

# propiedad nacional y concesión minera

Jorge Luis Ibarra

---

*En cada época histórica la Propiedad se ha desarrollado de modo distinto y bajo una serie de relaciones sociales totalmente diferentes. Por lo tanto, definir la Propiedad burguesa no es otra cosa que exponer todas las relaciones sociales de la Producción burguesa.*

*Querer concebir la Propiedad como una relación independiente, una categoría aparte y una idea abstracta y eterna, no es más que una ilusión metafísica o jurídica.*

Carlos Marx. *Miseria de la filosofía*

El título mismo de este trabajo de entrada sugiere los problemas con los que se enfrentará: el Estado y la propiedad. Conceptos sumamente problemáticos, y más aún estando referidos a este país donde su análisis presenta dificultades para todos los estudiosos de las ciencias sociales. El Estado mexicano no ha sido suficientemente comprendido y las diferentes formas jurídicas de la propiedad tampoco han sido analizadas y articuladas en torno a un eje explicativo y metodológico que pueda abordarlas coherente y sistemáticamente.

Es claro que la caracterización del Estado mexicano y el estudio de todas las formas de propiedad en México no puede cubrirse en un trabajo de este tipo. Por tanto, delimitamos como objeto de nuestro estudio ciertas formas de la propiedad de la nación, y en particular aquella que puede ser aprovechada por los particulares a través de la concesión. En tanto que el Estado otorga la concesión y es el titular de esa propiedad, obliga a hacer consideraciones sobre el mismo. Igualmente, se hace necesario retomar algunos aspectos generales de la propiedad y del Estado capitalista.

La sociedad capitalista es donde se presenta con claridad y plenitud una instancia política separada de la sociedad civil a la que se le ha denominado Estado. En la ideología jurídico-política burguesa, la sociedad civil sería el campo donde funciona la economía y se relacionan los agentes económicos privados; la sociedad política o Estado es en cambio la sede de

la representación general constituída por los ciudadanos. En el terreno de la sociedad política todos los hombres son iguales, su única definición es la de ser ciudadanos y por tanto se ocultan o desaparecen las diferencias reales que existen en la sociedad civil.<sup>1</sup> La administración estatal tiene, en consecuencia, como categoría básica la del ciudadano y no la de clases sociales.

En el surgimiento del Estado burgués se constituye, por tanto, la esfera de la sociedad civil que se regulará por el llamado derecho privado, mientras que la organización y funcionamiento del Estado por el derecho público. La propiedad tendrá entonces como principal asiento jurídico la codificación civil con el fin de que pueda cumplir eficazmente su función de ser condición del intercambio.

La generalización del intercambio en la sociedad capitalista exige un concepto abstracto y genérico de propiedad que garantice la circulación de mercancías. Por eso, la propiedad civil se consideró básicamente como el prototipo de la propiedad y la única posible. Esta visión sigue pesando y en torno a ella se piensa y discute cuando los juristas tratan el problema de la propiedad. Por esa misma razón ha ocurrido que cuando este concepto se discute los planteamientos se quedan en el simple análisis de la forma y sus

<sup>1</sup> No me quiero referir aquí al problema que se presenta inicialmente en la sociedad burguesa en cuanto a la restricción del voto y calidad de ciudadanos a los no propietarios.

efectos jurídicos, sin indagar en las relaciones que se encuentran tras ella. En tal perspectiva, resultaría lo mismo la propiedad en relación a un bien de consumo que en relación a un medio de producción; por ejemplo, la propiedad que cualquiera tiene sobre el comedor de su casa revestiría el mismo tratamiento que la de un terrateniente sobre una finca destinada a la producción. Ambas darían un derecho perpetuo, exclusivo e igualmente oponible a terceros y con las mismas acciones para protegerlos etc. . . Se oculta que ambos derechos de propiedad, o el mismo en torno a bienes distintos, tiene efectos y protege relaciones sociales diferentes. Es allí donde está el papel ideológico del derecho y también su carácter maravilloso.

Si bien en el momento y nivel en que llevamos nuestros planteamientos ya se presentan problemas en torno al concepto abstracto de propiedad y su sentido económico; más complicado se hace el análisis y más equívoco aún el concepto cuando aparecen o se desarrollan nuevas formas de propiedad (urbana, agraria, intelectual etc). Sobre todo al momento en que por la incapacidad del capital de autogobernarse y de dirigir por su propia cuenta el proceso económico, así como por las presiones sociales, se requiere hacer intervenir al Estado en el ordenamiento de la producción ya sea imponiendo límites a la propiedad, estableciendo nuevas modalidades, o bien, sometien-

do a un régimen especial a ciertos bienes que por su importancia se considera merecen un tratamiento jurídico diverso a los demás. Este paso del *Laissez faire* (que como se ha dicho por muchos estudiosos nunca se dió con toda

su pureza) al Estado intervencionista se expresa también en la titularidad del Estado sobre ciertos recursos, así como en su posesión efectiva y aprovechamiento económico. Ello le permite reordenar ciertos procesos producti-



vos, reasignar recursos a los capitalistas etc. El Estado asume entonces plenamente sus funciones de "Capitalista colectivo ideal". Tal transformación conlleva problemas y consecuencias para las diferentes ciencias sociales. En el caso del derecho se tiene ahora que considerar y explicar el traslado a la esfera del derecho público de las regulaciones sobre la propiedad así como el surgimiento de nuevas formas jurídicas.

La respuesta de los juristas a esta problemática no ha sido satisfactoria porque así como no han profundizado en el estudio de las relaciones de Producción que están detrás de las diferentes formas de propiedad, tampoco se ha rebasado la definición jurídica del Estado y por tanto no se ha llegado a su comprensión, que es necesaria para entender el problema que nos ocupa. Actualmente no puede analizarse la propiedad sin hacer a la vez el estudio del Estado. El olvido de esto lleva a considerar a la regulación actual de la propiedad como un signo inequívoco de la "función social" de la misma; propuesta que se ubica en una posición apologética del Estado al concebirlo como benefactor social. Sobre esto volveremos más adelante.

La complejización del tratamiento jurídico de la propiedad exige todo un esfuerzo teórico orientado a la búsqueda de un camino metodológico que permita comprender este concepto en la multiplicidad de sus consecuencias y efectos. La propiedad según nuestro

punto de vista, debe analizarse en base a criterios que tomen en cuenta:

- a) Los diversos efectos jurídicos y políticos de sus diferentes formas; así como
- b) el carácter de las relaciones sociales de propiedad (de Producción) o modos de apropiación que se sustentan o se constituyen a partir de esas formas de propiedad, relaciones que pueden estar explicitadas o bien ocultas.

