

MODIFICACIONES INTRODUCIDAS EN LA NUEVA LEY MINERA

SUMARIO: I. *Antecedentes.* II. *Concesiones, asignaciones y reservas mineras.* III. *Derechos conferidos en las concesiones y asignaciones mineras.* IV. *Obligaciones del concesionario y del asignatario.* V. *Medidas de seguridad.*

I. ANTECEDENTES

Con fecha veintiséis de junio del presente año fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* la nueva Ley Minera, abrogatoria de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 de la Constitución Federal de la República y derogatoria de cualquier disposición que se oponga a sus postulados. El artículo 1º transitorio de la mencionada Ley dispuso su entrada en vigor noventa días después de su publicación, por lo que de acuerdo con dicho mandato, con fecha veintiséis de septiembre se inició su cumplimiento.

La Cámara Nacional de la Industria Minera ha hecho durante este periodo una amplia investigación entre sus asociados, con el propósito de apreciar las posibles secuencias de su aplicación. El objetivo se centró en los cambios operados, que otorgan a la nación, entre otras facultades, las que sirven de base al presente análisis: *a)* la del dominio directo sobre los minerales o sustancias que constituyan depósitos en vetas, mantos, masas o yacimientos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales que sea susceptible extraer de ellos, metales y metaloides utilizados en la industria; *b)* el control de los yacimientos, piedras preciosas, sal de gema y salinas formadas directamente por las aguas marinas, así como de los productos derivados de la composición de las rocas cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; *c)* un nuevo trato al destino que se dé a los yacimientos minerales y orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; *d)* los combustibles minerales sólidos, el petróleo y los carburos de hidrógeno (sólidos, líquidos o gaseosos), y *e)* los alcances de cualquier intervención de la iniciativa privada fuera de los límites de la acción del Estado.

En la nueva Ley han quedado comprendidas todas estas materias al igual que todos los minerales de uso industrial, cuya composición química sea utilizable; además de las llamadas materias raras como el cuarzo, los feldspatos y las plagoclasas; la antracita, el carbón mineral, la turba y el lignito; esto es, cualquier mineral cuya exploración o explotación requiera de una concesión otorgada por el gobierno (artículo 4º). Sólo han quedado exceptuados el petróleo, los carburos, los minerales radiactivos y las sustancias contenidas en suspensión o disolución por aguas subterráneas, siempre que provengan de un depósito mineral distinto de los componentes del terreno.

A las rocas o productos destinados a material de construcción y a las rocas que se exploten a cielo abierto se les da trato especial en otra legislación. Lo mismo ocurre con las salinas de formación endorreica si su beneficio, preparación, tratamiento, fundición o refinación de productos minerales tiene, en cualquiera de sus fases, la finalidad de recuperar u obtener minerales o sustancias. La nación se reserva en estos casos su absoluto control y regulación con el objeto de garantizar su contenido (artículo 5º). De ahí lo variado de la intervención oficial en todos los aspectos de exploración y explotación minera.

Corresponde a la Secretaría de Energía, Minas e Industria Parastatal dicho control, a través tanto de facultades reguladoras del aprovechamiento racional y de preservación de los recursos minerales, como de la incorporación o desincorporación de zonas de reserva mineral en el país. En la aplicación de estas funciones le corresponde también expedir los títulos de concesión o de asignación de las mismas, con la finalidad de que sólo bajo las condiciones señaladas y mediante los métodos racionales que se pongan en ejecución, puedan dedicarse los particulares o las empresas a la exploración y explotación de minerales y en otro campo de acción, a la industria minero-metalúrgica, de conformidad a requerimientos permanentes de seguridad, de equilibrio ecológico y de protección al ambiente (artículo 7º).

Tres son los capítulos fundamentales de la legislación que se estudia: 1º Las concesiones, asignaciones y reservas mineras susceptibles de exploración y explotación. 2º Los derechos que confieren tales concesiones y asignaciones. 3º Las obligaciones impuestas a los particulares y a las negociaciones que proyecten dedicarse a las actividades mineras, incluido el beneficio de los minerales. Analicémoslos en sus rasgos generales.

II. CONCESIONES, ASIGNACIONES Y RESERVAS MINERAS

Uno de los puntos analíticos de mayor trascendencia es el relativo a los métodos exploratorios o de explotación de los minerales o sustancias reguladas por la Ley, que se pongan en ejecución. Ninguna taxativa es fijada a las personas físicas o morales, pues tanto las personas como las agrupaciones ejidales, las comunidades agrarias y las sociedades constituidas conforme a la legislación vigente, se encuentran facultadas para dedicarse a actividades mineras. Los únicos requisitos legales son: ostentar la nacionalidad mexicana; la identificación de los recursos minerales que pretendan explotarse, hecho por un cuerpo de consulta creado al efecto; y la comprobación de las causas de utilidad pública que satisfagan necesidades sociales. Los títulos que con base en estos requisitos se expidan quedarán sujetos a las exigencias que establezca el Consejo de Recursos Minerales, cuales son *a)* manifestar el objetivo social de la exploración y explotación; *b)* señalar un domicilio en el territorio de la república mexicana para cualquier aclaración pertinente; *c)* ajustar cualquier inversión extranjera en 49% del capital social como máximo, y *d)* tratándose de instituciones de crédito sólo podrán intervenir cuando actúen como fiduciarias para adquirir o suscribir acciones o partes sociales de empresas capacitadas legalmente para obtener una concesión minera.

