

BREVE ANÁLISIS DE LA LEGISLACIÓN MINERA

Pablo Francisco Isla Vázquez

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Marco constitucional*. III. *Disposiciones generales*. IV. *Consejo de Recursos Minerales*. V. *Tipos de concesiones*. VI. *Obligaciones*. VII. *Registro Público de Minería y la cartografía minera*. VIII. *Recurso de Revisión*. IX. *Problemas actuales*. 1. *Derechos de agua*. 2. *La intervención de pequeños lotes mineros*. 3. *El terreno abandonado*.

I. Introducción

A finales de la década de 1980, México experimentó un cambio radical en su estrategia de desarrollo económico, orientándose la política económica a fortalecer los mecanismos de mercado como asignadores de recursos, a través de, entre otras medidas, una desregulación económica, la cual pretende eliminar reglamentaciones federales excesivas y reducir obstáculos a la entrada de la inversión extranjera.

Este cambio se empezó a dar en la minería mediante la instrumentación de nuevas regulaciones en 1990, las cuales sentaron las bases para la reforma del antiguo sistema minero, el cual era ineficiente y restringía la inversión extranjera, terminando dichas reformas con la adopción de la actual Ley Minera, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de junio de 1992 y que entró en vigor a los 90 días naturales de su publicación en dicho medio informativo.

El propósito de este artículo es introducir al lector al estudio de la regulación minera en nuestro país explicando brevemente los elementos más importantes que la conforman.

II. Marco constitucional

La Ley Minera es reglamentaria del artículo 27 constitucional, el cual establece que la nación tendrá el dominio directo de todos los minerales que se encuentren en territorio mexicano. Este dominio es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de dichos recursos, sólo podrá realizarse mediante concesión

que otorgue el Ejecutivo Federal a particulares o a sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, excepto tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radioactivos, los cuales serán explotados directamente por la nación. Su aplicación corresponde al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Economía.

Por lo que hace a la reforma constitucional sobre los derechos indígenas, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el martes 14 de agosto de 2001, que dispone que las comunidades indígenas tienen un derecho preferente para explotar los recursos naturales que se encuentren en sus tierras, dicha reforma todavía no se incorpora en la legislación minera.

III. Disposiciones generales

La Ley, en su capítulo primero, establece que se sujetarán a las disposiciones de la misma, la exploración, explotación y beneficio de los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos. La ley, en su artículo tercero, establece lo que se debe entender por los siguientes conceptos:

1. *Exploración*. Las obras y trabajos realizados en el terreno con el objeto de identificar depósitos minerales, al igual que de cuantificar y evaluar las reservas económicamente aprovechables que contengan.
2. *Explotación*. Las obras y trabajos destinados a la preparación y desarrollo del área que comprende el depósito mineral, así como los encaminados a desprender y extraer los productos minerales existentes en el mismo.
3. *Beneficio*. Los trabajos para preparación y tratamiento, fundición de primera mano y refinación de productos minerales, en cualquiera de sus fases, con el propósito de recuperar u obtener minerales o sustancias, al igual que de elevar la concentración y pureza de sus contenidos.

Asimismo, la Ley, en su artículo cuarto, establece un listado de los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimien-

tos constituyen depósitos distintos de los componentes de los terrenos, como las gemas minerales, los combustibles minerales sólidos como el carbón mineral, la antracita, etcétera.

IV. Consejo de Recursos Minerales

La exploración del territorio nacional, con el objeto de identificar y cuantificar los recursos minerales potenciales de la nación, se llevará a cabo por el Consejo de Recursos Minerales, organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, por medio de asignaciones mineras que serán expedidas únicamente en su favor y tendrán una duración improrrogable de seis años.

El Consejo de Recursos Minerales, antes del término de la vigencia de cada asignación, deberá rendir un informe por escrito a la Secretaría de Economía sobre los resultados obtenidos para que ésta proceda a declarar:

1. La cancelación de la asignación y la consiguiente libertad del terreno.
2. La cancelación de la asignación y la celebración de el o los concursos para continuar los trabajos de exploración en la totalidad o parte del terreno, así como la libertad del terreno que en su caso se abandone.
3. La cancelación de la asignación y la incorporación a reservas mineras de la totalidad o parte del terreno amparado, al igual que la libertad del que en su caso se abandone.

