

PALABRAS PRONUNCIADAS POR EL SR. LIC.  
PLÁCIDO GARCÍA REYNOSO, SUBSECRETARIO DE INDUSTRIA  
Y COMERCIO, EN LA H. CÁMARA DE SENADORES EN LA AUDIENCIA  
CELEBRADA EL DÍA 8 DE DICIEMBRE DE 1960 PARA EXAMINAR EL  
PROYECTO DE REFORMAS A LA LEY ORGÁNICA DEL ARTÍCULO 27  
CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE EXPLOTACIÓN Y  
APROVECHAMIENTO DE RECURSOS NO RENOVABLES

CC. Presidentes de la Gran Comisión,  
de la Sección de Estudios Legislativos,  
de la Comisión de Bienes y Recursos Naturales y  
de la Segunda Comisión de Minas  
de la H. Cámara de Senadores:

Se sirvieron ustededer invitar a la Secretaría de Industria y Comercio para que un representante de ella viniera ante ustedes a expresar sus puntos de vista en las audiencias relacionadas con el proyecto de Ley Orgánica del Artículo 27 Constitucional en Materia de Explotación y Aprovechamiento de Recursos no Renovables, proyecto que ha sido formulado por algunos miembros del propio Senado de la República.

En cumplimiento de esa invitación, que mucho agradezco, manifiesto a ustedes que la Secretaría de Industria y Comercio ve con simpatía e interés el estudio y la expedición de una nueva Ley Minera que con sentido de mexicanización de esa industria la estimule y fortalezca. La propia Secretaría no desconoce, sin embargo, que los problemas actuales que afectan a esa industria se originan, fundamentalmente, en el serio quebranto que los precios de los metales industriales han venido sufriendo en los últimos años en los mercados mundiales.

El vasto campo en que se desarrolla la industria minerometalúrgica, comprende desde las actividades propiamente mineras, de exploración y extracción de los minerales, hasta los aspectos industriales que determina el beneficio de los mismos. Su funcionamiento repercute, de este modo, en una amplia gama de actividades, unas de carácter tecnológico, otras de naturaleza industrial y otras más de índole mercantil, todas ellas con marcada influencia en la economía de nuestro país y, particularmente, en nuestro comercio exterior.

Frente a la intervención predominante que a la Secretaría del Patrimonio Nacional concede el Proyecto de Ley, en el campo de las actividades minerometalúrgicas, deseo señalar, con el mayor espíritu de colaboración, la posible participación de otras Dependencias del Ejecutivo, entre ellas la de la Secretaría que me honro en representar.

Para lograr que la intervención gubernamental en el vasto y variado campo de las actividades mineras sea eficaz y armónica, parece necesaria la intervención y el esfuerzo conjunto de las Dependencias del Ejecutivo Federal a las que la vigente Ley de Secretarías y Departamentos de Estado atribuye competencia en esa importante materia.

Si bien en la Ley Minera en vigor, expedida en 1930, aparecen atribuidas a una sola Secretaría las diversas competencias relacionadas con la minería, tanto la de carácter laboral, como las propiamente industriales, como las comerciales, las de tarifas, las de estadísticas, etc., ello obedece a que en la fecha en que la referida Ley fue expedida, era a esa Secretaría, denominada entonces de Industria, Comercio y Trabajo, a la que correspondían esas distintas facultades, además de otras atribuciones.

Posteriormente, en 1932, al haber sido creado el Departamento de Trabajo y al haberse cambiado el nombre de la mencionada Secretaría de Industria, Comercio y

Trabajo por el de Secretaría de la Economía Nacional, la competencia en el campo laboral pasó a la nueva Dependencia especializada.

Más recientemente, a partir de enero de 1959, si bien las atribuciones sobre la minería y, en general, sobre los recursos no renovables, pasaron a la Secretaría del Patrimonio Nacional, la nuevamente llamada, desde entonces, Secretaría de Industria y Comercio, sigue conservando las facultades para proteger y fomentar la industria nacional, para intervenir en las industrias extractivas —como lo es la minerometalúrgica—, para fomentar el comercio exterior del país, para fijar precios máximos y establecer tarifas para la prestación de ciertos servicios, para llevar la estadística general del país, para definir el uso preferente que deba darse a determinadas mercancías, así como para intervenir en la producción, distribución y consumo, cuando afecten a la economía general del país y para intervenir en las ventas cuando los productores nacionales las hagan directamente a compradores radicados en el extranjero.

