

211-144



**Universidad Nacional Autónoma
de México**

FACULTAD DE DERECHO

**LA EVOLUCION LEGISLATIVA EN EL
DESARROLLO DE LA INDUSTRIA
MINERA EN MEXICO**

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

T E S I S

Que para Obtener el Título de:

LICENCIADO EN DERECHO

Presenta:

RODOLFO LOPEZ REYNA

En: D. Acallán



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis 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.

INDICE

INTRODUCCION

CAPITULO I.

Antecedentes Históricos

1.1 De la Epoca Colonial a Nuestros Días

CAPITULO II.

Antecedentes Legislativos

2.1 Epoca Colonial

2.2 De la Independencia a 1910

2.3 Del México Contemporáneo

2.4 El Artículo 27 Constitucional

2.5 Ley Reglamentaria del Artículo 27

2.6 Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia de Explotación y Aprovechamiento Minero

2.7 Ley de Impuesto y Fomento a la Minería

2.8 Estímulos Fiscales para Fomentar la Inversión y el Empleo en la Industria Minera

CAPITULO III.

Los Sistemas Administrativos de la Industria Minera en México

3.1 Organismos Básicos del Gobierno

3.2 Organismos Independientes

CAPITULO IV.

La Ley Minera en México, sus Concesiones y Gravámenes

4.1 Antecedentes

4.2 Régimen Fiscal de la Minería

4.3 La Nacionalización

4.4 El Origen Jurídico de la Concesión Minera en México

4.5 La Concesión y el Gobierno Mexicano

4.6 Concesiones Especiales de las Reservas Mineras en México

4.7 Objetivos de la Concesión Minera

CAPITULO V.

La Inversión Privada en la Minería

5.1 Sus Problemas Fundamentales

5.2 Su Participación en la Solución de la Crisis Económica por la que Atraviesa el País

-CONCLUSIONES

-BIBLIOGRAFIA

C A P I T U L O P R I M E R O

ANTECEDENTES HISTORICOS

INTRODUCCION

Durante siglos México ha sido sinónimo de minas, lo que demuestra la enorme importancia que en su historia ha tenido y tiene la minería.

La minería en México siempre ha estado sometida a una regulación especial por parte del Estado ya que de acuerdo al Artículo 27 Constitucional el dominio de las tierras pertenece a la Nación.

El presente y el futuro de nuestro país están en la minería y aún así poco o nada sabemos de su potencial, de cuáles son las reservas con las que contamos y cuáles las ventajas que nos ofrece.

A través de este trabajo pretendo presentar los antecedentes históricos y legislativos de la minería, en especial de las reservas mineras nacionales, y el marco legal vigente con sus ventajas y desventajas. El porqué la legislación relativa ha paralizado el desarrollo de tan importantes fuentes de riqueza nacional al tenerlas como reservas desconocidas o inaprovechables por su falta de desarrollo y si la intervención del Estado ha resultado antieconómica en cuanto al descubrimiento, localización, exploración y desarrollo de las reservas nacionales.

Mi intención es despertar inquietud acerca del estudio de esta materia que ha sido uno de los soportes económicos de nuestro país durante cientos de años.

La regulación debe cambiar y ajustarse a las situaciones variantes para la evolución del país en su aspecto económico, político y social. Una ley debe responder a las necesidades de desarrollo, a los cambios operados en su situación general y a garantizar la seguridad a su población, a través de la exploración y explotación de sus recursos mediante los avances científicos y tecnológicos.

1.1 De la época colonial a nuestros días.

"Siempre y en todas partes, pero especialmente en la época histórica del Descubrimiento, el oro y sus sucedáneos - han sido imán y meta del esfuerzo humano y considerados como elementos necesarios e imprescindibles del comercio y progreso de los pueblos, y así seguirá siendo mientras - el hombre sea hombre y el deseo de mejoramiento, el impulso y motor de su acción".¹

El descubrimiento, el rápido conocimiento y ocupación de todo un continente fue debido a que se encontraron indicios de oro, lo que impulsó la búsqueda y explotación de los yacimientos de metales preciosos. El descubrimiento de las minas y la explotación de los metales requirió de una serie de virtudes y conocimientos poco comunes los que culminaron en la invención y aplicación de nuevas técnicas metalúrgicas y permitieron la obtención de fabulosas cantidades de oro y plata.

Manuel de la Peña, en su libro titulado "El dominio directo del soberano en las minas de México y génesis de la Legislación Petrolera Mexicana", editada en 1928, señala que en las Leyes de las Siete Partidas y en los Ordenamientos de Alcalá de Henares de 1263, se entregaba el dominio de las minas al soberano, pero se permitía su explotación a través de una concesión real y el pago de una regalía al mismo. Por pragmática dada en las Cortes de Briviesca por Juan II, en 1387, se permitió laborar las minas sin permiso real siempre y cuando se le cubrieron al rey las dos terceras partes de las utilidades, una vez deducidos los gastos.

La primera alusión a los mineros españoles en América la hace Bartolomé de las Casas en su Historia de las Indias, cuando habla de los hombres que Colón llevó a la isla La Española, en su segundo viaje para sacar oro de las minas. A juzgar por los relatos sobre su descubrimiento y conquista, los habitantes isleños no conocían otros metales que el oro y una aleación que procedía seguramente de las Guyanas, a la que llamaban guanín 2.

Lo que observaron los descubridores en la mayoría de las islas fue oro en granos, pedazos, coronas y a veces piedras labradas. No tenían industria ni arteficio alguno para sacar oro, por lo que no tenían en su poder más que lo que descubrían en las riberas de los ríos o arroyos con sus manos. En lo que se refiere a tierra firme, Colón, al llegar en su cuarto viaje a la parte oriental de Panamá encontró indicios de yacimientos de oro que tuvieron explotación efímera.

La verdadera historia de la minería comenzó en las tierras descubiertas en el Golfo de México, en lo que sería la Nueva España, donde las expediciones de Cortés recogieron verdaderas pruebas de la existencia de yacimientos de oro y plata. La plaga de oro venía desde los días grandes del Imperio Azteca, cuando los pueblos sometidos tenían que pagar tributo a sus dominadores. El oro lo recogían los indígenas en los ríos, entre los aluviones, separándolo de las arenas y cascajos por un simple lavado, después lo ligaban con otro metal y lo moldeaban puro en moldes de barro para hacer joyas que entregaban a las autoridades del reino.

Los Aztecas consideraban el oro como elemento de ornato y lo empleaban exclusivamente en la joyería. Los relatos y descripciones de los conquistadores y primeros historiadores prueban que los aborígenes mexicanos conocían y trabajaban el oro, plata, cobre, estaño, bronce y plomo. En el mercado de Tenochtitlan era corriente ver joyas de este tipo (material mineral), plomo, cobre y estaño. Entre estos relatos de las riquezas de oro de los

¹Carlos Prieto, La Minería en el Nuevo Mundo. Revista de Occidente. Madrid 1969. p.39

²Modesto Bargalló. La Minería y la Metalurgia en la América Española. Fondo de Cultura Económica. México. 1955. p.24

templos, casas de los reyes y señores que las habían acumulado a costa de tributos y botines de guerra, destacan los referentes a los obsequios enviados por Moctezuma a Cortés.

Entre los obsequios, se dice, había piezas de oro y plata de gran calidad artística entre las que sobresalían: una rueda de oro del tamaño de una rueda de carreta con una figura de monstruos, una rueda de plata, en el centro de una pieza grande de plumajes, una patena grande de oro, collares, pinjantes y una gran variedad de piezas de orfebrería combinadas con piedras preciosas y labor de plumería.

Narran los historiadores que Moctezuma, apesumbrado por la llegada de los europeos, envía a Cortés ricos presentes con miras a que los extranjeros regresaran rápidamente a su tierra, pero entre más oro les mandaban, más interés tenían en ir al lugar de donde procedía.

Los aztecas sabían de la existencia de las regiones auríferas de Oaxaca, Guerrero y Michoacán por los pueblos a ellos sometidos. El oro y el estaño eran extraídos de ríos o terrenos poco profundos mediante procedimientos muy primitivos, similares a los empleados por los indios insulares. Se metían al fondo del agua y sacaban las manos llenas de arena para buscar luego granos. El cobre lo obtenían de los estados de Guerrero y Michoacán; la plata de Taxco y Pachuca. Únicamente se practicaron labores poco profundas, sin otro tratamiento metalúrgico que el del lavado, pues no necesitaban conocimientos avanzados para la extracción, beneficio e industrialización de los metales.

Sorprendidos los españoles por el lujo con el que fueron recibidos, pidieron que se les mostrasen las minas de donde se sacaba el oro. Los mexicanos tenían unos libros en los que llevaban el control de los productos con que pagaban cada uno de los señores o pueblos sujetos al Imperio. Por medio de estos libros, Cortés se enteró de lo que cada uno de los pueblos enviaba

al Imperio, principalmente cuáles eran los que cubrían los tributos con metales preciosos, indicadores generalmente de que en esos lugares existía la explotación de minas o placeres de oro.

Apenas llegados los españoles se inició la investigación para conocer los lugares que producían metales preciosos, por lo que fueron enviados capitanes del ejército guiados por mensajeros de Moctezuma para la realización de las primeras exploraciones en las zonas auríferas.

Como los aztecas no tenían interés especial por el oro, carecían de él en la abundancia con que ansiaban los españoles encontrarlo. Esta ambición aumentó y Cortés se dio a la tarea de buscar oro recurriendo a todos los medios para localizar los lugares donde los indígenas conseguían el metal. Fue un acicate para avivar su imaginación y motivo suficiente para realizar hazañas y aventuras.

Los conquistadores no cesaban de estimular a los naturales para que les descubriesen las minas de oro y de plata y cegados por la codicia llegaron hasta el extremo de maltratarlos de palabra y de obra porque se negaban a satisfacer sus exigencias.

El Emperador Carlos V, excitaba con frecuencia a los españoles para que trabajasen las minas de metales preciosos. Estas minas eran los placeres de oro existentes entonces en ambas márgenes del Río Pánuco y otros lugares.

Después se avocindaron en las cercanías de los dos distritos minerales impulsando los trabajos mineros y los descubrimientos de minas mediante recompensas ofrecidas a los indígenas.

Sí bien es cierto que antes de la Conquista, la explotación y el beneficio no eran desconocidos para los habitantes de México, éstos estaban limitados debido a las precarias condiciones que desaparecieron cuando los mineros

españoles les imprimieron un vigoroso impulso, por la mayor extensión dada a los trabajos mientras que entre los indígenas no tenían estabilidad alguna y eran meramente accidentales.

Al transcurso del tiempo, los indígenas se manifestaron rebeldes y rehacios a las promesas y halagos y aún a las amenazas de los españoles, negándose a mostrarles los criaderos de metales, ya fuera porque en la realidad no los conocían o porque no deseaban a los extranjeros en sus tierras. El resultado fue que se fueron despoblando las zonas conquistadas y no hubiera sido humanamente posible para los españoles retenerlas, de no haber contado con el apoyo de los misioneros que por su celo, bondad y laboriosidad se ganaron el respeto y el cariño de los naturales. No pocos de estos religiosos fueron sacrificados pero ésto exaltaba más la fé de los que quedaban y multiplicaban su abnegación y caridad. Fueron verdaderos auxiliares de la conquista porque a través de exhortaciones y súplicas fervientes, mitigaron los deseos de sublevación de los indios, hasta que comenzaron los descubrimientos minerales y con ellos la abundancia, la riqueza y la asombrosa y verdadera prosperidad de aquellas poblaciones.

Los poblados que formaban la parte civilizada en los tiempos del Emperador Moctezuma, no se extendían mucho más que a treinta leguas de la capital, siendo necesario ir formando progresivamente Fuertes y Poblaciones con cuyo abrigo se fueron adelantando las expediciones. Muchos de los expedicionarios se situaron en parajes de minas descubiertas, porque a ellas acudía con más facilidad la gente llevada por la ya indicada ambición y debido a que ofrecían con la variedad de sus faenas una mayor ocupación.³

Para la creación y desarrollo de los centros mineros era necesaria: ropa, utensilios, herramientas, animales y habitaciones, por lo que hubo de abrir tierras a la agricultura, establecer un comercio y una industria, pues la

³Santiago Ramírez. Noticia Histórica de la Riqueza Minera en México. Oficina Tipográfica de la Secretaría de Fomento. México, 1884, p. 704

permanencia tenía atractivo y los individuos hallaban trabajo y bienestar para sus familias. La exploración del territorio para localizar criaderos minerales, hizo posible la fundación de Reales de Minas que luego fueron elevados a la categoría de Ciudades.

El descubrimiento de las minas y el establecimiento de las poblaciones se hizo poco a poco. Los conquistadores hicieron algunas entradas en el norte pero los indios nayaritas y zacatecos se fortificaron en los cerros y peleaban para defenderse. Pasaron algunos años sin que Zacatecas fuese ocupada por los españoles, porque éstos tenían una triste idea de los elementos de riqueza de la tierra; pero el descubrimiento de las minas en esa región y las noticias que recibían los frailes franciscanos sobre la riqueza mineral de la serranía de Zacatecas determinaron a los españoles a establecer una población en la cañada que forma hoy la ciudad.

Se encomendó la expedición al capitán Don Juan de Tolosa quien logró asentar su Real al pie del cerro de la Bufa en 1546.

Comenzaron la edificación de la ciudad, auxiliados por los naturales que conforme pasaba el tiempo, iban congregándose en la población. Paulatinamente lograron que los indios les mostraran los criaderos minerales y con estos descubrimientos entró Zacatecas en plena bonanza, alcanzando un grado de prosperidad envidiable, llamando la atención del mundo entero.

Fue la segunda ciudad del Nuevo Mundo, erigida por el Rey Felipe II, según la real cédula expedida el 17 de abril de 1585. Después se estableció el Ayuntamiento y se edificó la Iglesia Parroquial. Se le concedió el título de Muy Noble y Leal Ciudad el 20 de julio de 1588.

Después de la fundación de Zacatecas comenzó su movimiento minero y comercial. Los negociantes y gambusinos recorrían la región en busca de riquezas y fue así como se descubrieron vetas en las que se encontraron plata

y oro. La mina de San Bernabé comenzó a trabajarse en 1548 y poco tiempo después, aquél sitio despoblado se convirtió en una población numerosa, llena de animación y vida, ya que los gambusinos, hábiles y experimentados en los trabajos mineros y entendidos en el beneficio de fundición comenzaron a sacar plata en abundancia. De todas partes afluyen los peones a las nuevas poblaciones, deseosos de disfrutar los altos jornales que pagaban los mineros y diariamente ocurrían aventureros en busca de fortuna.

El mineral de Pachuca se descubrió en 1551 y su celebridad no se debe tanto a sus ricas minas cuanto al admirable descubrimiento del eminente metalúrgico Bartolomé de Medina, quien estableció el beneficio de patio en el año de 1557, en la Hacienda de Purísima, con lo cual cobró nuevo y vigoroso impulso la industria minera en la Nueva España. Este sistema de amalgamación no había sido practicado antes ni en Europa ni en América. Por la facilidad de su ejecución se extendió por la Nueva España y después se introdujo en el Perú.

En el reino de Nueva Vizcaya la minería contribuyó al desarrollo, esplendor y prosperidad de las ciudades. La cría de ganados se desarrolló de una manera extraordinaria en las haciendas. Guadalajara, la antigua metrópoli del Reino de Nueva Galicia, debió su existencia a las minas de Compostela, Guauchinango, Xocotlán, Guazatlán e Ixtlán.

San Luis Potosí floreció a raíz de uno de los más importantes descubrimientos minerales del país. Algunos años después del descubrimiento de las ricas vetas de Zacatecas, varios mineros fueron saliendo de esa ciudad para formar reales en varios centros de minas situados en las inmediaciones. Se fundaron por los padres franciscanos, cuatro colonias en las inmediaciones de Zacatecas. A partir de 1591, la colonia de San Luis fue progresando rápidamente a raíz de un nuevo descubrimiento en otro cerro del Potosí y por la incalculable riqueza de sus minas de oro y plata llegaron gran número de españoles y mexicanos a la nueva población. Fue tanto su esplendor y poderío que en 1656 fue elevada al rango de ciudad por el Rey Felipe IV.

Taxco fue el primer punto en que los españoles establecieron trabajos mineros formales, primero en busca del cobre y después en las minas de plata.

La primera veta descubierta en Guanajuato fue en 1548 por unos arrieros de Don Juan de Rayas, quienes en su tránsito a Zacatecas advirtieron la mina de plata en las piedras con que rodearon la hoguera para preparar sus alimentos.