Tal separación de aspectos no significa que estén separados en la realidad, sino que esta diferenciación se hace para encontrar la especificidad de las distintas relaciones de propiedad en que están interrelacionados lo jurídico, lo económico y lo político, sin que a su vez cada uno de estos aspectos o instancias pierdan su eficacia propia, ni se subordinen uno al otro.

### La regulación jurídica

El caso de México en cuanto a la regulación especial de ciertos recursos naturales, así como a las diversas formas jurídicas de propiedad de los mismos, es una muestra evidente de la complejidad que presenta el análisis de la propiedad.

Es verdad sabida que el sistema jurídico que surge de la revolución mexicana atribuyó una gran cantidad de facultades al gobierno con el fin de que éste pudiera reordenar el proceso productivo e interviniera en el proce-

so de acumulación capitalista. En el discurso oficial del propio gobierno ello se explica de la siguiente manera:

Ante una sociedad fragmentada y débil, se concibió como tarea del Estado su integración, con la organización y desarrollo de las principales fuerzas sociales y la promoción de una más acabada comunidad nacional. En suma, se operó la superación dialéctica del Estado Liberal, con la creación de una nueva forma de organización política: El Estado Revolucionario, con fines, facultades, funciones y recursos para llevar a cabo la transformación de la sociedad en concordancia con los intereses nacionales.<sup>2</sup>

En este discurso se presenta al Estado como una instancia por encima de las clases sociales y sus conflictos, se concibe a un Estado constituyente de la sociedad y entidad primigenia de la cual surge ésta. Es claro que en México el Estado tiene una gran presencia y fuerza social que lo hace aparecer tal como se le presenta en este documento, pero es también claro que su papel central consiste en la reproducción de las condiciones garantizadas de la explotación capitalista, y que la "Comunidad Nacional" promovida es la comunidad donde predominan las fuerzas burguesas. Lo anterior no desconoce que esté sujeto en sus

resoluciones, medidas administrativas y de otro tipo a las demandas y presiones de la clase que no son dominantes en esta sociedad.

En el terreno específico de la propiedad y su regulación jurídica, las normas constitucionales en México reconocieron diferentes formas (estatal, privada, comunal, ejidal, cooperativa, etc.). Es decir, se reconocieron a diferentes agentes de la propiedad en torno a diferentes bienes y en algunos casos la exclusiva titularidad de la nación sobre determinados recursos, esta última forma de propiedad intentamos analizar en el presente trabajo, con el fin de encontrar si ésta representa por sí, es decir por su misma regulación jurídica, una manera particular de aprovechamiento y explotación que la haga distinta de las relaciones sociales que están detrás de otras formas de propiedad, como la civil, la industrial, etc. o si bien, su característica jurídica peculiar no necesariamente implica sustanciales diferencias en cuanto al modo de apropiación y explotación de la propiedad privada. Igualmente nos proponemos analizar aquí la particularidad y el papel de lo jurídico en esta propiedad.

El artículo 27 Constitucional señala claramente en sus párrafos cuarto y quinto, respectivamente, aquellos bienes sobre los que la nación tiene el *dominio directo*, así como aquéllos que se definen como *propiedad de la nación*; en el primer caso se encuentran los recursos naturales de la plataforma

<sup>2</sup> *Plan Global de Desarrollo, México 1980*, p. 58.

continental y los zócalos submarinos de las islas, los minerales o sustancias que 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 pro-

ductos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizados como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el derecho internacional.



En el segundo caso se ubican las aguas de los mares territoriales, las aguas marinas interiores; las de lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar; la de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos y otras corrientes de agua que para nuestro estudio no es necesario detallar.

De acuerdo con el mismo artículo 27 Constitucional en su párrafo sexto, el dominio de la nación sobre estos recursos es inalienable e imprescriptible; sin embargo, conforme al mismo párrafo, la explotación, el uso y el aprovechamiento de los recursos señalados podrán realizarse por particulares o por sociedades mercantiles constituidas conforme a las leyes mexicanas, siempre y cuando se cumpla con el requisito previo de la *concesión* otorgada por el ejecutivo federal. Tal aprovechamiento por particulares o empresas se encuentra prohibido expresamente por nuestra constitución tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos. Tampoco se otorgarán concesiones ni subsisten las otorgadas tratándose de minerales radioactivos. En los casos de imposibilidad de aprovechamiento privado, sólo la nación podrá explotar tales recursos.

De la misma manera, por mandato constitucional, sólo la nación podrá conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga

por objeto la prestación de servicio público, así como también la nación aprovechará los combustibles nucleares para la generación de energía nuclear (párrafo séptimo Art. 27 constitucional).

Por otro lado, se reconoce por el párrafo octavo del mismo artículo 27 de nuestra constitución que, "la Nación ejerce en una zona económica exclusiva situada fuera del mar territorial y adyacente a éste, los derechos de soberanía y las jurisdicciones que determinen las leyes del Congreso". La zona económica exclusiva tiene una anchura de doscientas millas náuticas que se miden a partir de la línea de base desde la cual se mide el mar territorial.<sup>3</sup>

A su vez la ley reglamentaria del párrafo octavo del artículo 27 constitucional, relativa a la zona económica exclusiva, define los derechos que la nación tiene sobre esta zona; señalando como principales los de "Exploración, explotación, conservación y administración de los recursos naturales, tanto renovables como no renovables, de los fondos marinos incluidos su subsuelo y de las aguas suprayacentes."

Cuando la Constitución habla tanto de *propiedad* como de *dominio directo* de la nación no se propone hacer ninguna distinción en cuanto al significado de ambos conceptos. Sin embargo, el término nación es proble-

<sup>3</sup> Las reglas para medir el mar territorial se señalan en el Art. 29 Fracc. II. de la *Ley General de Bienes Nacionales*.

ático en sí. Es multívoco y su explicación y análisis es difícil para los científicos sociales. En este caso no nos proponemos entrar a su discusión, que por sí misma requiere un tratamiento especial y profundo, más aún en México. Con el fin de seguir en nuestro objetivo simplemente continuaremos la sistematización del ordenamiento positivo-mexicano en el punto que nos interesa estudiar.