Las zonas marítimas, los zócalos submarinos de islas, cayos y arrecifes, al igual que el lecho marino o el subsuelo de las zonas económicas exclusivas, serán motivo de concesión únicamente cuando se compruebe ante las autoridades respectivas el cumplimiento de las condiciones técnicas y económicas que garanticen el interés público. Respecto a reservas mineras cuya desincorporación se decrete previamente a la declaración de libertad del terreno respectivo, las concesiones o asignaciones podrán otorgarse al primer solicitante de un lote minero, siempre que se cumpla con las condiciones reglamentarias preestablecidas.

Se han considerado terrenos libres, además de las zonas antes señaladas, las zonas incorporadas a las reservas mineras con solicitud vigente o en trámite. En cuanto a las concesiones mineras, motivo del presente análisis, los derechos adquiridos por el concesionario se constituyen sobre todos los minerales y sustancias comprendidas dentro de los límites del terreno en el cual vayan a realizarse los trabajos de exploración y posterior explotación. La concesión puede extenderse según la naturaleza del terreno hasta un periodo de cin-

cuenta años, mediante prórrogas sucesivas y comprobables de los trabajos realizados, con posible ampliación si no se incurre en ninguna de las causales previstas en la Ley.

Dichas causales son: A) no ejecutar o hacer la comprobación de las obras y trabajos materia de la concesión; B) no pagar la "prima" que corresponda a cada descubrimiento; o no cubrir los derechos de minería; C) disponer de cualquier mineral radiactivo que se descubra, pues éste debe pasar de inmediato al dominio de la nación; D) realizar las obras o trabajos sin la autorización requerida; E) efectuar otros trabajos no autorizados en la Ley al amparo de cualquier explotación mineral; F) agrupar concesiones mineras que correspondan a lotes no colindantes o que no constituyan una unidad minera o minero-metalúrgica desde el punto de vista técnico y administrativo, y G) perder la capacidad jurídica para ser titular de concesiones, salvo el caso de que dicha capacidad se pierda por haber dejado de ser titular de ellas en virtud de inversiones extranjeras que coadyuven a la ampliación económica de los trabajos. Cualquier duda deberá ser consultada al Consejo de Recursos Minerales, a quien corresponde toda investigación de las irregularidades en que pudiera haberse incurrido, y quien podrá otorgar al concesionario hasta el término de un año para corregirla.

Las asignaciones mineras confieren derechos sobre todos los minerales o sustancias que se exploten, pero tendrán una duración improrrogable de seis años, contados a partir de la publicación del título respectivo en el *Diario Oficial de la Federación*. Será el propio Consejo de Recursos Minerales quien determine el periodo de vigencia de cada asignación, con base en los trabajos llevados a cabo. De resultar adverso al concesionario el informe recabado, podrá procederse a la inmediata cancelación de la asignación, quedando libre el terreno para otorgarla a otra persona mediante concurso. Concluida la investigación se publicará en el *Diario Oficial* la declaratoria de libertad del terreno amparado, así como las bases a las que se sujetará el concurso y las condiciones bajo las cuales se otorgará el nuevo título (artículos 10 a 17).

III. DERECHOS CONFERIDOS EN LAS CONCESIONES Y ASIGNACIONES MINERAS

Son varios, por cuyo motivo se enunciarán por sectores. Un primer sector comprende las disposiciones relativas a las obras y trabajos que pueden realizarse al amparo de la concesión o asignación

otorgada, tomando siempre en consideración: *a)* una posible expropiación; *b)* la ocupación temporal del terreno; *c)* la constitución de una servidumbre indispensable; *d)* el depósito que haya de hacerse en jales, de terrenos, escorias o graseros, y *e)* la posibilidad de agrupar, por resultarlo necesario, dos o más concesiones o asignaciones, ya sea para fines de comprobación o para llevar a cabo correcciones por duplicado o sustituciones de títulos.