La mina que inició los trabajos fue la de San Bernabé que formó parte de un sistema de vetas que más tarde se llamó La Luz. En 1550 se abrieron las minas de Mellado y de Rayas en donde se descubrió la famosa veta Madre de Guanajuato que unida a la mina de la Valencia, habla de extender por todo el mundo el nombre de esta ciudad. Las minas de Guanajuato, a excepción de algún período escaso en azogue para el beneficio de minerales pobres, estuvieron en auge hasta 1810.

Al lado de la fundación de poblaciones y ciudades, se explotaron ríos y se empezó la construcción de vías de comunicación que se extendieron desde las ciudades y puertos hacia las regiones mineras. Esto contribuyó a la riqueza en las ciudades y al calor de ésto surgió un gran mercado. La vida económica y social de las ciudades seguía la suerte de la explotación minera.

Los Reales de Minas se circunscribieron a las explotaciones de oro y plata, ya que los demás metales como el hierro, plomo y cobre aunque necesarios y conocidos para la agricultura y las artes, no se explotaron en la misma proporción por razones económicas explicables. La conveniencia y el interés aconsejaban dar preferencia a los elementos de más valor. Los criaderos de oro presentaban a la especulación un campo más amplio que cualquier otro. Fue el punto objetivo de todos los grupos de especuladores que vinieron después y el núcleo en cuyo derredor se agruparon todas las generaciones de mineros. Mientras el oro y la plata eran tenidos en la más alta estimación, los otros minerales fueron considerados como secundarios y bién, eran

abandonados por un injustificado desdén o atendidos en pequeña escala por una apremiante necesidad.

Al principio los metales preciosos formaban casi exclusivamente la industria, después conocieron que el beneficio de una mina de carbón de piedra, de hierro o de plomo, podía llegar a ser tanto producto como el de una veta de plata.

La agricultura y la industria se formaron con los consumos de los productos de una y otra que se hacían para el laborío, desagüe y beneficio de los metales. Lo mismo puede decirse de la ganadería que fue un elemento indispensable para la alimentación de la población y para el trabajo de las minas y transporte de los metales.

Los mineros dedicaron sus esfuerzos a favorecer el comercio y desarrollar la agricultura por medio de obras de irrigación, por lo que la minería fue un poderoso auxiliar de la agricultura si se tiene en cuenta que las empresas mineras son consumidoras por excelencia de los productos agrícolas.

La seguridad del consumo que garantizaba la minería a los productos de la agricultura, marcó la influencia que ejercía aquél ramo sobre éste; y es un hecho que al descubrimiento de un mineral, se improvisaron labores para los frutos que tenían más demanda y que se podían aprovechar como pastura. Incluso cuando el mineral se abandonaba, quedaba en pie la población que se había formado y las haciendas creadas.

El florecimiento del comercio se debió a que por satisfacer las necesidades de una población que se acumulaba rápidamente en lugares más o menos separados y a veces aislados, se construyeron caminos, puertos y bancos. Desde que se iniciaba el trabajo en las minas, el comercio se desarrollaba por el uso de maquinaria, herramientas, productos que se almacenaban y operaciones que se efectuaban.

Al paso que se desarrollaban la agricultura, el comercio y los caminos, se iban mejorando los sistemas de fundición y beneficio de los metales. Las técnicas para el beneficio de los metales introducidas en las indias, perduraron tres siglos apenas sin modificaciones desde un punto de vista práctico y económico.

El negocio de las minas fue muy grande a partir de 1532. El mineral de Taxco fue uno de los primeros en ser explotado en el primer gran distrito de la Nueva España, en lo que hoy son los estados de Guerrero y Michoacán.

El descubrimiento de mayor trascendencia fue el de la Veta Madre en 1558 donde se formaron las minas celebres de Valenciana, Tepeyac, Cata, Santa Ana, Santa Anita, Fraustos y otras que dieron inmensas riquezas a sus dueños.

El mineral de Taxco es uno de los más famosos del país, no tanto por la riqueza o abundancia de los frutos de sus minas, cuanto por su antigüedad y porque muchas de ellas fueron trabajadas por el Marqués del Valle, descendiente inmediato de Hernán Cortés.

Una vez conquistada la mayor parte del centro del país y con el ejemplo de los propietarios de minas que exhibían riquezas que hicieron legendarias, los conquistadores se lanzaron hacia el norte y noroeste en busca de minerales de los que se tenían muy vagas noticias a través de los misioneros que penetraban en sus campos y aldeas. Los centros mineros más importantes fueron: Zacatecas, Fresnillo, Sombrerete, Durango, San Dimas, Guarisamey, Gavilanes, Aguascalientes, Querétaro, Estado de México, Oaxaca, Sonora, Sinaloa, Bolaños, El Oro, Tlalpuhahua, Angangueo, Sultepec, Temascaltepec, Zacualpan, Taxco, Batopilas Catorce, Ramos, Charcas, San Pedro, Guadalcázar, Zimapán, El Chico, Pachuca, y Real del Monte.

El número de bocas de minas o tiros a fines del siglo XVII era de más de tres mil. Del año 1521 en que da principio el laboreo de las minas, hasta fines del siglo pasado, México produjo algo más de 84 millones de kilos de plata.⁴

⁴List. Arzudide, Germán. Apuntes Históricos sobre la Minería en México. S.E.P. México, 1970. p.45

El considerable aumento en las entradas fiscales, la opulencia y prosperidad de la nación, se debió en gran parte al descubrimiento y explotación de las minas. Pero esta prosperidad no fue inmediata pues se tuvieron que librar formidables y sangrientas batallas aún después de la conquista. Los indígenas no se daban por vencidos fácilmente y lucharon poniendo en aprieto a los intrépidos conquistadores. Pasaron muchos años para que tuviera el dominio de ese territorio, pero fue tan grande su afán de riqueza que lograron someter a los indígenas y llegaron con fuerza a fundar grandes ciudades donde se encontraban los minerales, los cuales por su riqueza y magnitud produjeron frutos en abundancia extraordinaria.

Los miembros de las órdenes monásticas que se encargaron de la evangelización y la enseñanza de los indios, comprendieron que era indispensable el conocimiento de sus lenguas y costumbres. Ellos fueron grandes auxiliares en las conquistas y más tarde en la creación y engrandecimiento de las poblaciones.

Enseñaban a los indios el evangelio en su propia lengua y a leer y escribir en español. La necesidad de que la enseñanza se propagase, impulsó la implantación de una imprenta en México que empezó a funcionar en 1539. En 1551 se fundaron las dos primeras universidades de América, la de Lima y la de México.

En el siglo XVIII, Carlos III consideró que para la mejor explotación de las minas en las Indias era conveniente enviar técnicos alemanes para recibir sus observaciones sobre los sistemas empleados, así como establecer colegios en que se formaran técnicos mineros dotados de todos los conocimientos necesarios para encargarse del trabajo de las explotaciones mineras. Se fundó en cada provincia Cámaras de Hacienda y Cajas Reales para la custodia del Tesoro.

Después de la conquista se cambió al sistema de permuta de unas cosas por otras para contratar con barras, su peso y volumen por lo que surgió la necesidad de acuñar moneda con la autoridad y valor que el estado le diera.

Por cédula real de 31 de marzo de 1535 se establece la Casa de Moneda en México. En 1776 se funda el Real Tribunal de Minería.

La excelencia de la industria minera no sólo contribuyó a la fundación rápida de poblaciones importantes, sino para conservarlas, engrandeciéndolas e ilustrándolas.

A lo largo de 250 años de vida colonial novohispana (1521-1770), la minería constituyó el eje de las actividades económicas. La primera causa fue la abundancia de metales preciosos en América que fue el condicionante de las modalidades en las relaciones sociales de producción y de las fuerzas productivas. Contribuyeron, como factores externos de la Corona Española, a la importancia de la industria minera; la extracción de metales, la situación de desarrollo de la metrópoli, las doctrinas económicas prevalecientes de la época y la formación del capitalismo europeo; y como factores internos, el afán de lucro de los conquistadores, pobladores y colonos, el status privilegiado de la población blanca para la posesión y usufructo de las minas, la mano de obra indígena barata y otras causas socio-económicas.

Muchas de las minas descubiertas en los días de la Colonia siguen aún en explotación sin que a pesar de la cantidad de mineral extraído se hayan agotado sus vetas; en otras más, los adelantos de la técnica han permitido que sus fondos abandonados por la baja ley del mineral, sean actualmente costeados. Gran parte del territorio nacional es una reserva de metales preciosos y metales útiles a la industria.

Gran parte del territorio mexicano, cuya extensión total en la superficie continental es de 1'967,183 kilómetros cuadrados se encuentra formado por

rocas que son: ígneas metamórficas con las características adecuadas para la existencia de minerales.⁵ Con excepción de los estados de Campeche, Quintana Roo y Yucatán, se puede asegurar que el resto del país cuenta con regiones aún inexploradas que guardan en su seno ricos minerales.

En cuanto a la evolución de la producción minera pueden señalarse, con cierta precisión, tres etapas.⁶

1.- Desde antes de la llegada de los españoles a nuestro país, hasta fines del siglo XIX, fue una minería primordialmente de metales preciosos.

2.- De fines del siglo pasado a los cuarentas del siglo actual, sin dejar de producir oro y plata, nuestra minería se enfocó directamente a los yacimientos de minerales industriales, tales como plomo, zinc, hierro, carbón mineral, cobre, estaño y magnesio.

3.- A partir de los años cuarenta nuestra producción muestra una diversificación al enriquecerse con una amplia gama de minerales no metálicos, entre los que han destacado por su importancia: el azufre, la fluorita y la barita.

Las minas en México constituyen una propiedad especial que pertenece a la nación. Esta, sin separarla de su dominio primitivo, ésto es, sin sustraerla a su dominio radical, concede a quienes desean explorarla o explotarla, el derecho a hacerlo. Es así como un explorador diligente y entendido que hace un descubrimiento minero, y previo el cumplimiento de requisitos de no difícil observancia, se convierte en titular del derecho a explorar primero y explotar después, en su caso, una zona determinada que integra uno o más lotes mineros.

⁵ Miguel León Portilla. La Minería en México. Universidad Nacional Autónoma de México. México 1978, p. 167

⁶ Ibid., p. 169

Si colocamos estas consideraciones en un terreno más práctico, para examinar la minería bajo el aspecto, que por ser más material sea más tangible, bastará fijarse en su marcha general para ver de bulto los muchos recursos que necesita, los muchos elementos que emplea, los muchos trabajos que demanda, las muchas industrias que desarrolla y el interesante sostén en cada una de sus múltiples operaciones. En sus trabajos de explotación, que son los primeros de todos, necesita atacar la roca, para lo que se sirve del hierro y aquí utiliza los trabajos de todos los que sostiene la triple industria de la explotación de este metal, de su tratamiento metalúrgico y de la fabricación de la herramienta; y aquí se ve a la minería dando vida a la minería, alimentándose de sí misma.

Si se recorriera detalladamente el cuadro de las fuentes de riqueza que son susceptibles de ser explotadas por el trabajo y se buscaran las relaciones por las que cada una de ellas se halla ligada con la minería, se llegaría por una deducción natural y lógica, fundada en la observación de los hechos, que sobre todas ellas ejerce este ramo una influencia destacadamente útil, directa, eficaz, provechosa y decisiva. Como se comprende, dado que México es mineral en toda su extensión, la influencia que la minería ejerce sobre el país es general y determinante.

A) Ordenamientos Legales

En vista de la rápida y enorme importancia que la minería adquirió desde los primeros tiempos de la ocupación de las Indias y de lo mucho que representaba para la economía de los pobladores de los nuevos territorios y para las finanzas del rey, era natural que se estableciera toda una organización fiscal, jurídica y administrativa que se encargaba de la ordenación legal de los derechos de adquisición y explotación de las minas, del conocimiento y resolución de los litigios que surgieran, así como de la imposición y administración de la participación de los frutos correspondientes a la Corona.

Fue así como al lado de las instituciones políticas de virrey, gobernador adelantado, municipio y capitanía, se instauraron las audiencias, tribunales, cajas reales, casas de moneda, bancos de rescate, de avío y ordenanzas de minería.

La Corona Española establece su dominio sobre las Indias y al organizar la administración de sus minas, las sujetó a las mismas leyes que regían a este ramo en sus antiguas posesiones.

Mientras que en España el señorío real sobre las minas y sus productos sufrió desde finales de la Edad Media los vaivenes que caracterizaron la lucha por la consolidación del poder real, en las Indias no sucedió lo mismo, ya que todas las tierras a medida que se fueron descubriendo, pertenecían al rey el cual se valió de mercedes o concesiones para lograr el mayor aprovechamiento de las minas.

El señorío real sobre las minas se encuentra establecido en Las Partidas y en Ley VII título I del libro IV del Ordenamiento Real dictado por Alfonso XI en Alcalá en 1386.

Hay que distinguir la legislación real y la dictada por las autoridades criollas, ya que el Derecho Indiano es el resultado de ambas. En materia minera se dictaron ordenanzas para solucionar problemas concretos en los distintos distritos mineros, elaboradas de acuerdo con los principios rectores establecidos en la legislación real o la criolla y, para materias secundarias se atendió a las circunstancias y costumbres del lugar. El régimen para la explotación de las minas en Nueva España no siguió una política única y previamente establecida, sino que se fue adecuando la ley a las circunstancias que se presentaban. Debe de tomarse en cuenta que en América se dieron factores que sobrepasaban las experiencias antillanas, y tanto el rey como las autoridades indianas fueron adaptando la legislación a ellos.

En España no se conoció una explotación minera como la que se dió en América, en consecuencia, no se podía trasplantar las leyes españolas íntegramente. Por tanto, sobre la base general de las leyes españolas referentes a la explotación minera, se fueron elaborando las que habrían de aplicarse en los distintos territorios americanos tomando en cuenta las circunstancias propias de cada lugar.

Posteriormente, el 9 de diciembre de 1526, una Real Cédula de Carlos V permitió a sus súbditos explotar las minas en América.

Veinticuatro años después, el Virrey Don Antonio de Mendoza promulgó una Ordenanza de Minas de amplia aplicación, dentro de las cuales se incluyen, principalmente, una serie de disposiciones de tipo fiscal.

La Ordenanza expedida por Doña Juana, en ausencia de Felipe II, en enero 10 de 1559 en Valladolid, incorporaba las minas al patrimonio real. Poco después, Don Carlos expidió unas Ordenanzas llamadas del Viejo Cuaderno, que fueron confirmadas por Felipe II.

El primer cuerpo importante sistemático de leyes sobre minería que rigieron en la Nueva España fueron las Ordenanzas, llamadas del Nuevo Cuaderno, que expidió Felipe II el 22 de agosto de 1584, durando su vigencia 200 años, hasta que fueron derogadas por Carlos III. Según estas Ordenanzas, el concesionario de una mina que dejase de trabajar durante 4 meses consecutivos, perdía sus derechos en favor de la persona que denunciase lo anterior y que realizase las diligencias necesarias.

Carlos III conservó los principios establecidos en las Ordenanzas del Nuevo Cuaderno en sus Ordenanzas de Minería especiales para Nueva España, expedidas el 22 de mayo de 1783 en Aranjuez y promulgadas en México el 15 de enero del siguiente año. Esta notable codificación en su Título V.

Artículo I, establece el dominio del soberano sobre las minas. En el Artículo II establece que, sin separar las minas de su real patrimonio, el Rey las concede a sus vasallos en posesión, y en el Artículo III establece que dicha concesión se entiende bajo dos condiciones: 1a.) La de contribuir a la real hacienda con la parte de metales que señala; 2a.) La de laborar las minas.

Otro dato importante es que esta ley hace una enumeración la cual comprende minerales completos o medio minerales y los bitúmenes o "juegos de la tierra", lo cual demuestra que el dominio del soberano comprendía lo mismo a las minas de metales que a los combustibles minerales y se prevee la organización de un tribunal de minería.

El 19 de diciembre de 1818 emanó la última orden del Gobierno Colonial en relación con la minería, declarando exento de contribuciones al azogue.

B) Del México Independiente a la Revolución.

Al finalizar la guerra de Independencia, Don Agustín de Iturbide, en nombre de la nación, celebró un tratado con el Virrey Don Juan de O'Donoju en la ciudad de Córdoba el 24 de agosto de 1821. Este acuerdo contenía, entre otras disposiciones, la de que la Junta Gubernamental que en virtud de ese Tratado se creaba, seguiría gobernando de acuerdo con las leyes que estaban en vigor. También Las Ordenanzas de Minería se siguieron observando y el dominio de las minas pasó a ser un atributo de la soberanía de la nación.

En el Acta Constitutiva del 31 de Enero de 1824, se adoptó el sistema federal y no se atribuyó al gobierno federal la facultad de legislar en materia de minas, conservándose el mismo sistema en la Constitución del 4 de octubre de 1824. Hay que notar que los extranjeros estuvieron autorizados, por el Congreso Nacional del 17 de octubre de 1825, a usar de las minas. Para tal efecto se les consideró como mexicanos.