De acuerdo con la Ley General de Bienes Nacionales (L.G.B.N.), el titular de los recursos naturales reconocidos por la Constitución como propiedad de la Nación es el gobierno federal, más claramente el poder ejecutivo federal. La Ley de referencia, en su artículo primero, divide al patrimonio nacional en bienes de dominio público y en bienes de dominio privado de la federación; a su vez en el artículo se-





gundo se señalan como bienes de dominio público, los indicados como de propiedad nacional en los artículos 27 constitucional párrafo cuarto y quinto que ya se señalaron, los del Art. 42 Fracc. IV de la Constitución (plataforma continental, zócalo submarino), el suelo del mar territorial y el de las aguas marítimas interiores, etc. La posesión, conservación y administración de estos bienes las ejerce la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial en los casos que no se encomiende expresamente a otra dependencia (Ley Orgánica de la Administración Pública Federal Art. 33 I). Por su parte, la L.G.B.N. (Art. 16) declara expresamente que los bienes de dominio público son inalienables e imprescriptibles y que no están sujetos a acción reivindicatoria o de posesión definitiva o provisional.

El discurso del Estado mexicano así como el de los Juristas más conocidos del país, trátase de civilistas, constitucionalistas, administrativistas, etc., reconocen en la propiedad "originaria" de la nación, en la titularidad estatal sobre ciertos recursos y en la capacidad del Estado de imponer limitaciones y modalidades a la propiedad privada; la prueba más palpable de que la propiedad en México tiene una "función social", y de que la propiedad estatal es distinta jurídica y socialmente de las otras formas de propiedad.

La propiedad pública tiene características que la distinguen de las otras propiedades; en relación

con la privada su propósito no puede ser únicamente la obtención de utilidades, sino principalmente el cumplimiento de los objetivos nacionales. . . El proyecto nacional admite, en consecuencia, todas las formas de propiedad y sus combinaciones, lo que origina una economía mixta en la que participan las iniciativas públicas, social y privada, todas a partir de una *función social* original y superior.<sup>4</sup>

El concepto función social de la propiedad es, desde nuestro punto de vista, de carácter ideológico y pretende hacer creer que las limitaciones legales y administrativas de la propiedad privada, y el hecho de que el Estado se apropie de ciertos recursos, significa de por sí que la propiedad estará al servicio de la satisfacción de las necesidades sociales o de las capas marginadas y explotadas de la sociedad; de tal forma que ya no existe contradicción social entre propietarios y no propietarios de los medios de producción. Un autor que está lejos de ser considerado radical o crítico de la propiedad ha dicho:

Hoy ha llegado a ser un *slogan* decir que la propiedad es una función social. Hay algo de verdad en ello porque la libertad de acción del propietario está en nuestros días mucho más circunscrita por regulaciones sociales

<sup>4</sup> *Plan Global de desarrollo*, México 1980, p. 64. Subrayado del autor de este trabajo.

que bajo el régimen de individualismo extremo imperante en el siglo XIX. Pero la frase oculta el hecho de que la propiedad, aún con su contenido restringido, sirve todavía a la autonomía del individuo. La autonomía restringida sigue siendo autonomía y no una función social.<sup>5</sup>

Los autores mexicanos que participan de la opinión que concibe a la

<sup>5</sup> Alf Ross, *Sobre el Derecho y la Justicia*, Eudeba, Buenos Aires, 1977, p. 171.

propiedad actual en México como función social, se basan en el análisis simple de la normatividad, sin levantar la cabeza más allá de las leyes. Jamás han dedicado atención a la verdadera *función social* de la propiedad, es decir, a las relaciones sociales de producción y apropiación que están detrás y derivan de las diferentes formas jurídicas de propiedad.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Gabino Fraga sostiene que desde la Legislación Colonial ya se encuentra al principio de la Propiedad como función social en México, dadas las



Una vez descrita la regulación jurídica de los bienes propiedad de la nación y de las interpretaciones corrientes derivadas de esta propiedad y de otras atribuciones del Estado en cuanto a la propiedad privada; descripción que por sí misma no explica nada, pero que se señala como punto de partida para el análisis, trataremos de abordar la problemática que se nos plantea. Las preguntas que nos asaltan son en cuanto al contenido y de carácter metodológico. Nos cuestionamos ¿Qué significa el enunciado jurídico "Propiedad de la Nación"? ¿Qué relaciones sociales se articulan a partir de esta propiedad? Cuáles efectos, y presupuestos tiene la transmisión a particulares del derecho de explotar los recursos propiedad de la nación, a través de la concesión? ¿Cómo abordar esta problemática?

Dirigiremos estas preguntas a aquel derecho de propiedad que perteneciendo a la nación puede aprovecharse por particulares, específicamente al caso de la minería. Entrar al análisis de la propiedad y explotación de los recursos que siendo propiedad de la nación sólo pueden ser explotados por el Estado, como lo es el caso del pe-

atribuciones que otorgaba el Monarca. Ver *Derecho Administrativo*. Ed. Porrúa, México 1971. p. 374.

Andrés Serra Rojas sostiene que "La Propiedad, de acuerdo con nuestro régimen jurídico, no tiene las características tradicionales de la propiedad romana. Por el contrario la propiedad realiza una función social y está sujeta a las modalidades que dicte el interés público. . ." *Derecho Administrativo*, Ed. Porrúa, México 1979, p. 134.

tróleo, por ejemplo, significaría desviarnos de nuestro objetivo y exigiría el estudio de la llamada empresa pública y su articulación en el conjunto de la economía; tema que exige un tratamiento especial.

Tal como se esbozó al principio de este escrito, creemos que en todo análisis de la propiedad deben considerarse tanto las *relaciones de producción* en que están inmersas las diferentes propiedades, así como su *expresión jurídica*, o sea, que hay que distinguir entre el *derecho de propiedad* y la *relación económica* de propiedad.<sup>7</sup> Ambas no siempre coinciden. Para entrar al análisis desde esta perspectiva tiene que identificarse perfectamente a los agentes de la propiedad jurídica y a los de la posesión efectiva y apropiación de esta relación, que no puede verse como ya es reconocido, como relación persona cosa, sino como *relación social*. Nos interesa analizar la propiedad de la única manera que puede resultar relevante: desde el *proceso productivo social*.

### La propiedad minera

Como ya se ha señalado, las sustancias minerales en México son propiedad de la nación, son inalienables e inembargables y la titularidad de las mismas la tiene el Estado. También se ha dicho

<sup>7</sup> Sobre esto ver a Etienne Balibar en *Para leer el Capital*. Siglo XXI, México 1978, pp. 219-255, y a Oscar Correas en *Reproducción y Derecho de Propiedad*, (inédito).

, que pueden ser explotadas por particulares a través de la concesión.

La Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Minera (Ley de Minería, L.M.), señala en su artículo 6o que los sujetos autorizados para la exploración, explotación beneficio y aprovechamiento de las sustancias minerales son:

- a) El Estado, a través del Consejo de Recursos Minerales, la Comisión de Fomento Minero, y las empresas de participación estatal mayoritaria.
- b) Las empresas de participación estatal minoritaria; y;
- c) Los particulares, sean personas físicas o morales.

