

Secretaría de Economía

Regulación y Supervisión de la Actividad Minera

Auditoría de Desempeño: 12-0-10100-07-0389

DE-084

Criterios de Selección

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios cuantitativos y cualitativos establecidos en la Normativa Institucional de la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2012, considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF 2011-2017.

Objetivo

Fiscalizar la eficacia en el cumplimiento del objetivo de la política minera de incrementar la inversión nacional y extranjera en el sector que contribuya a la generación de empleos; la eficiencia en las acciones de regulación y supervisión de las concesiones otorgadas a las empresas mineras del país, y la economía en la aplicación de los recursos presupuestarios asignados.

Alcance

La auditoría comprendió la evaluación de la eficacia en el cumplimiento del objetivo de la política minera en términos de garantizar la seguridad jurídica de la actividad minera, a fin de contribuir al incremento de la inversión y la generación de empleos en el sector, la eficiencia de la Secretaría de Economía en la regulación y supervisión de la actividad minera, en términos de la actualización de la Cartografía Minera, el otorgamiento de concesiones mineras, el Registro Público de Minería, las visitas de inspección a los concesionarios y la aplicación de sanciones, así como la eficiencia recaudatoria de derechos sobre minería.

Antecedentes

La minería es un eje fundamental de nuestra sociedad al aportar materias primas relevantes para el desarrollo económico e industrial del país. Constituye una actividad de interés público y corresponde al Estado protegerla y vigilarla para el cumplimiento de su función económico-social.

En el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se indica que corresponde a la Nación el dominio directo de todos los minerales de los que se extraigan metales utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas y sal de gema. En el mismo artículo se señala que el uso o el aprovechamiento de los recursos por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas no podrán realizarse sino mediante concesiones otorgadas por el Ejecutivo Federal.

En la Ley Minera se establece que el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Economía, es responsable de regular y supervisar la actividad minera que, con su autorización, desarrollan los particulares.

En 1992, se publicó la Ley Minera, vigente a la fecha, en la que se establecieron, entre otros aspectos, un esquema para el otorgamiento de concesiones; la expedición de un título de concesión minera para las obras de exploración y otro para las obras de explotación; la extensión del plazo del título de concesión por 50 años; y un pago único por derechos sobre el uso de la superficie concesionada a la actividad minera a cargo de las personas físicas o morales titulares de una concesión, la cual se determinaría con base en el número de hectáreas concesionadas de acuerdo con la Ley Federal de Derechos vigente.

La Ley Minera se reformó en tres ocasiones: en 1996 para dar seguridad jurídica a los concesionarios y simplificar el otorgamiento de las concesiones mineras; en 2005 con la finalidad de que se expidiera un sólo título de concesión minera en sustitución de la práctica de expedir títulos para exploración o explotación; y en 2006, a fin de dar certidumbre jurídica para la industria minera, capitalizar al sector y lograr una simplificación administrativa.

En el Programa Sectorial de Economía (PSE) 2007-2012, se estableció el objetivo de “dar certidumbre jurídica a los factores económicos mediante la adecuación del marco jurídico”, y la estrategia de “garantizar la seguridad jurídica de la actividad con la actualización del marco jurídico y normativo de la actividad minera”, a efecto de incentivar el incremento de la inversión en el sector minero que contribuya a la generación de empleos.

En este sentido, la SE es el principal instrumento del Gobierno Federal para conducir la política minera en términos de la regulación y supervisión de la actividad minera para contribuir al incremento de la inversión en ese sector, y con esto impulsar el crecimiento del empleo.

La regulación de la actividad minera consiste en las acciones siguientes:

1. Revisar y actualizar el marco regulatorio a fin de incentivar la inversión en el sector minero.
2. Actualizar la Cartografía Minera a fin de identificar los lotes libres que pueden ser objeto de concursos para el otorgamiento de concesiones o presentación de solicitudes de concesión mineras.
3. Otorgar las concesiones mineras por concurso bajo el esquema siguiente:
 - a. Emitir la convocatoria para la realización de concursos para el otorgamiento de concesiones.
 - b. Establecer las bases del concurso y fijar el pago de una cuota por descubrimiento de minerales en los lotes mineros, a favor del Gobierno Federal.
 - c. Los particulares presentan su propuesta económica y la SE declara ganador del concurso al particular que exhiba la mejor oferta en comparación con el resto de las propuestas.
 - d. El ganador del concurso paga la cuota exhibida en su propuesta y la SE otorga la concesión minera.
4. Otorgar las concesiones en terreno libre bajo el esquema de:

- a. Atender las solicitudes de concesiones mineras presentadas por los particulares.
 - b. Revisar y aprobar las solicitudes en un plazo de 45 a 165 días máximo.
 - c. Una vez aprobada la solicitud, la SE expide el título de concesión minero en un plazo máximo de 15 días.
5. Actualizar el Registro Público de Minería con los actos y convenios en materia minera.

La supervisión incluye:

1. Realizar las visitas de inspección a los concesionarios mineros, a fin de verificar el cumplimiento de obligaciones establecidas en la normativa aplicable, relativas a presentar el informe de ejecución de obras y el pago de derechos sobre minería.
2. Concluida la verificación de obligaciones, se determina el número de incumplimientos a efecto de aplicar las sanciones respectivas.

A continuación se presenta el universal de concesiones mineras otorgadas, vigentes a 2012, la superficie concesionada en relación con el total nacional y los minerales explotados por entidad federativa:

CONCESIONES MINERAS OTORGADAS VIGENTES A 2012

Núm.	Entidad federativa	Núm. de títulos de concesión	Superficie concesionada (miles de hectáreas)	Minerales explotados
1	Colima	310	230.6	Oro, plata, cobre, selenio, molibdeno, fierro, grafito y yeso.
2	Zacatecas	2,559	2,829.0	Oro, plata, plomo, zinc y fierro.
3	Aguascalientes	142	167.6	Oro, plata, plomo, cobre, zinc, fierro, barita, dolomita, caolín y yeso.
4	Sonora	4576	5102.9	Oro, plata, plomo, cobre y zinc.
5	Baja California	632	1,895.0	Oro, plata, plomo, zinc, antimonio, bismuto, cadmio, carbón, coque, fierro, barita, dolomita, fluorita, arena sílica, yeso, celestita, sulfato de sodio y sulfato de magnesio.
6	Jalisco	1,553	1,904.2	Oro, plata, plomo, cobre, fierro, barita, dolomita, caolín, yeso y diatomita.
7	Coahuila	1,957	3,637.6	Oro, plata, plomo, cobre, zinc y fierro.
8	Sinaloa	1,518	1,351.2	Oro, plata, plomo, cobre, coque, fierro, dolomita, caolín, yeso y diatomita.
9	Durango	3,609	2,883.8	Oro, plata, plomo, cobre, zinc y fierro.
10	Nayarit	454	517.2	Oro, plata, plomo, cobre, zinc, cadmio, fierro, fluorita, arena sílica y yeso.
11	Michoacán	890	1,090.1	Oro y plata.
12	Guerrero	704	1,145.6	Oro, plata, plomo, azufre, caolín y arena sílica.
13	San Luis Potosí	690	928.2	Azufre, barita, dolomita, arena sílica, yeso y sal.
14	Chiapas	90	1,109.8	Oro, plata y caolín.
15	Chihuahua	3,422	2,603.9	Oro, plata, plomo, cobre, zinc, manganeso, azufre y caolín.
16	Baja California Sur	161	773.8	Oro, plata, plomo, cobre y zinc.
17	Guanajuato	618	316.4	Oro, plata, plomo, cobre, zinc y azufre.
18	Querétaro	367	120.2	Fierro, yeso y sal.
19	Nuevo León	560	650.1	Feldespató.
20	México	256	207.7	Oro, plata, plomo, cobre y zinc
21	Oaxaca	350	712.1	Yeso, fosforita y sal.
22	Puebla	307	248.0	Azufre.
23	Morelos	48	34.1	Oro, plata, plomo, cobre y zinc.
24	Hidalgo	415	93.7	Azufre.
25	Veracruz	88	226.4	Manganeso, azufre, caolín, arena sílica y sal.
26	Tlaxcala	2	6.2	Oro, plata, cobre, zinc, mercurio, antimonio, arsénico y paladio.
27	Tamaulipas	151	122.2	Sal.
28	Yucatán	24	58.4	Sal, yeso y sulfato de sodio.
29	Tabasco	3	2.4	Azufre.
30	Campeche	14	2.0	Oro y sulfato de sodio.
31	Distrito Federal	0	0.0	No hay títulos de concesión, ni minerales.
32	Quintana Roo	0	0.0	No hay títulos de concesión, ni minerales.
	Total	26,470	30,970.4	

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en el reporte "La Minería en México 2012", del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, el reporte de títulos de concesión mineras vigentes a 2012, Secretaría de Economía.

Resultados

1. Sistema de Evaluación del Desempeño

En este resultado se analizó el cumplimiento de lógica vertical y horizontal de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) del Programa Presupuestario (PP) F001 Promoción del desarrollo y la competitividad de las empresas mineras. La ASF identificó que el PP F001 se relaciona con la regulación y supervisión de la actividad minera de acuerdo con las atribuciones establecidas en la Ley Minera y el Reglamento Interior de la Secretaría de Economía.

Con el análisis se determinó que la lógica vertical de la MIR del PP F001 es adecuada y permite verificar la relación causa-efecto entre los diferentes niveles de objetivos de Fin, Propósito, Componente y Actividad porque contribuyen al logro del objetivo de la política pública relativo a incrementar la inversión en el sector minero y con ello contribuir a la generación de empleos.

En cuanto a la lógica horizontal, se determinó que el indicador: Crecimiento del empleo en el sector minero no guarda una relación lógica con el resumen narrativo del nivel de Fin dado que éste mide los resultados de la inversión en el sector.

El indicador del nivel de Componente relativo a la actualización de la normatividad minera y los indicadores del nivel de Actividad relacionados con los proyectos mineros promocionados, el número de cursos y asistencias técnicas, la actualización del Reglamento de la Ley Minera y el número de visitas de inspección, están definidos en términos absolutos por lo que carecen de un referente con el cual se evalúe adecuadamente el logro de ese programa.

12-0-10100-07-0389-07-001 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Economía realice las acciones necesarias con objeto de asegurar que, en la Matriz de Indicadores para Resultados del Programa Presupuestario F001 Promoción del desarrollo y la competitividad de las empresas mineras, el diseño de los indicadores definidos en los niveles de Fin, Propósito, Componente y Actividad sea congruente con el resumen narrativo y los métodos de cálculo, a fin de llevar un buen seguimiento y una evaluación adecuada del logro de ese programa.

2. Eficacia

En esta vertiente se incluyen los resultados correspondientes al cumplimiento de la política minera en términos de garantizar la seguridad jurídica de la actividad minera nacional e incrementar la inversión a efecto de contribuir a la generación de empleos en el sector minero.

Actualización del marco jurídico de la actividad minera

A fin de garantizar la seguridad jurídica en materia minera, la Secretaría de Economía definió en el Programa Sectorial de Economía 2007-2012 el objetivo de garantizar la seguridad jurídica de la actividad minera nacional con la actualización del marco jurídico y normativo, a efecto de incentivar el incremento de la inversión en el sector minero, y estableció en la MIR 2012 del PP F001 Promoción

del desarrollo y la competitividad de las empresas mineras, el indicador de Actualización de la normativa minera.

Se verificó que, en 2012, la entidad fiscalizada elaboró y publicó el proyecto del Nuevo Reglamento de la Ley Minera concluido en ese año.