Hay que establecer aquí una pequeña comparación entre lo que eran las Ordenanzas de Aranjuez, y lo que resultó ser el Código de Minería. En las Ordenanzas, el dominio llamado "radical" de las minas por los particulares no era directo, ya que sólo se otorgaba mediante una concesión y a condición de que se trabajara y se contribuyera al patrimonio real. En el caso de que el concesionario no trabajara la mina o de que no cubriera los impuestos el dominio de la mina se revertía, una vez más, al soberano por lo que éste, a su vez, podía otorgar una nueva concesión sobre el mismo terreno. La innovación principal del Código de minería de 1884, fue la separación de los combustibles minerales del dominio de la nación.

En la Constitución de 1857, después de haberse sucedido una serie de vicisitudes y cambios de régimen federal a centralista, sucede básicamente lo mismo que en la Constitución de 1824, vinculando la soberanía a la nación y estableciendo un régimen federal sin atribuir a la federación la facultad de legislar sobre minas.

El 14 de diciembre de 1883, por reforma constitucional, se declaró que el Congreso de la Unión tenía facultad privativa para legislar en materia de minería y también para expedir códigos obligatorios en toda la República en el ramo de minas.

En 1884, la forma de la concesión se cambió bajo el gobierno del Presidente Díaz, dentro de las medidas adoptadas para así atraer capitales extranjeros. Se hizo una excepción al principio general de la vinculación de la propiedad del suelo respecto a la del subsuelo, reconociendo en favor de los propietarios de la superficie, la propiedad de algunas sustancias subyacentes, entre otras el petróleo y el carbón. La regalía se transformó en un impuesto "Ad valorem" el 6 de julio de 1887.

El Código de Minería de 1884 fue derogado por la Ley Minera del 14 de julio de 1892, que hizo retroceder la evolución jurídica del dominio que la nación tiene sobre la riqueza del mineral del suelo y del subsuelo, puesto

que en su Artículo V, afirmó, categóricamente, que la "propiedad mineral legalmente adquirida y la que en lo sucesivo se adquiriera con arreglo a esta ley, será irrevocable y perpetua, mediante el pago de un impuesto federal de la propiedad". Esto implica un retroceso, ya que con esta ley desapareció la obligación de trabajar las minas para conservarlas vigentes, siendo suficiente el pago de un impuesto proporcional a la superficie.

El 25 de noviembre de 1909, la Ley Minera tampoco separa la propiedad de los combustibles minerales de la propiedad del dueño del suelo.

C) El México Contemporáneo.

El movimiento popular respondió a una orientación social y económica definida de impulsar el progreso económico del país, concretándose a su triunfo la Constitución expedida en Querétaro el 5 de febrero de 1917.

Posteriormente, la ley de Industrias Minerales de 1926 implementó, de acuerdo con el Artículo 27 de la Constitución de 1917, el dominio directo de la nación sobre toda la riqueza minera. El no comprobar regularmente el haber obtenido una producción mínima de la mina, a la cual estaba obligado el concesionario, constituía una causa de caducidad de la concesión.

En 1930 se expide una nueva Ley Minera, que al igual que la de 1926, estableció como motivo de caducidad de una concesión minera el no hacer comprobación anual de trabajo en las minas y también el no pagar impuestos superficial, siguiendo los lineamientos de las de 1892 y 1909.

Desde el punto de vista concreto de aprovechamiento de los recursos mineros de México, la Revolución significó la reivindicación por la nación de su riqueza minera, por el camino del restablecimiento de los dos principios básicos de la vieja legislación.

a) La propiedad del suelo no abarca el derecho de disponer de los minerales y substancias que formen depósitos distintos de los componentes naturales de los terrenos.

b) El derecho de explotar el subsuelo sólo puede otorgarse a los particulares por el Estado, y a condición de que realicen en forma efectiva y regular los trabajos de explotación señalados por la ley.

Por lo anterior, podemos afirmar que la minería de México ha estado siempre sometida a una regulación especial por parte del Estado y que si ocasionalmente esa regulación ha variado, ello ha obedecido más a la necesidad de ajustarse a los cambios de situaciones derivadas de la evolución del país, que a una modificación de sus principios esenciales.

La Ley Minera de 1926 creó la concesión para plantas de beneficio siguiendo los lineamientos anteriores y la concesión de exploración a cateo conservada en la ley de 1930 hasta nuestros días.

C A P I T U L O S E G U N D O
A N T E C E D E N T E S L E G I S L A T I V O S

2.1 Epoca Colonial

Ley 2, tit. XIX, lib. 4. del 24 de noviembre de 1525.- Los descubridores de criaderos de oro hablan de jurar manifestarlo y declararlo personalmente a la fundición.

Real Cédula de 1526.- Se sostiene el dominio radical de la Corona Española sobre las minas de América. Estableció la necesidad de un permiso del gobernador para explotar las minas ya que no se podía trabajar libremente imponiendo además la carga de entregar el quinto real en calidad de regalía a la Corona.

Ley 3, tit. V, lib. 8 del 4 de mayo de 1534.- Los escribanos mayores de minas debían tener un libro para anotar las personas a quienes hacía referencia la ley antes citada.

Ley 3, del 8 de mayo de 1550.- Disponía que cuando se hubiera prometido algún premio a los descubridores, la Real Hacienda debería pagar solamente las dos terceras partes de la cantidad estipulada, pagando la otra tercera parte las personas que sacaban el metal descubierto.

Ley 14 del 17 de diciembre de 1551.- Por la cual los indios podían descubrir, poseer y laborar como los españoles, minas de oro, plata u otros metales.

Ley 4 del 10 de enero de 1559.- Las minas se incorporaron al patrimonio real y se revocaron las mercedes anteriores para la explotación de las minas de oro, plata y azogue, y se dió facultad a los súbditos y naturales para que libremente pudieran catear, buscar y cavar dichos minerales. Con esta Ley la libertad de trabajar se sujetó al requisito de registrar previamente el fundo donde se iba a iniciar la explotación.

Ley 8 del 5 de marzo de 1571.- Preveía la provisión de abasto en los minerales, prohibiendo el estanco y monopolio de ellos y dictando las medidas conducentes para que nunca se resintieran los efectos de la escasez.

Ley 2, tit. X, lib. 8.- Disponía que las minas del Rey se podían laborar, arrendar o vender si de ésto resultase alguna ventaja.

Ordenanzas del Nuevo Cuaderno de Felipe II del 22 de agosto de 1584. Fue el primer cuerpo sistemático de leyes sobre minería que rigieron en la Nueva España. Según estas Ordenanzas el dominio de las minas de oro, plata y demás metales, residía en el Soberano, quien ejercía sobre ellas un derecho de regalía, lo que no impedía que se explotaran en usufructo a cambio del cual debía pagarse un impuesto o canon.

De acuerdo a la ordenanza XXXVII, se obligaba a tener las minas pobladas, por lo menos con cuatro personas en cada mina que se entendieran del trabajo de la misma, sacando agua o metal o haciendo otro beneficio dentro o fuera de ella con la pena de que cualquier mina que no estuviera poblada en cuatro meses continuos se perdía y en adelante no se tendría derecho alguno sobre ella. Para ocuparla se debía registrar y se adjudicaba a aquél que la denunciara como despoblada.

Ordenanzas de Minería de 1784.

Estas Ordenanzas sustituyeron a las de 1584. Fueron expedidas en consulta del Consejo Supremo de Indias el 12 de junio de 1773 a propuesta del Virrey de Nueva España, Antonio de Bucareli, para formar el gremio de los mineros con nuevas ordenanzas que informaran el ramo y mejoraran el decadente estado de la minería. Fueron promulgadas en México en 1784 y en ellas prevalece el doble sistema de regalía y de libertad de las minas.

Consta de 19 títulos:

1. Real Tribunal General de la Minería de Nueva España. Compuesto de un administrador general, un director general y tres diputados generales. El nuevo tribunal debería informar cada año al Rey sobre las actividades realizadas y podía tener un representante en la Corte de Madrid.

- II.- De los jueces y diputados de los reales de minas. Matricularían a los mineros, aviadores, dueños de haciendas de moler metales y de fundición de cada lugar. Las diputaciones territoriales deberían informar al Real Tribunal sobre el estado de las minas, proponer medidas para el establecimiento, conservación y mayor progreso del consumo de la plata y azogue y del número de minas al corriente y abandonadas.
- III.- De la jurisdicción de las causas de minas y mineros y del modo de conocer, proceder, juzgar y sentenciar en primera, segunda y tercera instancia.

Se le concedían al Tribunal la facultad de conocer y providenciar en lo gubernativo, directo y económico y declaraba que las diputaciones de todos los reales o asientos de minas habían de reconocerle una precisa e inseparable subordinación en las materias puramente gubernativas.

Era también facultad del tribunal lo relativo a avíos de minas, rescate de metales en piedras, o de plata, oro, cobre, plomo, y otras sustancias minerales.

- IV.- Del orden en que se había de proceder en la sustanciación y determinación de los juicios en los casos de impedimentos o vacantes de alguno de los jueces de minería y de las recusaciones en primera, segunda y tercera instancia.
- V.- Del dominio radical de las minas, de su concesión a los particulares y del derecho que deben pagar.

Las minas eran propiedad de la Real Corona por su naturaleza y origen y sin separarlas del real patrimonio se les concedía a los vasallos en propiedad y posesión de manera que pudieran venderlas,

arrendarlas, donarlas y dejarlas en testamento por herencia. Esta concesión se entendía bajo dos condiciones; la primera que habían de contribuir a la Real Hacienda y la segunda que habían de labrar y disfrutar las minas cumpliendo lo prevenido en estas ordenanzas.

- VI. De los modos de adquirir minas, de los nuevos descubrimientos y registros de vetas y las denuncias de minas abandonadas o perdidas.

Se obligaba al dueño de antigua hacienda abandonada, previa indemnización, a la venta o arriendo forzoso a quien deseaba seguir trabajándola, se ordenaba que aunque se pudieran descubrir y registrar toda clase de metales, en relación con las de azogue, se debía dar cuenta al Virrey y al superintendente, Subdelegado de azogues en México, a fin de que se acordara y conviniera si la mina se había de trabajar y beneficiar por cuenta del vasallo o de la Real Hacienda.

- VIII.- De los sujetos que podían descubrir, denunciar y trabajar las minas.

Todos los vasallos de los dominios de España e Indias tenían el derecho a descubrir, denunciar y trabajar las minas; existía prohibición para los extranjeros, salvo a los naturalizados y también había prohibición para los miembros del clero, gobernadores, intendentes, corregidores y alcaldes mayores.

- VIII.- De las pertenencias y demasías y de las medidas que en adelante debían tener las minas.

Se concedían 200 varas, castellanas, midiéndose la pertenencia según la inclinación de la veta en el horizonte.

IX.- Se mandaba la promoción de las compañías particulares y generales para que estas empresas trabajaran en común las minas, concediéndoles exenciones, a juicio del Real Tribunal de Minería, todo ello sin detrimento del interés público y del real erario.

X.- De los operarios de minas y de las medidas que debían tener las minas.

XI.- Del surtimiento de aguas y provisiones de las minas.

XII.- De cómo debían labrarse, fortificarse y ampararse las minas.

Las medidas protectoras del jornal de los trabajadores consistían en que éste se les cubriera en carne, trigo, maíz y pinole.

XIII

a

XIX.- Las Ordenanzas contenían disposiciones sobre desagüe; maquileros y compradores de los metales; de los aviadores de minas y mercaderes de plata; del fondo y bando de avlo de minas; de los peritos en el laborio de las minas; de la educación y enseñanza de la juventud destinada a las minas y del adelanto de la industria y de los privilegios de los mineros.

2.2 De la Independencia a 1910.

2 de febrero de 1811.- Las Cortes generales y extraordinarias y el Supremo Consejo de Regencia, concedieron el dominio pleno y adquisición de las minas de azogue, libre comercio de sus frutos y exención de todo género de derechos, ofreciendo premios a los explotadores y a los inventores de los tratamientos metalúrgicos.

Constitución de Cádiz del 18 de mayo de 1812.- En su artículo tercero hizo radicar la soberanía de la nación española, por lo que todos los derechos anexos a la soberanía, como el dominio de las minas y el original sobre las tierras en la América Española, pasaron a ser de las Cortes.

Real Orden del 19 de diciembre de 1818.- Última emanada del gobierno colonial, declaraba el Rey que el azogue destinado al beneficio de los minerales no debía pagar el derecho de alcabala eventual, ni alguna otra retribución.

20 de febrero de 1822.- La Junta Provisional expidió un decreto suprimiendo los derechos que pagaban las pastas de plata y oro, estableciendo por única contribución el 3% sobre el valor de estos metales, asignando los costos de amonedación y apartado fijando el feble de la moneda, precisando facultativos de las casas de moneda y apartando, librando de todo derecho el azogue en caldo, cualesquiera que fuese su procedencia, y mandando que la pólvora se vendiera al costo a los mineros.

Decreto del Supremo Poder Ejecutivo del 8 de octubre de 1823.- Fijó las circunstancias que habían de concurrir en los extranjeros para que pudieran adquirir la propiedad de las minas.

Decreto del 20 de mayo de 1826.- Extinguió el Tribunal General de Minería, erigiendo la Junta llamada Establecimiento de Minería.

Decreto del 12 de julio de 1842.- Otorgó a los restauradores de minerales los mismos derechos que aquéllos de los descubridores.

Circular del 3 de octubre de 1842.- Estableció que los extranjeros socios de compañías descubridoras o restauradoras de minerales conservaran su propiedad, aún cuando se ausentaran por cualquier motivo y tiempo, siempre que subsistieran las compañías de que fuesen socios.

Decreto del 2 de diciembre de 1842.- Creó y reglamentó la Junta de Fomento y Administrativa de Minería, en vez del Establecimiento del mismo ramo.

Circular del 14 de enero de 1843.- Dispuso que mientras se establecieran los Juzgados de Minería, continuaran ejerciendo sus funciones las antiguas diputaciones territoriales.

Decreto del 24 de mayo de 1843.- Previno la observancia de todas las disposiciones expedidas con anterioridad para favorecer la explotación de las minas de azogue, libertando este ramo de todo impuesto, concediendo un premio de \$ 25,000.00 a cada uno de los cuatro primeros explotadores que extrajeran en un año 2,000 quintales de azogue en caldo y otorgando otras franquicias.

Decreto del 5 de julio de 1843.- Autorizó a la Junta de Minería para trabajar, aviar y mandar reconocer los criaderos de mercurio existentes en el país.

Decreto del 5 de abril de 1853.- Se ocupó de los derechos de los mineros y de sus acreedores.

Decreto del 30 de julio de 1853.- Estableció la Escuela Práctica de Minas y Metalúrgica, que en el breve lapso de su existencia dió resultados satisfactorios.

Ley del 31 de mayo de 1854.- Estableció el ramo de Minería.

Decreto del 1 de febrero de 1856.- Declaró que los extranjeros residentes en la República podían poseer propiedades mineras.

Decreto del 10 de septiembre de 1857.- Reformó algunos artículos de las Ordenanzas, sustituyendo las medidas antiguas españolas por las del sistema métrico decimal.

Es de hacerse notar que ninguna de las siguientes Constituciones se ocuparon de la materia minera: Constitución Federativa de los Estados Unidos Mexicanos de 1824; Constitución de 1836; las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843 y el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana de 1856.

Constitución de 1857.- En su artículo 72 detalla las facultades que corresponden al Congreso de la Unión y entre ellas no está comprendida la de legislar en el ramo de la minería. En el Artículo 117, declara que las facultades que no están expresamente concedidas a la federación, se entienden reservadas a los estados y con base en eso, algunos estados legislaron sobre materias relativas a las minas, expidiendo disposiciones divergentes.

La unificación de las leyes de la materia se obtuvo al reformarse la fracción X del Artículo 72 de la Constitución, en diciembre de 1883 que estableció: "El Congreso de la Unión tendrá facultades: para expedir Códigos que sean obligatorios en toda la República, de minería y comercio, comprendiendo en este último las instituciones bancarias".

El Congreso otorgó al Presidente de la República, General Manuel González, facultades extraordinarias para expedir el Código Nacional de Minería, que fue expedido el 22 de noviembre de 1884. Establece que las minas y placeres forman un inmueble distinto del suelo en el cual o bajo cuya superficie se encuentra, aunque lleguen a pertenecer a un mismo dueño. La propiedad de las minas se adquiere en virtud del descubrimiento y denuncia, mediante concesión hecha por la autoridad respectiva, la propiedad se adquiere por tiempo ilimitado, bajo la condición de trabajarla y explotarla. Toda persona capaz de adquirir bienes raíces en la República, puede adquirirlas;

los extranjeros pueden adquirir la propiedad minera en los términos con que las leyes de la República los consideren capaces de adquirir.

