

94  
29



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

“ANALISIS JURIDICO DE LA LEY  
MINERA Y SU REGLAMENTO”

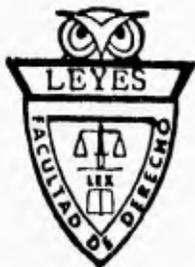
**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

**LICENCIADO EN DERECHO**

**P R E S E N T A :**

**C. ELOISA JOSEFINA CASTANEDA SALAS**



DIRECTORA DE TESIS:  
LIC. ADRIANA DÍAZ DE LA CUEVA



MEXICO, D. F.

1996



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 esta 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.



FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

UNIVERSIDAD NACIONAL  
AVENIDA DE  
MEXICO

Ciudad Universitaria, D.F., a 17 de enero de 1996

DR. MÁXIMO CARVAJAL CONTRERAS  
Director de la Facultad de Derecho  
P r e s e n t e

La pasante de esta Facultad ELOISA JOSEFINA CASTANEDA SALAS, ha elaborado la tesis denominada "ANÁLISIS JURÍDICO DE LA LEY MINERA Y SU REGLAMENTO", bajo la dirección de la Licenciada Adriana Díaz de la Cueva, la cual a juicio del suscrito cumple con los requisitos reglamentarios del caso.

En tal virtud consideramos que está en aptitud dicha tesis, de ser sometida a la aprobación de los señores profesores que integren el jurado de su examen profesional.

Ruego a usted ordenar lo conducente para que se continúen los trámites inherentes para que dicha pasante presente el examen profesional correspondiente, en caso de no existir inconveniente para ello.

Reitero a usted las seguridades de mi consideración y respeto.

"POR MI RAZA HABLARA EL ESPÍRITU"  
El Director del Seminario

PEDRO NOGUERÓN CONSUEGRA  
LICENCIADO EN DERECHO



c.c.p. - Lic. Adriana Díaz de la Cueva - Presente. -

**A mi Madre: Eloisa Salas Vázquez de Castañeda**

Gracias por la vida, por tu maravilloso ejemplo, por tu infinita bondad, por tu apoyo desmedido, por la inquebrantable fe que te caracteriza y que hizo posible culminar en este acontecimiento que con todo mi cariño y admiración te brindo.

**A mi Padre: Mario A. Castañeda Jaramillo**

Gracias por tu ejemplo en todos aquellos valores que han constituido el cimiento de mi formación como profesionista y ser humano de los cuales eres el modelo a seguir.

**A mi esposo: Marco Antonio**

Con todo mi amor recibe este reconocimiento a la cotidiana lucha y entrega a tan sacrificada labor que realizas con tan uncioso empeño, gracias por creer y tener confianza en mí. Te Amo.

**A mis hijas: Eloisa Ximena y Erendira.**

Principal razón de mi existencia. Les agradezco infinitamente su cariño y comprensión en todo este tiempo y por todos aquellos momentos de alegría, orgullo y satisfacción motivo por el cual realicé este tan anhelado sueño.

**A Rosalio**

Los agradecimientos sobran, en la amistad no existen lazos ni condiciones especiales que la soporten, tampoco categorías, se mantiene y alimenta con valores de lealtad, fraternidad otorgada, quizá no merecida. Permíteme agradecerte el respeto que profesas a los miembros de mi familia, tu increíble paciencia, tu exacerbada exigencia y más que todo por compartir desinteresadamente tu vasta experiencia jurídica.

**A mi hermana Alejandra:**

Por brindarme un ejemplo más de valor y amor a la vida, ante la adversidad vencida de tan temible enfermedad. Con todo mi cariño, gracias.

**A mis hermanos Mario, Marco Antonio y Humberto:**

Gracias por su buen humor, su respeto y cariño, por todos aquellos momentos de tristeza y alegría que juntos hemos compartido. Deseo que este trabajo les impulse a seguir adelante cumpliendo todas sus metas y objetivos.

**A mis abuelos Don Tomás y Doña Teresita**

A quienes agradezco infinitamente su presencia en mi vida pues cada momento a su lado fue como protagonizar un cuento de hadas.

**A Paty Villalobos**

Un agradecimiento muy especial por recibir siempre de ti conocimiento como maestra, experiencia como mujer y gran ejemplo como profesionista.

**A mis asesores. Lic. Adriana Díaz de la Cueva y Lic. Cuauhtémoc López Sánchez.**

Gracias por su tiempo, su interés, y su apoyo.

**A todos mis demás familiares y amigos por la suerte de contar siempre con su valiosa compañía.**

## Índice

### Introducción

Capítulo I. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA MINERÍA EN MÉXICO	1
1.1 La minería desde la época virreinal hasta antes del porfiriato	2
1.2 El porfiriato y la Revolución Mexicana	11
1.3 Intervención del Estado en el desarrollo de la minería nacional	12
1.4 Consecuencias de la Revolución Mexicana en la economía minera	20
1.5 El cardenismo y la Segunda Guerra Mundial ( 1932 - 1945 )	25
1.6 México moderno	33
Capítulo II LOS RECURSOS MINEROS COMO RECURSOS NATURALES	42
2.1 Concepto de recursos minerales	42
2.2 Naturaleza de los recursos minerales	44
2.3 Métodos de clasificación	44
2.4 Concepto de agotamiento	47
2.5 Clasificación de las reservas geológicas	48
2.6 Nociones sobre las etapas de la actividad minera	49
Capítulo III LA SITUACIÓN ACTUAL DE LA MINERÍA EN MÉXICO	59
3.1 La importancia de la actividad minera en la economía nacional	59
3.2 Situación actual del sector minero	61
3.2.1 Las perspectivas a partir de la nueva ley minera	66
3.2.2 La SECOFI	67
3.3 La clasificación de las empresas mineras	67
3.3.1 La denominada "pequeña minería " y su situación particular	70
3.3.2 La denominada "gran minería" y su situación particular	75
3.4 Las perspectivas de la minería	76
3.4.1 El Tratado de Libre Comercio	81
Capítulo IV FUNDAMENTO JURÍDICO DE LA ACTIVIDAD MINERA	83
4.1 La jerarquización normativa en el Derecho mexicano	83
4.2 La concepción del Estado y la propiedad	88
4.2.1 La concepción de la propiedad en el Derecho mexicano	89
4.2.1.1 Sobre el concepto de modalidad	93

4.2.2 Concepto de Nación y Estado utilizado en la Constitución	95
Capítulo V LA CONCESIÓN MINERA	100
5.1 El concepto genérico de la concesión	100
5.2 Teorías	101
5.3 Relación entre concesión y propiedad	102
5.4 Bases constitucionales de la concesión	103
5.5 Tipos de concesión	104
5.6 Los elementos de la concesión minera	105
5.7 Reversión	112
5.8 Revocación y Rescate	113
5.8.1 Diferencias entre reversión, rescate y revocación	114
5.9 Procedimiento para otorgar la concesión	115
5.10 extinción de la concesión	115
Capítulo VI TEORÍA GENERAL DEL PROCESO	117
6.1 Proceso y Procedimiento	119
6.2 Procedimiento Administrativo	121
6.3 La concesión minera como un procedimiento administrativo	123
Capítulo VII LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES EN EL OTORGAMIENTO DE CONCESIONES MINERAS	128
7.1 Las Garantías Individuales	130
7.2 Afirmativa y Negativa Ficta	136
7.3 Artículo 14 Constitucional ( garantía de audiencia )	140
7.4 Artículo 16 Constitucional ( garantía de legalidad )	142
7.5 Aplicación de las garantías, en el procedimiento de otorgamiento de la concesión minera	144
7.6 Recursos previstos en la Ley Minera	147
7.7 Nueva Ley Federal de Procedimiento Administrativo	149
Conclusiones	

## INTRODUCCIÓN

Durante mucho tiempo se ha considerado que la minería como una fuente de expansión económica directa, que ha contribuido siempre al desarrollo de México, ya sea a través de la exportación de minerales (con la correspondiente generación de divisas), o con la construcción de infraestructura y generación de empleos hacia el interior de la economía nacional.

Actualmente la situación de la minería, al igual que otros sectores de la economía del país, es crítica, entre otros problemas tiene la competencia extranjera, la rápida obsolescencia de las tecnologías que se aplican, el retraso en algunas regiones y la falta de recursos para la exploración.

Ante esta situación, me surgió el interés por conocer cuáles eran las causas inmediatas y mediatas y poder proponer soluciones, sobre todo en el ámbito jurídico, que pudieran coadyuvar para el impulso del sector.

Elegí el ámbito jurídico, porque una de las más frecuentes quejas de los miembros del sector minero es la deficiente reglamentación jurídica, el exceso de cargas fiscales, la falta de financiamiento gubernamental y el exceso de trámites burocráticos y su tardanza.

Las posibles soluciones, que han expresado los miembros del propio sector minero, chocan con los intereses del sector, que se ha polarizado en la "gran" minería (integrada por empresas fuertes, apoyadas con alto porcentaje de inversiones extranjeras, que tienen tecnología de punta y pugnan por una política neoliberal sin restricciones estatales) y la pequeña minería (integrada por nacionales que tienen micro o pequeñas empresas, con tecnología precaria y rudimentaria, y que demandan una política intervencionista del Estado, que les asegure apoyo económico para su actividad).

Aunado a lo anterior están la crisis económica nacional, la situación mundial de fuerte competencia entre los países productores y exportadores de materia prima y la depresión de los precios de mineral.

Las posiciones de los dos grupos del sector minero, la gran y la pequeña minería (no hay empresas medianas), tienen su origen en la historia y en el papel que ha desempeñado el Estado frente a la economía: ya sea dejando en manos de particulares la actividad, con una reglamentación débil que permita la inversión extranjera, o interviniendo directamente en la actividad, con restricciones y apoyos a las empresas. Ambas tendencias se pueden ubicar en la historia.

Las afirmaciones acerca de la importancia del sector minero, y la necesidad de favorecer su desarrollo motivó un pequeño estudio histórico, a partir del cual se desmintió la mayoría de los mitos que hay en el sector. La minería significó una parte importante de la economía de la Nueva España, pero nunca favoreció a los habitantes, ni promovió el desarrollo de la infraestructura. Posteriormente, en una de las llamadas "etapas doradas" de la actividad: el porfiriato, la intervención directa de los capitales extranjeros tampoco sirvió para desarrollar al país, ya que toda la infraestructura se construyó con el fin de exportar el mineral en bruto hacia los Estados Unidos (la red ferroviaria iba solamente de sur a norte). Otra etapa significativa, la de la "mexicanización de la minería", tampoco cumplió con las expectativas de desarrollo debido a la corrupción que hubo en el sector: a través de prestanombres la inversión extranjera directa se convirtió en deuda externa.

¿Cómo puede favorecer entonces la legislación al desarrollo de la actividad minera? La actual legislación en lo político-económico tiene un alto contenido "neoliberal", permite la inversión extranjera, abrevia trámites y términos (permite incluso la afirmativa ficta en algunos trámites). Técnicamente está bien estructurada, está fundamentada en la Constitución (artículo 27), cumple con la estructura jerárquica que previene nuestro marco normativo y remite sistemáticamente a la Ley y a sus reglamentos.

Así mismo, en los procedimientos previstos por la Ley Minera y su reglamento se respetan los principios de petición, audiencia y legalidad previstos por nuestra Constitución (los cuales son la parte esencial de un Estado de Derecho).

El ámbito legislativo es pues correcto, aunque perfectible. De opiniones reunidas de miembros del sector, en la actualidad los procedimientos, trámites y tiempos son menores que en otros sectores del país, y términos generales favorecen a los peticionarios.

## 1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA MINERÍA EN MÉXICO

El propósito de incluir en esta tesis un capítulo dedicado a la historia de la minería, es para probar la vinculación tan estrecha que existe entre las condiciones en las cuales se fue desarrollando, a través de la historia nacional, esta actividad, con las condiciones que guarda actualmente la minería.

Aclaro que las etapas en las cuales divido los incisos no coinciden con las etapas de nuestra historia oficial, sino que corresponden a los momentos que constituyeron parteaguas dentro de la industria minera nacional.

Como analizaré con mayor profundidad en el próximo capítulo, la minería en México\* tiene como rasgos principales los siguientes:

- a) Que se encuentra actualmente en una situación económica "deprimida", es decir su peso dentro de la economía nacional no es el que por los recursos naturales existentes, el que debería corresponderle; lo cual ocasiona que diversos procesos productivos que dependen de la existencia de materia prima de origen mineral, sea metálico o no metálico, no alcancen un pleno desarrollo en virtud de que la actividad minera está rezagado respecto de las necesidades que demanda la economía nacional;
- b) Concretamente en el renglón de la protección del ambiente, aprovechamiento racional de los recursos, preservación y/o restauración del entorno, es determinante la situación anterior, dado que en estos momentos el interés se centra en el

---

\* No la califico como "nacional", porque ha existido en la mayoría del tiempo una dependencia o una injerencia por parte de particulares, empresas o gobiernos extranjeros, que harían dudar del calificativo de "nacional" en virtud de que se han aprovechado de las bondades y facilidades que han otorgado los diferentes gobiernos, sea cualquiera su índole: liberales o conservadores, "revolucionarios" o "reaccionarios", o de derecha)

desarrollo de tan importante sector productivo, más que en cuidar los aspectos ecológicos.

Regresando a la situación económica puedo señalar que entre los factores que encontré y que inciden en la economía minera están:

- a) La falta de apoyo gubernamental, que se traduce en falta de insumos económicos y exceso de cargas fiscales, lo anterior en el plano estricto de la economía;
- b) En el plano jurídico-formal, un exceso de reglamentación de la actividad minera;
- c) Un factor determinante en la situación minera, es la tecnología, la cual provoca la existencia de dos polos contrarios, el primero constituido por la gran minería, que se puede caracterizar por empresas que cuentan con gran capital, personal capacitado, producción mas o menos eficiente y tecnología de punta; en el otro extremo encontramos a la pequeña minería, la cual está formada por particulares, que en su mayoría tienen conocimientos tradicionales respecto de la explotación minera, la mayoría de las veces de origen empírico, por lo cual su producción es deficiente y su equipo rudimentario.

Todas estas condiciones son derivadas de nuestra propia historia como lo demuestro a continuación..

## **1.1 LA MINERÍA DESDE LA ÉPOCA VIRREINAL HASTA ANTES DEL PORFIRIATO.**

*"Cortés le preguntó si Moctezuma tenía oro. Y como respondió que sí, envírnme; dice, de ellos, pues tenemos yo y mis compañeros mal del corazón, enfermedad que sana con ella."*

*Francisco López de Gomara*

A través de la historia de nuestro México, la riqueza de sus entrañas, en cuanto a recurso minerales se refiere, ha representado un sector fundamental y protagónico en cada escenario histórico y aún en nuestros días. Dicha actividad se remonta a la época

prehispánica, donde ya se utilizaban algunos metales con fines ornamentales y bélicos; sin embargo, fue hasta la llegada de los españoles cuando la minería se convierte en una auténtica actividad industrial.

Datos históricos nos revelan que a la llegada de aquellos visitantes a los dominios mexicas, le solicitaron al gobernante sus tesoros y después de repartírselos descubrieron que no había oro ni plata, es decir, no había mucho que ofrecer en metales preciosos (interés principal que motivaba las empresas de colonización y conquista de los españoles), tal y como lo manifiesta Bernal Díaz del Castillo:

"como veíamos que en los pueblos a la redonda de México no tenían oro, ni minas, ni algodón, sino mucho maíz y magueyales. de donde sacaban el vino, a esta causa la teníamos por tierra pobre, y nos fuimos a otras provincias poblar."<sup>1</sup>

La riqueza de la llamada región mesoamericana no consistía en metales, la minería entendida como una explotación a gran escala no existía, el campesinado constituía gracias a la fuerza de trabajo y energía personal la riqueza y la cultura de dicha zona, trabajo que se efectuaba sin rueda ni bestias de tiro. La poca importancia que tenía en ese tiempo la actividad minera, se puede inferir de la base de la economía mexicana al respecto comenta Borah y Cook:

"El trabajo proporcionaba tanto la riqueza como el poder; el tributo en gran parte se pagaba con servicios personales y la propiedad de la tierra generalmente comprendía el derecho de hacer trabajar a los campesinos. La producción que no se consumía era entregada a los caciques locales, a los templos y a la triple alianza que había creado el imperio."<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> BRADING, D. A., *Mineros y comerciantes en el México Borbónico (1763-1810)*, (trad. Roberto Gómez Ciriza), México, Fondo de Cultura Económica, 1983, p. 15.

<sup>2</sup> *Ibíd.* 16

Aunque la principal motivación de los conquistadores españoles era el hacerse de una fortuna rápidamente, mediante el despojo, primero, y la explotación -después- de los minerales que contenían metales preciosos, no despreciaron la organización económica que le había funcionado a los mexicas y organizan las "encomiendas".

Después de la conquista, y una vez que los españoles se dieron cuenta de que el esfuerzo empleado en la misma no justificaba sus propias expectativas, se dedicaron a otras actividades, sin dejar de lado su afán por encontrar metales preciosos, así importaron ganado de Europa y se apoderaron de tierras para cultivar el trigo; Brading señala que Cortés, que fue el mayor encomendero, se lanzó a la búsqueda de perlas en el Golfo de California, inició el comercio con el Perú y la explotación de placeres en el sur y abrió las primeras minas de plata en Taxco<sup>3</sup>. Así en todas sus empresas ni él ni los demás encomenderos tuvieron empacho en obligar a sus tributarios indígenas a trabajar sin compensación, resultando pues, dicha explotación la cimentación de la economía europea que comenzaba a establecerse en la Nueva España, que beneficiaría las actividades económicas de los españoles. Brading remite a Gibson al respecto:

"... muchos encomenderos habían tratado cruelmente a los indígenas que tenían a su cargo, sobre los cuales, contradiciendo los términos de las concesiones otorgadas ejercían una actividad casi absoluta."<sup>4</sup>

Lo anterior va a constituir un precedente fundamental en el desarrollo de este sector industrial, el cual heredará condiciones con pequeñas variantes hasta nuestros días.

Los trabajos forzados trajeron como consecuencia una importante baja en la población indígena, según el dato proporcionado por Sherburne:

"... varias causas distintas tuvo esta catástrofe demográfica. En primer lugar, ya desde antes de la conquista, la densidad de la población había reducido a la

---

<sup>3</sup> *Ibid.* p. 17.

<sup>4</sup> *Idem.*

sociedad indígena casi a una economía de subsistencia, dos grandes hambres ocurridas en 1454-7 y 1504-6, ocasionado la muerte de miles de gentes.”<sup>5</sup>

Esta visión que considera un poco estrecha aunque es aceptada parcialmente por Brading, quien señala que la mortandad indígena se acrecentó cuando los conquistadores exigieron un esfuerzo físico a los indígenas, mayor que su capacidad de trabajo, esta anotación es ampliada por el propio Brading al mencionar el factor tan importante como las enfermedades que trajeron los españoles, a las cuales no eran inmunes los naturales de esta región.<sup>6</sup>

Más que la llegada al límite de la capacidad de alimentación, considero que el factor más relevante, fueron las nuevas enfermedades y el impacto psicológico que provocó en un pueblo tan profundamente religioso, el hecho de ver morir a casi la tercera parte de sus integrantes, por causas desconocidas para ellos.

Dicha mortandad tuvo efectos inmediatos en la economía, la reducción continua de la fuerza de trabajo indígena, modificó el carácter de la conquista española, los encomenderos, al agotarse los productores de sus ingresos perdieron su posición social y se vieron obligados a participar en la producción agropecuaria, para obtener las cantidades necesarias de alimentos y vestidos para la población urbana de la colonia. Forma ésta última que preferían los españoles para asentarse en los nuevos territorios (villas urbanas alrededor de los cuales había campos de cultivo).

La explotación agrícola y posteriormente la ganadera, aunada a la baja de la población indígena, ocasionó que los españoles se apropiaran de las tierras de aquéllos, incluso después los pastizales fueron empujados a las tierras de cultivo que trabajaban los indígenas. Como los indígenas todavía eran necesarios para el trabajo en el campo, la Corona estableció un sistema de reclutamiento forzoso de trabajadores con el fin de proporcionar mano de obra para las haciendas, y la construcción de obras civiles y

---

<sup>5</sup> Idem.

<sup>6</sup> cfr. al respecto la obra precedente, p. 18)

religiosas, tales como caminos e iglesias, y para el trabajo concreto en las minas del altiplano. Esta situación de trabajos forzosos provocó también la emigración de muchos pobladores indígenas hacia el norte del país, donde algunos también trabajaron en las minas pero en distintas condiciones <sup>6</sup>

La fase de trabajos forzados termina legalmente con la promulgación de las nuevas leyes en 1542, momento en el cual, según Brading se modifica también la política de la colonia respecto de los tributos: el cual debería ser pagado en especie o en efectivo, pero nunca en trabajo "...así los encomenderos perdieron contacto con los indígenas, quienes se convirtieron en una clase rentista cuyos ingresos iban en descenso." <sup>7</sup>

En esta época la Nueva España dependía de la metrópoli para el abastecimiento de hierro, armas y acero para herramientas, vino, papel y textiles (para las clases acomodadas). Con el fin de equilibrar la balanza de pagos se exportaron metales preciosos provenientes, primero de la "oportuna confiscación del tesoro azteca" y después por la escasa producción de los placeres de oro y finalmente por la producción de plata en gran escala.<sup>8</sup>

Al respecto comenta Margarita Baena:

"El descubrimiento de yacimientos argentíferos en el norte y centro del territorio, determinaron la creación de un sistema de producción acorde con una organización laboral específica, además de toda una estructura de caminos, de asentamientos humanos y de una organización social en torno de la actividad minera.

"La riqueza minera de la Nueva España; respondió con creces a las expectativas imperiales de la Corona Española. La Nueva España por su condición de colonia poco se benefició de su producción de plata y paradójicamente la metrópoli tampoco. La plata mexicana, fue empleada por

---

<sup>6</sup> *Ibid.* pp 19 y 20.

<sup>7</sup> *Ibid.* p. 17

<sup>8</sup> *Ibid.* 22.

España para financiar sus guerras en Europa, así como en la compra de textiles y productos manufacturados provenientes de Inglaterra, Francia, Italia y Holanda.”<sup>9</sup>

La política económica que dominaba en ese tiempo a España, era el llamado mercantilismo primario o "bullonismo", consistente en un afán de acumulación de metales preciosos, impedir a toda costa su salida y su circulación como mercancía, etapa que no pudo superar jamás la Corona Española. Además, España, después de la guerra de "reconquista" emprendida en contra de los moros, expulsó, por razones religiosas a la simiente de su propia y futura industrialización: los artesanos de origen judío y árabe.

La minería se desarrolló principalmente en el norte del país, las condiciones de trabajo eran muy distintas a las del altiplano, ya que los trabajadores indígenas, en lugar de ser forzados a trabajar, eran libres y recibían un salario, además de que obtenían una participación del mineral que extraían, lo cual unido al hecho de que los trabajadores negros que fueron traídos para el trabajo en las minas, demostraron no tener mucha resistencia para el trabajo en la profundidad, según lo afirma Alonso de la Mora y Escobar, resultó muy atractivo el trabajo, en el norte del país, para los mineros de procedencia indígena. Los más emprendedores, según el autor que se citó, pudieron asociarse con los españoles, mestizos, mulatos y negros, ya que el producto se repartía al final mediante porcentajes que se determinaban en cada mina, además de su sueldo normal.

Consecuentemente en las minas del altiplano, la pérdida de indígenas que laboraban en las minas, tuvo su causa en los sistemas de explotación organizados por la corona Española, quien no debió utilizar técnicas muy avanzadas, tales las empleadas en los estados alemanes. Técnicas que implicaban costos mayores, además de que quienes arriesgaban la vida no eran compatriotas.

---

<sup>9</sup> BAHENA, Margarita: "Pasado y presente de la minería mexicana", en: EL Financiero, (periódico), 22 de febrero de 1993, Número 2898, año XI, Sección: Dinero, inversiones y mercados, p. 37A.

Para conocer sobre las condiciones citaré brevemente lo que algunos investigadores de la minería han expresado.

La producción minera en México estaba organizada en tres fases:

La primera es la extracción de la tierra del mineral que contenía la plata;

La segunda, el beneficio, o sea la separación de la plata del metal básico, y

La tercera la conversión final de la plata en moneda.

A su vez, la estructura de producción se definía tanto por las técnicas empleadas, como por los reglamentos y exigencias fiscales de la corona de España.<sup>10</sup>

Durante este periodo surge lo que podríamos denominar como el antecedente de la figura administrativa de la concesión:

"Ya en el siglo XVIII se acostumbraba dividir a una mina en veinticuatro participaciones, pero la propiedad dependía de la explotación efectiva, porque la corona siempre consideró a todos los metales preciosos como de su "real" propiedad, concediendo sólo los derechos de la explotación. Todos los mineros tenían que hacer sus denuncias en la real Hacienda más cercana. Si no tenían por lo menos cuatro trabajadores en el lugar durante un periodo de más de cuatro meses consecutivos, perdían la propiedad. Cualquier recién llegado quedaba entonces libre de abrir otra vez la mina" <sup>11</sup>

Aclarando un poco el deficiente lenguaje jurídico del autor, la propietaria de las minas (tal y como lo es actualmente la Nación respecto del suelo y subsuelo), era la Corona Española, y ésta, en su atribución soberana, le otorgaba a los particulares el derecho para explotar los minerales.

Las técnicas más comunes entonces y de acuerdo a recopilaciones consistían en la explotación mediante un tiro perpendicular perforado directamente desde la superficie hasta la veta. Ciertamente es, que en los primeros años y en algunas regiones, especialmente en

<sup>10</sup> *Ibid.* p. 182.

<sup>11</sup> *Ibid.* p. 183.

Chihuahua, estos tiros eran poco más que hoyos en la tierra, pero durante el siglo XVIII la minería profunda se convierte en la regla general.<sup>12</sup>

Abundando un poco en lo relativo a las técnicas de explotación, el Barón de Humboldt comentaba:

"... para extraer el mineral de la veta, los mineros empleaban un zapapico de hierro, pesado y poco manejable, que era un instrumento casi idéntico al que los mineros alemanes introdujeron en el siglo XVI".<sup>13</sup>

Dichos instrumentos eran confeccionados en el país, a partir de las barras de hierro que se importaban de España, incluso existían fraguas en algunas de las minas para afilarlos. Para transportar el mineral del interior de la mina hacia el exterior, en el caso de las minas "menos profundas" (hasta de cien varas) se hacía en las espaldas de los cargadores llamados "tenateros", quienes tenían que soportar en sus hombros, pesos que fluctuaban entre 159 y 330 libras, trepando a gatas por los túneles y subiendo por angostas escalerillas hasta el tiro.\* A medida que se hicieron más profundas las minas, y ya en el siglo XVIII, se emplearon malacates tirados por caballos o mulas.<sup>14</sup>

Otra de las características actuales de la pequeña minería, y que al parecer proviene de tales fechas, es la herencia de la actividad minera, en la colonia existían familias e incluso tribus enteras de indígenas, que se trasladaban de un lugar a otro, atraídos por las épocas de bonanza.

Los indígenas de las comunidades del altiplano, más acostumbrados al trabajo en el campo, rehufan del encierro de las minas, en particular si era forzoso, el cual había sido

---

<sup>12</sup> *Ibid.* p. 186.

<sup>13</sup> *Ibid.* p. 184.

\* (Brading cita el comentario de Gemelli Carreri, quien realizó la ascensión por una de dichas escaleras de mano, sin llevar carga alguna y señaló que esa "había sido la experiencia más aterradora de su vida).

<sup>14</sup> *Ibid.* pp. 184-185.

expresa y legalmente prohibido por la Corona, pero persistió, sobre todo en el caso de mulatos y mestizos. Al respecto, Lucas Alamán comenta:

"...los habitantes no son en ningún sentido mineros capaces, porque la mayoría son indígenas que tienen más inclinación por la agricultura, mientras que en los distritos del primer grupo (Guanajuato, Zacatecas y Sombrerete) son principalmente mulatos y mestizos, castas ambas que se adaptan mejor a las ocupaciones que requieren energía del cuerpo o de la mente. Los primeros son trabajadores torpes e ineptos que emplean más pólvora de la necesaria."<sup>15</sup>

El trabajo forzoso en el altiplano llegó al extremo de contratar reclutadores que tomaban a cualquier sujeto que no vistiera con prendas de gente "decente"

A fines del siglo XVIII se da una etapa de florecimiento de la minería mexicana, se explotó y exportó principalmente plata, los factores que influyeron para tal florecimiento son anotados tanto por el Barón de Humboldt, cuanto por el Virrey de Revillagigedo, quienes anotan las siguientes causas: el aumento de la población en general, y en particular de la población dedicada al laboreo en las minas, los adelantos en las técnicas para el beneficio de los minerales, la reducción en el precio de la pólvora, del azogue (mercurio), exenciones fiscales y el incipiente comercio libre con las excolonias británicas, además de un mayor control sobre los trabajadores y los beneficios que les entregaban (llegó a disminuirse el salario y proporción de reparto).<sup>16</sup>

Esta época de bonanza financiera en la actividad minera, terminó drásticamente con la inestabilidad provocada por los desajustes económicos, sociales y políticos de la lucha por la independencia y a los primeros años de vida independiente:

"...[por la] escasa inversión, el agotamiento de yacimientos, el empleo de inadecuadas técnicas y los graves problemas de inundación que padecían gran parte de las minas, contribuyeron al rezago de la industria.

---

<sup>15</sup> *Ibíd.*, p. 201.

<sup>16</sup> *Ibíd.*, pp 215 a 217.

"A finales del siglo XIX la importancia de metales como la plata, había disminuido en los mercados internacionales. La segunda revolución industrial que vivía Europa (1870) planteaba otros requerimientos para su desarrollo, los metales preciosos, tan apreciados por el mercantilismo de siglos pasados, otorgaban el paso a los metales industriales.<sup>17</sup>

## 1.2 EL PORFIRIATO Y LA REVOLUCIÓN MEXICANA

Durante el siglo XIX, sobre todo en las primeras seis décadas, debido a las convulsiones políticas y sociales que experimentó el país, desde la lucha por la independencia hasta las luchas intestinas: centralistas contra federalistas, conservadores contra liberales, intervencionistas, impidieron la consolidación de la industria nacional en todos sus ámbitos, en razón de la falta de seguridad para invertir o simplemente respecto de los criterios para aplicar las leyes que podrían seguir las autoridades siempre cambiantes.

El estancamiento que sufrió en todos los ámbitos la minería se fue sacudiendo a partir de la consolidación de un régimen sólido y de aparente paz social, como lo fue el porfiriato. Estoy hablando en este tiempo de la década de los años setenta en el siglo XIX, época de la segunda revolución industrial, que se caracteriza, tal y como lo señala Schumpeter, citado por Hugo Rangel Couto, por el desarrollo económico impulsado por la tecnología de los ferrocarriles, la construcción de largos sistemas de comunicación férrea, con la consecuente sustitución de la importancia que tenían los metales preciosos durante las primeras etapas del desarrollo capitalista, por metales y minerales de uso común en la industria (plomo, cobre, zinc, hierro y carbón).<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> BAHENA, op. cit. p. 37.

<sup>18</sup> RANGEL COUTO, Hugo, Guía para el estudio del pensamiento económico, México, Porrúa, 4<sup>o</sup> ed., 1986, p. 156.

### 1.3 INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN EL DESARROLLO DE LA MINERÍA NACIONAL

Concretamente presentaré un panorama histórico refiriéndome a la participación del Estado mexicano en el desarrollo de la minería nacional. Las peculiaridades que dicho sector muestra a partir del inicio del siglo XX, corresponde a una tendencia a la diversificación productiva que modifica al antiguo sistema colonial, que tiene como consecuencia ya mencionada en el párrafo anterior, la explotación de minerales "no preciosos", el desarrollo creciente de la minería y la vinculación al mercado estadounidense.

Juan Luis Sariego comenta:

"La diversificación productiva y la reorientación hacia los mercados internos fue posible gracias a una profunda modernización tecnológica consecuencia de la internacionalización del capital en esta rama y tuvo tres momentos: el primero, a principios de siglo (XX) introdujo en las minas el uso de la electricidad y la perforación neumática y en las plantas de beneficio los sistemas de cianuración y de flotación selectiva...(por el momento únicamente citaré el primero de los momentos, ya que es el que predomina durante el periodo que nos ocupa en este inciso)<sup>19</sup>

Un fenómeno aparejado a este primer periodo y que tuvo repercusiones de composición social es la sustitución de los empresarios, si anteriormente, durante la colonia y las primeras décadas de historia independiente los empresarios eran de origen español, a partir del porfiriato, y como resultado de la necesidad de invertir capitales para la explotación, beneficio, instalación de redes ferroviarias e importación de tecnologías, aparece el monopolio de los empresarios de origen estadounidense. Nuevamente el

---

<sup>19</sup> SARIEGO, Juan Luis et al., *El Estado y la minería mexicana. Política, trabajo y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica-Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, Instituto Nacional de Antropología e Historia y Comisión de Fomento Minero, 1988, pp 11 y 12.

destino y control de este sector queda en manos de extranjeros, quienes encuentran facilidades concedidas a través de la legislación vigente en los inicios del porfiriato.

Margarita Bahena opina al respecto:

"La paz porfiriana que sobrevino a los turbulentos años de la república restaurada fue el campo propicio para el resurgimiento de la minería. La política económica del régimen, que fucaba el desarrollo del país en la irrestricta inversión extranjera, pronto convirtió a México en el país del capital foráneo. Las condiciones que el país ofrecía eran inmejorables. En materia minera, la Ley de 1892, concedió al capital privado la propiedad de las minas y del subsuelo. La ley pretendía eliminar los innumerables trámites para la obtención de concesiones de explotación. Consideraba además, que para "estimular la inversión de grandes capitales" con tal sólo el pago de un impuesto, había que "dejar al minero en plena libertad para explotar en la forma que mejor convenga a sus intereses la propiedad" <sup>20</sup>

La relevancia de este periodo no sólo consiste en la apertura que se dio a la intervención del capital extranjero, sino al condicionamiento que efectuó éste respecto del desarrollo de la minería nacional, ya que las características que le imprimió aún se pueden observar, simplemente en la localización; además, la minería cambió su ubicación del Bajío hacia el Norte del país, donde actualmente se encuentra todavía el grueso de la explotación minera.\*

Dentro de la coherencia del esquema liberal que se adoptó en materia económica y legislativa durante este periodo, se encuentra lo relacionado con los impuestos. En el inciso precedente hice mención de los altos impuestos que tenía la actividad minera durante la época colonial; durante el porfiriato la política hacendaria apunta hacia una reducción de los derechos de explotación y se permite la libre exportación de

---

<sup>20</sup> BAHENA, op. cit. p. 37A.

\* Cfr. SARIEGO p. 27.

concentrados de metales preciosos y de mineral en bruto, es decir, la intervención del Estado en la economía es mínima."