Los señalados en el inciso a) explotan la minería a través de la *asignación* y los demás por intermedio de *concesión*, que otorgue la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial.

Las concesiones podrán ser de exploración, explotación y beneficio (Art. 9o L.M.).

Con el propósito de "mexicanizar", mas no de nacionalizar, ni mucho menos socializar la explotación minera, se señala restrictivamente que sólo podrán obtener concesiones dentro de los sujetos señalados, las personas físicas mexicanas, los ejidos y comunidades agrarias, las sociedades cooperativas de producción minera y las sociedades mercantiles mexicanas (Art. 11 L.M.). Se prohíbe expresamente, bajo la sanción de nulidad de pleno derecho, la transmisión total o

parcial de la concesión y los derechos que de ella deriven a extranjeros, sean personas físicas o morales, soberanos, gobiernos, estados, a sociedades mexicanas en las que extranjeros representen más del 49 % de las acciones o más del 34%, tratándose de concesiones sobre reservas mineras nacionales (Art. 15 L.M.).<sup>8</sup>

¿Qué efectos jurídicos y económicos produce la concesión? Existe una vieja discusión doctrinal sobre el carácter del acto que otorga la concesión, así como del derecho que se deriva del título de concesión. Reconociendo todos los participantes el dominio eminente y la propiedad de la nación sobre los recursos minerales concesionados, las opiniones se contraponen en lo que toca al segundo aspecto de la discusión, es decir, en torno a si la concesión transmite derechos reales o no.

Alberto Vázquez del Mercado, afiliándose a la primera posición sostiene, fundándose en una gama variada de juristas especializados en derecho público y privado, que la concesión transmite derechos reales;

. . . en las sucesiones constitutivas se crea un derecho nuevo, pero el derecho del que se desprende el derecho hijo, es decir, el derecho padre, sigue bajo el

<sup>8</sup> La ley vigente en materia minera fue publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el 22 de diciembre de 1975. Su aprobación fue motivo de múltiples conflictos entre el sector privado de la minería y el Estado a finales del sexenio anterior.



señorío del mismo titular y no hay una verdadera y propia enajenación de la propiedad, que es lo que trata de evitar la Constitución al referirse a los bienes que pertenecen a la nación, por dominio directo. Mediante la concesión se constituye un derecho real, *iura in re aliena*, pero la propiedad sigue siendo de la nación, y recobra su pleno contenido cuando, por cualquier motivo, cesa de tener eficacia la concesión otorgada.<sup>9</sup>

Gabino Fraga se opone a esta tesis apoyándose en que la concesión y los derechos que origina se regulan por normas de derecho público; asimismo en que la nación tiene un derecho inalienable sobre los bienes que pueden ser motivo de la concesión;

. . . como la constitución de un derecho real indiscutiblemente es un acto de enajenación, la nación no puede por medio de la concesión otorgar un derecho de esa clase, porque contraría la regla de la inalienabilidad.<sup>10</sup>

Descartando, uno en uno, los derechos que la legislación civil define como reales (propiedad, usufructo, uso, habitación, servidumbres), reafirma su tesis sin dar solución al problema que se plantea. Encuentra analo-

gías entre la concesión y el usufructo, pero sostiene que no es posible el desmembramiento de bienes constitucionalmente inalienables.<sup>11</sup>

Serra Rojas, sin dar opinión propia, se atiene simplemente a lo expresado por el Art. 20 de la *Ley General de Bienes Nacionales*, en el sentido de que las concesiones sobre bienes de dominio público no crean derechos reales; y a lo expresado por la Suprema Corte donde considera que las concesiones otorgan diversos derechos, entre los cuales existen algunos de carácter real.<sup>12</sup>

Haciéndose eco de la propuesta de Vázquez del Mercado el jurista chileno Julio Ruíz Borgeois sostiene que:

La concesión minera dentro del sistema de dominio radical por el Estado, no es propiamente un derecho de propiedad privada, sino que es un 'Jus in re aliena', un derecho real para ejercitar en el bien corporal denominado yacimiento, determinadas actividades de exploración y explotación.<sup>13</sup>

Estos son los términos en que se encuentra la discusión entre los juristas. Nadie sostiene que en el caso de la concesión de bienes nacionales se

<sup>11</sup> *Ibid.* p. 391.

<sup>12</sup> *Op. cit.* p. 258.

<sup>13</sup> "Reflexiones sobre la Propiedad Minera", en *Revista de Derecho y Ciencias Sociales*, Año XXX No. 122, oct-dic., 1962. Concepción de Chile.

<sup>9</sup> *Concesión Minera y Derechos Reales*, Porrúa Hnos. y Cía, México 1946, pp. 56-67.

<sup>10</sup> *Op. cit.*, p. 390.

transmita la propiedad de los recursos concesionados al concesionario; cuando mucho, se reconoce la transmisión de derechos reales, que ya implican un efecto de explotación y aprovechamiento económico. Consideramos, sin embargo, que los términos en que se plantea la discusión, se parte de que la única propiedad posible o que el único marco a partir del cual puede analizarse la propiedad es el de la propiedad civil y sus efectos jurídicos. Ello desconoce la existencia actual de formas complejas y diversas de propiedad y encuadra la discusión en estrechos límites que hacen que se escapen múltiples aspectos y efectos de la propiedad. Incluso, la distinción misma entre derechos reales y derechos personales puede sujetarse a cuestionamientos. Intentamos sacar el debate de este terreno con el fin de avanzar en el análisis.

Nos inclinamos a pensar que la concesión sí trasmite derechos de apropiación. Aún más, consideramos que ciertos efectos derivados de la concesión son los de propiedad jurídica del concesionario sobre los recursos extraídos de la veta minera, así como una verdadera apropiación real y propiedad económica en el sentido de que el proceso productivo en el que se inserta el recurso concesionado en esta industria extractiva lo controla y dirige el propio concesionario. De la concesión se derivan, una serie de relaciones no contempladas en la discusión anterior y no reveladas claramente por la legislación.

