 publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 del mismo mes y año, se reformaron, entre otros, los párrafos cuarto y sexto del artículo 27 de la Constitución Federal. Con tal motivo, el 5 de febrero de 1961, se expidió la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en Materia de Explotación y Aprovechamiento de Recursos Minerales, que entró en vigor el 29 de abril del mismo año. Las innovaciones más importantes de esta Ley fueron la llamada "mexicanización de la minería", entendiéndose por tal el que sólo los mexicanos y sociedades mexicanas con mayoría de capital mexicano tienen derecho a obtener concesiones; la creación de las asignaciones para explotación de minerales por parte del Estado; la ejecución y comprobación de obras o trabajos de explotación para todas las concesiones, cualquiera que hubiese sido su fecha de expedición; la restricción a 8 sustancias explotables al amparo de una concesión; la fijación del límite de hectáreas por concesionario; el establecer una duración de 25 años para

todas las concesiones mineras; el suprimir las concesiones de cateo y el crear las concesiones coexistentes y de plantas de beneficio; la creación de reservas mineras nacionales, cuya superficie puede exceder del límite de hectáreas; la creación de todo un capítulo dedicado a la "Promoción Minera" y la desaparición de los títulos confirmatorios de carbón que se asimilaron a las concesiones ordinarias expedidas al amparo de la Ley de 1930.

El 11 de diciembre de 1975 fue expedida la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Minera que entró en vigor el 20 de febrero de 1976.

Las innovaciones que más destacan en esta ley son las siguientes: considera a los ejidos y comunidades agrarias capacitados para obtener concesiones; determina los requisitos formales que deben tener las empresas de participación estatal mayoritaria; crea medidas para hacer efectiva la mexicanización de las sociedades mineras, tales como la obligación de conservar los porcentajes de capital mínimo mexicano en términos netos, solicitar autorización cuando se transfiera una porción superior al 10% del capital, que sean mexicanos el Presidente del Consejo de Administración, la mayoría de sus miembros y los directores,

gerentes o personas con cargos equivalentes. Además, crea las concesiones de exploración con duración de 3 años, prorrogables por una sola vez por igual periodo, con superficie hasta de 50,000 hectáreas; conserva la superficie máxima de las concesiones de explotación en 500 hectáreas y la duración de 25 años; establece como límite de superficie concesionada para la explotación a una misma persona, el de 5,000 hectáreas; determina como requisito para la expedición de las concesiones de exploración o explotación la presentación de un programa de trabajo; establece inversiones mínimas para la comprobación de obras o trabajos de explotación; exige que para la transmisión de concesiones o de derechos derivados de las mismas se obtenga previamente autorización de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal; modifica los requisitos para la celebración de contratos de explotación; otorga medidas de estímulos a solicitantes o concesionarios de uno o varios lotes que en total no sumen más de 20 hectáreas y, por último, continúa usando el término de "lote minero" para indicar el sólido de profundidad indefinida, limitado por planos verticales y cuya cara superior es la superficie del terreno.

II.- REGIMEN CONSTITUCIONAL DE LAS SUSTANCIAS MINERALES

La Constitución Política de 1917 establece en el párrafo cuarto del artículo 27, que: "Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales y sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materia susceptibles para ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos; y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y término que fija el derecho internacional."

Por su parte, el párrafo sexto del artículo 27 de que se trata indica que: "En los casos a que se refieren los

dos párrafos anteriores, el dominio de la nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se 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..."

En los párrafos transcritos descansa el régimen del subsuelo minero: el de "dominio directo" de la Nación que le corresponde respecto a todos los yacimientos minerales, y el de régimen de "concesión" para la explotación y aprovechamiento de tales yacimientos.

Los límites de este estudio no permiten hacer una revisión exhaustiva de los diversos conceptos de "dominio directo". Nosotros sustentamos el criterio de que el dominio directo a que alude el artículo 27 Constitucional se refiere a una propiedad definida sobre las sustancias minerales, que tiene como característica que no está regida por normas de Derecho Civil, sino por las de Derecho Público, afectada a la satisfacción de ciertos fines de carácter social, como son la necesidad de satisfacer exigencias de carácter general, la de garantizar una eficaz explotación de los elementos

naturales, etc. También debemos recordar, para concretar el criterio que acabamos de expresar, la soberanía de la Nación, misma que consiste en ejercer jurisdicción sobre todos los bienes situados en el territorio en el que la ejerza.

Ahora bien, conforme al párrafo sexto citado, el dominio directo de la Nación sobre los yacimientos minerales, es inalienable e imprescriptible, lo que significa que ese dominio, esa propiedad, no puede transmitirse por ningún título y que ninguna persona pueda adquirir los yacimientos minerales por posesión mediante los requisitos que el derecho común establece para la adquisición de bienes por prescripción positiva; lo que viene a dar un carácter más enérgico a la propiedad que la Nación tiene, porque son medios de los cuales se ha valido la Constitución, para garantizar que esa propiedad sea siempre conservada por la Nación a efecto de que pueda responder a los fines de interés colectivo a los cuales se encuentra afectada.

Para apoyar todo lo expresado en párrafos anteriores, esto es que el vocablo "dominio" es sinónimo de propiedad, se menciona que el párrafo quinto del mismo artículo 27 Constitucional, también emplea la palabra propiedad al referirse a la de las aguas de mares

territoriales.

Uno de los autores que mejor supo interpretar las disposiciones constitucionales en materia minera, fue el Licenciado Oscar Morineau, que expresó al respecto lo siguiente: "De la lectura cuidadosa del Artículo 27 se desprende que dominio, dominio directo y propiedad de la Nación son la misma cosa. Sin embargo, esta interpretación ha sido rechazada por numerosos y prestigiados juristas. Es muy importante advertir que todos los que rechazan la interpretación anterior se fundan en argumentos extraños a la Constitución y que ninguno de ellos trata de conciliar los términos de la norma que pretende interpretar, actitud que en el fondo se debe a la circunstancia de que van a la Constitución con un juicio, o prejuicio, ya formado, con la convicción de que el derecho real es fatal, de que la Constitución se limita a consagrar la tradición jurídica de que no es posible la explotación minera sino se otorgan derechos reales". (38)

Después el Lic. Morineau menciona a varios de los prestigiados juristas que cometen el error señalado y

(38).- Morineau Oscar.- Los Derechos reales y el Subsuelo en México.- Ed. Fondo de Cultura Económica.- México 1948.- p. 200

manifiesta que: "dicho error se debe a que tales juristas no respetan el principio de la supremacía de la Constitución cuando fundan sus tesis en principios extraños y opuestos a la disposición expresa de la mencionada Constitución. Interpretan una norma jurídica sin tomar en cuenta la norma interpretada; de aquí se sigue que sus afirmaciones sean necesariamente antijurídicas e ilógicas. Son antijurídicas por no fundarse en el principio de la supremacía, por fundarse en normas inferiores u opiniones que no pueden derogar el precepto constitucional. Estas normas inferiores en que fundan su interpretación son algunas veces las leyes secundarias, tales como la Ley Minera. (El Lic. Morineau se refiere a la Ley Minera de 1930 que estaba en vigor en el año de 1948 en que se publicó su obra). Otras veces se fundan en la legislación española o colonial derogada en México o finalmente se fundan en opiniones personales. Sus interpretaciones son ilógicas porque la interpretación de una norma necesariamente debe fundarse en la misma norma y no en otra opuesta, porque el descubrimiento de la esencia de un objeto debe encontrarse en dicho objeto y no en otro distinto. Yo habría deseado interpretar el artículo 27 sin necesidad de mencionar personas, pero esto es imposible, supuesto que todos los errores cometidos en la interpretación del precepto se deben, no a la Ley interpretada, sino a los

intérpretes, y es tal el prestigio de estos intérpretes, que nadie se ha atrevido a leer simplemente el artículo 27 para comprender su alcance, sino que después de pasar la vista por el precepto lo hacen decir todo lo contrario de lo que dice. Y más adelante el autor agrega " En vista de lo anterior y con todo respeto, como se acostumbra decir, llegamos a la conclusión de que el constituyente quiso decir lo que con toda sencillez y claridad dijo: que la nación es propietaria del subsuelo minero y petrolero, que (agregando un nuevo elemento a nuestra tradición jurídica minera) esta propiedad no podrá enajenarla jamás el Gobierno Federal o el Legislador, que en el futuro ya no se dará en propiedad mediante concesiones, como se hizo en el pasado, de acuerdo con la tradición colonial, sino que se otorgarán concesiones para la explotación, para que el titular se apropie exclusivamente de los minerales ... que llegue a extraer sin tener ningún derecho al subsuelo". (39)

Es pertinente aclarar que cuando el Lic. Morineau dice que "La Nación es propietaria del subsuelo minero y petrolero", se está refiriendo al subsuelo que contiene los depósitos mineros o petroleros y no al subsuelo en general,

haciéndose esta aclaración porque la idea de que la Nación es propietaria de todo el subsuelo del territorio nacional se ha extendido alarmantemente, lo cual no es verdad, ya que la Nación no es propietaria más que del subsuelo minero, petrolero y acuifero en los casos que comprenden los párrafos cuarto y quinto del artículo 27 constitucional, y del subsuelo correspondiente a los terrenos propiedad de ella. En cuanto al subsuelo que se localiza en superficies afectas a la propiedad social o privada, es parte de tales propiedades. Por lo menos no hay disposición legal que señale lo contrario de lo antes afirmado.

Hay ocasiones en que la Nación es propietaria del subsuelo y del suelo minero, como en los casos en que el yacimiento mineral aflora a la superficie, toda vez que el texto constitucional, recuérdese, señala que corresponde a la Nación el dominio directo de todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas y yacimientos constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, y en los casos en que el depósito minero asciende hasta la superficie es distinto a los componentes de los terrenos, y en los casos en que el depósito minero asciende hasta la superficie es distinto a los componentes de los terrenos superficiales.

De todo lo anterior podemos resumir que de acuerdo con lo establecido en los párrafos cuarto y sexto del artículo 27 Constitucional, la Nación es propietaria de todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos; que esta propiedad, este dominio de la Nación, es inalienable e imprescriptible, o sea que no puede transmitirse por ningún título y que nadie puede adquirirlos por posesión mediante los requisitos con que se puedan adquirir por prescripción positiva otros bienes, y que la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos minerales por los particulares, personas físicas o sociedades constituidas bajo las leyes mexicanas, no puede llevarse a cabo sino mediante concesiones otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes.

De acuerdo con lo previsto por el artículo 73 Fracción X de la Constitución de 1917, compete a la Federación legislar en materia de minería. Por tanto, tenemos que ha expedido la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional, del 11 de diciembre de 1975, publicada en Diario Oficial de la Federación el 22 del mismo mes y año, que regula el régimen de concesión para la exploración,

explotación y beneficio de los depósitos minerales por los particulares. Por consiguiente pasaremos al estudio de la Concesión administrativa para después ubicar la minera.

III.- LA CONCESION ADMINISTRATIVA

A la concesión administrativa se le ha presentado con caracteres imprecisos, por lo que respecto a la misma existe una verdadera anarquía terminológica. A esta imprecisión ha contribuido la circunstancia de que nuestra legislación, y aún en las resoluciones administrativas, se hace referencia a la concesión tanto para denominar actos del poder público, que carecen totalmente de similitud con la figura jurídica de referencia, como para darle ese nombre a los "contratos", "autorizaciones", "permisos", "licencias" y otros más que, a pesar de ciertas semejanzas, no deben incluirse en la categoría de la concesión administrativa. Por lo anterior es preciso distinguir la concesión, primero de la autorización o permiso y después del contrato. Así mismo, se precisa que quede claro en las disposiciones legales tales distinciones ya que los efectos jurídicos son diversos y deben darse diferentes denominaciones para evitar confusiones en sus consecuencias jurídicas.

Puede decirse que no hay concesión sino permiso o autorización cuando existe para el particular libertad de obrar, cumpliendo determinadas condiciones. Al contrario, tenemos que en la concesión se crea en beneficio de un

particular un derecho del que antes carecía totalmente.