El Ejecutivo Federal podrá, mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, establecer, por causas de utilidad pública o para la satisfacción de necesidades futuras del país, zonas de reservas mineras.

V. Tipos de concesiones

La Ley prevé, en su artículo 10, dos tipos de concesiones: 1. De exploración, que se otorgan por un término improrrogable de seis años. 2. De explotación, que se otorgan por un término de 50 años,

las cuales pueden ser prorrogadas por otro periodo igual, siempre y cuando sus titulares no incurran en las causales de cancelación y lo soliciten dentro de los cinco años previos al término de su vigencia. Las concesiones de exploración se otorgan en favor del primero que las solicite; si dos o más personas solicitan la misma área a la vez, se hace un sorteo para otorgar la concesión. Como excepción, las concesiones que se otorgan en las zonas marítimas mexicanas o sobre áreas que hayan sido parte de las reservas mineras, o que hayan sido exploradas por el Consejo de Recursos Minerales pueden ser otorgadas mediante licitación pública al mejor postor.¹

Conforme a la Ley Minera las concesiones sólo se otorgan a personas físicas de nacionalidad mexicana, ejidos y comunidades agrarias y sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas. Aunque la Constitución prevé la posibilidad de otorgar concesiones a personas físicas extranjeras, la Ley Minera no lo permite.

Asimismo, como mencioné, la Ley Minera establece la posibilidad de otorgar concesiones a ejidos y a comunidades agrarias; aquí la Ley va más allá de lo que establece la Constitución, por lo que considero se debería reformar la Ley de acuerdo con lo que establece la Constitución, en virtud de que un tercero perjudicado podría alegar la inconstitucionalidad de dicha disposición.

VI. Obligaciones

Las principales obligaciones que derivan de una concesión minera y cuyo incumplimiento pueden ocasionar la cancelación de la misma son:

1. La ejecución y comprobación de obras, la cual consiste en montos mínimos de inversión establecidos por la Ley Minera, para realizar trabajos de exploración o de explotación. En el caso de concesiones de explotación, el monto mínimo de inversión puede ser sustituido por un monto equivalente de las ventas de minerales provenientes de la mina.

¹ Cf. Sánchez-Mejorada Velasco, Rodrigo, "An overview of mining law in Mexico", *Latin Lawyer*, Nov/Dic, 2001.

2. El pago de derechos sobre minería, los cuales se realizan en dos pagos semestrales en enero y julio, atendiendo al tipo de concesión, superficie y el número de años de la misma.
3. Aprobación de una manifestación de impacto ambiental para los trabajos de explotación y para algunos trabajos de exploración.²

VII. Registro Público de Minería y la cartografía minera

La Secretaría de Economía tendrá a su cargo el Registro Público de Minería y la cartografía minera. En el primero se deben inscribir los títulos de concesión de exploración y de explotación, así como los contratos y gravámenes que afecten a las mismas.

La finalidad de la cartografía es comprobar el carácter libre de los lotes que sean objeto de solicitudes de concesión y de asignación minera. En dicha cartografía se representarán gráficamente la ubicación y el perímetro de los lotes amparados por concesiones, asignaciones y reservas mineras vigentes, al igual que por solicitudes de concesión y asignación mineras en trámite.

Los datos consignados en la cartografía minera no crean derechos, y en caso de discrepar con los que obren en el Registro Público de Minería prevalecerán estos últimos.

