

# La normatividad minera en México: 15 razones urgentes para modificarla

En años recientes México ha vivido un auge en las actividades de exploración, extracción y beneficio minero, debido a la desregulación del sector, vinculada al modelo económico liberal. Los proyectos mineros se han impuesto en la geografía nacional en contraposición con los intereses y aspiraciones de desarrollo de las comunidades rurales que habitan los territorios, y dejando irreversibles afectaciones en ecosistemas, cuencas, orografía, clima, suelos, sistemas económico-culturales y derechos.

Además, la imposición de los proyectos ha multiplicado los conflictos entre empresas y Estado, por una parte, y comunidades por el otro, dio a conocer el Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible, en su nuevo documento *La normatividad minera en México: problemas y propuestas de modificación*.

La Ley Minera vigente fue decretada en 1992, en paralelo al proceso de negociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y permite que capitales transnacionales obtengan concesiones para realizar actividades mineras, siempre que lo soliciten a través de una filial registrada en México. Su promulgación coincide también con una reforma al artículo 27 constitucional, con el propósito de retirar el carácter inalienable de la propiedad social de la tierra y cancelar el mandato de reparto de tierras.

“La Ley Minera de 1992 privilegia los intereses de los concesionarios mineros y parece desconocer la existencia de marcos normativos sobre derechos civiles, políticos, económicos sociales, culturales, ambientales, agrarios y laborales. El primer paso para atender el problema de la minería en México es derogarla y expedir una legislación que anteponga el bien público a los intereses privados que representa la minería”, afirmó Francisco Cravioto, coordinador de Incidencia en Políticas Públicas del CCMSS.

A la luz de una nueva administración gubernamental sensible a los planteamientos y propuestas de la población, aquí abajo presentamos 15 puntos que se deben reformar urgentemente:

**1. El artículo 6° de la Ley Minera.** Las actividades mineras no deben ser consideradas de utilidad pública o preferente. Este carácter permite a la autoridad gubernamental otorgar concesiones a personas o empresas sobre terrenos que pertenecen, por propiedad privada o social, a terceros, con lo que se violan los derechos de propiedad privada y social, amparados por la Constitución y la Ley Agraria, así los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, el Principio 10 de la Declaración de Río de Janeiro, el Convenio 169 de la OIT, la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos

Indígenas, entre otras normas. No le compete a una ley secundaria, como la Ley Minera, dotar de derechos a concesionarios.

*2. Modificación del régimen de concesiones.* Con la reforma a la Ley Minera de 2005 se fusionaron las concesiones de exploración y explotación minera en una sola concesión, que se otorga por un periodo de 50 años, con la posibilidad de solicitar una prórroga –que suele darse de oficio– por 50 años más. Los requisitos para solicitar una concesión son mínimos.

La Ley Minera establece que todo el territorio nacional y las aguas territoriales pueden ser consideradas “terreno libre”, que la Secretaría de Economía puede dar en concesión. El “terreno libre” desconoce la propiedad legal, áreas naturales protegidas, núcleos poblacionales, la presencia de pueblos indígenas o equiparables o la importancia productiva, hídrica, patrimonial o ecológica de cualquier terreno.

Es necesario establecer permisos diferenciados para exploración y explotación y que la duración de las concesiones sea diferenciada; al igual que su extensión, los requisitos para solicitarlas, las obligaciones que generan y los derechos que se deben pagar.

La duración de las concesiones debe reducirse: 12 años es suficiente para actividades de exploración. La prórroga no debe ser automática, sino responder a criterios estrictos.

Deben establecerse claramente diversos prerrequisitos que debe cumplir el solicitante, entre ellos la aprobación de una Manifestación de Impacto Ambiental (MIA) y de una Manifestación de Impacto Social (MIS) y la obtención del consentimiento previo, libre, informado y culturalmente adecuado de las comunidades. Actualmente, no existe la figura de Manifestación de Impacto Social para actividades mineras, es necesario incorporarla a su marco normativo, pues ya se contempla para otras actividades.

Deben precisarse cuáles son los “terrenos libres”. Es necesario que se excluyan las ÁNP y otras superficies de conservación, las aguas territoriales y de la zona económica exclusiva, al igual que otros sitios estratégicos de importancia ecológica, hídrica, cultural, patrimonial, poblacional o productiva.

En materia de derechos de los concesionarios, deben restringirse las facultades para transferir a otros particulares sus concesiones y para dividir o unificar títulos. Existe un lucrativo mercado de concesiones no regulado por el gobierno federal. El gobierno no debe permitir que se lucre a partir de la especulación con bienes que pertenecen en dominio a la Nación mexicana.

*3. Consentimiento de la población previo a la entrega de las concesiones* Una de las principales causas de la proliferación de conflictos socioambientales en México es la imposición de actividades mineras sin la participación, consentimiento y conocimiento de la población que habita los territorios.