Según el Lic. Alberto Vázquez del Mercado, "entre los actos administrativos se acostumbra distinguir por los efectos que producen, las autorizaciones de las concesiones. Los primeros no crean un nuevo derecho, mientras que los segundos si lo hacen nacer". (40)

Mediante el acto administrativo de autorización se actualiza un derecho existente en potencia. En la concesión por el contrario no existe ningún derecho previo o en potencia, sino que el derecho se crea para que los particulares usen o aprovechen bienes del dominio directo de la Nación, como los minerales o aguas, o se les faculta para prestación de un servicio público. Así vemos que en la concesión los particulares obtienen una facultad que no estaba dentro de su patrimonio, no así las autorizaciones que se limitan a certificar un hecho o una condición especial de las que derivan ciertas ventajas para los particulares, en el ejercicio de sus derechos preexistentes.

Para hacer la distinción entre contrato

(40).- Alberto Velázquez del Mercado.- Concesión Minera y Derechos Reales.- 1946.-p.7

administrativo y concesión pueden formularse los siguientes principios, siguiendo a Jorge Olivera Toro:

"1o.- Las concesiones están reguladas en su parte general unilateralmente por la Ley; los contratos están regidos bilateralmente (al menos en un aspecto formal) por las cláusulas del pacto. --- 2o.- Las concesiones se otorgan por la Administración Pública a un particular; los contratos son propuestos u ofrecidos por la administración a los particulares; las concesiones son solicitadas por los particulares a la Administración. --- 3o.- En la concesión el particular hace suyos los productos o utilidades de la explotación, tanto de bienes como la prestación de los servicios concedidos. En el contrato de obra pública, figura que linda con concesión el contratista se limita a realizar la obra, terminada ésta pasa a la Administración Pública quien la explota, es decir, sólo se limita a realizar los trabajos estipulados en el contrato. --- La figura técnica jurídica de la concesión tiene un rasgo peculiar, el que la Administración Pública confiere a los particulares nuevos poderes o derechos, ampliando en esta forma su esfera jurídica. El particular adquiere un derecho o poder de obrar

derivado del Estado, quien se lo confiere". (41)

Al respecto dos son las formas concesionales que hay: 1.- La explotación de servicios públicos, y 2.- La explotación de bienes de la Nación.

Enrique Sayagues Lasso dice que la primera es "el acto" de derecho público, por el cual la administración encarga temporalmente a una persona la ejecución de un servicio público, transmitiéndole ciertos poderes y efectuándose la explotación bajo su vigilancia y control pero por cuenta y riesgo del concesionario".

La segunda forma "es el acto del poder público que faculta a los particulares la explotación de bienes de dominio directo o de propiedad de la Nación por cuenta del concesionario y haciendo suyos los productos que extraiga"

(42)

(41).- Jorge Olivera Toro.- Manual de Derecho Administrativo.- Tercera Edc.- Ed. Porrúa.- México 1972.- p. 235

(42).- Enrique Sayagues Lasso.- Tratado de Derecho Administrativo .- Tomo II.- 1959.- p. 12, citado por Jorge Olivera Toro, ob. cit. p. 238

Entre esas dos formas de concesión existen diferencias y semejanzas. La diferencia estriba en que la concesión para la explotación de bienes de la Nación sólo produce relaciones entre el Estado y el concesionario y no existe la prestación en favor del público; el concesionario se limita a aprovechar los productos de la riqueza nacional, es decir los productos de la explotación para lo que obtuvo la concesión con las restricciones y obligaciones que le impone las leyes relativas. En cambio, en la explotación de servicio público además de producir relaciones entre el estado y el concesionario, existe un tercer elemento que son los usuarios del servicio, frente a los cuales el concesionario se obliga a la prestación regular, continua y uniforme del servicio; dicha prestación tiene carácter remuneratorio para compensar la inversión de capital.

En cuanto a la semejanza entre ambas especies de concesión, ésta deriva de la concurrencia de un interés general y de un interés particular. En los dos hay intereses contrapuestos, pero cabe señalar que al concesionario únicamente se le otorga la ejecución de los servicios públicos o la explotación de los bienes, conservando el Estado la titularidad de unos y otros. Por eso se dice que se "conceden", pero nunca se "enajenan" ni el servicio

público ni los bienes del Estado. En ambos casos la "concesión administrativa" es un procedimiento eficaz para entregar a los particulares aquellas actividades o bienes en que predomina el interés público y que el Estado no está en condiciones de desarrollar o explotar, bien sea por su incapacidad económica o bien porque así lo estime útil y conveniente.

Es importante señalar que el Estado siempre actúa en beneficio del interés colectivo y no en consideración al interés del concesionario, viendo siempre la importancia que para la vida económica del país tiene la explotación de bienes o la prestación de servicios. El Estado siempre interviene para garantizar que la explotación de sus bienes o la prestación de servicios se lleve a cabo en las mejores condiciones de eficacia que requiere el interés social.

1.- LA CONCESION MINERA

Habiéndose tratado someramente la concesión administrativa, pasaremos ahora a estudiar la concesión minera.

Ya vimos que de acuerdo con la Constitución, los

yacimientos minerales de naturaleza distinta de los componentes de los terrenos, que son del dominio directo de la Nación, sólo pueden explotarse por los particulares mediante concesión otorgada por el Ejecutivo Federal.

También vimos respecto a la concesión administrativa que son dos las formas que pueden darse: la de explotación de servicios públicos y la de explotación de bienes de la Nación.

Pues bien, de estas dos formas tenemos que la concesión minera se encuentra comprendida en la explotación de bienes de la Nación.

Respecto a la concesión minera, han sido varias las definiciones que se han dado de la misma, advirtiéndose desde ahora que en todas estas definiciones se encuentra un género próximo consistente en que dicha concesión es un acto administrativo, o sea emanado del poder público. Por tal razón, será a través de la diferencia específica como habrá de encontrarse el elemento que permita caracterizar a la concesión minera, expresando que tal diferencia la encontramos en que se autoriza al titular de la concesión a explotar bienes que pertenecen al dominio público, en la

especie los yacimientos minerales generalmente localizados en el subsuelo. Como habremos de ver en las definiciones que sobre la concesión minera se darán de uno o de otro modo, se considera esta nota característica que se señala.

Alcalá y Zamora define la concesión minera como: "La enajenación parcial, limitada y revocable de cosas o derechos pertenecientes al dominio público para aprovechamientos determinados, que se subordinan a fines de interés general y se someten a la inspección de la autoridad". Resume el concepto diciendo que es "la transmisión parcial de dominio público". (43)

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

(43).- Alcalá y Zamora.- Citado por Carlos Puyuelo. Derecho Minero.- Madrid 1954.- p. 62

inspección de la autoridad para que en todo momento esté asegurada la racional explotación y el cumplimiento de las obligaciones impuestas bajo pena de caducidad". (44)

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

Sin embargo en México no ocurre así, ya que por medio de la concesión no se transmite la propiedad de ningún bien, sino que sólo se conceden derechos; esto es, la concesión minera sólo implica un derecho a la explotación y aprovechamiento de los recursos minerales, como se verá más adelante. Por tanto, las definiciones de Alcalá y Zamora y Puyuelo no pueden tener aplicación en nuestro derecho.

El Lic. Oscar Morineau define la concesión minera como un acto administrativo mediante el cual la Nación sin

(44).- Carlos Puyuelo.- Ob. cit.- p. 61 y 63

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". (45)

Es oportuno señalar que el Lic. Morineau al definir la concesión minera destaca que la misma no transmite ningún derecho real sobre el subsuelo, sino que sólo otorga un derecho de naturaleza personal, lo que corrobora lo expresado anteriormente al analizar el concepto de concesión minera de Alcalá y Zamora y Puyuelo.

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

(45).- Oscar Morineau.- Ob. cit...- p. 253

expresamente enumeradas con el título que la ampara". (46)

Esta definición es la más completa porque señala la naturaleza de la concesión al expresar que es un acto del poder público, que la naturaleza de los derechos que derivaban de la misma son personales y a diferencia de otras definiciones, que la finalidad de la concesión de que se trata es crear u otorgar un derecho personal, consistente en autorizar la realización de la exploración, explotación y el aprovechamiento de las sustancias minerales. Finalmente, la definición menciona que las sustancias minerales que pueden ser explotadas y aprovechadas son las que están contenidas en el depósito comprendido dentro del título minero objeto de la concesión, todo ello complementa ampliamente al concepto al hacer la distinción entre concesión, yacimiento mineral y lote minero, cosas que no obstante ser distintas con frecuencia son confundidas.

A.- LA CONCESION MINERA EN LA LEY MINERA VIGENTE

La Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional

(46).- Corrales González Jesús J.- Conferencia dictada en la VII Convención de Ingenieros de Minas, Metalurgistas y Geólogos de México A.C.- Octubre de 1967.- p. 10

en Materia Minera establece las siguientes clases de concesión:

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

Dentro de las concesiones de exploración y de explotación podemos situar otro tipo de concesiones, que son las llamadas coexistentes y que están reguladas en el Capítulo III del Reglamento de la Ley Minera. Las tres primeras clases de concesiones o sea las de exploración, explotación y especiales en reservas mineras nacionales, tienen como características generales las que señalamos someramente para la "concesión minera", esto es, son concesiones de explotación de bienes del Estado. En cambio las concesiones de plantas de beneficio se llaman "mineras" únicamente por determinación expresa de la Ley de la Materia, ya que no autorizan ni la explotación de ningún servicio público ni de ningún bien del dominio del Estado.

Las características comunes que tienen las concesiones mineras de exploración, explotación, especiales

en reservas mineras nacionales, de plantas de beneficio y coexistentes bajo la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Minera y su Reglamento; son las siguientes:

a).- Duración: fué a partir de la Ley Minera de 1961 cuando se les fijó una duración a las concesiones mineras (Artículos 29 y Tercero Transitorio). Antes las concesiones eran por tiempo indefinido y sólo tenían por condición, en relación a su término, el de ejecutar y comprobar regularmente las obras o trabajos de explotación de los minerales, condición exigida por el párrafo sexto del artículo 27 Constitucional, y pagar el impuesto superficial, condición establecida en el artículo 25 fracción V de la Ley Minera de 1930, y que no existió en la Ley de Industrias Minerales de 1926.

La Ley Minera de 1961, como decíamos, estableció para las concesiones una duración de 25 años prorrogables después por tiempo indefinido. En cambio, en la actual Ley Minera se determina una duración improrrogable de 25 años para las concesiones (Artículos 34, quinto párrafo, 59 y 82) excepto para las de exploraciones que tendrán una duración de tres años (artículo 33).

b).- Programa de trabajos: Es una "innovación" de la actual Ley Minera el sujetar la obtención de una concesión minera a la presentación de un programa de trabajos mineros, que una vez aprobado queda inserto en el título correspondiente y forma parte de las obligaciones del concesionario; tal programa es exigido por el párrafo quinto del artículo 33, para las de exploración, y párrafo cuarto del artículo 34, para las de explotación, las que además deberán sujetarse a los programas quinquenales de explotación a que se refiere el último párrafo del artículo 35, por su parte, el artículo 80 establece que las solicitudes de concesiones especiales en reservas mineras nacionales deberán acompañar un "programa de trabajo e inversiones".

Respecto a las concesiones coexistentes, el artículo 113 del Reglamento de la Ley Minera, dispone que se presentarán, se registrarán y tramitarán como las solicitudes de concesión, de exploración o de explotación, según el caso, lo que indica que deben presentar el programa de trabajos al que están sujetas las concesiones de exploración y explotación comunes y especiales en reservas mineras nacionales.

c).- Superficie máxima: En cuanto a la extensión del lote materia de las concesiones, encontramos que la Ley les determina una superficie máxima, para las de exploración de hasta 50,000 hectáreas, que durante la vigencia del título deberá reducirse hasta 5,000 hectáreas, y para las de explotación de 500 hectáreas.

d).- Permiso para transmitir las concesiones: Otra novedad introducida por la actual Ley Minera es que para la transmisión total o parcial de los derechos derivados de las concesiones mineras exige, en su artículo 17, previo permiso de la Secretaría de Energía, Minas e Industrias Paraestatal. En la Ley anterior sólo se exigía este requisito para las concesiones especiales en reservas mineras nacionales.

Conforme a lo preceptuado por el artículo 60. de la Ley Minera, la exploración, explotación, beneficio y aprovechamiento de las sustancias que constituyen depósitos minerales distintos de los componentes de los terrenos, puede realizarse entre otras:

Por el Estado, a través de:

a).- El Consejo de Recursos Minerales (dentro de la esfera de su respectiva competencia)

b).- La Comisión de Fomento Minero (también dentro de la esfera de su respectiva competencia), y

c).- Las empresas de participación estatal mayoritaria.

