

EVALUACION DE LAS CONCESIONES MINERAS EN MEXICO

Gustavo Castro Soto
Otros Mundos AC/www.otrosmundoschiapas.org
San Cristóbal de las Casas, Chapas, México; 12 de abril de 2010

Este es un resumen de la última evaluación que realizó el gobierno mexicano por medio de la Auditoría a las concesiones mineras del 2008 y finalizado en el segundo semestre del 2009¹. Su objetivo fue “contribuir al desarrollo del sector minero, elevar su competitividad, atraer mayores inversiones y generar empleos; la eficiencia en el otorgamiento de las concesiones mineras, en la verificación del cumplimiento de las obligaciones de los concesionarios mineros, y en los procedimientos de inspección y sanciones, y la economía en la aplicación de los recursos federales utilizados en el desarrollo minero.” La auditoría abarcó a la Coordinación General de Minería (CGM), la Dirección General de Promoción Minera (DGPM) y a la Dirección General de Minas (DGM).

El total de las concesiones en el 2008 llegó a 2,152 concesiones (un total de 6.1 millones de hectáreas) y hubo 1,008 canceladas. El total de las concesiones en el país sumaron 24,713. Los ingresos por concepto de derechos fue de 1, 759,260.6 miles de pesos. Según el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) el sector minero participó en 1995 con el 0.6% en el PIB nacional, en 2006 con el 1.4% y en 2007 con el 0.6%. Las PYMES mineras representaron en 2007 el 42.5% de la producción nacional de los 28 principales productos mineros y el resto fue de las grandes empresas mineras.

CRITERIOS DE CLASIFICACIÓN DE EMPRESAS MINERAS	
Tipo	Rango de ingresos brutos
Pequeña	Hasta 100 millones de pesos
Mediana	Hasta 400 millones de pesos
Grande	Arriba de 400 millones de pesos
FUENTE: DGM, criterios de clasificación.	

Según la DGM en el 2008 se clasificó a las 100 empresas mineras (grupos empresariales) de la forma siguiente: 35 como de gran minería; 22, mediana minería, y 43, pequeña minería. En esta clasificación no se considera a las diferentes unidades de producción, empresas filiales y personas físicas.

Existen 18 minerales donde México se encuentra entre los 12 mejores lugares del mundo, de acuerdo con la pertenencia que señalan las fracciones I, II y III del artículo 4 de la Ley Minera: fracción I, plata, plomo, cobre, zinc, arsénico, bismuto, cadmio, molibdeno y manganeso; fracción II, grafito, barita, fluorita, yeso, wollastonita y celestita; fracción II BIS diatomita; fracción V, la sal y fracción VI el feldespato. (Ver tablas más adelante). También México es un importante productor de sodio, mercurio, antimonio, azufre y por tanto de contaminación ambiental.

¹ Exponemos extractos casi textuales de aquellas partes del documento que nos parecen más relevantes. Auditoría: 08-0-10100-07-0533; Volumen 1, V.1. SECTOR ECONOMÍA 5; V.1.1.3. Informe de la Auditoría de Desempeño; V.1.1.3.1. Evaluación de las Concesiones Mineras. Auditoría de 2008, Auditoría Superior de la Federación, <http://www.asf.gob.mx/>

Funcionarios del CGM participaron en 5 reuniones internacionales de los cuales dos están vinculados directamente con Canadá, uno de los países con mayores inversiones mineras en México (“Porspectors and Developers Association of Canada”; Reunión con el vicepresidente de Welspun; VII Conferencia Internacional de Minería efectuada en Chihuahua; Reunión con representantes de la empresa Silverex Limited de la empresa Silverex Limited de Inglaterra y Minería de oro Silver de México; y Reunión con el embajador de Canadá en México y la Presidente de la Cámara de Comercio de Canadá”).

Existen en total 465 empresas, entre las que se encuentran 13 personas físicas, 5 ejidos y 84 grupos empresariales. Entre 2004 y 2007 disminuyeron el número de empresas mineras de los principales productos mineros en el país.

EVOLUCIÓN EN EL NÚMERO DE EMPRESAS MINERAS

Año	Grupos de Empresas
2004	103
2005	104
2006	103
2007	97
2008	98

FUENTE: SE.