La Ley Minera en su Art. 16 reconoce que las concesiones "facultan a sus titulares para realizar las obras y trabajos conducentes a la exploración y explotación y para disponer de los productos minerales que obtengan con sus trabajos, en los términos de la Ley". El derecho reconoce aquí un poder real del concesionario para disponer económicamente de un recurso, pero ¿Qué otro fin puede tener en una sociedad basada en la producción de mercancías? ¿Qué significa la mercancía sino la unidad contradictoria que dice que "sólo el momento de la libre unidad es el presupuesto del intercambio"?, pero, ¿cómo puede realizarse el intercambio, sino reconociendo el derecho de propiedad de las mercancías entre los intercambiadores? ¿Quién disputa o puede disputar la propiedad del concesionario sobre los recursos extraídos y explotados? Pashukanis refiriéndose a la propiedad privada nos dice que, "sólo el momento de la libre enajenación descubre plenamente la esencia fundamental de esa institución".<sup>14</sup> El concesionario persigue producir y produce mercancías enajenables en el mercado, donde se le reconoce como propietario de las mismas.

De lo expuesto se desprende que la ley bajo una figura jurídica no denominada propiedad, sino concesión, faculta un aprovechamiento real y una disposición que en sus efectos

<sup>14</sup> E. B. Pashukanis, *La Teoría General del Derecho y el Marxismo*, Grijalbo, México 1976, p. 21.

económicos y jurídicos conllevan la propiedad en ambos sentidos. El derecho, incluso, trata de asegurar la producción mercantil y la generación de propiedad con los recursos concesionados, al establecer la falta de explotación de éstos como causales para declarar la caducidad y la cancelación de las concesiones (Art. 52 L.M.). La concesión es, entonces, un título-condición para el aprovechamiento de ciertos recursos, aprovechamiento que puede darse de diversas formas. Es por tanto, condición para la producción de mercancías y para el intercambio. Mientras los bienes concesionados estén en explotación, y ese es el sentido de la concesión, se está generando la propiedad civil de lo explotado, aunque la concesión no se ubique jurídicamente como título de propiedad, sino como acto y documento administrativo.

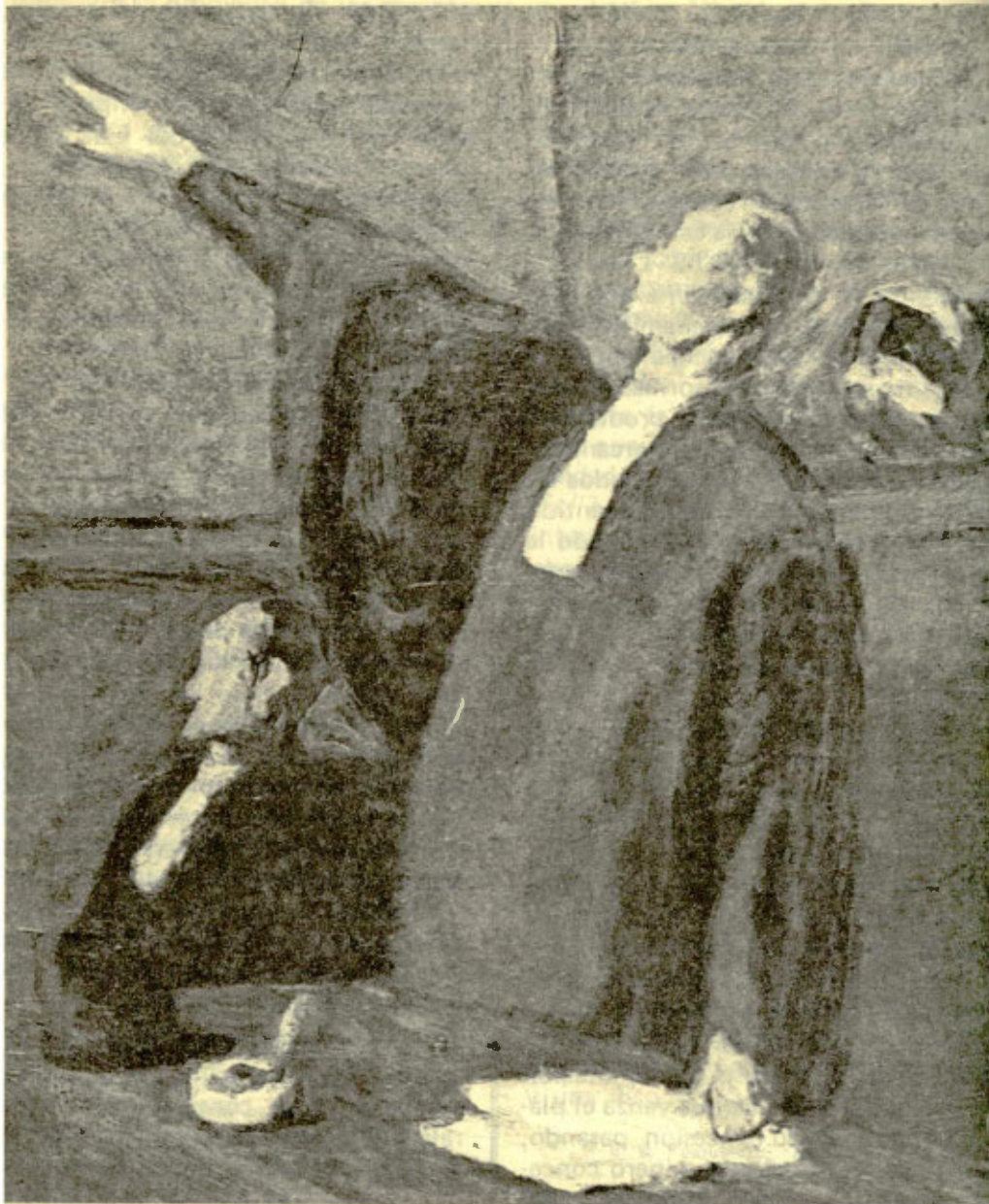
Se podrá objetar a lo dicho que la concesión es condicionada, que el Estado puede rescatarla, que nunca se transmite la propiedad sobre la veta minera en su conjunto al concesionario, etc. Esto es cierto, pero ese no es el problema; en primer lugar porque no existe el ambiente político para rescatar las concesiones, ni para nacionalizar la minería; en segundo, el concesionario puede agotar la veta concesionada en el proceso de explotación de la misma antes de que venza el plazo o renovando su concesión, pasando, por tanto, todo el lote minero concesionado por ser de su propiedad, dado

el carácter no renovable del recurso; tercero, dado el caso de una cancelación de la concesión ello no significa sino que se asigne a una empresa pública o a organismos del Estado los recursos anteriormente concesionados, presentándose entonces otro problema que es el carácter de esta explotación, o bien, que se otorgue a otro particular concesión sobre los mismos recursos sin que se transformen los efectos jurídicos y económicos ya planteados.