La ASF realizó un análisis del dictamen de aprobación del Proyecto de Reglamento de la Ley Minera emitido por la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) y de los comentarios recibidos por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de la Función Pública, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, la Secretaría de Energía y la Secretaría de Desarrollo Social, a fin de verificar si las reformas publicadas cumplieron con el objetivo de garantizar la seguridad jurídica de la actividad minera nacional con la actualización del reglamento. Los resultados relevantes se muestran a continuación:

ANÁLISIS DE LAS MODIFICACIONES INCLUIDAS EN EL PROYECTO DE REGLAMENTO DE LA LEY MINERA CON EL OBJETIVO DE GARANTIZAR LA SEGURIDAD JURÍDICA DE LA ACTIVIDAD MINERA NACIONAL, 2012

Núm.	Reformas al Reglamento de la Ley Minera	Tipo	Justificación	Comentarios
Para el trámite de solicitudes y la expedición de concesiones mineras				
1	Presentación de una solicitud de concesión minera y la expedición de un sólo título de concesión.	Modificación	En la Ley Minera de 2005 desaparecieron las solicitudes de exploración y de explotación para convertirse únicamente en solicitudes de concesión minera que incluye las dos modalidades, y con la expedición de un título de concesión minera.	Se simplifica la regulación administrativa en materia de presentación de solicitudes de concesión minera, a fin de que se expida un sólo título de concesión que abarque la exploración y la explotación de minerales.
Para la actualización de la Cartografía Minera				
2	Procedimiento para la actualización de la Cartografía Minera.	Modificación	La Cartografía Minera se actualizará de acuerdo con las normas técnicas emitidas por el INEGI, a fin de que este documento cuente con información más precisa de la medida de los lotes mineros.	Se fortalece el procedimiento para la actualización de la Cartografía Minera para propiciar la certeza jurídica a la extensión territorial de las concesiones mineras.
Para las nuevas obligaciones de los concesionarios mineros				
3	Informe de ejecución de obras de concesiones mineras expedidas.	Adición	Se establece la obligación a los concesionarios de presentar un informe de ejecución de obras de los trabajos de exploración y explotación realizados en el lote minero a la SE.	Estas iniciativas brindan elementos de control a la SE respecto del cumplimiento de las obligaciones por parte de los concesionarios mineros.
4	Contenido del informe de ejecución de obras.	Adición	Se establece el contenido y especificaciones del informe de ejecución de obras que deberá rendirse cada año a la SE.	
5	Informe sobre producción.	Adición	Se establece el contenido y especificaciones del informe de producción que deberá presentarse cada año a la SE.	
Para la actualización del Registro Público de Minería				
6	Solicitud de desistimiento de concesiones mineras.	Modificación	Los titulares deberán presentar una solicitud de desistimiento de una concesión minera que incluya la aceptación expresa de todos y cada uno de los cotitulares, sin importar el porcentaje con el que participan en la concesión minera.	Con la autorización de todos los propietarios de una concesión minera en el procedimiento de desistimiento, se promueve una mayor seguridad jurídica a los particulares al evitar desistimientos no autorizados.
7	Inscripción de actos y contratos en el Registro Público de Minería (RPM).	Adición	En el RPM deberán inscribirse todos los actos y convenios que afecten a las concesiones mineras suscritos por los concesionarios.	Con la obligación de la SE de inscribir todos los actos y contratos que afecten a las concesiones mineras, se garantiza la seguridad jurídica a la actividad minera, al contar con un RPM actualizado.

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en el dictamen de aprobación del Proyecto de Reglamento de la Ley Minera, Comisión Federal de Mejora Regulatoria y reporte de justificaciones del impacto regulatorio de la modificación al Reglamento de la Ley Minera, Secretaría de Economía.

Se verificó que la entidad fiscalizada presentó siete reformas al Reglamento de la Ley Minera; una para el trámite de solicitudes y la expedición de concesiones mineras; una para la actualización de la Cartografía Minera; tres para las nuevas obligaciones de los concesionarios mineros, y dos para la actualización del Registro Público de Minería, las cuales correspondieron a los vacíos administrativos derivados de las modificaciones de la Ley de 2005 y 2006.

En conclusión, se verificó que en 2012 la entidad fiscalizada cumplió con la meta del indicador Actualización de la normativa minera establecido en la MIR 2012 del PP F001 Promoción del desarrollo y la competitividad de las empresas mineras al elaborar y publicar el Nuevo Reglamento de la Ley Minera.

Se determinó que, en ese año la entidad fiscalizada actualizó el ordenamiento legal a fin de cumplir con el objetivo sectorial de garantizar la seguridad jurídica de la actividad minera, debido a que las reformas publicadas atienden los vacíos administrativos derivados de las modificaciones de la Ley Minera de 2005 y 2006, las cuales se refirieron principalmente a la tramitación de solicitudes y expedición de concesión minera, la actualización de la Cartografía Minera y el Registro Público de Minería, y nuevas obligaciones para los titulares de concesiones mineras, a efecto de incentivar el incremento de la inversión en el sector minero.

3. Actualización de las normas oficiales mexicanas en materia minera

Con la revisión del contenido de las Normas Oficiales Mexicanas (NOM) vigentes a 2012 en materia de minería y el Programa Nacional de Normalización (PNN) 2012, se determinó que se actualizaron las NOM de tipo ambiental núms. NOM 141-SEMARNAT-2003, 120-SEMARNAT-2011, 159-SEMARNAT-2011, a cargo de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) previstas en el PNN 2012 de la SE, y se elaboró la nueva NOM-023-STPS-2012 de seguridad en las minas por parte de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), que sustituyó a la NOM-023-STPS-2003.

La ASF verificó que, en 2012, la SE acreditó su participación para actualizar las tres normas oficiales mexicanas de tipo ambiental en coordinación con la SEMARNAT, para lo cual proporcionó información técnica respecto de los sistemas de limpia de materiales utilizados en la minería y otra relacionada con las técnicas para la exploración minera, y la norma oficial mexicana en materia de condiciones de seguridad en las minas publicada en 2012, al remitir el proyecto de modificación de la norma en el que se constata la participación en su elaboración.

De lo anterior se concluyó que, en 2012, la SE acreditó su participación para la actualización de las normas oficiales mexicanas de tipo ambiental y en materia de seguridad en las minas para regular la actividad minera previstas en el PNN 2012.

4. Incrementar la inversión en el sector minero

En este resultado se analizaron tres aspectos: a) crecimiento de la inversión en el sector minero 2007-2012; b) participación del Producto Interno Bruto (PIB) minero respecto del PIB nacional, y c) valor de la producción minera por tipo de mineral.

a) Crecimiento de la inversión en el sector minero 2007-2012

Con el análisis de las metas y los resultados del indicador Crecimiento de la inversión en el sector minero del periodo 2007-2012, establecido en la MIR del PP F001 Promoción del desarrollo y la competitividad de las empresas mineras, el reporte de los montos de inversión generados por cada uno de esos años y las cifras del anuario estadístico del Servicio Geológico Mexicano 2012, se obtuvieron los resultados siguientes:

RESULTADOS DEL INDICADOR: CRECIMIENTO DE LA INVERSIÓN EN EL SECTOR MINERO, 2007-2012

(Millones de dólares)

Año	Meta acumulada		Diferencia (3) = (2 - 1)	Porcentaje de cumplimiento (%) (4) = (2 / 1) x 100
	Original (1)	Alcanzada (2)		
2007	2,156.0	2,156.0	0.0	100.0
2008	5,475.0	5,812.0	337.0	106.2
2009	9,127.0	8,670.0	(457.0)	95.0
2010	11,372.0	11,986.0	614.0	105.4
2011	13,383.0	17,598.0	4,215.0	131.5
2012	15,000.0	25,245.0	10,245.0	168.3

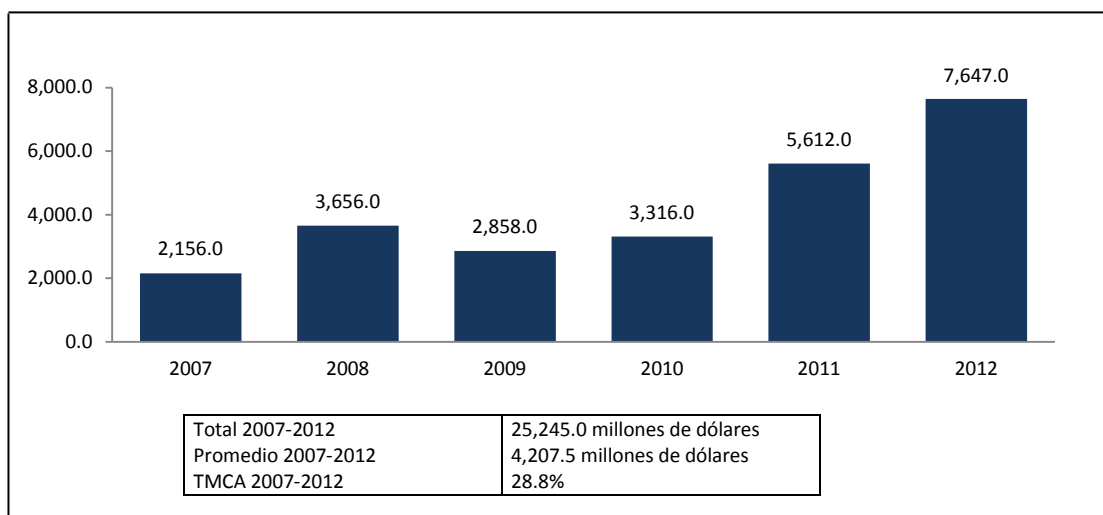
FUENTE: Elaborado por la ASF con base en el reporte de las metas y los resultados del indicador: Crecimiento de la inversión en el sector minero 2007-2012, Secretaría de Economía, y el Anuario Estadístico del Servicio Geológico Mexicano 2012.

Se determinó que durante el periodo 2007-2012, el indicador de crecimiento de la inversión del sector minero superó la meta en 68.3% al registrar un monto acumulado de 25,245.0 millones de dólares, monto mayor en 10,245.0 millones de dólares respecto de la meta programada, de 15,000 millones de dólares.

Durante ese periodo, se registró un monto acumulado de inversión por 25,245.0 millones de dólares, el cual se distribuyó anualmente en la forma siguiente:

INVERSIÓN ANUAL EN EL SECTOR MINERO, 2007-2012

(Millones de dólares)



FUENTE: Elaborado por la ASF con base en el reporte de los resultados del indicador: Crecimiento de la inversión en el sector minero 2007-2012, Secretaría de Economía.

En 2012, la inversión en el sector minero registró un monto de 7,647.0 millones de dólares, lo que representó un incremento de 36.3% en relación con 2011, de 5,612.0 millones de dólares.

Durante el periodo 2007-2012, el sector minero captó un monto promedio anual de 4,207.5 millones de dólares en inversión y registró una tasa media de crecimiento anual de 28.8%, al pasar de 2,156.0 a 7,647.0 millones de dólares. Cabe señalar que no se analiza el origen de la inversión debido a que de acuerdo con los artículos 11 de la Ley Minera, y el 4 de la Ley de Inversión Extranjera, se consideran nacionales a las empresas que se constituyan bajo las leyes mexicanas en las que podrá participar en cualquier proporción la inversión extranjera, razón por la cual no se dispone de datos para desagregar la inversión por origen nacional o extranjero.

Con base en las series estadísticas del INEGI, se determinó que en 2012 la inversión en el sector minero se destinó a los siguientes conceptos:

DESTINO DE LA INVERSIÓN DEL SECTOR MINERO, 2012

Concepto	Millones de dólares (1)	Participación (%) (2) = ((1)/7,647.0) x 100
Total	7,647.0	100.0
Nuevos proyectos	2,083.0	27.2
Adquisición de equipo	1,664.0	21.8
Exploración	1,007.0	13.2
Expansión de proyectos	888.0	11.6
Mantenimiento	692.0	9.1
Otros	494.0	6.5
Activos	400.0	5.2
Medio ambiente	146.0	1.9
Seguridad	107.0	1.4
Capacitación y productividad	86.0	1.1
Apoyo a comunidades	80.0	1.0

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en el reporte de la Inversión Privada en el Sector Minerometalúrgico y la Minería en México, 2012 del INEGI.

En 2012, se invirtió un total de 7,647.0 millones de dólares que se destinaron principalmente a nuevos proyectos con 2,083.0 millones de dólares, que representaron el 27.2% del total, la adquisición de equipo con 1,664.0 millones de dólares, el 21.8%, exploración con 1,007.0 millones de dólares, 13.2% y la expansión de proyectos con 888.0 millones de dólares, que significó el 11.6% del total invertido.

b) Participación del PIB minero respecto del nacional

RESULTADOS DE LA PARTICIPACIÓN DEL SECTOR MINERO EN EL PIB, 2007-2012 1/

(Millones de pesos)

Año	PIB Nacional (1)	PIB Minero 2/ (2)	Participación (%) (3) = (2 / 1) x 100
2007	15,918,819.7	113,393.1	0.7
2008	14,767,101.1	109,683.1	0.7
2009	14,006,597.0	106,873.3	0.8
2010	14,008,448.0	120,096.9	0.9
2011	13,769,032.3	122,219.0	0.9
2012	13,722,024.9	120,801.5	0.9
Promedio	14,365,337.2	115,511.2	0.8
TMCA (%)	(2.9)	1.3	5.2

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en el reporte del Producto Interno Bruto del Banco de Información Económica, Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

TMCA: Tasa Media de Crecimiento Anual.