El segundo sector incluye lo relacionado con la disposición de los productos minerales obtenidos y de los terrenos que se encuentren dentro de la superficie que ampare el título, a menos que provengan de otra concesión o asignación vigente. Complementario de este derecho lo es el de transmitir la titularidad a otras personas capacitadas. En este caso, al igual que en aquellos en que se trate de reducir o dividir la superficie de los lotes amparados, la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal se reserva la facultad de autorizar cualquier solicitud, previa audiencia de la parte interesada y de posibles terceros afectados. En dicha audiencia deberán quedar deslindados derechos, obligaciones y responsabilidades. La resolución, por su parte, deberá definir unos y otras; si es preciso el pago de alguna indemnización a título de sanción aplicable, deberá ser la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales quien fije su monto. Sólo en caso de expropiación será el Ejecutivo federal la autoridad que resuelva lo conducente.

El tercer sector se contrae al posible aprovechamiento de aguas provenientes de las minas, sea para el beneficio de los metales o para el uso doméstico del personal empleado en las mismas. Si se destinaren dichas aguas a otros usos, los interesados deberán presentar una solicitud ante la citada Secretaría, a efecto de que ésta, por conducto de su Dirección de Minas y escuchando la opinión del Consejo de Recursos Minerales, dicte la resolución que proceda en cada situación consultada.

Los actos, contratos o convenios relativos a la transmisión de la titularidad de cualquier concesión o derecho, así como las controversias que se susciten respecto de los mismos, se sujetarán a las normas y procedimientos señalados en la legislación mercantil en todo aquello que no se opongan a las disposiciones establecidas en la Ley Minera.

El desistimiento de cualquier titularidad que haga el concesionario deberá presentarse asimismo a la Secretaría del ramo a efecto de que esta dependencia del Ejecutivo federal, con el escrito que presente, abra el procedimiento administrativo que proceda, cite a una

audiencia en la cual se escucharán los razonamientos que exponga el promovente, ofrezca pruebas o presente la documentación que la propia Secretaría le exija, con cuyos elementos dictará resolución. Este procedimiento tiene por objeto determinar si con la solicitud no se afectan derechos de terceras personas que hayan quedado inscritos en el Registro Público de Minería o no se cause perjuicio al interés público. Un procedimiento similar se ha establecido en los casos de incorporación o separación de concesiones mineras, para prohibir cualquier agrupamiento irregular o subsanar un error en caso de haber incurrido en ello. Dentro del año siguiente a la fecha de presentación de la solicitud, perdurarán las obligaciones impuestas al concesionario (artículos 19 a 26).

IV. OBLIGACIONES DEL CONCESIONARIO Y DEL ASIGNATARIO

No podrá realizarse ninguna obra o trabajo antes de no haber pagado el titular de la concesión o asignación minero-metalúrgica, el importe de los derechos adquiridos, o de haber aceptado sujetarse a las disposiciones generales de la legislación y normas técnicas específicas que hayan sido dispuestas por la Secretaría del ramo. Hasta cumplidos los requisitos básicos impuestos en una y otras, podrá el concesionario iniciar dichas obras o trabajos. Dos son estos requisitos básicos: uno, la adopción de todas las medidas de seguridad que señale la autoridad del trabajo mediante inspección certificada, con el fin de prever el mayor número de riesgos posibles, incluidos accidentes derivados de la falta de precaución obrera o de enfermedades que puedan ser contraídas por los trabajadores en el interior y exterior de las minas, en particular las enfermedades respiratorias y la silicosis. Otro, el cuidado que precise tener en la realización de las obras y trabajos de exploración y explotación, para ajustar todas ellas al indispensable equilibrio ecológico que deberá imperar en la actividad.

Derivada de la anterior disposición es la que obliga al concesionario a conservar en un mismo lugar, con carácter fijo y en buen estado de conservación, no sólo la mojonera que sirva de punto de partida en el interior de las minas, sino las obras permanentes de fortificación de túneles y socavones, de ademes, soportes, andamios y cualquiera otra instalación indispensable para el mantenimiento de las referidas obras. La peligrosidad que entraña el desempeño de las tareas a ejecutar, no sólo debido a las profundidades a las cuales se

labora sino al cambio de ambiente que día con día resiente el trabajador, ha obligado a imponer medidas muy estrictas que permitan, dentro de la incomodidad del oficio, la tranquilidad y garantía para la vida de los trabajadores.

Por esta razón se han impuesto, entre las obligaciones patronales, otorgar al personal de inspectores de la autoridad del trabajo, toda clase de facilidades para el cumplimiento de su función, sin importar el número de visitas que realicen o la hora en que las mismas se practiquen. Dicho personal se encuentra obligado al rendimiento de informes técnicos, estadísticos y contables resultado de la revisión hecha, sujeto además a los reglamentos que se encuentren en vigor, a fin de que las autoridades procedan a ordenar la corrección de cualquier irregularidad contemplada.