De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 70. de la misma Ley: tal exploración, explotación, beneficio y aprovechamiento podrá efectuarse por los dos organismos públicos descentralizados mencionados y por las empresas de participación estatal mayoritaria mediante asignación.

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

Observamos a este respecto una innovación de la Ley Minera vigente, al establecer que las empresas de participación estatal mayoritaria pueden llevar a cabo la exploración o explotación de un lote minero por medio de una asignación. Al respecto debemos señalar que esta innovación es anticonstitucional, pues el artículo 27 Constitucional

señala claramente a quienes se pueden otorgar las asignaciones y éstas únicamente se les puede dar a las entidades públicas mineras, como son en la especie el Consejo de Recursos Minerales y la Comisión de Fomento Minero, no teniendo esta naturaleza las sociedades de participación estatal mayoritaria, personas morales constituidas conforme a la Ley General de Sociedades Mercantiles, que se rigen por esta ley, y en consecuencia, son entidades de Derecho Privado siendo la única nota distintiva que las diferencia de las demás sociedades mercantiles, el hecho de que su capital social está suscrito y pagado en su mayor parte por el Estado, quien participa con la misma calidad de socio que los demás accionistas particulares. Ahora bien, esta participación del Estado como socio cualquiera, no modifica la naturaleza jurídica de la sociedad. De aquí la gran diferencia que existe entre empresas de participación estatal mayoritaria y organismos públicos descentralizados, ya que estos últimos se constituyen mediante leyes expedidas por el Congreso de la Unión o por el Ejecutivo Federal en ejercicio de sus facultades administrativas, con su patrimonio y personalidad propia.

Por los particulares, comprendiéndose entre los mismos a:

a).- Personas físicas.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 11 de la Ley Minera, deberán ser de nacionalidad mexicana, entendiéndose por tales, los que la tienen por nacimiento o por naturalización. Lo anterior lo corrobora el artículo 12 del Reglamento de la Ley Minera vigente, que establece que las personas físicas pueden acreditar su calidad de mexicanos mediante copia certificada de su acta de nacimiento o copia fotostática de la carta de naturalización.

b).- Personas Morales

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

I.- La Nación, los Estados y Municipios;

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

III.- Las sociedades civiles o mercantiles;

IV.- Los sindicatos, las asociaciones

profesionales y las demás a que se refiere la fracción XVI del artículo 123 de la Constitución Federal;

V.- Las sociedades cooperativas y mutualistas;

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

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

A.- Sociedades cooperativas de producción minera que estén constituidas de acuerdo con la Ley respectiva y autorizadas y registradas en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Estas personas son las mismas que se mencionan en la fracción V del artículo 25 del Código civil.

B.- Sociedades mercantiles mexicanas que son a las que se refiere la fracción III del mismo artículo 25.

No consideramos pertinente estudiar las sociedades mercantiles porque no son materia del presente trabajo, sólo diremos que en las personas físicas es un elemento del complejo jurídico que conocemos con el nombre de estado civil.

El artículo 12 de la Ley Minera vigente prevé la estructura y composición de su capital y de las personas que pueden ser socios en las sociedades que pretendan obtener concesiones mineras o derechos derivados de una concesión.

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

Por su parte, el Reglamento de dicha Ley establece en sus artículos 13 y 17, más requisitos que las sociedades mineras deben asentar en su escritura constitutiva. Es de señalarse la naturaleza sustantiva de estos preceptos, razón por la cual hubiera sido deseable que los mismos estuvieran contenidos en la Ley Minera y no en el Reglamento.

Por último el artículo 11 de la Ley Minera otorga capacidad para obtener concesiones mineras a:

C.- Ejidos o comunidades agrarias

CAPITULO TERCERO

I.- CONCEPTO, CLASIFICACION Y SITUACION DE LOS MINERALES

1.- CONCEPTO DE MINERAL

Después de haber analizado en los capítulos anteriores el régimen de propiedad de la tierra y de la concesión minera, pasemos a analizar los minerales sin olvidar que todos los seres vivos, animales o vegetales tienen estos elementos y requieren de los mismos para su subsistencia en todos los sentidos.

De la gran variedad y cantidad de minerales que existen en el reino mineral, algunos de ellos son más útiles para el hombre que otros, por el interés que representan para él, tanto económica como científicamente. Algunos de ellos se encuentran fácilmente; otros, por el contrario, son de difícil acceso o por sus circunstancias su extracción se hace con dificultad. Así se tiene que para la obtención de los mismos, el hombre desde tiempo inmemorial ha dedicado tiempo y esfuerzo en la búsqueda de principios, fórmulas y procedimientos para hacer más accesible la extracción de aquéllos que siempre le han interesado.

De esta suerte, se puede afirmar que existen minerales que no tienen valor económico para el hombre y, por lo tanto, no son de utilidad para la presente investigación dejándose fuera del presente estudio, avocándonos a los que sí lo tienen.

Es importante destacar el concepto de mineral, para lo cual se acudió a la definición que aporta el Diccionario de la Lengua Española que dice: "Mineral.- es la sustancia inorgánica que se haya en la superficie o en diversas capas de la corteza del globo, y principalmente aquella cuya explotación ofrece interés". (47) También nos aclara esta fuente de información que los minerales pertenecen al reino mineral. Esto viene al caso en cuanto a la diferenciación con los otros dos grandes reinos que existen en la naturaleza, el reino animal y el reino vegetal.

Como elemento adicional en la descripción, se hará referencia también a los conceptos de metal y metaloide que ofrece el diccionario aludido: "Metal.- Cuerpo simple, sólido a temperatura ordinaria a excepción del mercurio, conductor del calor y de la electricidad, y que se distingue

(47).- Diccionario de la Lengua Española.- Real Academia Española.- Madrid 1970.- Decimonovena edición.-p. 878

de los demás sólidos por su brillo especial. Metaloides.-
Cuerpo simple, mal conductor del calor y de la electricidad y
es de escaso peso específico". (48)

2.- CLASIFICACION DE LOS MINERALES

Después de haber visto al mineral como género y como especie, y de haber precisado que sólo interesan los minerales que son comercialmente aprovechables, pasaremos a las diversas clasificaciones que existen, según el punto de vista con el cual se agrupen.

Genaro González Reyna, en relación a los yacimientos minerales, proporciona una clasificación de los mismos en los términos siguientes: "Con objeto de tener un entendimiento lo más completo posible sobre los yacimientos minerales en México, para poder agruparlos de acuerdo con sus características genéticas, se incluye a continuación una lista de los diversos tipos de criaderos dentro de los cuales cabe clasificar los depósitos que guardan nuestra riqueza minera. La clasificación es la siguiente:

1).- Criaderos de segregación magnética formados durante la consolidación de magmas fundidos;

2).- Vetas pegmatíticas despositadas por soluciones magnéticas igneoacuosas;

3).- Criaderos metamórficos de contacto, formados en las rocas que son atravesadas y aún en las intrusivas, por fluidos que provienen de las intrusiones igneas;

4).- Criaderos formados por emplazamiento metasomático en rocas calcáreas principalmente, o bien en areniscas u otras rocas;

5).- Criaderos formados por llenamiento de cavidades preexistentes, generalmente en calizas;

6).- Criaderos de la zona profunda, formados a alta temperatura y gran presión, por soluciones calientes ascendentes, generalmente siguiendo determinadas fracturas;

7).- Criaderos formados a moderada profundidad por soluciones calientes ascendentes;

8).- Criaderos formados a poca profundidad por soluciones calientes ascendentes;

9).- Criaderos formados a poca profundidad por soluciones frías meteóricas;

10).- Depósitos sedimentarios: químicos, mecánicos, orgánicos, etc." (49)

Como se puede apreciar en la clasificación anterior, la misma se ha hecho atendiendo a los tipos de criaderos minerales, o sea que, está basada en un criterio genético y comprende tipos distintos dentro de los cuales pueden quedar catalogados los criaderos de mineral del país conocidos hasta hoy. Esta clasificación nos servirá para entender la formación y presentación de los minerales en el subsuelo y la corteza terrestre.

En cuanto a las clases de minerales, se tiene que los mismos se clasifican en metálicos, no metálicos y combustibles; los segundos también son conocidos como

(49).- González Reyna Genaro.- Riqueza Minera y Yacimientos Minerales de México.- Ed. Del Banco de México S.A.- México 1956.- p. 55

metaloides. Para mejor claridad de los conceptos anteriores recurriremos a la clasificación que proporciona el Ing. Luis de la Peña Porth, que nos dice:

"Los recursos no renovables se han clasificado en tres grupos generales: I. Minerales Metálicos, II. Minerales No Metálicos, y III. Combustibles. - - -

I. Minerales Metálicos.- a) Preciosos. Este grupo incluye el oro, plata y platino; b) Metales industriales básicos. Se incluyen el aluminio, cobre, plomo y zinc; c) Metales que se obtienen como subproductos. Los metales considerados dentro de este grupo, son aquéllos que se obtienen normalmente como subproductos en la fundición o afinación de los minerales industriales básicos, entre estos metales, los más importantes son el arsénico, el bismuto, el cadmio, el germanio y el selenio. - - - Los dos primeros son obtenidos normalmente de la fundición de minerales plomosos. La mayor parte de la producción de cadmio y germanio, se obtiene en la afinación de minerales de zinc. El selenio se obtiene normalmente en la afinación de las barras impuras de cobre o metales preciosos; d) Metales industriales. En este grupo están considerados el antimonio, el estaño, el magnesio, el mercurio y el titanio; e) Radioactivos. Se encuentran el uranio, el torio, el radio y los conocidos con el nombre de

"tierras raras" ... ; f) Ferrosos. En este grupo queda incluido el hierro y aquellos metales cuyo uso principal es la producción de aleaciones o aceros especiales, éstos son: el cobalto, el cromo, el manganeso, el molibdeno, el níquel, el tungsteno y el vanadio; g) Industriales menores. Son algunos metales de reciente aplicación industrial, siendo los más importantes el berilio, el litio, el tántalo y el zirconio. - - - II. Minerales No Metálicos. Se consideran minerales no metálicos aquellos que contienen elementos metálicos, como el azufre o el carbón, o aquellos cuya utilización no requiere la obtención de metales, como la fluorita y el asbesto, no siendo su contenido metálico por lo tanto, factor importante en su uso y precio. - - - Entre los minerales no metálicos se encuentran: las arenas de sílice, arcillas refractarias, arcillas no refractarias, barita, calizas, caolín, criolita, diatomitas, dolomitas, estroncianita, feldespato, grafito, magnesita, micas, sal común, sales de potasio, sales de sodio, calcio; tierras de fuller, vermiculitas y yeso. - - - III. Combustibles

a) Sólidos. Se encuentran dentro de esta clasificación el carbón antracítico, los carbones bituminosos y semibituminosos, los lignitos y las turbas...; b)

Hidrocarburos. Petróleos y gas natural. (50)

Si bien es cierto que el Ing. Luis de la Peña Porth acude en su clasificación anterior a dividir los minerales atendiendo a sus cualidades propias, razón por la cual los considera en metales y metaloides, también tomó como criterios de su clasificación el valor de los minerales y/o su uso y agrega, como en el caso de los preciosos, oro, plata y platino, su uso en la industria, mayor o menor, criterio que al ser recogido por la legislación minera deviene en minerales prioritarios y estratégicos. Respecto a la subclasificación de los minerales no metálicos, que es un punto que interesa al presente estudio, Luis de la Peña Porth sólo la define por sus cualidades y proporciona una lista que está lejos de ser exhaustiva de los mismos.

Es claro que los minerales no metálicos también se dividen en función a su uso, origen y situación como habremos de ver más adelante; pero respecto de tales minerales veremos que la imprecisión de su clasificación incide en su regulación jurídica y provoca problemas entre mineros y

(50).- De la Peña Luis.- en Revista No. 11 de la Asociación de Ingenieros de Minas, Metalurgistas y Geólogos de México: Minería y Metalurgia.- p. 13 y sigs.

ejidatarios, como habremos de ver.

3.- SITUACION DE LOS MINERALES

Respecto a su situación los minerales se presentan en la naturaleza en forma de vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyendo así depósitos. Para tener noción de las formas como se presentan los minerales se procederá a definir los conceptos anteriores:

"Veta. Cuerpo mineral tubular cuyo plano principal es el vertical".

"Manto. Cuerpo mineral tubular, cuyo plano principal es el horizontal".