1/ Los montos de los recursos se actualizaron a precios de 2012 con base en el deflactor implícito del PIB.

2/ No incluye la minería petrolera.

En los trabajos de auditoría se identificó que durante el periodo 2007-2012, el PIB Minero registró un valor promedio de 115,511.2 millones de pesos y reportó una tasa media de crecimiento anual de 1.3%, al pasar de 113,393.1 millones de pesos a 120,801.5 millones de pesos.

En dicho periodo, el valor promedio del PIB Minero participó con el 0.8% respecto del PIB Nacional, de 14,365,337.2 millones de pesos en promedio anual y su participación se incrementó a una tasa media anual de 5.2%.

c) Valor de la producción minera por tipo de mineral

Durante el periodo 2007-2012, el valor de la producción minera nacional registró un monto de 693,066.9 millones de pesos. Destacan el oro, la plata y el cobre con el 62.0%, 429,507.8 de los 693,066.9 millones de pesos del valor total de la producción minera nacional. Cabe señalar que en esos años el valor de la producción de los minerales analizados registró una disminución, con excepción del oro y la plata los cuales presentaron tasas medias de crecimiento anual de entre 23.9% y 17.1%, respectivamente, porque la crisis económica internacional incentivó el precio de esos minerales, los cuales se consideran medios seguros de inversión.

En conclusión, en 2012, se cumplió el objetivo de contribuir al incremento de la inversión al superarse la meta establecida en la MIR del PP F001 Promoción del desarrollo y la competitividad de las empresas mineras, correspondiente al indicador: Crecimiento de la inversión en el sector minero en 68.3%, ya que se registró un monto acumulado de 25,245.0 millones de dólares respecto de la meta programada, de 15,000.0 millones de dólares.

Durante el periodo de 2007 a 2012, la inversión minera registró una tasa media de crecimiento anual de 28.8%, al pasar de 2,156.0 en 2007 a 7,647.0 millones de dólares, en 2012.

En el mismo periodo, el PIB Minero registró un valor promedio de 115,511.2 millones de pesos y reportó una tasa media de crecimiento anual de 1.3%, al pasar de 113,393.1 millones de pesos en 2007 a 120,801.5 millones de pesos en 2012, asimismo participó con el 0.8% respecto del PIB Nacional de 14,365,337.2 millones de pesos en promedio anual. En este mismo periodo destaca la producción del oro, la plata y el cobre con un valor de 429,507.8 millones de pesos, que representaron el 62.0% del valor total de la producción minera nacional, de 693,066.9 millones de pesos.

5. Contribución en la generación de empleos en el sector minero

En este apartado se verificó el cumplimiento del objetivo de contribuir a la generación de empleos formales en el sector minero, con el resultado de número de empleos generados.

Con la revisión del reporte de las metas y los resultados de los indicadores: Empleos formales generados en el sector minero, incluido en el Programa Sectorial de Economía 2007-2012, y Empleos formales acumulados en el sector minero, establecido en la MIR 2012 del PP F001 Promoción del desarrollo y la competitividad de las empresas mineras, así como de los informes de la población derechohabiente de la Coordinación de Afiliación y Vigencia del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), se obtuvieron los resultados siguientes:

RESULTADO DEL INDICADOR SECTORIAL NUEVOS EMPLEOS FORMALES GENERADOS EN EL SECTOR MINERO, 2007-2012

(Empleos)

Año	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Total (1)	Meta sectorial (2)	Porcentaje de cumplimiento (%) (3)= (1 / 2) x 100	TMCA (%)
Empleos generados	7,888	(8,288)	(3,533)	14,299	25,922	18,833	55,121	65,430	84.2	19.0

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en el reporte de las metas y los resultados del indicador: Empleos formales en el sector minero 2007-2012, Secretaría de Economía y los informes de la población derechohabiente de la Coordinación de Afiliación y Vigencia del IMSS.

TMCA: Tasa Media de Crecimiento Anual.

Con los trabajos de auditoría se determinó que, en 2012, el sector minero generó 18,833 nuevos empleos formales, cifra menor en 27.3% respecto de 2011, de 25,922 empleos.

Durante el periodo 2007-2012, la actividad minera generó 55,121 nuevos empleos que representaron el 84.2% de la meta sectorial de 65,430 empleos acumulados; asimismo, se registró una tasa media de crecimiento anual de 19.0%, al pasar de 7,888 a 18,833 trabajadores.

Respecto del indicador empleos formales acumulados en el sector minero, incluido en la MIR del Programa Presupuestario F001 Promoción del desarrollo y la competitividad de las empresas mineras, los resultados son los siguientes:

EMPLEOS FORMALES ACUMULADOS EN EL SECTOR MINERO, 2007-2012

Año	Meta acumulada		Porcentaje de cumplimiento (%) (3) = (2 / 1) x 100
	Original (1)	Alcanzada (2)	
2007	293,000	281,322	96.0
2008	308,000	273,034	88.6
2009	318,000	269,501	84.7
2010	331,000	283,800	85.7
2011	341,000	309,722	90.8
2012	347,000	328,555	94.7

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en el reporte de las metas y los resultados del indicador: Empleos formales en el sector minero 2007-2012, Secretaría de Economía y los informes de la población derechohabiente de la Coordinación de Afiliación y Vigencia del IMSS.

Con la auditoría se verificó que a 2012, el número de empleos formales en el sector minero registró un total de 328,555 trabajadores registrados en el IMSS, lo que representó el 94.7% respecto de la meta programada, de 347,000 empleos acumulados.

En conclusión, se determinó que durante el periodo 2007-2012 el sector minero produjo un total de 55,121 empleos formales registrados en el IMSS, lo que significó el 84.4% de la meta sectorial, de 65,430 empleos previstos.

Durante el periodo de análisis, se verificó que la entidad fiscalizada cumplió con la meta del indicador Empleos formales acumulados en el sector minero, establecido en la MIR 2012 del PP F001 Promoción del desarrollo y la competitividad de las empresas mineras, al registrar una cifra acumulada de 328,555 trabajadores en el IMSS, lo que representó el 94.7% de los 347,000 trabajadores previstos.

12-0-10100-07-0389-07-002 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Economía analice las causas por las cuales no se cumplió la meta de indicador establecido en el Programa Sectorial de Economía 2007-2012 respecto de la generación de empleos formales en el sector minero y con los resultados de ese análisis adopte las medidas pertinentes para cumplir con las metas establecidas o, en su caso, determine las modificaciones a las metas que considere necesarias.

6. Eficiencia

Esta vertiente comprende la revisión de la gestión operativa de la SE en la regulación y la supervisión de la actividad minera en el país.

Este apartado incluye el análisis de la formulación de la planeación estratégica del sector minero; los resultados de la actualización de la Cartografía Minera y el Registro Público de Minería, y la eficiencia en la gestión del otorgamiento de concesiones mineras.

Planeación estratégica del sector minero

Con los trabajos de auditoría, se verificó que la SE elaboró el Proyecto del Programa Nacional de Minería 2007-2012, el cual fue aprobado por la Dirección General de Planeación para ser sometido a consideración de la Presidencia de la República y de la SHCP.

Sin embargo, se constató que la SE no dispuso de la evidencia documental para acreditar el seguimiento de la aprobación de dicho programa por parte de la Presidencia de la República y la dictaminación de la SHCP.

12-0-10100-07-0389-07-003 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Economía analice las causas por las cuales no dio seguimiento a la aprobación del Programa Nacional de Minería para su publicación en el Diario Oficial de la Federación y, en función de dicho análisis, realice las gestiones correspondientes a efecto de que se realice la aprobación y publicación del Programa Sectorial de Minería del periodo 2013-2018.

7. Actualización de la Cartografía Minera

La cartografía minera se integra por el número de títulos y la superficie del territorio nacional ocupada por: concesiones mineras otorgadas en terreno libre y mediante concursos, reservas mineras, solicitudes de concesión en trámite, lotes mineros que amparan terrenos por ser materia de concursos desiertos, y las concesiones mineras canceladas.

Para realizar la evaluación, la ASF revisó tres aspectos: a) cartografía minera actualizada a 2012; b) verificación de la integridad de los registros, y c) análisis de la superficie del territorio nacional asignada a la minería.

a) Cartografía minera actualizada a 2012

Para el análisis se compararon los reportes de la cartografía minera y los Registros de Concesiones, a fin de verificar la actualización de la cartografía a 2012, de lo anterior se obtuvieron los resultados siguientes:

RESULTADOS DE LA ACTUALIZACIÓN DE LA CARTOGRAFÍA MINERA, 2012

Concepto	Núm. de registros de cartografía minera (1)	Núm. de registros de concesiones (2)	Diferencia (3) = (1 - 2)
1. Concesiones mineras otorgadas en terreno libre	26,172	26,470	(298)
2. Solicitudes de concesión en trámite	715	734	(19)
3. Concesiones mineras otorgadas mediante concursos	81	84	(3)
4. Lotes mineros que amparan terrenos por ser materia de concursos desiertos	6	8	(2)
5. Concesiones mineras canceladas	5,218	5,142	76
6. Reservas mineras	41	41	0

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en los reportes de la Cartografía Minera 2012 generados por la Dirección de Revisión de Obligaciones y las Subdirecciones de Cartografía Minera y de Concesiones, Secretaría de Economía.

Con los trabajos de auditoría, se determinó que cinco de los seis rubros analizados registraron variaciones; en los primeros cuatro rubros con diferencia negativa, el registro de la cartografía minera no incluyó: 298 concesiones mineras otorgadas en terreno libre; 19 solicitudes de concesión en trámite; 3 concesiones mineras otorgadas mediante concursos, y 2 lotes mineros que amparan terrenos por ser materia de concursos desiertos.

En el quinto rubro, con una variación positiva de 76 concesiones canceladas, la SE no depuró en el registro de la cartografía minera la información reportada de los títulos cancelados en 2012.

Lo anterior obedeció a que el sistema de control y seguimiento no fue suficiente para registrar información útil, confiable y oportuna a fin de mantener actualizado el registro de la cartografía minera en 2012. En cuanto al sexto rubro de reservas mineras no se determinaron diferencias.

b) Verificación de la integridad de los registros

En este aspecto, se verificó que los registros contenidos en los reportes de la Cartografía Minera 2012, proporcionados por la entidad fiscalizada, no presentaron errores que afectaran la integridad de la información en términos de registros omitidos. Los resultados se muestran a continuación:

RESULTADOS DE LA VERIFICACIÓN DE LA INTEGRIDAD DE LOS REGISTROS DE LA CARTOGRAFÍA MINERA, 2012

Concepto	Núm. total de registros (1)	Núm. de registros omitidos (2)	Participación (%) (3) = (2 / 1) x 100
1. Fecha de solicitud de concesión minera	26,172	703	2.7
2. Fecha de vigencia del título de concesión	26,172	74	0.3
3. Fecha de expedición del título de concesión	26,172	26	0.1
4. Titular de la concesión minera	26,172	10	n.s.
5. Número de expediente	26,172	4	n.s.
6. Clase de título de concesión minera	26,172	1	n.s.
Total	-	818	-

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en los reportes de la Cartografía Minera 2012, Secretaría de Economía.

n.s.: No significativo.

Con el análisis realizado, se determinó que en 2012 el registro de la cartografía minera no incluyó un total de 818 registros en seis conceptos, los cuales se refieren principalmente a la fecha de solicitud de concesión minera, con un porcentaje de omisión de registros de 2.7%.

Lo anterior obedeció a que el sistema de control y seguimiento de la SE no es suficiente para registrar información confiable, oportuna y suficiente que muestre la información completa de la cartografía minera en 2012.