VIII. Recurso de Revisión

Contra las resoluciones que dicten las dependencias de la Secretaría de Economía, con motivo de la aplicación de la Ley Minera y su reglamento, procede el recurso de revisión, el cual se sustanciará en los términos y condiciones establecidos por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

El reglamento interior de la Secretaría de Economía, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de agosto de 2000, establece en su artículo 33 las atribuciones de la Dirección General de Minas y en su fracción XV dispone lo siguiente:

Proponer los proyectos de resolución de los recursos administrativos que se presenten con motivo de la aplicación de la Ley Minera y su reglamento, así

² Cf. *op. cit.*

como resolver, en coordinación con la Dirección General de Asuntos Jurídicos, los interpuestos en contra de resoluciones emitidas por sus inferiores jerárquicos.³

Aquí el reglamento interior de la Secretaría de Economía va en contra de lo que establece la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, ya que el encargado de resolver todos los recursos de revisión, sin importar qué autoridad emite el acto, es la Dirección General de Minas, y no el superior jerárquico de la autoridad que emitió el acto impugnado, como lo establece el artículo 86 de dicho ordenamiento.

IX. Problemas actuales

Finalmente, me gustaría resaltar algunos de los problemas que enfrenta la minería mexicana en la actualidad y su posible solución.

1. DERECHOS DE AGUA

Las operaciones mineras por lo general requieren la utilización de una gran cantidad de agua, y ya que el uso de casi toda el agua requiere del otorgamiento de una concesión y siendo la concesión transferible dentro de su distrito hidrológico, se creó un mercado para derechos de agua en cada distrito.

Por lo general, previa autorización de la Comisión Nacional del Agua, los mineros compran derechos de agua, cubren los pozos existentes o cierran la fuente de agua de esos derechos y perforan un nuevo pozo o instalan una fuente de agua cerca de su proyecto minero.

En la práctica es común que el que compró los derechos de agua tenga problemas en cerrar el pozo o la fuente de agua, debido a la existencia de derechos contractuales con terceros o derechos *de facto* sobre el agua.⁴

³ Reglamento Interior de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, *Diario Oficial de la Federación*, 10 de agosto de 2000.

⁴ Cf. Sánchez-Mejorada Velasco, Rodrigo, *op. cit.*

2. LA INTERVENCIÓN DE PEQUEÑOS LOTES MINEROS

La anterior Ley Minera contenía una disposición por la que los concesionarios de lotes colindantes tenían un derecho preferente para obtener una concesión sobre pequeños lotes que quedaran libres para ser reclamados.

Con la finalidad de hacer más eficiente el proceso de otorgamiento de concesiones, esta disposición fue eliminada de la actual ley, lo cual trajo consecuencias negativas.

Con posicionamiento más preciso de los lotes mineros debido a la nueva tecnología, es común hoy en día que aparezcan pequeñas franjas de terreno libre entre lotes mineros controlados por la misma persona y pertenecientes al mismo proyecto, mismas que solicitan terceras personas.

Cuando la franja se encuentra en el medio de un depósito a ser minado, el dueño de la concesión sobre la franja pide un precio exorbitante por la misma, el cual muchas veces se tiene que pagar.

Este abuso del sistema puede ser solucionado adoptando el sistema de cuadrícula para la forma y el posicionamiento de los lotes mineros, porque no pueden existir espacios vacíos entre lotes mineros colindantes en el sistema de cuadrícula.⁵

3. EL TERRENO ABANDONADO

Mientras que el proceso de cancelación de concesiones por falta de pago de derechos y su correspondiente publicación de libertad de terreno en el *Diario Oficial de la Federación* es un proceso muy ágil, no es igual con otras causas de cancelación, como lo es el caso de publicar la libertad de terreno consecuencia de la reducción de superficie de lotes mineros, por lo que estos lotes permanecen mucho tiempo sin ser utilizados, por lo que es una pérdida tanto para el Estado que no percibe ingresos por esos lotes, como para los mineros que no pueden reclamar esos terrenos.

Adoptar el sistema de cuadrícula ayudaría a solucionar este problema, porque no serían posibles futuras reducciones excepto las que

⁵ Cf. *op. cit.*

cubran cuadrados enteros, lo que haría muy simple el controlar la situación de esas áreas, y en los casos en que un lote minero creado con anterioridad al sistema de cuadrícula cubriera parte de un cuadrado de la cuadrícula, cualquier área que hubiera sido abandonada en el pasado que caiga dentro del cuadrado se convertiría en parte de dicho lote minero.⁶

⊙ Índice General

⊙ Índice ARS 27

⁶ *Ibidem.*