Entre los resultados de la auditoría podemos destacar:

1) Incumplimiento de los programas de trabajo por procedimientos y normas desactualizadas; incumplimiento del plazo legal en la expedición de los títulos de concesión minera; los títulos se expiden sobre terreno no libre; desfase de la información generada por el Servicio de Administración Tributaria (SAT), para comprobar el pago de derechos mineros, y falta de personal capacitado y en número.

2) La clasificación de empresas es incorrecta y las empresas son 98 y no 100. Los montos de los rangos para la clasificación no corresponden Reglamento de la Ley Minera que establece como criterio los ingresos brutos por ventas anuales de minerales o sustancias concesibles inferiores a cinco mil o veinte mil veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal elevado al año, respectivamente, ya que con la aplicación del valor del salario mínimo de 52.59 pesos vigente en el ejercicio fiscal de 2008, las diferencias son menores, ya que la pequeña minería tendría un rango máximo de 95,976.8 miles de pesos; la mediana, de 383,907.0 miles de pesos, y la gran minería, la que rebasa los 383,907.0. Por tanto, las 98 empresas según el valor de ventas brutas anuales es la siguiente:

CLASIFICACIÓN DE EMPRESAS MINERAS 2008

Tamaño	Número de empresas	Participación porcentual respecto al total de empresas
Grandes	30	30.6
Medianas	21	21.4
Pequeñas	47	48.0
Total	98	100.0

FUENTE: DGM, reporte de empresas productoras.

El monto del valor de ventas brutas anuales de las 98 empresas ascendió a 98, 784,969.4 miles de pesos, de los cuales 93, 339,428.8 miles de pesos correspondieron a empresas grandes con ventas anuales superiores a los 400,000.0 miles de pesos; 4,207,827.3 miles de pesos a empresas con ventas anuales de 100,000.1 hasta 400,000.0 miles de pesos, y

1,237,713.3 miles de pesos a empresas con ventas anuales de hasta 100,000.0 miles de pesos.

3) No se contó con un programa con metas, indicadores y acciones específicas de capacitación, asistencia técnica ni para la promoción de la competitividad de y para las empresas mineras.

INVERSIÓN PRIVADA (Montos en millones de dólares estadounidenses)				
Año de referencia	Inversión	Año posterior	Inversión	Incremento del año posterior porcentual respecto del año de referencia
2004	585.4	2005	911.8	55.8
2005	911.8	2006	1,266.0	38.9
2006	1,266.0	2007	1,530.0	20.9
2007	1,530.0	2008	2,727.0	78.2
2004	585.4	2008	2,727.0	365.8

4) Entre 2004 y 2008 hubieron 10 sustancias (55.6%) que presentaron una disminución en su producción.

FUENTE: SE, estadísticas sobre inversión privada.

Nota: se refiere únicamente a inversión de empresas afiliadas a la Cámara Minera de México

5) Ni los concesionarios informan a la DGM, ni la DGM verifica que los concesionarios mineros se hayan sujetado a las normas oficiales mexicanas en materia de seguridad de minas y de equilibrio ecológico y protección al ambiente.

6) Entre 2006 y 2007 se registró la mayor inversión extranjera. Entre el periodo 2004-2008 el incremento en la inversión fue del 438.9%. Sin embargo, en 2008 se registró una pérdida de 2,228 empleos en el sector minero en el cuarto trimestre del citado año.

INVERSIÓN EXTRANJERA (Millones de dólares estadounidenses)				
Año de referencia	Inversión	Año posterior	Inversión	Incremento porcentual del año posterior respecto del año de referencia
2004	172.4	2005	204.9	18.9
2005	204.9	2006	302.3	47.5
2006	302.3	2007	626.0	107.1
2007	626.0	2008	929.0	48.4
2004	172.4	2008	929.0	438.9

7) La SE recibió 4,458 solicitudes y resolvió 2,152 que equivale a un índice de atención en 2008 del 48.3%.