Con oficio núm. 712.2013.3045 del 12 de diciembre de 2013, la dependencia acreditó que de los 818 registros omitidos, 740, el 90.5%, fueron subsanados mediante la captura de datos en la base de la cartografía minera, por lo que al cierre de la auditoría quedaban pendientes de registro en la base de datos de la cartografía minera 78 registros, el 9.5%.

c) Análisis de la superficie del territorio nacional asignada a la minería

Se determinó que la superficie del país asignada a la minería fue de 36,829.2 miles de hectáreas, lo que representó el 18.8% de la superficie total del país, de 195,924.8 miles de hectáreas.

A 2012, la entidad fiscalizada otorgó 26,470 títulos de concesión en terreno libre con una superficie de 30,970.4 miles de hectáreas y 81 concesiones otorgadas mediante concursos con una superficie de 221.6 miles de hectáreas; 5,218 concesiones mineras canceladas que ocupan una superficie de 4,299.9 miles de hectáreas; registró 715 solicitudes de concesión en trámite con una superficie de 830.6 miles de hectáreas y 6 lotes mineros que amparan terrenos por ser materia de concursos desiertos con una superficie de 50.7 miles de hectáreas; además el Estado cuenta con 41 lotes de reservas mineras con una superficie de 456.0 miles de hectáreas.

En conclusión, se determinó que la SE registró deficiencias en la actualización de la cartografía minera al no registrar 298 concesiones mineras otorgadas en terreno libre, 19 solicitudes de concesión en trámite, 3 concesiones mineras otorgadas mediante concursos y 2 lotes mineros que amparan terrenos por ser materia de concursos desiertos; y tampoco depuró los 76 títulos de concesión mineros cancelados.

Se constató que el sistema de control y seguimiento para la actualización de la Cartografía no se instrumentó bajo el criterio de confiabilidad ni con mecanismos de actualización permanente de la información, ya que la cartografía minera reportó una omisión a 2012 de 818 registros, principalmente en el concepto de fecha de solicitud de concesión minera.

12-0-10100-07-0389-07-004 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Economía analice las causas por las cuales el sistema de control y seguimiento para la actualización de la cartografía no es confiable ni cuenta con mecanismos de actualización permanente, y con los resultados de ese análisis realice las acciones necesarias para fortalecer su sistema de información, a efecto de garantizar la integridad de los registros de la Cartografía Minera y mantener actualizado este documento.

8. De acuerdo con la Ley Minera, las concesiones mineras se otorgan bajo dos modalidades, la primera mediante concursos para el otorgamiento de títulos de concesión mineros realizados por la Secretaría de Economía, y la segunda con la presentación de solicitudes de los particulares llevadas a las oficinas estatales de esa dependencia.

En el otorgamiento de concesiones mediante concurso se sortean los lotes mineros cuyos minerales fueron descubiertos por el Gobierno Federal, quien fija el pago de una cuota establecida en las bases del concurso equivalente a los gastos de inversión en exploración.

En el caso de la presentación de solicitudes, las concesiones se otorgan en los lotes mineros considerados como de libre terreno y se expide un nuevo título de concesión a favor del particular que presente la solicitud y cumpla con los requisitos establecidos en la Ley Minera.

Concursos para el otorgamiento de concesiones

De la revisión de las convocatorias de concursos para el otorgamiento de concesiones mineras publicadas en el Diario Oficial de la Federación (DOF) en 2012 y los resultados de los concursos realizados en ese año, se obtuvieron los resultados siguientes:

**RESULTADOS DEL PROGRAMA DE CONCURSOS PARA EL OTORGAMIENTO DE CONCESIONES
MINERAS, 2012**

Núm.	Fecha del concurso	Entidad federativa	Superficie concursada (hectáreas)	Núm. de participantes registrados	Núm. de propuestas recibidas	Núm. de ganadores	Superficie concesionada (hectáreas)	Superficie no concesionada por concursos desiertos (hectáreas)
Primera convocatoria de fecha 7 de marzo de 2012								
1	21/05/2012	Chihuahua	4,100.0	0	0	Desierto		4,100.0
2	21/05/2012	Coahuila	4,210.0	1	1	1	4,210.0	
3	22/05/2012	Michoacán	9,032.6	0	0	Desierto		9,032.6
4	22/05/2012	Nuevo León	16,032.0	0	0	Desierto		16,032.0
5	23/05/2012	Oaxaca	7,159.0	0	0	Desierto		7,159.0
6	23/05/2012	Oaxaca	3,850.0	0	0	Desierto		3,850.0
7	24/05/2012	Sonora	10,671.1	1	1	1	10,671.1	
8	24/05/2012	Chihuahua	10,564.0	0	0	Desierto		10,564.0
Segunda convocatoria de fecha 13 de septiembre de 2012								
9	20/11/2012	Chihuahua	47,586.3	0	0	Desierto		47,586.3
10	20/11/2012	Baja California Sur	9,571.0	1	1	1	9,571.0	
11	21/11/2012	Sonora	9,397.2	3	3	1	9,397.2	
12	21/11/2012	Veracruz	4,006.0	0	0	Desierto		4,006.0
13	22/11/2012	Chihuahua	4,100.0	0	0	Desierto		4,100.0
14	22/11/2012	Michoacán	9,032.6	1	0	Desierto		9,032.6
15	23/11/2012	Nuevo León	16,032.0	0	0	Desierto		16,032.0
16	23/11/2012	Oaxaca	7,159.0	0	0	Desierto		7,159.0
17	26/11/2012	Oaxaca	3,850.0	0	0	Desierto		3,850.0
Tercera convocatoria de fecha 18 de septiembre de 2012								
18	26/11/2012	Coahuila	2,411.7	2	2	1	2,411.7	
19	27/11/2012	Sonora	26,178.4	2	2	1	26,178.4	
20	27/11/2012	Durango	11,375.6	1	1	1	11,375.6	
		Total	216,318.5	12	11	7	73,815.0	142,503.5

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en las Convocatorias para los concursos 2012, Diario Oficial de la Federación; y el reporte de los concursos programados y realizados para el otorgamiento de concesiones 2012, Secretaría de Economía.

Con los trabajos de auditoría se verificó que, en 2012, la SE publicó tres convocatorias en el DOF con las cuales se programaron 20 concursos para el otorgamiento de concesiones.

Se determinó que durante el periodo del 21 de mayo al 27 de noviembre de 2012, la entidad fiscalizada realizó los 20 concursos previstos con los cuales se ofreció una superficie de 216,318.5 hectáreas, en los que se registraron 12 participantes, se presentaron 11 propuestas, y se declararon 7 ganadores a los cuales se les concesionaron 73,815.0 hectáreas, que representaron el 34.1% de la superficie concursada.

En 2012, la entidad fiscalizada declaró desiertos 13 de los 20 concursos con una superficie de 142,503.5 hectáreas, debido a que el día del concurso no hubo registro de participantes, ni se recibieron propuestas con las cuales se diera inicio el proceso de otorgamiento de concesiones.

En cuanto a los siete concursos restantes, la SE declaró siete ganadores para expedir concesiones mineras como se muestra a continuación:

RESULTADOS DE LOS CONCURSOS PARA EL OTORGAMIENTO DE CONCESIONES, 2012

Ganadores	Núm. de concurso	Entidad federativa	Núm. de títulos de concesión minera:			Superficie concesionada (hectáreas)	Superficie pendiente de concesionar (hectáreas)
			Solicitados	Expedidos	En trámite		
Primera convocatoria							
1	2	Coahuila	1	0	1	0.0	4,210.0
2	7	Sonora	1	0	1	0.0	10,671.1
Segunda convocatoria							
3	10	Baja California Sur	1	0	1	0.0	9,571.0
4	11	Sonora	1	1	0	9,397.2	0.0
Tercera convocatoria							
5	18	Coahuila	1	1	0	2,411.7	0.0
6	19	Sonora	1	1	0	26,178.4	0.0
7	20	Durango	2	2	0	11,375.6	0.0
		Total	8	5	3	49,362.9	24,452.1

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en el reporte de resultados de concursos para el otorgamiento de concesiones 2012, Secretaría de Economía.

Se determinó que, en 2012, los siete ganadores de los concursos para el otorgamiento de concesiones solicitaron a la SE emitir ocho títulos de concesión mineros, de los cuales la entidad fiscalizada expidió cinco con una superficie de 49,362.9 hectáreas. En cuanto a los tres títulos restantes, con una superficie pendiente por concesionar de 24,452.1 hectáreas, quedaron en estado de trámite debido a que los ganadores no cubrieron con el monto de la cuota presentada en su propuesta al cierre del ejercicio 2012.

En conclusión, se determinó que en 2012 la entidad fiscalizada publicó tres convocatorias en el DOF para programar 20 concursos para el otorgamiento de concesiones mineras, los que realizó en su totalidad con una superficie concursada de 216,318.5 hectáreas, en los que se expidieron cinco títulos de concesión mineras con una superficie de 49,362.9 hectáreas.

9. Concesiones mineras otorgadas en terreno libre

Para realizar la evaluación, la ASF revisó dos aspectos: a) oportunidad en el trámite de solicitudes de concesiones mineras, y b) oportunidad en el otorgamiento de concesiones.

a) Oportunidad en la atención de solicitudes de concesiones mineras

En este apartado se analizó la oportunidad en la atención de solicitudes de concesiones mineras con la información de los registros de las solicitudes de concesión atendidas y las que quedaron en estado de trámite al cierre de 2012.

Para determinar si las solicitudes de concesión mineras se atendieron en tiempo, la ASF consideró la diferencia de días entre la fecha de recepción de la solicitud y su autorización. Del análisis de esa información, se obtuvieron los resultados siguientes:

OPORTUNIDAD EN LA ATENCIÓN DE SOLICITUDES DE CONCESIONES MINERAS, 2012

Criterio de evaluación	Núm. de solicitudes (1)	Porcentaje de cumplimiento (%) (2) = (1 / Total) x 100
Total de solicitudes recibidas	2,592	100.0
Solicitudes atendidas en tiempo	1,563	60.3
Solicitudes en estado de trámite	734	28.3
Solicitudes sin acreditar su atención en el plazo establecido	280	10.8
Solicitudes sin registro de fecha de recepción o autorización	15	0.6

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en el reporte de solicitudes de título de concesión atendidas y en estado de trámite 2012, Secretaría de Economía.

Se determinó que, en 2012, la SE recibió un total de 2,592 solicitudes de concesión mineras, de las cuales 1,563, el 60.3%, se atendieron en tiempo; 734, el 28.3%, quedaron en estado de trámite; 280, el 10.8%, sin acreditar su atención en el plazo establecido; y 15, el 0.6%, no contaron con registro de fecha de recepción o autorización.

En las 1,563 solicitudes atendidas en tiempo, la SE cumplió el plazo establecido de 45 a 165 días de acuerdo con el artículo 22, fracciones I, II y III, de la Ley Minera.

En cuanto a las 734 solicitudes que quedaron en estado de trámite, la dependencia señaló que dichas solicitudes se recibieron dentro de los dos últimos meses de 2012, y se encontraban en análisis dentro del plazo de 60 días contados a partir de su recepción de acuerdo con lo señalado en el artículo 22, fracciones I, II y III, de la Ley Minera.

En relación con las 280 solicitudes sin acreditar su atención en el plazo establecido, la entidad fiscalizada no dispuso de la evidencia documental para demostrar si las solicitudes se atendieron dentro del tiempo establecido de 45 a 165 días, ni la justificación de las causas por las cuales no se clasificaron como desistidas de acuerdo con el artículo 22, párrafo quinto, de la Ley Minera.

En lo que corresponde a las 15 solicitudes sin registro de fecha de recepción o autorización, con el análisis de las solicitudes presentadas en 2012, se constató que la SE no dispone del registro de la fecha de recepción o autorización de esas concesiones, aun cuando el Sistema Integral de Información de la Dirección General de Minas (SIDIGEM) reportó como autorizadas esas solicitudes.

b) Oportunidad en el otorgamiento de concesiones mineras

En 2012, la entidad fiscalizada autorizó 1,858 solicitudes de concesión minera, se analizó la oportunidad en el otorgamiento de concesiones mineras con la información proporcionada de las solicitudes autorizadas y el reporte de los títulos de concesión mineros expedidos en 2012.