"Masa. Cantidad de materia que contiene un cuerpo". (51)

"Yacimiento. Sitio donde se haya naturalmente una roca, mineral o fósil ". (52)

(51).- Universidad de Sonora.- Términos Mineros.- p. 83 y 79
(52).- Diccionario de la Lengua Española.- p. 851 y 1358

La idea que se tiene es que los minerales se encuentran siempre en el subsuelo. Debe aclararse que hay mineral en el suelo "diseminado", o bien que las vetas, mantos, o masas o su sinónimo genérico "yacimientos", en muchas ocasiones afloran a la superficie. Es importante destacar lo anterior para borrar la idea de que el mineral con contenido económico sólo se localiza en el interior de la tierra. Lo anterior se advierte porque con suma frecuencia se confunde el régimen jurídico de los minerales con el que regula el lugar donde se ubican.

Para poder apreciar mejor lo antes señalado, debe advertirse que los minerales que tienen valor económico están regulados por el derecho, pero atendiendo a su composición, situación, uso o destino, tales minerales están contemplados por diferentes regímenes jurídicos. Así se tiene que unos son, como se verá, propiedad de la Nación y que otros, por el contrario, son del superficiario, y si este es una persona moral de derecho público, como ocurre con los ejidos, la propiedad está regida por normas de derecho público y si la superficie es propiedad privada, ciertos minerales quedan reguladas por el derecho común como se verá en seguida.

II.- REGIMEN JURIDICO

En el capítulo anterior se precisó el concepto y la naturaleza jurídica de dominio directo de la Nación sobre las sustancias minerales que son objeto del mismo. En este apartado, habiéndose visto ya cuales son los minerales, cómo se clasifican y cual es la forma como se presentan, esto es su situación, se pasará a analizar los criterios a los que acude el párrafo cuarto del artículo 27 Constitucional para determinar las sustancias minerales cuya propiedad se reserva la Nación.

1.- CRITERIOS CONSTITUCIONALES

El primer criterio atiende a los minerales de naturaleza distinta de los componentes de los terrenos, o sea en base a sus elementos y características, apoyándose además en su forma de presentación, al decirnos que son los que se encuentran depositados en vetas, mantos o masas, o por si algo se le escapara expresa el género "yacimientos"; además, acude a su uso al comprender los que son utilizados en la industria, con lo que encontramos que finalmente se incluye el concepto económico.

Un segundo criterio se refiere a su ubicación, al expresar respecto al cloruro de sodio que está comprendida la sal formada directamente por las aguas del mar, esto es en las playas.

El tercer criterio está presente cuando la Constitución se refiere a los productos derivados de la descomposición de las rocas, "cuando su explotación necesite trabajos subterráneos". En este criterio es pertinente destacar que la condicionante "cuando necesite trabajos subterráneos" se presta a malas interpretaciones toda vez que algunos yacimientos se encuentran parte en el subsuelo y parte en la superficie.

Finalmente, un cuarto criterio lo encontramos en los combustibles minerales sólidos, el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos y gaseosos, pero por ser materias de otras leyes omitimos su examen.

Para fines de este estudio, los criterios primero y tercero son los que particularmente nos interesan, toda vez que por no estar suficientemente analizados se han dado conflictos entre concesionarios mineros y superficiarios.

2.- SUSTANCIAS REGULADAS POR LA LEY MINERA

El primer criterio del párrafo cuarto del artículo 27 Constitucional, mencionado anteriormente, fue recogido por la Ley Minera vigente casi íntegramente en su artículo 30., mismo que se pasa a analizar, no sin antes ver el artículo 20. de la citada Ley.

La Ley en comentario, en su artículo 20. previene que "Se sujetarán a las disposiciones de esta Ley, la exploración, explotación, beneficio y aprovechamiento de las sustancias que constituyen depósitos minerales distintos de los componentes de los terrenos".

Por su parte, el artículo 30. señala cuáles son las sustancias o minerales que constituyen depósitos minerales distintos de los componentes de los terrenos, resaltando la ubicación de los mismos ya sea que se encuentren en el suelo o subsuelo de la corteza terrestre. Tal artículo dice: "Artículo 30. Constituyen depósitos minerales distintos de los componentes de los terrenos, las partes del suelo o del subsuelo susceptibles de producir elementos, sustancias o minerales tales como: I. Minerales que contengan antimonio, arsénico, azufre, berilio, bismuto, cadmio, cesio, cobalto,

cobre, cromo, escandio, estaño, estroncio, galio, germanio, hafnio, hierro, indio, itrio, iridio, litio, magnesio, manganeso, mercurio, molibdeno, niobio, níquel, oro, osmio, paladio, plata, platino, plomo, radio, rodio, rubidio, renio, rutenio, selenio, talio, tántalo, telurio, titanio, torio, tungsteno, uranio, vanadio, zinc, zirconio, tierras raras, minerales radioactivos y pirita; II. Los minerales no metálicos siguientes: ágata, andalucita, alunita, y alumbres, anhidrita, apatita, asbesto, azufre, barita, bauxita, bórax y boratos, brucita, calcedonia, calcita no óptica, cuando forme parte de un depósito del que se extraigan otras sustancias concesibles, calcita óptica, celestita, cianita, corundo, criolita, cuarzo, con excepción del que se encuentre en depósitos de origen sedimentario y de las arenas de esta sustancia, diamante, diatomita, dumortierita, epsomita, espodumena, feldespatos, con excepción del que se encuentra en depósitos de origen sedimentario, fluorita, fosforita y otros fosfatos, gemas minerales, grafito, granate, guano, lepidolita y minerales de litio, magnesita, mica, mirabilita, nitrato de sodio, ópalo, pirofilita, sal gema, sal común formada directamente por las aguas marinas y sus subproductos, sales de potasio, silimanita, sulfato de sodio, talco, trona, vermiculita, viterita, wollastonita, yeso y zircón. III. El carbón

mineral, las antracitas, los lignitos y las turbas".

Como se puede observar de la lectura del artículo 3o. transcrito, en su enunciado general usa la expresión ejemplificativa "tales como", o sea que la utiliza enunciativa y no limitativamente, ya que en seguida su fracción I relaciona los minerales metálicos. Sin embargo, en su fracción II ya no sigue la misma técnica de redacción, al describir limitativamente los minerales no metálicos con la palabra "siguiente", o sea los que a continuación se mencionan, por lo que la fracción II se puede interpretar también en el sentido de que los minerales no incluidos son propiedad del superficiario.

El tercer criterio Constitucional "Productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos", no fue recogido por la Ley Minera vigente sino por el Reglamento de la misma, cuando en el artículo 68 de dicho Reglamento dice: "Las solicitudes de concesión minera de exploración se presentarán en la Agencia que corresponda el Municipio de ubicación del lote respectivo, por los elementos, sustancias o minerales a que se refiere el artículo 3o. de la Ley ... No se admitirán ni tramitarán solicitudes de concesión

minera, en los siguientes casos: ... a) Las sustancias a que se refiere el artículo 4o. de la Ley; ... b) Los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación no requiera trabajos subterráneos; y c) Cuando preexistan en el terreno objeto de las solicitudes, explotaciones a cielo abierto de las que obtengan o hayan obtenido materiales de construcción".

Analizando el artículo transcrito, se puede apreciar por una parte que el legislador fue omiso al no recoger el criterio Constitucional en la Ley de la Materia y dejarlo indebidamente al Reglamento de la misma toda vez que esta es una disposición adjetiva, y por otra que la interpretación del artículo que se comenta tiene que ser a "contrario sensu", es decir que al señalar que no se aceptarán solicitudes de concesión minera sobre productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación no requiera trabajos subterráneos, significa que si se admitirán y tramitarán solicitudes de concesión minera cuando su explotación si requiera dichos trabajos subterráneos.

3.- SUSTANCIAS NO REGULADAS POR LA LEY MINERA

El artículo 4o. de la Ley Minera, es punto clave

para el presente estudio, ya que por exclusión nos indica que minerales son regidos por sus propias reglamentaciones, motivo por el cual para analizarlo debidamente se transcribe: "Artículo 40. Se exceptúan de esta Ley y se regirán por sus respectivas reglamentaciones: ... I. El petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos; . . . II. Las sustancias contenidas en suspensión o disolución por las aguas subterráneas, siempre que éstas no provengan de alguna mina;... III. Las rocas o productos de su descomposición que sólo puedan utilizarse para la fabricación de materiales de construcción u ornamentación o se destinen directamente a esos fines, y ... IV. Las salinas, cuando estén formadas directamente por las aguas marinas".

Como se puede desprender del artículo que se comenta, los criterios que utiliza el mismo para excluir algunos minerales de la Ley Minera, para ser reguladas por otros ordenamientos jurídicos, son el uso que se les dé a los minerales y su localización, de tal suerte que dependiendo de ello será la reglamentación que los regule, y aquí se quiere hacer notar que en este criterio de exclusión no se toma en cuenta la composición de los minerales porque la fracción III del citado artículo 40. dice "Las rocas o los PRODUCTOS DE SU DESCOMPOSICION, y aquí usa una frase que

emplea la Constitución, precisamente para indicar que esos minerales son del dominio de la Nación, "cuando su explotación necesite trabajos subterráneos". Pues bien, en el presente caso la citada fracción III alude al uso al decir "que sólo puedan utilizarse para la fabricación de materiales de construcción, etc.". En otras palabras, una misma sustancia es de la Nación según su tipo de explotación o pasa a otro régimen conforme a su uso, remitiéndonos al Derecho Común o a la Ley Federal de la Reforma Agraria, según su localización, o bien por encontrarse en el lecho de un río se regirían por la Ley Federal de Aguas, etc. Para efectos del presente estudio se analizarán los ordenamientos que interesan al mismo, como son el Derecho Común y la Ley Federal de Reforma Agraria.

A.- LAS SUSTANCIAS REGULADAS POR EL DERECHO COMUN

De conformidad con el artículo 121 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cada Estado de la Federación tendrá sus leyes que regulen, en el caso, los bienes muebles e inmuebles que se ubiquen en dicha entidad, de tal suerte que será el Código Civil de cada Estado el que regule la propiedad inmueble y mueble que se localice dentro de su territorio.

Como son treinta y dos las Entidades de la Federación y resulta difícil revisar los Códigos Civiles de cada una, para el presente estudio tomaremos en cuenta el Código Civil del Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal.

El Capítulo III del Título Segundo del Libro Primero del Código Civil aludido, habla de los bienes considerados según las personas a las que pertenecen y señala, en su artículo 764, que hay bienes del dominio del poder público o de propiedad de los particulares (concepto de propiedad privada señalada en el primer párrafo del artículo 27 Constitucional al que se hizo referencia en el 1er. capítulo del presente trabajo).

Sobre los bienes del dominio del poder público, el artículo 765 expresa que pertenecen a la Federación, a los Estados o a los Municipios. Por su parte, el artículo 767 señala que los bienes del dominio público se dividen en bienes destinados a un servicio público y bienes propios. De esta forma tenemos que la Federación, los Estados y los Municipios tienen cada uno de ellos, respectivamente, bienes de uso común, bienes destinados a un servicio público y bienes propios.

El artículo 768 define los bienes de uso común diciendo que son inalienables e imprescriptibles y que pueden aprovecharse de ellos todos los habitantes, con las restricciones establecidas en la Ley. Por lo que se refiere a los bienes destinados a un servicio público y los bienes propios, el artículo 770 prevé que los bienes destinados a un servicio público y los bienes propios pertenecen en pleno dominio a la Federación, a los Estados o a los Municipios, pero los primeros son inalienables e imprescriptibles, mientras no se les desafecte del servicio público a que se hallen destinados. Respecto a los bienes propios debemos entender aquéllos a los que alude el artículo 772, que indica que los mismos son aquellas cosas propiedad de los particulares cuyo dominio les pertenece legalmente, y de las que no puede aprovecharse ninguno sin consentimiento del dueño o autorización de la Ley.

En relación a los bienes propios se señala que la Nación, los Estados y los Municipios y las demás corporaciones de carácter público reconocidas por la Ley, tienen personalidad jurídica y por lo tanto son capaces de ser propietarios de tales bienes y derechos en forma individualizada, "particular", se diría.

Volviendo con el tema que nos ocupa, los minerales no metálicos, productos derivados de la descomposición de rocas, "que sólo puedan utilizarse para la fabricación de materiales de construcción u ornamentación o se destinen directamente a esos fines", y que además se encuentren en terrenos de propiedad particular, siguen la suerte del inmueble donde se localicen y son propiedad particular del superficiario, esto es, se rigen por el Código Civil del Estado donde se hallan y seguramente para su explotación se sujetarán a las disposiciones de Policía y Buen Gobierno Municipales y demás disposiciones que la Entidad y el Municipio impongan a la propiedad privada.