Declarando que es de utilidad pública la explotación de las minas, haciendas de beneficio y el aprovechamiento de las aguas.

La propiedad minera no caduca sino en lo expresamente determinado en el Código. Se pierde la propiedad cuando por falta de fortificación o por su mal estado se ponga en peligro la vida de los operarios, o cuando se encuentren arruinadas obras indispensables para la explotación, e investigación del criadero. El permiso de exploración expedido por la autoridad se da por un plazo de un mes, teniéndose el derecho de preferencia para denunciar la mina o criadero durante ese mes.

Se permite la explotación de minas por compañías, reglamentando la constitución y funcionamiento de las sociedades. Reglamenta los contratos de avío, los procedimientos en los negocios de minas y los impuestos a la minería, exceptuando de toda contribución, por un plazo de cincuenta años, la explotación del carbón de piedra, hierro y azogue.

Ley Minera de Junio de 1892.- Fue promulgada durante el gobierno del General Porfirio Díaz.

La propiedad minera de los Estados Unidos Mexicanos se registrará por las bases que reglamentará el Ejecutivo, de acuerdo con sus facultades constitucionales. Las sustancias minerales sólo pueden ser explotadas mediante concesión.

Se reconoce implícitamente que el titular originario de la propiedad minera es la nación, la cual expedirá títulos, para poder explotar las minas, por conducto de la Secretaría de Fomento. Con esta ley quedó establecida la preeminencia del pago de un impuesto sobre la obligación de explotar los yacimientos minerales concedidos.

Tampoco exige pago alguno, desprendiéndose así el Estado por parte de los concesionarios, de regalías mineras así como de sus derechos económicos, sobre las sustancias minerales.

Ley Minera del 25 de noviembre de 1909.- Fue expedida también por el General Díaz.- Considera como bienes del dominio directo de la nación: los criaderos de todas las sustancias inorgánicas, que en vetas, en mantos o en masas de cualquier forma, constituyen depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes del terreno.

Señala que son propiedad exclusiva del dueño del suelo los criaderos o depósitos de combustibles minerales, el hierro y el estaño. Otorga como derecho del dueño del fundo minero, el de extraer y aprovechar toda sustancia que se encuentre en la superficie o en el subsuelo del fundo, así como el uso y aprovechamiento de las aguas que broten en el interior de las labores.

La propiedad minera se adquiere originariamente de la nación mediante título expedido por el Poder Ejecutivo por conducto de la Secretaría de Fomento, previos el denuncia y demás requisitos establecidos por la ley.

2.3 Del México Contemporáneo.

A través del Artículo 27 Constitucional párrafo cuarto y sexto reconoció a la nación la propiedad de sus recursos naturales y facultó al Estado para otorgar concesiones a los particulares.

Ley de Industrias Minerales de 1926.- La idea de esta ley fue establecer de acuerdo con la Constitución, el dominio directo de la nación sobre toda riqueza mineral.

El dominio directo de la nación es inalienable e imprescriptible y sólo con concesiones del Poder Público Federal otorgadas por la Secretaría de la

Industria, Comercio y Trabajo podrán llevarse a cabo los trabajos que requiere la industria correspondiente. Trata de la industria de minas y la de minerales diversos, considerándolas de utilidad pública y gozarán, por tanto, de preferencia a cualquier aprovechamiento de la superficie del terreno, previa la indemnización correspondiente.

Se crea el registro público de industrias minerales dependiente de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo.

La importancia de esta ley debe contemplarse desde el punto de vista del artículo 27 Constitucional, por cuanto que al reglamentar los párrafos cuarto y sexto que establecen el dominio directo de la nación sobre las sustancias minerales, sentó las bases de la legislación constitucional de esa materia.

Ley Minera de 1930.- El derecho de explotar y beneficiar se adquiere originariamente de la nación mediante concesiones otorgadas por el Poder Ejecutivo, por conducto de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo.

Considera tres tipos de concesiones:

- 1.- Concesión de cateo que autoriza y ampara los trabajos para el descubrimiento de criaderos minerales que puedan ser susceptibles de explotación.
- 2.- Concesión de explotación que autoriza la apropiación y beneficio de las sustancias minerales que se extraigan de los terrenos que la concesión comprende.
- 3.- Concesión de planta de beneficio que autoriza y ampara la construcción y explotación de establecimiento metalúrgico de preparación mecánica.

El capítulo de las Reservas Mineras Nacionales fue agregado en la reforma de 1934. Se someten a un régimen especial las sustancias minerales incluidas en reservas, ya que en estas concesiones no es la prioridad la que rige el

derecho de obtener la concesión, sino las causas económicas, toda vez que se otorgarán a aquél que demuestre poseer los elementos técnicos necesarios y cuente con recursos económicos indispensables para llevar adelante la explotación, pudiendo negarse cuando la Secretaría considere que no redundará en beneficio de los intereses generales del país.

Esta ley abandona el sistema establecido por la ley anterior en cuanto a comprobación de una producción mínima, pero estableció la obligación de comprobar la inversión en salarios devengados en trabajos encaminados a los fines de la concesión.

Como punto de importancia en las concesiones de explotación, se encuentra la comprobación de trabajo regular que demanda el artículo 27 Constitucional el cual se hace o en base a producción con tal o cual valor comercial, o en inversión en salarios como lo establece el artículo 28 de la Ley.

Las inversiones en salarios están precisamente encaminadas a los fines de la concesión y su monto será variable con la superficie del lote y con el grupo de sustancias a que se refiere la concesión. Cuando una concesión comprenda varios grupos de sustancias, la comprobación de las inversiones se hará sobre el grupo al que corresponda mayor obligación.

La comprobación de los trabajos regulares se hará ante la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, acreditando que se ha hecho en salarios devengados, en trabajos encaminados a los fines de concesión.

Este sistema rige para todas las concesiones, excepción hecha de las concesiones especiales de explotación en reservas mineras nacionales para las cuales están determinadas las obligaciones adquiridas en cada caso sobre inversiones y trabajos regulares.

Para la comprobación de los trabajos regulares en las concesiones expedidas conforme a las leyes anteriores, se previno que no requerirán otorgamiento de nuevas concesiones de exploración o explotación mineras, los terrenos

amparados por títulos expedidos de acuerdo con la Ley de 1926 y las anteriores, mientras los títulos no caducaren, de acuerdo con las leyes respectivas pero los trabajos mineros que se hicieren, quedan sujetos a los reglamentos de esta ley.

Como causa de caducidad se estableció además de la falta de comprobación oportuna de trabajos regulares, el no pagar a tiempo los impuestos superficiales instituidos por la Ley de Impuesto a la Minería.

Por decreto del 31 de diciembre de 1943, publicado en el Diario Oficial del 7 de febrero de 1944, se reformó el Artículo 18 que se refiere a la comprobación de trabajos regulares, en los siguientes términos:

"No requerirán otorgamiento de nuevas concesiones de exploración o explotación minera, los terrenos que estén amparados por títulos expedidos de acuerdo con la Ley de Industrias Minerales del 3 de mayo de 1926, o de las que le antecedieron mientras esos títulos no caduquen por las causas señaladas respectivamente en esas leyes y por falta de comprobación de trabajo regular, en los términos establecidos por el reglamento de esta Ley.

Contra este decreto todas las compañías mineras interpusieron juicio de amparo alegando que el decreto era retroactivo, violando el Artículo 14 Constitucional y, por lo tanto, las concesiones otorgadas al amparo de las leyes de 1892 y de 1909 no obligan a la ejecución y comprobación de trabajos regulares, sino únicamente imponían como condición para mantener vigente la concesión, la de pagar un impuesto superficial.

Las compañías mineras ganaron el amparo y así el Artículo 14 fue reformado para dejarlas en los mismos términos de la ley de 1930.

2.4 El Artículo 27 Constitucional.

A partir de la ley minera de 1926, las legislaciones mineras mexicanas han tenido como fundamento el Artículo 27 de la Constitución, que establece que el dominio directo y originario de tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional pertenece a la nación.

El concepto de propiedad ha sufrido cambios en el curso de las diferentes etapas de la evolución social, y su contenido económico, social y jurídico también ha estado sujeto a esos cambios. En el Artículo 27 Constitucional se establecen los fundamentos sobre los cuales descansa todo el sistema de derechos que en relación con la propiedad comprendida dentro del territorio nacional, pueden tenerse.

El precepto señala las bases de un nuevo sistema económico en donde la acción pública regula y coordina la acción de los particulares para procurar que su actividad se encuadre dentro de los intereses generales de la comunidad.

En los párrafos cuarto y sexto del Artículo 27 se reconoce a la nación el dominio directo de todos los recursos naturales de diferentes clases y de las aguas, con dominio inalienable e imprescriptible, añadiéndose que su explotación sólo podrá efectuarse por medio de concesiones:

PARRAFO CUARTO. "Corresponde a la nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes especialísimos de los terrenos, tales como los minerales 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 materias susceptibles de ser utilizados como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos, líquidos o gaseosos, y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el derecho internacional".

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

condiciones que establezcan las leyes. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y sustancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúan o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas. El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaraciones correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólido, líquidos o gaseosos o de minerales radioactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que en su caso se hayan otorgado y la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos. Corresponderá exclusivamente a la Nación, generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía que tengan por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines".

Los bienes del subsuelo están reservados a la propiedad de la Nación y se ha continuado con la tradición legislativa en esta materia, al limitar el acceso de los particulares a estos bienes en cuanto a su aprovechamiento y regularlo mediante concesiones del Estado.

Consagra un derecho de propiedad de los particulares sobre todo tipo de bienes, incluyendo los de producción, condiciona y limita esta propiedad en atención al interés público y establece un régimen de propiedad pública sobre determinado tipo de bienes de control directo y exclusivo del Estado sobre ciertas actividades y servicios.

Supedita la capacidad de los extranjeros para adquirir tierras y concesiones de explotación de recursos naturales a su incondicional sumisión al orden jurídico mexicano.

Nos interesa particularmente señalar, por ser la materia de este trabajo, lo prescrito en el párrafo sexto del Artículo 27 Constitucional, que señala la facultad del Estado para establecer reservas mineras nacionales y suprimirlas. Fue el decreto del 28 de agosto de 1934, que reformó y adicionó la Ley Minera de 1930, el que estableció el sistema de las reservas mineras nacionales. El principio en que se sustenta es el que esta es una forma de regular la

riqueza minera, además de que la nación dispone en ejercicio de su soberanía, de los bienes que le corresponden en dominio directo, inalienable e imprescriptible. El fomento de estas reservas constituyen teóricamente el ejercicio de la facultad para regular la explotación de los recursos naturales no renovables, para proteger las sustancias que se presentan como escasas y, sobre todo, estimular la producción de minerales necesarios para el desarrollo del país.

2.5 Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Minera.

Con fundamento en los Artículos 27 y 73 Fracción X de la Constitución, se expidió esta Ley que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de diciembre de 1975 y en los términos de su Artículo Primero Transitorio entró en vigor el 20 de febrero de 1976.

El Reglamento de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia fue publicado en el Diario Oficial el 29 de noviembre de 1976 y entró en vigor el 30 de diciembre del mismo año.

La ley sigue básicamente los lineamientos ya establecidos por la Ley Minera de 1961, pero tiene importantes diferencias e innovaciones.

Consta de doce capítulos, cuyos puntos sobresalientes trataremos de sintetizar:

En su artículo primero establece que esta Ley es de observancia general, de orden público y le da competencia a la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial que se encarga de su aplicación y vigilancia. Esta facultad será llevada a cabo por la Subsecretaría de Minas así como por la Dirección General de Minas, las Delegaciones Regionales de Minería, las Agencias de Minería y el Registro Público de Minería.

La exploración, explotación, beneficio y aprovechamiento de las sustancias minerales son consideradas de utilidad pública, quedan sujetas a esta Ley y serán preferentes sobre cualesquiera otros usos.

Esta actividad será realizada por:

- a) El Estado, a través del Consejo de Recursos Minerales, la Comisión de Fomento Minero y las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, mediante asignaciones que otorgue la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial de sustancias en zonas determinadas, a petición de las mismas o por el acuerdo del Ejecutivo Federal:
- b) Empresas de Participación Estatal Minoritaria y,
- c) Particulares, sean personas físicas o morales.

En estos dos últimos, los derechos mineros se adquirirán a través de concesiones que les expida la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial o por contratos de exploración, explotación y cesión de derechos otorgados con terceros concesionarios y previa la autorización de la Secretaría.

Encontramos como innovación las limitaciones y controles en la cesión y arrendamiento de concesiones y derechos mineros al establecer la Ley en su Artículo 15, que estos derechos no podrán ser otorgados o transmitidos ni parcial ni totalmente a personas físicas o morales extranjeras, y que serán transmisibles sólo mediante el cumplimiento previo de los requisitos señalados en los Artículos 17 de la Ley y 26 del Reglamento, y con la autorización de la Secretaría.

La Ley da una mayor participación al Estado en la actividad minera y le otorga más poderes y controles.

El concepto de mexicanización es más restricto a la ley anterior. Se establecen nuevas medidas y se fijan las condiciones generales de constitución, organización y funcionamiento de las empresas de participación estatal mayoritaria para la explotación minera.

Conforme a los Artículos 11 y 12 de la Ley, las concesiones sólo podrán otorgarse a personas físicas mexicanas y a sociedades mexicanas con mayo-

ría de capital mexicano. Se otorga capacidad jurídica a los ejidos comunidades agrarias para ser titulares de concesiones mineras y derechos derivados de las mismas.

El Artículo 12 introduce dos conceptos: el de capital mexicano en términos netos, con el cual se pretende evitar la piramidación de capital de las empresas mineras y el de la mexicanización de la administración de las empresas mineras. Naturalmente que la ley autoriza la participación de extranjeros en los órganos de la administración de la sociedad, pero siempre en minoría en proporción a su participación en el capital de la sociedad.

Punto muy importante es que en el caso de sociedades que pretendan adquirir concesiones en reservas mineras nacionales, la estructura de su capital deberá ser de 66% como mínimo mexicano y 34% como máximo extranjero.

2.6 Ley reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia de Explotación y Aprovechamiento.

"Tiene por objeto regular la explotación de todos los minerales y sustancias que por su naturaleza constituyen recursos naturales no renovables, tanto los que legalmente hayan sido o puedan ser objeto lícito de aprobación por los particulares; la de éstos últimos en ejercicio de la facultad constitucional del Poder Público de regular su aprovechamiento para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación".

Para promover la explotación y aprovechamiento de las sustancias minerales, el Ejecutivo Federal podrá celebrar con los explotadores convenios de promoción minera por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial o a través de las entidades públicas mineras, según corresponda, en los cuales se establecerá la forma en que las mencionadas Secretarías o la entidad correspondiente otorgarán la ayuda necesaria.

Esta nueva ley constituyó el cambio más trascendental que se haya operado en el régimen legal de la minería. La innovación más importante introducida fue la de establecer la exigencia de que el capital mexicano participe mayoritariamente dentro de las actividades mineras, así como en la dirección de las empresas.

Para alcanzar esta mexicanización, la ley estableció que sólo los mexicanos y las sociedades constituidas conforme a nuestras leyes tengan mayoría de capital suscrito por mexicanos, tienen derecho a obtener concesiones mineras y de planta de beneficio. Los gobiernos y soberanos extranjeros por ningún motivo pueden adquirir concesiones ni derechos mineros de cualquier especie, ni ser socios, asociados o accionistas de empresas mineras. Los derechos a la explotación minera no pueden ser transmitidos en todo o en parte a personas físicas, sociedades, gobiernos o soberanos extranjeros, ni a sociedades mexicanas en las que los extranjeros representen más del 49% del capital social. Tratándose de concesiones especiales para la explotación de reservas mineras nacionales se exige que la participación de capital mexicano se eleve cuando menos al 66% del capital social.

Las obligaciones principales de los concesionarios son: pagar el impuesto sobre concesiones mineras, ejecutar y comprobar obras o trabajos de explotación y no alterar la estructura de capital de la sociedad beneficiaria, de modo que el suscrito por mexicanos sea menor del 51% en el caso de concesiones ordinarias o del 66% en el caso de concesiones especiales en reservas minerales. Simultáneamente a la publicación de la Ley Minera de 1961, se modificaron las disposiciones fiscales para estimular la inversión de capitales en la industria minera. Se otorgó una reducción del 50% automática y general en los impuestos de producción y exportación a las empresas que ajustaran la estructura de su capital a las nuevas disposiciones en materia de mexicanización.