Es con base en estas facultades que competen a la Secretaría de Industria y Comercio —facultades cuyo ejercicio se relaciona marcadamente con las actividades minerometalúrgicas del país—, que con todo respeto deseo señalar ante ustedes la necesidad de que la participación de la Dependencia del Ejecutivo que represento pueda ser tomada en consideración en el proyecto de Ley Minera que se examina en estas audiencias y, particularmente, en cuanto a lo que disponen los artículos 79, 15, 17, 20, 44, fracción II, 45, fracción II, 71, 76, 77, 79, fracción I, 81, 82, 86; 87, 88, 100, fracción II, 101 y 127, fracciones I y III.

Desearía, además, formular algunos comentarios respecto de otros artículos del Proyecto, como una aportación al examen que se está llevando a cabo en las presentes audiencias.

El Artículo 19 sujeta a las disposiciones de la Ley la explotación o el aprovechamiento de las sustancias minerales que constituyan depósitos de naturaleza distinta de los componentes ordinarios de los terrenos y cuya explotación requiera la ejecución de trabajos mineros. La explotación comprende la exploración, la extracción y el beneficio, según el párrafo segundo del propio Artículo 19. Este punto es de particular importancia en relación con los tipos de concesión que podrían ser otorgados. A primera vista desaparece la concesión específica para plantas de beneficio, dado que queda incluida dentro de la concesión para la explotación, aunque posteriormente, en el Capítulo VI, se reconoce y se reglamenta la concesión para dichas plantas.

Dado que no se define el concepto de “aprovechamiento”, el texto del primer párrafo del Artículo 19 da la impresión de que utiliza esa expresión como sustitutiva del concepto “beneficio” que se ha usado con anterioridad en las leyes mineras; sin embargo, en otras disposiciones el término “aprovechamiento” se utiliza como equivalente de “explotación” como ocurre en el Artículo 39, al decir, “La explotación o aprovechamiento”, etc. Si esa equivalencia existe, de todas maneras se hace necesario precisar los alcances del término “aprovechamiento”, dado que en el párrafo final del repetido Artículo 19 se le da una amplitud que podría comprender indebidamente a otras muchas industrias, aun a las manufactureras, en adición a la industria minerometalúrgica propiamente dicha.

Por otra parte, interesa aclarar si el término “explotación” comprende también el beneficio de las sustancias, además de la exploración y de la extracción de los minerales, como lo establece el repetido párrafo segundo del Artículo 19, porque de ser así, al quedar comprendida, automáticamente, en la concesión para explotación, la concesión para el beneficio, habría de determinar en qué casos es suficiente esta concesión y en qué casos se requerirá obtener la que reglamenta el Capítulo VI del Proyecto, dado que de él aparece que, en determinados casos, aun quienes hayan

obtenido concesión de explotación, tendrán que solicitar la específica para planta de beneficio.

Artículo 12. El párrafo segundo de este Artículo se refiere a las formalidades para la transmisión de derechos a la explotación, adquiridos conforme a leyes anteriores a la que se examina. Se sugiere trasladar esta parte del precepto a las disposiciones transitorias. Igual sugestión se formula respecto a los artículos 14, 18 y 22.

En el Artículo 17, que se refiere, entre otras cosas, a la intervención de la Secretaría del Patrimonio Nacional en la conservación y regeneración para fines agrícolas, ganaderos o forestales, de los suelos afectados por los trabajos mineros, se sugiere establecer que oiga previamente a la Secretaría de Agricultura y Ganadería.

Respecto al Artículo 20, relativo a que todas las empresas industriales que realicen actividades de transformación y consumo de productos derivados de sustancias minerales, tendrán obligación de proporcionar a la Secretaría del Patrimonio Nacional datos estadísticos que ella les solicite en relación con sus actividades, se formulan las siguientes observaciones:

1º Convendría limitar el alcance de la primera parte del precepto para que comprenda solamente a las empresas minerometalúrgicas. La amplitud que contiene el texto parece imponer tal obligación aun a la industria siderúrgica y a la manufacturera de transformación.