Los reglamentos en vigor han sido ajustados, como podrá suponerse, a las normas internacionales, que exigen seguir las reglas a adoptar: *a)* el uso de mascarillas; el uso de cascos y cinturones protectores; el uso de guantes de diverso material; *b)* la instalación de cubos de protección para el personal, necesarios cuando se explotan cargas de dinamita en la perforación; *c)* la forma en que deba prepararse el equipo de detonación de la carga explosiva; *d)* la instalación de alarmas en todos los puntos vulnerables a efecto de que el personal se aleje a distancias convenientes para no ser alcanzado por una "esquirola" o fragmento de piedra o tierra que pueda ocasionarle alguna lesión; *e)* no introducir maquinaria, equipo o implementos de trabajo antes de encontrarse convenientemente apisonado el terreno de tránsito, para impedir que los desniveles causen accidentes debido a los movimientos bruscos que se hagan en la instalación provisional de dicha maquinaria, de los soportes o del equipo accesorio, y *f)* instalar previamente el alumbrado indispensable, si no es posible mediante energía eléctrica, a base de lámparas o mechas de combustible que enrarezcan el ambiente lo menos posible (artículos 27 a 39).

V. MEDIDAS DE SEGURIDAD

La Organización Internacional del Trabajo aprobó una Convención incluida ya en nuestra legislación minera, que obliga al concesionario a dar a las autoridades respectivas, aviso inmediato del hallazgo de minerales radiactivos descubiertos durante el desarrollo de cualquier obra o trabajo de exploración, explotación o beneficio, con el objeto de que dispongan tanto las medidas de seguridad para su manejo

como el aprovechamiento de dicho material; lo primero, para salvaguarda de los trabajadores, ya que en ningún momento deben quedar expuestos a posibles radiaciones; lo segundo, para el debido control del material encontrado, en su uso o distribución.

Lo anterior ha dado motivo a nuevas reglas que prevean todo funcionamiento mecánico para la instalación de inhaladores automáticos de polvo o para la operación de ascenso y descenso del personal y del material que deba extraerse a la superficie. Si por alguna circunstancia las obras o trabajos quedan suspendidos, el concesionario dará, de inmediato, el aviso correspondiente a la autoridad o autoridades que intervengan, a fin de adoptar las medidas que procedan. El término de suspensión lo indicará el solicitante, pero la temporalidad a la que pueda quedar sujeta esta medida, podrá extenderse por un periodo de diez años, con base en la naturaleza de algún daño sufrido, en las razones técnicas que se expongan o la capacidad económica del concesionario, ya que la readaptación de un fundo minero tiene un costo elevado.

En operaciones de beneficio de metales han implantado distintas reglas, por razón de la ubicación de las llamadas "minas de beneficio" por regla general instaladas en la superficie de los terrenos. Tales reglas son: a) dar aviso a la autoridad de la iniciación de cualquier operación que vaya a realizarse; b) aplicar las normas técnicas fijadas en los reglamentos respectivos en materia de equilibrio ecológico y protección del ambiente, y c) de solicitarlo pequeños o medianos mineros que no dispongan de equipo y carezcan de condiciones competitivas para el desarrollo de esta labor, el tratamiento de su material se sujetará a las siguientes disposiciones: 1) el beneficio de metales de estos pequeños o medianos mineros no excederá del 15% de la capacidad de beneficio instalada en cada planta; 2) podrán negar el beneficio de metales cuando el mineral que se entregue no se adapte a los sistemas instalados, o cuando pueda afectar, por su naturaleza, la operación normal de las plantas, y 3) en cualquier circunstancia, si el volumen de material para beneficio excede de diez toneladas, el máximo a tratar se sujetará al 15% mencionado (artículos 37 a 39 de la Ley).

Conviene aclarar, para finalizar, algunos aspectos no comprendidos en la legislación minera, pero sí en otras reglamentaciones aplicables. El trabajo subterráneo se encuentra hoy expuesto a múltiples riesgos profesionales. Por ello resulta necesario evaluarlos en forma permanente a través de las inspecciones practicadas en las minas por personal idóneo y capacitado profesionalmente. Es cierto que los actua-

les métodos técnicos de previsión resultan costosos, más aún el de fondos mineros; pero se ha considerado que la implantación de sistemas protectores eficaces, son preferibles a cualquier gasto que se realice.

De ahí que los programas de previsión social incluyan en la actualidad rigurosas reglas de mantenimiento y equipo accesorio, de higiene y seguridad en el trabajo, de inspecciones periódicas; se señala la conveniencia de que tanto las personas que integren las comisiones mixtas de cada negociación como los inspectores que se nombren, sean técnicos preparados en el conocimiento de la actividad y equipo minero o minero-metalúrgico. Asimismo, la permanente información a los trabajadores de los posibles riesgos a adquirir, evita indemnizaciones onerosas y perjuicios en su salud.

Santiago BARAJAS MONTES DE OCA