Las principales transformaciones legales de este tiempo son las siguientes: en 1883 se federaliza toda la legislación minera y se da fin a las leyes estatales mineras derivadas de la Constitución de 1857. Posteriormente en 1884 la legislación minera se unifica en todo el país, con el fin de dar garantía y estabilidad a las inversiones y para adaptar las disposiciones de las Ordenanzas (coloniales) a las instituciones liberales y a los adelantos de la ciencia.

Una situación digna de mención es que la Legislación no se refiere a la retención de la propiedad por parte de la Nación, aunado a los estímulos de carácter fiscal del decreto de 6 de junio de 1887: (exenta de toda contribución a las minas de carbón, petróleo, hierro y azogue), que también autoriza al Ejecutivo para celebrar contratos otorgando franquicias especiales y concesiones amplias a las empresas que garanticen la inversión de capitales en la industria minera (por ejemplo la duración límite de las concesiones no mayor a diez años, un mínimo de \$ 200,000.<sup>20</sup> de inversión y la exención de impuestos durante diez años) <sup>21</sup>

La legislación minera de 1892 va más allá dentro de la política liberal, **abandona las prerrogativas de la propiedad estatal sobre el subsuelo, según González Navarro**

"...esta ley partió del principio de que la propiedad minera debía ser fácil y económicamente adquirible, libre y espontáneamente explotable, segura y voluntariamente conservable... Asimilada a las otras formas de propiedad, la propiedad minera tendría más solidez y abriría nuevas fuentes de crédito a las empresas, favoreciendo así a la valoración de los títulos y fundos. Al

---

<sup>20</sup> Cfr. SARIEGO pp. 28-29.

<sup>21</sup> SARIEGO, op. cit. pp 29-30.

supeditarse la propiedad minera a un régimen comercial, los empresarios tuvieron acceso al crédito hipotecario."<sup>22</sup>

Esta situación prevaleció durante un corto periodo , ya que en la Ley de Bienes Inmuebles de 1902 se sustenta un criterio muy distinto, en ella se establece que el Estado sigue teniendo injerencia sobre el subsuelo, al referirse al mismo como "... los depósitos minerales cuyo dominio inminente pertenece a la Nación".

Otra de las condiciones que favoreció en ese tiempo la entrada del capital extranjero, principalmente estadounidense era la legislación nacional comparada con la norteamericana, al respecto Juan Luis Sariego señala:

"La legislación mexicana era mucho más sencilla (de 1892), precisa y comprensible que la norteamericana, que por su complejidad generaba serios y costosos litigios relacionados tanto con la adquisición como con la vigencia de los títulos mineros. En México, la concesión comprende el subsuelo resultante de la proyección perpendicular de una superficie perfectamente delimitada por mojoneras, en contrapartida en los Estados Unidos los límites de un título siguen las ondulaciones de los estratos superficiales y se tiene derecho a seguir el "echado" de la veta, de modo que al seguirla el dueño del denuncia puede invadir un terreno contiguo..."<sup>23</sup>

Además de la claridad de las leyes nacionales respecto de las estadounidenses, en México existía una política de apertura en la cual no interesaba la nacionalidad del inversionista o denunciante de minas, al contrario de la legislación estadounidense, en la cual se exigía constancia de ciudadanía para tales actividades. \*

Cabe destacar que desde entonces las condiciones no han variado en nada, han sido estas facilidades las que han mantenido a nuestro país bajo la influencia de Estados Unidos,

---

<sup>22</sup> *Ibid.* p. 30.

<sup>23</sup> *Ibid.* p. 31.

\* *Cfr. id.*

quien aún siendo comprador de nuestros minerales ha determinado su valor en el mercado internacional durante mucho tiempo. Aquí estamos ante la presencia de dos fenómenos, en primer lugar el monopolio determinado, no como se establece habitualmente en la teoría económica, es decir por medio del vendedor, sino al contrario, el monopolio ejercido por el comprador, quien finalmente señala el aumento o descenso en el precio de los productos. El segundo fenómeno y que ha sido estudiado recientemente (en este siglo) por los pensadores económicos es el de los intereses supranacionales, concretamente Jean Perroux citado por Hugo Rangel Couto manifiesta que los países desarrollados únicamente se interesan e invierten mucho dinero y tiempo para descubrir en los países subdesarrollados los recursos que les interesan, más no los que pueden servir para el desarrollo de los propios países subdesarrollados, corresponde a éstos por lo tanto organizar y adoptar la estructura económica que más le convenga.<sup>24</sup> Hecho que por supuesto no ocurrió en México.

Desde luego pareciera que se trató de un fenómeno premeditado, pues aprovechándose desde principios de este siglo y viendo la posibilidad del auge minero inminente decidieron establecer redes ferroviarias, facilitaron el traslado de las mercancías hacia el norte. No podemos dejar de reconocer que el gobierno de Díaz requería estímulos para la economía nacional, por lo que dejó las puertas abiertas y proporcionó todo tipo de apoyo a las compañías estadounidenses interesadas en construir ferrocarriles, esto trajo dos aspectos, uno positivo que es el adelanto tecnológico que significó la sustitución del transporte de carga masivo y mecanizado en lugar del transporte de tracción animal; el aspecto negativo fue, retomando el comentario ya citado de Perroux, y tal y como lo señala Sariago, las vías férreas fueron diseñadas con base en los intereses de los inversionistas extranjeros y en general de la política estadounidense, ya que privilegiaron el establecimiento de vías hacia el norte del país y no las vías transversales que hubieran

---

<sup>24</sup> RANGEL COUTO, *op. cit.* p. 178.

podido convertirse en un factor importante de desarrollo para el país, ya que se facilitaba la transporte de productos de costa a costa en nuestro país y la consiguiente exportación hacia mercados distintos. en lo cual habría jugado un papel importante la mano de obra barata del país. \*

En cuanto a los avances tecnológicos mencionados párrafos arriba, el ferrocarril y la electrificación, éste último fue también un factor muy importante, ya que se utilizó la energía en cada rincón de la mina "...iluminación, bombeo, arrastre y manejo de cargas, así como para el funcionamiento de compresores, para perforación y ventilación (y)... para el desagüe de tiros inundados, que constituía un obstáculo para el desarrollo de la minería"<sup>25</sup>

La electrificación reportó en muchas ocasiones el beneficio para poblaciones aledañas, pues las empresas mineras comercializaban su excedente de energía eléctrica suministrándola como servicio público. Una vez que este servicio evolucionó se crearon grandes empresas en el centro del país en su totalidad extranjeras que pronto absorbieron a las pequeñas para continuar ofreciendo servicios no sólo a la industria, sino a otras como la textil y servicio doméstico. Asimismo se introducen México el proceso de cianuración, el cual afectó únicamente a la metalurgia de los metales preciosos, con el objeto de beneficiar minerales de baja ley, introducción que provoca efectos tales que la producción de oro se incrementa de 1477 kg. en 1891, a 41,420 en 1910. Posteriormente se adapta para beneficiar plata y causó el nuevo auge de este metal en distritos como el Oro Guanajuato, Real del Monte y Pachuca.

Es obvio que en este periodo primordialmente caracterizado por la modernización tecnológica, los que sentían mayores derechos para reclamar todos los beneficios a su favor eran los estadounidenses, quienes introdujeron, financiaron y promovieron este desarrollo. El capital norteamericano contó con el apoyo de su gobierno, siendo México

---

\* Cfr. SARRIEGO, op. cit. p. 33.

<sup>25</sup> SARRIEGO, op. cit. p. 38.

su mayor área de influencia frente a Europa. Un precedente fundamental de anotar es que la gran minería la sustentaron los estadounidenses, quienes cuidaron mucho de mantener buenas relaciones con la clase gobernante del régimen porfirista, en contrapartida la pequeña minería estaba en manos de nacionales.<sup>26</sup>

La situación de bonanza económica que propició la minería benefició al propio régimen porfirista, que a pesar de cargar con pocos gravámenes a dicha actividad, lo aportado por ésta constituía el mayor peso del ingreso fiscal, según lo refiere Sariego.<sup>27</sup>

La producción no se reorientó hacia el consumo nacional en virtud de que el consumo nacional de los metales industriales supondría dos condiciones:

"una industria de transformación desarrollada y diversificada, así como la existencia de plantas refinadoras en México... ninguna de las cuales se cumplía en aquella época."<sup>28</sup>

El consumo interno era prácticamente simbólico, orientado principalmente a la satisfacción de las necesidades de la joyería.<sup>29</sup>

Acercándose los últimos años del régimen de Díaz y existiendo el antecedente de que el gobierno solamente había fomentado a la minería a través de normas jurídicas en exceso flexibles, dejando cada vez más, mayor libertad a las fuerzas extranjeras; el nuevo siglo exigía la participación del Estado con el fin de controlar y regular los conflictos que se vislumbraban. Urgente era la rectificación de la política minera que imperaba en el régimen porfirista, el mejor esfuerzo se tradujo en la propuesta de una nueva legislación minera, así en 1904 se forma un comité para la elaboración del anteproyecto de ley; las consideraciones del comité fueron concretas: respetar el espíritu liberal de la ley anterior, el establecimiento de cierto control sobre los empresarios mineros extranjeros, exigir

---

<sup>26</sup> *Ibíd.* pp 42 a 46.

<sup>27</sup> *Ibíd.* p. 50

<sup>28</sup> *Idem.*

<sup>29</sup> *Idem.*

permiso especial para adquirir nuevas concesiones mineras, fortalecer el papel del Secretario de Fomento Minero como regulador de asuntos mineros, autorizando o negando el otorgamiento de concesiones en el caso de juzgarlas contrarias al interés público o estar sujetas a especulación. Todo esto provocó inquietud en sectores involucrados, por lo que Porfirio Díaz prefirió escuchar pronunciamientos públicos antes que ser discutidos en las cámaras. La oposición la encabezaba la Cámara Minera de México, quien logró que se suprimieran los artículos que estipulaban la responsabilidad patronal en caso de accidente laboral; que la prohibición para los extranjeros de obtener concesiones mineras en los Estados fronterizos, se redujera a una franja de 80 km al sur de la frontera.

Al respecto María González:

"...muy polémica resultó ser la discusión en torno al concepto de `dominio directo` para definir la propiedad de la Nación sobre:

"I) Los criaderos de todas las sustancias inorgánicas que en vetas, en mantos o en masas de cualquier forma constituyen depósitos cuya composición sea distinta de la de las rocas del terreno, como los de oro, platino, plata, cobre, níquel, manganeso, plomo, mercurio, estaño, cromo, antimonio, zinc y bismuto; los de azufre, arsénico y teluro.

"II Los placeres de oro y platino.

"Sobre estas sustancias se mantuvo el régimen multiseccular que implicaba la separación del suelo y del subsuelo respecto a la propiedad, de la cual sólo se especificó que se adquiriere originariamente de la Nación, mediante título expedido por el poder ejecutivo, previos el denuncia y demás requisitos establecidos por la ley."<sup>30</sup>

---

<sup>30</sup> *Ibíd.* pp. 53-54.

En opinión de Sariego estas medidas legales no influyeron en el desarrollo de la minería, pero fueron consolidando la corriente nacionalista ya citada párrafos atrás, y que se manifiesta plenamente en la elaboración de la Constitución de 1917.

#### **1.4 CONSECUENCIAS DE LA REVOLUCIÓN MEXICANA EN LA ECONOMÍA MINERA**

En este apartado me referiré exclusivamente a la influencia que tuvo la revolución mexicana en el ulterior desarrollo de la minería y de las políticas vinculadas a ella.

La minería mexicana atravesó por un periodo de fuerte inestabilidad provocada por la revolución mexicana y la primera guerra mundial, acontecimientos que abarcaron los años de 1910 a 1920.

Esta etapa se caracterizó por la tendencia a la mayor concentración de capital en la rama minera porque las grandes empresas dispusieron de mejores recursos para hacer frente a las dificultades derivadas de la revolución y de la guerra mundial, como acontece en cada etapa, los más perjudicados son los pequeños mineros, quienes se vieron en la penosa necesidad, algunos de cerrar sus negocios y otros de vender sus acciones a grandes consorcios.

"[de esta manera...] Se agudizó la contradicción entre los capitales mineros, matizada por una desigual afectación del conflicto bélico en las distintas regiones mineras del país, por la capacidad de cada empresa de sortear las dificultades de inversión, transporte y tecnología y por la ventaja que tuvieron los capitales norteamericanos sobre los nacionales a causa del apoyo y presión del gobierno de su país hacia las disposiciones de los grupos y gobiernos que actuaron en la revolución" <sup>31</sup>(J p 54-55)

---

<sup>31</sup> *Ibid.*, pp 54-55.

Muy importante es señalar las reformas constitucionales que tuvieron lugar en esos momentos, especialmente los artículos 27 y 123, los cuales marcaron nuevas concepciones sobre la propiedad de los recursos mineros y un nuevo marco jurídico de relaciones obrero-patronales. Nuevamente se hizo presente el acontecimiento que invariablemente aparece: como hasta entonces no se constituía una industria nacional de transformación, no pudo darse nuevamente una integración en la producción minera, de esta manera siguió dependiendo fuertemente de las variaciones del mercado internacional y de los intereses estadounidenses. Así mismo, comenzaron a surgir medidas tendientes a limitar las concesiones y a reglamentar su explotación; sin embargo, esto topó con una orientación dirigida siempre a la dependencia del mercado internacional en lugar de la unificación nacionalista con el gobierno mexicano. En general, mientras duró el movimiento armado nacional, las minas sufrieron deterioro: fueron incendiadas, inundadas o se utilizaron para almacenar armas, parque, dinero y hasta alimentos. Al respecto Bernstein comenta:

"La minería fue fuente segura de financiamiento para los ejércitos que intervinieron en la revolución (huertistas, maderistas y por más tiempo carrancistas y villistas), algunas minas de metales preciosos, sin embargo, utilizaron diversas tácticas para salvar su producción: desde el transporte en mulas hasta el ocultamiento de las barras de metal fundido."<sup>32</sup>

Otro aspecto que resultó perjudicado fue el de los ferrocarriles, a los cuales les destruyeron los rieles y puentes, imposibilitando los embarques de minerales, la dinamita fue escaseando conforme el conflicto bélico avanzaba, pues Estados Unidos embargó la exportación de este insumo, lo que provocó una caída del 50%, no obstante la regularización de dicho suministro la producción se tornó irregular debido a las confiscaciones efectuadas por las tropas revolucionarias, quienes además al penetrar a las

---

<sup>32</sup> *Ibid.* p. 56.

propiedades mineras exigían impuestos y préstamos en metálico, obligando a los propietarios a circular el oro y la plata mediante el pago de salarios, pero ellos pagaban en papel moneda elaborado por imprentas de su propiedad, lo que originó una fuerte ola de desconfianza.

Wallace Hall comenta:

"Se perdió el mercado europeo, aunque aumentó la necesidad en el mercado norteamericano durante los años de guerra... se perdió el aprovisionamiento de cianuro además. Las dificultades que surgieron a raíz de la primera guerra mundial, así como la necesidad de realizar con rapidez la venta y embarque de productos mineros para la guerra, dieron por resultado el aumento de la participación de Estados Unidos en el total exportado, convirtiéndolo prácticamente en el único cliente."<sup>33</sup>

El término de la gran guerra significó para la economía estadounidense una depresión y automáticamente provocó un descenso en la producción nacional, aunado a lo anterior la inestabilidad nacional. Sin embargo, no todo fue pérdida en la minería, ya que según Bernstein, algunas minas se conservaron intactas por su situación geográfica, al estar al abrigo de la frontera norte, incluso se expandieron y modernizaron.

En los años de la postguerra el problema más grave fue la desaparición de los compradores independientes de mineral, que mermó únicamente la economía nacional constituida por la pequeña minería. Igualmente las grandes compañías apoyadas por su capital financiero adquirieron propiedades a precios muy baratos, concentrando así la propiedad minera. \*

A partir de 1915 se comienza a revisar la legislación minera nacional, en 1916 la expedición punitiva de Pershing provocó una crisis entre Carranza y los empresarios mineros, se exigió a los empresarios el cumplimiento de la cláusula Calvo, consistente en

---

<sup>33</sup> *Ibid.* 55 a 57.

\* Cfr. SARIEGO pp. 58-59.

la renuncia al derecho de invocar la protección de sus propios gobiernos en caso de conflicto y el argumento de esto es, que mexicanos y extranjeros debían estar en igualdad de circunstancias frente a la legislación minera. Además se dio una "... orden sumaria de reiniciar las operaciones en todas las minas so pena de declarar caducas las concesiones. En la introducción se expuso que la filosofía liberal había fracasado, porque favorecía la especulación, la concentración de recursos en manos extranjeras y la monopolización de la tierra. Defendió el derecho del Estado a intervenir en materia económica si está amenazado el progreso de la Nación."<sup>34</sup>

Las tendencias nacionalistas se venían gestando desde el tiempo del porfiriato cristalizaron durante la redacción y aprobación de la Carta Magna de 1917, muy a pesar de la opinión del propio Carranza, quien pretendía cambios menores, entre lo más radical era la inclusión de la cláusula Calvo. En la versión definitiva influyeron los constituyentes más radicales (entre ellos Andrés Molina Enriquez) y se incluyó el derecho del Estado a ejercer mayor control sobre el control del subsuelo

"... los párrafos quinto y sexto del artículo 27 Constitucional establecieron el dominio de la Nación sobre los recursos minerales. Dicho dominio es inalienable, imprescriptible y solamente mediante el régimen de concesión los particulares pueden explotar dichos recursos."<sup>35</sup>

La aplicación efectiva de este precepto no tuvo lugar durante la siguiente década, debido a la dependencia económica del exterior principalmente del país del norte y la presión ejercida por los mineros extranjeros.

Un poco se revitalizó la minería mexicana hacia 1924 con la modernización tecnológica consistente en la introducción de celdas de flotación, aunado al ascenso de la economía norteamericana, que consecuentemente estimuló a la economía nacional. En lo que al

---

<sup>34</sup> *Ibid.* pp 59 y 60.

<sup>35</sup> *Ibid.* p. 61

ferrocarril se refiere, se fueron reparando paulatinamente los destrozos ocasionados por las facciones revolucionarios.

En los gobiernos de Obregón y Calles los impuestos a la minería se determinaron en base a tres factores: "El precio de los metales, el avance tecnológico y las relaciones políticas entre propietarios mineros y gobierno." <sup>36</sup>

Estrategia que a la par con la caída de los precios internacionales de los metales (exceptuando la plata) obligó al gobierno a flexibilizar sus políticas fiscales, siendo costumbre del gobierno mexicano reducir los impuestos a la minería en épocas difíciles, para aumentarlas en épocas de auge; sin embargo esta medida no tuvo los mismos resultados, ya que la industria minera en vez de superarse se hundió en crisis nuevamente.

En el gobierno de Plutarco Elías Calles se abre una oficina de registro de compañías mineras (1925), con el fin de hacer expedita la recaudación de impuestos, y se establecieron nuevos criterios, tomando como base gravable la producción y no la exportación, ni la acuñación. Calles revive el proyecto de la ley minera acorde a los preceptos constitucionales: la Ley de Industrias Mineras fue aprobada en mayo de 1926, siendo relevante en ella la proporción (10%) de empleados extranjeros que podían ocupar las empresas y la obligación de renovar las concesiones cada treinta años. Los mayormente afectados fueron los pequeños mineros, dados los altos depósitos que exigía la Ley, así como la prohibición de venta de mineral en un yacimiento, en actitud conciliatoria el presidente Calles determinó el establecimiento de plantas de flotación, creyendo que sería la salvación de los pequeños mineros, quienes carecían de conocimientos técnicos, así como de capital, por lo que constituyó un rotundo fracaso. La inconformidad se acrecentó, solicitaron cambios en la ley considerándola

---

<sup>36</sup> *Ibid.*, p. 68.

arbitraria. Los anteriores cambios ocasionaron un aumento en la presencia estadounidense en la industria minera mexicana.<sup>37</sup>

### **1.5 EL CARDENISMO Y LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL (1932 -1945)**

Como quedó asentado en el inciso anterior, la industria minera que surge durante el porfiriato se define desde el punto de vista de sus dos aspectos más importantes: en términos económicos la organización capitalista de la organización minera se caracterizó por la implantación de grandes empresas monopólicas con capital y tecnologías extranjeras, cuya producción se orientó exclusivamente a los mercados industriales externos; en su aspecto político: la autonomía económica que gozaron los capitalistas extranjeros y el sistema de dominación que impusieron a la naciente clase obrera, mediante sistemas de discriminación laboral, determinaron siempre que la gran minería quedara en manos de extranjeros y la pequeña minería -segregada- en manos de los nacionales.

No obstante esa consecuencia de división, reportó importantes avances, tales como las adopción de las innovaciones tecnológicas y metalúrgicas de la época (mismas que ya describí en el inciso anterior), que como ya cité constituyó la etapa de mayor crecimiento de la producción minera (que no tiene comparación con otras épocas).

Durante el periodo que se menciona surgen innovaciones tecnológicas (utilización de maquinaria electromecánica y diesel, mejoras en los sistemas de recuperación de metales y metaloides), que sin embargo no tuvieron tanta repercusión como la primer serie de avances tecnológicos descritos en el inciso anterior, lo verdaderamente relevante durante este periodo, fue el aspecto político.

Esta etapa \* se caracteriza por ser una transición entre la crisis del modelo liberal del desarrollo minero (y en general la crisis del modelo económico liberal, posterior al crack

---

<sup>37</sup> *Ibíd.* pp 69 a 73.

\* *Cfr. Ibíd.* pp 145 a 151.

financiero de los años treinta) y el inicio de la mexicanización minera (iniciada a partir de 1961). Cárdenas inicia el proyecto minero nacionalista que se asentaba en la Constitución de 1917.

La crisis mundial de 1929-1932 por su magnitud, afecta profundamente a la minería mexicana, reportó severas consecuencias a la economía nacional, superó a cualquier otra recesión que hubiere afectado a nuestro país. Cárdenas establece una nueva política fiscal orientada a fomentar programas de apoyo a la pequeña y "mediana" minería; sin embargo, mucho es el esfuerzo del gobierno materializar dichas medidas, pues muy enraizada se encuentra la dependencia económica que sufre esta actividad hacia los mercados externos.

En este periodo se vislumbra un aspecto que constituye un antecedente en el proceso de mexicanización que tendrá lugar a partir de 1962: la creación de las primeras empresas paraestatales mineras, es decir, el Estado participa por primera vez directamente en el sector minero.

Uno de los acontecimientos que precedió a la gran depresión en México fue el agotamiento de las minas mexicanas, consecuencia de la indiscriminada explotación y la falta de exploración que evitó el descubrimiento de nuevos yacimientos minerales. Lo anterior trajo aparejado el cierre de minas que hasta entonces eran las principales sustentadoras de la economía nacional, por ejemplo Guanajuato, Pachuca, el Oro, dos estrellas, etcétera. Aunado a esto, vuelve a caer el precio de la plata y el plomo, lo cual significa no sólo crisis económica, sino laboral y social. Afortunadamente la crisis comienza a ceder hacia 1933 y algunas minas logran reabrirse y comienzan a operar, se reaviva la actividad minera; sin embargo la inversión extranjera no fluye a pesar del alza de la plata (derivada de la Conferencia Mundial celebrada en Londres en 1933, donde los países productores y compradores se comprometen a mejorar la situación del metal blanco), ya que según Wallace Hall, en Estados Unidos se recela de la política

nacionalista que impera en México, la situación mejora hasta que Estados Unidos decide comprar la plata nacional.

Por desgracia según Bernstein esta alza no fue aprovechada por los empresarios mexicanos, quienes restringieron la producción mientras el mercado estuvo detenido, así que las exportaciones efectuadas a Estados Unidos provinieron de reservas. Con estas importaciones los Estados Unidos tuvieron pretexto para reanudar su política de desarrollo exterior.

Para soportar la crisis el gobierno se vio obligado a suavizar su política fiscal, y publicó el 24 de diciembre de 1929 una nueva ley de impuestos, que redujo la carga fiscal.

Periodo históricamente sobresaliente en cuanto a minería se refiere es el comprendido entre 1933 y 1938, en el cual se establece una alianza entre el gobierno y los trabajadores mineros, con el afán de reorganizar dicha industria para hacer frente a las insistencias de los extranjeros en sus constantes intentos de oponerse a las políticas nacionalistas existentes, pues en el Plan Sexenal (propuesto por el P.R.I. como proyecto de gobierno de Lázaro Cárdenas), de tendencia nacionalista se sostenía que el principal motivo de los males que afectaban a la actividad minera, radicaba en el monopolio extranjero sobre nuestros recursos naturales, por lo que en un capítulo dedicado a la minería exponía:

"Delimitar un régimen de reservas mineras nacionales destinado a cooperativas y mineros en pequeño, limitar el tamaño de las concesiones y retener las que se consideraran estratégicas para el interés nacional, construir obligadamente plantas de beneficio y fundiciones, crear sociedades cooperativas mineras, formar grupos de compradores independientes de productos minerales, fijar tasas impositivas sobre producción y tasas discriminatorias para desalentar la exportación de concentrados metálicos, exentar de algunos impuestos a las cooperativas y realizar un estudio

sistemático de las reservas minerales no explotadas, y de los problemas metalúrgicos de las pequeñas empresas".<sup>38</sup>

Estos principios fueron incorporados a la ley minera de 1934.

Se concretizan las medidas nacionalistas con la llegada de Cárdenas a la presidencia. En la ley minera de 1935 se otorgan a mexicanos concesiones pertenecientes a las reservas mineras nacionales en los siguientes términos:

"Tener un límite máximo de nueve hectáreas, duración indefinida pero bajo las reglas de los trabajos mínimos regulares, pago de cinco por ciento sobre el valor de la producción bruta, quedando eliminado el resto de los impuestos. A finales del mismo año fueron incorporados a las reservas todos los placeres, y en 1937 los depósitos de hierro, carbón y manganeso." <sup>39</sup>

En esta época predominó la política de reservas nacionales\*£ orientada a una nueva idea de la propiedad minera y sobre todo nacional, así la nación conservaba para sí misma los productos metálicos y no metálicos que no se habían explotado concediendo sólo a productores pequeños y cooperativas algunas reservas, otorgando así grandes facilidades a pequeños mineros que carecían de capital, llegando en este gobierno a un grado tal, según Wallace Hall, que se prefería dejar inexplotadas a las reservas antes que otorgarlas al capital extranjero.<sup>40</sup>

Sin embargo el establecimiento de las zonas de reservas nacionales no fue lo benéfico que se deseaba, ya que en 1939 se carecía de capital para explotarlas y tampoco se tenían elementos técnicos adecuados. Lo cual provocó un nuevo desliz en la política gubernamental, al respecto Bernstein señala:

"Un nuevo reglamento de abril de 1939, planteó la división de las concesiones en las de cateo y en las explotación, y exigía depósitos de garantía, proyectos,

---

<sup>38</sup> *Ibíd.* p. 152.

<sup>39</sup> *Ibíd.* p. 153.

<sup>40</sup> *Idem.*

planes detallados y capacidad financiera demostrada para obtener concesiones. A las cooperativas no se les dio preferencia. Los placeres de oro y estaño se reservaron para trabajadores individuales...En 1940 la Suprema Corte confirmó el poder gubernamental sobre las reservas y reglamentó que las concesiones relativas a estas no estuvieran sujetas a la Ley Minera, sino a normas administrativas."<sup>41</sup>

Su objetivo era preservar los recursos no renovables del país (en principio la plata, el cobre, plomo y zinc), que derivó después a la negativa de explotar dichos minerales -en particular cuando había la posibilidad de que participara el capital extranjero a falta del nacional-, con la obvia oposición de la asociación de ingenieros de minas metalurgistas y geólogos de México, quienes opinaban que deberían alentarse las operaciones mineras (de nada servía conocer la existencia de minerales si no se iban a explotar). La política de reservas mineras no se aplicó con un criterio uniforme, el gobierno le dio una apropiada "flexibilidad" conforme a sus facultades discrecionales. "

La política gubernamental era contradictoria, por una parte fincaba sus esperanzas para dejar de depender del capital extranjero en las cooperativas, al mismo tiempo de que beneficiaba a los trabajadores, al abrir fuentes de trabajo, y por otra parte, como mencioné en el párrafo anterior, no les dio preferencia a las cooperativas en las concesiones. El sindicato minero aprovechó la coyuntura de la expropiación petrolera para tratar de imponer condiciones, entre otras la entrega gratuita de las propiedades sin tomar en cuenta la previa autorización gubernamental, por lo que tuvo conflictos con el gobierno manifestándose en contra de la política fiscal, que prácticamente les confiscaba sus ganancias durante las épocas de bonanza en los precios del mineral. En este aspecto el gobierno se defendía señalando que el subsuelo le pertenecía a la Nación y por lo tanto tenía derecho a una participación.

---

<sup>41</sup> Idem.

<sup>\*\*</sup> Cfr. *ibíd.* pp 187 a 189.

Es hacia los años 1939-1940 cuando hace de nuevo crisis la actividad minera nacional, siendo algunas de sus principales causas:

"La drástica disminución de la afluencia de capital extranjero hacia la rama minera y la canalización de algunas de esas inversiones a otras ramas más rentables y a otros países; la disminución de las compañías mineras activas de 879 en 1934 a 320 en 1940, desapareciendo muchas empresas nacionales medianas y pequeñas y el creciente costo de mano de obra por la reorganización obrera y el apoyo del gobierno a los sindicatos que permitió aumentos salariales y prestaciones de diversa índole pero que desalentaron la inversión." <sup>42</sup>

El acontecimiento bélico internacional registrado hacia los años de 1939-1945 benefició a la minería mexicana, debido a la demanda externa de metales industriales, así mismo se aseguró el suministro de minerales estratégicos para la industria bélica norteamericana a través de los acuerdos comerciales firmados por los presidentes Ávila Camacho y Roosevelt; para entonces, desde 1938 Estados Unidos había reanudado su compra de plata, que a la par con el plomo registraba una disminución en su producción comparada con los metales necesarios para la conflagración mundial. Todo lo anterior implicó un proceso de diversificación productiva que colocó a México en un lugar preponderante, registrando cifras sin precedente en la historia minera de nuestro país, produjo minerales estratégicos tales como manganeso, molibdeno, tungsteno, arsénico, cadmio, mercurio y la tradicional producción de zinc, además de mostrar recuperación en el plomo. Desafortunadamente cuando concluyó el conflicto bélico, la producción de los anteriores minerales tuvo un descenso tan rápido como su ascenso, este auge minero pareciera no haber cimentado base alguna, para entonces los empresarios mineros no aceptaban

---

<sup>42</sup> *Ibíd.* pp 157.158.

invertir grandes capitales en casos en que la seguridad de retorno era imprecisa, el caso demostrativo sería el de Cananea (Sonora).

La Segunda Guerra Mundial también tuvo como consecuencia el desarrollo de otras ramas industriales, de acuerdo con Arroio, tales como la textil, calzado, vestido y otras dedicadas a la producción de satisfactores de bienes de consumo inmediato, en virtud de haber desaparecido virtualmente la competencia externa al limitarse las importaciones manufactureras. La industrialización nacional se convierte en el centro de atención, en 1945 se firmó el pacto obrero-industrial entre la CTM (Confederación de Trabajadores Mexicanos) y la Cámara Nacional de la industria de Transformación, lo que provocó un desarrollo vertiginoso en la industria química, la siderúrgica, la metal mecánica y la producción de aparatos y materiales eléctricos, y la industria automotriz. Esto modificó las condiciones del proceso económico que se gestaba, así pues la minería de exportación se relegaba a un segundo término.

La estrecha relación que mantenía la minería con las industrias ferrocarrileras y eléctrica, las cuales condujeron al desarrollo con base a las exportaciones minerales, en esos momentos destinadas a la industrialización del país, operaron en sentido contrario (a como operó durante las etapas iniciales del porfiriato), es decir la industria eléctrica dotó a las grandes ciudades dejando desamparadas a las nuevas zonas mineras, por su lado las redes ferroviarias constituyeron el medio indispensable de transporte para la construcción de carreteras, vías de comunicación muy cercanas a los ferrocarriles, de esta manera se estimuló preferentemente la infraestructura en las ciudades que concentraban la industria de la transformación y consumo. En cuanto a los capitales extranjeros recibieron un trato diferencial, de acuerdo al sector al que fueran destinadas sus inversiones, situación que provocó severas críticas en la opinión pública nacionalista, por lo tanto la industria minera nacional después de la segunda guerra mundial cayó en crisis y provocó un fuerte estancamiento, reduciéndose a una actividad productora de lo que resultara más barato de explotar, evitando las inversiones costosas, esta situación se reflejó en el hecho de que la

producción nacional minera fue incapaz de figurar nuevamente en el mercado internacional entre el periodo de 1945 a 1960. <sup>43</sup>

Resurge la minería a partir de los años 60's, dejando a un lado la minería tradicional y cede paso a los minerales siderúrgicos y al azufre, que representan un nuevo proceso de diversificación de la actividad minera.

Cabe agregar durante este periodo de los años cuarentas, que no hubo un desarrollo más grande en la economía debido a que la actividad minera hasta entonces no correspondía a las necesidades del sector industrial mexicano, aunque en opinión de los diversos sectores, el minero y el de la industria de la transformación, era necesaria la integración con el fin de acceder a un adecuado desarrollo. <sup>44</sup>

La política minera que prevalece fundamentalmente en el periodo de la industrialización se caracteriza básicamente en que el Estado mantiene un principio de integración de la rama con la industria de transformación, centrandó su atención en tres campos estratégicos: los impuestos, el régimen de reservas mineras nacionales y las empresas de participación estatal; convirtiéndose nuevamente los Estados Unidos en el destino exclusivo de los minerales mexicanos, dicho periodo no experimentó cambios muy importantes, lo cual se nota desde el momento en que no existe una nueva ley minera, sino solamente se reforma la de 1930 (en 1934, 1946, 1948, 1949, 1959 y 1960), como precedente de la ley de 1961, se puede observar que la tendencia de la política minera apunta a una nueva concepción de largo plazo, asegurando un control nacional sobre ella, garantizando sobre todo la demanda de minerales requerida por una industria de transformación que se expandía gracias a la sustitución de impuestos causada por la segunda guerra mundial. <sup>45</sup>

Es importante anotar la conclusión que señala Sariego:

---

<sup>43</sup> *Ibíd.* pp 154-155.

<sup>44</sup> *Ibíd.* p. 176.

<sup>45</sup> *Ibíd.* pp 182-183.