Siguiendo con las facultades otorgadas por la concesión encontramos que, según el mismo artículo 16 de la Ley Minera, se podrá disponer de los productos obtenidos mediante los *trabajos* de exploración y explotación que realice el concesionario. ¿Cuál es el alcance de la palabra *trabajos* en la ley? Creemos que de ninguna manera se trata de la adopción de la teoría civil de la acesión o de los frutos y productos, que trata de fundar la propiedad de éstos en el trabajo directo y personal del productor propietario. Lo que se reconoce aquí es que el concesionario puede beneficiarse de las sustancias minerales obtenidas tanto por su trabajo personal de pequeño productor como en una explotación capitalista basada en la utilización de trabajo asalariado.

Con lo señalado en el párrafo anterior nos introducimos a un nuevo problema, a la consideración de las relaciones sociales bajo las cuales se explotan los bienes concesionados y por las cuales se adquiere la propiedad





del mineral extraído; a la forma como el concesionario ejerce la propiedad económica sobre las sustancias que son propiedad jurídica de la nación; en síntesis, al modo como se ejerce en la producción el poder de explotar y consumir productivamente los minerales concesionados. Encontramos, entonces, que el derecho que se deriva de la concesión puede ser el reconocimiento jurídico de dos modos diversos de *apropiación*. De un lado, uno basado en la explotación del pequeño productor minero que explota con su propia fuerza y trabajo la mina; del otro, el de la empresa que explota los recursos minerales bajo relaciones capitalistas, es decir, por trabajadores subordinados.

En el caso del pequeño productor, que trabaja personalmente y con sus propias fuerzas la mina, la *concesión* no es sino un medio de reproducirse como pequeño productor y el trabajo propio es el que permite apropiarse del producto, mismo que sirve para el intercambio de equivalentes. En esta forma de apropiación, la concesión es condición del intercambio que se realiza por la fórmula M-D-M; se intercambia el producto del trabajo a fin de obtener dinero para comprar otro producto del trabajo y no para obtener dinero incrementado. En el caso de la empresa capitalista la *concesión* y los derechos que transfiere, son el título que posibilita la explotación de trabajo asalariado; por tanto, la propiedad del producto mineral extraído

o beneficiado no sólo se apoya en la concesión sino también en la propiedad de la fuerza de trabajo que se explota en el proceso productivo; explotación que se garantiza por otro cuerpo normativo como lo es el derecho del trabajo. En este caso, la concesión no sólo transmite un derecho de disponer de bienes materiales sino también de seres humanos. Aquí cabe bien y tiene pertinencia lo dicho por Karl Renner "Para el derecho, el sujeto del derecho de propiedad tiene relación directa con el objeto de ese derecho, como si se tratara de un puro control del mundo material. Pero lo que en el derecho aparece como facultad de disposición sobre las cosas, de hecho se convierte en la facultad de disposición y control sobre seres humanos, los asalariados, tan pronto como el derecho de propiedad adquiere la forma del capital".<sup>15</sup>

En la primera forma de explotación, la concesión permite apropiarse con el trabajo propio y personal del recurso; en la segunda permite explotar trabajo ajeno en el proceso de explotación y beneficio. Un mismo título de la administración pública garantiza dos formas de apropiación. En ambos casos se producen mercancías, en el primero por la fórmula M-D-M que sólo reproduce al productor como tal;

<sup>15</sup> *El Derecho de la Propiedad Capitalista y las instituciones Jurídicas complementarias del Derecho de Propiedad*. (Extractos de Karl Renner, "The Institution of Private Law and their Social Functions", Routledge and Kegan Paul 1949, pp. 105-8).

en el segundo, por la fórmula D-M-D' basada en la extracción de plusvalía, o sea, se busca la valorización del valor en la producción y en el intercambio. La propiedad del producto en este caso no se propone reproducir el productor directo sino el intercambio

para realizar la plusvalía e incrementar el capital. En ambos casos se da lugar a una *apropiación real* del concesionario, es decir, a un real control por éste del proceso productivo; en ambos casos, el consumo productivo o propiedad económica del mineral conce-

Cuadro No. 1

**ESTRUCTURA DE LA MINERIA EN MEXICO 1979**  
(Millones de pesos)

Total	Gran minería privada	Minería de participación estatal	Pequeña y mediana minería privada
35,919.5	19,858.8	10,853.9	5,206.8

Cuadro No. 2

**Distribución Porcentual**

100.00	55.3	30.2	14.5
--------	------	------	------

Fuente: SEPAFIN, Dirección Gral. de Minas, del libro *La Minería en México, S.P.*, México 1981, pp. 47-48.<sup>16</sup>

<sup>16</sup> Los criterios utilizados para la clasificación son los siguientes: *Pequeña minería* se considera a las empresas que registran ventas hasta por un monto de 8 millones de pesos anuales; *mediana minería* a las empresas que registran ventas brutas de hasta 20 millones de pesos anuales; empresas de *Participación Estatal minoritaria* cuando la participación del sector público es mayor del 25% sin rebasar el 50%; *mayoritaria* cuando el capital público representa 50% o más del total de la empresa. La gran minería privada se constituye por aquellas unidades que no se encuentran en las anteriores circunstancias.

El rubro de empresas de participación estatal en el cuadro, sólo comprende a las mayoritarias; lo cual no excluye que allí también haya capitales privados.

sionado está en manos de los concesionarios. La diferencia está en que en el primer caso las relaciones de producción no son explotadoras y en el segundo sí.

En México no son dominantes los pequeños productores mineros. Nuestros "gambusinos" no son un sector en ascenso y desarrollo en una actividad donde predomina la gran empresa capitalista. Quisimos considerar, sin embargo, ambos tipos de explotación minera con el fin de demostrar cómo

Una figura jurídica puede dar lugar a varias formas de explotación y apropiación, y también para señalar, cómo puede haber discordancia entre relación jurídica y relación económica de propiedad.

El predominio de la actividad minera privada, y además de la gran empresa se revela en los anteriores cuadros relativos al valor de la producción minera en 1979.