8) La DGM solo cuenta con el 20.2% de los informes estadísticos sobre la producción, beneficio y destino de

minerales o sustancias concesibles solicitados a la DGM. Esta no proporcionó la información técnica y contable a la que estaban obligados los concesionarios a presentar a la SE. Por ello la DGM no cumple con la atribución de supervisar a los concesionarios mineros.

9) La DGM no cuenta con el 23.3% de los informes de comprobación de obras de los concesionarios que están obligados a hacerlo (los que cuentan con más de 1,000.0 hectáreas). Tampoco cumple con su facultad de verificar el cumplimiento de obligaciones de los concesionarios mineros, ya que su eficiencia alcanzó el 0.04% del total de concesiones.

10) Se han registrado adeudos por omisiones de pagos por obligaciones en las concesiones mineras desde 1998. Muchos concesionarios no pagan en tiempo y forma sus obligaciones.

11) Existen un 50% de las solicitudes muestra de las concesiones otorgadas que carecen de las actas constitutivas que acrediten que las sociedades son de nacionalidad mexicana y tienen como objeto social la exploración o explotación de minerales. El 30% de las concesiones otorgadas se realizaron con retrasos y se registró un índice de deficiencia del 67.6% en el trámite de expedición de concesiones mineras.

CONCESIONES MINERAS VIGENTES EN 2008	
Concesión	Número de títulos de concesión
Cateo (Cateo),	1
Concesión de explotación (C-EXPLOR)	793
División de exploración (D-EXPLOR)	7
División de explotación (D-EXPLOR)	28
Especiales de explotación (E-EXPLOR)	2
Exploración (EXPLOR)	8,533
Explotación (EXPLOR)	8,348
Identificación de exploración (I-EXPLOR)	7
Identificación de explotación (I-EXPLOR)	10
Minera (MINERA)	6,496
N-EXPLOR	50
N-EXPLOR	65
Reducción de exploración (R-EXPLOR)	120
Reducción de explotación (R-EXPLOR)	220
Unificación de exploración (U-EXPLOR)	3
Unificación de explotación (U-EXPLOR)	30
TOTAL	24,713

FUENTE: SE, base de datos "Concesiones Vigentes en 2008".

CONCESIONES VIGENTES EN 2008		
Estado	Concesiones vigentes en 2008	N con
Aguascalientes	153	
Baja California	538	
Baja California Sur	135	
Campeche	10	
Chihuahua	3,328	
Chiapas	50	
Coahuila	1,984	
Colima	159	
Durango	3,581	
Guerrero	511	
Guanajuato	543	
Hidalgo	431	
Jalisco	1,275	
México	271	
Michoacán	669	
Morelos	54	
Nuevo León	623	
Nayarit	376	
Oaxaca	337	
Puebla	279	
Quintana Roo	1	
Querétaro	321	
San Luis Potosí	795	
Sinaloa	1,313	
Sonora	4,253	
Tabasco	3	
Tamaulipas	161	
Tlaxcala	4	
Veracruz	88	
Yucatán	24	
Zacatecas	2,443	
TOTAL	24,713	

FUENTE: SE, base de datos "Concesiones Vigentes en 2008".

CONCESIONES OTORGADAS EN 2008	
Estado	Otorgadas
Aguascalientes	7
Baja California	66
Baja California Sur	10
Campeche	-
Chihuahua	228
Chiapas	1
Coahuila	152
Colima	18
Durango	289
Guerrero	72
Guanajuato	31
Hidalgo	33
Jalisco	116
México	16
Michoacán	92
Morelos	11
Nuevo León	33
Nayarit	28
Oaxaca	44
Puebla	14
Quintana Roo	-
Querétaro	26
San Luis Potosí	81
Sinaloa	123
Sonora	486
Tabasco	-
Tamaulipas	13
Tlaxcala	-
Veracruz	1
Yucatán	1
Zacatecas	160
Total	2,152

FUENTE: SE, base de datos "concesiones otorgadas en 2008".

BREVE HISTORIA LEGISLATIVA MINERA EN MEXICO

En el Artículo 27 de la Constitución de 1917 definió que "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." El mismo artículo establece que "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; (...).”

“(...) el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes.”