Para determinar si los títulos de concesión fueron expedidos en tiempo, la ASF consideró la diferencia de días entre la fecha de aprobación de la solicitud y la fecha de expedición del título de concesión. Con el análisis de esa información, se obtuvieron los resultados siguientes:

OPORTUNIDAD EN EL OTORGAMIENTO DE CONCESIONES MINERAS, 2012

Criterio de evaluación	Núm. de títulos de concesión (1)	Porcentaje de cumplimiento (%) (2) = (1 / Total)
Títulos de concesión expedidos	1,858	100.0
Títulos de concesión expedidos en tiempo	1,255	67.6
Títulos de concesión expedidos fuera de tiempo	588	31.6
Títulos de concesión expedidos sin registro de fecha de autorización de la solicitud	15	0.8

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en el reporte de solicitudes de títulos de concesión atendidas y en estado de trámite 2012, Secretaría de Economía.

Se determinó que, en 2012, la SE otorgó un total de 1,858 títulos de concesión mineros, de los cuales 1,255, el 67.6%, se emitieron en tiempo; 588, el 31.6%, se expidieron fuera de tiempo, y 15, el 0.8%, no contaron con fecha de registro de autorización de la solicitud.

En los 1,255 títulos de concesión expedidos en tiempo, la SE cumplió con el plazo establecido de 15 días de acuerdo con el artículo 23, párrafo primero, de la Ley Minera.

En cuanto a los 588 títulos de concesión expedidos fuera de tiempo, la entidad fiscalizada no acreditó las causas por las cuales fueron otorgadas esas concesiones, así como la justificación del porqué las solicitudes no se clasificaron como desaprobadas de acuerdo con el artículo 23, tercer párrafo, de la Ley Minera.

Por lo que se refiere a los 15 títulos de concesión expedidos sin registro de fecha de autorización de la solicitud, la SE no dispuso del registro de la fecha de autorización de esas concesiones, aun cuando el SIDIGEM reporta como otorgadas esas concesiones.

En conclusión, la ASF determinó que en 2012 la dependencia recibió un total de 2,592 solicitudes de concesión mineras en terreno libre, de las cuales 1,563, el 60.3%, se atendieron en tiempo; 734, el 28.3%, quedaron en estado de trámite al cierre del ejercicio fiscalizado; 15, el 0.6%, no contaron con registro de fecha de recepción o autorización, y 280, el 10.8%, la entidad no acreditó el cumplimiento del plazo establecido.

En cuanto a la oportunidad en el otorgamiento de concesiones, se determinó que la entidad fiscalizada otorgó un total de 1,858 títulos de concesión mineros, de los cuales 1,255, el 67.6%, se emitieron en tiempo; 588, el 31.6%, se expidieron fuera de tiempo; y 15, el 0.8%, no contaron con fecha de registro de autorización de la solicitud.

12-0-10100-07-0389-07-005 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Economía analice las causas por las cuales no se atendieron con oportunidad las solicitudes de concesiones mineras sobre terreno libre y no se contó con los registros de las fechas de recepción y autorización de

todas las solicitudes y, en función de dicho análisis, adopte las medidas necesarias a fin de corregir las deficiencias y evitar la recurrencia.

12-0-10100-07-0389-07-006 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Economía analice las causas por las cuales no se expidieron con oportunidad los títulos de concesión mineros y no se contó con los registros de las fechas de autorización de todas las solicitudes y, como resultado de dicho análisis, adopte las medidas pertinentes a efecto de emitir los títulos de concesión de acuerdo con los plazos establecidos en el Reglamento de la Ley Minera.

10. Actualización del Registro Público de Minería

Una vez que se expiden los títulos de concesión mineros, la SE debe inscribirlos en el Registro Público de Minería, a fin de dejar evidencia física de los actos y contratos en materia minera que se realizaron para la consulta del público en general.

Con la revisión de los reportes de 2,005 actos inscritos en el Registro Público de Minería (RPM) en 2012, emitidos por el Sistema Integral de la Dirección General de Minas (SIDIGEM), la ASF realizó un muestreo aleatorio simple, en el cual se determinaron como parámetros: 2,005 actos y contratos en materia minera; un nivel de confianza de 95.0%; un nivel de significancia de 5.0%; una tolerancia al error (precisión) de 5.0%, y como resultado se determinó una muestra de 323 actos y contratos (16.1%).

Con el propósito de realizar el análisis, se verificó mediante la inspección física que los 323 actos y contratos en materia minera estuvieran incluidos en los libros del RPM.

Se determinó que de la muestra de los 323 actos y contratos inscritos en 2012, la totalidad de éstos se encuentran incluidos en el RPM, a los cuales se les asignó número de libro, foja y acta, lo cual acredita que la SE estableció los mecanismos adecuados de control interno para la actualización del registro en ese año.

En conclusión, para verificar el nivel de cumplimiento de la actualización del Registro Público de Minería, de un universo de 2,005 actos y contratos mineros, se seleccionó una muestra de 323 actos y contratos inscritos en 2012 con el método de muestreo aleatorio simple, nivel de confianza de 95.0% y margen de error de 5.0%. La ASF constató que el 100.0% de la muestra seleccionada se incluyó en los libros del RPM.

Se verificó que, en 2012, la SE estableció los mecanismos adecuados para el control, seguimiento, y actualización del RPM, en términos del registro de los actos y contratos.

11. Este apartado comprende los resultados de las acciones de supervisión de la actividad minera realizadas por la SE con las visitas de inspección a los concesionarios mineros y la aplicación de sanciones derivadas del incumplimiento de las obligaciones establecidas en la Ley Minera.

La supervisión de las concesiones mineras se realiza por conducto de la Dirección de Revisión de Obligaciones de la SE en coordinación con ocho Delegaciones

Federales quienes llevan a cabo las visitas de inspección a los concesionarios mineros, y se distribuyen de la forma siguiente:

DIVISIÓN TERRITORIAL DE LAS DELEGACIONES FEDERALES DE LA SE

Delegación Federal	Entidades federativas que supervisa
1. Coahuila	Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas.
2. Chihuahua	Chihuahua.
3. Durango	Durango y Sinaloa.
4. Jalisco	Jalisco, Nayarit y Colima.
5. Puebla	Puebla, Campeche, Chiapas, Guerrero, Hidalgo, México, Morelos, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y el Distrito Federal.
6. Querétaro	Querétaro, Guanajuato y Michoacán.
7. Sonora	Sonora, Baja California y Baja California Sur.
8. Zacatecas	Zacatecas, San Luis Potosí y Aguascalientes.

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en el Manual de Servicios al Público en Materia de Minería, Disposición Tercera, Secretaría de Economía.

Visitas de inspección a los concesionarios mineros

Para realizar la evaluación se consideraron dos aspectos: a) cumplimiento del programa de visitas de inspección y su cobertura respecto de las concesiones mineras registradas en 2012 y, b) resultados de la presentación de los informes del inspector y de la emisión de dictámenes de resolución, 2012.

- a) Cumplimiento del programa de visitas de inspección y su cobertura respecto de las concesiones mineras registradas en 2012

Con la revisión del Programa de Visitas de Inspección 2012, se determinó que la SE no estableció criterios para determinar el número visitas de inspección que se deberán realizar, ni los criterios establecidos para seleccionar a cuáles concesionarios deberá revisar anualmente.

Al respecto, la entidad fiscalizada informó que las ocho Delegaciones Federales, a cargo de las visitas de inspección, realizaron la selección, de acuerdo con la lejanía, dificultad de acceso a las minas y grado de inseguridad en las regiones donde se encuentran las empresas, pero no proporcionó evidencia documental para sustentar esos criterios. Por lo tanto, la SE no dispuso de los criterios para determinar el número visitas de inspección por realizar, ni para seleccionar a cuáles concesionarios deberá revisar anualmente.

Para analizar la cobertura de las visitas de inspección, la ASF consideró el número de concesiones mineras registradas en 2012, que tuvieron la obligación de comprobar la ejecución de obras, que fue de 26,495 títulos de concesión, los cuales pudieron ser sujetos de revisión.

Con el análisis de la información del Programa de Visitas de Inspección 2012 y el número de concesiones registradas en ese año, se obtuvieron los siguientes:

RESULTADOS DEL CUMPLIMIENTO DEL PROGRAMA DE VISITAS DE INSPECCIÓN Y SU
COBERTURA RESPECTO DEL NÚM. DE CONCESIONES MINERAS, 2012

Delegación Federal de la SE	Meta 2012		Porcentaje de cumplimiento (%) (3) = (2 / 1) x 100
	Programada (1)	Alcanzada (2)	
Coahuila	100	228	228.0
Zacatecas	70	132	188.6
Chihuahua	70	80	114.3
Durango	70	75	107.1
Puebla	70	73	104.3
Sonora	70	73	104.3
Querétaro	70	71	101.4
Jalisco	70	48	68.6
Total	590	780	132.2
Núm. de concesiones mineras	26,495	26,495	n.a.
Cobertura de las visitas de inspección respecto del núm. de concesiones mineras (%)	2.2	2.9	n.a.

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en el reporte de las metas y los resultados del Programa de Visitas de Inspección 2012, Secretaría de Economía.

n.a.: No aplica.

En 2012, la entidad fiscalizada realizó 780 visitas de inspección, lo que representó un cumplimiento de 132.2% de la meta programada de 590 visitas.

Destacan las delegaciones federales de Coahuila, Zacatecas y Chihuahua, con un cumplimiento del 228.0%, 188.6% y 114.3%, respectivamente; esas delegaciones superaron la meta prevista debido a que las empresas mineras revisadas comprobaron la ejecución de obras por dos o más concesiones. En cambio, la delegación estatal de Jalisco realizó 48 de 70 visitas programadas, lo que significó un nivel de cumplimiento de 68.6%; la variación se debió a que dicha oficina estatal no comprobó la ejecución de 22 visitas a las oficinas centrales.

Respecto de la cobertura, en 2012, la entidad fiscalizada programó 590 visitas de inspección, que fueron equivalentes al 2.2% respecto del total de concesiones mineras susceptibles de ser sujetas de revisión, de 26,495 concesiones mineras registradas en ese año; y realizó 780 visitas, que representaron una cobertura de 2.9% del total.

- b) Resultados de la presentación de los informes del inspector y de la emisión de dictámenes de resolución, 2012

RESULTADOS DE LA PRESENTACIÓN DE LOS INFORMES DEL INSPECTOR Y
DE LA EMISIÓN DE DICTÁMENES DE RESOLUCIÓN, 2012

Delegación Federal de la SE	Núm. de visitas realizadas	Núm. de informes presentados	Núm. de dictámenes de resolución emitidos	Porcentaje de cumplimiento (%)	
				Presentación de informes	Emisión de dictámenes de resolución

	(1)	(2)	(3)	(4) = (2 / 1) x 100	(5) = (3 / 2) x 100
Coahuila	228	228	0.0	100.0	0.0
Zacatecas	132	132	0.0	100.0	0.0
Chihuahua	80	80	0.0	100.0	0.0
Durango	75	75	0.0	100.0	0.0
Puebla	73	73	0.0	100.0	0.0
Sonora	73	73	0.0	100.0	0.0
Querétaro	71	71	0.0	100.0	0.0
Jalisco	48	48	0.0	100.0	0.0
Total	780	780	0.0	100.0	0.0

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en los reportes de los informes presentados por los inspectores de las visitas de inspección 2012, y los dictámenes de resoluciones emitidos por la SE de las visitas realizadas en 2012, Secretaría de Economía.

Se determinó que, en 2012, los inspectores de las ocho delegaciones federales que llevaron a cabo las 780 visitas de inspección cumplieron en 100.0% con la presentación de los informes a la SE, a fin de que ésta emita el dictamen de resolución correspondiente.

En ese año, se verificó que la SE no emitió ninguno de los dictámenes de resolución de los 780 informes presentados por los inspectores de las ocho delegaciones federales. Al respecto, la entidad fiscalizada señaló que las resoluciones quedaron pendientes de su elaboración al cierre de 2012, debido a que la falta de personal provocó rezagos en estas actividades.

Al cierre de la auditoría, se entregó a la ASF la evidencia documental de la formulación de 716 dictámenes de resolución, el 91.8% del total, durante el periodo de enero a diciembre de 2013, quedando pendiente de resolución 64 dictámenes, el 8.2%.

Con el análisis, se concluye que, en 2012, la SE realizó 780 visitas de inspección que representaron un cumplimiento de 132.2%, respecto de la meta prevista de 590 visitas; el número de visitas programadas y realizadas representaron una cobertura de 2.2% y 2.9%, respectivamente, en relación con el total de las 26,495 concesiones mineras registradas en ese año.