B.- LAS REGIDAS POR LA LEY FEDERAL DE REFORMA
AGRARIA

Respecto a la situación jurídica de las sustancias minerales no contempladas por la Ley Minera, esto es que no sean objeto de concesión conforme al criterio de la fracción III del artículo 4o. de la Ley Minera; aceptando, en principio, que es válido y rige para la superficie donde se hallen, si tales minerales se encuentran en terrenos ejidales y comunales, estarán luego entonces, regidos por la Ley Federal de Reforma Agraria.

Resumamos los planteamientos hechos en el capítulo primero, de manera que tengamos elementos básicos para el desarrollo adecuado de esta parte del trabajo, sin perder de vista que en ninguna parte de la Ley en cuestión se especifica ni relaciona los minerales que quedan sujetos a su reglamentación.

La Ley Federal de Reforma Agraria otorga a los ejidos y comunidades personalidad jurídica propia, lo que les permite a través de sus representantes legales administrar los bienes ejidales con las limitaciones que la misma Ley les señale, pudiendo por tanto realizar con terceros las operaciones y obligaciones previstas en la misma, ya que las facultades conferidas son las de un mandatario general.

La propia Ley regula el régimen patrimonial de los ejidos y comunidades agrarias y, como quedó asentado en el capítulo primero, al hablar de bienes implícitamente se entiende bienes distintos de la tierra; en otras palabras, lo que se denomina en derecho "ejido" es el conjunto de bienes, tierras, aguas, bosques, montes, capitales, muebles, etc. que integrando un todo patrimonial, constituyen una auténtica propiedad del núcleo de población agrario, el cual tiene la condición de persona moral. En este sentido, la palabra

"ejido" cobra otra significación al señalársele como la propia persona jurídica titular de los bienes de que se ha dotado a un núcleo de población en aplicación de las leyes agrarias. La naturaleza jurídica de la institución a la que se refiere, se desprende del artículo 25 del Código Civil al catalogarlos como personas morales, y como tales los ejidos y comunidades agrarias se componen de un patrimonio propio y un gobierno interno. También señala concomitantemente su régimen de explotación.

Las características de los derechos que sobre los bienes agrarios adquieren los núcleos de población, se encuentran especificados en el artículo 52 y son las siguientes: son inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransmisibles y por lo tanto no podrán, en ningún caso ni en forma alguna, enajenarse, cederse, transmitirse, arrendarse, hipotecarse o gravarse, en todo o en parte. Serán inexistentes las operaciones, actos o contratos que hayan ejecutado o que se pretendan llevar al cabo en contravención de este precepto.

Así mismo, en el multicitado capítulo primero se hizo el estudio comparativo entre el Código Agrario de 1942, la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971 y las

modificaciones que ésta tuvo en 1983. Por lo tanto y con los elementos que se han suministrado, en este apartado se analizará básicamente el dispositivo de la Ley de Reforma Agraria de interés fundamental y relevante para el tema que nos ocupa y que es el artículo 144, que se encuentra comprendido en el Capítulo I, denominado "Régimen de Explotación de Ejidos y Comunidades", del Libro Tercero; "Organización Económica del Ejido".

El artículo 144 aludido expresa: "La explotación industrial y comercial de los recursos no agrícolas, ni pastales, ni forestales de los ejidos y comunidades, especialmente aquellos que puedan aprovecharse para el turismo, la pesca o la minería, sólo podrá efectuarse por la administración del ejido en beneficio de sus miembros, directamente o en asociación con terceros, mediante contratos sujetos a lo dispuesto por esta Ley y a las autorizaciones que en cada caso acuerde la Asamblea General de ejidatarios y la Secretaría de la Reforma Agraria ... Los contratos a que se refiere el párrafo anterior, podrán formularse hasta por un término de tres años, cuando así lo acuerden las partes, previa autorización de la Secretaría de la Reforma Agraria, y podrán ser renovados, tomando en cuenta el monto y tipo de las inversiones y el plazo estimado de recuperación entre

otros aspectos, cuando a juicio de los campesinos interesados y de la propia Secretaría de la Reforma Agraria, la empresa de que se trate haya cumplido satisfactoriamente las condiciones pactadas". Cuando se habla de la explotación de recursos minerales dentro de terrenos ejidales o comunales, se pueden establecer dos posibilidades: una que se trate de sustancias no concesibles y otra que se refiere a sustancias reguladas por la Ley Minera.

Si se tratara de recursos mineros no sujetos al régimen de concesión minera que son propiedad de los ejidos y comunidades agraria, en este contexto pueden ser explotados por los miembros del mismo, directamente o por terceros mediante contratos sujetos a la Ley Agraria. Desde luego, la interpretación del artículo antes mencionado es de que los recursos mineros de que se habla son sustancias que no corresponden al dominio directo de la Nación, no están reguladas por la Ley Minera y por tanto no son objeto de concesión en términos de esta última. En este orden de ideas, en principio las sustancias no concesibles serían las que señala el artículo 4o. de la Ley Minera, en sus fracciones II, III y IV y sólo en relación a dichas sustancias los ejidatarios o comuneros podrían explotarla.

En la segunda posibilidad, que se refiere a sustancias del dominio directo de la Nación reguladas por la Ley Minera y que por tanto requieren de concesión, desde luego es evidente que dichas sustancias no corresponden en los términos del artículo 144 de la Ley Federal de Reforma Agraria a los ejidatarios o comuneros sin importar en lo más mínimo el hecho de que el yacimiento mineral se localice en el subsuelo o la superficie del ejido o comunidad agraria.

III.- CRITERIOS DE INTERPRETACION QUE PROVOCAN CONFLICTO

1.- ¿EL ARTICULO TERCERO DE LA LEY MINERA ES ENUNCIATIVO O LIMITATIVO?

Como se ha venido resaltando a lo largo del presente trabajo, existen algunos minerales cuya titularidad por parte de la Nación es indiscutible y necesariamente deben explotarse mediante concesión minera, tal es el caso de las reguladas por la fracción I del artículo 3o. de la Ley Minera. Hay, sin embargo, otras sustancias minerales que el Estado reconoce son propiedad de los superficiarios y se rigen por sus respectivas reglamentaciones, como ya se vió en el apartado anterior. No obstante, existen en la naturaleza algunas sustancias minerales que para saber cómo están reguladas es necesario acudir a su revisión técnica o a la interpretación jurídica de dos o más ordenamientos, provocando con ello conflictos entre los diferentes sujetos de derecho.

Para hacer más evidente lo anterior, retomemos el planteamiento de si el artículo 3o. de la Ley Minera es limitativo o enunciativo, y como se analizó en el apartado anterior la frase "tales como" utilizada en su enunciado

general, en principio se entiende como enunciativo pero para su primera fracción, ya que para la fracción II utiliza la palabra "siguiente", que en buen castellano significa "lo que a continuación se menciona".

En este orden de ideas, se pasa a analizar el criterio que en diferentes foros y ocasiones ha sostenido la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal al respecto, así como el criterio sostenido por la Secretaría de la Reforma Agraria, ambas por ser el objeto de la presente investigación.

A.- CRITERIO DE LA SECRETARIA DE ENERGIA, MINAS E INDUSTRIA PARAESTATAL

A casi dos años de haberse publicado la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Minera, la Dirección General de Minas de la entonces Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, dió a conocer, en Circular Interna de fecha 21 de septiembre de 1977 a sus Departamentos y Delegaciones de Minería las sustancias que no obstante que no están mencionadas en la Ley Minera son concesibles. Tales sustancias son:

1.- DIATOMITA	CONCESIBLE CUALQUIERA QUE SEA LA FORMA DE EXPLOTACION		
2.- TRIPOLI	CONCESIBLE CUALQUIERA QUE SEA LA FORMA DE EXPLOTACION		
3.- DOLOMITA	CONCESIBLE CUALQUIERA QUE SEA LA FORMA DE EXPLOTACION		
4.- TIZA	CONCESIBLE CUALQUIERA QUE SEA LA FORMA DE EXPLOTACION		
5.- PERLITA	CONCESIBLE CUALQUIERA QUE SEA LA FORMA DE EXPLOTACION		
6.- CUARZO	CONCESIBLE COMPROBANDO QUE NO SE ENCUENTRA EN DEPOSITOS DE ORIGEN SEDIMENTARIO		
7.- CUARCITA	CONCESIBLE COMPROBANDO QUE NO SE ENCUENTRA EN DEPOSITOS DE ORIGEN SEDIMENTARIO		
8.- CALCITA NO OPTICA	CONCESIBLE SIEMPRE QUE FORME PARTE DE UN DEPOSITO DEL QUE SE EXTRAIGAN OTRAS SUSTANCIAS CONCESIBLES		
9.- ARCILLAS	CONCESIBLES SUBTERRANEOS	CON	TRABAJO
10.- CAOLIN	CONCESIBLE SUBTERRANEOS	CON	TRABAJO
11.- BENTONITA	CONCESIBLE SUBTERRANEOS	CON	TRABAJO
12.- TIERRA DE FULLER	CONCESIBLE SUBTERRANEOS	CON	TRABAJO

Tiempo después y debido a problemas suscitados entre mineros y ejidatarios por la aplicación de la Circular Interna anterior, que ampliaba la lista de las sustancias concesibles que menciona el artículo 3o. de la Ley Minera, en

perjuicio de los Núcleos Agrarios que consideran tales sustancias como suyas, en los términos del artículo 144 de la Ley Federal de Reforma Agraria, se planteó el problema de ¿si el artículo III de la Ley Minera, al mencionar las sustancias concesibles las enuncia o las limita?

La Secretaria de Energia, Minas e Industria Paraestatal da respuesta a esta pregunta, comenzando por señalar que el problema de interpretación entre lo previsto por el artículo 3o. de la Ley Minera vigente y el artículo 144 de la Ley Agraria se originó porque tanto el artículo 1o. del Reglamento de 26 de febrero de 1962, como el artículo 1o. del Reglamento de 9 de septiembre de 1966, ambos de la Ley Minera anterior de 1961, establecían que se sujetarian a las disposiciones de esa Ley la explotación y el aprovechamiento de las sustancias minerales que enumeraba limitativamente, al contrario de como lo hace la actual Ley Minera, correctamente, según criterio que trata de demostrar, y por otra parte el hecho de que el artículo 144 de la Ley Agraria otorga la propiedad de los núcleos agrarios de los recursos mineros que haya en los mismos, sin expresar cuales son esos recursos minerales.

Planteados en estos términos, "como problema de

interpretación entre lo que dispone el artículo 3o. de la Ley Minera vigente y lo que establece el artículo 144 de la Ley Agraria", la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, pasa a resolver la problemática analizando las disposiciones relativas a los párrafos cuarto y sexto del artículo 27 de la Constitución, que por obvio de tiempo ya no se transcriben, para concluir que el párrafo cuarto mencionado, al expresar cuales son las sustancias minerales que constituyen "depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos", usa la expresión ejemplificativa "tales como", y el uso de la frase anterior, señala la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal la explica Pastor Rouaix, Constitucionalista que participó directamente en la Comisión que estudió el párrafo cuarto en cuestión, al decir en su Libro "Génesis de los Artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917", que la Comisión "Colocó a continuación, también con toda atingencia, los párrafos que habíamos puesto en décimo y undécimo lugar relativos a los derechos de propiedad que correspondían a la Nación sobre las sustancias del subsuelo y sobre las aguas fluviales y marítimas. Con referencia a las primeras juzgó conveniente suprimir la especificación de los minerales que nosotros citábamos tomada de la Ley Minera vigente (de 1909). modificación acertada, pues en una Ley es

preferible abarcar globalmente los puntos que son su objeto y no citar nominalmente cada uno de ellos, porque cualquier omisión puede tener consecuencias peligrosas en el futuro".

De la palabras de Pastor Rouaix, antes transcritas, la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal apreció que los legisladores constitucionalistas consideraron peligroso para el dominio directo de la Nación sobre las sustancias minerales, "el citar nominalmente cada una de ellas"; esto es hacer una enumeración limitativa, "porque cualquier omisión podía tener consecuencias peligrosas en el futuro", concluyendo que por ello usaron la expresión "tales como", que el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española expresa se usa en sentido comparativo, "de igual modo o así mismo", esto es de manera enunciativa o ejemplificativa.