De los cuadros y sus elementos explicativos (ver nota de pie de página) puede sacarse varias conclusiones. A nosotros nos interesa destacar dos:

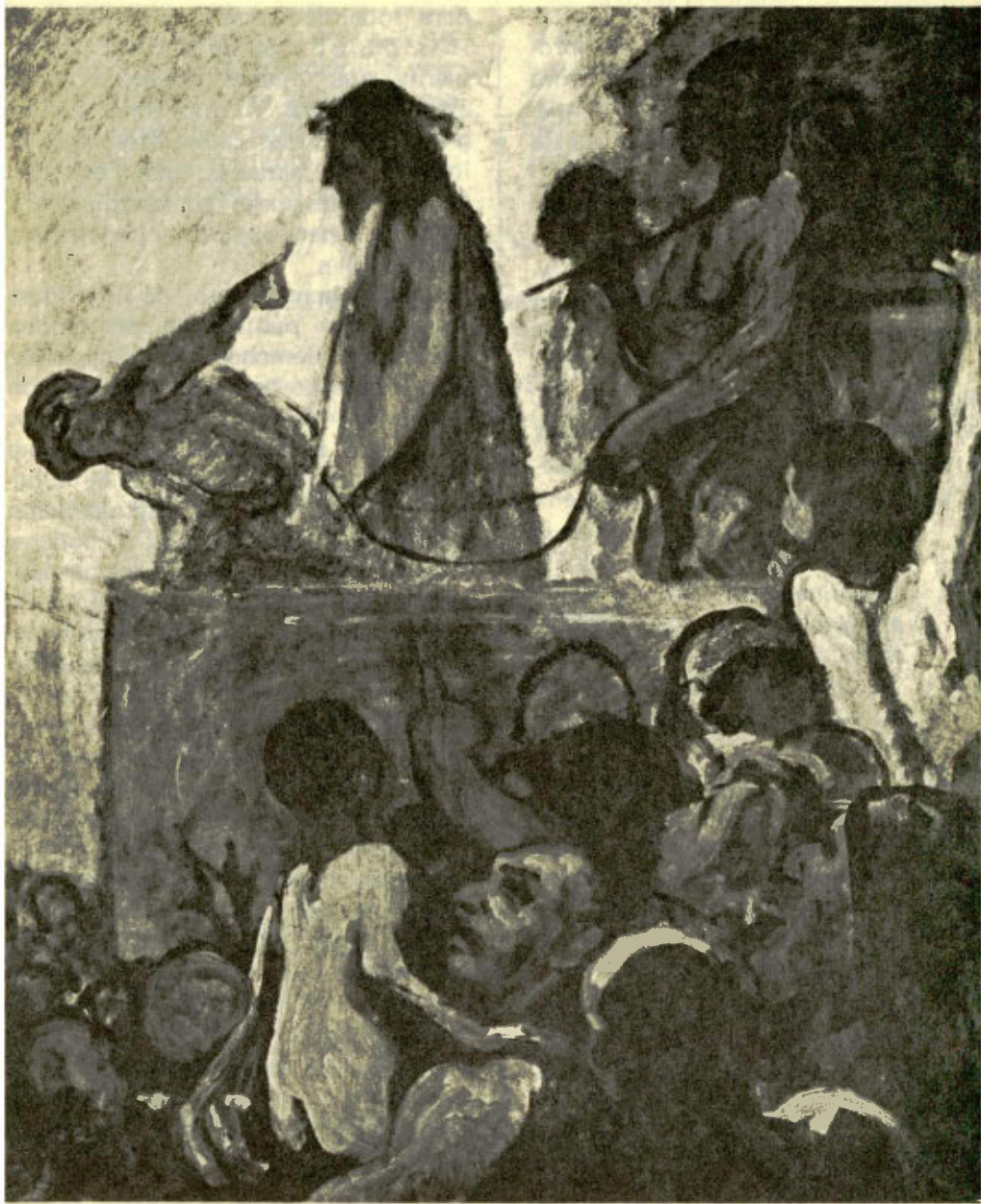
- a) El predominio de la gran empresa minera y por tanto de la explotación de la minería bajo relaciones capitalistas, o sea de explotación de trabajo asalariado; incluso en la pequeña y mediana minería, si tomamos en cuenta los criterios de clasificación.
- b) La franca desproporción entre la explotación minera hecha por empresas públicas y la realizada por empresas privadas. Predominan las últimas, aún cuando aquellas hayan aumentado recientemente.

Al Estado le interesa que quienes se benefician con la concesión minera no dejen de hacer las inversiones necesarias, así como que se haga la explotación en condiciones que sean rentables para las empresas. Podemos decir, incluso, que ésta es la condición

para poder dedicarse a la minería (ver Arts. 50, 51 y 52 de la L.M.). Obviamente que quienes pueden cumplir estos requisitos y condiciones son las grandes empresas capitalistas, más en los tiempos actuales, que requieren grandes inversiones en maquinaria y tecnología para explotar y beneficiar a los minerales.

Como hemos visto, de una figura de derecho público se desprenden verdaderos derechos de disposición, que si bien no coinciden siempre con los civiles, no dejan de tener efectos jurídicos y económicos como lo tiene todo derecho de disposición de la naturaleza que fuere. La administración estatal concede derechos y poderes económicos que proveen a los particulares de capacidad y fuerza para explotar un recurso de la nación en su beneficio, por ello no estamos de acuerdo con la opinión de los "administrativistas" entre ellos Fraga cuando sostiene que ". . . al autorizar al particular para que explote los bienes de que se trata, el Estado se mueve no en vista de interés del concesionario, porque entonces volvería al régimen de propiedad privada, sino en vista de ese interés colectivo primordial que es compatible con la apropiación que el concesionario haga de los productos".<sup>17</sup> Nuestra posición, como se ha visto, es totalmente opuesta a la aquí citada. En nuestro concepto, efectivamente *puede* no actuar el Estado en

<sup>17</sup> Gabino Fraga, *Op. cit.*, p. 387.



función del interés del concesionario en particular y es por eso que asume las facultades de otorgar, cancelar o rescatar la concesión, pero ello no significa que no le interese el "interés colectivo" de los capitalistas. Por tanto, puede crear o eliminar concesionarios cuando los intereses del funcionamiento o la continuidad de la economía capitalista y la estabilidad del sistema político que la sostiene lo requieran. Está pendiente aún por determinar cual es la fracción de la burguesía que más se beneficia de la actividad minera y por tanto de las decisiones estatales en este ramo, donde es conocida la monopolización. Las tres cuartas partes de la producción minera nacional se generan por 7 u 8 empresas.<sup>18</sup>

### Significado de la propiedad de la nación

¿Cuál es el significado y alcance de la propiedad de la nación?

Del hecho que se haya definido el recurso minero como bien sujeto al dominio directo de la nación cuya titularidad queda en manos del gobierno federal, se derivan múltiples consecuencias jurídicas, políticas y económicas; todas ellas interrelacionadas y de difícil desentrañamiento.

Indudablemente que los recursos propiedad de la nación tienen un tra-

tamiento jurídico particular que los hace inalienables e imprescriptibles, que impide que el Estado pueda enajenar civil o mercantilmente los yacimientos minerales para constituir una propiedad civil sobre los mismos, así como tampoco permite que los particulares puedan reclamar la reivindicación de estos recursos o ejercitar otras acciones contra el Estado como lo sería la prescripción, etc. Existen otras consecuencias jurídicas propias, derivadas de la ubicación de estas relaciones en el marco del llamado derecho público.