"... la política en materia minera de los regímenes postrevolucionarios no logró desarticular la supremacía de los monopolios extranjeros en la estructura de propiedad de la gran minería. Al finalizar los años cincuenta, a excepción de la Fresnillo Co.; no se había creado ninguna empresa minera de importancia. Tres consorcios internacionales -ASARCO, Anaconda y la American Metal Co.- mantenían importantes intereses y el capital mexicano privado había salido de escena y en su lugar había entrado el Estado mexicano gracias a la adquisición de la compañía Real del Monte y Pachuca y de El Boleo. Cambios más significativos en este renglón tendrían que esperar la política de mexicanización de la minería a partir de los años sesenta." <sup>46</sup>

## 1.6 MÉXICO MODERNO

Denomino este inciso como México Moderno, aunque posiblemente no sea lo correcto, debido a las modificaciones recientes que ha habido en materia de política y legislación mineras. Si tomamos en cuenta desde 1961 y hasta 1990, la política nacional tiene una tendencia con rasgos "nacionalistas", es decir darle el acceso a la explotación de los recursos minerales preferentemente a los mexicanos y restringir al mismo tiempo la participación de capital e individuos extranjeros, por lo que hasta la publicación de la nueva Ley Minera (1992) la política tenía una dirección definida. Las nuevas disposiciones de la ley minera permiten la participación directa de capital extranjero, por lo que sería una nueva dirección en la política minera nacional y habría entonces quizá que cambiar la denominación, a partir de esa fecha a la de "México Contemporáneo".

Dice Margarita Bahena:

"En 1961 el gobierno llevó a cabo su política de mexicanización de los sectores primarios de la economía. Con respecto a la minería promulga una

---

<sup>46</sup> *Ibíd.* p 199.

nueva ley en la que se exige a las compañías extranjeras que históricamente habían tenido el control de la minería, vendieran el 51 % de las acciones al capital nacional. Además establecía que se otorgarían concesiones para explotar las reservas nacionales, a aquellas empresas donde la participación del inversionista nacional fuera del 66% como mínimo...Para 1971, los empresarios mexicanos tienen prácticamente el capital mayoritario de la industria minera, el apoyo fiscal, constituyó un importante incentivo para el proceso de mexicanización y de nuevas inversiones en el sector." <sup>47</sup>

Para mayor detalle de lo antes expuesto citaré textualmente lo señalado por el artículo 5º de la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en materia de Explotación y Aprovechamiento de Recursos Minerales (llamada comúnmente "ley de mexicanización de la minería"):

"Las sociedades de participación estatal para la explotación minera se constituirán cuando el Ejecutivo Federal lo estime conveniente para el desarrollo de la industria, mediante acuerdos a las Secretarías de Patrimonio Nacional y de Hacienda y Crédito Público en que se fijen las condiciones generales de su constitución, organización y funcionamiento, conforme a lo siguiente:

- I. Su forma será de la Sociedad Anónima de capital variable,;
- II. El capital de la sociedad estará representado por acciones nominativas, como sigue:
  - a) Serie "A" Intransmisibles, cuyo valor no podrá ser inferior en cualquier tiempo al 51% del capital y que suscribirá el gobierno federal;
  - b) Serie "B", que podrán ser suscritas por mexicanos o sociedades mexicanas o transmisibles a mexicanos o sociedades mexicanas cuyo capital esté suscrito

---

<sup>47</sup> BAHENA, op. cit. p. 37A

por mexicanos en un 66% cuando menos; de acuerdo con su escritura constitutiva;

c) Serie "C", que podrán ser suscritas por cualquier persona a excepción de soberanos o de gobiernos extranjeros.

En la escritura constitutiva se establecerá que la transmisión de acciones de la serie "B" sólo podrá hacerse previa autorización del Consejo de Administración, el que podrá negarla y, en su caso, designar comprador al precio corriente del mercado, reconociendo el derecho al tanto de los otros accionistas de la misma serie.

Los derechos de explotación que las sociedades de participación estatal requieran, deberán obtenerlos originariamente a través de concesiones del Ejecutivo Federal." <sup>48</sup>

A lo anterior podemos agregar lo mencionado por el ing. Juan José Cervantes Silva en su ponencia de "La legislación minera y su impacto en la industria minera en México", quien señala que la mexicanización alcanzó

"... uno de los principales objetivos, la utilización de los recursos naturales de la Nación para desarrollar la economía interna en soporte de objetivos nacionales. En adición la más activa participación del gobierno en minería creó una economía mixta complementada por particulares y capital extranjero sin embargo, aunque la mexicanización fue necesaria desde el punto de vista nacionalista implicó la necesidad de compromiso entre objetivos económicos y no económicos. Así los cambios de la Ley Minera de 1961 contribuyeron a la declinación en el crecimiento del producto minero bruto durante el periodo de diez años (1960-1970), la razón principal debida a que no hubo inversión nueva para la expansión de la industria minera y el monto de capital mexicano

---

<sup>48</sup> Diario Oficial de la Federación, 6 de febrero de 1961.

que reemplazó al extranjero fue sólo suficiente para cubrir los requerimientos legales de la mexicanización." <sup>49</sup>

El proceso de mexicanización provocó además, un desinterés para parte de los inversionistas extranjeros por invertir capitales en este sector. En el cual gracias al nuevo concepto de propiedad minera se abre la posibilidad a nuevos empresarios: el Estado y la iniciativa privada, así mismo se establece una profunda modernización tecnológica en los sistemas y organización del trabajo minero, registrándose un cambio de relaciones laborales, debido a la mayor presencia del Estado, la cual presentó algunas modalidades:

"Por una parte el Estado dirige algunas de las empresas. Por otra, las agencias gubernamentales de servicios y equipamientos colectivos han venido a asumir una serie de atribuciones en materia de infraestructura y dotación de servicios urbanos dentro de las comunidades, atribuciones que tradicionalmente detenaban las empresas. El Estado ha implantado también una política de integración gradual de las comunidades mineras a los patrones del desarrollo nacional y regional." <sup>50</sup>

Con la mexicanización el Estado tomó acciones como decretar la integración de la industria automotriz y de la petroquímica, nacionalizar la industria eléctrica, y mexicana la minería, con lo que el Estado enfrentó al desarrollo de la industria de la transformación.

Creada la Secretaría de Patrimonio Nacional al tomar la presidencia Adolfo López Mateos, dicha Secretaría estuvo a cargo del licenciado Bustamante, experto conocedor del derecho minero, quien expresó su criterio para regir la política minera:

---

<sup>49</sup> CERVANTES SILVA, Juan José: "La legislación minera y su impacto en la industria minera en México". ponencia multicopiada del Foro de Consulta Popular sobre Energéticos y Minería, Hermosillo, Son., marzo 2 de 1989, p. 1

<sup>50</sup> SARIEGO, op. cit. p. 249.

"... conviene analizar con detenimiento las posibilidades de instaurar un régimen de asociación contractual del Estado con los particulares interesados en la explotación de los recursos minerales, que sin entrañar en forma alguna la transmisión de los derechos patrimoniales de la Nación al explotador, permita a los particulares aportar los capitales necesarios para la explotación, garantizar al Estado la obtención de una parte equivalente determinada de los productos que de ella derive, capacite al gobierno federal para orientar las actividades mineras en el sentido más conveniente para la colectividad y haga posible impedir la explotación de los recursos patrimoniales de la Nación en forma inconveniente o fuera del control del Estado..."<sup>51</sup>

Sariego señala que el proceso de mexicanización tuvo, entre otras, principalmente las siguientes causas: estructura monopólica y el control ejercido sobre la actividad minera, los conflictos entre el Estado y los propietarios mineros en cuanto a la política fiscal, para lo cual la ley minera de 1961 tenía objetivos concretos:

"Impulsar el crecimiento sostenido de la industria minera, sumida desde el final de la segunda guerra mundial en una fase de estancamiento, fomentar la orientación de la producción minera hacia los mercados y la industria nacionales y asegurar el control del Estado y de los inversionistas del país en las industrias mineras."<sup>52</sup>

La ley distinguía tres grupos de actividades mineras y para cada una estipulaba distintos requisitos relativos a la participación de los inversionistas nacionales en el capital social de las empresas:

"El primer grupo de actividades que comprendía la explotación de ciertos minerales estratégicos -caso del uranio- quedó reservado a las empresas estatales. En el segundo grupo, en el que se incluían tanto algunos minerales

---

<sup>51</sup> *Ibid.* pp. 250-251.

<sup>52</sup> *Ibid.* p. 252.

como algunas zonas mineras consideradas como reservas nacionales, la ley determinó que la participación de los nacionales en el capital social de las empresas no podría ser inferior al 66%. En todos los demás caso se prohibió a los extranjeros poseer más del 49% del total de las acciones de las sociedades mineras... además un plazo máximo de 25 años para que todas las empresas adoptaran algunas de las modalidades previstas para mexicanizarse..."<sup>53</sup>

Como el proceso de mexicanización no fue aplicado con efectos retroactivos, el Estado trató de alentarlo por medio de estímulos fiscales a aquellas empresas que lo hicieran voluntariamente. Para 1963 había ya un número considerable de empresas "mexicanizadas", al respecto cabe destacar que existió un factor de participación fundamental en dicho proceso: grupos financieros y bancos nacionales y extranjeros, los que coadyuvaron con la compra de acciones como intermediarios o financiadores a través de créditos, además de que el gobierno dispuso de venta de acciones por medio de fideicomisos bancarios. José Luis Ceceña manifiesta su recelo a la gestión de créditos externos para adquirir acciones, en el procedimiento de mexicanización: "Equivale a una operación en que los inversionistas mexicanos no invierten, tan sólo adquieren el control de un negocio extranjero con dinero también extranjero y sin invertir un sólo centavo"<sup>54</sup> Por lo tanto podemos señalar que la mexicanización significó una transformación de la inversión extranjera directa en deuda externa constituyendo otra modalidad del control extranjero sobre la minería.

Al respecto Wionczek señaló otro riesgo de la mexicanización: "simulación", que a diferencia de Ceceña que comentó la posibilidad de "prestanombres", argumentaba: las acciones de las nuevas sociedades mineras pudieran ser poseídas por empresas mineras, lo que permite

---

<sup>53</sup> *Ibid.* p. 252.

<sup>54</sup> *Ibid.* p. 253.

"... una fácil escapatoria legal para los propietarios originales, dado que se consideraba como mexicana cualquier compañía en tanto el 51% de su capital estuviese en manos de mexicanos. Consecuentemente en diversos casos se creó un buen número de compañías "mexicanas" para llenar los requisitos de la ley, pero en los cuales el total de las acciones en manos de no mexicanos era superior al 49%." <sup>55</sup>

Otra de las consecuencias señaladas por Sariego, es respecto de los grupos empresariales mexicanos, la mexicanización no sirvió para constituir nuevos, simplemente afianzó a los ya existentes \*

Las críticas al nuevo proceso, según Sariego, provinieron principalmente de sectores vinculados con intereses extranjeros, quienes aducían la falta de inversión que provocaría la medida citada, que tenía un corte socialista.

También los pequeños mineros criticaron el carácter predominantemente burocrático del proceso de mexicanización (más que técnico y productivo).

La década de los años setenta dio al traste con el proceso de mexicanización, ya que el país cayó en una profunda crisis económica, que provocó, según Margarita Bahena, que la producción se dirigiera al mercado externo en detrimento del interno y se acentuaron los problemas para la distribución de los productos mineros al mercado nacional, se generó una desigualdad en cuanto a la capacitación de recursos y por lo tanto la posibilidad de expansión y comercialización entre la pequeña minería y la gran industria. La siguiente década se considera una década "perdida", debido al retroceso y falta de desarrollo que la caracterizaron, en materia minera se resintió el efecto que tuvo el la baja del precio de los productos mineros -principalmente metales preciosos- en el mercado internacional. El sector minero metalúrgico se fue recuperando lentamente

---

<sup>55</sup> *Ibíd.* p. 255.

\* *Cfr.* p. 256.

durante esta década, entre otros factores influyó el hecho de ser una actividad de alto riesgo, que precisa de fuertes inversiones. Bahena dice:

"Entre 1983 y 1988, la industria registró un superávit de tan sólo 4255 millones de dólares. Es hasta 1989, cuando México logra incrementar su producción minerometalúrgica, al participar en el mercado mundial no sólo con los cinco minerales con los que tradicionalmente lo hacía (plata, azufre, antimonio, plomo y zinc) sino que además ocupó el primer lugar en la producción de plata, bismuto y celestita; el segundo lugar en barita, fluorita, grafito y sulfato de sodio; al tercero en antimonio, cuarto en arsénico y mercurio y quinto en cadmio, plomo, molibdeno y zinc."<sup>56</sup>

Para efecto de los objetivos del presente capítulo, dejaré hasta este momento la historia de la minería, el estado actual lo reservaré para el estudio de la pequeña y la gran minería. Sin embargo, puedo anotar como conclusiones, y justificación del presente capítulo, las siguientes:

Primera, el desarrollo histórico de la minería ha condicionado su posterior evolución y refleja la situación actual del sector.

Segunda, a pesar de la importancia que un tiempo tuvo el sector que nos ocupa, esta no se vio reflejada en el impulso que se le dio, a excepción del periodo porfirista, en el cual irónicamente tuvo un gran desarrollo pero con la intervención de grandes capitales extranjeros, el progreso del sector sirvió para desarrollar la infraestructura y la industria de la transformación en otros países más no en el nuestro.

Tercera, el hecho de que la minería nacional se encuentre tan determinada por el precio que fije el mercado estadounidense ha sido motivo para sus constantes depresiones y etapas de esplendor y por lo tanto de la inversión que se puede destinar para implementar

---

<sup>56</sup> BAHENA, op. cit. p. 37A.

los adelantos tecnológicos, entre ellos por supuesto, los relacionados con la protección al ambiente (esta hipótesis la reforzaré con el ulterior desarrollo de la tesis).

Cuarta, una constante que se puede apreciar es la variación en la política fiscal del gobierno respecto de la minería, en épocas de depresión de la misma reduce los impuestos y abre la participación extranjera, en época de bonanza aumenta los impuestos. En uno u otro caso, quienes son perjudicados siempre son los pequeños mineros, quienes en la primer situación enfrentan la competencia del capital y tecnología extranjeros, y en el segundo sufren la imposición de gravámenes que frenan su producción.

Quinta, una conclusión de corte histórico y que se relaciona con la etapa que estamos viviendo es referente a la mexicanización, que significó, al contrario de sus intenciones originales, una transformación de la inversión extranjera directa en deuda externa constituyendo otra modalidad del control extranjero sobre la minería.

## CAPITULO II. LOS RECURSOS MINEROS COMO RECURSOS NATURALES

El objeto particular de esta tesis es el examen y análisis de los recursos mineros, la regulación jurídica de dichos recursos. Dedicar una líneas para explicar qué son los recursos mineros y cómo se encuentran clasificados en la naturaleza, es esencial para nuestro estudio porque al ser ésta una materia eminentemente técnica, se necesitan conocer los conceptos precisos de la minería para entender el tema.

### 2.1 CONCEPTO DE RECURSOS MINERALES

El diccionario Pequeño Larousse Ilustrado define como concepto de recurso lo siguiente:

"m. (lat. *recursus*) elementos que constituyen la riqueza o la potencia de una nación: los recursos naturales del Brasil..."<sup>1</sup>

Utilizar la palabra recurso tal y como lo cita el diccionario no tiene para este tema un criterio de utilidad, ya que en este caso lo esencial en la definición es la intervención humana.

Alan Randall, propone al respecto lo siguiente:

"Un recurso es algo que resulta útil y valioso en el estado en que se le encuentra. En su sentido natural o no modificado, puede ser un insumo para el proceso de producción de algo de valor o bien puede ir directamente al proceso de consumo y ser valorado por lo tanto como un satisfactor."<sup>2</sup>

Por su parte Vicente Sánchez al citar a Ojeda señala:

"Los elementos de la naturaleza adquieren la connotación de "recurso" en un marco socioeconómico particular, en un momento determinado; es decir, el

---

<sup>1</sup> Pequeño Larousse Ilustrado p 878

<sup>2</sup> RANDALL, Alan, *Economía de los recursos naturales*, (trad. Ricardo Calvet Pérez). LIMUSA, México, 1985, p 28

concepto "recurso natural" tiene un carácter histórico que depende de la relación sociedad-naturaleza." <sup>3</sup>

Estas referencias nos sirven para señalar que:

- 1) Los recursos adquieren esa connotación cuando las necesidades de los individuos pueden satisfacerse de manera directa o indirecta.
- 2) Necesariamente debe de considerarse el aspecto histórico, ya que los elementos que en un momento fueron "inútiles", en el sentido de que eran simples curiosidades físicas o químicas, en el otro momento, pueden pasar a formar parte de los "recursos" en un sentido estricto: a partir de que se les encontró una utilidad dentro de la vida cotidiana como satisfactor. Un ejemplo muy ilustrativo es el caso del aluminio, el cual durante el siglo pasado era un elemento muy difícil de obtener industrialmente y era por tanto, una curiosidad científica (Napoleón Bonaparte tenía como símbolo de status, el poseer una vajilla completa elaborada con aluminio), y sólo a partir de que se refinaron los procesos de obtención y refinación, el aluminio bajó su precio y se convirtió en un "recurso", que fue utilizado para satisfacer determinadas necesidades humanas.

Vinculando lo anterior con el tema que me ocupa, encontré como concepto de recurso mineral el siguiente:

"Se denomina recurso mineral a cualquier material formado por procesos geológicos y que de acuerdo a sus propiedades físico-químicas y su concentración en la naturaleza es susceptible a ser explotado por el hombre para su beneficio" <sup>4</sup>

Es decir, de lo anterior se desprende que el recurso mineral como concepto es una especie del recurso natural, para completar el concepto anterior citaré la definición de mineral:

<sup>3</sup> SANCHEZ, Vicente et. al. *Población, recursos y medio ambiente en México*, México, Ed. Universo 21, 1989, p 63.

<sup>4</sup> RANDALL, op. cit. p. 40

"El diccionario de la lengua española lo define como: perteneciente al grupo o reunión numerosa de las sustancias inorgánicas o alguna de sus partes; sustancia inorgánica que se halla en la superficie o en las diversas capas de la corteza del globo, y aquella cuya explotación ofrece interés."<sup>5</sup>

En una clasificación muy elemental puedo señalar que la contraparte del recurso mineral, es decir de procedencia inorgánica, serían los recursos que tienen una procedencia orgánica -o en un momento, capaces de soportar o generar vida- (el caso del petróleo es muy particular y no es motivo de esta investigación).

## **2.2 NATURALEZA DE LOS RECURSOS MINERALES**

Una de las clasificaciones de los recursos naturales (además de la que ya señalé anteriormente de recursos de procedencia orgánica e inorgánica), es la que divide los recursos naturales en dos grupos: en renovables y no renovables. En los primeros se consideran aquellos que tienen la posibilidad de restablecerse en número y calidad en la naturaleza, los segundos, en contrapartida, son los que no podrían ser restablecidos. Los primeros tenían mecanismos propios que los hacían renovarse por sí solos, el ejemplo más común eran la flora y la fauna: por medio de la reproducción se podía restablecer su número. Como ejemplo de los no renovables se tenían a los minerales, los cuales existían en un número fijo en la naturaleza, es decir, estaban limitados y en algún momento se iban a agotar.

## **2.3 MÉTODOS DE CLASIFICACIÓN**

Hay diversas clasificaciones respecto de los minerales, solamente citaré dos de las más usuales.

Por sus propiedades físicas y químicas:

**A. Metálicos.-** Tienen como propiedades la maleabilidad, ductibilidad, conductibilidad de calor y de electricidad, brillo, lustre metálico, etc.

---

<sup>5</sup> Enciclopedia Durván, p.

A su vez se dividen en:

A.1 Ferrosos: hierro, molibdeno, manganeso, níquel, cobalto, etc.

A.2 No ferrosos:

- Básicos: Cobre, plomo, zinc, estaño.
- Ligeros: Aluminio, magnesio.
- Preciosos: Oro, plata, platino.
- Radiactivos: Uranio, plutonio y Torio.

**B. No metálicos.**- Tienen como propiedades: baja conductibilidad eléctrica y térmica, no maleables ni dúctiles, etc. Entre los elementos principales se encuentran el sílice, la alumina, el potasio, sodio, calcio, magnesio, etcétera.

Otro de los criterios que se utilizan para clasificar a los minerales es de acuerdo con su formación y procedencia:

**A. Minerales de rocas ígneas.**- Se formaron por la cristalización fraccionada de un magma fundido. Al enfriarse éste, cada mineral cristalizó al alcanzar su punto de sobresaturación, la rapidez de cristalización de un mineral está en razón inversa de su contenido en silicio. Los minerales formados directamente del magma enfriado reciben el nombre de primarios, y los derivados de éstos, como consecuencia de la acción de los agentes atmosféricos u otras causas, se llaman secundarios. Entre los primeros se encuentran los feldespatos, piroxenos, anfíboles y micas, y entre los segundos el cuarzo, calcedonia, ópalo, clorita, epidota, serpentina, calcita y caolín. Durante la solidificación de los magmas se segregaron las minas metalíferas, que formaron los yacimientos minerales. La condensación de los gases emitidos por las chimeneas volcánicas, dio lugar a sublimados tan importantes como el azufre, alita, covelina, yeso y homablenda.

**B. Minerales de rocas sedimentarias.**- Dado el origen secundario de éstas, sus componentes proceden a la desintegración física y la descomposición química de otras

rocas. Los diversos componentes se han depositado en la superficie terrestre por una combinación de procesos mecánicos, físicos y orgánicos. Los sedimentos depositados mecánicamente contienen pocos minerales nuevos: los conglomerados están compuestos principalmente por fragmentos de roca; las areniscas, por granos de cuarzo, aunque pueden ir acompañados de otros minerales y las pizarras por arcilla impura. Los minerales pesados y duros como el oro y el diamante, tienden a concentrarse entre los sedimentos más bastos donde forman los placeres.

**C. Minerales de rocas metamórficas.**- Cuando las rocas ígneas y sedimentarias enterradas a grandes profundidades se ven sometidas a presión, calor y acción del vapor de agua portador de agentes químicos, experimentan grandes cambios tanto en su estructura física como en su composición química. Las partículas rocosas, fraccionadas y aplastadas tienden a recrystalizar en capas paralelas, formando estructuras rocosas listadas. Los minerales preexistentes se transforman en otros más estables bajo nuevas condiciones. Estos cambios constituyen el llamado metamorfismo regional. Son minerales característicos de rocas metamórficas la serpentina, talco, clorita, andalucita, grafito, diópsido, forsterita, flogopita, vesuvianita y glaucofana. Cuando la lava fundida se incrusta intrusivamente en otras rocas y se enfría y endurece, el metamorfismo de contacto experimentado por las rocas circundantes motiva frecuentemente la creación de nuevos minerales como la andradita, grusolaria, turmalina, minerales metálicos y unos cuantos minerales raros.

**D. Minerales Filonianos.**- Se formaron en las fisuras de las rocas al ascender las aguas magmáticas y precipitarse los minerales en disolución, al disminuir la presión y la temperatura. Cuando este material filoniano invade las paredes de las fisuras reemplazando a la roca el depósito se denomina de substitución. Los minerales que contienen metales valiosos reciben el nombre de menas. Citaremos como más comunes la

pirita, marcasita, galena, calcopirita, bomita, magnetita, ematites, casiterita, Volfranita y molibdenita. <sup>6</sup>

De las clasificaciones anteriores, en esta tesis únicamente utilizaré la primera, metálicos y no metálicos, por ser la más usual en el lenguaje cotidiano.

Por no ser la intención de este trabajo el estudio detallado de las cuestiones técnico-mineras, dejaré solamente asentadas las clasificaciones. Lo importante para efectos de la tesis es en realidad, señalar el efecto que tiene la explotación de los recursos mineros en el ambiente.

## 2.4 CONCEPTO DE AGOTAMIENTO

Uno de los conceptos más importantes y controvertidos dentro de la actividad minera es el de "agotamiento". Lo que en sentido común parecería lógico concluir: "los recursos minerales no son renovables"; sin embargo, en la práctica minera aún se discute y se trata de matizar el término. Por ejemplo para Randall es el siguiente:

"El agotamiento se puede considerar como un proceso y como un estado. La extracción continua de un recurso no renovable constituye el proceso de agotamiento. El estado de agotamiento se alcanza cuando literalmente no queda nada del recurso, o bien, para decirlo en forma más realista, cuando el recurso remanente está situado en forma tan inconveniente que el costo de la extracción se vuelve demasiado elevado y la cantidad demandada es de cero."<sup>7</sup>

Los elementos naturales son finitos en la tierra, son los mismos de la formación de la tierra, por lo que aún los recursos "biológicos" pueden llegar a terminarse, sin embargo, el interés de la explotación de los recursos puede llegar a dar un matiz muy importante a los conceptos que pueden considerarse casi como absolutos, por ejemplo el citado concepto de "agotamiento". Así mismo las anotaciones hechas por Randall son relevantes

---

<sup>6</sup> Diccionario enciclopédico Durván, Bilbao, 1973, t. VI p. xxx

<sup>7</sup> RANDALL, op. cit. p. 252

en el sentido de que además de considerar al agotamiento desde un punto de vista fáctico (de hecho): la ausencia del recurso, lo considera desde un punto de vista social: el costo que significa el explotarlo cuando su concentración es muy baja en los yacimientos o vetas, ya no es costeable, entonces se considera "casi" agotado. El matiz que se le puede dar no obstante, puede ser también para darle "flexibilidad". De esta manera algunos especialistas en materia minera opinan que para poder evaluar el "agotamiento" será necesario: "determinar y cuantificar las reservas geológicas del recurso mineral, para lo cual se debe llevar todo un procedimiento en la etapa de Exploración. Este consta de las siguientes acciones:

- a) Mapeo geológico y programa de muestreo (es la determinación de las reservas potenciales del mineral a través del levantamiento de mapas de la zona. Solamente se conoce la cara superficial del yacimiento);
- b) Barrenación de diamante (perforación con barreno de diamante y que tiene como objeto localizar y determinar la continuidad de la veta en las capas estratigráficas);
- c) obras directas (explotación minera en forma, una vez determinada la viabilidad económica de las vetas).

Para los geólogos el concepto de agotamiento está ligado al concepto de reserva geológica, misma que entendemos aquí en un sentido técnico-geológico más que jurídico, es decir "guarda y custodia que se hace de las materias (o determinadas materias) que componen el globo terrestre".

## **2.5 CLASIFICACIÓN DE LAS RESERVAS GEOLÓGICAS**

Las reservas geológicas se clasifican según el grado de avance de la etapa de exploración y se consideran las siguientes:

- 1.- Reservas potenciales: Resultan del mapeo geológico superficial, en el cual se dimensiona sólo la parte superficial del yacimiento, es decir, sólo se conoce una cara del yacimiento.

- 2.- Reservas posibles: Son aquellas en las que sólo se conoce una cara y un nivel, considerando una influencia de quince metros hacia arriba y hacia abajo de las reservas positivas.
- 3.- Reservas probables: Son aquellas en las cuales se conocen dos caras del yacimiento, un nivel inferior o superior y un contrapozo o tajo.
- 4.- Reservas positivas: Son aquellas en donde se conocen por lo menos tres caras del yacimiento, un nivel superior, uno inferior y cuando menos una obra vertical en las cuales se demuestre la continuidad de la mineralización.

En las anteriores definiciones no se expresa más que un criterio técnico en torno de las reservas; en cuanto a los matices del agotamiento se consideran:

- a) Demanda del mercado
- b) Precios del producto
- c) Ritmo de producción en un periodo mínimo de diez años (horizonte del proyecto)
- d) Capacidad instalada de la planta de proceso
- e) Factores económicos y financieros
- f) Reservas geológicas del recurso.

Consideraciones muy cercanas a lo expresado por Randall.

## 2.6 NOCIONES SOBRE LAS ETAPAS DE LA ACTIVIDAD MINERA

Una de las ideas que emplearé a lo largo de la tesis y que constituye una de las primeras conclusiones de la misma (aunque parezca un hecho evidente), es el principio de **beneficio económico** que sirve de fundamento y razón de ser de la actividad minera, el cual es manifiesto en la definición que se tiene de la misma:

**"Minería.- f. Arte de explotar en forma remunerativa\* los recursos minerales existentes en la corteza terrestre..."<sup>8</sup>**

---

\* Las negrillas son mías.

<sup>8</sup> Enciclopedia Barsa de Consulta fácil, t. X, p 307

Los especialistas en la materia suelen referirse sólo a los aspectos relacionados con la explotación del recurso. Una constante observada en las obras de minería, es la falta de sistematización de los conceptos, suelen desarrollar los temas sin proporcionar conceptos básicos sobre los mismos que puedan servir de guía a quienes son ajenos a la materia, por lo tanto, las sistematizaciones que ofreceré en el presente capítulo los considero de mi entera responsabilidad y son en torno de lo que interpreté de los autores, con apoyo en diversas obras de consulta.

Voy a entender a la explotación en dos sentidos, uno amplio y otro restringido. En el concepto amplio consideraré en general a todo el conjunto de actividades mineras encaminadas a obtener beneficio económico (o provecho) de los recursos minerales. Esta noción se construye a partir de las acepciones gramaticales de la palabra:

"Explotación.- f. Acción y efecto de explotar..."<sup>9</sup>

Por otra parte la palabra explotar significa:

"Explotar.- v. t. Aprovechar: explotar una mina, un bosque. (sinón. utilizar)

° Abusar de uno: Ese hombre explota a todo el mundo (sinón. vender, lucrarse. V. tb. Robar) ° fig. Sacar provecho de algo: explotar una circunstancia..."<sup>10</sup>

En el mismo sentido, el Diccionario Léxico Hispano, tiene como una de las acepciones de la palabra "explotar":

"tr. Extraer de las minas las riqueza que contienen. ° fig. sacar utilidad de un negocio o industria en provecho propio..."<sup>11</sup>

Como puede observarse en todas las definiciones existe la constante de la idea del beneficio económico. Como señalé anteriormente, en el sentido amplio de la explotación se engloban una serie de actividades o fases muy concretas, que conforman un proceso específico para aprovechar el mineral, dichas etapas son:

---

<sup>9</sup> Diccionario Léxico Hispano, t. I, p 636

<sup>10</sup> Pequeño Larousse Ilustrado p 452

<sup>11</sup> Diccionario Léxico Hispano, t. I, p 636

- a) Exploración;
- b) Explotación;
- c) Beneficio;
- d) Tratamiento de residuos peligrosos.

Es de aclarar que la fase de "explotación" indicada con el inciso "b", es la acepción restringida de dicha palabra, es decir, una etapa muy específica del proceso minero.

A continuación describiré cada una de las fases:

#### a) Exploración

La primer fase de exploración se define gramaticalmente como: "f. Acción y efecto de explorar... Explorar.- tr. Reconocer, registrar, inquirir o averiguar con diligencia una cosa o un lugar."<sup>12</sup>

En su aspecto técnico, suele definirse como:

"El trabajo de búsqueda de menas' (Rickard). Puede hacerse en la superficie o puede consistir en trabajos en el subsuelo o en perforaciones. Se distingue de la explotación, y en algunos casos del trabajo desarrollo."<sup>13</sup>

De la exploración, en la enciclopedia Durván se indica:

"...la minería comienza en realidad con la exploración de los terrenos que puedan encerrar minerales. Los principales métodos de exploración consisten en localizar un afloramiento, seguir los acarreo de un aluvión, disgregar hidráulicamente la capa de recubrimiento, estudiar la vegetación, realizar perforaciones, trazar mapas basados en el estudio topográfico de la zona, tomar fotografías aéreas, etc... además pueden emplearse (como) procedimientos, el método magnético, que utiliza la brújula para localizar y

<sup>12</sup> Diccionario Léxico Hispano, enciclopedia ilustrada, t. I. W.M. Jackson Inc., México, 1980, p 636

• La mena se define como el mineral metalífero o agregado de minerales metalíferos, más o menos mezclados con ganga, ésta última es el mineral sin valor que acompaña a la mena. El primero, desde el punto de vista minero, puede ser explotado con un beneficio. Cfr. Exton McKinstry, Hugh, op. cit. pp 638 y 642).

<sup>13</sup> Exton McKinstry, Hugh. GEOLOGIA DE MINAS, p 636

delimitar las zonas de depósitos férricos que modifican la fuerza del campo magnético de la tierra, el método autopotencial, que aprovecha la actividad química del mineral, productora de una corriente que le da un potencial diferente al de la tierra que lo rodea; el método de gravitación, basado en las variaciones locales del campo de gravedad provocadas por las diferentes densidades de los materiales; el método sísmico, que consiste en provocar una explosión subterránea para medir el tiempo que emplea la onda sonora en su recorrido. En la tarea de exploraciones, que puede combinar varios de estos métodos, se utilizan como herramientas el taladro giratorio, la fresa y el taladro con punta de diamante."<sup>14</sup>

Muchos autores consideran una etapa anterior a la de exploración: la "prospectiva", otros la consideran como parte de la exploración. La prospección consiste en: "...exploraciones preliminares para localizar con toda precisión los yacimientos y planeamiento de los trabajos de extracción."<sup>15</sup>

El prospector es una especie de "avanzada" en el proceso minero, toma las primeras muestras\* para determinar la presencia de minerales:

"... (parte) la roca aflorante en trozos de gujarros... si sospecha que tienen oro los tuesta al fuego o en una fragua para liberar las partículas de oro antes de machacar la roca y probarla en una batea. La grava y el suelo son así mismo comprobados para revelar minerales pesados."<sup>16</sup>

Como fase dentro de la minería, la exploración es importante por las siguientes razones:

"1. (Porque) garantiza su permanencia como actividad económica, incrementando las reservas mineras en explotación;

<sup>14</sup> Enciclopedia Durván, t. 6 ,p 62-63

<sup>15</sup> Enciclopedia Barsa de Consulta Fácil, t. X, p 307

<sup>16</sup> EXTON MCKINSTRY, Hugh, "Geología de Minas". (trad. por Miguel Casanueva), Ed. Omega, 3ª ed., Barcelona, 1987, p 421

2. Propicia su crecimiento con la localización de nuevos cuerpos minerales, tanto dentro de las áreas de influencia económica de las instalaciones minero-metalúrgicas ya existentes, así como en otras áreas en las que de darse la condiciones propicias para su explotación se crearán centros económicos con vida propia." <sup>17</sup>

## b) Explotación

En cuanto a la segunda etapa del proceso minero, la explotación en su sentido restringido debe entenderse como la fase en la cual se extrae el mineral, usualmente, del subsuelo. Señalo algunos de los principales métodos de explotación que se utilizan en la minería. Partiendo de la idea de que los costos determinan, en cada caso, el más idóneo.