Pero además, la Secretaría en cuestión consideró que "si bien es cierto que los legisladores constitucionalistas juzgaron conveniente suprimir la especificación de los minerales que tenía la Ley Minera de 1909, que citaba por su nombre a las sustancias y por ello limitaba su número, también es cierto que dejaron los dos presupuestos que han servido a sus leyes reglamentarias para

distinguir, y con ello regular a esas sustancias minerales. Tales presupuestos son: a) que la naturaleza de esas sustancias sea distinta de los componentes de los terrenos, como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en el industria, y b) los productos derivados de la descomposición de las rocas cuando su explotación necesite trabajos subterráneos".

Con esos presupuestos y habiendo quedado claro para la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal que el artículo 3o. de la Ley Minera es enunciativo, finaliza su criterio expresado que por ser de su competencia la aplicación de la aludida Ley, a la misma le corresponde decir que sustancias son concesibles y por ello su Circular Interna de 21 de septiembre de 1977 tiene aplicatoriedad.

B.- CRITERIO DE LA SECRETARIA DE LA REFORMA
AGRARIA

El día viernes 18 de julio de 1986, la Secretaría de la Reforma Agraria publicó en el Diario Oficial de la Federación una "Circular que contiene las normas que deberán ser observadas por las Delegaciones y Núcleos Agrarios para el aprovechamiento de recursos no renovables.

determinar el fondo común, sus depósitos y manejo"; circular en la que se expresa, en el punto 1, que "las presentes Normas serán aplicables únicamente a las sustancias minerales y materiales que son propiedad de los Núcleos Agrarios, es decir, que no están sujetos a concesión por no encontrarse contemplados en el artículo 3o. de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Minera", enumerándose entre dichas sustancias minerales seis que conforme el criterio de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, considera como concesible y que son: caolín, bentonita (estas dos cuando su explotación necesita de trabajos subterráneos), cuarzo (cuando sea depósito de origen ígneo), dolomita, perlita y tizar o tizante.

El criterio que llevó a la Secretaría de la Reforma Agraria a publicar la circular de 18 de julio de 1986, fue la interpretación que hizo del artículo 3o. de la Ley Minera vigente, en el sentido de que la misma establece "limitativamente" las sustancias minerales que requieren concesión para su exploración, explotación y aprovechamiento y que al no mencionarse en dicho artículo 3o. a las sustancias en cuestión, entonces éstas no quedan reguladas por la legislación minera y, en consecuencia, son propiedad del dueño o poseedor de la superficie, en el caso particular.

de los Núcleos Agrarios.

Complementa la interpretación anterior el hecho ya mencionado de que el artículo 144 de la Ley Federal de Reforma Agraria establece la posibilidad de que los ejidos o comunidades agrarias exploten sus recursos naturales, entre los que se comprenden a los minerales, directamente o en asociación en participación con terceros, en este último supuesto con sujeción a lo dispuesto por la Ley Agraria y conforme a las autorizaciones que en cada caso acuerden la Asamblea General (de Ejidatarios) y la Secretaría de la Reforma Agraria.

A mayor abundamiento, el criterio sostenido por la Secretaría de la Reforma Agraria se refuerza con el hecho de que cuando las tierras legalmente dotadas a los Núcleos Agrarios son desérticas e impropias para la agricultura o la ganadería y existen en la zona donde se localizan las tierras dotadas, alguna o algunas de las seis sustancias minerales no comprendidas en la fracción II del artículo 3o. de la Ley Minera, por estricta justicia social deben de ser explotadas por el núcleo de población agrario ya que sería su "Modus Vivendi".

Respecto a la interpretación de que la frase que usa el artículo 3o. de la Ley Minera "es enunciativa", en el juicio de amparo 1487/86, promovido por el Núcleo de Población Ejidal "General Severino Ceniceros" del Municipio de Cuencamá, Dgo., ante el C. Juez de Distrito en el Estado de Durango, contra actos del C. Director General de Minas, consistente en la emisión del oficio 310.401/11031/, expediente 120/2 del 12 de mayo de 1986, en el que se dió respuesta a la solicitud formulada por el Núcleo quejoso de 23 de abril de ese año, relativa al porqué se continúa otorgando concesiones de exploración y explotación de bentonita sin que lo contemple la Legislación Minera y se proceda a cancelar las concesiones de explotación de bentonita expedidas con posterioridad a la Ley o Legislación Minera en vigor; dicho Núcleo expresó en su demanda la argumentación siguiente:

"5.- El núcleo de población ejidal que representamos cuya esperanza de sobrevivencia es el aprovechamiento de la BENTONITA, hasta la fecha se ha conformado con observar y ver cómo explotan dicho Mineral no Metálico PERSONAS AJENAS AL EJIDO, las cuales mencionamos entre otras las que citamos como Terceros Perjudicados y, si acaso los integrantes del Núcleo sólo ayudan a éstos en la

explotación pero como asalariados y en calidad de peones y, ya no estando conforme con dicha suerte, acudimos en su representación a la presente vía constitucional, manifestando lo siguiente: Las Autoridades Responsables haciendo una inexacta interpretación de la Legislación Minera vigente, nos niegan lo que la propia Ley nos concede ya que, analizando los antecedentes históricos de la Ley Minera, encontramos que al discutirse la misma en la Cámara de Diputados, en su dictamen emitido el 25 de Noviembre de 1975, concretamente al analizar el Artículo 27 Constitucional en Materia Minera del 19 de Diciembre de 1975, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 del mismo mes y año, expresan: "

"El artículo 30., se propone modificar suprimiendo el adverbio económicamente al verbo producir y cambiar la frase "se listan a continuación" por esta otra: "tales como" con esta nueva redacción desaparece del Artículo 30., cualquier vestigio de discrecionalidad del Poder Ejecutivo en relación con la incorporación a la Ley Minera de los elementos, sustancias o minerales objeto de la propia Ley".

Por tal razón se propone la siguiente redacción para el mencionado Artículo 30.: "Constituyen depósitos minerales distintos de los componentes de los terrenos, las

partes del suelo o subsuelo susceptibles de producir elementos o sustancias minerales "tales como".

"En el Diario de Debates del Senado de la República, número 28, de fecha 8 de diciembre de 1975, en relación con la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Minera, entre otras cosas en el Dictamen de Primera Lectura, se dice textualmente".

"Para que la iniciativa lograra plenamente los propósitos apuntados una vez convertida en Ley, los miembros de las Comisiones de AMBAS CAMARAS creímos prudente hacer modificaciones a su texto, algunas meramente de forma, otras EN FORMAS SUSTANCIALES".

"De estas últimas podremos destacar las modificaciones a los Artículos 3o. y 9o. de la iniciativa. En el Tercero se suprimieron los párrafos del quinto al noveno, que de haber subsistido pondrían en manos del Ejecutivo facultades exclusivas del Congreso de la Unión. En el Artículo 9o. se restringió la facultad discrecional del Ejecutivo, que en el Texto Original era ILIMITADO para dar o negar concesiones, ahora sólo podrá hacerlo tomando en cuenta lo prevenido por el Artículo 16 de la Ley General de Bienes

Nacionales. COMO PUEDE APRECIARSE, LAS MODIFICACIONES A ESTOS DOS ARTICULOS FUERON DE CAPITAL IMPORTANCIA."

"El mismo H. Congreso de la Unión, al analizar el Artículo 3o. de la Ley Reglamentaria en comento, por conducto de la Cámara de Diputados en Segunda Lectura del 25 de Noviembre de 1975, entre cosas textualmente expresa: "

"Por lo que toca al Artículo 3o. se llegó a la conclusión de que era conveniente suprimir LA FACULTAD DISCRECIONAL CONCEDIDA AL EJECUTIVO PARA INCORPORAR LAS SUSTANCIAS MINERAS OBJETO DE REGULACION EN LA PRESENTE LEY, que en todo caso corresponde AL CONGRESO DE LA UNION, por lo que se suprimieron los párrafos del 5o. al 9o. de este precepto, para garantizar así una mayor dosis de seguridad jurídica a este respecto".

"El Artículo 3o. se propone modificar suprimiendo el adverbio "económicamente" al verbo "producir" y cambiar la frase "se listan a continuación", por ésta otra "tales como". con esta nueva redacción desaparece del Artículo 3o. cualquier vestigio de DISCRECIONALIDAD DEL PODER EJECUTIVO en relación con la incorporación a la Ley Minera de los elementos, sustancias o minerales objeto de la propia Ley".

Concluye el argumento que se maneja en el amparo en cita que:

"Si bien, los Legisladores aclaran con la frase "tales como" que el Artículo 30. de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Minera vigente, es LIMITATIVA Y NO ENUNCIATIVA, porque de ser lo contrario el Ejecutivo Federal se convertiría en el H. Congreso de la Unión, también es prudente observar que, si bien en el primer párrafo de dicho Artículo se dice "tales como", no sucede lo mismo en la Fracción II la que, al comenzar su texto, dice: "Los Minerales no Metálicos siguientes": y, en la relación NO INCLUYE A LA BENTONITA por lo que, textualmente, esta fracción, en nuestro concepto, TAMBIEN ES LIMITATIVA Y NO ENUNCIATIVA, máxime que los Legisladores creadores de dicha Ley, así lo quisieron expresar y, las Autoridades Responsables al no entenderlo, cometen la inexactitud de PRETENDER CONSTITUIRSE EN EL H. CONGRESO DE LA UNION, al pretender se incluya la BENTONITA, que no aparece en la relación de sustancias, elementos o minerales contenidos en el multinostrado Artículo 30. de la Ley Minera".

En suma, de acuerdo al criterio que sustenta la Secretaría de la Reforma Agraria y/o los Núcleos Agrarios, el

artículo 3o. de la Ley Minera es limitativo y al no comprender las sustancias minerales cuya concesibilidad se discute, estas corresponden en propiedad a los Núcleos Agrarios conforme a lo previsto por el artículo 144 de la Ley Federal de la Reforma Agraria.

C.- REVISION DE AMBOS CRITERIOS POR EL AUTOR

En una revisión somera de las distintas leyes mineras que han regido en nuestro país desde la Colonia, encontramos que las primeras sólo regularon el oro y la plata y el azogue, las dos primeras sustancias por ser minerales preciosos de alto valor comercial ya desde esas épocas y la última por ser necesaria para el beneficio de las primeras.

Con el tiempo las leyes mineras, que hemos mencionado en este trabajo, fueron incorporando a su régimen otras sustancias minerales en la medida que los avances tecnológicos y los industriales les fueron dando valor, hasta comprender a finales del siglo pasado a casi todos los minerales metálicos, con excepción del estaño de acarreo, que es el que se localiza en ríos como placeres, quizás por estar a flor de tierra. También, como sabemos, se excluyeron el petróleo y sus derivados y el carbón, sustancias que nuestra

actual Constitución reintegró al patrimonio de la Nación.

Respecto a las sustancias minerales no metálicas, su inclusión a la regulación minera es reciente y data de la primera Ley Reglamentaria de la Constitución, o sea de la Ley Minera de 1926.

En este último aspecto, es importante destacar los criterios que en el curso del presente trabajo hemos distinguido para justificar el dominio directo de la Nación sobre la riqueza minera. Es evidente que de tales criterios son perfectamente válidos los que atienden a minerales de naturaleza distinta a los componentes de los terrenos, como son los metálicos y de alguna manera también al que contempla la ubicación, como es el caso de la sal formada directamente por las aguas marinas, pero respecto al tercer criterio su validez es discutible porque no hay razón suficiente para distinguir minerales no metálicos como concesibles porque "requieren trabajos subterráneos" y otros como no concesibles porque sólo pueden utilizarse en la fabricación de materiales de construcción u ornamentación o que se destinen directamente a esos fines".

Hemos señalado ya que, por ejemplo, el oro es concesible sin importar si está en el subsuelo en veta, tanto, masa o yacimiento o si aflora y se encuentra en la superficie diseminado o está como placeres en los lechos de los ríos, en forma de pepitas.

De igual manera el criterio de su uso o destino tiene serias objeciones, a nuestro juicio, ya que es sabido que actualmente la industria requiere también de minerales no metálicos como, por ejemplo, "bentonita", que es concesible "cuando su explotación requiere de trabajos subterráneos" y que no lo es cuando no cumple con ese requisito: sustancias que independientemente de lo anterior, una vez que es extraída por el concesionario o superficiario; según el caso, a la industria le sirve exactamente para lo mismo.