Un nuevo marco normativo debe contemplar la participación y el consentimiento de la población potencialmente afectada, previo a la entrega de las concesiones. El consentimiento debe ser vinculante al otorgamiento o negación de la concesión.

En el caso de pueblos indígenas y equiparables, el artículo 16 del Convenio 169 de la OIT establece que en casos de desplazamiento forzado, se debe obtener el consentimiento, previo al desarrollo de las actividades. Cuando la afectación se da a mediano plazo y en forma indirecta: agotamiento o

contaminación de acuíferos o suelos, daños a la salud, el artículo 1° de la Constitución establece el principio *pro-persona*; la Ley Minera debe subordinarse a esta norma.

Respecto a otros grupos sociales, la Ley debe contemplar algún mecanismo para determinar si dan su consentimiento o no a un proyecto de gran escala o que utilice métodos profundamente destructivos.

*4. Incrementar las obligaciones de los concesionarios.* Los concesionarios mineros tienen obligaciones mínimas para detentar su concesión: informes productivos y geológicos, pago de derechos, realizar ciertos trabajos e informar a la autoridad sobre los mismos. Es vital generar obligaciones adicionales para los concesionarios mineros frente a trabajadores; comunidades afectadas o potencialmente afectadas; medio ambiente; propietarios de la tierra y ordenamientos territoriales vigentes.

*5. Fortalecer las causales de cancelación de concesiones y las infracciones.* Las causales de nulidad de las concesiones establecidas en la Ley Minera responden a errores o inconsistencias en el trámite y a infracciones en el incumplimiento de sus escasas obligaciones. Es decir, una vez entregada una concesión minera, el Estado mexicano se encuentra atado de manos frente a las actividades del concesionario.

La comisión de violaciones graves a la Ley de Responsabilidad Ambiental no contempla la cancelación del título de concesión; tampoco la comisión de graves violaciones a derechos laborales –Pasta de Conchos de 2006—, derechos humanos, derecho agrario o facultades municipales –ordenamientos territoriales. Esto se debe modificar.

*6. Expropiación y enajenación de tierras*<sup>1</sup>. Dado que la extracción de minerales es una actividad de *utilidad pública* en la Ley Minera, los concesionarios pueden solicitar la expropiación de terrenos. La Ley Minera contempla dos figuras que facilitan el acceso del concesionario a terrenos: la “ocupación temporal” y la “constitución de servidumbres legales”. No hay marco normativo que los regule. Se contempla una compensación a los dueños, más no se les hace partícipes de la decisión sobre el uso de sus terrenos.

Debe eliminarse la “ocupación temporal” y regular los mecanismos de participación de los dueños de la tierra en: a) la entrega de la concesión; b) las condiciones en que se desarrollarán las actividades; c) las condiciones en que se hará partícipes a los dueños de la tierra de las ganancias; y d) las actividades de restauración, remediación y compensación.

*7. Derecho al agua de las concesiones.* La Ley Minera establece que los concesionarios gozan del derecho a disponer del “agua proveniente del laboreo de las minas”<sup>2</sup>, sin que medie una concesión de la Comisión Nacional del Agua (Conagua). Esto es ambiguo y ha dado pie a abusos de los concesionarios.

Dado que los proyectos mineros son consumidores y contaminadores de grandes volúmenes de agua, el régimen de excepción que la Ley Minera establece no tiene fundamento. Es necesario derogar el artículo

---

<sup>1</sup> Ley Minera, artículos 19-fracc. IV, 21, 26, 44 y 45. Reglamento de la Ley Minera, Secretaría de Economía, última reforma: 31 de octubre de 2014, artículo 52.

<sup>2</sup> Ley Minera, artículo 19, fracción V.

19, fracción V que establece este derecho para los concesionarios. En las concesiones de agua debe prevalecer el artículo 4° constitucional, que establece el derecho humano al acceso a este bien.

*8. Prohibir actividades con graves afectaciones socioambientales.* Existen actividades mineras que por su naturaleza destructiva no deberían permitirse: las explotaciones mineras submarinas, las explotaciones de carbón por medio de la técnica de pocitos. La minería submarina presenta un riesgo muy grande para los ecosistemas acuáticos y pone en riesgo las actividades pesqueras y turísticas. Debe proibirse.