El 50% restante de dichos impuestos pueden obtenerse mediante subsidios a la pequeña y mediana minería o bien, para las grandes empresas, mediante la celebración de convenios fiscales cuyo plazo máximo es de 5 años proroga-

bles en que la empresa se obliga a aplicarlo a gastos de prospección, exploración y cuele de tiros; así como en inversiones de equipo, maquinaria e instalaciones, caminos y construcciones mineras. A medida que iba avanzando el proceso de mexicanización se atenuaron algunos obstáculos con el propósito de impulsar el desarrollo de la minería, lo que contribuyó a elevar considerablemente el monto de las inversiones destinadas a la exploración, y modernización de plantas y fundiciones, así como a la diversificación y mayor integración de sus productos.

2.7 Ley de Impuestos y Fomento a la Minería.

Esta ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 30 de diciembre de 1977 y entró en vigor el 1º. de enero de 1978.

Contempla básicamente las clases de impuestos que deben pagarse por los concesionarios y la forma en que se causan.

Existen dos clases de impuestos: sobre la concesión, que se paga por cada hectárea o fracción señalada en la concesión y, sobre la producción de los minerales, que se paga en el caso de extracción de los minerales señalados en el Artículo 3 de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Minera.

El impuesto se pagará dentro del mes siguiente a aquél en que se otorgue la concesión; en los demás casos, dentro del primer mes en que se inicia la anualidad que corresponda. La falta de pago del impuesto, conforme a la Fracción I del Artículo 52, Fracción I de la Ley, es causa de cancelación de la concesión.

La Ley de Ingresos de la Federación para 1982 cambió el impuesto sobre concesiones mineras, para convertirlo en derecho sobre concesiones, que deberá cubrirse en el mes de diciembre del año inmediato anterior correspondiente.

Las obligaciones de los contribuyentes al impuesto de producción son presentar los minerales ante la Oficina Federal de Muestreo o de Ensaye y presentar declaración cada mes y pagar el impuesto para que los minerales puedan exportarse.

En el caso del hierro, manganeso y minerales no metálicos, se pagará el impuesto mediante declaración en la Oficina Federal de Hacienda de su domicilio.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, es la facultada para dictar las reglas generales para el ensaye de los minerales. Podrá solicitarse un nuevo ensaye cuando no se esté de acuerdo con los resultados, pero el segundo, será definitivo y la liquidación que se hubiere apoyado en el primer ensaye, se ratificará en beneficio o a cargo del contribuyente y en contra de estas liquidaciones no procede ningún recurso administrativo.

En el caso de que no se cubra el impuesto respectivo, serán considerados como solidariamente responsables con los contribuyentes; los tenedores, rescata-dores, beneficiadores, afinadores, compradores, almacenistas, exportadores y porteadores, por los productos que tengan en su poder, cuando no se haya cubierto dicho impuesto.

Esta Ley establece una serie de estímulos para los contribuyentes, como son: un subsidio del 2% sobre el valor de los minerales que será destinado a compensar los gastos en trabajos de prospección, exploración y desarrollo que se hubiere realizado o cuando se trate de unidades mineras o metalúrgicas que pertenezcan a la misma persona o grupo de personas o cuando una u otro sean titulares de la mayoría del capital social de empresas mineras cuyos ingresos brutos anuales por venta de minerales sean hasta por 20 millones de pesos, y un subsidio hasta del 75% del impuesto general de importaciones, que se causa por la maquinaria, equipo y refacciones, siempre que no se fabriquen en el país.

Los contribuyentes que gocen de alguno de estos estímulos deberán comprobar ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el destino de los subsidios de que hubieren disfrutado en el año anterior.

Hay una participación con los estados que soliciten adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, para lo cual la Secretaría de Hacienda celebrará convenios con éstos.

2.8 Estímulos Fiscales para Fomentar la Inversión y el Empleo en la Actividad Minero Metalúrgica.

Este acuerdo fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 1982 y fue expedido con fundamento en el Artículo 15 de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1982.

Los sujetos que gozarán de estos estímulos son las personas físicas o morales de nacionalidad mexicana que se dediquen a la exploración, explotación y beneficio de los minerales señalados en el Artículo 3 de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Minera, y que durante el año de 1981 hayan obtenido ingresos brutos por ventas minerales superiores a 600 veces el salario mínimo general, elevado al año y vigente para el Distrito Federal en la fecha en que se solicite el beneficio.

Estos estímulos son:

- a) 15% de los gastos de prospección y exploración;
- b) 20% del monto de las inversiones para la adquisición de maquinaria y equipo nuevo de fabricación nacional o nuevo o usado de importación;
- c) 20% de las inversiones realizadas para la construcción de edificios e instalaciones, y

d) 20% sobre el número de empleos que incrementen como consecuencia de los gastos e inversiones señaladas, o de aumentos de turnos adicionales de trabajo.

Si los ingresos brutos por ventas de mineral fueron hasta por 600 veces el salario mínimo general, podrán obtener un estímulo fiscal equivalente al 25% de la inversión en la adquisición de maquinaria y equipo nuevo de fabricación nacional o nuevo o usado de importación y en la construcción de edificios e instalaciones.

Los gastos e inversiones beneficiables deberán realizarse a partir de la entrada en vigor en este Acuerdo y estarán directamente relacionados con la actividad minera.

Los requisitos son: no ser beneficiarios de los estímulos señalados en las fracciones III, IV y V del artículo 16 de la Ley de Impuestos y Fomento a la Minería ni ningún otro incentivo fiscal, salvo los que se establezcan con cargo al impuesto sobre producción de minerales, en el Decreto que establece estímulos fiscales para el fomento del empleo y la inversión en las actividades industriales y en el Decreto que concede estímulos fiscales para fomentar la construcción de viviendas de interés social; no gozar de exenciones, reducciones, estímulos o beneficios con cargo a impuestos estatales o municipales, o a la participación estatal que se concede a impuestos federales; cumplir con la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Minera y en lo que resulte aplicable con la Ley para promover la inversión mexicana y regular la extranjera y registrarse ante la Dirección General de Promoción Fiscal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Los estímulos se otorgarán mediante Certificados de Promoción Fiscal y el derecho consignado en ellos tendrá una vigencia de cinco años a partir de la fecha de su expedición. Se señalará el nombre del titular y su número de Registro Federal de Causantes, el motivo que ordena su expedición, el importe acreditable, el monto beneficiado de la inversión o el número de empleos y la duración del derecho.

Las solicitudes se presentarán ante la Dirección General de Promoción Fiscal, firmadas por el interesado o su representante legal debidamente acreditado. Dentro de los 30 días hábiles siguientes, se dictará la resolución que corresponda y se comunicará a la Tesorería de la Federación en caso favorable para que expida el Certificado.

La aplicación o disfrute de los estímulos queda condicionada a que los beneficiarios cumplan con los requisitos señalados; en caso de incumplimiento, los beneficios dejan de surtir sus efectos volviendo las cosas al estado que guardaban antes de su expedición y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público liquidará y exigirá el pago de las cantidades que se hubieren acreditado por el titular del Certificado sin tener derecho para ello.

C A P I T U L O I I I

LOS SISTEMAS ADMINISTRATIVOS DE LA
INDUSTRIA MINERA EN MEXICO

3.1 Organismos Básicos del Gobierno.

La minería mexicana se rige fundamentalmente por la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional y su Reglamento.

A través de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, el Estado ejerce las funciones derivadas del mandato constitucional que dispone el dominio de la nación sobre los recursos minerales.

El arreglo institucional del sector integra por lo tanto a la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, como autoridad en el ramo. A esta dependencia se encuentran adscritos los instrumentos de que dispone el Estado para el fomento de la minería. El Consejo de Recursos Minerales, la Comisión de Fomento Minero y el Fideicomiso Minerales no Metálicos Mexicanos.

Al Consejo de Recursos Minerales corresponde la responsabilidad de asesorar al Gobierno Federal, en relación con la creación de reservas minerales nacionales y el otorgamiento de concesiones, así como llevar a cabo exploración geológica en el país.

La Comisión de Fomento Minero constituye un instrumento para el apoyo técnico y financiero a la pequeña y mediana minería, y a través de este organismo se canaliza una importante proporción de los recursos que el Estado asigna a las empresas del sector paraestatal de la minería.

El Fideicomiso Minerales no Metálicos Mexicanos tiene como responsabilidad fundamental la promoción del aprovechamiento de los minerales no concesibles, así como el fomento de la participación del sector rural en la actividad.

El reglamento interior de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, en su capitulado se establece lo concerniente a la industria minera en los siguientes artículos:

CAPITULO I

De la Competencia y Organización de la Secretaría.

ARTICULO 1º.- La Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, como dependencia del Poder Ejecutivo Federal, tiene a su cargo las funciones y el despacho de los asuntos que expresamente le encomiendan la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como otras leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República.

ARTICULO 2º.- Para el ejercicio de las funciones y despacho de los asuntos que le competen, la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal contará con las siguientes unidades administrativas:

- Subsecretaría de Minas e Industria Básica
- Dirección General de Minas
- Dirección General de Minerometalurgia
- Dirección General de Siderurgia
- Dirección General de la Industria Paraestatal Metalmeccánica y de Bienes de Capital
- Comisión Nacional de la Industria Nuclear
- Comisión Nacional de Seguridad Nuclear y Salvaguardias

ARTICULO 3º.- La Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, a través de sus unidades administrativas, desarrollará sus actividades en forma programada, conforme al Sistema Nacional de Planeación Democrática y con base en las políticas que para el logro de los objetivos y prioridades del desarrollo nacional, establezca el Presidente de la República.

ARTICULO 19.- La Dirección General de Minas tendrá las siguientes atribuciones:

- I.- Formular, para aprobación superior, las políticas y medidas que contribuyan al mejor aprovechamiento de los recursos mineros del país.
- II.- Llevar el Registro Público de Minería.
- III.- Llevar y mantener actualizado el Catastro Minero.
- IV.- Expedir los documentos relativos a la incorporación, desincorporación, cambio de clasificación, desistimiento y reducciones de reservas mineras nacionales; así como el otorgamiento, modificación, cancelación, caducidad, nulidad, renovación de asignaciones y concesiones para la exploración, explotación y beneficio de minerales a que se refiere el Artículo 27 Constitucional y sus disposiciones reglamentarias en materia minera. En el caso del carbón mineral y de los minerales radiactivos para usos energéticos, estas expediciones estarán sujetas a la opinión favorable de la Dirección General de Operación Energética y de la Comisión Nacional de la Industria Nuclear, respectivamente.
- V.- Realizar todas las demás tareas de estudio, trámite, inspección, vigilancia, registro, autorización, ejecución y otras que se deriven de las funciones encomendadas a la Secretaría por la aplicación del Artículo 27 Constitucional y sus disposiciones reglamentarias en materia minera, incluyendo a los minerales radiactivos y al carbón mineral para uso energético y de otros recursos no renovables que no estén encomendados a otras unidades administrativas de la Secretaría.
- VI.- Establecer, previa opinión de la Comisión Nacional de la Industria Nuclear, el programa y las condiciones técnicas a que deberán sujetarse la exploración, explotación y beneficio de los minerales radiactivos.
- VII.- Someter al Comité de Tarifas las propuestas para la fijación de las tarifas base de compra o de tratamiento de minerales en las plantas de beneficio y dar trámite a las resoluciones.
- VIII.- Coordinar, dirigir y vigilar las actividades de las delegaciones regionales de minería y de las agencias de minería, y
- IX.- Promover el desarrollo y demostración de la investigación técnica industrial en materia de recursos mineros.

El Director General de Minas se auxiliará por los directores de Minería y de Metalurgia, así como por el personal que sea necesario. En acuerdo delegatorio de facultades, el Secretario determinará las correspondientes a cada uno de los directores de área.

ARTICULO 21.- La Dirección General de Minerometalurgia, además de lo dispuesto en el Artículo 20, tendrá las siguientes atribuciones:

- I.- Formular, para aprobación superior, la política de fomento y apoyo a minería, de conformidad con las definiciones del Plan Nacional de Desarrollo.
- II.- Conducir y coordinar la participación de las entidades paraestatales en la formulación de programas de fomento y apoyo a la minería nacional, así como coordinar, dar seguimiento y evaluar su ejecución, y
- III.- Proponer a las autoridades superiores la asignación global de recursos para el fomento y apoyo de la minería nacional, de conformidad con los programas respectivos.

ARTICULO 22.- La Dirección General de Siderurgia, además de lo dispuesto en el Artículo 20, tendrán las siguientes atribuciones :-

- I.- Formular, para aprobación superior, la política y programas de desarrollo de la industria siderúrgica nacional, coordinándose para tal efecto con la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.
- II.- Promover el establecimiento de incentivos al desarrollo de la industria siderúrgica nacional, coordinándose para tal efecto con la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, y
- III.- Promover y apoyar el desarrollo tecnológico de la industria siderúrgica nacional.

3.2 Organismos Independientes.

La minería nacional se integra por la de participación estatal mayoritaria, la gran minería privada, y la pequeña y mediana minería. El sector paraestatal mayoritario, concentrado en la producción de minerales industriales estratégicos, contribuyó en 1983, dentro del PIB total del sector con el 39%. La gran minería privada se orienta en lo fundamental al aprovechamiento de metales preciosos o de elementos de alto valor industrial; participó en 1983, con alrededor del 49% del producto interno minero. La pequeña y mediana minería privada, que produce metales preciosos e industriales como tungsteno caolín, dolomita y mercurio, aportó el 12%.

La Cámara Minera de México constituye la representación institucional de las entidades empresariales y el canal de comunicación y consulta con el Gobierno Federal. En ella se agrupan las empresas del sector público y privado.

La organización sindical de los trabajadores mineros se integra fundamentalmente en el Sindicato Nacional de Trabajadores Mineros, Metalúrgico y Similares de la República Mexicana; a través de su Comité Ejecutivo Nacional, esta institución detenta la titularidad de la mayoría de los contratos obrero-patronales.

La minería se complementa con las agrupaciones profesionales del Colegio y la Asociación de Ingenieros Mineros, Metalúrgicos y Geólogos Mexicanos, y la Sociedad Geológica Mexicana, así como la Federación Nacional de Asociaciones de Mineros Medianos y Pequeños, A.C., y la Agrupación de Medianos Productores de Minerales de México, A.C.

C A P I T U L O I V

LA LEY MINERA EN MEXICO

SUS CONSECUENCIAS Y GRAVAMENES

4.1 Antecedentes.

Los impuestos a la minería han registrado en realidad dos tendencias muy marcadas antes de 1940, ya que la recaudación era muy baja en relación con el valor neto del producto minero metalúrgico.

En 1935, los impuestos se calcularon en 25 millones de pesos y representaron el 10.2% del producto nacional bruto. Con la creación del Código de 1938, y bajo la influencia de la devaluación del mismo año, la carga fiscal varió igualmente la actitud de las autoridades hacia esa actividad, hasta tal punto, que en 1950 los impuestos alcanzaron el 37.3% del valor de la producción, como lo señala la Dra. Ifigenia M. de Navarrete en su libro "Los Incentivos Fiscales y el Desarrollo Económico de México". El gobierno gravó las utilidades de las empresas mineras, por motivo de las devaluaciones, creando el llamado "Valor de Aforo" que se genera al realizarse una devaluación. Además, siempre siguió el gobierno apoyando a la industria manufacturera que se encontraba subsidiada por la industria minera, ya que los precios locales son menores que los internacionales, debido a que el impuesto de exportación que se grava sobre el total de la producción queda en esta forma abonado a favor del transformista nacional. Después, debido a la influencia de los subsidios, la percepción federal disminuyó, calculándose en la actualidad sobre un 23.8% del valor.

Así es como podemos decir que desde los años cuarenta la recaudación fiscal minera tuvo como fuente principal los impuestos a la exportación, con objeto de percibir parte de los beneficios originados en los cambios de la paridad monetaria.

4.2 Régimen Fiscal de la Minería.

La actividad minera, como cualquiera otra actividad, está gravada en su utilidad por el Impuesto sobre la Renta; además por todos aquellos impuestos que recaen sobre las operaciones financieras de toda compañía.

La Ley de Impuestos y Fomento a la Minería se publicó en el Diario Oficial el 31 de diciembre de 1955.

Los gravámenes específicos sobre la actividad minera son:

1.- El Impuesto sobre Concesiones Mineras de Explotación, cuyo monto se basa en la extensión superficial del lote minero fijada en el título correspondiente.

Son causantes del Impuesto sobre Concesiones Mineras de Explotación los titulares de ellas o sus causahabientes.

2.- El Impuesto sobre Producción, que grava los productos de la explotación de minerales, metales y compuestos metálicos.

Son causantes del Impuesto sobre Producción, las personas físicas o jurídicas que extraigan los minerales, pero serán responsables solidarios en el pago del impuesto los tenedores, rescatadores y porteadores, por los productos que tengan en su poder cuando se haya cubierto el impuesto respectivo.

3.- El impuesto del 15% sobre ventas de primera mano, de oro y plata, cualquiera que sea su presentación.