Con la revisión del Programa de Visitas de Inspección 2012, se verificó que la SE no estableció criterios para determinar el número de visitas de inspección que se deberán realizar, ni para seleccionar a cuántos y a cuáles concesionarios deberá revisar anualmente.

Se determinó que, en 2012, la SE no emitió ninguno de los dictámenes de resolución de los 780 informes que correspondieron a cada una de las vistas realizadas en 2012.

12-0-10100-07-0389-07-007 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Economía analice las causas por las cuales no contó con criterios para determinar el número visitas de inspección, ni para seleccionar las concesiones mineras por revisar y, en función del análisis, defina los criterios para determinar a cuántos y a cuáles títulos de concesión se les debe practicar visitas de inspección anualmente a fin de verificar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en los títulos de concesión mineros, de conformidad con las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables.

12-0-10100-07-0389-07-008 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Economía analice las causas por las cuales no se emitieron los 780 dictámenes de resolución de los informes de inspección en 2012 y, con base en los resultados, adopte las medidas necesarias a efecto de cumplir con la emisión de los dictámenes de resolución correspondientes a cada uno de los informes presentados en ese año, de acuerdo con las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables.

12. Aplicación de sanciones

La entidad fiscalizada cuenta con dos sistemas informáticos para la verificación de obligaciones de los títulos de concesión mineros, denominados Sistema Integral de Información de la Dirección General de Minas (SIDIGEM) y Sistema Integral de Administración Minera (SIAM). Con el primero se verifica la obligación de la presentación del informe de ejecución de obras en los lotes mineros, y con el segundo se revisa el cumplimiento del pago de derechos sobre minería. Los dos sistemas sirven de base para la determinación de infracciones administrativas, pero los sistemas de la SE no muestran el proceso de la aplicación de sanciones administrativas a los concesionarios mineros, desde la identificación de los incumplimientos hasta la cancelación de títulos de concesión o la imposición de multas.

Con la revisión de los reportes del cumplimiento de las obligaciones de los concesionarios en 2012 y los resultados de la aplicación de sanciones a los títulos de concesión mineros en ese año, la ASF determinó el número de incumplimientos para cada una de las obligaciones, a fin de compararlos con el reporte de aplicación de sanciones administrativas que se aplicaron en ese año. Los resultados se muestran a continuación:

RESULTADOS DE LA APLICACIÓN DE SANCIONES, 2012

Obligación	Total de concesiones mineras	Núm. de cumplimiento (1)	Núm. de incumplimientos (2)	Sanciones aplicadas (3)	Sanciones no aplicadas (4) = (2 - 3)	Porcentaje de sanciones aplicadas (%) (5) = (3 / 2)	Porcentaje de sanciones no aplicadas (%) (6) = (4 / 2)
Presentar el informe de ejecución de obras en los lotes mineros	26,495	26,235	260	46	214	17.7	82.3
Pago de derechos sobre minería	26,495	21,975	4,520	2,102	2,418	46.5	53.5
Total	-	-	4,780	2,148	2,632	44.9	55.1

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en los reportes de cumplimiento de obligaciones de los concesionarios 2012, reporte de aplicación de sanciones 2012, reporte de concesiones mineras canceladas 2012, Secretaría de Economía.

En 2012, la SE aplicó un total de 2,148 sanciones, lo que representó el 44.9% de los incumplimientos registrados por los concesionarios mineros, de 4,780. Las sanciones aplicadas consistieron en el inicio de procedimiento de cancelación y la revocación de los títulos de concesión mineros por la falta de la presentación del informe de ejecución de obras en los lotes mineros y el pago de derechos sobre minería.

Con la revisión, se determinó que en ese año, la entidad fiscalizada dejó de aplicar 2,632 sanciones, el 55.1% respecto del total que debió aplicar, de 4,780. Sobre este aspecto, la entidad fiscalizada señaló que la falta de personal provocó rezagos en las actividades de inicio del procedimiento de aplicación de sanciones.

En la obligación de presentar el informe de ejecución de obras en los lotes mineros, se determinaron 260 incumplimientos, de los cuales la entidad fiscalizada sancionó a 46 títulos de concesión mineras, lo que significó el 17.7% del total. De los 214 títulos pendientes, la entidad informó que a diciembre de 2013 se han emitido 174 oficios para que los titulares presenten las defensas para no cancelar títulos. Asimismo, reportó que de los 40 títulos restantes, en 17 se tiene autorizado un agrupamiento de concesiones mineras, 9 se encontraban cancelados, uno se rectificó, en 4 se encuentra suspendido todo procedimiento por orden de autoridad judicial y en 9, sus informes fueron presentados extemporáneamente por lo que se les impuso su respectiva multa.

En cuanto al pago de derechos sobre minería, la dependencia sancionó a 2,102 concesiones mineras, lo que representó el 46.5% de incumplimientos por este concepto, de 4,520. De las 2,418 sanciones no aplicadas, la SE reportó un avance de 1,094 títulos con inicio de procedimiento en el periodo enero a junio de 2013. Al cierre de la auditoría, la dependencia entregó el reporte de los 1,324 títulos faltantes, en el que se informó que 147 se encontraban cancelados, 1,052 se emplazaron, 76 títulos se encuentran en consulta con el área de Cartografía para determinar su vigencia, 2 concesiones se encuentran embargadas, y 47 títulos ya cuentan con pago efectuado.

En conclusión, se verificó que a 2012 la dependencia determinó 4,780 incumplimientos de las obligaciones de los concesionarios mineros, de los cuales sancionó 2,148 títulos de concesión, el 44.9%, y no aplicó 2,632 sanciones, el 55.1% respecto del total. Las sanciones consistieron en el inicio de procedimiento de cancelación y la revocación de los títulos de concesión por la falta de la presentación del informe de ejecución de obras en los lotes mineros y el pago de derechos.

Se determinó que, en 2012, la SE estableció dos sistemas informáticos para la verificación de obligaciones de los títulos de concesión mineros: el Sistema Integral de Información de la Dirección General de Minas (SIDIGEM) para la presentación del informe de ejecución de obras en los lotes mineros, y el Sistema Integral de Administración Minera (SIAM) para el cumplimiento del pago de derechos sobre minería.

Se verificó que esos sistemas de control de la entidad fiscalizada no permiten mostrar el proceso de la aplicación de sanciones a los concesionarios mineros, desde la identificación de los incumplimientos hasta la cancelación de títulos de concesión o la imposición de multas.

12-0-10100-07-0389-07-009 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Economía analice las causas por las cuales no aplicó la totalidad de las sanciones administrativas correspondientes a los incumplimientos registrados a cargo de los concesionarios mineros y, con base en dicho análisis, adopte las medidas pertinentes a fin de imponer las sanciones pendientes de acuerdo con las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables, y se establezcan los controles para evitar recurrencias.

12-0-10100-07-0389-07-010 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Economía analice las causas por las cuales el sistema de control y seguimiento del cumplimiento de obligaciones de los títulos de concesión mineros no permite acreditar el proceso de aplicación de las sanciones administrativas a los concesionarios y, en función de dicho análisis, instrumente los mecanismos necesarios para llevar el registro y control del proceso de imposición de sanciones, desde la identificación de los incumplimientos hasta la cancelación de títulos de concesión o la imposición de multas.

13. Economía

Se denomina derecho sobre minería a la cuota que pagan los titulares de las concesiones por el uso de la superficie concesionada. La cuota se determina de acuerdo con la cantidad de hectáreas señaladas en los títulos de concesión.

Las cuotas por derechos sobre minería pagadas por los concesionarios ingresan a la Federación por medio de instituciones de crédito autorizadas por el Servicio de Administración Tributaria, quienes registran el pago en el sistema electrónico denominado Web e5cinco; es importante señalar que la SE cuenta con autorización de acceso al sistema, a fin de dar seguimiento al pago de las cuotas y obtener el monto de los recursos por concepto de pago de derechos.

Recaudación de los derechos sobre minería

Para obtener un enfoque integral respecto de la recaudación de derechos sobre minería en el país, se analizaron tres aspectos: a) eficiencia recaudatoria; b) participación de los ingresos por derechos sobre minería respecto del valor de la producción minera nacional 2007-2012, y c) comparativo de los derechos a la extracción de minerales aplicados en 2012 en los principales países mineros en el ámbito internacional.

a) Eficiencia recaudatoria

Con la revisión del reporte de los montos por recaudar y los montos recaudados por concepto de derechos sobre el uso de la superficie, la ASF consideró la diferencia entre los dos conceptos, a fin de determinar los recursos que no se recaudaron por este concepto en 2012, cuyos resultados se muestran a continuación:

RESULTADOS DE LA EFICIENCIA RECAUDATORIA DE LOS DERECHOS SOBRE EL USO DE LA SUPERFICIE 1/ CONCESIONADA A LA ACTIVIDAD MINERÍA, 2012

(miles de pesos)

Núm.	Entidad Federativa	Monto por recaudar (1)	Monto recaudado (2)	Monto que dejó de recaudarse (3) = (2 - 1)	Porcentaje de cumplimiento (%) (4) = (2 / 1) x100
1	Morelia	2,809.9	6,419.0	3,609.1	228.4
2	Tamaulipas	5,290.0	7,444.6	2,154.6	140.7
3	Colima	8,391.2	11,782.6	3,391.4	140.4
4	Querétaro	9,251.5	12,803.0	3,551.5	138.4
5	Hidalgo	9,652.3	12,924.2	3,271.9	133.9
6	Puebla	11,473.3	14,481.8	3,008.5	126.2
7	México	16,836.0	19,760.1	2,924.1	117.4
8	Guanajuato	20,921.3	24,194.2	3,272.9	115.6
9	Yucatán	1,745.1	2,004.2	259.1	114.9
10	Aguascalientes	8,670.7	9,348.9	678.2	107.8
11	Baja California Sur	20,295.6	21,621.8	1,326.2	106.5
12	Nayarit	22,090.0	22,406.3	316.3	101.4
13	Nuevo León	86,419.2	87,618.7	1,199.5	101.4
14	Tlaxcala	129.0	130.2	1.2	100.9
15	San Luís Potosí	42,988.3	43,015.4	27.1	100.1
	Subtotal	266,963.4	295,955.0	28,991.6	110.9
16	Tabasco	447.4	447.4	0.0	100.0
17	Zacatecas	176,675.1	173,623.1	(3,052.0)	98.3
18	Guerrero	41,394.3	40,103.9	(1,290.4)	96.9
19	Durango	163,962.1	158,564.4	(5,397.7)	96.7
20	Oaxaca	41,538.5	40,138.6	(1,399.9)	96.6
21	Michoacán	56,700.3	54,058.2	(2,642.1)	95.3
22	Coahuila	407,571.5	387,536.3	(20,035.2)	95.1
23	Baja California	153,144.3	144,131.5	(9,012.8)	94.1
24	Chihuahua	140,993.3	132,475.6	(8,517.7)	94.0
25	Sonora	231,044.6	210,500.4	(20,544.2)	91.1
26	Sinaloa	68,050.6	57,940.8	(10,109.8)	85.1
27	Campeche	342.2	246.9	(95.3)	72.2
28	Jalisco	89,264.7	59,268.1	(29,996.6)	66.4
29	Veracruz	16,747.3	9,225.2	(7,522.1)	55.1
30	Chiapas	20,488.8	11,168.8	(9,320.0)	54.5
	Subtotal	1,608,365.0	1,479,429.2	(128,935.8)	92.0
	Total	1,875,328.4	1,775,384.2	(99,944.2)	94.7

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en el reporte de los montos que debieron recaudarse y los montos recaudados por concepto de derechos sobre minería 2012, Secretaría de Economía.

NOTA: El estado de Quintana Roo y Distrito Federal no contaron con títulos de concesión vigentes en 2012.

1/ Se refiere a lo señalado en el artículo 263 de la Ley Federal de Derechos, vigente en 2012, relativo a la cuota por hectárea o fracción concesionada para la actividad minera.

Se determinó que en 2012, la entidad fiscalizada recaudó un monto total de 1,775,384.2 miles de pesos por concepto de derechos sobre el uso de superficie concesionada a la actividad minera, lo que representó un cumplimiento de 94.7% respecto del monto que debió recaudarse, de 1,875,328.4 miles de pesos.