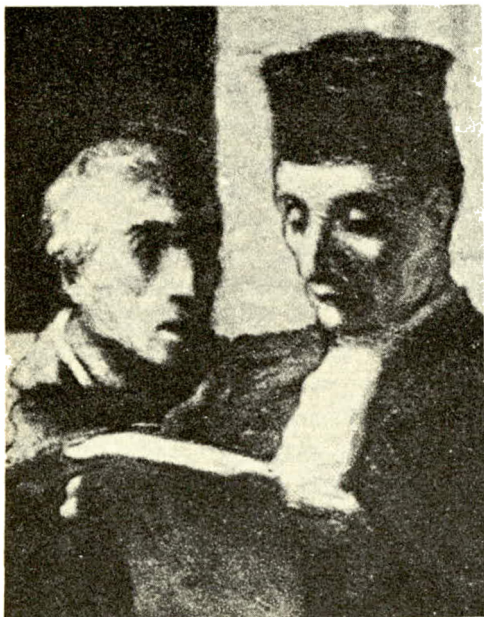
Lo anterior no impide que los recursos cubiertos por una propiedad estatal, que parecería no móvil, ni mercantilizada por ser inalienable y estar fuera de las formas civiles tradicionales, dejen de estar en la circulación mercantil y se inserten en relaciones de explotación fundamentalmente capitalistas como lo hemos visto anteriormente. La figura jurídica *Propiedad de la nación* no corresponde, entonces, a una apropiación no capitalista, sino que es la expresión jurídica de una voluntad política de ordenar esa explotación. Es condición formal de un mayor peso del Estado en la conducción y reordenación económica. Por ello, el carácter inalienable e imprescriptible, no significa que no puedan enajenarse los recursos extraídos de la explotación concesionada o que son explotados por empresas estatales, sino más bien, es presupuesto de que la facultad del Estado para explotar

<sup>18</sup> *Uno más Uno*, 22-IX-80.

directamente esos recursos o concederlos a los particulares no se transmite a otra instancia, dado que es un atributo exclusivo del Estado.

Es precisamente la existencia de un principio general y abstracto de propiedad de la nación, que se materializa jurídica, administrativa y políticamente en facultades, órganos y poder estatal, con las atribuciones de otorgar o no concesiones, declarar su nulidad, rescatarlas, exigir el cumplimiento de las obligaciones de los concesionarios, sancionar a quienes no la usen debidamente, etc., la mejor manera de servir al capital o a ciertas fracciones del mismo.

La existencia de una instancia que



sirve como centro de unidad y organización de los intereses capitalistas, exige que la misma tenga los poderes suficientes para ejecutar sus funciones por encima de los intereses de los capitalistas individuales. Todo ello se organiza y constituye jurídicamente. De allí que la propiedad de la nación sea el presupuesto jurídico político para que el estado ordene la inversión pública y privada en materia minera, la haga rentable y organice la acumulación capitalista garantizando a los capitales de la fracción que es hegemónica en esa actividad. Este es el sentido para nosotros de la "politización" de la propiedad.

Lo dicho anteriormente no se contrapone con que también consideremos que el marco constitucional de la propiedad abre, igualmente, la posibilidad de un desarrollo capitalista más nacional, en el sentido de que el Estado apoyándose en el principio de la propiedad de la nación efectivamente nacionalice, sometiendo al dominio público, ciertas actividades económicas, entre ellas la minería. Ello significaría impulsar un proyecto político y económico que revitalizara el viejo nacionalismo mexicano apoyándose en la clase obrera y campesina, proyecto político que no rebasaría los marcos capitalistas, dado el carácter mismo del Estado, pero que se opondría a los intentos cada vez mayores de privatizar toda la economía, impulsado por los sectores más fuertes del

## Capital en México.<sup>19</sup>

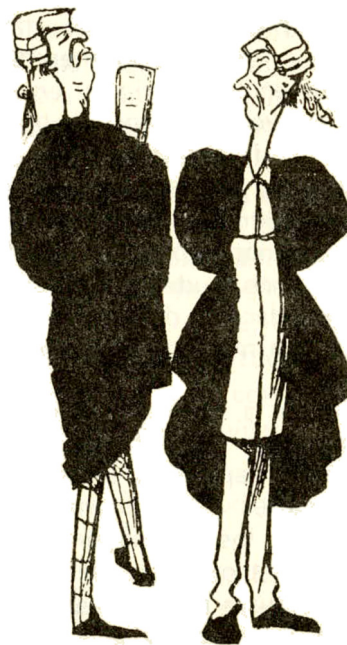
Como parte de este proyecto nacionalista y estatizador tendría que eliminarse la concesión.

Es precisamente en torno a proyectos de privatización o estatización de las actividades derivadas de recursos sobre los que la nación tiene la propiedad jurídica, o bien sobre industrias y actividades que pueden ser claves para el país (banca, seguros, alimentación, farmacéutica, etc.), donde se contraponen los proyectos de desarrollo capitalista. La propuesta nacionalizadora la asumen tanto sindicatos oficiales y no oficiales y partidos de oposición. El derecho se encuentra, entonces, en el centro mismo de la lucha de clases y se constituye en terreno de confrontación política.

La correlación de fuerza entre las clases tanto dentro como fuera del estado determinará el rumbo jurídico, político y económico de esta cuestión tan importante para el país. El Estado en tanto instancia inmersa en los conflictos de clase y no por encima de ellos, ni de las clases mismas, hace uso de sus facultades en función de esa correlación. Actualmente, la concesión no es más que una figura para seguir la lógica del capital y beneficiar a los

grandes grupos privados que monopolizan la producción minera, a pesar de un incremento de las empresas públicas y de la relativa mexicanización de la minería.

Si actualmente todos los recursos y actividades del país se declaran propiedad o exclusividad de la nación y a su vez se permitiera concesionar a particulares su explotación y ejercicio, ello tendría repercusiones importantes en lo jurídico, lo político y lo económico, pero por sí misma una medida de este tipo no transformaría los marcos de la explotación capitalista. El significado de las reformas depende de las clases que la impulsen. **A**



<sup>19</sup> Sobre este punto puede consultarse. *México, la disputa por la nación*, Rolando Cordera y Carlos Tello, Siglo XXI. México, 1981. Véase además, las demandas del representante del grupo industrial ALFA en la reunión del CEPES, celebrada en Zacatecas con el tema de La minería, ante el candidato presidencial del PRI, Miguel de la Madrid.