Luego entonces, la discrepancia de opiniones entre qué sustancias sean o no concesibles, o dicho de otra manera, entre los criterios que al respecto sostienen la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal y la de la Reforma Agraria, precisa un análisis más a fondo y no quedarse en que se está frente a un "problema de interpretación".

Aceptando, sin conceder, que todo el problema se redujera a interpretar si el artículo 3o. de la Ley Minera es o no enunciativo o limitativo, encontramos en principio que "las interpretaciones" hechas por la Secretaría, Minas e Industria Paraestatal no han sido del todo acertadas.

Lo anterior lo decimos porque si damos por buena que la frase "tales como" fue empleada por los Constitucionalistas en sentido enunciativo, y que en ese sentido fué tomada la frase anterior por el artículo 3o. de la Ley Minera, habrá que concluir que entonces dicha frase sería válida sólo para las sustancias minerales contenidas en la fracción I de tal numeral, ya que en la fracción II del mismo se inicia diciendo "los minerales no metálicos siguientes", y aquí el término "siguiente" ya no es enunciativo sino limitativo, toda vez que en una correcta interpretación semántica, el término indica solo "que sigue".

Pero, por otra parte, aceptando también como válida la interpretación de que los Constitucionalistas usaron enunciativamente la frase "tales como" para dejar abierta la puerta a que en el futuro se comprendieran nuevas sustancias minerales dentro del dominio directo de la Nación, tal posibilidad se dejó lógicamente para que el Poder Legislativo

fuera el que, al elaborar las diversas leyes reglamentarias de la Constitución en Materia Minera, señalara las nuevas sustancias minerales que debían ser incluidas dentro del dominio directo de la Nación, ya que una facultad tan importante no puede dejarse al Poder Ejecutivo, o mejor dicho a una Secretaría de Estado, porque puede darse el caso como ahora ocurre, que una Secretaría diga que sustancias son concesibles y otra diga lo contrario. Es más razonable concluir que si dos leyes de igual rango, ambas reglamentarias de la Constitución, como son la Ley Minera y la Agraria, se refieren en artículos distintos a "recursos minerales", es porque toca al Poder Legislativo precisar que recursos son los del dominio directo de la Nación y por tanto concesibles, y qué recursos son propios del superficiario y por consiguiente no concesibles. Prueba de lo anterior es que la Ley Minera de 1961 dejó indebidamente a sus reglamentos de 1962 y 1966 expresar las sustancias concesibles. Sin embargo, el error de consignar en disposiciones adjetivas la enumeración de las sustancias minerales que son objeto de regulación por parte de la Ley sustantiva, se corrigió al hacer tal enumeración "limitativa", quitando con ello la posibilidad de que una determinación de tanta importancia quedara en manos de una Secretaría por el solo hecho de ser la que le corresponde

aplicar tal ley. Resulta pues que al expedirse la Ley Minera de 1975, la enumeración de las sustancias minerales concesibles haya pasado otra vez a la Ley, lo que indica que nuevamente la facultad de hacerlo la tomó el Poder Legislativo.

Por todo lo expuesto, se considera válida la argumentación de que la frase "tales como" que utiliza la Constitución para indicar las sustancias minerales que son del dominio directo de la Nación, fue usada ENUNCIATIVAMENTE, y no hay la menor duda de ello por la explicación que al respecto hizo el ilustre Constitucionalista Pastor Rouaix, cuyas palabras sacó a la luz la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal.

Pero también es aceptable el punto de vista que sustenta la Secretaría de la Reforma Agraria y sus Núcleos Agrarios, en el sentido de que corresponde al Poder Legislativo incorporar las nuevas sustancias minerales que se consideren deben quedar incluidas en dicho dominio directo.

No puede soslayarse en el problema de que se trata, el hecho de que, como ya quedó mencionado, en la propia Constitución se usa un criterio muy discutible para

determinar las sustancias concesibles, y ese criterio es considerar a "los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos".

El suscrito investigó la razón de la frase antes transcrita y la única "Ratio Legis" que encontró para explicarla es que desde el punto de vista mineralógico, ciertas sustancias minerales no metálicas, como la bentonita, por ejemplo, se formaron como cristales en el interior de la tierra por presiones de la masa terrestre, esto es "criptocristalográficamente", y por ello están en el subsuelo y son del dominio directo de la Nación, y por ende concesibles, y esa misma sustancia mineral se formó también en otras partes por "sedimentación" y por consiguiente se localizan a flor de tierra y no es concesible, correspondiéndole su propiedad al superficiario. Complementa el punto de vista anterior el hecho de que el mineral no metálico que se formó "criptocristalográficamente", como está en el subsuelo "requiere trabajos subterráneos" para su explotación y por esta circunstancia es concesible, y que el mineral "sedimentario" por no estar en el subsuelo puede explotarse a cielo abierto y por tanto no es concesible.

Efectivamente, desde el punto de vista mineralógico las sustancias minerales tienen diversas formaciones y presentaciones, como puede verse en la clasificación de Genaro González Reyna, que se menciona en este trabajo; pero sabemos que los minerales son regulados sin importar su formación o situación. Así tenemos que el oro es concesible esté en el subsuelo o aflore a la superficie. Pero además, volviendo a los minerales no metálicos, se tiene que muchos que son "criptocristalográficos" han quedado a flor de tierra por movimientos telúricos y su explotación NO requiere trabajos subterráneos y que otros que son "sedimentarios", por esos mismos movimientos telúricos quedaron en el subsuelo y sólo pueden explotarse mediante trabajos subterráneos.

Todo lo anterior debe servirnos para concluir que el criterio que utiliza la Constitución, de considerar concesibles "los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos", carece de razón de ser. Y no se diga que es en última instancia porque esas sustancias independientemente de su origen, están en el subsuelo, porque los párrafos cuarto y sexto del artículo 27 Constitucional y su Ley Reglamentaria, la Ley Minera, regula las sustancias minerales y no sólo que se encuentren en el subsuelo por el hecho de

estar ahí.

También formando parte del problema de que se trata, está el hecho de la gran variedad de sustancias minerales no metálicas que existen, y que muchas de ellas presentan innumerables variedades. Por ejemplo ciertas "calizas" son concesibles a juicio de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal y otras no. Es innegable que en los umbrales del siglo XXI las sustancias minerales no metálicas han alcanzado un gran valor, incluso estratégico. Se habla, por ejemplo de que ciertos "barros" producen "cerámicas" que son utilizadas como componentes en circuitos electrónicos de suma importancia. Por tal razón se precisa hoy más que nunca revisar los criterios que sirven para determinar las sustancias que son concesibles de las que no lo son, y en ésta revisión deben considerarse necesariamente por justicia social lo que les corresponde a los Núcleos Agrarios.

Las formas tradicionales de explotación de los ejidos y comunidades agrarias están ya agotadas, la explotación agrícola, ganadera y forestal están circunscritas a ciertos Núcleos Agrarios. Es sabido que ya no hay tierras de labor qué repartir y que se tiene que recurrir a nuevas

formas de explotación, como son las turísticas, pesquera y minera. Y sobre esta última forma, hay que recordar el reclamo del Ejido "General Severino Ceniceros", de que se les dotó con tierras desérticas e impropias para el cultivo y cuya única riqueza es el mineral no metálico, "la bentonita", que en ellas se encuentra.

Luego entonces, de no revisar los criterios que determinan la concesibilidad o no de los minerales no metálicos y acudir a defender una concesibilidad por el método de interpretar una palabra en su sentido gramatical, de acuerdo a su significado en un diccionario, olvidando un enorme problema social que aqueja a México: El CAMPO, es propiciar no sólo problemas jurídicos sino lo que es más grave: Injusticia.

Precisamente por justicia social es necesario que las sustancias minerales no metálicas, concretamente el caolín, la bentonita, el cuarzo, la dolomita, la perlita y el tizar o tizante, que como vimos no están mencionadas por el artículo 30. de la Ley Minera vigente, queden como propiedad de los Núcleos Agrarios, en los términos del artículo 144 de la Ley Federal de Reforma Agraria y se desapruében o cancelen las solicitudes y concesiones mineras presentadas o expedidas

al amparo de la Ley Minera vigente.

Pero además, también por justicia social, es imperativo que se reforme la Ley Minera y su Reglamento con el fin de establecer que los Núcleos Agrarios tendrán un derecho de preferencia para solicitar y obtener una concesión respecto de las sustancias minerales no metálicas concesibles que se localicen en sus terrenos.

Al respecto, se recuerda que en el capítulo segundo de este trabajo, dedicado a la concesión minera, se dijo que el artículo 11 de la Ley Minera vigente otorga capacidad a los Núcleos Agrarios para obtener tales concesiones mineras. Lo anterior es una "innovación" de la Ley Minera de que se trata porque ninguna de las leyes mineras anteriores les concedió a los Ejidos y Comunidades Agrarias tal capacidad, no obstante que las mismas son personas morales de derecho público según prevé el artículo 23 de la Ley de Reforma Agraria.

Es conveniente advertir que antes de la existencia del artículo 11 de la Ley Minera vigente, algunos Núcleos Agrarios pretendieron obtener concesiones mineras, pero como ni la Ley Minera de 1930 ni la de 1961 las consideraron para

ello, tales Núcleos siguieron el procedimiento de que alguno de sus miembros, concretamente el Presidente u otro miembro del Comisariado Ejidal la solicitara y tramitara a su nombre. Tal procedimiento no resultó eficaz porque se dió el caso de que una vez expedida la concesión correspondiente, el titular desconociera los derechos de los ejidatarios o comuneros dando origen con ello a pleitos judiciales y de otra índole, por ejemplo, en el caso de la concesión para la explotación de yeso en el lote minero "TECRUZ", título 130178, en el que estuvo involucrado Bienes Comunales de Poblado Ahuehuetzingo del Municipio de Chietla, Puebla.

Retomando el artículo 11 de la Ley Minera vigente, éste otorga capacidad a los Ejidos y Comunidades Agrarias para obtener concesiones, agregando dicho numeral "con las condiciones preferentes a que se refiere la Ley Federal de Reforma Agraria", y desde luego lo anterior no pasa de ser un mal chiste por las siguientes razones:

Primero. Desde luego la Ley Federal de Reforma Agraria no consigna ningunas "condiciones preferentes para que a los Núcleos Agrarios se les otorguen concesiones, y su silencio al respecto es obvio toda vez que no es la Ley de la Materia y no puede consignar ningunas condiciones preferentes

sobre una materia que no regula.

Segundo. Pero resulta que si se acude a la Ley de la Materia, que es la Minera, ésta tampoco hace alusión a ningunas "condiciones preferentes", borrando con ello la esperanza de que en el texto del artículo 11 se haya equivocado al mencionar la Ley Agraria por la Ley Minera.

Por consiguiente, tenemos que las pretendidas "condiciones preferentes" sólo existen en la frase que consigna el aludido artículo 11 de la Ley Minera, y nadie sabe cual o cuales condiciones fueron las que se pensaron cuando se redactó el artículo en cuestión.

Una explicación razonable de la frase del artículo 11 de la Ley Minera, es que en alguno de los proyectos de dicha Ley, se han de haber manejado, o mejor dicho considerado, algunas condiciones conectándolas con disposiciones de la Ley Agraria, pero que en texto final de la Ley se suprimieron esas condiciones dejando olvidada la frase en cuestión como un buen propósito.

Como quiera que sea, lo cierto es que los Núcleos Agrarios están en igualdad de condiciones que las otras

Personas físicas y morales a las que el artículo 11 también concede capacidad.

En el medio minero se ha sostenido que "una mina necesita de otra mina", para significar que la exploración, explotación y aprovechamiento de los recursos minerales requieren de grandes inversiones económicas. Se ha dicho también mucho que la minería, no sólo la grande o la mediana sino incluso la pequeña, precisa de conocimientos técnicos. Y desde luego, recursos económicos y técnicos se le niegan a los Núcleos Agrarios, descartándolos para ejercer esta actividad.

No es intención del autor de este trabajo polemizar si lo señalado en el párrafo anterior es o no cierto. Se admite como cierto que la exploración y explotación de minerales metálicos necesita capitales de riesgo y por ello en la actual administración el Ejecutivo Federal ha tenido una apertura al capital, incluso extranjero, para activar la explotación minera. Pero la actividad minera de los Núcleos Agrarios está casi totalmente referida a los minerales no metálicos que no precisan de ese capital de riesgo. Por otra parte, el Ejecutivo Federal a través de la Comisión de Fomento Minero y del Fideicomiso de Minerales no Metálicos

apoya económica y técnicamente a la pequeña y mediana minería: ¿Por qué no hacerlo también en favor de los Núcleos Agrarios?.