2º La intervención de la Secretaría del Patrimonio Nacional en la recopilación de los datos estadísticos debería hacerse en los términos del Artículo 6º de la Ley Federal de Estadísticas, es decir, previo acuerdo del Ejecutivo Federal y por medio de una Comisión en la que participe la Secretaría de Industria y Comercio.

Se formula igual observación respecto a la fracción V del Artículo 44.

Acerca del Artículo 21 en que las controversias que se originen por la aplicación de la Ley se someten, eventualmente, a las prescripciones de la legislación mercantil, se hace notar que tratándose de relaciones en las que el Estado actúa como persona de derecho público y no como entidad de derecho privado, podría resultar inconveniente la sumisión a la legislación mercantil.

Sobre el Artículo 27, párrafo quinto, relativo a la integración de un comité encargado de estudiar y dictaminar las solicitudes de concesión, se sugiere: a) que además de los tres ingenieros de minas o geólogos a que alude el Proyecto, figuren otros profesionistas, tales como contadores y economistas; b) que la integración del comité adopte un carácter institucional y que, en tal virtud, los expertos sean designados por las Secretarías del Patrimonio Nacional, de Hacienda y Crédito Público y de Industria y Comercio.

En cuanto al Artículo 35, referente a las expropiaciones que la Secretaría del Patrimonio Nacional tiene derecho a efectuar en favor de los concesionarios, si bien se trata de una materia que figura dentro de la Ley vigente de 1930, se sugiere, en atención a que con posterioridad a la publicación de dicha Ley, se expidió la de Expropiación en el año de 1936, que tales expropiaciones se ajusten a este ordenamiento y que se establezca la condición y la forma en que el Estado afectará los bienes expropiados en favor de los concesionarios.

El Artículo 36 debería suprimirse dado que prevé casos de expropiación en que el titular de la concesión sea extranjero, circunstancia ésta que no contempla el proyecto de Ley. En todo caso podría pasar a las disposiciones transitorias.

El Artículo 44, fracción II, establece la obligación de los concesionarios de surtir preferentemente, *al precio corriente en el mercado*, las necesidades que tenga la industria nacional del mineral o minerales que exploten. En esta materia es clara la competencia de la Secretaría de Industria y Comercio y se sugiere, en esa virtud,

el siguiente texto: "A surtir preferentemente las necesidades que tenga la industria nacional del mineral o minerales que explote, conforme lo llegue a ordenar la Secretaría de Industria y Comercio, oyendo a la del Patrimonio Nacional y, en su caso, a los precios que llegara a fijar la propia Secretaría de Industria y Comercio."

En cuanto a la fracción X del mismo Artículo 44, relativa a la obligación del concesionario de tener en forma permanente dentro de la República un representante autorizado, se sugiere su traslado a las disposiciones transitorias, dado que conforme al nuevo régimen resultaría inoperante dicha obligación.

En cuanto al Artículo 46 relativo a la caducidad de las concesiones por falta de pago del impuesto, se recomienda, para evitar la imprecisión en cuanto a la fecha o época en la que la Secretaría de Hacienda deba dar el aviso a la del Patrimonio Nacional, que se fije como período dentro del cual deberá proporcionarse dicho aviso de falta de pago, los quince primeros días de cada año.

Respecto al Artículo 73 en el que se define el concepto de planta de beneficio, en el sentido de que comprende la planta industrial y las operaciones de preparación mecánica, el tratamiento minerometalúrgico, así como la fundición y afinación, se hace notar la necesidad de precisar dicho concepto, dado que en tales términos parecería abarcar aún la industria siderúrgica, la cual expresamente excluye el Artículo 34 de la Ley Minera en vigor.

La "clasificación industrial internacional uniforme y de las actividades económicas" de las Naciones Unidas, considera como actividad extractiva la preparación y enriquecimiento de los minerales y como industria manufacturera o de transformación, la industria básica de metales no ferrosos que abarca la fundición y refinación de metales no ferrosos básicos, tales como lingotes, barras y bloques. La siderurgia se considera desde el alto horno; esto es, desde el hierro de primera fusión.

Por lo anterior se sugiere delimitar el concepto de planta de beneficio a la actividad ligada estrictamente a la concentración y al enriquecimiento del mineral extraído y en cuanto a la fundición, sólo la de carácter primario para extraer productos impuros.