"La explotación a cielo abierto puede requerir el empleo de los métodos utilizados en la cantera y de todo el equipo... de perforadoras... ranuradoras, grúas, tornos, elevadores, etc. En la explotación de minas subterráneas se utilizan procedimientos diversos. Si el yacimiento se encuentra en una ladera, puede (hacerse) por medio de galerías... si la mina garantiza un sistema más completo, se cava un pozo permanente del que irradian galerías transversales a la veta... en el laboreo de subniveles se divide el bloque de mineral existente entre dos niveles en una serie de macizos horizontales por medio de subniveles... en la explotación por franjas-almacenes la mayor parte del mineral extraído se deja en la grada para que forme un montón sobre el que se sostienen los mineros mientras perforan el fondo. La excavación por pozos-tolva subterráneos... supone una adaptación del método a cielo abierto que consiste en desmontar el material en una serie de bancos en cuyo centro está la chimenea. El laboreo de anchurón y pilar consiste en sostener la

---

<sup>17</sup> CRESPO H., Francisco: "Importancia de la exploración en el desarrollo del sector, ponencia multícopiada, p. 5., marzo de 1989. México D.F.

techumbre con pilares de tamaño uniforme colocados a intervalos regulares. En el método de excavación en escalones con desmonte y terraplén se retira el mineral por la parte superior en una serie de tajos paralelos hechos a lo largo de la grada; al quitar un tajo se quita una capa de relleno que deje espacio suficiente para poder trabajar entre el fondo del mineral y el relleno de escombros sobre el que se apoyan los mineros mientras realizan la perforación. El laboreo con encastillado utiliza marcos para facilitar un soporte provisional a los trozos sueltos de roca y una galería de avance para dar soporte a los respaldos de la grada se rellenan los marcos de escombros... en el laboreo de tajo superior se extrae el material en una serie de tajos horizontales según se quita el tajo se sostiene provisionalmente la tierra superior mediante maderos consistentes en marcos de tres piezas..."<sup>18</sup>

### c) El beneficio

La tercera de las etapas, el beneficio, puede entenderse en dos sentidos, uno técnico, relacionado con la concentración de los minerales que son motivo de la explotación, y otro en sentido administrativo, relacionado con las ganancias que se pueden calcular a partir de los costos. Ambas son importantes, pero es necesario diferenciarlas, ya que al hablar de beneficio, se debe expresar siempre en cual de los dos sentidos se está empleando.

En su connotación gramatical beneficio se puede definir como:

"m. (lat. *beneficium*) Bien hecho o recibido: agradecer los beneficios. (Sinón. V. servicio). ° Utilidad, provecho. (Sinón. V. ganancia) ° Cultivo, explotación de los campos, árboles, etc. ° Acción de beneficiar minas o minerales: el beneficio de las piritas de cobre..."

Por su parte, beneficiar es:

---

<sup>18</sup> Durán p 63

"v. t. Hacer bien. ° Cultivar, hacer fructificar una cosa: beneficiar una tierra.

° Extraer minerales. ° someter estos minerales al tratamiento metalúrgico: beneficiar el oro..."

Salvo las acepciones técnicas, las de tipo gramatical no pueden ayudarnos para especificar lo que es el beneficio. En la parte técnica: "acción de beneficiar minerales", nos remite hacia el proceso técnico, el cual es definido por Murray como:

"Concentrar.- Separar el metal o la mena de la ganga o roca asociada." <sup>19</sup>

En una de las acepciones que contempla la Enciclopedia Durván se define al beneficio como:

"..." (econ.) Diferencia entre el coste de producción y el precio recibido por un producto..." <sup>20</sup>

Como se observa, esta acepción se relaciona con lo denominado como "ganancia", a continuación detallaré ambos sentidos.

**A. Como proceso técnico.-** Como ya lo mencioné se relaciona, e incluso se puede tomar como un sinónimo de "concentrar", es decir, separar solamente los minerales que nos interesan del conjunto que forman con el resto de minerales, rocas, tierra, líquidos, etcétera.

El beneficio o concentración consta de dos etapas principalmente, la primer física, que consiste en la separación del mineral metálico de su ganga; y la segunda, química, la descomposición del mineral metálico para recuperar el metal y desembarazarse de los restantes elementos que están combinados. <sup>21</sup>

Entre los principales métodos de concentración \* tenemos:

---

\* (Para ambos- Pequeño Larousse Ilustrado, pp 142-143)

<sup>19</sup> EXTON MCKINSTRY, op. cit. p. 633.

<sup>20</sup> Diccionario enciclopédico Durván, t. II, p. 106.

<sup>21</sup> EXTON MCKINSTRY, op. cit. p. 564.

\* Cfr. Ibíd. pp. 564 a 574.

1. Escogido a mano. Puede ser el método más económico y el más primitivo, consiste básicamente el romper los trozos de mena con un martillo (sobre piedras duras o bloques de acero, y clasificar manualmente el mineral valioso.
2. Concentración por gravedad. Es un perfeccionamiento mecánico del proceso de lavado del material en una batea. Su efectividad depende de la diferencia específica en pesos de los distintos minerales, entre mayor sea la diferencia, más eficaz resulta.
3. Separación por líquidos pesados. Es similar al de flotación, sin embargo, se utiliza en lugar de un fluido pesado, un pseudo-líquido consistente en una suspensión en agua de un sólido pesado finamente molido (usualmente galena y ferro-silicón). Dicho pseudo-líquido es susceptible de recuperarse para una posterior reutilización.
4. Flotación. Este método depende de la adherencia diferenciada de los distintos minerales, unos lo hacen al aire, otros al agua, dependiendo de las sustancias químicas que se introduzcan. Unos reactivos determinados se hacen pasar por la mezcla a través de burbujas, las cuales arrastran a la superficie en forma de espuma que se desborda, y finalmente a partir de ella se recupera el concentrado de mineral.
5. Amalgamación. Se emplea en este método la propiedad del mercurio de formar amalgamas con los metales preciosos (oro y plata).
6. Cianuración. Se aplica también para metales preciosos y consiste en utilizar una solución débil de cianuro sódico o cálcico, que aireada disuelve a los metales preciosos, que posteriormente se recuperan agitando la solución con cinc o aluminio en forma de polvo, para filtrarlo después y formar lingotes.
7. Lixiviación. Se utiliza para minas de cobre, en ella se utilizan como disolventes del cobre el amoníaco, el sulfato férrico o el ácido sulfúrico, dependiendo de la naturaleza de la mena.

Respecto de la fase de tratamiento de residuos peligrosos<sup>\*</sup>, es de notar que no suele considerarse en los textos relacionados con la geología o la minería, es decir habitualmente, el proceso minero se agota, para los mineros, con los métodos de concentración, después de ellos, viene el proceso metalúrgico, que no es motivo de este trabajo.

**B) El beneficio como resultado económico-administrativo.** En la etapa de la prospección (que se consideró como parte de la explotación, tomando como base la opinión de algunos autores), como ya mencioné se debe considerar la potencialidad económica susceptible de explotar del yacimiento, para ello es necesario tomar en cuenta diversos factores. Es en esta consideración que se puede considerar la segunda connotación del término "beneficio": la económico-administrativa.

La primer noción que se puede aplicar es en el sentido económico ya citado de Durván:

"Diferencia entre el coste de producción y el precio recibido por un producto".

El beneficio económico-administrativo resulta entonces de la ganancia que se obtiene de explotar el yacimiento, después de considerar varios factores<sup>\*</sup> tales como:

1. **Beneficio anual.** En el cual además además se consideran varios elementos, como el ingreso, mismo que se relaciona con la ley de la mena, la proporción del metal recuperable y los precios de venta del producto. Todos, son variables, depende por ejemplo no sólo de la "ley", sino también de la probable cantidad que pueda existir, o de la existencia de otras menas en la región. Los precios se determinan -en apariencia- del mercado, puede existir un mineral con alta concentración de metal y sin embargo no ser redituable por los precios del mercado. También influye lo que cueste la explotación, relacionado con el ritmo de producción. En las primeras etapas, antes de la plena explotación es necesario tomar en cuenta muchos elementos para determinar los costos, por ejemplo: la anchura de la veta, la dureza

---

<sup>\*</sup> Cfr. EXTON MCKINSTRY, pp 497 a 503.

de la mena (para determinar el costo de perforación y quebrantamiento), la naturaleza del terreno, la cantidad de agua por bombear, jornales locales, transporte en general, impuestos (...) y actualmente las consideraciones de protección al ambiente).

2. "Vida" probable de la mina. Referida principalmente a la producción redituable de la explotación, puede ocurrir que un yacimiento no esté del todo agotado, pero que por la concentración de mineral, o por los precios que tiene el mineral en el mercado comparado con los costos, puede que ya no se obtengan beneficios suficientes que justifiquen la existencia del trabajo.
3. Descuento por azar. Está relacionado con la existencia de menas en la región. Si se encuentran varias menas en una misma región y su distancia entre ellas es relativamente corta, existe mayor probabilidad de encontrar más y que sea redituable económicamente hablando, a diferencia si se encuentra una mena aislada.
4. Inversión de capital. Tiene tres elementos por considerar: "1) precio de compra de la propiedad; 2) el coste de desarrollar mena suficiente para comenzar la producción y 3) el coste para equipar la mina para que pueda producir."

Aquí están señalados simplemente algunos de los factores que intervienen en las diferentes etapas de la actividad minera.

## CAPITULO 3. LA SITUACIÓN ACTUAL DE LA MINERÍA EN MÉXICO

### 3.1 LA IMPORTANCIA DE LA ACTIVIDAD MINERA EN LA ECONOMÍA NACIONAL

La mayoría de los autores consultados señalan la importancia que tiene el sector minero en la economía nacional, en el presente capítulo señalaré grosso modo, las razones por las cuales es relevante y la situación actual por la que atraviesa el sector minero.

"Oficialmente" la importancia se puede contemplar a la luz de lo expuesto en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, el cual indica que "La minería ha estado presente en el desarrollo de México y ha sido fuente de la expansión regional. Además, ha contribuido positivamente como generadora de divisas mediante la exportación."

El Plan Nacional de Desarrollo expresa los lineamientos básicos que sirven para conducir la política gubernamental durante el sexenio en turno, señala los objetivos que se pretenden cumplir y la razón de los mismos. Expresa la orientación que va a tener el Estado, la cual en el caso concreto del presente sexenio se puede resumir en la palabra "modernización", en torno de la cual giran los objetivos nacionales que, según el Plan Nacional son: "... defender la soberanía y promover los intereses de México en el Mundo, ampliar nuestra vida democrática, recuperar el crecimiento con la estabilidad de precios; y elevar, productivamente, el nivel de vida de los mexicanos... La estrategia que nos permitirá alcanzarlos (los objetivos)... es la modernización de nuestra vida nacional."

De manera más práctica (material), la importancia de la actividad y del sector minero se puede descubrir al observar la participación de las mismas en la economía nacional, tanto en el porcentaje con el cual contribuyen al Producto Nacional Bruto, cuanto por el número de mano de obra que ocupa.

---

\* DOF 31/V/89, T. CDXXVIII, No. 23, sec. II, p 19.

\*\* DOF 31/V/89, T. CDXXVIII, No. 23, sec. I p 14

De acuerdo con los datos proporcionados por el Consejo de Recursos Minerales, en su anuario estadístico de 1989, la situación de la minería en México es la siguiente:

**PRODUCTO INTERNO BRUTO**  
(Millones de pesos)

Años (1) (2)	PIB (3)	Sector		Industria Participación	
		Industrial	Minera	%	%
1985	47 391702	15 805136	664756	1.4	4.2
1986	79 131144	26 921488	1 374395	1.7	5.1
1987	193 462383	69 718948	3 852077	2.0	5.5
1988	395 882883	139 593170	7 696031	1.9	5.5
1989*	94 054824	157 126555	8 871036	1.8	5.7

**PERSONAL OCUPADO**  
(Miles de personas)

Años	Industria	Minería	%
1985	9067	223	2.5
1986	8704	226	2.6
1987	8404	225	2.7
1988	8606	230	2.7
1989*	8924	242	2.7

(las gráficas se incluyen en las próximas 5 hojas, con notación alfabética)

Respecto de los datos anteriores cabe aclarar varias circunstancias:

- 1) El organismo en cargado de recopilar los datos económicos en México es el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI); sin embargo, los datos no coinciden con los del Consejo Minero (CRM), utilicé los de éste último por considerar que es un organismo más cercano con la situación del sector minero.
- 2) No hay datos recientes en el INEGI o en el propio Consejo de Recursos Minerales respecto de la actividad minera, sólo hasta 1989, aunque de éste último, se aclara que los datos son "preliminares".

Respecto de la interpretación de los datos:

(En las hojas siguientes, antes del próximo inciso se incluyen gráficas respecto de los datos proporcionados en la estadística del Consejo).

1º Si dividimos a la actividad económica en los tres sectores en los cuales habitualmente se clasifica con fines de estadística mundial: Agrícola, Industrial y de Servicios; al sector industrial le corresponde en México una participación del 32% de acuerdo con los datos asentados en el Almanaque Mundial: (para el año de 1986)

PIB	Agrícola	Industrial	Servicios
100	9%	32%	59%

Los datos anteriores coinciden con los del Consejo (CRM).

2º La evolución de la participación industrial en el PIB, en el periodo comprendido entre 1985 a 1989 es de equilibrio, con una leve tendencia hacia la baja (se mantiene en el rango del treinta por ciento), aunque es un dato no proporcionado específicamente por el Consejo (CRM), se puede obtener a partir de los demás datos:

Participación por años (Sector Industrial/PIB)

1985	=	33.3%
1986	=	34.0%
1987	=	36.0%
1988	=	35.2%
1989	=	31.8%

3º La participación de la minería dentro del sector industrial varía entre el 4.2 y el 5.7 %, mientras que su participación en el total del Producto Interno Bruto es entre el 1.4 y 1.8 %.

### 3.2 SITUACIÓN ACTUAL DEL SECTOR MINERO

En este apartado hablaré del sector minero como un todo, es decir como el conjunto de individuos y empresas dedicados a la actividad minera, sin distinguir las características que los pueda diferenciar.

Al igual que en otros sectores productivos del país, la minería se ha visto afectada con el derrumbe del periodo de "desarrollo estabilizador" que dominó en la economía nacional a partir de los años cincuentas, así mismo se ha visto afectado por las crisis económicas que sufre el país desde finales del sexenio echeverrista (1975-76), y después a fines del sexenio de López Portillo (1980-82) y durante todo el sexenio de Miguel de la Madrid (1982-88), incluyendo los primeros años del sexenio salinista (1988-91) después de los cuales se logra la "estabilización" de la economía y el "repunte" de la misma (aunque durante el año de 1993 se habla cada vez más de un estancamiento económico y casi de una crisis no reconocida "oficialmente"); sin embargo, además debe resentir este sector la influencia de los desórdenes mundiales.

La situación de la minería es grave, a decir de Margarita Bahena: "Actualmente la minería pasa por momentos difíciles. Debe enfrentarse a los antiguos problemas de estructura y al mismo tiempo, a la cada vez mayor competencia internacional derivada de las nuevas tendencias de la política económica mundial: apertura comercial y globalización económica." <sup>1</sup>

Esta visión no siempre es compartida, por ejemplo el Ing. Antonio Madero Bracho, presidente del Consejo de Administración de la Corporación Industrial San Luis S.A. de C.V., señala:

"La minería mexicana de hoy es una industria que volvió a nacer y se ha desarrollado con pujanza y visión desde 1961, a raíz de la mexicanización de su capital y cuadros directivos y especialmente desde 1966 al implementarse las reducciones a los altos impuestos absolutos que ahogan su desarrollo.

"Así de 1966 a la fecha la minería invirtió más de seis mil millones de dólares; quintuplicó el valor de su producción y de sus exportaciones en valores constantes, alcanzando éstas el veinte por ciento de las exportaciones no petroleras del país; cuadruplicó el empleo para alcanzar 227 mil personas

---

<sup>1</sup> BAHENA, op. cit., p. 37 A.

ocupadas en el sector minero en 1986; multiplicó los recursos minerales del país; abrió nuevos distritos mineros, modernizó la planta minera; inició la producción de nuevos minerales; independizó la comercialización internacional y penetró nuevos mercados; aumentó significativamente su productividad; logró niveles de competitividad mundial en calidad y costos; añadió valor agregado a sus productos; se vinculó con la industria de la transformación, mejoró el bienestar de sus trabajadores, en suma sirvió y sirve al país.<sup>2</sup>

Ambas visiones son totalmente contradictorias, Bahena considera al sector minero dentro del contexto nacional de crisis, mientras que Madero lo considera como un sector de pujanza constante, en particular a partir de la "mexicanización", hecho que de acuerdo con el análisis histórico que se realizó en el capítulo anterior no sirvió para desarrollar al sector, sino que surgieron fenómenos como los "prestanombres" y que tampoco sirvieron para la independencia del sector ni del país.

Como señala Bahena y como traté de enfatizar en cada uno de los apartados de la parte histórica, una de las grandes deficiencias que viene arrastrando el sector desde la época de la colonia, es el atraso tecnológico, la convivencia de tecnologías de aparente "punta" con antiguas -o de plano "primitivas".

Los procesos de globalización y de apertura comercial mundial han afectado a la industria minera nacional (y en general a la de los demás países subdesarrollados), ya que ahora los factores que llegan a incidir en ella son más variados, los mercados se han ampliado y ahora los sucesos y condiciones económicas de un país aparentemente tan lejano como China, llegan a tener consecuencias en el nuestro:

"...la colocación en el mercado internacional de minerales no metálicos (grafito, fluorita y barita entre otros) mediante prácticas desleales de comercio

---

<sup>2</sup> MADERO BRACHO, Antonio, "Requerimientos y aportaciones de la industria minera nacional", ponencia del Foro de Consulta Popular sobre Minería, Hermosillo, Son., marzo de 1989, p. 1

por países como China, han acentuado la difícil situación por la que atraviesa la minería obligando incluso al cierre de algunas empresas."<sup>3</sup>

Las llamadas "prácticas comerciales desleales" deben considerarse con reservas, ya que se refieren por lo general al "dumping", es decir la venta de productos a un precio menor al de su costo de producción; sin embargo, países como China, en razón de su situación económica, no pueden darse el lujo de permitirse prácticas de "dumping", que son propias de los grandes consorcios comerciales, lo que sucede en realidad es que el costo de producción es muy bajo en virtud de la gran masa de mano de obra que tiene.

A pesar de la diversificación y globalización antes citada, México se ha visto fuertemente ligado a la economía estadounidense, aunque Madero señala que a partir de la "mexicanización" se obtiene la independencia económica, esto es una falacia, ya que hasta la fecha las crisis -internas- que ha sufrido el sector están condicionadas a decisiones económicas tomadas en Estados Unidos: "La fuerte recesión que vive Estados Unidos, principal cliente de México, ha provocado una sensible disminución en la demanda de los productos mineros nacionales por aquél país."<sup>4</sup>

Ya en el capítulo histórico se ejemplificó sobre las ocasiones en las cuales por decisión de política exterior, Estados Unidos "bloqueó" el desarrollo minero nacional (quizá la época en la cual se manifestó más ese hecho fue durante en el periodo postrevolucionario y con Cárdenas).

Con esto podemos concluir que en lo general, los mismos factores que durante la colonia, el siglo pasado y mediados del presente siglo influyeron en el desenvolvimiento del sector minero, siguen estando presentes.

Linda Truman en su ponencia de "La minería actual" señala -además- varios factores internos que han obstaculizado el desarrollo de la minería:

---

<sup>3</sup> BAHENA, op. cit., p. 37A.

<sup>4</sup> Idem.

- Los trámites excesivamente morosos que se deben realizar para obtener las concesiones mineras (comparados con los que se llevan a cabo por ejemplo en Canadá o Australia, que se llevan semanas, en lugar de los años que puede tardar en México).
- La existencia de muchas zonas de reservas que son improductivas, a pesar de que existe un programa de "desincorporación" que no se llega a aplicar.
- Falta de financiamiento para la exploración y explotación derivado a la vez de la demora en el otorgamiento de créditos que llegan a "desfasar" los proyectos debido a imprevistos inflacionarios, económicos, políticos e incluso climatológicos.
- Falta de vigilancia en el otorgamiento de créditos y alto porcentaje de cartera "vencida", difícil de recuperar.<sup>5</sup>

Bahena abunda en los anteriores y señala por ejemplo que las tareas de exploración ocupan enormes cantidades de capitales que son difíciles de conseguir, hay elevados pagos por derecho de uso de agua e incluso por el uso de explosivos, así como el problema del suministro de la energía eléctrica en zonas apartadas. (cfr. 3)

Uno de los aspectos externos, poco considerados y estudiados, es la influencia que han desempeñado por ejemplo grupos ecologistas: "Con el propósito de ahorrar costos y atendiendo a las presiones de grupos ecologistas las economías más fuertes han emprendido desde hace varios años, el reciclaje de desperdicios. Esto les ha permitido reducir su demanda de productos de minero-metalurgia." <sup>6</sup>

En México hasta la fecha no existe presión de grupos ecologistas en el mismo sentido.

Otro de los rasgos relevantes de la minería es el relacionado con la administración, concretamente la productividad, misma que se define como: "... la relación entre el volumen de un bien producido y los insumos totales utilizados para tal fin, un incremento en la productividad significa que el volumen producido ha aumentado en mayor

<sup>5</sup> RITMAN, Linda, "La minería actual", ponencia del Foro de Consulta Popular sobre Minería, Hermosillo, Son., marzo de 1989, pp 1 a 3.

<sup>6</sup> BAHENA, Op. cit. p 37 A.

proporción que los insumos producidos para su obtención... el concepto de productividad debe ampliarse para considerar el desempeño de los diferentes recursos utilizados en una empresa, además de incorporar en su definición el requisito de calidad total."<sup>7</sup>

La productividad minera nacional, si hemos de creer a Madero es alta, debido a las condiciones que tienen los trabajadores según señaló en su ponencia; sin embargo, en un trabajo elaborado por H.Y.L.S.A. se indica que una de las ventajas competitivas de la minería nacional es el bajo costo de la mano de obra, lograda en base de reducir el precio de dicho recurso, más que en mejorar su productividad. (cfr. XIX, p 1).

Lo cual tiene como consecuencia una alta deficiencia comparada con los niveles internacionales. Es decir, la *productividad es baja*.

### 3.2.1 LAS PERSPECTIVAS A PARTIR DE LA NUEVA LEY MINERA

El 26 de febrero de 1992 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Minera (reglamentaria del artículo 27 Constitucional en materia minera), que abrogó a la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en materia Minera (publicada en el Diario Oficial el 22 de diciembre de 1975).

De acuerdo con la exposición de motivos de la nueva Ley, algunos de sus principales avances respecto de la anterior son:

"En este contexto, en el proyecto de Ley Minera, se suprimen requisitos excesivos, múltiples trámites con procedimientos complejos, plazos excesivos e instancias diversas, controles en demasía, en ocasiones duplicados, criterios de comprobación desactualizados, autorizaciones previas varias que posteriormente debía ser ratificadas ante la misma autoridad."<sup>8</sup>

<sup>7</sup> HYLSA, "Problemática de la productividad en la minería mexicana", ponencia del Foro de Consulta Popular sobre Minería, Hermosillo, Son., p. 1

<sup>8</sup> Ley Minera: "Exposición de motivos", material multicopiado, proporcionado por la Secretaría de Energía y Minas e Industria Paraestatal, clave: DOC.LV/009/92P.O.

Es decir, los problemas del sector están más o menos identificados y se tiene conciencia de ellos en las esferas gubernamentales y se han tratado, por lo menos en el plano legislativo, de solucionar.

Algunos de los aspectos anteriores lo veré con mayor detalle en el capítulo correspondiente a la Concesión Minera.

### **3.2.2 La SECOFI**

A partir de las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal del 28 de diciembre de 1994, corresponde a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial:

- a) Formular y conducir la política nacional en materia minera;
- b) Fomentar el aprovechamiento de los recursos minerales, y
- c) Otorgar contratos, concesiones y asignaciones mineras.

### **3.3 LA CLASIFICACIÓN DE LAS EMPRESAS MINERAS**

Una división muy común en el ámbito del sector minero es dividir a las empresas en pequeñas y grandes (en ocasiones se menciona incluso a la "mediana) pero, de las fuentes documentales no encontré ninguna referencia objetiva para definir a las empresas, salvo una definición que establece el nuevo Reglamento de la Ley Minera (publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de marzo de 1993):

"Artículo 11.- Para los efectos de la Ley y este Reglamento se considera pequeño o mediano minero a quien, satisfaga cualquiera de las siguientes características:

- I. Obtenga ingresos brutos por ventas anuales de minerales o sustancias sujetos a la aplicación de la Ley, inferiores a cinco mil o veinte mil veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal elevado al año.
- II. Extraiga mensualmente hasta tres mil o doce mil toneladas de mineral, o

III. Aporte hasta el 1.0 ó 4.0 por ciento de la producción nacional anual del mineral o sustancia de que se trate."

Esta definición es "legal", es decir, parte de lo que señala la Ley sin tomar en cuenta otras consideraciones.

Como una actividad humana derivada de la ciencia (técnica o de "ciencia aplicada") debería contar con definiciones propias para caracterizar sus acciones, resultados o condiciones; sin embargo, como anoté anteriormente no encontré documentalmente esa información, por lo que además de la definición legal (muy útil para el capítulo respectivo del marco normativo, pero incompleta para dar cuenta de sus características), elaboraré una caracterización (y división) basada en los anteriores capítulos.

Del estudio histórico del capítulo anterior se pueden derivar las siguientes características generales del sector minero (es decir, que son compartidas por todas las empresas independientemente de su tamaño)

Características económicas.

La situación económica en general del sector puede calificarse como "deprimida", es decir, a diferencia de otros sectores de la economía nacional, en la minería son más evidentes los efectos de la crisis y estancamiento en el cual se ha visto inmersa la economía nacional, dicha situación se origina directamente de las siguientes características, que como he afirmado en todo lo largo del capítulo histórico, se vienen "arrastrando" desde la época colonial:

- a) Dependencia exterior.
- b) Falta de inversiones.
- c) Falta de vinculación con la industria de la transformación.
- d) Exceso de cargas fiscales.
- e) Falta de apoyo económico gubernamental.
- f) Polaridad tecnológica.

g) Exceso de reglamentación.

h) Exceso de trámites burocráticos para acceder a las concesiones.

La dependencia exterior es una constante desde la época colonial, cuando la metrópoli podía determinar la producción con base en la exportación de insumos necesarios para la explotación o el establecimiento de monopolios reales. Posteriormente, a partir de la independencia política, la dependencia económica se trasladó hacia los Estados Unidos, principal comprador de los productos mineros nacionales.

En cuanto a las inversiones me refiero concretamente a las inversiones privadas. Por ser esta una actividad con alto riesgo, requiere de fuertes inversiones con el fin de asegurar una explotación adecuada, la falta de las mismas provoca necesariamente una depresión de la actividad.

La minería usualmente se ha encaminado a la exportación, desde la colonia, la mayor parte del mineral se iba a la metrópoli para favorecer su industrialización (aunque la propia España no fue la beneficiaria ni siquiera de la plata mexicana) o la de otras naciones, posteriormente durante la época independiente la producción bruta se dirigía hacia los Estados Unidos o los empresarios de éste país establecía en México plantas de beneficio de minerales y construían sus propios caminos (vías férreas) para llevarse el mineral ya beneficiado. Esto provocó que la minería no se vinculara al proceso de industrialización del país.

La política fiscal gubernamental nunca ha favorecido los intereses del desarrollo del sector minero, ya que en las épocas de depresión de la industria minera, en lugar de apoyar al sector nacional ha abierto la participación del capital extranjero (con exención de impuestos o impuestos muy reducidos para dichas empresas), mientras que en épocas de bonanza, ha aumentado las cargas fiscales, las cuales tienden a deprimir al sector (finalmente, también obstaculizan el desarrollo).

El sector minero tampoco se ha visto apoyado con inversión directa gubernamental durante la vida independiente del país, a diferencia de otros sectores, como la agricultura,

el turismo o la industria pesada que si se han visto apoyados (aunque sea transitoriamente durante algunos sexenios), durante la llamada "mexicanización" de la industria no sirvió para desarrollar al sector, ya que jurídicamente se establecieron determinadas condiciones que deberían cumplir las empresas (de corte nacionalista), sin embargo esto no se tradujo en un apoyo gubernamental y ocasionó la aparición de "prestanombres".

En cuanto a la polaridad tecnológica, en el sector minero existen los dos extremos, por una parte las grandes empresas mineras cuentan con tecnología "de punta", derivada de gran capital (privado, de procedencia nacional y extranjera); mientras que en el extremo opuesto hay tecnología rudimentaria (en manos principalmente de los pequeños mineros).

Una de las quejas más frecuentes de los integrantes del sector minero es la excesiva reglamentación que hay sobre la actividad, principalmente para el otorgamiento de concesiones. Esto provoca que el poco apoyo gubernamental que se otorga a la actividad tenga efectos poco benéficos en virtud del tiempo que se tarda en llegar el apoyo monetario; en este hecho influyen también otros factores como la variación del precio de los metales en el mercado mundial. Además, debemos también considerar la existencia de nuevas reglamentaciones de carácter ambiental que en los últimos años se han dirigido contra la mayoría de las actividades industriales o que pueden ocasionar un desequilibrio ecológico.

Como una variante del punto anterior son los trámites burocráticos excesivos que se tienen que cumplir para poder obtener la concesión minera.

### **3.3.1 LA DENOMINADA "PEQUEÑA MINERÍA" Y SU SITUACIÓN PARTICULAR**

La información de este inciso procede en su mayor parte de ponencias elaboradas por sujetos involucrados en la actividad minera (cuyo nivel es muy diverso, desde gambusinos, hasta ingenieros en minas, geólogos, metalurgistas, etc.). Una constante que noté en las ponencias (seis) consultadas es la caracterización de sus propios integrantes a

partir de sus carencias, deficiencias y características que podrían denominarse como "negativas". Además, se percibe en las ponencias una falta de criterios objetivos para evaluar su propia actividad.

El ing. Gabriel Olvera establece quienes se dedican a la pequeña minería y donde se ubica ésta:

"...generalmente son personas que se han dedicado a esta actividad en forma práctica, con pocos antecedentes técnicos y pocos recursos económicos...la pequeña minería se localiza en zonas muy apartadas carentes de la más elemental infraestructura como caminos, energía eléctrica, teléfono, asentamientos, etcétera." <sup>9</sup>

Es decir, la primer característica de la pequeña minería es que está conformada por sujetos que se dedican a dicha actividad de manera práctica, que no tienen conocimientos técnicos sólidos para una adecuada explotación (de acuerdo con los criterios modernos). Ya mencioné anteriormente que muchos de los pequeños mineros "heredan" la actividad. La segunda característica, propia ahora de la actividad se puede resumir en una palabra: la **marginalidad** de la pequeña minería. De ella se derivan todas las características que los propios sujetos se atribuyen, las cuales sistematicé de la siguiente manera:

1. Problemas de financiamiento que tienen como consecuencia un escaso desarrollo tanto de la actividad, cuanto de los sujetos involucrados en la misma. El pequeño minero tiene además de un acceso restringido a fuentes de financiamiento, una falta de capacidad de pago de los posibles créditos para su actividad. \*

---

<sup>9</sup> OLVERA ACEVEDO, Gabriel, "La pequeña minería ante el reto de la modernización", ponencia del Foro de Consulta Popular sobre Minería, Zacatecas, Zac., marzo de 1989, pp 1 y 2.

\* FERNANDEZ GONZALEZ SALAS, Ramón, "Problemas de la pequeña minería y sus posibles soluciones", ponencia del Foro de Consulta Popular sobre Minería, Hermosillo, Son., marzo de 1989, p. 1; y VAZQUEZ VILLA, Silverio, "Problemática minera. Búsqueda de mejores soluciones", ponencia del Foro de Consulta Popular sobre Minería, Hermosillo, Son., marzo de 1989, p. 1.

2. Muy ligada con los problemas de financiamiento se encuentra la falta de asesoramiento técnico, legal y fiscal". El primer aspecto se revela en el uso de tecnología inadecuada, que provoca una falta de productividad. El segundo, el que los trámites legales y administrativos resulten muy difíciles de afrontar e incluso haya una posición precaria en la propia actividad. Por otra parte, en el aspecto fiscal, la propia carencia de fuentes de financiamiento y capital provoca que los pequeños mineros no cumplan con las obligaciones que impone la legislación fiscal o que tengan un trato "igual" (similares obligaciones) a las que tienen las grandes empresas mineras, sin tener su capacidad económica y por lo tanto posibilidad de buscar asesores fiscales eficientes.
3. Falta de personal técnico calificado, diferente a la asesoría técnica, ya que en este caso me refiero al personal directamente contratado por el pequeño minero. La mayor parte de la mano de obra no es calificada y esto provoca un bajo rendimiento (e incluso una tasa alta de accidentes)".
4. Intervención de "variables económicas" que si bien afectan a la minería como sector, repercuten especialmente sobre las pequeñas industrias, por ejemplo el alto costo de la electricidad proporcionada por la Comisión Federal de Electricidad (que constituye de hecho un monopolio estatal), es decir, de por sí la electricidad es un problema para la pequeña minería en virtud de que el asentamiento de ésta se encuentra en lugares alejados, cuando se tiene acceso a ella es cara. Otra variable importante de considerar son los porcentaje y la clasificación de la actividad como

---

\*\* Cfr. VAZQUEZ VILLA, *passim*; y LEE MORENO, José Luis, "Políticas de financiamiento, apoyos a la pequeña y mediana minería", Foro de Consulta Popular sobre Minería, Hermosillo, Son., marzo de 1989, *passim*.

\*\*\* Cfr. RASCON, Leopoldo, "Problemática de la pequeña minería", ponencia del Foro de Consulta Popular sobre Energéticos y Minería, Chihuahua, Chi., 26 de febrero de 1989, p. 2.; y LEE MORENO, *op. cit.*, p. 1.

de "alto riesgo", hecho que niegan los pequeños mineros \*\*\*\* ("el índice de accidentes es muy bajo").

Estas características que refieren carencias tiene su origen en las condiciones económicas y sociales que se han distinguido en la actividad minera, las cuales se vieron agravadas por la situación económica que prevaleció en el país y que al mismo tiempo dan origen a fenómenos que incluso han sido reconocidos por los propios mineros, entre ellos:

- a) El paternalismo económico. Se observa entre los pequeños mineros una tendencia que es contradictoria, por una parte solicitan una amplia libertad para llevar a cabo su actividad (una desregulación de la misma), que el Estado no intervenga imponiendo condiciones fiscales y ecológicas. y por otra parte solicitan constantemente el apoyo del gobierno, tanto para la infraestructura que resulta demasiado cara para las pequeñas empresas mineras, como un acceso a fuentes de financiamiento que sean fáciles, expeditas y baratas.<sup>10</sup> El financiamiento que solicitan se destinaría preferentemente a la adquisición de tecnología de punta.

Al respecto el Dr. en Geología José Luis Lee Moreno afirma:

"...existe además una idea de paternalismo de Estado muy generalizada y no es raro que algunos pequeños y medianos empresarios mineros consideren obligatorio el apoyo gratuito o muy blando, del gobierno para su desarrollo industrial." <sup>11</sup>

Este fenómeno se observa también en la constante solicitud de ayuda para la instalación de plantas de beneficio o metalúrgicas que convierte en más rentable a la actividad: "La ayuda económica al pequeño y mediano minero, para la instalación de plantas metalúrgicas propias, debe darse con préstamos a interés razonable, preferiblemente en dólares y a una tasa que no destruya la viabilidad del proyecto minero con un periodo de

---

\*\*\*\* Cfr. GARCIA ZAMORA, Héctor, "Alternativas de solución a la problemática de la minería", ponencia del Foro de Consulta Popular, Zacatecas, Zac., marzo de 1989, p. 3.