El Fideicomiso de Minerales no Metálicos ha venido apoyando a ejidatarios y comuneros, pero respecto a minerales no concesibles. Y en este renglón hay que advertir que los Núcleos Agrarios beneficiados han demostrado éxito en sus explotaciones y seriedad en sus compromisos. Prueba de lo anterior son los ejidos que explotan "mármol" en la región de la Laguna. Entonces ¿Cuál es el impedimento para que se otorgue ayuda a los Núcleos Agrarios?, ¿Cuál es la razón para que se les siga considerando "malos mineros" si no se les ha dado la oportunidad de demostrar lo contrario?.

A casi 15 años de haberse expedido la Ley Minera, la capacidad que la misma les otorga a los Núcleos Agrarios para obtener concesiones mineras a resultado letra muerta. Ya es tiempo, por lo tanto, que los ejidos y comunidades agrarias hagan uso de este derecho y soliciten y obtengan concesiones con el beneplácito de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, y además utilicen los recursos minerales que les concede el artículo 144 de la Ley Federal de la Reforma Agraria, sin que se les discuta la

propiedad de los minerales no metálicos que les corresponde.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Los Núcleos Agrarios, entendiendo por tales a los Ejidos y Bienes Comunales, tienen sus raíces en las instituciones aztecas del "Calpulli" y del "Altepetlalli" y en la propiedad de los pueblos de indios protegida por la Corona Española durante la Epoca Novohispánica, y a pesar de los embates que sufrió durante la Reforma y el Porfiriismo, con la Revolución Mexicana se reconstruyó hasta ser consagrados por el párrafo tercero del Artículo 27 Constitucional, que determinó este tipo de propiedad social como una institución del sistema de tenencia de la tierra, que con Lázaro Cárdenas evolucionó como centro de producción agrícola y ganadera para, en nuestros días, ser concebidos como unidades económicas de productos diversificados, incluyendo a los industriales, adoptando con ello, el carácter de centros de nuevas fuerzas productivas que comprenden nuevas formas de explotación colectivas, de riquezas apenas tocadas, como la explotación de atractivos turísticos, pesqueros, frutícolas y mineros. En este último aspecto, el Artículo 144 de la Ley

Federal de Reforma Agraria determina la propiedad de ciertos recursos mineros en favor de los Núcleos Agrarios.

SEGUNDA.- Conforme a lo previsto por los párrafos cuarto y sexto del mismo artículo 27 Constitucional, corresponde a la Nación el dominio directo de los recursos naturales que en vetas, mantos, masas y yacimientos constituyen depósitos de naturaleza distinta de los componentes de los terrenos, tales como minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en el industria, etc., y la explotación uso y aprovechamiento de dichos recursos por particulares sólo podrán realizarse mediante la figura de la concesión administrativa, que en la especie es la de explotación de bienes del Estado, concretamente la concesión minera, la cual en la Ley de la Materia se regula con diferentes clases y características para ser otorgadas a personas físicas de nacionalidad mexicana, sociedades mercantiles mineras y a Ejidos y Comunidades Agrarias.

TERCERA.- De la gran variedad de minerales que existen y que tienen valor económico para el hombre, existen unos que se clasifican por sus características específicas como metálicos y otros como no metálicos, determinándose su régimen jurídico por la Constitución y su Ley Reglamentaria en la Materia en base a diferentes criterios que atienden a su naturaleza y situación, a su ubicación y para los no metálicos "cuando su explotación no necesite trabajos subterráneos". Sobre estas premisas, la Ley Minera enumera en su artículo 3o. las sustancias que regula por ser del dominio directo de la Nación y en su artículo 4o. cuales quedan sustraídas de su aplicación y se rigen por otros ordenamientos jurídicos, entre ellos la Ley Federal de Reforma Agraria respecto de los que alude en su artículo 144.

CUARTA.- La discusión que se ha suscitado entre las Secretarías de Energía, Minas e Industria Paraestatal y la de Reforma Agraria respecto si la frase "tales como" que usa el párrafo cuarto del Artículo 27 Constitucional y el Artículo 3o. de la Ley Minera, para indicar las sustancias minerales

metálicas y no metálicas que son del dominio directo de la Nación y por tanto concesibles, es "enunciativa" o "limitativa", debe zanjarse a juicio del suscrito determinándose que tal frase es enunciativa y por tanto hay la posibilidad de comprender nuevas sustancias minerales del dominio directo de la Nación, pero tal facultad debe entenderse por su importancia reservado sólo para el Poder Legislativo y no para una Secretaría de Estado, aún cuando esta alegue ser la que le corresponde aplicar la Ley Minera, debiéndose considerar por consiguiente que aquellas sustancias minerales que no estén expresamente señaladas en el artículo 30. de la Ley Minera corresponden en propiedad al superficiario en especial a la Núcleos Agrarios en los términos del Artículo 144 de la Ley Federal de la Reforma Agraria.

QUINTA.- Pero además, por justicia social, se precisa que la capacidad que la Ley Minera otorga a los Núcleos Agrarios para obtener concesiones mineras con las condiciones preferentes a que se refiere la Ley Federal de Reforma Agraria y que esta última no consigna, se haga efectiva en la realidad dándole a

los Núcleos Agrarios "condiciones preferentes" que los incorpore de verdad a la actividad minera concesionada y no quede en letra muerta la capacidad jurídica que ahora tienen como puerta de acceso a dicha actividad.

SEXTA.- Todas estas conclusiones nos llevan necesariamente a proponer que se reformen el párrafo cuarto del artículo 27 Constitucional, la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Minera y su Reglamento y la Ley Federal de Reforma Agraria, en base a las siguientes razones y de la manera que a continuación se indica:

1.- Que se suprima del texto vigente del párrafo cuarto del artículo 27 Constitucional la frase "los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos", ya que este criterio para determinar las sustancias minerales que son del dominio directo de la nación y por consiguiente concesibles no se justifica en la actualidad por los argumentos hechos valer en este trabajo.

2.- Que se reforme la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en Materia Minera y su

Reglamento, para señalar que, cuando a juicio de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal exista una nueva sustancia minera que se considere debe quedar dentro del dominio directo de la Nación y por ende concesible, debe ser sometido al Congreso de la Unión la propuesta correspondiente para que se agregue a la citada Ley, así como establecer que tratándose de sustancias minerales no metálicas concesibles que se localicen en terrenos propiedad de Núcleos Agrarios, se les otorgará a éstos derechos para que en igualdad de condiciones puedan tener preferencia sobre otros solicitantes.

3.- A efecto que el artículo 144 de la Ley Federal de Reforma Agraria sea armonizado con la dispuesto en los párrafos cuarto y sexto del artículo 27 Constitucional, debe reformarsele mediante la adición de un texto que aclare que los recursos de los ejidos o comunidades que puedan aprovecharse para la minería, son aquéllos que la legislación minera no señala como recursos mineros no susceptibles de explotarse mediante asignaciones o concesiones mineras otorgadas por el Ejecutivo Federal.

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

- 1.- Mendieta y Núñez Lucio.- El Derecho Precolonial.- Ed. Fuentes Impresores.- México 1981.
- 2.- De Zurita Alonso.- Breve y Sumaria relación.- Nueva colección de documentos para la historia de México.- México 1981.
- 3.- Moreno Manuel M.- La Organización Política y Social de los Aztecas.- Ed. Secretaria de la Reforma Agraria.- México 1981.
- 4.- Ley I, Título VII, Libro VII de las Leyes de recopilación.- Dato tomado de Chávez de Velázquez Martha, el Derecho Agrario en México.- Ed. Porrúa.- México 1970.
- 5.- Escriche Joaquín.- Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia.- Ed. Librería de Rosa y Bouret.- Paris 1863.
- 6.- Floresgómez González F y Carbajal Moreno G.- Nociones de derecho positivo Mexicano.- Ed. Porrúa 1980.
- 7.- Mendieta y Nuñez Lucio.- Síntesis del Derecho Agrario.- Instituto de Investigaciones Jurídicas.- UNAM.- México 1971.
- 8.- Silva Herzog Jesús.- Breve Historia de la Revolución Mexicana.- Fondo de cultura Económico.- México 1973

- 9.- Silva Herzog Jesús.- El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria.- Ed. Fondo del Cultura Económica.- México 1974.
- 10.- L. Hamon James y R. Niblo Stephen.- Precursores de la Revolución Agraria en México.- Ed. Sepsetentas.- 1972
- 11.- Meller Eugenia.- Luis Cabrera: Teórico y Crítico de la Revolución.- Ed.- Sepsetentas.- México 1972.
- 12.- Barragán Barragán José.- "Ejido", en Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo IV.- UNAM.- México 1983.
- 13.- Chávez de Velázquez Martha.- Ley Federal de Reforma Agraria Comentada.- Ed. Porrúa.- México 1980.
- 14.- Mandiata y Núñez Lucio.- El Problema Agrario de México.- Ed. Porrúa.- México 1966.
- 15.- Revista del México Agrario.- Año IX, No. 6.- Ed. Campesina.- México 1977.
- 16.- Rea Moguel Alejandro.- México y su Reforma Agraria Integral.- Ed. Antigua Librería Robredo México 1962.
- 17.- La Lucha por la Tierra en México.- Ed. Campesina.- México 1975.
- 18.- Hinojosa Ortiz José.- El Ejido en México, Análisis Jurídico.- Colección Investigadores.- Ed. Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México.- México 1983.
- 19.- Revista del México Agrario.- Año X, Num. 4.- Ed. Campesina .- México 1977.

- 20.- Revista del México Agrario.- Año X, Num. 2.- Ed. Campesina .- México 1977.
- 21.- La Legislación Agraria en México 1914-1979.- Publicado con Motivo del Centenario del Nacimiento de Emiliano Zapata 1879-1979.
- 22.- Riva Palacio Vicente.- México a través de los siglos.- Ed. Cumbre.- México 1981.
- 23.- Langenscheidt Adolphus.- Bosquejo de la Minería Prehispánica de México.- Quipu.- Vol . 2, Num . 1.- Enero-Abril de 1985.
- 24.- Rogelio Alvarez José.- Enciclopedia de México, tomo IX.- México 1977
- 25.- Hernán Cortés, Cartas de Relación, Bernal Díaz del Castillo, Verdadera Historia de la Nueva España; Francisco López de Gómara, Historia de la Conquista de México; Fray Diego Durán, Historia de las Indias de Nueva España e Islas de Tierra Firme.
- 26.- De Humboldt Alejandro.- Ensayo Político sobre el Reinado de la Nueva España, tomo III.- Paris 1822.
- 27.- Ordenanzas de Minería.- Consejo de Recursos Minerales.- Secretaria de Energía, Minas e Industria Paraestatal.- Publicación 2 E, segunda ed..- México 1984.

- 28.- Campillo Sainz José.- Los Recursos Naturales no Renovables en México, 50 de Revolución, la economía.- Ed. Fondo de Cultura Económica.- México 1960.
- 29.- Morineau Oscar.- Los Derechos Reales y el subsuelo en México.- Ed. Fondo de Cultura Económica.- México 1948.
- 30.- Vázquez del Mercado Alberto.- Concesión Minera y Derechos Reales.- México 1946.
- 31.- Olivera Toro Jorge.- Manual de Derecho Administrativo.- Ed. Porrúa.- México 1972.
- 32.- Sayagues Lasso Enrique.- Tratado de Derecho Administrativo Tomo II.-
- 33.- Puyuelo Carlos.- Derecho Minero.- Revista de Occidente.- Madrid 1954.
- 34.- Corrales González.- Conferencia Dictada en la VII Convención de Ingeniero de Minas, Metalurgistas y Geólogos de México A.C. Octubre 1967.
- 35.- Diccionario de la Lengua Española.- Real Academia Española.- Madrid 1970.
- 36.- González Reyna Genaro.- Riqueza Minera y Yacimientos Minerales de México.- Ed. del Banco de México , S.A.- México 1956.
- 37.- De la Peña Luis.- Revista Num. 11 de la Asociación de Ingenieros de Minas, Metalurgistas y Geólogos de México: Minería Y Metalurgia.

- 38.- Términos Mineros.- Universidad de Sonora.
- 39.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 40.- Ley Federal de la Reforma Agraria.
- 41.- Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en
Materia Minera.
- 42.- Reglamento de la Ley en Materia Minera.