Los pocitos de carbón representan una actividad sumamente peligrosa para las personas en condiciones de marginación que las llevan a cabo. En Coahuila se han presentado 94 muertes e innumerables accidentes en pocitos desde 2006<sup>3</sup>. Este método se debe prohibir. Convendría tener un debate público nacional sobre la explotación de metales preciosos por métodos de tajo a cielo abierto y lixiviación con cianuro. La mayor parte de la producción de oro en México se exporta en bruto: en 2017 se produjeron 8,600 kg. de oro, con valor de \$77,354 millones de pesos<sup>4</sup>; de esta cantidad fueron exportados, en bruto, \$62,316 mdp<sup>5</sup> (80.56%). La recaudación del Estado de todas las actividades mineras suma \$6,832 millones de pesos<sup>6</sup>. Se trata de un despojo. Además, la explotación por tajo a cielo abierto tiene consecuencias graves y permanentes para los ecosistemas y las poblaciones próximas a los sitios de explotación. Es importante analizar la pertinencia de prohibirla.

*9. Regular minuciosamente actividades con profundas afectaciones socioambientales.* Hay actividades que requieren una regulación más robusta: las explotaciones a cielo abierto de metales y no metales, las plantas de beneficio, presas de jales o residuos, tepetateras, explotaciones subterráneas de gran escala a partir de la técnica de “tumba y relleno”. La realización de estas actividades debe contar con el consentimiento previo, libre e informado de los habitantes de la zona.

*10. Fortalecer la transparencia y el acceso a la información pública.* De acuerdo con la Ley Minera, es confidencial la siguiente información que dan los concesionarios a la Secretaría de Economía: la producción, beneficio y destino de los minerales extraídos; la geología de los yacimientos y reservas del mineral, los estados económicos y contables de las empresas mineras. El primer punto es motivo de escándalo. La Nación mexicana detenta el dominio directo de los bienes que se encuentran en el subsuelo. Debería ser de interés público conocer cuáles son los volúmenes de minerales extraídos: cuánto se produjo, se procesó y a quién se le vendió. Si la ciudadanía no sabe cuántos minerales fueron extraídos por cada concesionario, tampoco le será posible calcular si pagan lo justo.

---

<sup>3</sup> Cálculo propio con base en datos proporcionados por familiares de Pasta de Conchos. No se toman en cuenta los decesos en la mina Pasta de Conchos de 2006. Matías, Pedro, “Familia Pasta de Conchos fustiga nominación de Napo”, *Excelsior*, 22 de febrero de 2008, México.

<sup>4</sup> *Banco de Información Económica*, INEGI, 16 de agosto de 2018.

<sup>5</sup> *Prontuario. Industria minero-metalúrgica*, Subsecretaría de Minería de la Secretaría de Economía, México, 2018, p. 58.

<sup>6</sup> “Anexos de Finanzas Públicas: II. Indicadores de recaudación”, *Informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, cuarto trimestre, 2017, p. B-23.

Mantener en secreto la información sobre los yacimientos y reservas es la base del modelo de lucro de los concesionarios. Hay otras formas de compensación que no involucren mantener a la Nación mexicana desinformada sobre la naturaleza, volumen y posibilidad de explotación de los bienes que le pertenecen.

Por último, un principio básico de rendición de cuentas en otros países es la publicación de los estados económicos de las empresas mineras. En las bolsas de valores en el extranjero se exige a las empresas publicar esta información. En temas fiscales, el Código Fiscal de la Federación establece el secreto fiscal. Las mineras han encontrado refugio en el secreto fiscal para no permitir que la ciudadanía sepa si están entregando lo justo al fisco. Es claro que estamos en total desconocimiento sobre qué está ocurriendo con la explotación de estos bienes y si la retribución es justa. Hay que abrir esta discusión.

Bajo la Ley Minera vigente, Economía tiene la obligación de poner a disposición de la ciudadanía el Registro Público Minero y la Cartografía Minera, lo que no se cumple.

*11. Fortalecer el régimen fiscal y redistributivo asociado a actividades mineras.* Se requieren cambios profundos en la ingeniería fiscal del sector. Lo recaudado por el Estado no cumple la pretensión de colocar las actividades mineras al servicio de la utilidad pública. Tampoco alcanza para cubrir los pasivos sociales y ambientales que la minería deja a su paso.

Si analizamos los daños de las actividades mineras encontraremos con daños a la orografía, pérdida de acuíferos, erosión, contaminación de suelos y agua, daños productivos, económicos, a la salud, entre otros. Estos costos son transferidos a: a) el ambiente; b) la población que habita los territorios (presente y futura), y c) el erario —el Estado es parcialmente responsable de lidiar con las secuelas de la minería. Difícilmente se podrá ajustar la política fiscal para que la industria minera asuma estos costos.

En los tres años de los que hay información desglosada, se observa que: lo recaudado por concepto de Impuesto sobre la Renta (ISR) se cancela con las devoluciones de Impuesto al Valor Agregado (IVA) e Impuesto Especial sobre la Producción y Servicios (IEPS). Por otra parte, los derechos especial, extraordinario y adicional mineros establecidos en 2013, han contribuido poco a generar mayores ingresos para el Estado. La recaudación fiscal proveniente de la industria minera es muy baja.