<sup>10</sup> LEE MORENO, op. cit., p. 2.

<sup>11</sup> Idem.

gracia que abarque el periodo de instalación y un tiempo de operación que permita hacer los ajustes y correcciones de una operación nueva hasta que se logren los parámetros establecidos en el proyecto y solicitud del crédito." <sup>12</sup>

b) Pasar por alto cuestiones ambientales. En su actividad, como he mencionado anteriormente, el interés principal del pequeño minero es la obtención de un beneficio económico sin tomar en cuenta en ocasiones los efectos ambientales que puede provocar, por ejemplo en dos ponencias consultadas se solicita una desregulación y fácil acceso al uso de explosivos en la actividad minera, Héctor García Zamora, pequeño minero, afirma:

"...es importante que se promueva un abasto oportuno de explosivos para el desarrollo de la actividad ya que, el agotamiento de los artificios y explosivos encarece y retrasa el proceso de producción por lo que es necesario que la Secretaría de la Defensa Nacional tome en cuenta la opinión técnica de la Comisión de Fomento Minero, así como la de la Secretaría de Industria, Turismo y Minas del gobierno del Estado (Zacatecas) para encontrar un mecanismo que ayude a contar con el material explosivo sin gravar tanto los costos de producción, así como el uso de los mismos (sic) en los fundos que han sido invadidos por asentamientos humanos que en la mayoría de los casos son ubicados sin ninguna planificación por parte de fraccionadores, paracaidistas y ejidos..."<sup>13</sup>

Leopoldo Rascón señala que: "...se nos concedan (a los pequeños mineros) permisos provisionales mensuales para la adquisición de explosivos mientras llega el permiso correspondiente que como antes decimos es demasiado tardado en su expedición." <sup>14</sup>

Una última característica de la pequeña minería es que está en manos de nacionales.

---

<sup>12</sup> FERNANDEZ GONZALEZ SALAS, op. cit., p. 3.

<sup>13</sup> GARCIA ZAMORA, op. cit., p. 2.

<sup>14</sup> RASCON, op. cit., p. 4.

### 3.3.2 LA "GRAN" MINERÍA Y SU SITUACIÓN PARTICULAR

Para definir a la denominada "gran minería" podemos recurrir *contrario sensu* a la definición legal expresada en el inciso anterior:

1. La que obtenga ingresos brutos por ventas anuales de minerales o sustancias sujetos a la aplicación de la Ley, superiores a cinco mil o veinte mil veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal elevado al año.
2. Extraiga inusualmente más de tres mil o doce mil toneladas de mineral, o
3. Aporte más del 1.0 ó 4.0 por ciento de la producción nacional anual del mineral o sustancia de que se trate.

Por su parte el ingeniero Gonzalo E. Robles Valdés, la caracteriza como:

"Por su naturaleza propia, la gran minería es un sector: intensivo en capital, de alto riesgo, con maduración extremadamente lenta de sus proyectos y con necesidades cíclicas de financiamiento en altos volúmenes, bien sea para capital de trabajo o para proyectos de inversión." <sup>15</sup>.

Tratando de construir una noción fuera de la legal, que nos proporcione una idea del contenido de la minería, puedo señalar lo siguiente:

Son empresas fuertes económicamente hablando, cuyos problemas no están centrados en la falta de tecnología, o financiamiento para dar inicio a las actividades de exploración o explotación, sino sus problemas se originan por una falta de financiamiento para grandes explotaciones que reditúen ganancias en un corto plazo o la existencia de obstáculos legales que les impiden explotar debidamente (con un sentido exclusivamente de costo-beneficio) los minerales.

Así mismo se encuentra más ligada a los cambios mundiales que puedan sufrir los precios de los minerales, lo cual provoca la existencia de una especie de ciclos de esplendor y depresión, asociados a "ciclos alzistas o bajistas en las cotizaciones internacionales de los

---

<sup>15</sup> ROBLES VALDEZ, Gonzalo, "Financiamiento a la gran minería", ponencia del Foro de Consulta Popular sobre Energéticos y Minería, Chihuahua, Chi., febrero de 1989, p. 2

metales, mismos que dependen básicamente de efectos macroeconómicos a escala mundial, totalmente fuera de nuestro control y muchas veces, impredecibles." <sup>16</sup>.

Los volúmenes de financiamiento que solicita la gran minería rebasa en muchas ocasiones las expectativas que ofrece el gobierno o la sociedad a través del ahorro:

"Históricamente estos requerimientos de financiamiento de la gran minería han sido prácticamente imposibles de satisfacer por la banca nacional en la mayoría de los casos y durante muchos años, la gran minería ha dependido para su financiamiento de aportaciones externas de capital, ya sea como capital de riesgo en coinversiones o como créditos de corto y largo plazo."<sup>17</sup>

### 3.4. LAS PERSPECTIVAS DE LA MINERÍA

Ya mencioné anteriormente cuál es la situación de la minería en México y en el nivel mundial, que puede caracterizarse con la palabra de "recesión". En el nivel mundial la mayoría de los precios internacionales de los minerales se encuentran abatidos, lo cual ha significado una disminución en la actividad minera en todos sus aspectos (las repercusiones en el nivel laboral, social y de la participación real del sector en la economía nacional).

Las perspectivas para la minería pueden variar dependiendo del tipo de empresa que se trate, por ejemplo, las perspectivas que en futuro tiene la pequeña minería son muy distintas a las de la "gran minería". Así mismo las condiciones ideales para el florecimiento de ambas son muy distintas, como ejemplo de ello tenemos lo señalado apenas hace cuatro años por Gonzalo E. Robles Valdés:

"Una parte esencial para restaurar el flujo del ahorro hacia el financiamiento del desarrollo, no sólo de la gran minería, sino de todos los sectores, consiste

---

<sup>16</sup> Idem.

<sup>17</sup> Idem.

en reducir el déficit fiscal a los niveles históricos que se tenían antes de 1982, lo cual permitiría un acceso más equitativo al ahorro interno por parte de los particulares y restaurar al sistema financiero a su función normal, hoy desvirtuada como captador de fondos para mantener el servicio y la revolencia de la deuda pública interna, además a tasas de interés fuera de cualquier proporción lógica." <sup>18</sup>

Lo que hace cuatro años parecía un alivio para la situación de la actividad minera y que en cierto modo se implementó, hasta el momento no ha rendido frutos, actualmente el déficit fiscal se ha reducido a una proporción "razonable" por parte del Estado, a grado que el gobierno no tiene que recurrir a formas de financiamiento que son inflacionarias como el aumento de circulante sin respaldo en el crecimiento económico. La inflación está a punto de llegar a un dígito, pero esto no ha redundado en un mejoramiento social o por lo menos de las actividades económicas, entre ellas las del sector minero.

Por otra parte, una de las exigencias más importantes de ciertos sectores sociales: la reprivatización de los bancos, tampoco ha solucionado los problemas de financiamiento que requieren la pequeña y la gran minería.

La "nacionalización bancaria" del régimen de López Portillo tuvo como consecuencia, a decir de los propios empresarios, una notoria desconfianza de la sociedad hacia el Estado: la sociedad civil no quería invertir o ahorrar en la banca "estatal" y esto provocaba una recesión en las industrias que anteriormente obtenían su financiamiento de los bancos. Sin embargo, la privatización bancaria tampoco significó la recuperación de los niveles de financiamiento, ya que los nuevos dueños de los bancos se dedicaron a obtener ganancias en corto plazo y cobraron el crédito a niveles muy altos (la diferencia entre el porcentaje que se da como beneficio por el ahorro o la inversión y el porcentaje que se cobra tanto por los servicios bancarios, cuanto por el crédito es muy alta), por lo que el financiamiento a las actividades productivas tuvo que esperar mejor oportunidad.

---

<sup>18</sup> Idem.

Los últimos años (a partir de fines de la década pasada) se han caracterizado por una política minera un tanto errática, como ya he mencionado la crítica que siempre mereció el Estado por su política "paternalista" parece en ocasiones ser un reclamo de la minería pequeña, cuyos empresarios llegan a exigir que el Estado otorgue financiamiento y créditos "blandos". Por otra parte, las exigencias de que el Estado no intervenga más en la actividad minera, desregule la actividad, o saque de su esfera de exclusividad a algunos minerales (abandonando una tesis jurídico positivista que se adoptó desde la actual constitución política), resulta un tanto contradictoria con la idea de ofrecer financiamiento blando.

Algunas de las acciones que ha tomado el Estado en el presente sexenio con el propósito de promover la inversión en la actividad minera, y en general para modernizar a la actividad las refiere Margarita Bahena:

"El Plan de Modernización de Minería (1990-1994) (previene la anulación de) la carga fiscal para la producción minera a fin de que pueda competir de manera más equitativa con otros países en donde la carga fiscal está prácticamente eliminada, se han desincorporado numerosas reservas mineras y se plantea mayor apoyo a las actividades de exploración y explotación por parte del sector público y privado.

"Acorde con la política económica de la actual administración, el Estado, recientemente ha abandonado sus tareas en la explotación de azufre, potasio, carbón, hierro y fósforo dejándolas como una opción más de inversión para la iniciativa privada." <sup>19</sup>.

La operatividad de las prescripciones establecidas en el plan antes mencionado se cristalizó con la publicación en el Diario Oficial de la Federación del 26 de junio de 1992 de la nueva Ley Minera:

---

<sup>19</sup> BAHENA, op. cit., p. 37 A.

"...algunas de cuyas disposiciones se inscriben dentro de este nuevo marco de la política económica... cede el paso a la racionalidad económica y ciñe el papel del Estado al de promotor. Ahora, la Ley Minera establece que serán considerados como recursos estratégicos únicamente el petróleo y los radiactivos, los límites fijados con anterioridad a las sustancias amparadas por concesión se eliminan..."<sup>20</sup>.

**"Artículo 5º.-** Se exceptúan de la aplicación de la presente Ley:

I. El petróleo y los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos;

II. Los minerales radiactivos;

III. Las sustancias contenidas en suspensión o disolución por aguas subterráneas, siempre que no provengan de un depósito mineral distinto de los componentes de los terrenos;

IV. Las rocas o los productos de su descomposición que sólo puedan utilizarse para la fabricación de materiales de construcción o se destinen a este fin;

V. Los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuya explotación se realice preponderantemente por medio de trabajos a cielo abierto, y

VI. La sal que provenga de salinas formadas en cuencas endorréicas."

Además, "...las concesiones de explotación son otorgadas ahora por cincuenta años con posibilidad de prórroga..."

**"Artículo 15.-** Las concesiones mineras conferirán derechos sobre todos los minerales o sustancias sujetos a la aplicación de la presente Ley.

"Las concesiones de exploración tendrán una duración improrrogable de seis años, contados a partir de la fecha de su inscripción en el Registro Público de Minería.

---

<sup>20</sup> Idem.

Dichas concesiones serán sustituidas por una o más concesiones de explotación si sus titulares no incurrieron en las causales de cancelación establecidas por esta Ley, lo solicitan antes de que concluya su vigencia y el perímetro del lote objeto de las solicitudes está comprendido totalmente dentro de la superficie amparada por las concesiones que se sustituyen.

Las concesiones de explotación tendrán duración de cincuenta años, contados a partir de la fecha de su inscripción en el Registro Público de Minería.

Tales concesiones se prorrogarán por igual término si sus titulares no incurrieron en las causales de cancelación previstas en la presente Ley y lo solicitan dentro de los cinco años previos al término de su vigencia..."

Así mismo "...la titularidad de las concesiones mineras se extiende a los inversionistas extranjeros de acuerdo a los parámetros legales de la materia:

"Artículo 11.- Se consideran legalmente capacitadas para ser titulares de concesiones mineras las sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas:

...

III. En las que la participación de inversionistas extranjeros, en su caso, se ajuste a las disposiciones de la ley de la materia."

El artículo correspondiente de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera es el:

"Artículo 5º. En las actividades o empresas que a continuación se indican la inversión extranjera se admitirá en las siguientes proporciones de capital:

a) Explotación y aprovechamiento de sustancias minerales;

Las concesiones no podrán otorgarse o transmitirse a personas físicas o sociedades extranjeras. En las sociedades destinadas a esta actividad la inversión extranjera podrá participar hasta un máximo de 49% cuando se trate de la explotación y aprovechamiento de sustancias sujetas a concesión

ordinaria y de 34% cuando se trate de concesiones especiales para la explotación de reservas minerales nacionales..."

Son estas las perspectivas que tiene la minería, se observa una diferencia de óptica dependiendo del tipo de industria: si es pequeña minería los requerimientos son distintos a los de la gran minería. Las perspectivas que se derivan entonces para cada tipo de empresas son distintas, dependiendo también de las nuevas condiciones económicas del país y de las políticas que se adopten en la materia.

### **3.4.1 EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO**

Originalmente, el plan de la tesis no comprendía abordar las repercusiones del Tratado del Libre Comercio en materia minera.

Sin embargo, es de reconocer que a partir del 1º de enero de 1994, fecha en la cual entró en vigencia el Tratado del Libre Comercio entre México, Estados Unidos de América y Canadá, las condiciones del sector que hemos descrito en los dos capítulos anteriores pueden variar incluso, pueden repercutir en mayor o menor grado, dependiendo del tipo de empresa que se trate, sea pequeña, mediana o grande. En el aspecto de estructura económico-administrativa, no interesan para los propósitos de esta tesis, haré referencia - en el capítulo 7- solamente a los apartados de tipo ambiental que se incluyen en el Tratado de Libre Comercio.

Es de notar que cualquier análisis respecto de las repercusiones del citado tratado estará siempre permeado por la perspectiva que se adopte de antemano, por ejemplo Salvador Mercado señala como perspectivas del tratado:

"El Tratado de Libre Comercio (TLC) y su impacto en la micro, pequeña y mediana empresa es un tema que considero favorece puntos de reflexión muy importantes para el éxito de la integración de México a las corriente (sic)

económicas y comerciales que parecen marcarán en buena parte el orden y contexto mundial en las próximas décadas.

"El libre comercio es un factor de desarrollo, así lo demuestra la historia reciente de países que lograron incorporarse a esta tendencia en comparación con aquellos que se decidieron por una economía cerrada.

"Los procesos de apertura implican el desplazamiento de productores ineficientes y protegidos, y afecta en grado muy importante la estructura económica y la política industrial; sus beneficios estriban en una mayor concurrencia a los mercados, y en la utilización de ventajas comparativas por parte de los diferentes actores de la producción.

"Tenemos que considerar que hoy en día se perfila la configuración de tres módulos: Europa, la Cuenca del Pacífico y Norteamérica: fuera de las cuales, el acceso a la libertad comercial a nuevas inversiones y a los procesos de globalización de la producción será difícil y poco real; aunque hay que pugnar para que sean todos los países y no sólo unos cuantos los que logren incorporarse y beneficiarse de las dinámicas mundiales, pues el desarrollo debe abarcar a todos los pueblos y naciones."<sup>21</sup>

Vale simplemente comentar que el contexto en el que se sitúa el comentario de Salvador Mercado puede suponerse dentro de la visión de los grandes empresarios de la industria minera, quienes ven en el Tratado -tal y como lo he dejado sentado en el inciso anterior- la oportunidad de obtener una menor supervisión estatal y la afluencia de capital extranjero.

Un representante de la pequeña minería tendría una opinión o haría un análisis diametralmente opuesto respecto de los beneficios del Tratado de Libre Comercio.

---

<sup>21</sup> MERCADO H., Salvador: *Estrategias empresariales frente al Tratado de Libre Comercio en Norteamérica. Micro, mediana y pequeña empresa*. México, Ed. Pac, 1993 pp 53 y 54

## **CAPITULO 4. FUNDAMENTO JURÍDICO DE LA ACTIVIDAD MINERA**

En esta parte de la tesis la orientación que utilizaré es estrictamente dogmático-formalista, esto es, consideraré primordialmente lo que en el orden jurídico nacional se establece como derecho y las definiciones que de él dimanen, sin entrar a fondo a discutir con las opiniones de los doctrinarios.

Dos elementos y características del orden normativo-jurídico nacional son los que tomaré en cuenta para desarrollar el presente capítulo: primero la jerarquización de las normas en el sistema legal mexicano, y segundo, la concepción que el mismo orden normativo involucra sobre el Estado.

### **4.1 LA JERARQUIZACION NORMATIVA EN EL DERECHO MEXICANO**

El orden que se sigue en el sistema normativo nacional puede encontrar su fundamento teórico en lo señalado por Hans Kelsen:

"[...] atento el carácter dinámico del Derecho, una norma vale en tanto y en la medida en que ha sido producida en la forma determinada por otra norma; ésta última configura el fundamento inmediato de validez de la primera [...] La norma que regula la producción es una norma superior, mientras que la producida conforme a esa determinación es la norma inferior. El orden jurídico no es un sistema de normas situadas en un mismo plano, ordenadas equivalentemente, sino una construcción escalonada de diversos estratos de normas jurídicas [...] Si se observa un orden jurídico estatal, el estrato superior jurídico positivo está representado por la Constitución..."<sup>1</sup>

Es decir que la Constitución (en su sentido formal y material), se establece como la norma superior que va a servir de fundamento para todas las demás leyes y reglamentos que rigen en el país:

---

<sup>1</sup> KELSEN, Hans, La teoría pura del Derecho, p 232

"Artículo 40 (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).- Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental."

"Artículo 49.- El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al ejecutivo de la unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar."

"Artículo 133.- Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella, y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el presidente de la república con la aprobación del Senado, serán la ley suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado, se arreglarán a dicha Constitución, Leyes y Tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los Estados."

García Máynez elabora el siguiente cuadro\* respecto de la jerarquización de las normas en el Estado mexicano:

-----	
DERECHO FEDERAL	
1. Constitución Federal.	2. Leyes Federales y Tratados.
-----	
DERECHO LOCAL	
1. Leyes ordinarias.	Constituciones locales
2. Leyes reglamentarias	Leyes ordinarias
3. Normas individualizadas	Leyes reglamentarias
-----	

\* GARCÍA MAYNEZ, op. cit. p 88.

Leyes Municipales  
Normas individualizadas

---

ÁMBITO ESPACIAL DE VIGENCIA: Distrito Federal y zonas a que se refiere el artículo 48 constitucional.	ÁMBITO ESPACIAL DE VIGENCIA: Estados Federados y zonas dependientes de los gobiernos de dichos Estados, según el artículo 48 constitucional.
--	--

---

Esta jerarquización se observa en todas las materias y ámbitos (en el sentido material) que se encuentran previstos por la Constitución Política. Es decir, toda actividad que formalmente se encuentra regida por el sistema jurídico nacional tiene su fundamento en la norma superior. De tal forma, la actividad minera se encuentra reglamentada de la siguiente forma:

**a) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:**

Artículo 27.- (párrafo tercero)

"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 de los terrenos, tales como los minerales, de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos; y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el derecho internacional."

## **b) Ley Minera:**

"Artículo 1º.- La presente ley es reglamentaria del artículo 27 Constitucional en materia minera y sus disposiciones son de orden público y de observancia en toda la República. Su aplicación corresponde al Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Energía y Minas e Industria Paraestatal, a quien en lo sucesivo se le denominará la Secretaría."

"Artículo 2º.- Se sujetarán a las disposiciones de esta Ley la exploración, la explotación y beneficio de los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos."

En diversos artículos de la Ley Minera se hace referencia al Reglamento de la misma, por ejemplo, el artículo 8º que se refiere a los programas de fomento, remite a que "El Reglamento establecerá los mecanismos para la instrumentación de los programas y acciones..."

## **c) Reglamento de la Ley Minera**

Este deriva directamente de la Ley Minera, incluso en las definiciones del primer artículo del Reglamento se entiende por "Ley" a la Ley Minera.

Estas relaciones son de subordinación, el Reglamento de la Ley Minera tiene su fundamento en la Ley Minera, la cual a su vez se fundamenta en la Constitución federal. Sin embargo, pueden existir relaciones entre leyes con la misma jerarquía y que en un momento incidan sobre la misma materia, así tenemos que otros ordenamientos que inciden sobre la materia minera son: (expuestos en forma ejemplificativa, más no exhaustiva)

a') Ley Agraria (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero de 1992);

**Artículo 93.-** Los bienes ejidales y comunales podrán ser expropiados por alguna o por algunas de las siguientes causas de utilidad pública:

IV. Explotación del petróleo, su procesamiento y conducción, la explotación de otros elementos naturales pertenecientes a la Nación y la instalación de plantas de beneficio asociadas a dichas explotaciones;

b') Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1988);

Artículo 1º.- La presente ley es reglamentaria de las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se refieren a la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como a la protección del ambiente, en el territorio nacional y las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción. Sus disposiciones son de orden público e interés social y tienen por objeto establecer las bases para:

IV. La protección de las áreas naturales y la flora y fauna silvestres y acuáticas;

V.- El aprovechamiento racional de los elementos naturales de manera que sea compatible la obtención de beneficios económicos con el equilibrio de los ecosistemas;

Artículo 29.- Corresponderá al Gobierno Federal por conducto de la Secretaría evaluar el impacto ambiental a que se refiere el artículo 28 de esta Ley, particularmente tratándose de las siguientes materias:

IV. Exploración, extracción, tratamiento y refinación de sustancias minerales y no minerales reservadas a la Federación;

Artículo 99.- Los criterios ecológicos para la protección y aprovechamiento del suelo se considerarán en:

XI. Las actividades de extracción de materias del subsuelo, la exploración, explotación, beneficio y aprovechamiento de sustancias minerales; las excavaciones y todas aquellas acciones que alteren la cubierta y suelos forestales, y

c') Ley de Bienes Nacionales (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 8 de enero de 1982 y reformada por última vez por decreto publicada el 3 de enero de 1992).

"Art. 2º.- Son bienes de dominio público:

I Los de uso común;

II Los señalados en los artículos 27, párrafos cuarto, quinto y octavo, y 42, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

III. Los enumerados en la fracción II del artículo 27 Constitucional, con excepción de los comprendidos en la fracción II del artículo 3º de esta Ley;

[...]"

Art. 16.- Los bienes público son inalienables e imprescriptibles y no estarán sujetos, mientras no varíe su situación jurídica, a acción reivindicatoria o de posesión definitiva o provisional. Los particulares y las instituciones públicas, sólo podrán adquirir sobre el uso, aprovechamiento y explotación de estos bienes, los derechos regulados en esta Ley y en las demás que dicte el Congreso de la Unión.

[...]"

#### **4.2 LA CONCEPCIÓN DEL ESTADO Y LA PROPIEDAD**

Para referirse a la actividad minera hay que tener en cuenta la concepción de Estado que está presente en la misma Constitución, el concepto de propiedad y su reglamentación en el Derecho Mexicano, y la figura de la concesión.

La concepción del Estado en virtud de que determina la forma en que se establecen las relaciones entre los sujetos de derecho y entre éstos y las diversas materias.

El segundo en virtud de que la concesión se relaciona directamente con la propiedad y guarda algunas semejanzas con la misma, aunque formal y doctrinalmente, y derivado de la concepción de Estado de nuestro sistema jurídico, las consecuencias que se derivan son

muy distintas. Porque finalmente la concesión es el acto a través del cual se reglamenta concretamente la actividad minera.

Es decir, la identificación que haré de los elementos de la propiedad y la concesión es puramente doctrinal, ya que formalmente en nuestro sistema jurídico son dos figuras absolutamente distintas (y tal distinción radica más que en su esencia jurídica en la forma en que se concibe jurídicamente al Estado).

#### **4.2.1 LA CONCEPCIÓN DE LA PROPIEDAD EN EL DERECHO MEXICANO**

La propiedad en el marco jurídico nacional se encuentra previsto en el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

"La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares constituyendo la propiedad privada.

[...]

"La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana."

La noción que se tiene en la Constitución en torno de la propiedad deriva de una tesis positivista, que marca toda una concepción acerca del origen del Derecho y del Estado, así como de los alcances de éste. Antes de hacer referencia concretamente a él, mencionaré el concepto y la concepción de propiedad.

Nuestra concepción jurídica de la propiedad se deriva, como la mayoría de nuestras figuras jurídicas, del Derecho Romano, aunque entre la forma en que lo romanos concebían a la propiedad y la manera en que se conceptualiza en el derecho nacional sean distintas, por ejemplo, Margadant señala:

"Las fuentes romanas no nos proporcionan una definición del derecho de propiedad; ni siquiera utilizan una terminología uniforme para designar este concepto -encontramos el término de *dominium*, de *mancipium* y de *propietas*- pero los comentaristas condensaron el derecho de propiedad en la breve fórmula *ius utendi, fruendi y abutendi* [derecho de utilizar, aprovechar los frutos y de disponer].

"A estos tres elementos se puede añadir un cuarto, *ius vindicandi*, el derecho a reclamar el objeto de terceros poseedores o de detentadores, y que es una consecuencia directa de la circunstancia de que la propiedad es el derecho real por excelencia y, por tanto se puede oponer a terceros."<sup>2</sup>

A estas características de la propiedad romana se vale mencionar el principio: "*quod nostrum est, sine facto nostro ad alium transferri non potest*"<sup>3</sup>, que se traduce como "lo que es de nosotros no puede transmitirse a otro sin nuestra intervención".

La concepción romana habla de un derecho casi absoluto del propietario sobre la cosa, en tal sentido, Margadant elabora una definición del derecho romano de propiedad: "[...] es el derecho de obtener de un objeto toda la satisfacción que éste pueda proporcionar. Este Derecho puede estar limitado por el interés público y por otros derechos privados que desmembran la propiedad (hipotecas, servidumbres, etc.). Sin embargo, tales restricciones nunca se presumen, y son de estricta interpretación; en caso de duda sobre su existencia, se debe decidir en favor del propietario."<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> Margadant, Guillermo F. Derecho Romano, p 245

<sup>3</sup> *Ibid.* 247

<sup>4</sup> *Ibid.* p 244.

La primacía del derecho de propiedad se desarrolló en occidente con posterioridad y se reafirmó con la revolución francesa, a partir de la cual se le consideró como un derecho "inalienable" del hombre y del ciudadano, derivado de una entidad previa y/o superior al hombre (una parte del iusnaturalismo se funda en el hecho de que los derechos "naturales" -o que tienen validez intrínseca- son anteriores al hombre porque derivan de la voluntad de Dios).

Nuestro orden jurídico ha pasado por diversas etapas en su consideración respecto de la propiedad, dos que podemos ubicar recientemente -en un periodo comprendido en poco más de cien años, los que median entre la Constitución de 1857 a la de 1917 y las reformas actuales- distingue dos posiciones: una iusnaturalista y otra de corte positivista. En la primera posición, derivada directamente de la influencia de las ideas de la revolución francesa respecto del derecho de propiedad, se ubica la Constitución de 1857, que señala:

"Artículo 27.- La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización. La Ley determinará la autoridad que deba hacer la expropiación y los requisitos con que ésta haya de verificarse.[...]"<sup>5</sup>

Lo notable del párrafo anterior es su parecido con la definición romana citada por Margadant, da por sentado la existencia del Derecho de propiedad, a diferencia del artículo 27 de la Constitución actualmente vigente, la cual se preocupa por establecer el origen del derecho de propiedad y lo atribuye a la Nación.

La concepción de este derecho en el 57, implica la absoluta libertad del propietario para usar la cosa. La variación de este concepto fue gradual y común a todas las sociedades de economía mercantil (capitalista, liberal o de "libre comercio"), poco a poco se fueron estableciendo limitaciones a la concepción "absoluta" del derecho de propiedad, en el

---

<sup>5</sup> TENA RAMIREZ, Felipe. *Leyes Fundamentales de México*, Ed. Porrúa S.A., México, p 606

caso de nuestra legislación, la Constitución de 1917 marcó un cambio drástico en la forma de concebir al Estado y a la propiedad. Esta ya no tenía el carácter de derecho inalienable que proponían los pensadores de la revolución francesa, sino que derivaba directamente del Estado y podía por tal motivo ser limitada: "La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares constituyendo la propiedad privada [...] La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público. [...]"

Esta concepción se vio reflejada en la legislación civil, por ejemplo, el Código Civil para el Distrito Federal señala en su artículo 830:

"El propietario de una cosa puede gozar y disponer de ella con las limitaciones y modalidades que fijen las leyes".

El cual se relaciona con el siguiente:

"Artículo 831.- La propiedad no puede ser ocupada contra la voluntad de su dueño, sino por causa de utilidad pública y mediante indemnización".

Aunque en apariencia el contenido de estas dos disposiciones es muy parecido a lo señalado por la doctrina romanista, su concepción en el contexto de una normatividad jurídica de corte positivista, en la cual el Estado se arroga la propiedad originaria.

Al respecto, se indica en el Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM se comenta:

"Todas las constituciones mexicanas anteriores a la de 1917, habían reconocido a la propiedad privada como una garantía individual. La C. vigente también reconoce este derecho, pero, sin embargo, le otorga un sentido nuevo y un contenido diverso, que es fruto del movimiento político-social de 1910. El primer párrafo. del a. 27 C ya no reconoce a la propiedad en su sentido clásico individualista, como un derecho ilimitado y absoluto,

sino que la reconoce como una propiedad precaria, *sui generis*, limitada por el interés social y colectivo".<sup>6</sup>

#### 4.2.1.1 SOBRE EL CONCEPTO DE MODALIDAD

Una vez establecida la concepción que en el derecho mexicano se tiene sobre la propiedad, la cual esta sujeta a las limitaciones y modalidades que impone el interés público, definiré brevemente lo que se debe entender en este contexto por modalidad, limitación y restricción.

Gramaticalmente se entiende por modalidad:

"Modo de ser de persona o cosa.<sup>7</sup> (Sinón. V. condición y cualidad)". .

En un sentido más jurídico:

"... en términos generales "modalidad" significa la forma o modo variable que puede recibir una cosa, pero sin destruirla o extinguirla. Atento a lo anterior debe concluirse que la modalidad a la propiedad privada modifica a la forma de ser de esta, pero sin suprimirla... son tres los atributos que tradicionalmente se han dado a la propiedad: *uti, frui* y *abuti*, es decir el derecho de usar la cosa, aprovechar sus frutos y disponer de ella. De esta manera, las modalidades se traducen generalmente en restricciones o limitaciones que se imponen al propietario en forma temporal o transitoria para usar, gozar y disponer de la cosa de su propiedad, pero sin extinguir este derecho [...] Sin embargo, la modalidad puede no ser una limitación o restricción a la propiedad, sino por el contrario, puede constituir una ampliación o protección especial para el derecho de propiedad, como puede ser el caso de la inafectabilidad de la pequeña propiedad agrícola o ganadera en explotación, o la propiedad ejidal que es inembargable e imprescriptible

---

<sup>6</sup> Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas, p 2143)

<sup>7</sup> Pequeño Larousse Ilustrado, p 690

[...] es muy importante destacar que a pesar de que las modalidades pueden variar sólo pueden ser impuestas por el Estado cuando éstas se encuentran previstas en una ley expedida por el Congreso de la Unión."<sup>8</sup> .

En el mismo sentido opinan Ignacio Burgoa y Lucio Mendieta y Nuñez, para el primero por modalidades de propiedad "... se trata de la supresión o limitación de alguno de los derechos reales inherentes y consubstanciales a ella: el derecho de usar de la cosa (*ius utendi*), el de disfrutarla (*ius fruendi*) y el de disposición respectiva (*ius abutendi*). 'Sólo cuando se afecta supresiva o limitativamente alguno de tales derechos puede hablarse de imposición de modalidades a la propiedad privada, en la inteligencia de que dicha afectación debe recaer en el derecho mismo de que se trate y no en la cosa o bien que constituya la materia de su ejercicio o goce...'"<sup>9</sup>

Por su parte Mendieta y Nuñez concibe la idea de modalidades de la propiedad privada cuando señala que:

"El derecho de propiedad en su expresión, tiene las tres características señaladas por el derecho romano (uti, fruti, abuti) esto es, implica el derecho de usar de la cosa, de obtener los frutos de la misma y de disponer de ella. Cuando el propietario goza de estos atributos de su propiedad, tiene la propiedad privada perfecta. Pero en la práctica y ya desde el antiguo Derecho puede ver limitado el ejercicio de sus derechos de propiedad en los atributos de la misma unas veces por propia voluntad y otras por disposición expresa de la ley [...] la modalidad es la manera de ser de una cosa, habrá modalidad en cuanto se conserve el ser, por lo que lo fundamental es el ser, después el modo de ser, cualesquiera que sean las modificaciones que se impongan a los tres atributos del derecho de propiedad, habrá modalidades y no expropiación mientras el propietario conserve el ejercicio de estos atributos [...] la

---

<sup>8</sup> Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas, p 2144

<sup>9</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Garantías Individuales y Sociales*, p 461-462

modalidad puede afectar al uso o al usufructo o sólo a la forma de gozar de los frutos de una cosa, siempre que reconociendo el derecho del propietario para ejercer esos atributos de la propiedad, se concrete a imponer la forma de expresión de tales atributos, el modo en que serán ejercitados: explotación forzosamente colectiva de la tierra en ciertos casos de la propiedad ejidal [...] etc."<sup>10</sup> .

Por restricción y limitaciones del dominio el diccionario de *Ciencias jurídicas, políticas y sociales* señala:

"Se consideran tales las que la ley impone al propietario a efectos de que no pueda disponer de su propiedad realizando actos que perjudiquen al interés social o que sean dañosos o nocivos para la propiedad o para el derecho de terceros. Esa limitación puede llegar hasta la expropiación del bien cuando así lo exijan razones de utilidad pública."<sup>11</sup>

De lo anterior se puede concluir que la modalidad sería el aspecto genérico que engloba a las limitaciones y restricciones de la propiedad; sin embargo, contiene también aquellos aspectos en los cuales se hace una ampliación de los derechos de propiedad. Es decir, que toda restricción y limitación de la propiedad es una modalidad, pero no toda modalidad significa una restricción o limitación de la propiedad, porque hay algunas modalidades que "mejoran" la condición del derecho de propiedad.

#### **4.2.2 CONCEPTO DE NACION Y ESTADO UTILIZADO EN LA CONSTITUCION**

Doctrinalmente la diferencia entre Estado y Nación suele ser muy evidente, el primero es un concepto jurídico-político y el segundo es un concepto eminentemente sociológico:

Para Jellinek es Estado es: "se concibe como una corporación, como una persona jurídica. Esta corporación es una corporación territorial, esto es, actúa y se manifiesta en

---

<sup>10</sup> *Ibid.*, p 462-463

<sup>11</sup> *Ciencias jurídicas, políticas y sociales*, p 675

un espacio, una determinada circunscripción territorial. Otra de las características del Estado, igualmente esencial, es que actúa, se conduce de forma autónoma e independiente. Este último dato se describe como poder originario, autoridad soberana, o simplemente, como la soberanía. De ahí la ampliamente compartida noción del Estado como "corporación territorial dotada de un poder de mando originario"<sup>12</sup>.

Para Andrés Serra Rojas es:

"[concepto científico] el Estado es un orden de convivencia de la sociedad políticamente organizada, en un ente público superior, soberano y coactivo.