En cuanto al Artículo 76, relativo a que los concesionarios de plantas de beneficio que maquilen al público se ajustarán a las tarifas que señale la Secretaría del Patrimonio Nacional, oyendo previamente al concesionario de la planta, se recomienda reconocer la facultad de la Secretaría de Industria y Comercio en esa materia y, consecuentemente, establecer que las tarifas serán señaladas por dicha Secretaría, oyendo a la del Patrimonio Nacional y al concesionario de la planta.

El Artículo 79, fracción I, dispone que los beneficiarios de concesiones de plantas de beneficio deberán mantener en operación la planta a su capacidad normal salvo que la Secretaría del Patrimonio Nacional los autorice a reducirla o a suspender temporalmente sus actividades. Respecto de este Artículo se sugiere lo siguiente:

1º Suprimir la expresión "capacidad normal", para evitar que se confunda con la de capacidad instalada, y precisar que dicha obligación se refiere a mantener en operación la planta a su *ritmo habitual*.

2º En cuanto a la facultad de la Secretaría del Patrimonio Nacional para autorizar la reducción o la suspensión temporal de las actividades, se recomienda que el ejercicio de esa facultad quede condicionado a oír previamente a las Secretarías del Trabajo y de Industria y Comercio.

En cuanto a la obligación prevista en la fracción II del mismo Artículo 79, relativa a surtir preferentemente, al precio corriente del mercado, las necesidades de la industria nacional respecto a los productos que se obtengan del beneficio, se hace una recomendación semejante a la formulada sobre la fracción II del Artículo 44.

Acerca de la obligación establecida en la fracción IV del propio Artículo 79, relativa a beneficiar los minerales con la técnica adecuada para lograr su máximo aprovechamiento, atendiendo a las instrucciones que al respecto gire la Secretaría del Patrimonio Nacional, se recomienda la siguiente redacción: "...atendiendo, en su caso, las indicaciones que al respecto gire la Secretaría del Patrimonio Nacional, la que oírá previamente a la Secretaría de Industria y Comercio."

Además, introducir, en su caso, la modificación correlativa en la fracción III del Artículo 80 y agregar que la caducidad que se establece procederá cuando de la desobediencia a las indicaciones de orden técnico se originen desperdicios de inversión, desocupación de mano de obra o se afecte el interés económico general del país.

En el Artículo 81 relativo a que los concesionarios de plantas de beneficio no podrán levantar, en todo o en parte, las instalaciones que las integren sin autorización de la Secretaría del Patrimonio Nacional, y que tampoco podrán modificar la capacidad de una planta sin autorización de dicha Secretaría, se sugiere establecer que en ambos casos se oírá previamente a la Secretaría de Industria y Comercio.

Acerca del Artículo 82 que faculta a la Secretaría de Patrimonio Nacional para negar las concesiones de plantas de beneficio cuando a su juicio su ubicación y funcionamiento puedan ocasionar daños o perjuicios a poblaciones o bienes de interés público, se propone establecer que la Secretaría del Patrimonio Nacional oírá previamente a las demás Dependencias Oficiales dentro de sus respectivas competencias y jurisdicciones.

Respecto a los artículos 86, 87 y 88, se hace notar que al autorizar la integración vertical de las empresas minerometalúrgicas con industrias nacionales en general a las que surtan con sus productos, se podría favorecer una integración monopólica de resultados inconvenientes.

El Artículo 101 establece que cuando la Secretaría del Patrimonio Nacional lo estime *pertinente* abrirá concurso en los términos y condiciones que establezca el reglamento para otorgar las concesiones especiales en reservas mineras nacionales. Se recomienda examinar si tratándose de concesiones relacionadas con reservas mineras nacionales, el concurso no debe ser facultativo, sino obligatorio.

En cuanto al Artículo 103, relativo a que toda persona que explote reservas mineras nacionales estará obligada a cubrir a la Comisión de Fomento Minero el porcentaje que en cada caso se estipule sobre el valor neto del producto de la explotación se propone precisar la Entidad u Organismo que fijará dichos porcentajes, así como las bases sobre las cuales habrán de ser determinados.