La intención del legislativo al conformar estos derechos era establecer un mecanismo fiscal a partir del cual las ganancias de la industria se redistribuyeran y fuesen puestas al servicio del desarrollo local. Esto no sucede, por las siguientes razones: a) los montos son muy bajos, sobre todo cuando se les compara con el cúmulo de pasivos ambientales y sociales generados; b) la gestión de estos recursos excluye a los habitantes; y c) los recursos son administrados por gobiernos, no por las comunidades afectadas.

*12. Fortalecer el procedimiento de evaluación de impacto ambiental.* La MIA requiere de una reforma que la adecúe a las necesidades de hoy. La MIA debería ser el primer trámite que un solicitante de un título de concesión minera debería desahogar. Su generación permite que el público tenga conocimiento sobre los detalles y alcances de un proyecto, sus posibles afectaciones y las medidas de mitigación y compensación, así como las alternativas. La presentación y aprobación de la MIA conduciría al promovente a la solicitud del consentimiento por parte de los habitantes. Esto implica acciones para facilitar la difusión de su contenido. La Ley actual contempla un proceso de consulta que incluye una

reunión pública de información. Se debe hacer un esfuerzo para transformar estos espacios en verdaderas instancias de participación, información y deliberación ciudadana.

*13. Fortalecer Ley Federal de Responsabilidad Ambiental.* Faltan normas y presupuesto para que la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa) vigile que una MIA se cumpla. Por ejemplo, debe hacer visitas de inspección, que no hace. Entre 2011 y 2015, la Profepa hizo visitas de inspección a 3,287 proyectos mineros, es decir que en cinco años visitó el 2% de los sitios concesionados a la minería<sup>7</sup>.

La Ley Federal de Responsabilidad Ambiental de 2013 fue puesta a prueba en agosto de 2014, con la ruptura de las presas de jales de la mina Buenavista del Cobre de Grupo México. Se vertieron 40,000 m<sup>3</sup> de agua contaminada con sulfato de cobre y otras sustancias tóxicas. Una vez identificada la responsabilidad de Grupo México se procedió a aplicar las sanciones que marca la Ley<sup>8</sup> y quedó demostrada la debilidad de las mismas. Hasta hoy persisten las denuncias de contaminación.

*14. Revisar las funciones del Servicio Geológico Mexicano.* Esta entidad desarrolla y concentra información sobre los suelos mexicanos; realiza servicios de exploración a partir de asignaciones mineras conferidas por la Secretaría de Economía. La información que recaba es puesta en venta a los concesionarios mineros como un incentivo para la inversión. A pesar de que gran parte de la investigación se desarrolla con recursos públicos el acceso a esta información está restringido a aquel sector dispuesto a realizar un pago de derechos. ¿Cómo se permite un esquema de generación de información pública puesta al servicio de particulares? Se debe revisar el carácter del SGM.

*15. Revisar los tratados internacionales en materia de comercio.* El aún vigente TLC establece un mecanismo de resolución de controversias entre los Estados y los inversionistas, el cual contempla la conformación de un tribunal de arbitraje cuyas decisiones ignoran las afectaciones sociales o ambientales, violaciones de derechos humanos y laborales. Para reformar de fondo este régimen extractivo es necesario emprender diálogos multilaterales en los que México establezca reservas sobre determinados capítulos del TLCAN y otros tratados internacionales similares, incluyendo el T-MEC, nuevo tratado comercial con Estados Unidos y Canadá (aún no ratificado por ninguno de los tres países).

**El documento *La normatividad minera en México: problemas y propuestas de modificación* se encuentra disponible en el vínculo [www.ccmss.org.mx/acervo/la-normatividad-minera-en-mexico-problemas-y-propuestas-de-modificacion/](http://www.ccmss.org.mx/acervo/la-normatividad-minera-en-mexico-problemas-y-propuestas-de-modificacion/).**

**Acerca del CCMSS:** El Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible es una asociación civil no lucrativa, formada por personas y organizaciones; lleva 25 años trabajando directamente en campo con comunidades de diversos estados del país para impulsar el manejo forestal comunitario. Su misión es contribuir a mejorar las condiciones de vida y de participación de las comunidades rurales que viven en regiones forestales. Más información: <http://www.ccmss.org.mx/>.

**Para mayor información, contactar a:** Cecilia Navarro, [bcecilia.navarro@gmail.com](mailto:bcecilia.navarro@gmail.com) y cel. 5554540678 o Gerardo Suárez, [gsuarez@ccmss.org.mx](mailto:gsuarez@ccmss.org.mx) y cel. 5530798674.

---

<sup>7</sup>Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2015, *op. cit.*

<sup>8</sup>Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, Congreso de la Unión, México, 7 de junio de 2013, artículo 45 y 46.