Se integra u organiza con una población -elemento humano, o grupo social sedentario, permanente y unificado- asentado sobre un territorio o porción determinada del planeta, provista de un poder público, que se caracteriza por ser soberano y se justifica por los fines sociales que tiene a su cargo"<sup>13</sup>

En las definiciones anteriores los elementos esenciales son la existencia de una población -o elemento humano- con determinadas características, que están asentados en un territorio y están organizados a través de un poder público con diversos fines, entre otros, mantener la integridad del territorio y sus habitantes, a salvo de los factores externos que puedan atentar contra su integración.

Es de resaltar que en ocasiones es el matiz jurídico el que predomina en las concepciones, donde lo que identifica al Estado por antonomasia es el poder jurídicamente organizado, por ejemplo, Héctor González Uribe menciona:

"El Estado como fruto de un proceso de civilización es un régimen jurídico para el bien público. No es por consiguiente Estado cualquier organización de poder, sino aquella que se basa en el Derecho para la realización del bien común."<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> Diccionario Jurídico Mexicano p 1320-1321

<sup>13</sup> SERRA ROJAS, Andrés, *Ciencia Política, la proyección actual de la Teoría General del Estado*, p 283-284

<sup>14</sup> GONZALEZ URIBE, Héctor, *Teoría Política*, p 158

Por otra parte, por nación entiende:

"Mazzini: la nación es una sociedad natural de hombres, de unidad de territorio, de origen, de costumbre, de lengua conformados a una comunidad de vida y de conciencia social"<sup>15</sup>

Y Serra Rojas dice:

"La palabra nación viene del latín *nasci*, tribu, pueblo, y de allí *nacere*, *natus* y de éste *natio*, *nationis*.

"Un pueblo constituye una Nación cuando sus vínculos de unidad y solidaridad son lo suficientemente enérgicos para fijar actuaciones y caracteres semejantes de un grupo. La Nación surge cuando la comunidad adquiere plena responsabilidad social. El Estado es una persona jurídica, una abstracción de todo el orden jurídico positivo de un país, en tanto que la Nación es una realidad social, que puede matizar a la población de un Estado. Por ello surgió el Estado nacional, y en nuestros días se afirma el Estado plurinacional, en contraste con el Estado de clase que supedita a la Nación, a sus propósitos como la eliminación de las clases sociales y del propio Estado."<sup>16</sup>

La diferencia entre Nación y Estado es evidente, el uso del primer término se reserva sobre todo para la sociología, porque involucra conceptos como costumbres, identidad cultural entre los miembros de una comunidad, afinidades en varios ámbitos etc. Por otra parte, el término de Estado se refiere a otros aspectos, involucra casi necesariamente la idea de una entidad o corporación con capacidad jurídica y con un sistema jurídico a partir del cual ordena la actividad del propio Estado, del gobierno y de sus habitantes.

En la Constitución Federal el término de Nación puede asimilarse o entenderse como "Estado" en un sentido muy amplio, aunque debe entenderse en el contexto de su

---

<sup>15</sup> SERRA ROJAS, op. cit. p 366

<sup>16</sup> Ibid. 367

elaboración por parte del Legislador. Esto es, del proyecto de Nación del Constituyente de 1917.

Atribuir la propiedad originaria a la Nación o entendida al Estado, se debió a una modificación en el punto de partida o principio ordenador de la nueva constitución que tenía características distintas a las típicas constituciones liberales del siglo XIX como ya ha quedado anotado.

En tal sentido no es totalmente válida la aseveración de Burgoa, que opina:

"... es indebido hablar de la "propiedad originaria" que tiene la Nación o el Estado mexicano sobre las tierras y aguas, ya que la propiedad en general, según afirmamos, implica una referencia de algo extrapersonal (como el bien o la cosa) a un sujeto, y como el territorio constituye un elemento esencial de la entidad estatal es evidente que no puede haber entre ésta y aquél una atribución ya que implican una unidad como todo y como parte respectivamente." <sup>17</sup>

Si bien en un sentido lógico-jurídico estricto tiene validez

Burgoa cuando dice que no se puede hablar de "propiedad originaria" de la Nación - Estado- porque es parte esencial del mismo y la propiedad como derecho es externa al sujeto. Sin embargo, contextualizado en el sentido histórico, no es válido porque la "propiedad originaria" a que se refería el constituyente de 1917 se centraba en las funciones del Estado, no sobre su forma de integración. Es decir, el constituyente se refería a que el Estado tenía la facultad de constituir la propiedad privada partiendo del hecho de que el Estado era el propietario original y por lo tanto podía imponerle modalidades para que cumpliera una función "social".

El cambio en la función del Estado significa que se rebasaban las funciones asignadas al Estado-gendarme del liberalismo y se constituye al Estado como garante de los derechos

---

<sup>17</sup> BURGOA, Ignacio, op. cit. p 457

y la integridad de sus pobladores, asegurando para ello el dominio sobre la propiedad de los bienes "naturales" que se encontraban en el territorio.

Esta noción se refuerza cuando el mismo Burgoa aclara, de manera muy puntillosa, que "...no debe entenderse como competencia de la Nación para imponer modalidades a la propiedad privada, pues la Nación no tiene ninguna competencia, es pues, a los órganos del Estado a quienes corresponde expedir leyes generales e impersonales para establecer las modalidades a la propiedad privada."<sup>18</sup>

Lo importante es resaltar la supremacía de la Nación-Estado a través de su orden jurídico nacional para regular la propiedad privada.

---

<sup>18</sup> Ibid. p 464.

## CAPITULO V. LA CONCESIÓN MINERA

### 5.1 CONCEPTO GENÉRICO DE LA CONCESIÓN

En un sentido gramatical se entiende por concesión:

"(Lat. *concessio*). Privilegio, derecho que se obtiene del Estado para una explotación: obtener la concesión de un ferrocarril."<sup>1</sup>

Por su parte el diccionario Durván señala:

"[...] 2. Otorgamiento gubernativo a favor de particulares o de empresas bien sea para apropiaciones, disfrutes, aprovechamientos privados en el dominio público según acontece en minas, aguas o montes, bien para construir o explotar obras públicas, o bien para ordenar, sustentar o aprovechar servicios de la administración general o local."<sup>2</sup>

De el concepto de concesión nace originariamente con la idea de "privilegio" otorgado a los particulares, y en tal sentido se ha extendido su uso a otros ámbitos de la vida cotidiana. Es decir, la concesión tiene un contenido jurídico-político, por que subjúdice otorga ciertos privilegios que quedan a la discrecionalidad o el libre arbitrio del soberano. A partir del surgimiento del liberalismo y de la imposición de límites al ejercicio del poder, la concesión debió revestir o asimilar algunas de las características de las formas liberales, que incluyen siempre cierta dosis de libertad de contratación.

Los tratadistas han definido a la concesión de diversas formas:

Para el autor Humberto Delgadillo es:

"[...] un acto jurídico por el cual la administración pública otorga por tiempo determinado, a un particular el derecho de prestar un servicio público o de usar, aprovechar y explotar bienes del Estado de acuerdo a las normas que lo regulan"<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Pequeño Larousse Ilustrado, p 256

<sup>2</sup> Enciclopedia Durván, t. 3, p. 21

<sup>3</sup> DELGADILLO GUTIERREZ, Luis, *Elementos de Derecho Administrativo*, p. 215

La definición del maestro Gabino Fraga es muy parecida a la de Delgadillo, excepto que no menciona el carácter del acto (jurídico). Por su parte, el Dr. Acosta Romero detalla las diversas acepciones que puede tener el término:

"a) Es el acto administrativo discrecional por medio del cual la autoridad administrativa faculta a un particular:

1.- Para utilizar bienes del Estado dentro de los límites y condiciones que señale la ley, y

2.- Para establecer y explotar un servicio público también dentro de los límites y condiciones que señale la ley.

b) El procedimiento a través del cual se otorga la concesión o a través del que se regula la utilización de la misma, aún frente a los usuarios.

c) Puede entenderse también por concesión, el documento formal que contiene el acto administrativo en el que se otorga la concesión."<sup>4</sup>

Respecto de la naturaleza jurídica de la concesión se enuncian generalmente tres teorías:

## **5.2 TEORÍAS**

### **TEORIA DEL CONTRATO ADMINISTRATIVO**

Considera que la concesión se produce por un acuerdo de voluntades entre el Estado, que otorga el derecho para el uso del servicio público o para el uso, aprovechamiento y explotación de sus bienes; y el particular que se obliga a cumplir las conductas que el contrato le impone, y adquiere los derechos de cobrar por la prestación del servicio o aprovechar el bien estatal.

### **TEORIA DEL ACTO ADMINISTRATIVO**

Se funda en la potestad del Estado para otorgar los derechos de manera unilateral al particular que le asegure el cumplimiento de los fines, los cuales no se sujetan a convenio porque el interés público no es factible de negociarse, ni pueden otorgarse derechos sobre él.

---

<sup>4</sup> ACOSTA ROMERO, op. cit. p.706

## TEORIA DEL ACTO MIXTO

Considera que la concesión tiene doble naturaleza, tanto de contrato, porque existe el acuerdo de voluntades entre el Estado y el particular respecto de algunos de sus elementos (como las tarifas), y por el otro constituye un acto unilateral por parte del Estado en su otorgamiento (que debe regirse por disposiciones legales)<sup>5</sup>.

La mayoría de los autores optan por una posición mixta, porque consideran que tiene ambas características. Si bien es cierto que participa de ambas, pero en nuestro sistema jurídico el peso que tiene la parte de acto unilateral por parte del Estado es mayor, aunque tal y como lo menciona uno de los autores citados por Delgadillo, concebir a la concesión como un contrato en cierta forma garantiza al particular la protección de sus intereses e inversiones' .

Ciertamente la teoría contractualista de la concesión al situar relativamente en el mismo plano al Estado y a los particulares, favorece a éstos con el otorgamiento de derechos que no tienen frente a un Estado que procede con todo su arbitrio para conceder o no los privilegios de explotación de bienes o prestación de servicios.

Sin embargo, en la realidad nacional debe reconocerse la total capacidad del Estado para manifestar unilateralmente su voluntad frente a los particulares en lo que a la concesión se refiere.

### 5.3 RELACION ENTRE CONCESION Y PROPIEDAD

Lo anterior nos lleva a relacionar la concesión con la propiedad, es decir ¿qué tipo de derechos se derivan de una concesión para el concesionario?, ciertamente no son los mismos que en la propiedad, porque en nuestro sistema jurídico hay ciertos bienes que son propiedad de la Nación, sobre los cuales el Estado puede conceder su aprovechamiento, uso y disfrute a los particulares, pero no su disposición. Tratando de

---

<sup>5</sup> DELGADILLO, op. cit. p. 216

• Cfr. DELGADILLO p 216

hacer un ejercicio intelectual, la concesión tendría en común con la propiedad dos de los elementos (uso y disfrute), pero no la disposición, aunque tratar de asimilarlo como una "propiedad imperfecta" no es factible en razón de la procedencia y naturaleza de los propios bienes.

Además, no puede equipararse porque la propia ley Minera establece cual es la prioridad de explotación en su artículo 6:

"La exploración, explotación y beneficio de los minerales o sustancias a que se refiere esta ley son de utilidad pública, serán preferentes sobre cualquier otro uso o aprovechamiento del terreno, con sujeción a las condiciones que establece la misma, y únicamente por ley de carácter federal podrán establecerse contribuciones que graven estas actividades."

En este artículo se prioriza la explotación minera por encima de cualquier otra forma de aprovechamiento del terreno, lo cual establece una división entre el propietario del terreno y la concesión del subsuelo -propiedad de la Nación- que se encuentra "debajo" del mismo.

En este trabajo, se tomará en cuenta a la teoría del acto administrativo en virtud de las facultades que tiene el Estado para otorgarla y fijar las condiciones sin que intervenga la voluntad del particular en la determinación de tales condiciones. Lo cual es muy evidente en la concesión minera, tal y como se estudiará adelante.

#### **5.4 BASES CONSTITUCIONALES DE LA CONCESIÓN**

En el capítulo anterior hice referencia a que la base constitucional de la actividad minera se encuentra prevista en el artículo 27, posteriormente aludí a la Ley Minera (reglamentaria del artículo 27 en materia minera), cabe únicamente resaltar en este lugar algunas de las consideraciones del legislador para crear la ley.

En la exposición de motivos se indica el propósito de la ley en los términos siguientes:

"[...] promover el desarrollo de diversos sectores sociales y económicos. Entre ellos destaca por su potencialidad, la promoción del sector minero en el Plan Nacional de Desarrollo 1990-1994 se señala como estrategia para impulsar el desarrollo de la minería, la modernización de su marco jurídico y el fomento del desarrollo de tecnologías. La modificación del marco normativo debe, con estricto apego a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, crear las condiciones adecuadas para el sano desarrollo de los distintos factores que intervienen en tan compleja actividad.

[...] establece las condiciones que han de propiciarse para estimular la canalización de inversiones por las que el sector compete, tanto con otros sectores productivos de la economía nacional, como con las oportunidades de inversión en minería que ofrecen otros países."<sup>6</sup>

## 5.5 TIPOS DE CONCESIÓN

La doctrina que se funda en la legislación nacional distingue dos formas de la concesión en México:

- 1) De servicios públicos y
- 2) Para el uso, aprovechamiento y explotación de bienes del dominio de la Federación.

Además las teorías señalan que hay también:

- 3) concesiones de obra pública, que se otorgan para construir una obra que se destinará a la explotación de un servicio público, durante un tiempo determinado para recuperar la inversión; y la
- 4) concesión de empresa pública, que se otorga para la administración de una empresa creada por el Estado para la satisfacción de necesidades colectivas.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Ley Minera, "exposición de motivos": material multicopiado proporcionado en la Secretaría de Energía y Minas e Industria Paraestatal, clave: DOC.LV/009/92PO (2), p. i.

<sup>7</sup> Ídem

Se considera que las dos formas anteriores se incluyen en el marco que establecen las leyes nacionales para la concesión.

La concesión de servicio público es:

"Un procedimiento mediante el cual una persona pública llamada autoridad otorgante confía a una persona física o moral llamada concesionario, la misión de gestionar un servicio público bajo el control de la autoridad concedente, a cambio de una remuneración que consiste, en la mayoría de los casos, en las tarifas que el concesionario percibirá de los usuarios del servicio."<sup>8</sup> .

Por su parte, la concesión de uso, aprovechamiento, y explotación de bienes del dominio del Estado es:

"... el acto por el cual el Ejecutivo Federal, con base en la ley, concede a una persona física o moral, por un tiempo determinado, los derechos sobre un bien del Estado, sujeto a determinados requisitos que el concesionario debe satisfacer."<sup>9</sup> (Ídem)

Para los fines del presente trabajo solamente nos dedicaremos a estudiar lo relacionado con el segundo de los tipos de concesión, el que hace referencia al uso, aprovechamiento y explotación de bienes del dominio del Estado.

## 5.6 LOS ELEMENTOS DE LA CONCESION MINERA

Doctrinalmente se identifican los siguientes elementos generales respecto de la concesión: loscuales se preveen en la Ley reglamentaria del artículo 27 Constitucional en materia Minera:

a) **Elementos subjetivos** .- Son las partes que intervienen en la concesión:

---

<sup>8</sup> Vedel, Georges, Derecho Administrativo, p. 708, cit. por DELGADILLO, op. cit. p 219

<sup>9</sup> Ídem.

\* Para este inciso los datos se tomaron de: Delgadillo, op. cit. pp 220 y 221, y Acosta Romero, op. cit. pp 707 a 716.

- a.1 **La autoridad concedente**, que es el Jefe del Ejecutivo, que la otorga a través de sus dependencias (el Dr. Acosta Romero menciona que es en general la Administración Pública Federal, Local o Municipal):

En el caso de la Ley Minera, los sujetos se identifican en los artículos:

**"Artículo. 7º.-** Son atribuciones de la Secretaría:

VI. Expedir títulos de concesión y de asignación mineras, al igual que resolver sobre su nulidad o cancelación o la suspensión e insubsistencia de los derechos que deriven de las mismas;

VII. Integrar el expediente y resolver en los términos de la presente Ley y la de la materia, sobre las solicitudes de expropiación, ocupación temporal o constitución de servidumbre de terrenos indispensables para llevar a cabo la exploración, explotación y beneficio de minerales o sustancias sujetas a la aplicación de esta Ley;"

- a.2 **El concesionario**, que es una persona física o moral con la capacidad técnica y financiera para realizar el objeto de la concesión. Lo referente al sujeto concesionario se mencionan los artículos 10 y 11 del citado Reglamento:

**"Artículo. 10.-** La exploración y explotación de los minerales o sustancias materia de esta Ley sólo podrá realizarse por personas físicas de nacionalidad mexicana y sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, mediante concesiones mineras otorgadas por la Secretaría. Las concesiones mineras serán de exploración y de explotación.

[...]"

**Artículo. 11.-** Se consideran legalmente capacitados para ser titulares de concesiones mineras las sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas:

- I.- Cuyo objeto social se refiera a la exploración o explotación de los minerales o sustancias sujetos a la aplicación de la presente Ley;
- II.- Que tengan su domicilio legal en la República Mexicana, y
- III.- En las que la participación de inversionistas extranjeras en su caso, se ajuste a las disposiciones de la ley en la materia.
- IV.- Las instituciones de crédito constituidas conforme a las leyes mexicanas podrán, en su carácter de fiduciarias, suscribir o adquirir acciones o partes sociales de sociedades capacitadas legalmente para obtener concesiones, de acuerdo con las condiciones que determine esta Ley."

Además de estas consideraciones básicas\*\* acerca de los sujetos, los doctrinarios estudian otros aspectos que se refieren a la calidad de los sujetos:

a. 3 Limitaciones a las actividades sujetas a concesión:

"Artículo. 5º.- Se exceptúan de la aplicación de la presente Ley:

- I.- El petróleo y los carburos de hidrógeno sólido, líquidos o gaseosos;
- II.- Los minerales radiactivos;
- III.- Las sustancias contenidas en suspensión o disolución por aguas subterráneas siempre que no provengan de un depósito mineral distinto de los componentes de los terrenos;
- IV.- Las rocas o los productos de su descomposición que sólo puedan utilizarse para la fabricación de materiales de construcción u ornamentación o se destinen a esos fines;
- V.- Los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuya explotación no necesite permanentemente de trabajos subterráneos, y

---

\*\* Me estoy restringiendo únicamente a la concesión que hace referencia al uso, aprovechamiento y explotación de bienes del dominio del Estado, porque en el otro tipo de concesión, la que se otorga para el servicio público, existe además el "usuario". Cfr. Degaldillo, p. 220.

VI.- La sal que provenga de salina: formadas en cuencas endorréicas."

Además de estos aspectos del elemento subjetivo a los que se refiere Delgado, encontramos que pueden intervenir otras consideraciones, como por ejemplo, que el concesionario inicie la actividad requiere de capacidad técnica económica tal como lo refiere el:

"**Artículo. 13** de la Ley Minera: Las concesiones de exploración y las asignaciones mineras se otorgarán sobre terreno libre al primer solicitante en tiempo de un lote minero, siempre que se cumplan las condiciones y requisitos que establece la presente Ley y Reglamento. Así mismo podrán otorgarse concesiones de exploración a las personas que ofrezcan las mejores condiciones técnicas y económicas en los concursos que al efecto celebre la Secretaría sobre terreno comprendido por:

I. La plataforma continental, los zócalos submarinos de islas, cayos y arrecifes, el lecho marino y el subsuelo de la zona de la zona económica exclusiva, y

II. Asignaciones que se cancelen o zonas de reservas mineras cuya desincorporación se decrete previamente a la declaratoria de libertad del terreno respectiva [...]"

**b) Elementos objetivos.-** Se consideran como parte de éstos, a la materia de la concesión; en el caso concreto se refiere a la minera -con todas las variantes posibles: desde el otorgamiento para la exploración y posteriormente la explotación, hasta el beneficio de los minerales-, los plazos, los derechos, las obligaciones (e incluye el rescate y el derecho a la reversión).

Respecto de la materia concreta de la concesión minera, me remito a lo expuesto en el capítulo primero del presente trabajo (los cuales hacen referencia concreta a las fases que tiene la actividad minera: exploración, explotación, beneficio y tratamiento para residuos

peligrosos -presa de jale-, en general la concesión se otorga en términos sólo para la exploración y posteriormente para la explotación, incluyéndose en ésta última el beneficio y el tratamiento).

**Plazo.** - Se encuentra previsto en el artículo 15 de la Ley Minera:

"**Artículo 15.**- Las concesiones mineras conferirán derechos sobre todos los minerales o sustancias sujetos a la aplicación de la presente Ley.

Las concesiones de exploración tendrán una duración improrrogable de seis años, contados a partir de la fecha de su inscripción en el Registro Público de Minería.

[...]

[En el cuarto párrafo del Reglamento de la Ley Minera se prevee] Las concesiones de explotación tendrán duración de cincuenta años, contados a partir de la fecha de su inscripción en el Registro Público de Minería.

Tales concesiones se prorrogarán por igual término si sus titulares no incurrieran en las causales de cancelación por infracción previstas en la presente Ley y lo solicitan dentro de los cinco años previos al término de su vigencia.

[..]"

**Derechos.** - Artículo 19 de la Ley Minera.

"**Artículo. 19.**- Las concesiones de exploración y de explotación confieren derecho a:

- I. Realizar respectivamente obras y trabajos de exploración o de explotación dentro de los lotes mineros que amparen;
- II. Disponer de los productos minerales que se obtengan en dichos lotes con motivo de las obras y trabajos que se desarrollen durante su vigencia;
- III. Disponer de los terreros que se encuentren dentro de la superficie que ampare a menos que provengan de otra concesión minera vigente;

- IV. Obtener la expropiación, ocupación temporal;
- V. Aprovechar la aguas provenientes de las minas para la exploración o explotación de éstas, el beneficio de los minerales o sustancias que se obtengan y el uso doméstico del personal empleado en las mismas;
- VI. Obtener preferentemente concesión sobre las aguas de las minas para cualquier uso diferente de los señalados en la fracción anterior, en los términos de la Ley de la materia;
- VII. Transmitir su titularidad o los derechos establecidos por las fracciones I a VI anteriores a personas capacitadas para obtenerlas, excepto cuando se trate de concesiones mineras otorgadas sobre el terreno comprendido por la plataforma continental, los zócalos submarinos de islas, cayos y arrecifes, el lecho marino y el subsuelo de la zona económica exclusiva;
- VIII. Reducir, dividir e identificar la superficie de los lotes que amparen o unificarla con la de otras concesiones colindantes;
- IX. Desistirse de las mismas y de los derechos que de ellas deriven;
- X. Agrupar dos o más de ellas para efectos de comprobar obras y trabajos de exploración o de explotación y rendir informes estadísticos, técnicos y contables;
- XI. Solicitar correcciones administrativas o duplicados de sus títulos, y
- XII. Sustituir las concesiones de exploración por una o más concesiones de explotación y obtener prórroga de éstas últimos por igual término de vigencia de acuerdo con lo previsto por el artículo 15 de esta Ley."

**Obligaciones que confiere la Concesión Minera artículo 27 de la Ley Minera.**

"Art. 27 .- Los titulares de las concesiones de exploración y de explotación, independientemente de la fecha de su otorgamiento, están obligados a:

I.-Ejecutar y comprobar respectivamente las obras y trabajos de exploración o explotación en los términos y condiciones que establece esta ley y su reglamento;

II.- Pagar los derechos sobre minería que establece la ley de la materia, así como presentar a la Secretaría el comprobante de pago de dichos derechos,

III.- Dar aviso de inmediato a la Secretaría de los minerales radiactivos que descubran en el desarrollo de las obras y trabajos de exploración , explotación o beneficio;

IV.- Sujetarse a las disposiciones generales y a las normas técnicas específicas aplicables a la industria minero metalúrgica en materia de seguridad en las minas y de equilibrio ecológico y de protección al ambiente;

V.- No retirar las obras permanentes de fortificación, los ademes y demás instalaciones necesarias para la estabilidad y seguridad de las minas;

VI.- Conservar en el mismo lugar y mantener en buen estado la mojonesa o señal que precise la ubicación del punto de partida;

VII.- Rendir a la Secretaría los informes estadísticos, técnicos y contables en los términos y condiciones que señale el Reglamento de la presente Ley, y

VIII.- Permitir al personal comisionado por la Secretaría la práctica de visitas de inspección.

Los titulares de concesiones de exploración o de aquellas que las sustituyan otorgadas mediante concursos sobre terreno aniparado por asignaciones que se cancelen o por zonas de reservas mineras cuya desincorporación se decrete, adicionalmente estarán obligados a cubrir al Consejo de Recursos Minerales la prima por descubrimiento que haya sido propuesta en oferta.

Cuando se transmitan los derechos derivados de una concesión, las obligaciones a que aluden las fracciones III y VIII anteriores estarán a cargo del adquirente."

## 5.7 REVERSIÓN

Otro aspecto objetivo es el Derecho de reversión el cual manifiesta de la siguiente manera Humberto Delgadillo : " En virtud de este Derecho, al concluir el plazo de la concesión, los bienes que se destinaron a la explotación de la misma, pasan a ser propiedad del Estado. Para que este derecho proceda debe estar previsto en la ley, lo cual no sucede en todos los ordenamientos que establecen la concesión"<sup>10</sup>.

Afortunadamente en el ordenamiento jurídico de la materia que nos ocupa lo prevee en su artículo 43:

"Artículo 43.- Procederá la reversión de los bienes expropiados y la declaración de insubsistencia de las resoluciones de ocupación temporal o constitución de servidumbre, cuando:

I.-Las obras o trabajos por desarrollar no se inicien dentro de los 365 días naturales siguientes a la fecha de inscripción de la resolución respectiva en el registro público de minería sin que medie causa de fuerza mayor;

II.- Las obras o trabajos por ejecutar se suspendan por el término de un año, salvo en los casos a que alude el artículo 31 de la presente ley;

III.- El terreno objeto de las mismas sea destinado a un uso distinto de aquél que justificó la afectación;

IV.- Se incumpla el pago de la indemnización;

V.- Se declare nula o cancele la concesión con base en la cual se ejerció el derecho a obtenerla, excepto por las causas previstas en los artículos 39, párrafo final, y 41, fracción III, de esta ley, o

VI.-Judicialmente así se ordene.

---

<sup>10</sup> DELGADILLO, p. 221

En los casos de expropiación, la reversión de los bienes en favor del afectado procederá cuando su causa ocurra dentro de los cinco años siguientes a la fecha de notificación del decreto respectivo.

Sin embargo, como puede observarse el contenido de dicho precepto, no corresponde con lo dicho por el Lic. Humberto Delgadillo, sino es una consecuencia lógica de la llegada del término de la concesión, y por lo tanto, los bienes, propiedad de la Nación y que han sido concedidos al particular para su explotación, regresan a la influencia del Estado.

En el artículo antes citado se establecen "causas" o "motivos" por los cuales opera el derecho de reversión, que a mi parecer desvirtúa la naturaleza lógica de esta figura al considerarlo como una "consecuencia lógica" de la llegada del término de la concesión.

Por lo cual considero que la figura de la reversión, en un sentido genérico es el derecho a que los bienes del Estado dados en concesión, regresen al dominio del mismo, sea cual fuere el motivo de terminación de la concesión.

## **5.8 REVOCACIÓN Y RESCATE**

Respecto del Rescate el Dr. Miguel Acosta Romero comenta: "Es un principio aplicable a las concesiones de explotación de bienes del Estado; el rescate es un acto administrativo, mediante el cual, la autoridad administrativa, recupera los bienes que había concedido previamente, por causas de utilidad pública; la doctrina generalmente se orienta a precisar que, el Estado en este caso, debe indemnizar al concesionario por las inversiones que hubiere efectuado y por la privación que se le hace del plazo, de explotación" en su opinión considera el autor citado que el rescate es un típico caso de revocación administrativa, ya que los bienes nunca salieron del dominio del Estado solo se le permitió al concesionario su uso temporal.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> ACOSTA, op. cit. p 715.

La revocación administrativa para el Dr. Acosta Romero y el Lic. Delgadillo Gutiérrez la consideran como una extinción o conclusión de la concesión; sin embargo, para éste último:

"la concesión como acto administrativo puede ser revocada por la autoridad que la otorgó, por razones de oportunidad, en función del interés público, lo cual deberá ser fundado y motivado, y cubrirse al concesionario los daños y perjuicios que se le causen. La revocación es una forma de extinguir anticipadamente la concesión sin necesidad de que exista alguna falta o incumplimiento del concesionario ya que, como se dijo, procede por razones de oportunidad, pero al lesionarse los intereses del particular, se le deberá resarcir por los derechos que pierde (daño) y por las utilidades que deja de percibir (perjuicio)."<sup>12</sup>

Los elementos son parecidos, pero la definición que Acosta Romero hace de la revocación difiere en una parte importante del concepto manejado por Delgadillo en cuanto a que dice que la causa de la revocación de las concesiones la falta del cumplimiento del concesionario a las obligaciones que le impone el régimen jurídico.

### **5.8.1 DIFERENCIAS ENTRE REVERSIÓN, RESCATE Y REVOCACIÓN**

Para dejar en claro las diferencias entre reversión, revocación y rescate, puedo mencionar que el primero es un derecho del Estado para que los bienes que había otorgado en concesión regresen a su dominio, independientemente de la causa de conclusión de aquella (es decir, que llegue a su término o que haya causas previstas por la ley). La revocación y rescate tienen un elemento común que es que ambas figuras son formas de concluir anticipadamente con la concesión (antes de la llegada del término), pero difieren en que el rescate se aplica cuando hay causas de interés público por las cuales deba ser utilizado nuevamente por el Estado el bien que había otorgado en concesión, es decir, el

---

<sup>12</sup> DELGADILLO, *op. cit.* p 222.

concesionario no incumplió con ninguna de sus obligaciones establecidas por la ley, por lo tanto, éste tiene derecho a indemnización.

En el caso de la revocación, la causa de su terminación es el incumplimiento, por parte del concesionario, a las obligaciones que le impone el régimen jurídico y por lo tanto, el Estado no está obligado a "premiar" la negligencia del concesionario.

## **5.9 PROCEDIMIENTO PARA OTORGAR LA CONCESIÓN**

El procedimiento para otorgar la concesión como un elemento objetivo de la misma, que se encuentra contemplado en los artículos 16 al 26 del Reglamento de la Ley Minera, lo cual analizaré en el próximo inciso.

Cabe mencionar que Delgadillo no considera al procedimiento como parte de los elementos objetivos de la concesión\* .

## **5. 10 EXTINCIÓN DE LA CONCESIÓN**

Las formas de concluir con la concesión son:

- a) El cumplimiento del plazo (previsto en la propia concesión), es la manera más común -y en cierta forma la "natural" de concluir con las concesiones-, su efecto más importante es la reversión;
- b) La falta de objeto o materia de la concesión. Se considera cuando se hace imposible la prestación del servicio, y en el caso que me ocupa, cuando se agotan los minerales objeto de la concesión;
- c) La rescisión.- Cabe destacar que para el Dr. Acosta Romero en materia administrativa debe hablarse de revocación y no de rescisión.
- d) Revocación (ya considerada);

---

\* (cfr. Op. cit., pp 220-223)

e) Caducidad, opera "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".<sup>13</sup>

f) Rescate (ya considerado).

g) Renuncia, cuando el concesionario renuncia de los derechos que tiene a su favor; sin embargo, Acosta opina que: "[...] no puede haber una renuncia lisa y llana, sino que dependerá de la importancia del servicio público o de las necesidades que el Estado tenga de explotar determinados bienes para que se pueda aceptar la renuncia de la concesión" <sup>14</sup>

h) La quiebra del concesionario, Delgadillo señala que "por aplicación de la leyes mercantiles, la persona jurídica sujeta a quiebra, no puede seguir realizando actos mercantiles, por lo que, ante la imposibilidad de realización del objeto de la concesión, ésta debe concluir."<sup>15</sup>

---

<sup>13</sup> ACOSTA ROMERO, op. cit. p 719

<sup>14</sup> Ídem.

<sup>15</sup> DELGADILLO, op. cit. p 222.

## CAPITULO VI. TEORÍA GENERAL DEL PROCESO

El trabajo se vuelve en este apartado una labor de investigación sistemática, es decir, de vinculación de los distintos principios del derecho con la realidad normativa de nuestro país, de tal forma que se relacionará el procedimiento jurídico con las garantías individuales (o derechos públicos subjetivos) y con las características que los especialistas asignan a los Estados de Derecho.

Las hipótesis que voy a utilizar en el capítulo se refieren concretamente a aspectos formales del Derecho y se relacionan también con la naturaleza del Estado.

Por principio debemos considerar que vivimos en un Estado de Derecho, esto significa que el propio Estado formula un marco normativo en el cual restringe su actividad y deja libre la esfera de los particulares. Es decir, que el Estado solamente tiene permitido actuar en aquello que el propio marco jurídico le señala. Significa también, que el Estado previene el respeto y la defensa de los derechos de los particulares, no sólo frente a la actividad de los propios miembros del Estado, sino frente a la actividad de otros particulares.

Al respecto el constitucionalista Felipe Tena Ramírez señala:

"Nuestra constitución se sustenta en dos principios capitales el primero la libertad del Estado para restringirla es limitada en principio; segundo [...] es preciso que el poder del Estado se circunscriba y se encierre en un sistema de competencias."<sup>1</sup>

Las limitaciones que el Estado impone a la esfera de los particulares deben estar contempladas en el marco normativo de la Constitución y deben estar garantizados bajo ciertos principios que se consideran comunes a todos los Estados de Derecho, me refiero en este caso a determinadas garantías constitucionales, como son las previstas en los artículos 8º, 14 y 16. Los cuales tiene correspondencia a similares artículos y principios

---

<sup>1</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa S.A., 19ª ed., 1983, p. 22

previstos en la Declaración Universal de Derechos Humanos (del 10 de diciembre de 1948).

Cito a continuación, como referencia, los considerandos de la Declaración Universal citada y su correspondencia con las disposiciones constitucionales del país:

"Considerando esencial que los derechos humanos sean protegidos por un régimen de derecho, a fin de que el hombre no se vea compelido al supremo recurso de la rebelión contra la tiranía y la opresión [...]

-De los considerandos-

"Considerando que los pueblos de las Naciones Unidas han reafirmado en la Carta su fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana y en la igualdad de derechos de hombres y mujeres; y se han declarado resueltos a promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad [...]"

-Del articulado de la Declaración-

"Artículo 8º.- Toda persona tiene derecho a un recursos efectivo, ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución o por la ley. [...]

"Artículo 12.- Nadie será objeto de injerencias arbitrarias en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques a su honra o a su reputación. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra tales injerencias o ataques."<sup>2</sup>

Los anteriores artículos de la Declaración Universal se encuentran previstos en nuestra Constitución, en los artículos 14 y 16.