4.- Impuesto sobre Importación de equipo necesario para la industria minera.

5.- Impuesto a la Exportación de los Productos de la Minería.

6.- Gravámenes o Impuestos indirectos, tales como regalías.

7.- Impuestos sobre Plantas de Beneficio, que se paga a los Estados.

El gobierno sostiene, para justificar sus impuestos:

Primero

Los impuestos dependen de la productividad minera y como no hay uniformidad dentro de esta misma productividad, ni por su localización, ni por sus costos, ni su eficiencia, ni su administración, no se puede por lo tanto hablar en términos absolutos de equis tasa de impuestos, sino que debe de ajustarse a cada una de las minas, según su productividad.

Segundo

Que las minas son patrimonio nacional y deben de pagar, permanentemente, ganen o pierdan, un ingreso a su propietario originario, que es la Nación; aduciendo además, que la causa de la pérdida en muchas ocasiones es la ineficacia de las propias compañías.

Tercero

El Impuesto sobre la Renta es un gravamen imperfecto, que refleja una utilidad gravable reducida por todas las deducciones permitidas y adolece de fallas administrativas. En la minería implica directamente los siguientes inconvenientes.

1º. No se puede cobrar, sino hasta que las empresas cierren su ejercicio y presenten sus declaraciones.

2º. Las declaraciones son tan complicadas y extensas que deben de ser estudiadas y dictaminadas por personal competente del cual no se dispone.

Cuarto

De suprimir o reducir los impuestos a la minería, la consecuencia fatal no sería más que una distribución de mayores utilidades entre los socios, aún cuando suponiendo que estas utilidades se reinviertan, ésto se haría sin ningún control por parte del gobierno.

4.3 La Nacionalización.

El mexicanizar la minería fue uno de los principales motivos de la expedición de la "Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia de Explotación y Aprovechamiento de Recursos Minerales"; los instrumentos utilizados para lograr este fin fueron:

1. Prohibición de otorgar nuevas concesiones a extranjeros, respetando por un plazo de 25 años las ya existentes.
2. Otorgamiento de una serie de ayudas a las empresas que se mexicanicen, traduciéndose éstas, básicamente, en los llamados incentivos fiscales.

Por decreto expedido el 3 de enero de 1961, publicado en el Diario Oficial el 6 de febrero siguiente, se reformaron los Artículos 52 y 56 de la Ley de Impuestos y Fomento a la Minería del 30 de diciembre de 1955. Estas reformas conceden a los titulares de concesiones mineras o plantas de beneficio, otorgadas conforme a la última ley, un 50% de reducción sobre la percepción neta federal de los impuestos a que se refiere el Artículo 58 de la ley sobre minerales, metales y compuestos metálicos provenientes de dichas concesiones, cuando la estructura de su capital se ajuste a la nueva ley minera.

Los titulares de las concesiones a que se refieren los últimos párrafos del Artículo 52 tendrán derecho a solicitar la celebración de convenios fiscales para obtener reducciones en exceso del 50% que dicho precepto señala.

En el caso de la explotación de reservas nacionales, la estructura del capital de la empresa deberá ser de un 64% nacional y un 36%, como máximo, extranjero.

Cuando no se trate de reservas nacionales, esta estructura podrá ser de un 51% mexicano y un 49% extranjero.

La Percepción Neta Federal la constituye el total de los ingresos que genere, por concepto de impuestos, una actividad específica, reduciéndole la participación que en estas cantidades le corresponda a las entidades locales (estatales o municipales).

En el caso de los pequeños y medianos mineros, por acuerdo del 1º de agosto de 1971, de la Secretaría de Hacienda, tienen derecho a obtener este 50% en forma automática para poderles facilitar el cumplimiento de las obligaciones con las cuales se deben de enfrentar día a día.

4.4 El origen jurídico de la concesión minera en México.

A este respecto se han sostenido distintas teorías. Hay quienes afirman que se trata de un contrato; otros opinan que es un acto unilateral y, por último algunos tratadistas sostienen que es un acto mixto.

a) Contrato

Dentro de esta teoría se encuentra la que sostiene que la concesión es un contrato de derecho privado y la que afirma que se trata de un acto complejo de derecho público.

El considerar a la concesión como un contrato privado fue una consecuencia de la tesis de la doble personalidad del Estado. Se consideraba que en este caso los contratos quedaban sustraídos del Derecho Público por no corresponder al ejercicio de las atribuciones del Estado y por su naturaleza y efectos debían regirse por el Derecho Privado.

Esta postura fue desechada junto con la doble personalidad del Estado puesto que todos los contratos en los que interviene el Estado están sujetos a un régimen exorbitante del Derecho Privado, están sujetos a normas de Derecho Público por el simple hecho de que el Estado sea parte.

La posición de los juristas clásicos del derecho administrativo es considerar que la concesión es un contrato entre la Administración y un particular mediante el cual éste se encarga de la ejecución de una obra obteniendo ciertas ventajas económicas.

"La Administración puede fijar en forma unilateral la casi totalidad de las condiciones bajo las cuales otorgaría la concesión pero nos parece que siempre habrá de intervenir la voluntad del particular para aceptar esas condiciones, como también la referente al término de la concesión y al canon a abonar. Vale decir que la concesión es un contrato. No consideramos que ese contrato pueda ser de naturaleza privada. Como la administración puede en todo supuesto revocar la concesión, la idea del contrato de derecho privado no nos parece aceptable. De ahí, entonces, que consideremos que los contratos que comportan la ocupación de dominio público deben entenderse como contratos administrativos. Ello es lógico teniendo en cuenta que esos contratos se refieren a una categoría de bienes sujetos a un régimen exorbitante del derecho común, circunstancia que implica necesariamente el carácter administrativo de estos contratos. ¹¹

Si examinamos el objeto y contenido de la concesión vemos que trasciende la esfera contractual porque en la concesión se hace la cesión al particular de una esfera de actuación originariamente administrativa y la Administración mantiene en esa situación facultades de imperio. En los contratos las partes pueden hacer las estipulaciones que más convengan a sus intereses, pero tratándose de una concesión no sucede lo mismo, pues tiene que apearse a las leyes preestablecidas a tal grado que ni con el común acuerdo de las partes puede hacerse una modificación.

Para Carlos Puyuelo el elemento contractual no aparece con la concesión minera sino en el momento de la solicitud de concesión que lleva implícita la aceptación por el concesionario cuando el Poder Público, accediendo a la petición, la otorga, por ello no aparece demasiado claro como una forma de ser del contrato de Derecho Público, sino que se muestra como un acto de poder o de gobierno del cual surgen derechos y deberes para la administración y el concesionario. A esto no se opone la existencia de un vínculo entre ambas partes, aunque este vínculo no revista los caracteres de un pacto. ¹²

¹¹ Manuel M. Díez. "Derecho Administrativo". Tomo IV. P. 513 y 514.

¹² María Becerra. "Derecho Minero de México". P. 117

b) Acto Unilateral.

De acuerdo con esta teoría la concesión es un acto de Derecho Público por el cual se da poder a un individuo sobre una parte de la Administración Pública. La concesión confiere al concesionario un poder de actuar derivado del Estado, por ello su esfera de actividad no abarca más que las actividades que no serían accesibles al individuo por su propia naturaleza.

"Si se hace un examen metodológico de los regímenes de concesión en México, se concluirá que actualmente la mayoría de las concesiones se otorgan por medio de actos administrativos discrecionales, ya que los particulares no celebran ningún convenio o contrato con la Administración, ni tampoco pueden pedirle el otorgamiento forzoso de las concesiones.

La concesión constituye un acto administrativo discrecional del órgano de la Administración Pública, que aplica en un caso concreto las disposiciones que regulan la materia de la concesión".¹³

c) Acto Mixto.

Esta teoría está formada por tres elementos: un acto reglamentario, un acto condición y un contrato con sus particulares efectos.

El acto reglamentario fija las normas de organización y funcionamiento, las cuales pueden ser variadas por la Administración sin ser necesario el consentimiento del concesionario.

El acto condición es el acto administrativo que coloca al particular dentro de la situación jurídica de concesionario.

El elemento contractual protege los intereses del concesionario y es la garantía más firme de sus inversiones.

¹³ Miguel Acosta Romero. Teoría General del Derecho Administrativo.- Editorial Porrúa, S.A. México 1979, P. 353

"La concesión de explotación de bienes nacionales es un acto jurídico de naturaleza compleja. Por una parte ella organiza la explotación de los bienes que ampara teniendo en cuenta el interés colectivo vinculado con el regular y mejor aprovechamiento de las riquezas naturales, o bien se limita a subordinar tal explotación a las normas legales o reglamentarias ya existentes. Desde este punto de vista, es indudable que la concesión no tiene un carácter contractual puesto que no crea una situación jurídica individual por el concurso de varias voluntades que tengan entre sí una recíproca interdependencia. El acto jurídico que en esas condiciones existe es creador de una situación jurídica general o la condición para que una situación de esta naturaleza se aplique a un caso concreto.

Por otra parte, la facultad de aprovechar los productos de la explotación si se origina por virtud de la convención de las partes y tal facultad representa para el concesionario una situación de carácter individual. Puede, por tanto, decirse que en este aspecto, la concesión tiene un carácter contractual".¹⁴

Esta teoría es exacta por lo que se refiere a las concesiones de servicios públicos pero no puede ajustarse para las concesiones para el aprovechamiento de bienes de propiedad de la nación. Consideramos que en nuestro derecho, no todas las concesiones tienen la misma naturaleza jurídica.

Por lo que se refiere a las concesiones mineras encontramos disposiciones de carácter general que resguardan el interés público de que la riqueza del subsuelo se explote debidamente. Estas disposiciones se encuentran en la Ley Minera y su reglamento en los que se determinan las condiciones en que se otorgan las concesiones y los derechos y obligaciones de los concesionarios. Encontramos también un acto administrativo por el cual el particular queda colocado dentro de la situación jurídica general de concesionario. No es posible encontrar el elemento contractual. No hay contrato administrativo.

De acuerdo con lo anterior consideramos que la concesión minera es un acto administrativo, un acto condicional, que se define como aquel que aplica a un caso particular, las condiciones generales y abstractas creadas por la ley de antemano. Es un acto mediante el cual el particular adquiere el

¹⁴Gabino Fraga "Derecho Administrativo". P. 380 y 381.

derecho de explotar la riqueza de la nación, aprovechándose de los minerales que extrae. El beneficio de la nación viene a través del beneficio que logra el particular.

La concesión es un acto unilateral por el cual el Estado basado en una ley decidirá si la concede o no. Y aún cuando se toma en cuenta la capacidad y calificación técnica y financiera del sujeto, el otorgamiento de una concesión minera es facultad discrecional del Estado.

4.5 La Concesión y el gobierno Mexicano.

Como mencionamos anteriormente, la legislación vigente en materia minera establece tres tipos de concesiones: exploración, explotación y de planta de beneficio.

Concesión de Exploración.

El objeto de esta concesión es descubrir y localizar criaderos minerales que sean susceptibles de aprovechamiento. Tienen una duración de tres años y la superficie que abarcan puede ser hasta de 50,000 hectáreas. El beneficiario podrá solicitar y tramitar antes de la terminación de su concesión, la concesión de explotación siempre y cuando compruebe que ha cumplido con todas las obligaciones comprendidas en el título. Podrá también obtener, por una sola vez, una nueva concesión de exploración reduciendo la superficie de la misma hasta un límite máximo de 5,000 hectáreas.

Esta concesión da derecho a la exploración de todas las sustancias a las que se refiere el título respectivo. Sus beneficiarios podrán disponer de ellas siempre y cuando se encuentren expresamente consignadas en el título.

De acuerdo con el Artículo 27 de la Ley, el Ejecutivo podrá negar el otorgamiento de una concesión de exploración cuando se dé alguno de los supuestos del Artículo 16 de la Ley General de Bienes Nacionales. (Actualmente Artículo 27 de la Ley General de Bienes Nacionales).

Este Artículo señala lo siguiente:

"Las concesiones sobre bienes de dominio directo, cuyo otorgamiento autoriza el Artículo 27 Constitucional, se regirán por lo dispuesto en las leyes reglamentarias respectivas.

En todo caso, sin embargo el Ejecutivo tendrá facultad para negarla:

- I.- Si el solicitante no cumple con lo que tales leyes dispongan;
- II.- Si se create un acaparamiento contrario al interés social;
- III.- Si la Federación decide emprender una explotación directa de los recursos de que se trate; o
- IV.- Para crear reservas nacionales".¹⁵

Las solicitudes para las concesiones de exploración se presentan en la Agencia de Minería a que corresponda el Municipio de ubicación del lote respectivo y ampararán un máximo de ocho sustancias. Deberá presentarse el programa de trabajos de exploración a que se refiere el Artículo 33 de la Ley y los trabajos periciales relativos a la localización y medición del lote solicitado de acuerdo a lo establecido en los Artículos 85 y siguientes del Reglamento. El programa aprobado formará parte del título y su ejecución formará parte de las obligaciones del concesionario.

El titular de una concesión de exploración deberá presentar anualmente y antes que termine su concesión, un informe al Consejo de Recursos Minerales del resultado de los trabajos de exploración efectuados en el lote respectivo.

Los Artículos 68 a 100 del Reglamento establecen la tramitación que deben seguir las solicitudes simultáneas, solicitudes de concesión por un hueco; los plazos para entregar el programa de trabajo de exploración, los trabajos periciales, y la forma de llevar a cabo la inversión en los trabajos de exploración.

¹⁵Ley General de Bienes Nacionales, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 8 de enero de 1982.

Concesión de Explotación.

Estas concesiones se otorgan para aprovechar las sustancias minerales que se encuentran en el subsuelo. Tienen una duración de 25 años y amparan lotes mineros con superficie máxima de 500 hectáreas.

La solicitud se presenta directamente ante la Dirección de Minas por los titulares de concesiones de exploración, y para su admisión será indispensable que hayan cumplido con las obligaciones consignadas en el título de exploración correspondiente.

Al presentar la solicitud deberán exhibirse tanto los trabajos periciales sobre el lote o lotes como el o los correspondientes programas de explotación para un período de 4 a 6 años a elección del particular. (Artículo 34 de la Ley y 102 del Reglamento).

Al término de la concesión podrá el titular solicitar una nueva concesión de explotación sobre el mismo terreno siempre y cuando dicho titular sea empresa de participación estatal mayoritaria o que la sociedad concesionaria tenga un capital social por lo menos de 60% mexicano y 40% como máximo extranjero (75%-25%, en el caso de Reservas Mineras Nacionales). Si es una persona física la que solicita la nueva concesión debiera estar explotando directamente la concesión para que se le otorgue una nueva.

Los Artículos 101 a 112 del Reglamento establecen la tramitación que deben seguir las solicitudes de concesión minera de explotación y los requisitos que deben cumplirse para su otorgamiento.

Concesión de Planta de Beneficio.

La Ley distingue dos clases de plantas de beneficio: de servicio privado y de servicio público.

Las de servicio privado sólo se otorgarán al titular o causahabiente de una concesión minera de explotación. El beneficiario de la concesión quedará obligado a recibir minerales de terceros hasta por un máximo del 15% de la capacidad de tratamiento de planta respectiva.

Las de servicio público se otorgará para el tratamiento de minerales de terceros, tomando en cuenta las necesidades de desarrollo regional y oyendo la opinión de las Secretarías de Comercio y de Programación y Presupuesto.

De acuerdo con el Artículo 56 de la Ley, se entiende por planta de beneficio el establecimiento industrial en el que se realicen sobre sustancias minerales de procedencia nacional o extranjera, operaciones de preparación mecánica o de tratamiento minero metalúrgico de cualquier tipo, incluyendo operaciones de fundición o de afinación.

Esta clase de concesiones tiene por objeto la autorización de la Secretaría de Energía Minas e Industria Paraestatal, para la instalación y funcionamiento de plantas en las cuales se beneficien los minerales extraídos.

Tiene una duración de veinticinco años y dentro de los tres años anteriores a su terminación podrá tramitarse nueva concesión de planta de beneficio por tiempo indefinido si se comprueba haber cumplido con las obligaciones establecidas en la Ley, en el Reglamento y en el propio título de concesión.

Las solicitudes deberán suscribirse por el interesado o su apoderado. Se presentan ante la Dirección de Minas. Los Artículos 170 a 178 del Reglamento establecen los requisitos y el trámite a seguir para la obtención de estas concesiones.

El régimen legal se inspira para el otorgamiento de las concesiones en ciertos principios que tienden a garantizar por una parte que el Poder Público puede ejercer sin tropiezos el control que le corresponde sobre el objeto de la concesión, y por otra parte, a asegurar que el concesionario

tenga la capacidad y los medios necesarios y adecuados para la explotación de la concesión.

Derechos y Obligaciones de los Concesionarios.