En dicho año no se recaudaron 99,944.2 miles de pesos, que representaron el 5.3% de los 1,875,328.4 miles de pesos por recaudar.

En 15 entidades federativas, de la 1 a la 15, se recaudaron 295,955.0 miles de pesos, monto mayor en 10.9% respecto de la cantidad que debió recaudarse, de 266,963.4 miles de pesos; la variación se debió a que los concesionarios de esos estados cubrieron adeudos a la Federación por un monto de 28,991.6 miles de pesos, que correspondieron a saldos pendientes de ejercicios fiscales anteriores. En Tabasco se cumplió con el 100% de la recaudación esperada de 447.4 miles de pesos.

En 14 estados, del 17 al 30, no se cumplió con la recaudación esperada al registrar un monto de 1,479,429.2 miles de pesos, lo que representó un nivel de cumplimiento de 92.0% en relación con la cantidad que debió recaudarse, de 1,608,365.0 miles de pesos.

Los estados que tuvieron el nivel más bajo de recaudación fueron Veracruz y Chiapas, con un porcentaje de 55.1% y 54.5%, respectivamente.

De los 14 estados que no cumplieron con la recaudación respectiva, destacan Coahuila, Sonora, Sinaloa y Jalisco, cuyo adeudo sumó un total de 80,685.8 miles de pesos y representó el 62.6% respecto del total, de 128,935.8 miles de pesos.

Con nota de fecha 26 de septiembre de 2013, en alcance al oficio núm. 712.2013.1974 de fecha 2 de agosto de 2013, la entidad fiscalizada señaló que las medidas instrumentadas para que los concesionarios cumplan con la obligación de pago de derechos son: la cancelación de las concesiones mineras a las que se detectó incumplimiento, y la elaboración de las liquidaciones en coordinación con el Servicio de Administración Tributaria (SAT) para que este último se encargue de notificar al concesionario deudor, a fin de que efectúe el pago.

Respecto del monto que se dejó de recaudar a 2012, la SE proporcionó copia de las 50 liquidaciones de igual número de títulos de concesión mineros cancelados, que corresponden al total de las emitidas durante los ejercicios fiscales 2007-2012 por un monto de 32,113.9 miles de pesos; y remitió minuta de coordinación con el SAT de fecha 3 de mayo de 2012 en la que se acuerda que la SE determine el importe por pagar, a fin de que el SAT realice los requerimientos de pago correspondientes.

Al cierre de la auditoría, la SE proporcionó un reporte con los ingresos recuperados al 10 de diciembre de 2013 por concepto de derechos sobre minería correspondientes al ejercicio 2012 por 57,500 mil pesos de los 99,944.2 miles de pesos que no se recaudaron en dicho año, quedando pendientes por recuperar 42,444.2 miles de pesos que representan el 2.3% de los 1,875,328.4 miles de pesos por recaudar.

b) Participación de los ingresos por derechos sobre minería respecto del valor de la producción minera nacional, 2007-2012

Con el análisis de los montos del valor de la producción minera y de derechos sobre minería, establecidos en la Ley Federal de Derechos, durante el periodo 2007-2012, se obtuvieron los resultados siguientes:

PARTICIPACIÓN DE LOS INGRESOS POR DERECHOS SOBRE MINERÍA RESPECTO DEL VALOR DE LA PRODUCCIÓN MINERA NACIONAL, 2007-2012 1/

(miles de pesos)

Año	Valor de la producción minera (1)	Monto de los ingresos 2/ (2)	Participación de los derechos (%) (3) = (2 / 1) x 100
2007	113,393,100.0	538,382.3	0.5
2008	109,683,100.0	2,127,362.1	1.9
2009	106,873,300.0	2,275,212.8	2.1
2010	120,096,900.0	2,497,415.0	2.1
2011	122,219,000.0	3,650,240.9	3.0
2012	120,801,500.0	4,142,822.1	3.4
Total	693,066,900.0	15,231,435.2	2.2
TMCA (%)	1.3	50.4	46.7

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en el reporte del Valor de la Producción Minera 2007-2012, Secretaría de Economía y el Estado Analítico de Ingresos de la Federación, 2007-2012, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

TMCA: Tasa Media de Crecimiento Anual.

1/ Los montos de los recursos se actualizaron a precios de 2012 con base en el deflactor implícito del PIB.

2/ Se refiere a lo señalado en la Ley Federal de Derechos vigente en 2012, artículos 63 al 67 los cuales se refieren principalmente a: estudio, trámite y resolución de cada solicitud de concesión; actos, contratos, y convenios sujetos a inscripción en el registro público de minería, y por la expedición de planos de la cartografía minera; así como para la dictaminación sobre la procedencia de solicitudes, y a lo relativo a lo establecido en el artículo 263 respecto de la cuota por hectárea o fracción concesionada para la actividad minera.

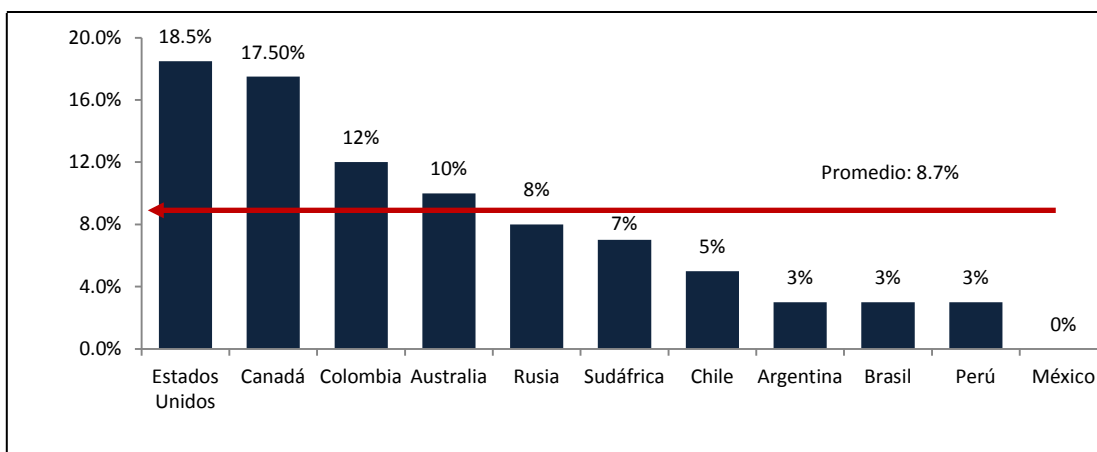
Se determinó que durante el periodo 2007-2012, los ingresos por derechos sobre minería registraron un monto de 15,231,435.2 miles de pesos, lo que representó el 2.2%, en relación con el valor de la producción minera, de 693,066,900.0 miles de pesos.

Durante dicho periodo, la participación de los derechos sobre minería registró una tasa media de crecimiento anual de 46.7%, al aumentar su participación de 0.5% en 2007 a 3.4% en 2012, debido al incremento en el otorgamiento de concesiones mineras que tuvo un efecto positivo en el valor de la producción y el pago de derechos, los cuales crecieron a una tasa media anual de 1.3% y 50.4%, respectivamente.

c) Comparativo de los derechos a la extracción de minerales aplicados en 2012 en los principales países mineros en el ámbito internacional

La ASF revisó el documento Minería en México del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados publicado en 2012, a fin de realizar un comparativo de los derechos a la extracción de minerales aplicados en 11 de los principales países mineros en el ámbito internacional. Del análisis de esa información, se obtuvieron los resultados siguientes:

COMPARATIVO INTERNACIONAL DE DERECHOS APLICADOS
A LA EXTRACCIÓN DE MINERALES, 2012 1/



FUENTE: Elaborado por la ASF con base en el documento Minería en México, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados 2012.

1/ El porcentaje se aplica a la cantidad de minerales extraídos y al valor de la producción minera, de acuerdo con la legislación de cada país.

Se determinó que, en 2012, de los 11 países analizados, México fue el único país que no aplicó derechos a la extracción de minerales; la tasa promedio de los derechos aplicados a la extracción de minerales fue de 8.7%, la cual tiene un rango de entre 3.0%, en Argentina, Brasil y Perú, y 18.5% en Estados Unidos. Dicha tasa se aplica en función de la cantidad de minerales extraídos y al valor de la producción minera, a fin de determinar el monto de la cuota que deben pagar los concesionarios por concepto de derechos a la extracción de minerales.

En conclusión, se determinó que, en 2012, la dependencia recaudó un monto total de 1,775,384.2 miles de pesos por concepto de derechos sobre el uso de la superficie concesionada a la actividad minera, lo que representó un cumplimiento de 94.7% respecto del monto que debió recaudarse, de 1,875,328.4 miles de pesos.

En dicho año, se dejó de recaudar el 5.3%, equivalente a un monto de 99,944.2 miles de pesos, lo cual obedeció a mecanismos insuficientes de supervisión y seguimiento para que los concesionarios mineros cumplan con la obligación relativa al pago de derechos sobre minería.

Se determinó que durante el periodo 2007-2012, las cuotas por derechos sobre minería contrastan significativamente con el valor de los minerales extraídos, debido a que dichas cuotas registraron un monto de 15,231,435.2 miles de pesos, lo que representó el 2.2% del valor de la producción minera, de 693,066,900.0 miles de pesos.

Se constató que a 2012 México no aplicó derechos a la extracción de minerales como lo establecen las mejores prácticas en 10 de los principales países mineros

en el ámbito internacional, y se determinó que la tasa promedio por la extracción de minerales fue de 8.7%.

12-0-10100-07-0389-07-011 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Economía analice las causas por las cuales no ha instrumentado las acciones conducentes para asegurarse de que los concesionarios mineros cumplan con los pagos por derechos de minería y, con base en ese análisis, adopte las medidas necesarias a efecto de fortalecer sus mecanismos de supervisión y seguimiento para que los titulares de concesiones mineras cubran los pagos correspondientes.

14. Aplicación de los recursos presupuestarios asignados

A fin de verificar la situación presupuestaria por cada uno de los capítulos de gasto autorizados a la SE para ejecutar las acciones de regulación y supervisión de la actividad minera contenidas en el Programa Presupuestario F001 Promoción del desarrollo y la competitividad de las empresas mineras, se realizó el análisis de la Cuenta Pública 2012.

Con el análisis realizado, se determinó que, en 2012, la SE ejerció 92,635.7 miles de pesos en el programa F001 Promoción del desarrollo y la competitividad de las empresas mineras, cantidad que representó una disminución de 15.3%, 16,690.2 miles de pesos, en relación con el presupuesto original, de 109,325.9 miles de pesos, debido a la implementación del Programa Nacional de Reducción del Gasto Público, a las medidas de cierre en servicios personales, y a las reasignaciones presupuestarias para la adquisición de servicios de informática.

Consecuencias Sociales

La Secretaría de Economía es la responsable de la regulación y supervisión de la actividad minera nacional para garantizar la seguridad jurídica en el sector, a fin de contribuir al incremento de la inversión y la generación de empleos. En 2012, la entidad fiscalizada otorgó 1,858 concesiones mineras a empresas mineras particulares con lo que se captó inversión por un monto de 7,647.0 millones de dólares, los cuales contribuyeron en la generación de 18,833 empleos formales en ese año. No obstante, al cierre de ese año quedaron en estado de trámite 734 solicitudes de concesiones mineras en terreno libre y la expedición de tres títulos de concesión como resultado de concursos para el otorgamiento de concesiones, con una superficie de 24,452.1 hectáreas, lo que puede limitar la captación de mayor inversión que genere más empleos.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinó(aron) 8 observación(es) la(s) cual(es) generó(aron): 11 Recomendación(es) al Desempeño.

Dictamen: con salvedad

La auditoría se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada, de cuya veracidad es responsable; fue planeada y desarrollada de acuerdo con el objetivo y alcance establecidos, y se aplicaron los procedimientos de auditoría que se estimaron necesarios. En consecuencia, existe una base

razonable para sustentar el presente dictamen, que se refiere sólo a las operaciones revisadas.

La Auditoría Superior de la Federación considera que, en términos generales, la Secretaría de Economía cumplió razonablemente con los objetivos de la política minera en términos de garantizar la seguridad jurídica de la actividad minera nacional, y contribuir al incremento de la inversión en el sector minero.