La relación que tiene el Estado de Derecho con el proceso y el procedimiento, surge, sobre todo en nuestras sociedades de orientación y tradición jurídica occidental

---

<sup>2</sup> SEARA VAZQUEZ, Modesto, *Derecho Internacional Público*, Porrúa S.A., 9ª ed., 1983, p. 473 a 475

(concretamente de derecho romano-canónico), como el principio que garantiza en todos los niveles el cumplimiento del respeto de la esfera de los particulares.

El proceso y el procedimiento derivan directamente de los códigos procedimentales que establecen la forma de cumplir y hacer efectivos ante los órganos jurisdiccionales del Estado lo dispuesto en las leyes sustantivas, por lo tanto, deben contener el respeto de las garantías individuales previstas en nuestra Carta Magna.

La evolución que ha tenido a lo largo del tiempo el derecho procesal (incluyendo la formulación de la llamada "teoría general del proceso"), no es gratuita, va a la par de la evolución que el propio Estado de Derecho ha tenido, y el fortalecimiento de determinados principios y valores jurídicos. Es decir el proceso -como una formulación de la dogmática jurídica- o todo proceso previsto en una ley procesal debe ser coherente con lo dispuesto en el marco normativo del Estado de Derecho.\*

## 6.1 PROCESO Y PROCEDIMIENTO

Por proceso se puede definir como:

Para el maestro Cipriano Gómez Lara, proceso es:

"[...] Un conjunto complejo de actos del Estado como soberano, de las partes interesadas y de los terceros ajenos a la relación sustancial, actos todos que tienden a la aplicación de una ley general a un caso concreto controvertido para solucionarlo o dirimirlo."<sup>3</sup>

El Dr. Miguel Acosta Romero cita a dos autores entorno del proceso:

---

\* La hipótesis derivada sería: "El procedimiento administrativo, a pesar de sus peculiaridades tiene (y debe tener), su origen en la teoría general del proceso, en los principios generales que se establecen para cumplir con determinadas formalidades, las cuales garantizan al mismo tiempo el cumplimiento de los derechos públicos subjetivos de: petición, audiencia y legalidad."

<sup>3</sup> GOMEZ LARA, Cipriano, *Teoría general del proceso*, p. 245

[Calamandrei] "El proceso es una serie de actos coordinados y regulados por el derecho procesal, a través de los cuales se verifica el ejercicio de la jurisdicción."

[Hugo Rocco] "Es el conjunto de las actividades del Estado y de los particulares con los que se realiza los derechos de éstos y de las entidades públicas que han quedado insatisfechas por la falta de actuación de la norma que derivan."

Para el propio Dr. Acosta Romero es:

"...el conjunto de actos realizados conforme a determinadas normas que tienen unidad entre sí y buscan una finalidad, que es la resolución de un conflicto, la restauración de un derecho o resolver una controversia preestablecida mediante una sentencia."<sup>4</sup>

Por otra parte procedimiento se define como:

"... es una coordinación de actos en marcha relacionados o ligados entre sí por la unidad del efecto jurídico final, que puede ser el de un proceso, el de una frase o fragmento suyo."<sup>5</sup> .

Para el Dr. Acosta procedimiento es un "conjunto de actos realizados conforme a ciertas normas para producir un acto, vemos que la diferencia [entre proceso y procedimiento] consiste en que en uno hay unidad y se busca como finalidad la solución de un conflicto y el otro es un conjunto de actos también con cierta unidad pero que en realidad no busca la solución de un conflicto sino la realización de un determinado acto"<sup>6</sup> .

Las definiciones anteriores corroboran que las figuras jurídicas de "proceso" y "procedimiento" son:

---

<sup>4</sup> ACOSTA, op. cit. 686 y 687.

<sup>5</sup> GOMEZ LARA, op. cit. p. 246.

<sup>6</sup> ACOSTA, op. cit. 687.

- 1) Para la ciencia jurídica adquieren una nueva dimensión propia de lo normativo;
- 2) No pueden considerarse como sinónimos, el proceso tiene como finalidad expresa la solución de conflictos, en tanto que el procedimiento solamente establece la forma y secuencia para generar actos.

Tienen en común la unidad de propósito y la secuencialidad.

Para el licenciado Gómez Lara todo proceso es un procedimiento, pero no todo procedimiento es un proceso, es decir, considera al procedimiento como el género y al proceso como la especie. Lo general es la secuencia de actos encaminados a cumplir con un fin, cuando este fin se relaciona con la solución de conflictos, recibe concretamente el nombre de proceso.\*

## 6.2 PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

El procedimiento administrativo lo define el maestro Gabino Fraga como:

"[...] el conjunto de formalidades y actos que preceden y preparan al acto administrativo".<sup>7</sup>

Para el licenciado Delgadillo Gutiérrez:

"[...] el proceso y el procedimiento son una serie de actos convenidos, en el proceso (judicial), se desenvuelven ante un tercero independiente e imparcial que está por encima de las partes y que termina con una sentencia, y en el

---

\* Habría además que distinguir entonces entre procedimiento en un sentido genérico y procedimiento en un sentido estricto, en el primero de los casos estaremos considerando la definición de Gómez Lara (coordinación de actos encaminados a una finalidad jurídica), y en sentido estricto será una serie de actos cuyas consecuencia y finalidad será algo distinto de la solución de conflictos y que competen o derivan directamente de la actividad del poder ejecutivo -o a la administración-.

<sup>7</sup> Idem.

procedimiento (administrativo) esa serie de actos termina con un acto administrativo, con una decisión de la autoridad administrativa."<sup>8</sup>

Es necesario resaltar una diferencia muy importante que establecen los administrativistas, es su negativa a equiparar la naturaleza del procedimiento administrativo con la que tiene su origen en el derecho privado:

Sin embargo, hay quienes consideran que :

"...la adopción por la administración de las normas del procedimiento judicial ordinario es conveniente y aconsejable cuando trata de objetos similares, se ha criticado la equiparación ilimitada de ambos tipos de procedimiento el administrativo y el judicial, porque carecería de sentido que la Constitución estableciera un poder independiente, el poder administrativo, con funciones propias, si éste estuviera obligado a proceder en los mismos términos que el poder judicial.

Afirmando lo que opinan los procesalistas comentan también, que la naturaleza misma de ambos impide su equiparación ya que el procedimiento judicial supone la existencia de un conflicto de derechos que se resolverá con la sentencia, siendo que las partes del conflicto las que animen desde un principio, en cambio el procedimiento administrativo el conflicto de derechos surge hasta que la autoridad dicte resolución."<sup>9</sup> .

Es decir existe una diferencia esencial entre el procedimiento administrativo, en virtud de la naturaleza de los sujetos y de las relaciones que se establecen entre ellos. En el caso del proceso judicial, las partes se encuentran en un plano de igualdad ante la autoridad, y la controversia se suscita -se supone- entre ellas y no contra la autoridad. Mientras que en el procedimiento administrativo el Estado actúa como poder soberano y la relación que se establece entre él y el particular, es de supra a subordinación.

---

<sup>8</sup> DELGADILLO, op. cit. p. 161

<sup>9</sup> FRAGA, op. cit. p. 256

La reticencia de los administrativistas a equiparar los procedimientos administrativos con los derivados directamente del derecho privado, puede entenderse sobre todo por el afán de otorgarle categoría de independencia científica a su disciplina, aunque en realidad, considero que todo procedimiento administrativo debe -o debería- procurar no violar las garantías establecidas por la Constitución en favor de los particulares.

### **6.3 LA CONCESION MINERA COMO UN PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO**

Como ya se ha afirmado, la concesión minera se encuentra regulada en el Reglamento de la Ley minera, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de marzo de 1993. Son varios los procedimientos descritos en el Reglamento ya mencionado, pero solamente nos dedicaremos al relacionado con el otorgamiento de concesión para exploración y explotación, por ser materia de este trabajo.

La descripción del otorgamiento de la concesión para exploración y la de explotación se encuentran prevista principalmente en el Título segundo, Capítulo I "De las Concesiones, Asignaciones y reservas Mineras":

**Artículo 17.-** Las solicitudes de concesión de exploración o de asignaciones minera deberán contener:

- I. Nombre del o de los solicitantes;
- II. Nombre del lote;
- III. Superficie del lote en hectáreas;
- IV. Municipio y Estado de ubicación del lote;
- V. Principales minerales o sustancias motivo de las obras o trabajos de exploración;
- VI. Ubicación del punto de partida origen y referencias a lugares conocidos y centros de población cercanos;

VII. Lados, rumbos y distancias horizontales del perímetro del lote y, en su caso, de la línea o líneas auxiliares del punto de partida origen a dicho perímetro, en los términos del artículo 12 de la Ley y

VIII. Declaración, bajo protesta de decir verdad, de ser de nacionalidad mexicana, si se trata de personas físicas.

A la solicitud se acompañarán dos fotografías del punto de partida origen con las particularidades que determine el manual de servicio al público.

**Artículo 18.-** Toda solicitud de concesión de exploración o de asignación minera, deberá ser presentada exclusivamente en la forma prevista por el artículo 4º, fracción I de este reglamento.

Cuando dos o más personas pretendan presentar en la misma fecha y hora solicitudes de concesión de exploración o de asignación minera, la Secretaría levantará acta en la que conste esa circunstancia, relación de tales solicitudes y la firma de los interesados. Acto seguido la registrará con la misma fecha y hora.

**Artículo 19.-** Registrada la solicitud, la Secretaría constatará sin calificar su contenido, que estén consignados completos los datos y venga acompañada del número de tantos y anexos que indique el manual de servicios al público y procederá de la manera siguiente.

I. Si contiene los datos completos y se acompañan los documentos citados, hará constar en la solicitud que fue admitida para estudio y trámite y extenderá el certificado credencial al solicitante con vigencia de 60 días para que éste o su perito minero ejecuten los trabajos periciales en el terreno de ubicación del lote.

Dicho certificado contendrá el apercibimiento de que la persona que impida sin derecho la ejecución de los trabajos periciales, será sancionada administrativamente, de acuerdo con lo establecido por el artículo 57 fracción II, de la Ley.

II. Si falta algún dato o documento pedirá verbalmente a quien lo presentó lo proporcione en ese momento. Si es proporcionado procederá conforme a la fracción anterior, en caso contrario rechazará la solicitud y hará constar las causas del rechazo en el original que conservará y en una copia que será entregada al interesado.

El terreno a que se refiere una solicitud dejará de ser libre a partir de su admisión, siempre y cuando los lados, rumbos y distancias del lote descrito en ella constituyan un polígono y su punto de partida esté ligado con dicho perímetro o ubicado sobre el mismo.

**Artículo 20.-** El solicitante dispondrá de un plazo de 60 días, contados a partir de la fecha de registro de su solicitud, para presentar los trabajos periciales, y de no hacerlo dentro del plazo citado, se le tendrá por desistido de la misma y se procederá a publicar la declaratoria de libertad del terreno que legalmente haya sido amparado. Cuando los trabajos periciales no se ajusten a lo previsto por el manual de servicios al público la Secretaría comunicará en forma precisa al solicitante las deficiencias y omisiones y le concederá por única vez un plazo de 60 días para que presente las correcciones conducentes o nuevos trabajos periciales.

**Artículo 21.-** La Secretaría constatará el carácter libre del lote objeto de la solicitud y si se satisfacen las condiciones y requisitos establecidos por la Ley y este Reglamento, expedirá el título de concesión de exploración o de

asignación minera por la parte que tenga tal carácter y comunicará al solicitante los antecedentes de los terrenos que abarque la parte no libre.

Cuando la solicitud no satisfaga las condiciones o requisitos mencionados, será desaprobadada y se procederá a la publicación de la declaratoria de libertad del terreno que legalmente haya sido amparado.

[...]

**Artículo 23.-** Las solicitudes de concesión de explotación deberán contener los datos que establece el artículo 17 de este Reglamento, con excepción de los mencionados en las fracciones II, V y VI, que se referirán al nombre del lote y número de título que se sustituye, los principales minerales o sustancias descubiertos con motivo de las obras y trabajos de exploración, así como la ubicación del punto de partida origen y al punto de partida definitivo respectivamente.

A la solicitud se acompañará el informe de comprobación parcial de las obras y trabajos desarrollados, referido hasta el mes inmediato anterior al de presentación de ésta.

Si el punto de partida origen es distinto al del lote de la concesión que se sustituye también habrá de indicarse la liga topográfica entre dicho punto y el que corresponda al lote objeto de la solicitud, y a la misma se acompañarán las fotografías señaladas por el párrafo final del artículo 17 mencionado y nuevos trabajos periciales.

**ARTICULO 25.-** Las solicitudes para prorrogar la vigencia de las concesiones de explotación deberán contener los mismos datos y acompañarse de los documentos que señale el artículo 23 de este reglamento.

La Secretaría expedirá la autorización de prórroga si se satisfacen las condiciones y requisitos determinados por la Ley y este Reglamento.

La Secretaría desaprobará la solicitud cuando el titular de la concesión de explotación cuya vigencia se pretenda prorrogar haya incurrido en las causales de cancelación establecidas por la Ley o solicite la prórroga extemporáneamente.

Hasta aquí se ha descrito un procedimiento para el otorgamiento de concesiones mineras, en el cual, si se cumplen con todos los requisitos previstos por la legislación minera, no debe existir mayor problema para que sea otorgada la concesión, lo cual constituye en términos generales un conjunto de actos administrativos y la relación que se da entre el particular y la autoridad es de supra a subordinación.

## **CAPITULO VII. LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES EN EL OTORGAMIENTO DE CONCESIONES MINERAS**

Uno de los fundamentos más sólidos de nuestro marco jurídico nacional son las garantías individuales, en cuya importancia y definición coinciden la mayoría de los autores, salvo el énfasis que hacen sobre alguno de los elementos, por ejemplo, para el Dr. Jorge Carpizo, son:

"En un estricto sentido técnico jurídico, se entiende por garantía constitucional el conjunto de instrumentos procesales, establecidos por la norma fundamental, con objeto de restablecer el orden constitucional cuando el mismo se ha transgredido por un órgano de autoridad política."<sup>1</sup>

Para el Dr. Héctor Fix Zamudio, los elementos que involucra la definición de las garantías individuales son:

"a) En primer lugar se han denominado garantías a los derechos humanos fundamentales reconocidos o garantizados por la Constitución [...]

b) En segundo lugar, podemos traer a colación las ideas de Carl Schmitt sobre el particular, ya que para este autor, las garantías constitucionales son aquellos derechos que sin ser estrictamente constitucionales por no referirse a la estructura fundamental del Estado ni a los derechos humanos, el constituyente ha considerado conveniente incluir en la ley suprema para darles mayor solidez, para garantizarlos mejor [...];

c) Finalmente, se ha identificado el término garantía constitucional con el concepto de defensa de la constitución, es decir, englobando tanto a los medios preventivos como a los represivos siendo que, se debería referir exclusivamente a estos últimos."<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Diccionario Jurídico Mexicano t. II, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas-Porrta S.A., México, 1991, 4ª ed., p. 1512.

<sup>2</sup> Idem.

Por su parte, para el Dr. Ignacio Burgoa el énfasis debe realizarse en la actividad de los seres humanos que viven en sociedad. Para que sea posible la convivencia social, opina el Dr. Burgoa que la actividad de los particulares necesariamente debe estar limitada "de tal forma que no provoque desorden y caos". Tales limitaciones no son naturales sino que derivan estrictamente del establecimiento del Derecho.<sup>1</sup>

Las limitaciones son impuestas por el Estado, entendido este como la forma jurídico-política que reviste la organización de un pueblo o sociedad humana."

Otro de los elementos relevantes de la idea del Dr. Ignacio Burgoa acerca de las garantías, es que estas son limitaciones o mejor aún, "autolimitaciones", que se impone el Estado (entendiendo siempre que la soberanía reside finalmente en el pueblo, por lo que es éste quien impone las limitaciones a la actuación de los órganos del Estado), en favor de los individuos que integran a la sociedad, concluye:

"La autolimitación [...] implica una restricción a la actividad del Estado, introducida por el orden jurídico. Ahora bien, como el Estado carece de substantividad psico-física [...] tiene que actuar mediante representantes o agentes que se llaman autoridades, establecidas por la norma jurídica y cuyo conjunto integra el gobierno estatal. Las autoridades pues, representan al Estado, son los órganos de desempeño de su actividad; por ende, una autoridad, cualesquiera que sean sus atribuciones independientemente de la índole de sus funciones nunca obra "motu proprio", sino siempre en representación del Estado como persona jurídica y del pueblo como realidad social o en ejercicio debido o indebido de una función estatal."<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Cf. BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Garantías Individuales*, Porrúa S.A., México, p. 155

<sup>2</sup> Para el Dr. Burgoa no hay pues una diferencia radical o contradicción entre Estado y sociedad, ya que el primero es una construcción humana elevada al rango de ficción o realidad formal. La soberanía sigue perteneciendo en última instancia a la sociedad. En igual sentido, en un ensayo denominado: "Derecho administrativo y Derecho administrativo al estilo mexicano" (Porrúa S.A., México, 1993), del Dr. Ernesto Gutiérrez y González, se sigue una idea similar: el Estado no existe físicamente, es decir, no se puede percibir a través de los sentidos, sino que "es una ficción jurídica que cobra realidad por mandato del derecho", cf. op. cit. pp. 4 y ss.

<sup>3</sup> BURGOA ORIHUELA, Op. cit. pp. 159-160.

Partimos entonces de que el Estado de derecho se autoimpone límites en su actuación y para ello recurre al establecimiento de garantías individuales en favor de los gobernados, lo cual garantiza la permanencia del propio Estado de derecho. Asimismo, las garantías individuales están presentes, en nuestro régimen jurídico, en todos los procedimientos previstos por las distintas normas.

## 7.1 LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES

La petición se define en los diccionarios especializados como:

"1) En general, demanda dirigida a una autoridad con poder de decisión.

2) Acto motivado que por escrito y respetando ciertas formas, se presenta a un magistrado para solicitarle una autorización o para que ordene una medida de procedimiento (v. gra. autorización para practicar un embargo).

3) Sinónimo de demanda como acto procesal de postulación"<sup>4</sup>

Por otra parte, el Diccionario enciclopédico de derecho usual se define:

"Demanda, solicitud, instancia, pedimento, voto, petición de mano. Escrito en que se pide jurídicamente algo a un juez, tribunal. Escrito dirigido al parlamento o al poder ejecutivo para exponer individual o colectivamente opiniones, quejas, planes o demandas."<sup>5</sup>

Si bien en los diccionarios antes citados, de origen sudamericano, la petición es una forma genérica de solicitar la actividad de los órganos judiciales (y por extensión de los de la administración pública). En nuestro derecho reviste además de ese carácter, el de un derecho que tienen los gobernados y que se encuentra garantizado por la norma suprema.

---

<sup>4</sup> Diccionario Manual Jurídico, T. II, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1986, p. 582.

<sup>5</sup> Diccionario enciclopédico de derecho usual, T. VI, Heliasa S.R.L., Buenos Aires, 1989, p. 236.

**ARTICULO 8º (Garantía de petición).**

"Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.

A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario."

El Dr. Ignacio Burgoa comenta que esta potestad jurídica ejercida por el gobernado se deriva de un derecho subjetivo público individual de la garantía prevista en el artículo 8º Constitucional. Es decir, toda persona física o moral tiene derecho a ocurrir a cualquier autoridad solicitando asunto de diversa índole la cual se convierte en: petición administrativa, acción, recurso, etc. Los funcionarios y empleados del Estado tienen a diferencia de otras garantías individuales:

"[...] la ejecución de o cumplimiento positivos de un hacer, consistente en dictar un acuerdo escrito a la solicitud que el gobernado les eleve. Dicho acuerdo no es sino el parecer que emite el órgano estatal sobre la petición formulada, sin que ello implique que necesariamente deba resolver de conformidad con los términos de la solicitud"<sup>6</sup> .

Agrega el doctor Burgoa, corroborando lo anterior la Suprema Corte de Justicia de la nación asienta:

"Las garantías del artículo 8º Constitucional, tienden a asegurar un proveído sobre lo que se pide y no a que se resuelvan las peticiones en determinado sentido."<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio Garantías Individuales. Porrúa S.A., México, p. 373

<sup>7</sup> *Ibid.* p. 373

En consecuencia toda resolución por parte de autoridades debe estar resuelta en base a leyes de la materia, por lo que si la petición está bien o mal formulada, de cualquier manera debe ser respondida considerando su contenido:

"No obstante, en caso de que el acuerdo que recaiga a una instancia sea notoriamente ilegal o no esté fundado en ley, la autoridad que lo dicta no viola el artículo 8º Constitucional puesto que éste exige simplemente que exista una resolución y no que deba estar dictada legalmente, teniendo el perjudicado expeditos sus derechos de impugnarlo como corresponda."<sup>8</sup>

Siguiendo la idea anterior, el gobernado puede hacer una petición, la cual se puede concretar como: solicitud, procedimiento, trámite, recurso etc. En el caso concreto de las solicitudes para el otorgamiento de concesiones mineras, y en general en cualquier procedimiento minero, el solicitante está ejerciendo una modalidad (modo de manifestarse una cosa) del derecho de petición, es decir, solicita a una autoridad administrativa respuesta acerca del otorgamiento de un derecho para poder explotar los recursos minerales. Y la autoridad está obligada a responder a dicha petición.

Por su parte la obligación de la autoridad se restringe a responder en el sentido que desea o solicita el peticionario. Su obligación se restringe a responder afirmativa o negativamente, y en su caso a dar respuesta solicitando que aclara el objetivo de su petición. Este caso sería una respuesta intermedia entre lo afirmativo y lo negativo, es decir, constituye una suspensión de la decisión en tanto el peticionario no precise el objeto de su solicitud.

En la Ley minera el ejercicio de este derecho se establece en el artículo 17:

**"Artículo 17 (Ley Minera).**- Las solicitudes de concesión de exploración o de asignación minera deberán contener:

1. Nombre del o de los solicitantes;

---

<sup>8</sup> *Ibíd.*, p. 374

II. Nombre del lote;

III. Superficie del lote en hectáreas;

IV. Municipio y Estado de ubicación del lote;

V. Principales minerales o sustancias motivo de las obras y trabajos de exploración;

VI. Ubicación del punto de partida origen y referencias a lugares conocidos y centros de población cercanos;

VII. Lados, rumbos y distancias horizontales del perímetro del lote y, en su caso, de la línea o líneas auxiliares del punto de partida origen a dicho perímetro, en los términos del artículo 12 de la Ley, y

VIII. Declaración bajo protesta de decir verdad de ser de nacionalidad mexicana, si se trata de personas físicas.

A la solicitud se acompañará dos fotografías del punto de partida origen, con las particularidades que determine el manual de servicios al público."

Cabe hacer notar que los requisitos establecidos por la ley no van en contra del espíritu de la garantía constitucional de petición, puesto que se establecen con fines de "racionalidad" administrativa, es decir para abreviar el mismo trámite de petición se establece que debe contener ésta, de cualquier forma, una solicitud que no cumpliera con todos los requisitos enumerados por el artículo 17 recibiría una respuesta por parte de la autoridad: la solicitud de ampliar la información.

Los requisitos exigidos en el ámbito de la minería son consecuentes con su finalidad, ya que si la autoridad requiere de mayores elementos de juicio para contestar ello se debe a que en el caso de las concesiones debe asegurarse que el terreno se encuentre libre, es decir, que no se afecte intereses de otros particulares.

Otros artículos que se pueden relacionar con el derecho de petición en su aplicación en la Ley Minera son el 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25 y 26, de los cuales son más relevantes:

"Artículo 21.- La Secretaría Constatará el carácter libre del lote objeto de la solicitud y, si se satisfacen las condiciones y requisitos establecidos por la Ley y este Reglamento, expedirá el título de concesión de exploración o de asignación minera por la parte que tenga tal carácter y comunicará al solicitante los antecedentes de los terrenos que abarquen la parte no libre.

Cuando la solicitud no satisfaga las condiciones y requisitos mencionados será desaprobada y se procederá a la publicación de la declaratoria de libertad del terreno que legalmente haya sido amparado."

Cabe hacer notar que en este precepto destaca el carácter de "libre" que debe tener el terreno para acceder a su petición, es decir, debe aumentar las probabilidades de obtener una respuesta afirmativa.

"Artículo 24.- La Secretaría expedirá el título de concesión de explotación por el perímetro solicitado si está comprendido totalmente dentro de la superficie amparada por la concesión que se sustituye y se satisfacen las condiciones y requisitos determinados por la Ley y este Reglamento.

La Secretaría desaprobará la solicitud cuando el titular de la concesión de exploración que se pretende sustituir haya incurrido en las causales de cancelación establecidas por la Ley o solicitado la sustitución extemporáneamente.

Si el perímetro del lote objeto de la solicitud no está comprendido totalmente dentro de la superficie amparada por la concesión que se pretende sustituir o no se satisfacen los requisitos establecidos por este Reglamento la Secretaría comunicará en forma precisa al solicitante las deficiencias y omisiones y le concederá por única vez un plazo de 60 días para que las subsane.

De no presentarse satisfactoriamente las correcciones o aclaraciones conducentes dentro del plazo citado la Secretaría expedirá el título de

concesión de explotación por el mismo lote objeto la concesión de exploración que se sustituye sin perjuicio de derechos de terceros."

El derecho de petición adquiere otra característica muy peculiar sobre todo en el caso de la concesión, puesto que se da en dos momentos distintos de acuerdo con la Ley, y prevé por lo tanto diferentes hipótesis:

- a) Se otorga en primer lugar la concesión para la exploración,
- b) Una vez que de la exploración el solicitante obtiene los resultados suficientemente adecuados para llevar a cabo la empresa, debe solicitar a la autoridad administrativa el otorgamiento de una concesión de "explotación".
- c) La propia Ley previene que se dé una "sustitución", es decir, la concesión de exploración es sustituida por la de explotación.

El segundo de los elementos del derecho de petición se encuentra en el párrafo segundo del artículo 8º Constitucional referido al "breve término". La Suprema Corte ha estimado, en su jurisprudencia, que dicha disposición se infringe si transcurren cuatro meses desde que la autoridad haya recibido la petición escrita del gobernado sin que se hubiese contestado; ese lapso no debe considerarse como invariable, aplicable en todo caso. La Suprema Corte ha considerado que el "breve término" "debe ser aquel en que racionalmente pueda conocerse una petición y acordarse".

Sin embargo, en diversas ejecutorias dicho Tribunal ha considerado la variabilidad de la duración cronológica de la idea "breve término", ya que en algunos casos ha estimado que éste puede consistir en cinco días y en otro, en diez días.

El Doctor Burgoa comenta:

"[...] no es posible demarcar apriorísticamente, con carácter inmutable y absoluto, la dilación temporal del expresado concepto, pues la extensión de lapso, dentro del que una autoridad debe dar contestación escrita a una petición del gobernado, varía según el caso concreto de que se trate, o sea,

que dicha extensión debe ser aquélla en que racionalmente deba conocerse una petición y acordarse."<sup>9</sup>

Como la Ley minera no establece términos en los cuales deba contestar la autoridad, se deben seguir los criterios expuestos por la Corte.

## 7.2 AFIRMATIVA Y NEGATIVA FICTA

En materia administrativa un tema que está muy ligado con la garantía constitucional de petición y con el accionar de los órganos administrativos, es la figura de la negativa ficta y su contraparte lógica, la afirmativa ficta (o como prefieren llamarla algunos teóricos: la afirmativa y la negativa tácitas).

Lo común debería ser, que a toda petición de los particulares exista una respuesta (en los términos establecidos por la Constitución: breve término y por escrito), lo cual implica una acción positiva por parte de los órganos administrativos directamente involucrados con dicha petición, es decir la realización de un procedimiento para dar respuesta.

Sin embargo, puede darse el caso de que el órgano administrativo incurra en un tipo específico de inacción, lo que en términos doctrinarios se conoce como "Silencio administrativo".

Para el licenciado Humberto Delgadillo el silencio administrativo se genera cuando:

"[...] la administración no emita el acto, esto en principio, provocaría un estancamiento de los efectos jurídicos, lo cual no debe darse en las relaciones jurídicas ya que éstas no pueden quedar paralizadas. Esto ha dado lugar a la necesidad de determinar en qué sentido debe interpretarse el silencio de la administración [...] lo cual ha llevado al Derecho y a la legislación, a

---

<sup>9</sup> BURGOA, op. cit. p. 374.

interpretar el silencio administrativo cuando existiendo el derecho de resolver dentro de un plazo, la autoridad no responde.

Encontramos por lo tanto, dos elementos que permiten interpretar el silencio de la administración:

1. Que la administración tenga la administración de pronunciarse.
2. Que transcurra un plazo determinado, sin que la autoridad resuelva.<sup>10</sup>

Por su parte, el Doctor Acosta Romero señala que el silencio administrativo:

"...no es falta de forma, sino es falta absoluta de acto, pues entendemos que la abstención de la Administración Pública, con su silencio, es la negación misma de la actuación o acto administrativo y por lo tanto afirmamos que el silencio administrativo es consecuencia de una abstención de la autoridad, a la que la ley le reconoce presuntivamente diversos efectos jurídicos."<sup>11</sup> .

Caber hacer notar que la preocupación de los doctrinarios (del legislador y de las autoridades administrativas) por dar un significado al silencio administrativo dentro del marco del Estado de Derecho obedece fundamentalmente a dos razones:

- a) A no dejar sin protección a los particulares, es decir, salvar sus derechos de la inactividad de los órganos administrativos), y
- b) Salvaguardar a los propios órganos del Estado de la configuración de un círculo vicioso que se genere -irónicamente- a partir de la existencia del propio Estado de Derecho: Si el Estado de Derecho permite a los particulares actuar en aquello que la ley expresamente no les prohíbe, por extensión al no recibir una prohibición expresa por parte de la autoridad respecto de un acto, la consecuencia lógica (dentro del contexto del Estado de Derecho), debería ser la permisividad.

---

<sup>10</sup> DELGADILLO, op. cit. p. 179

<sup>11</sup> ACOSTA ROMERO, op. cit. p. 661

A esta última parte alude Acosta Romero cuando expresa su preocupación de que el particular "abuse", se aproveche u obtenga "ventajas" del silencio o inactividad de la administración pública.

Además los efectos que habitualmente se le atribuyen al silencio administrativo son también una forma de tratar de resolver o prevenir los conflictos que genera la falta de eficacia y respuesta pronta que en ocasiones es característica de la administración pública.

Acosta Romero menciona cuatro significados que se le pueden dar al silencio administrativo:

1. Que el silencio de la administración equivalga a una resolución favorable al particular; en este caso se ha estimado que sería muy peligroso establecer ese efecto para el silencio administrativo, ya que con frecuencia sería utilizado para que los particulares obtuvieran ventajas de la Administración por el simple transcurso del tiempo.
2. Que el silencio de la administración exclusivamente dentro del ámbito de los órganos de esta sobre todo en aquellos que tiene jerarquía de órganos superiores respecto de los inferiores tenga el efecto de que el superior apruebe o confirme las resoluciones o procedimientos adoptados por el inferior.
3. Que el silencio administrativo tenga los efectos de una resolución negativa por parte de la autoridad respecto de las peticiones que le haga el particular. y
4. Que no tenga ningún efecto y necesariamente deba recaer una resolución a la petición del particular."<sup>12</sup>

En conclusión del Doctor Acosta, la solución ideal debe ser:

"...el silencio administrativo, tratándose de actos en los que intervienen los particulares debe entenderse como una negativa ficta, es decir, la ley presume que la respuesta de la Administración (o el acto presunto, aun cuando éste no

---

<sup>12</sup> *Ibíd.* pp 661 y 663.

exista), tiene el contenido de una resolución negativa, por lo que el particular tendrá derecho a iniciar los recursos y a ejercer las acciones que tenga a su favor, a partir del momento en que se supone opera la negativa."<sup>13</sup>

¿Cuál debería ser la solución al silencio de la administración? Depende de la posición a partir de la cual se analice el Estado de Derecho, por ejemplo:

- a) Desde un sentido estricto de Estado de Derecho, no debe existir el silencio de la administración porque es violatorio del propio marco normativo que le da sustento al Estado de Derecho;
- b) En la realidad el silencio administrativo es inevitable por la propia lógica y condiciones del "sistema de dominación legal con administración burocrática", (entre otros, la carga de trabajo y la complejidad de las peticiones y pretensiones de los particulares) por tanto hay que tratar de encontrar una solución.

Desde una perspectiva "neoliberal" lo ideal sería la existencia absoluta de una afirmativa ficta, porque implica una ventaja de los particulares sobre el Estado y el respecto del espíritu del "dejar hacer, dejar pasar".

- c) Desde una posición de Estado intervencionista (benefactor o social) la social ideal es la negativa ficta porque supone la defensa del Estado frente (y de la sociedad que debe proteger) a las posibles posiciones ventajosas de los particulares.

La solución que se está dando en nuestro sistema jurídico es una posición intermedia, el dar dos tipos de significado al silencio administrativo: positivo y negativo.

Por ejemplo en materia fiscal, que reviste una gran importancia para el Estado y para la sociedad (como forma o base para la "redistribución de la riqueza"), opera la negativa ficta:

**"Artículo 37 del Código Fiscal de la Federación.-** Las instancias o peticiones que se formulen a las autoridades fiscales deberán ser resueltas en un plazo de cuatro meses; transcurrido dicho plazo sin que se notifique la resolución, el

---

<sup>13</sup> *Ibid.* p. 663.

interesado podrá considerar que la autoridad resolvió negativamente e interponer los medios de defensa en cualquier tiempo posterior a dicho plazo mientras no se dicte la resolución o bien, esperar a que ésta se dicte."

Por otra parte, en materias donde el interés afectado no sea tan relevante, puede operar la afirmativa ficta, por ejemplo en materia minera:

"Artículo 37 del Reglamento de la Ley Minera.- Las solicitudes para el agrupamiento de concesiones mineras, la incorporación o separación de éstas a uno o más agrupamientos, deberán contener:

(...)

(párrafo último) Si la Secretaría no notifica al solicitante resolución alguna dentro de los sesenta días siguientes a la fecha de presentación de la solicitud o de sus aclaraciones, ésta se tendrá por aprobada."

Es obvio que el interés principal está centrado en los casos anteriormente citados, sobre la cuestión fiscal, que impacta de mayor grado a las finanzas públicas.

Lo importante pues, es tratar de encontrar un significado al silencio administrativo porque la existencia de éste es violatorio a las garantías individuales.

### **7.3 ARTICULO 14 CONSTITUCIONAL (Garantía de audiencia).**

El artículo 14 constitucional contiene a la garantía de audiencia, la que... " implica la principal defensa de que dispone todo gobernado frente a actos del Poder público que tiendan a privarlo de sus más caros derechos y sus más preciados intereses, y está consignado en el segundo párrafo de dicho artículo que ordena:

"Nadie puede ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho"<sup>14</sup>

<sup>14</sup> BURGOA, op. cit. p. 515.