Aparte de los derechos específicos de cada tipo de concesión como son el de explorar, localizar los depósitos minerales, explotar comercialmente los lotes, disponer de los minerales obtenidos y procesarlos para obtener los productos concentrados o refinados los mexicanos dedicados a la actividad minera que sean los titulares de las concesiones mineras tienen ciertos derechos conexos establecidos en los artículos 37 de la Ley y 137 a 155 y 160 y 161 del Reglamento.

Estos derechos son: expropiar u ocupar temporalmente el terreno indispensable para la explotación y aprovechamiento minero; constituir servidumbres necesarias para la construcción de vías de transporte, de acueductos, líneas de transmisión de energía para su uso exclusivo, etc., ejecutar obras subterráneas siempre y cuando no se hagan a través de lotes mineros que amparen carbón mineral; y aprovechar aguas para el trabajo de explotación y el uso doméstico.

En el caso de expropiación, ocupación temporal o servidumbre, el concesionario deberá depositar en Nacional Financiera la cantidad que se estime suficiente para garantizar la indemnización al propietario afectado. (Artículo 29 a 41 de la Ley y 137 a 167 del Reglamento).

Las obligaciones fundamentales de los titulares de concesiones de exploración son las de enterar los gravámenes fiscales sobre concesión minera, ejecutar los programas de trabajo y formular anualmente los informes con los resultados de sus trabajos exploratorios. Tratándose de concesiones de explotación se debe cubrir el impuesto de producción y presentar cada dos años la comprobación de obras o trabajos de explotación.

Las demás obligaciones de los concesionarios se encuentran establecidas en los Artículos 51 y 52 de la Ley.

Hay que tener en cuenta que el derecho que otorgan estas concesiones no está establecido en interés exclusivo del concesionario y en consecuencia, el aprovechamiento otorgado tiene al mismo tiempo el carácter de derecho y de obligación. Lo primero se debe a que teniendo en cuenta la propiedad de la nación sobre los bienes concesionados y la importancia que para la vida económica del país tiene la explotación efectiva de esos bienes, se requiere que el concesionario obtenga, para sí y para la comunidad el óptimo y más racional aprovechamiento del terreno concesionado. Al autorizar la explotación de estos bienes, el Estado se mueve no en vista exclusiva del interés del concesionario, porque entonces volvería al régimen de propiedad privada, sino también en función del interés colectivo primordial que es compatible con la apropiación que el concesionario haga de los productos. Al crear el derecho para el concesionario, le impone la explotación como un deber a su cargo. Por lo que si por un motivo legal o de hecho deja de cumplirse con la obligación de explotar dejará de existir concomitantemente el derecho para apropiarse de los productos.¹⁶

La obligación de explotar que impone la concesión se regula no sólo por las disposiciones del acto de concesión sino por la Ley y el Reglamento. Cuando el concesionario está obligado a cumplir ciertos requisitos establecidos en la Ley, Reglamento o en el acto de la Concesión, dentro de determinado plazo y no cumple con ellos, opera la caducidad de la concesión.

En los Artículos 62 y 63 de la Ley y 168 y 169 del Reglamento se establecen las causas de caducidad, cancelación o nulidad de las concesiones. Cuando se presentan las causas de incumplimiento que dan origen a la caducidad, la S.E.M. I.P. conforme a sus atribuciones, tiene la obligación de hacerle saber al concesionario que ha incurrido en ella concediéndole un plazo para

¹⁶Gabino Fraga. Op. Cit., P. 375

presentar sus defensas. Además de extinguir la concesión hay responsabilidad administrativa a cargo del concesionario, que en el caso de concesiones en Reservas Nacionales, se hace efectiva ejecutando las garantías que se hubieren otorgado.

4.6 Concesiones Especiales en Reservas Mineras en México.

La Ley establece como tipos de concesiones especiales en reservas mineras nacionales las de exploración y las de explotación. Se otorgarán por medio de concurso, únicamente a personas físicas mexicanas o a sociedades mexicanas cuyo capital suscrito sea propiedad de mexicanos por lo menos en un 66%.

Estas concesiones y sus derechos sólo podrán transmitirse con la autorización de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal a personas que conforme a la Ley, reúnen los requisitos para obtenerlos directamente.

Sólo el aspecto de concurso a que adelante nos referimos, la tramitación y autorización se rige por reglas similares a las que se aplican en materia de concesiones ordinarias, pero incluyen normas específicas en cuanto a que para otorgarse se requiere fianza para garantizar el cumplimiento por el concesionario de las obligaciones contenidas en el título de la concesión; sobre la índole, oportunidad y costo de los trabajos que deberán efectuarse; sobre la participación que la Comisión de Fomento Minero y el Consejo de Recursos Minerales se reserven en los productos de explotación y sobre la preferencia de abastecer a la industria nacional.

La solicitud para que se abra el concurso correspondiente se publica en la tabla de avisos de la agencia de minería que corresponda, y un extracto de la misma en uno de los periódicos de mayor circulación de la capital de la República y de la capital de la entidad federativa donde se localice la zona y yacimiento. Después de 30 días podrán recibirse oposiciones. En igualdad de condiciones se dará preferencia al promotor del concurso.

A las solicitudes se deberá acompañar un programa de trabajo e inversiones. También como en las legislaciones anteriores se deberá acreditar la solvencia económica y la capacidad técnica del solicitante para realizar los fines de la concesión. La resolución que dicte la Secretaría no será recurrible en la vía administrativa.

Se tomarán en cuenta las solicitudes presentadas en tiempo y la Dirección de Minas examinará las solicitudes para verificar que contengan los requisitos señalados en el Reglamento. Se someten a un estudio para determinar cuál presenta mejores condiciones técnicas y económicas y mayores ventajas para el desarrollo económico e industrial de la región y del país.

Los concesionarios están obligados a cubrir a la Comisión de Fomento Minero y al Consejo de Recursos Minerales el porcentaje o monto que en cada caso se fije sobre el valor del producto de la explotación.

En el título de la concesión especial para la explotación o para la exploración de reservas mineras nacionales, se consignarán las obligaciones adicionales a las mínimas señaladas en la Ley y Reglamento. Estas obligaciones y derechos específicos de los concesionarios están complementados con los mismos derechos y obligaciones establecidas para las concesiones ordinarias.

El incumplimiento de las obligaciones será motivo de caducidad y se harán efectivas las fianzas otorgadas en los términos del Artículo 78 de la Ley.

El concepto de reserva minera se aplica concretamente a todo el volumen de mineral conocido, que después de efectuado los trabajos de exploración y desarrollo, pueda definirse como un mineral positivo, probable o posible. Implica la existencia de algo tangible y real dentro de un yacimiento, susceptible de extraer.

³⁰ Luis Guzmán de Alba. "Reservas Mineras Nacionales " Tesis Profesional U.N.A.M. P. 64.

A través del estudio de las disposiciones relativas a las reservas mineras nacionales vemos que las razones y motivos por las cuales se buscó darles una regulación especial fueron principalmente económicas. Se buscaba que las riquezas naturales se aprovecharan en las mejores condiciones posibles, evitando una explotación inmoderada que podría perjudicar la producción y el exceso haría incosteable la industria ocasionando competencia indebidas con respecto a los demás centros productivos de determinado mineral.

Pero debemos de tener en cuenta que la ley debe responder a las necesidades del desarrollo económico del país, a las medidas correspondientes a los cambios operados en su situación general y a los requerimientos de su desarrollo para garantizar la seguridad a su población, a través de la explotación de sus recursos mediante los avances científicos y tecnológicos.

La incorporación de determinadas sustancias o zonas al régimen de reservas mineras nacionales ha traído frecuentemente, como único resultado, el que esas zonas o sustancias queden sustraídas a la actividad minera y que se impongan mayores requisitos y cargas más gravosas a los concesionarios que desean aprovecharlas.

Al declarar reservas nacionales se somete a todo el que quiera dedicarse a la explotación mineral a una serie de trámites oficiales burocráticos y cargas económicas que dificultan cada vez más las operaciones mineras.

Si en un momento dado se determina que debe adoptarse una política de conservación de reserva para el futuro, automáticamente se está estorbando la explotación del presente. El futuro nunca está asegurado en ningún tipo de actividad, porque pueden encontrarse otros productos que lleguen a hacer obsoletos a algunos minerales.

Si se adopta la política de que la intensiva explotación del uranio podría originar una guerra atómica y esa razón no económica, retardara o desalentara la exploración y la explotación del uranio, podría encontrarse la fisión ató-

mica de algún otro mineral y llegar a convertir en obsoleto al uranio. Entonces se está desaprovechando una oportunidad y el sacrificio para el futuro será absurdo e inútil.

Se han creado reservas mineras por zonas y sustancias, sin que hasta el momento haya existido una exploración previa y metódica, llevada a cabo por el Estado, para fijar las pretendidas zonas de reservas. Lo único que se ha logrado es sustraer zonas mineralizadas y sustancias mineras, al movimiento económico nacional.

Cabe preguntarse por qué en todas las reglamentaciones se han considerado los criaderos en placeres como reservas nacionales. ¿Cuál ha sido la razón económica o política si es que ha existido alguna?.

Se ha sostenido que la reglamentación especial en reservas obedece a que su explotación debe dirigirse a la satisfacción de los intereses sociales y el interés público y no podían quedar regidas exclusivamente bajo el sistema de concesión ordinaria. Pero entre las múltiples calamidades que afectan la expansión de actividades mineras y que, por tanto, impiden la creación de nuevas fuentes de producción y de progreso económico se pueden citar: los impuestos mineros que estrangulan a toda la industria minera, ya sea ésta en grande, mediana o en pequeña escala y el régimen de concesiones sobre todo el de las concesiones especiales en reservas mineras nacionales.

En este complejo sistema de concesiones hay una desigualdad entre los distintos concesionarios. El sistema de concurso coloca a los solicitantes en una situación de inseguridad. No hay garantía de que el minero podrá disfrutar de su descubrimiento porque puede venir otro con mayores recursos, experiencia y relaciones que sea el que obtenga la concesión. Además el procedimiento es más caro. ¿Acaso se puede promover y fomentar la explotación de recursos mineros en zonas aisladas, inexploradas o abandonadas?.

La característica esencial del minero es la de aceptar riesgos, realizando cuantiosas inversiones y organizando la producción en espera de rendimientos futuros.

Reserva implica la guarda o custodia de algo. Si el Estado está guardando esas zonas o sustancias para un mejor momento y en razón del interés público, podría ayudar a los mineros en lugar de hacerse cargo de la explotación directamente. Podría permitirse el acceso a las reservas después de haber explorado la zona o sustancia, mediante concesiones que se otorgaran conforme a las normas de carácter general, que previamente se establezcan, al primer solicitante que se ajuste a los requisitos señalados. Disposiciones que garanticen el interés público y que señalen con exactitud las obligaciones y derechos de los concesionarios.

Si hubiere determinada sustancia cuyo abastecimiento pudiera considerarse como crítico para cubrir las necesidades futuras del país, se reservarían los depósitos pero ya conocidos. De nada serviría hacerlo en zonas o depósitos inexplorados o no suficiente conocidos.

No se puede suplir la iniciativa y el interés de los particulares en el descubrimiento de nuevos depósitos minerales porque el interés sólo se explica en función de una vocación especial por el trabajo de las minas, porque su pensamiento, su actitud, su acción y su experiencia van dirigidos hacia un futuro que es la minería.

Se arguye que se trata de evitar el acaparamiento de fundos ociosos especialmente cuando se trata de sustancias cuya explotación revista un indiscutible interés público como en el caso del azufre, carbón, fierro o minerales radiactivos. Los intereses económicos que el Estado pueda tener en el desenvolvimiento industrial y comercial de un país, dan como resultado el desmedido proteccionismo para las empresas de carácter privado. Por otra parte la limitación que la ley misma fija al máximo de superficie que puede ser concesionada a una persona y la obligación de comprobar las inversiones realizadas, debilitan la supuesta fuerza de los argumentos anteriores.

La extensión de las zonas que se han incorporado a las reservas y el volumen e importancia de las sustancias bastan para poner de relieve la insuficiencia de los recursos del Estado para llevar a cabo una adecuada exploración y búsqueda de esas zonas o sustancias.³¹

El gambusino y el pequeño minero han sido un factor muy importante para la localización y la explotación minera, pero actualmente se ven totalmente afectados porque carecen de los recursos, relaciones y conocimientos de trámites burocráticos para llevar a cabo la aventura minera. También el minero mediano se ve afectado porque no se atreve a invertir su capital y su esfuerzo en la búsqueda de sustancias que en todo caso no hay certeza de aprovecharlas.

Para mejorar la situación actual de la minería, es necesario alentarla. Durante la vigencia del régimen de reservas mineras nacionales, las concesiones que se han otorgado son muy pocas y prácticamente se han declarado reservas mineras a casi todas las regiones donde existen o pudieran existir reservas mineras.

Durante la vigencia de las Leyes Mineras de 1930 y 1961 se otorgaron unos cuantos cientos de concesiones en Reservas Nacionales.

A partir de la Ley de 1976 se han otorgado en total 355 concesiones por las sustancias de sal común (cloruro de sodio), azufre, guano de murciélago, carbón bituminoso, carbón mineral, fierro, oro, plata, plomo, cobre, selenio y tungsteno en placer, sal gema, sal marina, gas carbónico, mercurio, estaño, molibdeno y zinc.

Si fueron creadas para fomentar la explotación y satisfacer las necesidades económicas del país, ciertamente que el resultado ha sido exactamente el contrario.

³¹José Campillo Sainz. "Reservas Mineras Nacionales". P. 24.

El régimen de concesiones ordinarias y especiales en reservas mineras nacionales han funcionado sobre la base de un nacionalismo mal entendido. Se ha apoyado en teorías económicas absurdas que sólo han servido para matar todo aliciente de los mineros.

4.7 Objetivos de la concesión minera.

- Asegurar la autosuficiencia en el suministro que requieren del sector minero los programas prioritarios en materia industrial, alimentaria y energética, y de los cuales se dispone en el patrimonio mineral del país en condiciones que permiten su aprovechamiento económico.

- Fortalecer el sector externo de la economía, mediante la generación creciente de exportaciones.

- Generar mayores oportunidades de empleo productivo en el sector, tanto en términos de ocupación directa, como mediante su efecto multiplicador sobre otros sectores de la economía.

- Contribuir al desarrollo regional, tanto por el efecto local de sus inversiones, como mediante la vinculación con el contexto económico y social de las zonas donde se localizan recursos minerales.

- Fortalecer la vinculación del sector minero con el resto de la economía, mediante el eslabonamiento de sus actividades con las de otros sectores de los que demanda bienes y servicios y a los que suministra materias primas para su elaboración y mayor valorización.

C A P I T U L O V

LA INVERSION PRIVADA EN LA MINERIA

5.1 Sus Problemas Fundamentales.

En la industria minera se puede considerar un sín número de tareas. Son cuatro momentos importantes en la actividad del llamado prospector o explorador, cada uno de los cuales implica diferentes derechos y obligaciones, que con el tesón y constancia el esforzado trabajador ejerce. El primer momento es aquél en que escoge un cierto perímetro para sus trabajos; el segundo es aquél en que realiza obras de perforación para poder determinar la extensión y valor de ese yacimiento; el tercero, es aquél en el cual descubre un yacimiento; el cuarto es aquél en el cual ha llevado sus trabajos preparativos a un grado donde ya la explotación minera puede normalmente comenzar.

La posesión minera raras veces se puede equiparar a un derecho de propiedad, sino más bien a una serie de derechos y obligaciones, la composición de los cuales varía grandemente de un país a otro; los problemas para el inversionista que afectan su posesión, o la seguridad de esta posesión, pueden clasificarse en los siguientes grupos, de ninguna manera exhaustivos.

Veamos en primer término el sistema administrativo, con el cual el solicitante deberá de tratar y la facultad que tiene este sistema para otorgar dicha concesión. Deberá ver qué agencia administrativa tiene jurisdicción en su caso; observará si los estatutos o las leyes fijan en forma clara tanto sus derechos como sus obligaciones, o le otorgan poderes discrecionales a la agencia administrativa, de manera que ésta funja como negociante, o es más, que pueda ella misma, unilateralmente, cambiar los términos de las concesiones, una vez que éstas hayan sido otorgadas.

El segundo problema con el cual se tendrá que enfrentar el interesado, será su elegibilidad como extranjero. Deberá estudiar, si a un extranjero, o a un natural de otro Estado o corporación extranjera, puede otorgársele una concesión, o si solamente dentro de ciertas áreas les están

vedadas las concesiones, como por ejemplo, para el desarrollo y descubrimiento de ciertos minerales. En el caso de que una compañía extranjera o una nacional de otro país, no puedan obtener una concesión estudiará si es que una compañía local puede ser organizada para obtener esa concesión, sin que existan restricciones en la participación de capital por extranjeros en esa misma; en tercer caso, obviamente, si solamente una compañía controlada por nacionales, podrá obtener concesiones y los diferentes requisitos de tipo legal en este caso; y la última posibilidad, es que el gobierno mismo solicite u obligue al concesionario a entregarle una participación de la compañía, ya sea a través de una participación en su capital, o por un acuerdo obligado con compañías de las cuales es propietario el gobierno.