En 2012, la entidad fiscalizada cumplió con la meta de actualizar la normativa minera con la elaboración y publicación del Nuevo Reglamento de la Ley Minera, a fin de dar certidumbre jurídica en el sector, en lo que se refiere al trámite de solicitudes y expedición de concesiones mineras; la actualización de la Cartografía Minera; las obligaciones de los concesionarios mineros; y el Registro Público de Minería.

Durante el periodo 2007-2012, la inversión minera superó la meta en 68.3% al registrar un monto de 25,245.0 millones de dólares, cifra mayor en 10,245 millones de dólares respecto de la meta programada, de 15,000 millones de dólares; en ese periodo, la inversión minera registró una tasa media de crecimiento anual de 28.8%, al pasar de 2,156.0 a 7,647.0 millones de dólares.

Respecto de la gestión operativa, la SE realizó los 20 concursos previstos para el otorgamiento de concesiones mineras, con los cuales se concesionó una superficie de 49,362.9 hectáreas.

Los resultados con observación que se presentan en el apartado correspondiente de este informe se refieren principalmente a:

En cuanto a la supervisión de la actividad minera, la dependencia realizó 780 visitas de inspección, no obstante, el número de visitas realizadas representó una cobertura de 2.9% en relación con el total de 26,495 concesiones mineras registradas en ese año que pudieron ser susceptibles de una visita; se determinó que la SE no estableció criterios para determinar a cuántos y a cuáles concesionarios mineros se les deben practicar visitas de inspección; tampoco emitió ninguno de los dictámenes de resolución de los 780 informes derivados de las visitas de verificación.

Por lo que se refiere a la verificación del cumplimiento de obligaciones de los titulares de concesiones mineras, la SE determinó 4,780 incumplimientos, de los cuales la entidad fiscalizada aplicó sanciones a 2,148 títulos de concesión mineros, el 44.9%, pero al cierre de 2012 no aplicó 2,632 sanciones, lo que significó el 55.1% del total.

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Revisar la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) del Programa Presupuestario F001 "Promoción del desarrollo de la competitividad de las empresas mineras", correspondiente al ejercicio fiscal 2012, a fin de realizar el análisis de la lógica horizontal y vertical con base en la metodología del marco lógico.

2. Analizar la documentación de las modificaciones realizadas al marco jurídico en materia minera durante el periodo 2007-2012, a fin de evaluar el cumplimiento del objetivo de actualizar el marco normativo aplicable.
3. Verificar la información y documentación para acreditar la participación de la Secretaría de Economía en la elaboración y actualización de la Normas Oficiales Mexicanas (NOM) relativas a la actividad minera.
4. Analizar la documentación de las metas y los resultados del indicador crecimiento de la inversión en el sector minero durante el periodo 2007-2012, y el destino de la inversión, a fin de determinar su impacto en términos del valor del Producto Interno Bruto (PIB) minero, su participación respecto del PIB nacional, y el valor de la producción minera.
5. Evaluar la documentación de las metas y los resultados del indicador empleos generados en el sector minero durante el periodo 2007-2012.
6. Examinar la información de la dependencia para acreditar el cumplimiento normativo de elaborar y publicar el programa de mediano plazo del sector minero.
7. Revisar el sistema de control y seguimiento instrumentado para la actualización de la cartografía minera en 2012 y su correspondencia con los registros de las concesiones mineras de ese año.
8. Verificar la información y documentación de las metas y los resultados del programa de concursos para el otorgamiento de concesiones 2012.
9. Analizar la documentación para evaluar los resultados de la oportunidad en la atención de solicitudes de concesiones mineras y el otorgamiento de títulos de concesión sobre terreno libre, a fin de determinar el cumplimiento de los plazos establecidos en la Ley Minera, en 2012.
10. Revisar los registros de la actualización del Registro Público de Minería en 2012, y verificar la inscripción de los nuevos actos y convenios en materia minera generados en ese año, así como analizar el sistema de control y seguimiento instrumentado para su actualización.
11. Analizar la información y documentación de las metas y resultados del programa de visitas de inspección 2012, y comparar el número de visitas realizadas respecto del total de concesiones mineras registradas en ese año, a fin de determinar la cobertura de esas acciones.
12. Revisar los registros del número de sanciones aplicadas a los concesionarios mineros por incumplimiento de las obligaciones establecidas en la normativa aplicable respecto de las sanciones determinadas por la SE en 2012, a fin de determinar la eficiencia operativa de la dependencia en la materia.
13. Analizar la información de la recaudación de los recursos de derechos sobre minería y compararlos con el valor de la producción minera; y realizar un comparativo de los derechos a la extracción de minerales aplicados en 2012 en los principales países mineros en el ámbito internacional, a fin de

determinar la situación del país respecto de las mejores prácticas en materia de cobro de derechos mineros.

14. Verificar la documentación del ejercicio de los recursos de la SE para el año 2012 en el programa presupuestario vinculado con la regulación y supervisión de la actividad minera y compararla con la información del presupuesto autorizado y modificado.

Áreas Revisadas

Las áreas revisadas de la SE fueron: la Coordinación General de Minería, y las direcciones generales de Regulación Minera, de Desarrollo Minero, y de Programación, Organización y Presupuesto.

Disposiciones Jurídicas y Normativas Incumplidas

Durante el desarrollo de la auditoría practicada, se determinaron incumplimientos de las leyes, reglamentos y disposiciones normativas que a continuación se mencionan:

1. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal: artículo 34, fracción XXVII.
2. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, artículo 45, párrafo primero.
3. Ley de Planeación: artículos 29 y 30.
4. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: Ley Minera, artículo 7, fracciones II, IV, IX y X; 52; 53, párrafo primero y fracción VI; 54; y 55 fracciones II y III.

Reglamento de la Ley Minera, artículo 22, fracciones I, II y III; y 23, párrafo primero.

Programa Sectorial de Economía 2007-2012, objetivos 2.6. Dar certidumbre jurídica a los factores económicos mediante la adecuación y aplicación del marco jurídico; y 4.1. Impulsar el crecimiento de sectores estratégicos, indicador: Empleos formales generados en el sector minero.

Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en Materia de Control Interno y se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, artículo 13, y Cuarta Norma, artículo 14, fracción I.

Guía para la Construcción de la Matriz de Indicadores para Resultados, numeral 2.

Fundamento Jurídico de la ASF para Promover Acciones

Las facultades de la Auditoría Superior de la Federación para promover las acciones derivadas de la auditoría practicada, encuentran su sustento jurídico en las disposiciones siguientes:

Artículo 79, fracción II, párrafos tercero y quinto y fracción IV, párrafos primero y penúltimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículos 6, 12, fracción IV; 13, fracciones I y II; 15, fracciones XIV, XV y XVI; 29, fracción X; 32; 39; 49, fracciones I, II, III y IV; 55; 56, y 88, fracciones VIII y XII, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Comentarios de la Entidad Fiscalizada

Es importante señalar que la documentación proporcionada por la entidad fiscalizada para aclarar o justificar los resultados y las observaciones presentadas en las reuniones fue analizada con el fin de determinar la procedencia de eliminar, rectificar o ratificar los resultados y las observaciones preliminares determinadas por la Auditoría Superior de la Federación, y que se presentó a esta entidad fiscalizadora para los efectos de la elaboración definitiva del Informe del Resultado.

En relación con el resultado 1, Establecimiento del Sistema de Evaluación del Desempeño, la dependencia señaló:

“La MIR del Programa Presupuestario F001 Promoción del desarrollo y la competitividad de las empresas mineras está en proceso de actualización para que sea alineada al Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, a fin de contar con indicadores de desempeño adecuados para la evaluación de los resultados del programa”.

Respecto del resultado 5, Número de empleos generados en el sector minero, la dependencia señaló:

“La causa principal por la cual el sector minero no cumplió con la meta de generar 65,430 nuevos empleos, fue debido a la recesión económica mundial de los años 2008 y 2009 que provocó la disminución de la producción minera y con ello el crecimiento del sector minero en México”.

En relación con el resultado 7, Actualización de la Cartografía Minera a 2012 la dependencia señaló:

“La desactualización y la omisión de registros en la Cartografía Minera 2012, se debió a errores en la captura de datos y deficiencias en el manejo de los sistemas de información. Por lo que se refiere a las concesiones mineras canceladas en 2012, la diferencia de 76 concesiones obedeció a que no se ha publicado en el Diario Oficial de la Federación la libertad de terreno de esas concesiones”.

Referente al resultado 9, Concesiones mineras otorgadas en terreno libre, la dependencia señaló respecto de la oportunidad en la atención de solicitudes de concesiones mineras: “Algunas de las causas del retraso en el cumplimiento del plazo legal entre la solicitud y su autorización (elaboración de la propuesta a título por la Subdirección de Minas) son:

- La complejidad de las zonas mineras con una combinación de datos cartográficos antiguos en zonas mineras que vienen desde la época colonial, con datos cartográficos actuales, provoca un exhaustivo análisis para efecto de dictaminar el terreno que le corresponde a cada solicitud, considerando que se le deben respetar los derechos al lote más antiguo por ser primero en tiempo y primero en derecho, y que de los que más se

carece de información confiable, requiriéndose en su caso, verificación e identificación de puntos en el campo mediante visitas de inspección.

- Algunas solicitudes corresponden a simultáneas y otros trámites se ubican en zonas con saturación de lotes mineros, lo que implica análisis más profundo abarcando varios lotes mineros y revisión de cronología de años atrás.
- Muchas de las solicitudes implican un trabajo de dictamen muy laborioso y técnicamente complicado que requiere de más tiempo ya que cada solicitud por ser diferente implica un análisis pormenorizado para su propuesta.
- En ocasiones, se emplazó a corregir los trabajos periciales de los cuales no hubo acuse de recibo de dicho requerimiento y se tuvo que publicar dicho oficio en tabla de avisos lo cual prolonga los tiempos de resolución.
- Cuando se publican libertades de terreno el personal de la Subdirección de Minas invierte mucho tiempo en la revisión de solicitudes, convocatoria al sorteo y realización del sorteo, lo cual implica que los tiempos de tramitación de las solicitudes se extiendan.
- En su caso en particular ya se tenía un rezago importante (superior a 7 meses) en una Subdirección. Cuando se contó con el apoyo del personal que se había solicitado desde el año 2011, se logró una disminución de dicho rezago a 75 días después de haber recibido el apoyo de dos personas contratadas temporalmente.
- Se adicionó al trabajo ordinario y a petición de la entonces Dirección General de Minas visitas de inspección, que en el caso de algunas entidades, por su extensión y abrupta topografía implica mucho tiempo en traslados.
- El personal por honorarios no puede legalmente realizar visitas de inspección ni notificaciones, en general ningún acto de autoridad, lo cual implica que el personal que dictamina en las subdirecciones (subdirector, jefes de departamento, etc.) realice las visitas de inspección y las notificaciones lo cual se traduce en menos tiempo disponible para revisión de solicitudes y trabajo periciales en oficina.
- Alta rotación de personal contratado por honorarios por su esquema de contratación y por carecer de seguridad laboral al no garantizarse una antigüedad ni prestaciones, ocasionando pérdida de tiempo en la curva de aprendizaje en cada nueva contratación.
- Deficiente servicio de mensajería que no entrega los oficios dentro de los tiempos y además no devuelve los acuses de recibo correspondientes para efectos de contar los plazos legales”.

Respecto de la oportunidad en la atención de solicitudes de concesiones mineras, la dependencia señaló:

“Del análisis realizado por la ASF se detectaron que 588 títulos de concesión fueron expedidos fuera de tiempo y 15 no contaron con un registro de fecha de autorización de la solicitud (elaboración de la propuesta a título por la Subdirección de Minas), lo cual pudo deberse a las devoluciones de las proposiciones a título a las Subdirecciones por encontrar errores ya sea en la proposición a título, en los trabajos periciales o en las solicitudes, o bien por omisiones o fallas en el sistema de captura (SIDIGEM) y errores en el intento de migración a un sistema que no se logró implementar para el proceso de expedición de títulos de concesión minera.

Actualmente, se han implementado mecanismos de comunicación con las Subdirecciones de Minería que se espera resulten en una mejora en la gestión de devolución de proposiciones a título. En cuanto a los sistemas de captura se requiere de un mejor soporte y modernización, sin embargo no se cuenta con los recursos humanos, financieros, tecnológicos o técnicos para llevar a cabo una mejora integral con tal amplitud”.