Los titulares de la garantía de audiencia pueden ser todo sujeto como gobernado en los términos del artículo primero constitucional que a la letra dice:

"Artículo 1o. constitucional. En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece". ... los atributos accidentales de las personas, tales como la nacionalidad, la raza, la religión, el sexo, etc.; no excluyen a ningún sujeto de la tutela que imparte la garantía de audiencia, y esta circunstancia acorde con los principios elementales de la justicia y del humanitarismo, hace de nuestro artículo constitucional un precepto protector no sólo del mexicano, sino de cualquier hombre salvo las excepciones consignadas en la propia Ley Suprema..."<sup>15</sup>

Es decir, por "governado" debe entenderse, el sujeto cuyo estado jurídico personal es susceptible de ser total o parcialmente objeto de actos de autoridad (que tienen como características: la unilateralidad, la imperatividad o impositividad y la coercitividad). Es obvio que el concepto de gobernado está íntimamente enlazado con el de gobernante.<sup>16</sup>

El acto de privación consiste en el menoscabo o merma que provoca un acto de autoridad en la esfera jurídica de los gobernados, determinado por el egreso de un bien material o inmaterial (derecho), o el impedimento para ejercer un derecho.

Los bienes jurídicos están tutelados por el artículo de referencia son:

- a) La vida, entendida, en el estado existencial del sujeto;
- b) La libertad como la facultad genérica natural del individuo consistente en la realización de fines vitales y selección de los medios idóneos;
- c) La propiedad, entendiéndose en esta los tres derechos que comprende: el uso, disfrute y disposición de la cosa;\*

<sup>15</sup> *Ibíd.* p. 528.

<sup>16</sup> *Ídem*

\* Cfr. para mayor detalle de estos derechos: Capítulo IV

- d) La posesión, no sólo como la simple tenencia material del objeto, sino el poder de hecho ejercido sobre una cosa por una persona (reuniendo todos o algunos de los derechos que se atribuyen a la propiedad: uso, disfrute y disposición);
- e) Los Derechos, comprendiendo cualquier derecho subjetivo real o personal, es decir, en términos de Recasens Siches, cuando una persona tiene la facultad de exigir (ante el aparato administrativo) el cumplimiento de un deber correlativo de otra.<sup>17</sup>

#### 7.4 ARTICULO 16 CONSTITUCIONAL (Garantía de legalidad)

El artículo 16 de nuestra carta magna establece textualmente en su primer párrafo:

"Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente que funde y motive' la causa legal del procedimiento."

<sup>17</sup> BURGOA, op. cit. pp. 533 a 535.

\* En los diccionarios usualmente no se define "funda" tal y como se utiliza en nuestro marco jurídico en sentido estricto:

"Fundamento .- Principio o base de una cosa, fundamentar, razón, motivo de un juicio, apreciación. Motivo o razón. Fundamento jurídico: argumentos que racionalizan, aclaran o generalizan la interpretación y aplicación del derecho o de los métodos jurídicos. En el fundamento jurídico descansa la plenitud del ordenamiento jurídico y cuando éste sustenta [...] Fundamentar algo jurídicamente, importa develar el sostén o la razón de ser de ese algo, así como determinar el origen y el sentido de lo que se pretende fundar. Toda expresión jurídica tiene valoraciones (positivas o negativas) que giran siempre en un sentido alrededor del valor justicia. Este valor, rector del conglomerado de valores jurídicos, sirve de guía para el establecimiento del fundamento jurídico" (Diccionario manual jurídico, op. cit. T.II , pp. 393)

"Motivo.- Sinónimo de móvil. Causa, fin, razón o fundamento de un acto. Respecto de los motivos de una sentencia, es un aspecto del derecho procesal que preferimos designar más específicamente considerandos (cf. Ibfd., p. 761)."

En nuestro régimen jurídico, fundar y motivar tiene un significado más preciso, del diccionario del Instituto de Investigaciones Jurídicas menciona en el apartado de sentencia:

"La motivación y la fundamentación son requisitos establecidos en general para todo acto de autoridad por el a. 16 de la C. y específicamente para las decisiones judiciales, por el a. 14 de la misma ley fundamental. Como motivación se ha extendido la exigencia de que el juez examine y valore los hechos expresados por las partes de acuerdo con los elementos de convicción presentados en el proceso como lo ha puesto de relieve la jurisprudencia (tesis relacionada, p. 881, Tercera Sala, del apéndice al SJF, publicado en 1975).

"La fundamentación es la expresión de los argumentos jurídicos en los cuales se apoye la aplicación de los preceptos normativos que se invocan por el juzgador para resolver el conflicto, el citado a. 14 Constitucional señala el fundamento de las sentencias civiles (en sentido amplio es decir, comprende también a las administrativas y laborales)." (Diccionario Jurídico Mexicano T. IV, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Porrúa, 4ª ed., 1991, p. 2893)

Para el Doctor Ignacio Burgoa el titular de este derecho es toda persona que pueda ser susceptible de ver disminuida su esfera jurídica por un acto de autoridad. Así señala que dichos actos pueden ser en sentido lato los siguientes:

1. Cuando se le restringe o perturbe su actividad o individualidad psico-física propiamente dichas e inclusive su libertad personal.
2. Cuando tal restricción o perturbación concierne a su capacidad jurídica de adquirir derechos y contraer obligaciones (libertad de contratación);
3. Tratándose de personas morales al reducirse o disminuirse las facultades inherentes a su entidad jurídica impidiendo o limitando el ejercicio de su actividad social...

El acto de molestia derivado de la acción de la autoridad deberá constar por escrito, a fin de que ciudadano pueda conocer sus motivos y fundamento, de lo contrario es violatorio de las garantías consignadas por la Constitución.

La fundamentación se deriva del principio de legalidad (que la autoridad sólo puede hacer aquello que la ley estrictamente le permite) reconocido en todo Estado de Derecho, en otras palabras consiste en que los actos de molestia deben estar basados en una disposición normativa general, es decir, que prevea la situación para la cual sea procedente realizar el acto de autoridad.

Burgoa menciona cuatro obligaciones que deben cumplir las autoridades para fundar cualquier acto de molestia:

1. En que el órgano del Estado del que tal acto provenga, esté investido con facultades expresamente consignadas en la norma jurídica (ley o reglamento) para emitirlo;
2. En que el propio acto se prevea en dicha norma;
3. En que su sentido y alcance se ajusten a las disposiciones normativas que lo rijan;

4. En que el citado acto se contenga o derive de un mandamiento escrito, en cuyo texto se expresen los preceptos específicos que lo apoyan."<sup>18</sup>

El elemento anterior se relaciona directamente con la "causa legal del procedimiento", es decir el acto que provoca la molestia y realizado por la autoridad, debe estar previstas por una norma.

Además el acto debe estar motivado, esto es que, las circunstancias del caso concreto deben encuadrar en la norma.

## **7.5 APLICACIÓN DE LAS GARANTÍAS EN EL PROCEDIMIENTO DE OTORGAMIENTO DE LA CONCESIÓN MINERA**

El procedimiento a través del cual se solicita el otorgamiento de una concesión de exploración o explotación minera se encuentran previstas en los artículos 4º y 17 del Reglamento de la Ley Minera.

Aunque el Reglamento no establece concretamente el término que tiene la autoridad para decidir acerca del otorgamiento de la concesión, si señala determinadas formas a través de las cuales el interesado puede continuar con los trabajos de exploración y explotación, y protege, en particular cuando el solicitante deja de reunir los requisitos consignados por el Reglamento, dando plazos de 30 (artículo 7º, párrafo segundo) o de 60 días (artículo 19, fracción I) para subsanar las deficiencias. Es de mencionar que para realizar los trabajos periciales de exploración se permite efectuarlos en el momento mismo en que se solicita y se comprueba cumplir con las condiciones.

También en el procedimiento para solicitar la sustitución de la concesión de exploración por la de explotación, el otorgamiento (o respuesta de la autoridad) es inmediato cuando se cumplen con los requisitos y condiciones exigidos por la Ley Minera y su Reglamento (artículo 24).

---

<sup>18</sup> *Ibíd.* pp 591 y 592.

**Artículo 69.-** (Reglamento de la Ley Minera).

El procedimiento para resolver sobre la nulidad, suspensión o insubsistencia de derechos se sustanciará de la manera siguiente:

I.- La parte afectada presentará por escrito promoción que contenga: nombre completo y domicilio para recibir notificaciones ; nombre del lote o lotes involucrados y número de título o expediente, así como las razones y pruebas que ofrezca para fundar la petición. A la promoción se acompañarán las pruebas documentales ofrecidas;

Genéricamente se establece en esta fracción la forma que adopta el derecho de petición para resolver sobre la nulidad, suspensión o insubsistencia de derechos (por escrito, - y de manera respetuosa, está implícito-).

II-La Secretaría dispondrá de un plazo de 15 días para constatar haya sido presentada la promoción por la parte afectada a que se refiere el artículo anterior y se satisfagan los requisitos previstos en la fracción I, y de no ser así declarará improcedente la promoción;

Correlativa, está aquí la obligación de la autoridad de contestar a toda petición que se le formule y que reúna determinadas características, en el caso concreto, las que dispone el propio reglamento con el fin de explicitar la petición.

III.- Admitida la promoción, la Secretaría dará a conocer ésta al titular de la concesión o asignación minera y, en su caso, a quien lleve a cabo las obras y trabajos mediante contrato para que dentro de un plazo de 60 días, manifieste lo que a su derecho convenga, ofrezcan pruebas y exhiban las documentales que estimen pertinentes;

Se establecen aquí las formalidades previstas en todo Estado de Derecho y que garantizan que todo gobernado pueda ser oído y vencido en juicio. Cabe señalar que en el procedimiento administrativo, a diferencia del proceso civil, el origen de la actividad del

aparato estatal no reside en la existencia de un conflicto, sino, casi siempre, en la contestación a una petición; sin embargo, dentro de esa solución se puede derivar un conflicto (concretamente cuando hay terceros afectados).

IV.- La Secretaría podrá ordenar la suspensión provisional de las obras y trabajos, atendiendo al daño que cause o pueda causar a terceros;

V.- La Secretaría practicará visita de inspección con arreglo a lo dispuesto por el artículo 53 de la Ley, a la que deberán ser notificados y concurrir la parte afectada, y el titular de la concesión o asignación minera y, en su caso quien lleve a cabo las obras y trabajos mediante contrato o la autoridad que tenga a su cargo los bienes de interés público o afectos a un servicio que se pretenden proteger, y

Los artículos anteriores prevén la posibilidad de que se generen conflictos por daños a terceros, en este caso, es de resaltar que la decisión de la autoridad no es en absoluto vertical o autoritaria, deja la posibilidad de defensa al titular de la concesión; asimismo, el presunto afectado deberá aportar los elementos necesarios para justificar la intervención de la autoridad y la afectación de los derechos del titular de la concesión.

VI.- La Secretaría, con base en el informe de la visita y las pruebas que se ofrezcan, fundamentará, motivará y dictará resolución.

Fracción ligada con el artículo 16 Constitucional, que establece la obligación de la autoridad para fundar y motivar la causa legal del procedimiento.

De igual forma, la resolución constituye la manera de "contestar" de la autoridad en una forma genérica.

Las partes a la que aluden las fracciones I y II del artículo anterior y los propietarios o poseedores que mencionan las fracciones IV y V del mismo artículo, deberán ofrecer siempre a su costa la prueba de inspección, y de no

acreditar el pago de los derechos que origine la visita se les tendrá por desistidas de su promoción.

## **7.6 RECURSOS PREVISTOS EN LA LEY MINERA**

**Artículo 59.** Las resoluciones que dicte la Secretaría con motivo de la aplicación de la presente Ley y su Reglamento, excepto aquellas que declaren la nulidad o cancelación de concesiones y asignaciones mineras o la suspensión e insubsistencia de los derechos que de ellas deriven, podrán ser recurridas para su revisión conforme al procedimiento que establezca el Reglamento de la misma.

El recurso tiene por objeto revocar, modificar o confirmar la resolución reclamada y los fallos que se dicten contendrán la fijación del acto impugnado, los fundamentos legales en que se apoye y los puntos de resolución. El Reglamento de la presente Ley establecerá los términos y demás requisitos para la tramitación y sustanciación del recurso.

La interposición del recurso se hará por escrito dirigido al titular de la Secretaría, en el que se deberán expresar el nombre y domicilio del recurrente y los agravios, acompañándose los elementos de prueba que se consideren necesarios, así como las constancias que acrediten la personalidad del recurrente.

Si se recurre la imposición de una multa, se suspenderá el cobro de ésta hasta que sea resuelto el recurso siempre y cuando se garantice su pago en los términos previstos por las disposiciones fiscales.

### **Disposiciones en el Reglamento de la Ley Minera:**

**Artículo 88.** La Secretaría aplicará las sanciones administrativas establecidas por el artículo 57 de la ley mediante resolución debidamente fundada y motivada, misma que notificará a la de Hacienda y Crédito Público para que proceda a su ejecución.

Asimismo notificará a dicha dependencia las cancelaciones de concesiones mineras con motivo de la omisión del pago de los derechos sobre minería a fin de que ésta proceda a su cobro y demás accesorios originados por el incumplimiento, de acuerdo con las disposiciones fiscales aplicables.

En el primer párrafo se indica la obligación de la autoridad para fundar y motivar un acto de molestia o de afectación a la esfera de los particulares.

Artículo 89. El recurso de revisión que determina la Ley se tramitará y sustanciará conforme al procedimiento siguiente:

I. Deberá interponerse cumpliendo los requisitos establecidos por el artículo 59, párrafo tercero, de la Ley, dentro de los 30 días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la resolución que se impugna;

II. La Secretaría dispondrá de un plazo de 15 días siguientes a la fecha de recepción del documento correspondiente para admitir o desechar el recurso si se satisfacen o no los requisitos señalados en la fracción anterior;

III.- La Secretaría dará vista del recurso al tercero interesado, si lo hubiere, para que, dentro del plazo de 30 días, manifieste lo que a su derecho convenga, ofrezca pruebas y exhiba las documentales que estime pertinentes;

IV.- Serán admisibles todo tipo de pruebas que tengan relación inmediata con los hechos controvertidos, con excepción de las que sean contrarias a derecho;

V.- Las pruebas deberán desahogarse dentro del plazo que fije la Secretaría

VI.- El superior jerárquico de la autoridad que haya dictado la resolución impugnada, dentro de los 15 días siguientes al desahogo de la última prueba, resolverá el recurso en los términos previstos por el artículo 59, párrafo segundo, de la Ley.

En la fracción I se establece genéricamente la forma que adopta el derecho de petición (remite a los requisitos que debe cumplir la petición)

La contestación a que alude la fracción II forma parte de la obligación de la autoridad de dar contestación a toda petición. Lo único que falta determinar es qué sucede si la autoridad excede el tiempo establecido por el Reglamento.

Las fracciones III, IV y V forman parte de la obligación de fundar y motivar la resolución.

## **7.7 NUEVA LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO**

Aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 4 de agosto de 1994, y de acuerdo con los primeros artículos su materia es:

**Título Primero. Del ámbito de aplicación y principios generales .**

**Artículo 1.** Las disposiciones de esta Ley son de orden e interés público, y se aplicarán a los actos, procedimientos y resoluciones de la Administración Pública Federal centralizada, sin perjuicio de lo dispuesto en los Tratados Internacionales de los que México sea parte.

El presente ordenamiento no será aplicable a las materias de carácter fiscal, financiero, responsabilidades de los servidores públicos, electoral, competencia económica , justicias agraria y laboral, así como al Ministerio Público en ejercicio de sus funciones constitucionales.

Para los efectos de esta Ley sólo queda excluida la materia fiscal tratándose de las contribuciones y los accesorios que deriven directamente de aquéllas.

Su objetivo es pues, establecer un procedimiento común para todos los actos de la Administración pública Federal centralizada, con excepción de aquellos que la propia Ley señala.

**Artículo 2.** Esta Ley se aplicará supletoriamente a las diversas leyes administrativas reguladas por la misma. El Código Federal de Procedimientos Civiles se aplicará, a su vez, supletoriamente a esta Ley en lo conducente.

Por lo anterior, debe considerarse su aplicación en el ámbito del procedimiento para otorgar las concesiones mineras.

Lo que interesa en mayor medida para los objetivos de la presente tesis es lo relacionado con el recurso de revisión, el cual se encuentra regulado en el título sexto, que establece las disposiciones generales:

Artículo 83. Los interesados afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, podrán interponer recurso de revisión o intentar las vías judiciales correspondientes.

Artículo 84. La oposición a los actos de trámite en un procedimiento administrativo deberá alegarse por los interesados durante dicho procedimiento, para su consideración, en la resolución que ponga fin al mismo. La oposición a tales actos de trámite se hará valer en todo caso al impugnar la resolución definitiva.

Artículo 85. El plazo para interponer el recurso de revisión será de quince días contado a partir del día siguiente a aquel en que hubiere surtido efectos la notificación de la resolución que se recurra.

Artículo 86. El escrito de interposición del recurso de revisión deberá presentarse ante la autoridad que emitió el acto impugnado y será resuelto por el superior jerárquico cuyo escrito deberá expresar:

- I. El órgano administrativo a quien se dirige;
- II. El nombre del recurrente, y el tercero perjudicado si lo hubiere, así como el lugar que señale para efectos de notificaciones;

III. El acto que se recurre y fecha en que se le notificó o tuvo conocimiento del mismo;

IV. Los agravios que le causan;

V. En su caso, copia de la resolución o acto que se impugna y de la notificación correspondiente. Tratándose de actos que por no haberse resuelto en tiempo se entienden negados, deberá acompañarse el escrito de iniciación del procedimiento, o el documento sobre el cual no hubiere recaído resolución alguna; y

VI. Las pruebas que ofrezca, que tengan relación inmediata y directa con la resolución o acto impugnado debiendo acompañar las documentales con que cuente, incluidas las que acrediten su personalidad cuando actúen en nombre de otro o de personas morales.

Artículo 87. La interposición del recurso suspenderá la ejecución del acto impugnado, siempre y cuando:

I. Lo solicite expresamente el recurrente;

II. Sea procedente el recurso;

III. No se siga perjuicio al interés social o se contravengan disposiciones de orden público ;

IV. No se ocasionen daños o perjuicios a terceros, a menos que se garanticen éstos para el caso de no obtener resolución favorable; y

V. Tratándose de multas, el recurrente garantice el crédito fiscal en cualesquiera de las formas prevista en el Código Fiscal de la Federación .

La autoridad deberá acordar, en su caso, la suspensión o la denegación de la suspensión dentro de los cinco días siguientes a su interposición, en cuyo defecto se entenderá otorgada la suspensión.

Artículo 88. El recurso se tendrá por no interpuesto y se desechará cuando:

- I. Se presente fuera de plazo;
- II. No se haya acompañado la documentación que acredite la personalidad del recurrente; y
- III. No aparezca suscrito por quien deba hacerlo a menos que se firme antes del vencimiento del plazo para interponerlo.

Artículo 89. Se desechará por improcedente el recurso :

- I. Contra actos que sean materia de otro recurso y que se encuentre pendiente de resolución, promovido por el mismo recurrente y por el propio acto impugnado;
- II. Contra actos que no afecten los intereses jurídicos del promovente;
- III. Contra actos consumados de un modo irreparable;
- IV. Contra actos consentidos expresamente; y
- V. Cuando se esté tramitando ante los tribunales algún recurso o defensa legal interpuesto por el promovente, que pueda tener por efecto modificar, revocar o nulificar el acto respectivo.

Artículo 90. Será sobreseído el recurso cuando:

- I. El promovente se desista expresamente del recurso;
- II. El agraviado fallezca durante el procedimiento, si el acto respectivo sólo afecta su persona;
- III. Durante el procedimiento sobrevenga alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior;
- IV. Cuando hayan cesado los efectos del acto respectivo;
- V. Por falta de objeto o materia del acto respectivo; y
- VI. No se probare la existencia del acto respectivo.

Artículo 91. La autoridad encargada de resolver el recurso podrá:

- I. Desecharlo por improcedente o sobreseerlo;
- II. Confirmar el acto impugnado;
- III. Declarar la inexistencia, nulidad o anulabilidad del acto impugnado o revocarlo total o parcialmente; y
- IV. Modificar u ordenar la modificación del acto impugnado o dictar u ordenar expedir uno nuevo que lo sustituya, cuando el recurso interpuesto sea total o parcialmente resuelto a favor del recurrente.

Artículo 92. La resolución del recurso se fundará en derecho y examinará todos y cada uno de los agravios hechos valer por el recurrente teniendo la autoridad la facultad de invocar hechos notorios; pero, cuando uno de los agravios sea suficiente para desvirtuar la validez del acto impugnado bastará con el examen de dicho punto.

La autoridad, en beneficio del recurrente, podrá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos que se consideren violados y examinar en su conjunto los agravios, así como los demás razonamientos del recurrente, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, pero sin cambiar los hechos expuestos en el recurso.

Igualmente, deberá dejar sin efectos legales los actos administrativos cuando advierta una ilegalidad manifiesta y los agravios sean insuficientes, pero deberá fundar cuidadosamente los motivos por los que consideró ilegal el acto y precisar el alcance en la resolución .

Si la resolución ordena realizar un determinado acto o iniciar la reposición del procedimiento, deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses.

Artículo 93. No se podrán revocar o modificar los actos administrativos en la parte no impugnada por el recurrente.

La resolución expresará con claridad los actos que se modifiquen y si la modificación es parcial, se precisará ésta.

Artículo 94. El recurrente podrá esperar la resolución expresa o impugnar en cualquier tiempo la presunta confirmación del acto impugnado.

Artículo 95. La autoridad podrá dejar sin efectos un requerimiento o una sanción, de oficio o a petición de parte interesada, cuando se trate de un error manifiesto o el particular demuestre que ya había dado cumplimiento con anterioridad.

La tramitación de la declaración no constituirá recurso, ni suspenderá el plazo para la interposición de éste, y tampoco suspenderá la ejecución del acto.

Artículo 96. Cuando hayan de tenerse en cuenta nuevos hechos o documentos que no obren en el expediente original derivado del acto impugnado, se pondrá de manifiesto a los interesados para que, en un plazo no inferior a cinco días ni superior a diez, formulen sus alegatos y presenten los documentos que estimen procedentes.

No se tomarán en cuenta en la resolución del recurso, hechos, documentos o alegatos del recurrente, cuando habiendo podido aportarlos durante el procedimiento administrativo no lo haya hecho.

Un aspecto importante de la nueva Ley, es que se derogan (en el artículo segundo de transitorios) todas las disposiciones que se refieran al procedimiento en las distintas leyes administrativas, con excepción de las excluidas, por lo tanto, el recurso de revisión previsto en los artículos 88 y 89 del Reglamento de la Ley Minera quedan derogados.

Comentada y analizada por el Lic. Ignacio Orendain Kunhardt<sup>19</sup> quien al respecto de la misma refiere lo siguiente:

El recurso de revisión resulta optativo interponerlo de acuerdo a la ley administrativa o bien ante las vías judiciales correspondientes, es decir, que si el particular afectado no tuviera el derecho a la opción, y ello vinculado a que las autoridades administrativas federales, por no preverlo así la ley, no cuentan con la atribución de combatir las resoluciones las resoluciones provenientes del recurso en una instancia superior, permitiría dar a este tipo de resoluciones la calidad de "cosa juzgada administrativa".

Siendo supletoriamente aplicable el Código Federal de Procedimientos Civiles, es menester recordar - para el caso de que no se cumpliera con los requisitos que para el recurso exige el art.86 de la Ley - que el art. 58 de dicho Código otorga la potestad de ordenar se subsane toda omisión que se notare en la substanciación de los procedimientos, para el efecto de que se regularicen. Tratándose de documentos con los que se acredite la personalidad, si aquéllos no se presentan junto con el recurso, éste será sobreseído.

Otros aspecto relevante que comenta el Lic. Orendain es lo relativo al artículo 90 destaca la causal de sobreseimiento citada en la fracción II debido a que en ocasiones resulta imposible precisar el lindero entre una afectación personal y otra de orden patrimonial. Ya que un afectado en forma personal, también lo puede ser en su patrimonio, surgiendo aquí los derechos de los legítimos sucesores.

---

<sup>19</sup> ORENDAIN KUNHARDT, Ignacio. Nueva Ley Federal de Procedimiento Administrativo. (Análisis y comentarios), Themis, México, 1994, pp. 45 a 53.

## CONCLUSIONES

### CAPÍTULO I.

a) El desarrollo histórico de la minería ha condicionado su posterior evolución y refleja la situación actual del sector.

b) A pesar de la importancia que en un tiempo tuvo el sector que nos ocupa , esta no se vio reflejada en el impulso que se le dio, a excepción del periodo porfirista , en el cual irónicamente tuvo un gran desarrollo pero con la intervención de grandes capitales extranjeros, el progreso del sector sirvió para desarrollar la infraestructura y la industria de la transformación en otros países más no en el nuestro.

c) El hecho de que la minería nacional se encuentre tan determinada por el precio que fije el mercado estadounidense ha sido motivo para sus constantes depresiones y etapas de esplendor y por lo tanto de la inversión que se puede destinar para implementar los adelantos tecnológicos.

d) Una constante que se puede apreciar es la variación en la política fiscal del gobierno respecto de la minería , en épocas de depresión de la misma reduce los impuestos y abre la participación extranjera, en época de bonanza aumenta impuestos. En uno u otro caso, quienes son perjudicados siempre son los pequeños mineros, quienes en la primera situación enfrentan la competencia del capital y tecnología extranjeros, y en el segundo, sufren la imposición de gravámenes que frenan su producción.

e) La "mexicanización" de la industria minera (década de los sesenta), significó una transformación de la inversión extranjera directa en deuda externa, constituyendo otra modalidad del control externo sobre la minería.

### CAPITULOS II y III.

a) Actualmente, el peso específico de la minería en la economía nacional es mínimo, participa con el 1.4 ó 1.8% del total del producto interno bruto.

b) El sector minero tiene los siguientes problemas: la apertura comercial y globalización económica, depresión de los precios de la materia prima en los mercados internacionales, el dumping practicado por otros países, dependencia de la tecnología externa, etc.

c) El sector minero se encuentra polarizado en dos grupos: la "gran" minería, constituida por grandes empresas que tienen inversión extranjera y tecnología de punta. Y la pequeña minería, constituida por micro y pequeños empresarios.

#### **CAPITULOS IV y V**

a) La forma de explotar los recursos minerales en México es a través de la figura jurídica de la concesión, la cual establece determinadas limitaciones a la actuación del particular, en virtud del interés público;

b) A pesar del movimiento neoliberal, las bases de la concesión han permanecido inamovibles en materia minera, el Estado continúa siendo el propietario originario y puede imponer las modalidades que dicte el interés público;

c) La concesión implica una responsabilidad social, tiene en común con el derecho de propiedad el uso y disfrute de los objetos motivo de la misma, pero no implica la disposición ilimitada de dichos objetos.

#### **CAPITULOS VI y VII**

a) La concesión se otorga a través de un procedimiento que cumple con las formalidades previstas para todo proceso tanto en el marco jurídico nacional, cuanto en las principales corrientes doctrinarias;

b) Para el otorgamiento de la concesión se respetan las garantías individuales de petición, audiencia y legalidad;

c) El respeto de las garantías y las formalidades del proceso garantizan la permanencia del Estado de Derecho.

## BIBLIOGRAFIA GENERAL

### LIBROS

ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Administrativo. Primer curso Teoría general del Derecho administrativo. Porrúa S.A., 10ª ed., México, 1993.

BRADING, D. A. (trad. Roberto Gómez Ciriza), Mineros y comerciantes en el México Borbónico (1763-1810), Fondo de Cultura Económica, México, 1983.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Las garantías individuales, Porrúa S. A., 18ª ed., México, 1984.

DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. Elementos de Derecho administrativo, LIMUSA, México, 1990.

EXTON MCKINSTRY, Hugh. (trad. Miguel Casanueva), Geología de minas, Ediciones Omega S.A., 3ª ed. Barcelona, 1977.

FRAGA, Gabino. Derecho administrativo, Porrúa S.A., 23ª ed., México, 1984.

GARCIA MAYNEZ, Eduardo. Positivismo jurídico, realismo sociológico y iusnaturalismo, UNAM, 3ª ed., México, 1986.

GOMEZ LARA, Cipriano. Teoría general del proceso, UNAM, México, 1981.

GONZALEZ URIBE, Héctor. Teoría política, Porrúa S.A., 4ª ed., México, 1982.

GUTIERREZ Y GONZALEZ, Ernesto. Derecho administrativo y Derecho administrativo al estilo mexicano, Porrúa S. A., 1993.

KELSEN, Hans. (trad. Roberto J. Vernejo), Teoría pura del derecho, UNAM-Porrúa S. A., 1990.

MERCADO H., Salvador. Estrategias empresariales frente al Tratado de Libre Comercio en Norteamérica, micro, mediana y pequeña empresa, Pac, México, 1993.

ORENDAIN KUNHARDT, Ignacio. Nueva Ley Federal de Procedimiento Administrativo (análisis y comentarios), Temis, México, 1994.

RANDALL, Alan (trad. Ricardo Calvet Pérez). Economía de los recursos naturales y política ambiental, Limusa, México, 1985.

RANGEL COUTO, Hugo. Guía para el estudio del pensamiento económico, Porrúa S.A., 4ª ed., México, 1986.

ROJINA VILLEGAS, Rafael. Compendio de Derecho civil, t. I "personas y familia", Porrúa S. A., 18ª ed., México, 1982.

SANCHEZ, Vicente. Población recursos y medio ambiente en México, Fundación Universo, México, 1989.

SARIEGO, Juan Luis et al., El Estado y la minería mexicana, política trabajo y sociedad, Fondo de Cultura Económica-SIEMIP-INAH-CFM, México, 1988.

SEARA VAZQUEZ, Modesto. Derecho internacional público, Porrúa S. A., 9ª ed., México, 1983.

SERRA ROJAS, Andrés. Ciencia política, Porrúa S. A., 6ª ed., México, 1981.

TENA RAMIREZ, Felipe. Leyes fundamentales de México 1808-1964, 2ª ed., Porrúa S. A., México, 1964.

## LEYES

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Porrúa S. A., México, 1995.

LEY MINERA, Diario Oficial de la Federación del 26 junio de 1992, México.

REGLAMENTO DE LA LEY MINERA, Diario Oficial de la Federación del 29 de marzo de 1993, México.

LEGISLACION AGRARIA (LEY AGRARIA, REGLAMENTO INTERIOR DE LA PORCURADURIA AGRARIA Y OTRAS), Sista, México, 1993.

LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL, Porrúa S. A., 30ª ed., México, 1994.

LEY PARA PROMOVER LA INVERSION MEXICANA Y REGULAR LA INVERSION EXTRANJERA Y SU REGLAMENTO, Delma, 5ª ed., México, 1993.

### **OBRAS DE CONSULTA**

ENCICLOPEDIA BARSÁ DE CONSULTA FACIL, XVI T., Enciclopedia Britannica Publisher Inc., México, 1980.

DICCIONARIO ENCICLOPEDICO DURVAN, t. II, III, IV, VI y VII, Durván S. A., Bilbao, 1973.

DICCIONARIO LEXICO HISPANO, 2 t., W. M. Jackson Inc. editores, 8ª ed., México, 1980.

DICCIONARIO DE CIENCIAS JURIDICAS, POLITICAS Y SOCIALES, Hebasta S. R. L., Buenos Aires, 1990.

DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO 2 T., Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM-Porrúa S. A., 6ª ed., México, 1993.

### **REVISTAS, PUBLICACIONES PERIODICAS Y PONENCIAS**

ANUARIO ESTADISTICO DE LA MINERIA MEXICANA 1989, Consejo de Recursos Minerales-SEMIP, Pacluca, 1991.

El Financiero, periódico: lunes 22 de febrero de 1993, Núm. 2898, año XI, México D.F.

PROGRAMA NACIONAL DE MODERNIZACION DE LA MINERIA 1990-1994,  
SEMIP, México, 1990.

### PONENCIAS

BERNAL PORTILLO, Marco Antonio: "Modernización de la mediana y pequeña minería", 27 de febrero de 1989, México D.F.

CALVA RUIZ, Héctor: "Perspectivas de la minería mexicana", febrero de 1989.

CARRILLO, Oscar: "Aplicaciones modernas a la Ley minera y su reglamento del 27 Constitucional".

CASALE DOMINGUEZ, Miguel: "Legislación minera y política fiscal", 2 de marzo de 1989, Hermosillo, Son.

CASALE GUERRA, Teodoro: "Política de financiamiento a la minería", Parral Chih.

CRESPO, Francisco: "Importancia de la exploración en el desarrollo del sector", marzo de 1989, Hermosillo, Son.

FELIX SICAÍROS, José Manuel: "Perspectivas de la pequeña minería en la presente administración", 2 de marzo de 1989, Hermosillo Son.

FERNANDEZ GONZALEZ SALAS, Ramón: "Problemas de la pequeña minería y sus posibles soluciones", 2 de marzo de 1989, Hermosillo Son.

GARCIA ZAMORA, Héctor: "Alternativas de solución a la problemática de la minería", 3 de marzo de 1989, Zacatecas, Zac.

GONZALEZ ALVARADO, Salvador: "Legislación minera y política fiscal", 3 de marzo de 1989, Zacatecas, Zac.

HERNANDEZ ESPARZA, Abdóm: "Programa nacional de minería. Legislación minera".

HYLSA S.A. de C.V., "Problemática de la productividad en la minería mexicana", 2 de marzo de 1989, Zacatecas, Zac.

ISLAS LOPEZ, Jaime: "La importancia de la exploración minera en el desarrollo de la minería".

LEE MORENO, José Luis: "Apoyos a la pequeña y mediana minería", marzo de 1989, Hermosillo Son.

LOPEZ RUIZ, Diego: "La modernización del sector minero, la importancia de la exploración en el desarrollo del sector", marzo de 1989, Hermosillo, Son.

MADERO BRACHO, Antonio: "Requerimientos y aportaciones de la industria minera nacional".

OLVERA ACEVEDO, Gabriel: "La pequeña minería ante el reto de la modernización", 3 de marzo de 1989, Zacatecas, Zac.

PEÑA RAMOS, Oscar: "Necesidades de financiamiento de la pequeña y mediana minería", marzo de 1989, Hermosillo Son.

PEREA, Arturo: "Políticas de financiamiento a la minería", 26 de febrero de 1989, Chihuahua Chih.

POZO D. M., Rubén de J. del: "Investigación y desarrollo tecnológico en la minería", marzo de 1989, Zacatecas, Zac.

QUIÑONES, Sergio: "Productividad y eficiencia en el sector minero", Parral Chih.

QUIJADA FEDERICO, Luis Gabriel: "Productividad y eficiencia en el sector minero".

RASCON, Leopoldo: "Problemática de la pequeña minería", 26 de febrero de 1989, Chihuahua, Chih.

REDMAN, Linda: "La minería actual".

ROBLES VALDES, Gonzalo E.: "Financiamiento a la gran minería", febrero 1989, Chihuahua, Chih.

SANDOVAL MERAZ, Rafael: "Políticas de financiamiento a la minería", 3 de marzo de 1989, Zacatecas, Zac.

VAZQUEZ VILLA, Silverio: "Problemática minera. Búsqueda de mejores soluciones", Hermosillo Son.