Previo al Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN), el gobierno de Salinas de Gortari expide el 26 de junio de 1992 La Ley Minera vigente, reglamentaria del artículo 27 constitucional y en acorde a las modificaciones sobre el uso de la tierra ya que el 52% del territorio nacional correspondían a ejidos y tierras comunales donde se encontraban las potenciales inversiones mineras para el TLCAN. Esta ley se reformó en tres ocasiones. La primera el 24 de diciembre de 1996 para dar certeza jurídica a los concesionarios y simplificar el otorgamiento de las concesiones mineras; la segunda por medio de un Decreto el 28 de abril de 2005 que permite expedir en un solo título de concesión minera la exploración y la explotación y que entró en vigor en enero de 2006; y tercero, el 26 de junio de 2006 para adicionar reglas para la inversión extranjera.

Entre las normativas en materia de minería están la Ley Minera; el Reglamento de la Ley Minera; el Manual de Organización de la Dirección General de Promoción Minera emitido el 26 de octubre de 2005; y el Manual de Procedimientos de la Dirección General de Minas aprobado por el director general el 11 de octubre de 2004.

PRODUCTOS METÁLICOS

Productos	2004		2005		2006		2007		2008	
	Empresas	Producción (Ton)								
Plata	21	5,057	18	5,552	21	5,501	24	2,352	26	2,668
Plomo	9	242,550	11	264,194	9	139,563	11	89,838	10	100,725
Cobre	12	628,440	13	696,063	15	608,376	18	335,502	18	266,227
Zinc	9	709,559	14	749,872	10	715,734	11	426,509	12	397,306
Arsénico	1	1,828	2	1,664	1	1,595	1	513	1	0
Bismuto	1	1,014	1	970	1	1,186	1	1,170	1	1,132
Cadmio	2	1,594	2	1,627	2	1,396	2	1,605	2	1,550
Molibdeno	1	3,731	1	4,245	2	2,519	2	6,491	1	7,812
Manganeso	1	135,893	1	132,872	1	124,417	1	152,446	1	169,908
Total	57	1,729,666	63	1,857,059	62	1,600,287	71	1,016,426	72	947,328

FUENTE: SE, Bases de Datos sobre Producción 2004 a 2008.

MINERALES DE USO INDUSTRIAL

Productos	2004		2005		2006		2007		2008	
	Empresas	Producción (Ton)								
Grafito	4	14,769	4	12,357	4	11,773	2	9,900	2	7,229
Barita	8	306,668	6	268,657	4	199,605	4	185,921	4	140,066
Fluorita	4	842,698	4	875,450	4	936,433	3	933,361	3	1,057,649
Yeso	18	4,840,099	18	5,087,849	16	5,950,794	15	5,963,715	13	5,135,151
Wollastonita	1	28,224	1	27,132	1	44,280	1	50,809	1	46,844
Celestita	3	87,610	3	110,833	4	128,321	4	96,902	3	29,621
Total	38	6,120,068	36	6,382,278	33	7,271,206	29	7,240,608	26	6,416,560

FUENTE: SE, Bases de Datos sobre Producción 2004 a 2008.

DIATOMITA

Producto	2004		2005		2006		2007		2008	
	Empresas	Producción (Ton)								
Diatomita	1	59,818	1	62,132	1	62,948	1	82,519	2	128,536
Total	1	59,818	1	62,132	1	62,948	1	82,519	2	128,536

Fuente: SE, Bases de Datos sobre Producción 2004 a 2008

SAL

Productos	2004		2005		2006		2007		2008	
	Empresas	Producción (Ton)								
Sal	7	8,565,520	7	9,507,623	7	7,987,318	6	8,032,273	6	8,808,714
Total	7	8,565,520	7	9,507,623	7	7,987,318	6	8,032,273	6	8,808,714

Fuente: SE, Bases de Datos sobre Producción 2004 a 2008

FELDESPATO

Productos	2004		2005		2006		2007		2008	
	Empresas	Producción (Ton)								
Feldespato	3	364,166	2	373,411	2	459,209	2	438,696	2	445,519
Total	3	364,166	2	373,411	2	459,209	2	438,696	2	445,519

Fuente: SE, Bases de Datos sobre Producción 2004 a 2008