Tercero. El interesado deberá, pues, ver cuáles son las tierras y los minerales accesibles y enterarse si las áreas están abiertas para el desarrollo de los recursos minerales o cerradas por razones como zonas fronterizas, reservas nacionales o por estar cerca de zonas habitacionales.

En Cuarto término, deberá ver los tipos de concesiones que existen; por lo general se pueden clasificar en cinco ramas:

- 1) Concesión de reconocimiento, que autoriza al concesionario para hacer exclusivamente exploraciones geográficas o geológicas.
- 2) Concesión de explotación, que le concede el derecho para producir comercialmente. La ley autoriza la extracción y apropiación de los minerales extraídos.
- 3) Concesión de planta de tratamiento o de beneficio que permite la instalación de fundiciones y refinerías.
- 4) Concesión de transporte, que cubre oleoductos, gasoductos, ferrocarriles, aeropuertos, etc., considerada innecesaria en nuestra legislación.

5) Concesión de almacenamiento.

El quinto aspecto que deberá abarcar el interesado es el estudio de las características del derecho que ha adquirido, entre otras, su delimitación en el terreno.

Hay sistemas de concesiones que abarcan todos los minerales dentro de una cierta área o minerales que deben ser específicamente determinados; existen casos también en que se exige un mínimo de exploraciones y de actividades de explotación; al mismo tiempo deberá ver cuáles son los efectos de realizar un descubrimiento (ejemplo: el caso del azufre en México). Así es como a veces tiene el derecho y en algunos casos, aún las obligaciones de pasar de la etapa de exploración a la de explotación activa de esta concesión, cuando se encuentran cantidades comerciales de mineral. Este es el caso en el cual el poder soberano tiene la facultad de negar o de autorizar las barrenaciones o perforaciones en lotes adjuntos. Además deberá ver las posibilidades o los derechos que tiene como concesionario de adquirir la propiedad de la superficie de las tierras sobre las cuales se ve obligado a realizar ciertas instalaciones.

Sexto: Otro aspecto muy importante abarcará la seguridad de su tenencia bajo la concesión, o sea su duración, su derecho de renovarla, de transferirla, de abandonarla, y las provisiones que existan en caso de expropiación o de nacionalización. Así también, el derecho de audiencia y el de liquidar su propiedad o equipo durante el período de la concesión deberá ser analizado y vigilado con respecto a su término, tratándose de obligaciones sujetas a un plazo determinado; o sea, cuándo debe de empezar, cuándo debe de terminar, cuándo debe de iniciar sus operaciones formales, o la instalación de su maquinaria, etc.; su comprobación de trabajos anuales, inversiones mínimas, necesidad de mostrar descubrimientos, mantenimiento de un mínimo de producción, mantenimiento de un mínimo de empleos, el pago de regalías o impuestos, etc. También observará las provisiones de tipo legales, para el caso de abandono, cancelación o cualquier otra forma de terminación y la compensación posible por las pérdidas que resulten de ésto.

Muy importante serán los derechos implícitos, por así llamarlos, que tendrá el concesionario, tales como seguir un yacimiento más allá de su concesión, derechos preferenciales, o derechos para hacer túneles y socavones de ventilación, etc.

Séptimo. Otro aspecto que deberá considerar el interesado es el de los requisitos de operación; en algunos países, estos requisitos son tan severos, que vienen a constituir, en efecto, una restricción al título de la concesión; entre otros factores a ser estudiados, podemos mencionar la existencia de una agencia supervisora de minería, su intervención, su importancia, los controles por parte del gobierno sobre las cantidades y los precios de producción, las regulaciones o las normas para la conservación de la concesión o planta; las normas de seguridad, las obligaciones de abrirse a la inversión pública en ciertos renglones, de realizar ciertos servicios, el poder de la agencia administrativa para obligar a perseguir una explotación que ya no es redimible económicamente; la fuerza del gobierno para limitar o suspender la producción por razones económicas, las regulaciones contra monopolios o contra los llamados "trusts", o al revés, la obligación para participar en ciertos carteles o adherirse a ciertos precios fijos; las fianzas o depósitos y cualquier otro tipo de garantías, traspasos a terceras personas, obligaciones con los trabajadores, etc.; las leyes laborales que pueden en algunos casos obligar a mantener un mínimo de fuerza humana de trabajo, entrenamiento de técnicos locales, pago de salarios mínimos, cláusulas de ascenso, etc., etc.; el número de personal extranjero admitido, requisitos para usar personal, local o materiales locales, informes que deberán suministrarse, etc.

Octavo. Otro punto que deberá examinar, que también es de suma importancia, concierne a los ingresos por parte del Estado, o sea las regalías, los impuestos, etc. Claro que habrá impuestos sobre los ingresos generales, impuestos sobre empresas, etc.; deberá ver su tipo y lo oneroso que van a ser esos gravámenes (impuestos a la extensión superficial del lote, a la producción, seguro social, obligaciones laborales, a la importación de maquinaria en su caso, a la transportación y a la exportación del producto); la posibilidad de un subsidio total o parcial sobre algunos tipos de impuestos,

o de todos, por un período específico, y por un acuerdo o convenio especial, luego las regalías o rentas que deberá pagar si es que se pueden ajustar o negociar, si son fijas; si dependen de la cantidad y/o del precio del producto; si se pagan en especie o en efectivo, pagando una suma global sobre la cual se van cargando las regalías, rentas o impuestos. Se pueden manejar tanto la amortización, como la depreciación y el tipo de crédito que se le dará a los impuestos extranjeros.

Noveno. Por último, el interesado deberá fijarse en cuestiones o en aspectos de tipo internacional. Aquí caben pues controles de cambio, tasas de cambio, efecto de las devaluaciones, derechos a repatriar capital, utilidades, equipo, tratos entre los gobiernos, convenios de "La Nación más favorecida", impuestos de importación y exportación; inclusive acuerdos bilaterales o multilaterales, reciprocidad, la posible protección de los derechos del concesionario extranjero a través de la vía diplomática; aquí se puede mencionar la cláusula Calvo en México o su equivalente en el extranjero, tan conocida en nuestros medios. Esta cláusula obliga al concesionario a renunciar a cualquier protección por parte de su gobierno, pero no puede obligar al gobierno extranjero, en su capacidad soberana.

2) Los Principales Riesgos.

Los riesgos principales a los cuales se enfrenta este inversionista son los siguientes:

- 1.- Un mercado mundial de metales poco estable, y las fluctuaciones a que estén sujetas sus cotizaciones.
- 2.- Las inversiones en todos los renglones son muy elevadas.
- 3.- La ley minera nunca es constante, ni aún cuando se pueda promediar, subsistiendo el riesgo de que las exploraciones realizadas no se traduzcan en las reservas necesarias.

4.- Por su localización siempre requerirán las unidades mineras para subsistir de toda la creación de una infraestructura indispensable.

Por estos motivos y muchos otros, el inversionista en la minería, en muchas ocasiones, se encuentra ahuyentado y deben de ofrecérsele las mayores ventajas posibles para poderle asegurar a su inversión un rendimiento atractivo.

La minería involucra ciertos riesgos iniciales; estos riesgos se traducen en la inversión de un capital de riesgo, o sea, de una inversión inicial en exploraciones preliminares muy fuerte, que deberá gozar de algún tipo de protección.

El empresario sostiene que la discrecionalidad en los convenios y subsidios fiscales, no representa una base suficientemente firme para el desarrollo y la estabilidad de las empresas. Los numerosos gravámenes que lo agobian elevan innecesariamente sus costos administrativos por el manejo de los muchos conceptos que representa. El alto grado de riesgo de la industria requiere un alto nivel de utilidades para estimularla suficientemente; y este actual régimen fiscal no provee los elementos necesarios para ésto. Además, la carga impositiva debería de gravar preferentemente las utilidades obtenidas, y no los ingresos brutos, con el propósito de que se estimule la inversión y la obtención de un rendimiento adecuado.

Por otro lado, para un negocio minero ya establecido resulta difícil encontrar, por el volumen que representa y su carácter aleatorio, los financiamientos adecuados en México.

Inconvenientes del Sistema de Subsidios.- El más obvio y el que más salta primero a la vista viene a ser el hecho de que los subsidios quedan sujetos a la discreción y criterio de los funcionarios que los manejan. En relación con ésto, los particulares alegan que la discrecionalidad que impera para la celebración de un convenio, ligada a la falta de recursos legales en caso de desacuerdo, junto con la fijación de un plazo limitado para su

vigencia suscitan en el inversionista la incertidumbre sobre la situación a la cual se enfrentará cuando termine dicho plazo. Debemos de tomar en cuenta, también, que la inversión en la minería es cuantiosa y sobre todo, de lenta recuperación, con un elevado capital de riesgo; por lo cual, uno de los factores determinantes en la expansión de dicha actividad debe ser precisamente la confianza en la política estable por parte del gobierno en materia fiscal, y los convenios en esta situación no vienen a ser más que un alivio a corto plazo, ya que cada año o cada dos años deben de renovarse.

Otro problema grave de la minería es el escaso crédito que recibe. Cabe mencionar a este respecto que durante el período de 1942 a 1962, esta actividad sólo recibió el .22% del total de los créditos concedidos por el sistema bancario. Una de las soluciones factibles, además absolutamente necesaria para poder realizar este reajuste fiscal sobre la minería, sería obviamente, no la reducción en el monto de los impuestos, sino un cambio en su estructura y en su utilización, tal como lo explicaremos en las conclusiones. Podría, por ejemplo, centralizarse la exportación de los cuatro productos principales, minero metalúrgico; cobre, plata, zinc y plomo, en una empresa con participación, tanto del gobierno como de las empresas mineras: Participación por parte del gobierno en forma de asesoramiento, exclusivamente, y por parte de las empresas mineras en forma de capital, con una representación de la pequeña minería.

5.2 Su participación en la solución de la crisis económica por la que atraviesa el país.

El Plan Nacional de Desarrollo plantea asimismo la estrategia económica y social que conduce las acciones de la sociedad mexicana hacia la superación de la crisis, y orienta a realizar los cambios estructurales y la reordenación profunda de la economía.

En este sentido de orientación fundamental, el Programa de la Minería se aboca a definir las directrices que permitan transformar la posibilidad de crecimiento del sector, en una mayor contribución real al desarrollo general.

La articulación que se propone entre minería e industria, atiende a los propósitos nacionales de independencia, crecimiento y cambio estructural, a través de la integración de un aparato productivo con mayor capacidad de respuesta a las necesidades básicas de la población y más eficientemente vinculado con las relaciones del comercio internacional.

Por una parte, la minería abastecerá en términos crecientes al sector industrial, al diversificar su producción, incrementarla al ritmo que requiere la evolución de la economía en su conjunto y elevar el valor agregado a los productos, que ahora se exportan sin suficiente grado de transformación para volver a importarse ya elaborados. Por otra parte, la industria nacional podrá cubrir en mayores proporciones las necesidades de bienes de capital e insumos de las empresas minero-metalúrgicas.

Este vínculo constituye la base para estructurar un sector externo más sólido, al elevar el grado de transformación de las exportaciones minero-metalúrgicas y reducir su vulnerabilidad, en un mercado en el que los términos de intercambio para las materias primas minerales muestran tendencias desfavorables, a la vez que se integra mejor el aparato productivo y se reduce la dependencia externa y la salida de divisas por bienes de capital e insumos.

Como factor de apoyo para sostener y reactivar el mercado interno nacional, se busca desarrollar un sector minero-metalúrgico que a la vez que exporte en condiciones de competitividad en los mercados internacionales, sea capaz de sustituir eficientemente las importaciones.

Se pretende con ello que el uso integral de los recursos minerales, sobre bases de productividad y eficiencia permita reforzar la capacidad de empleo de la economía nacional, así como su aptitud para responder a las necesidades sociales y generar divisas.

En el ámbito regional se propone que la minería apoye un desarrollo más equilibrado y a la reordenación de la actividad económica en el territorio nacional, a través del mayor impulso a las zonas con potencial minero y de su mejor integración con actividades conexas, que multipliquen a nivel regional los beneficios económicos derivados de la explotación de yacimientos minerales.

C O N C L U S I O N E S

Mientras se permita a la iniciativa privada la exploración del subsuelo, es necesario otorgarle la protección que le permita llevar a cabo una explotación más eficiente y económica y que a la vez reporte beneficios para la nación.

Las normas jurídicas deben crear certidumbre tanto en relación a la protección de la riqueza nacional como en su capacidad para estimular el desarrollo de esa riqueza, para que se pueda:

- 1a. Preservar la continuidad de operación de las empresas existentes conservando su capacidad productiva y de empleo, para evitar los estados de quiebra.
- 2a. Continuar los proyectos en ejecución que se consideran relevantes para la consolidación del sector y de apoyo a otras ramas de la economía.
- 3a. Impulsar los pequeños y medianos proyectos de rápida maduración, para ampliar la mano de obra.
- 4a. Apoyar el saneamiento financiero de las empresas, para lograr su máxima productividad.
- 5a. Promover la sustitución de importaciones vía el aprovechamiento de la planta industrial existente para la fabricación de piezas y refacciones, y evitar la fuga de divisas.
- 6a. Debe existir una legalización minera actualizada ya que nuestro país es eminentemente minero y debemos participar en el productivo mundo de los productos terminados, que tiene como base un sin fin de minerales con que cuenta la República Mexicana.

BIBLIOGRAFIA

M. de Navarrete Ifigenia Dra.

"Los Incentivos Fiscales y el Desarrollo Económico de México"
U.N.A.M.

González Reyna, Jenaro

"Riqueza Minera y Yacimientos Minerales de México" Monografías
Industriales del Banco de México

Humboldt, Alenjandro.

"Ensayo Político sobre el Reino de la Nueva España"
Editorial Porrúa
México, 1966.

Tena Ramírez, Felipe.

"Leyes Fundamentales de México 1808-1978"
Editorial Porrúa, S.A.
México, 1978.

Morineau, Oscar.

"Los Derechos Reales y el Subsuelo en México"
Fondo de Cultura Económica
México, 1948.

León Portilla, Miguel .

Gurría Lacroix, Jorge.

Moreno, Roberto.

Madero Bracho, Enrique.

"La Minería en México"

U.N.A.M.

Instituto de Investigaciones Históricas

Vázquez del Mercado, Alberto

"Concesión Minera y Derechos Reales"
Porrúa Hnos. y Cía.
México, 1946.

Bargallo, Modesto.

"La Minería y la Metalurgia en la América Española Durante la
Epoca Colonial"
Fondo de Cultura Económica
México, 1955.

List Arzudide, Germán.

"Apuntes Históricos sobre la Minería en México"

S.E.P. México, 1970

Diario Oficial del 17 de agosto de 1984.

Prieto, Carlos .
"La Minería en el Nuevo Mundo"
Revista de Occidente
Madrid, 1969.

Ramírez, Santiago.
"Noticia Histórica de la Riqueza Minera en México"
Oficina Tipográfica de la Secretaría de Fomento
México, 1884.

M. Díez, Manuel.
"Derecho Administrativo"
Bibliografía Omiba
Buenos Aires, Argentina, 1967.

Becerra, María.
"Derecho Minero de México"
Editorial Limusa Wiley, S.A.
México, 1963.

Fraga, Gabino.
"Derecho Administrativo"
Editorial Porrúa, S.A.
México, 1978.

Guzmán de Alba, Luis.
"Reservas Mineras Nacionales"
Tesis Profesional
U.N.A.M. 1958.

Campillo Sainz, José
"Reservas Mineras Nacionales"
México, 1960.

LEGISLACION CONSULTADA

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
(D.O.F. 5 de diciembre de 1917)

LEY DE IMPUESTOS Y FOMENTO A LA MINERIA.
(D.O.F. 30 de diciembre de 1977)

LEY REGLAMENTARIA DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL
EN MATERIA MINERA.
(D.O.F. 22 de diciembre de 1975)

ACUERDO QUE ESTABLECE ESTIMULOS FISCALES PARA FOMENTAR
LA INVERSION Y EL EMPLEO EN LA ACTIVIDAD MINERO-METALURGICA
(D.O.F. 4 de enero de 1982)

REGLAMENTO DE LA SECRETARIA DE ENERGIA, MINAS E INDUSTRIA
PARAESTATAL
(D.O.F. 23 de agosto de 1985)

LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES
(D.O.F. 8 de enero de 1982)