En cuanto al Artículo 104, relativo a las facultades de la Secretaría del Patrimonio Nacional para ordenar las visitas de inspección a todos los trabajos relacionados con la exploración, explotación y beneficio, se sugiere establecer que dicha facultad será ejercida sin perjuicio de la competencia de otras Dependencias del Ejecutivo respecto de esas actividades.

Sobre el Artículo 105, relativo a la inspección oficial de los trabajos mineros o de las instalaciones que pongan en peligro la vida de los trabajadores, la continuidad de las operaciones o que afecten al interés público, y que la Secretaría del Patrimonio Nacional ordenará la suspensión de los trabajos en el área crítica, se sugiere que el ejercicio de esa facultad quede condicionada a oír previamente a la Secretaría del Trabajo.

Finalmente, ciudadanos Senadores, deseo concluir esta intervención con los breves comentarios siguientes:

1º En cuanto al Artículo 9º, referente a que sólo los mexicanos y las sociedades constituidas de acuerdo con las leyes mexicanas que tengan mayoría de capital sus-

crito por mexicanos, tienen derecho a solicitar y obtener concesiones, así como que las sociedades y gobiernos extranjeros por ningún motivo pueden adquirir concesiones ni derechos mineros de cualquier especie, se hace notar que si para las sociedades mineras de participación estatal a que se refiere el Capítulo V del Proyecto se prevé que el 51 % del capital deberá estar suscrito por el Gobierno Federal y que por lo menos hasta completar el 66 % deberá estar suscrito por mexicanos o por sociedades mexicanas cuyo capital esté suscrito por mexicanos, así como que las acciones deberán ser nominativas, parecería conveniente que en lo que toca a las sociedades mexicanas, a las que se refiere el Artículo 9º, cuya mayoría de su capital debe estar suscrita por mexicanos, también se precise la proporción mínima de la participación del capital mexicano y se establezca que las acciones de la serie respectiva deberán ser nominativas.

2º El Artículo 34 del Proyecto se refiere a que la duración de las concesiones mineras será de 25 años prorrogables por otros tres periodos de la misma duración. La Ley vigente, en cambio, autoriza a que las concesiones de explotación se otorguen por tiempo ilimitado. Dada la importancia que entraña esta cuestión, se sugiere que, sobre la base de la mexicanización de la industria, la conveniencia o inconveniencia de aceptar la modificación propuesta, pueda examinarse predominantemente con un criterio que considere las posibles repercusiones de uno y otro sistema sobre el desarrollo de la industria minera en particular y sobre la economía del país en general.

En el caso de que prevalezca la fórmula que propone el Proyecto se sugiere que la solicitud de prórroga se presente no dentro de los seis meses anteriores a la terminación de cada plazo, como lo propone el Proyecto, sino dentro de tres años anteriores, para que la resolución pueda dictarse con suficiente anticipación al término de la concesión y para que, de este modo, puedan evitarse interrupciones innecesarias en los planes de inversión y desarrollo de la industria.

3º Se sugiere revisar el nombre mismo de la Ley. En efecto, el título "Ley Orgánica del Artículo 27 Constitucional en Materia de Explotación y Aprovechamiento de Recursos no Renovables", parece abarcar una materia mucho más extensa que la de las actividades propiamente minerometalúrgicas.

No puede desconocerse, ciudadanos Senadores, como indiqué al principio de estos comentarios, que los problemas presentes de la minería obedecen, fundamentalmente, a la pronunciada baja de precios de los metales industriales en el mercado mundial. Se han venido realizando importantes esfuerzos en el campo internacional, tendientes a corregir esas anomalías, a través de los convenios de estabilización de precios de los productos básicos, pero la superación de esos factores negativos de la industria está más allá de la intervención puramente nacional. La Secretaría de Industria y Comercio considera que dentro del marco de mexicanización de la industria minerometalúrgica que los autores del Proyecto de Ley propugnan, y mediante una política coordinada en la intervención gubernamental, dentro de las respectivas competencias, política que aliente trabajos de exploración con sentido económico y socialmente útil, que proyecte un racional aprovechamiento de los recursos mineros, que planeé la ubicación de las nuevas explotaciones y de las plantas de beneficio con sentido de desarrollo económico regional, que ofrezca estímulos y apoyos económicos especialmente a la pequeña minería, la industria minerometalúrgica mexicana podrá llegar a contar con valiosos instrumentos propulsores de su desarrollo.