

UNIVERSIDAD DE SONORA
DIVISION DE INGENIERIA
DEPARTAMENTO DE INGENIERIA CIVIL Y MINAS

INICIATIVA DE DECRETO DE LEY PARA LA
DESCENTRALIZACIÓN DE LA
RECAUDACIÓN DE INGRESOS EN
DERECHOS SOBRE MINERIA.

Tesis para obtener el título de:

INGENIERO MINERO

Presenta:

Gustavo Abraham Ramonet Ontiveros



Hermosillo, Sonora

Repositorio Institucional UNISON



**"El saber de mis hijos
hará mi grandeza"**



Excepto si se señala otra cosa, la licencia del ítem se describe como openAccess

Agradecimientos

Agradezco a la Universidad de Sonora, a la carrera de Ingeniero Minero y por supuesto agradezco a todos mis maestros por todo su apoyo y constancia en el tiempo que dedique a mis estudios en nuestra Universidad.

Así como también a mi Coordinador, Dr. Tomas Villegas e Ing. Víctor Calles por su guía y respaldo en todo proyecto realizado durante mi estancia, y claro un agradecimiento especial al Ing. Calles por su apoyo en la elaboración del presente trabajo de Tesis.

Por último, pero no de menor importancia, mi más sincero agradecimiento a mis padres y hermanos por todo su apoyo incondicional en esta gran etapa de mi vida, sobre todo a mi madre por tanto consejo, trabajo y esfuerzo que han servido como ejemplo para todo logro personal; y por supuesto para próximos retos y el largo camino que me espera.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	3
I. HISTORIA DE LA ACTIVIDAD EXTRACTIVA MINERA EN MÉXICO	5
II. IMPORTANCIA DE LA ACTIVIDAD MINERA EN MÉXICO Y EN EL MUNDO	
14	
<i>Gráfica 1. Sector minero nacional.....</i>	<i>16</i>
<i>Gráfica 2. Distribución de contribuciones del sector minero.</i>	<i>17</i>
<i>Gráfica 3. Contribuciones del sector minero 2013-2015.</i>	<i>18</i>
III. DESCRIPCIÓN DE LA DISTRIBUCIÓN ACTUAL DE LOS INGRESOS EN	
DERECHOS SOBRE MINERÍA	19
<i>Gráfica 4. Participación de las entidades federativas en comparación con</i> <i>Sonora</i>	<i>20</i>
IV. HISTORIA DE LA LEY Y PROCESO LEGISLATIVO DEL ARTÍCULO	22
IV.1. PUBLICACIÓN DE LA LEY, DICIEMBRE DE 1981	22
IV.2. PRIMERA REFORMA, DICIEMBRE DE 1982	23
IV.3. SEGUNDA REFORMA, JUNIO DE 2009	24
IV.4. TERCERA REFORMA, DICIEMBRE 2013	26
<i>Gráfica 5. Distribución de los recursos mineros.....</i>	<i>31</i>
V. INICIATIVA DE REFORMA	32
V.1 OBJETO DE LA REFORMA	32
V.2 TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS.....	36
<i>Gráfica 6. Propuesta de reforma</i>	<i>42</i>
REFERENCIAS.....	46

Introducción

La minería es una actividad estratégica que desde los años pre coloniales ha sido una fuente de recursos y detonadora de progreso económico; actualmente también tiene un impacto positivo en la creación de empleos, mejoras de seguridad social y desarrollo sustentable para todo el país, especialmente para aquellas regiones en las que se constituye como la única o principal actividad económica.

El proceso histórico de la minería en nuestro país inicia en la época colonial, del que se hereda la posesión original por parte de la Corona de los recursos minerales; desde entonces y hasta ahora, esos recursos han sido utilizados de diversas formas. En esta tesis tiene como objetivo principal de la propuesta de reforma que sustenta la presente tesis es contribuir a lograr un eficaz federalismo, a través de la reforma del artículo 275 de la Ley Federal de Derechos (LFD) para que las entidades federativas que lo soliciten puedan administrar los ingresos por el cobro de los derechos de minería por la exploración o explotación de sustancias o minerales sujetos a la Ley Minera, que se lleven a cabo en sus circunscripciones territoriales.

Para abordar dicho tema, primero se hará un recuento histórico de la minería en nuestro país; después se explicará brevemente la importancia actual de la minería en México y a nivel internacional; consecuentemente se explicará la descripción de la distribución actual de los ingresos de los derechos en minería; posteriormente se explicará la historia de la LFD y el proceso legislativo del artículo; finalmente expondrá iniciativa de reforma

propuesta en esta tesis.

I. Historia de la actividad extractiva minera en México

La minería en México siempre ha sido de vital importancia para el sector económico y social, dicha actividad surge de manera industrial en el país después de la conquista de 1521. Sin embargo, se ha suscitado controversia acerca de, si las técnicas indígenas practicadas por los indígenas pueden considerarse actividad minera, ya que algunos autores niegan la práctica de ésta pues consideran que no puede realizarse formalmente empleando instrumentos de piedra.

De acuerdo con Joaquín Muñoz en su obra “La minería en México. Bosquejo Histórico” la tribu Nahoá conocía técnicas rudimentarias para encontrar los yacimientos y depósitos minerales. Aunado al descubrimiento de descripciones de procedimientos metalúrgicos perteneciente a los aztecas, antes de la conquista¹.

En la época prehispánica, existe divergencia acerca de cuándo o cómo surge y cómo se llevaba a cabo la minería en México. De lo que se tiene certeza es que:

“[t]anto la España Monárquica como el Imperio Azteca, tuvieron como principio básico el de la propiedad real de las riquezas del subsuelo: el Rey, en España, tanto como el Huey Tlatoani en Tenochtitlán, como representantes del Estado eran los propietarios de las minas y sus productos. [Así es como] el concepto de propiedad real del subsuelo y sus productos fue adoptado por la naciente República Mexicana”².

¹ Muñoz Joaquín, *La minería en México. Bosquejo histórico*. UNAM, 1998, México. Disponible en línea: <http://revistas.ucm.es/index.php/QUCE/article/view/QUCE8686220145A/1787>

² *Ídem*

En esa línea, la industria de la minería surge formalmente en el siglo XVI, tras la llegada de los españoles a América, de acuerdo con Aroa de la Fuente, a partir de 1530 se intensificó la actividad minera en relación con la extracción de oro y en 1540 la de plata. Fue en este mismo año que se publicó el primer libro sobre metalurgia, titulado "*Biringuccio su de la Pirotchfha*".

En esta época, aunque se fuese propietario del suelo, para poder realizar actividades en el subsuelo era necesario contar con la autorización de la Corona. En efecto, "los ingresos de la Corona en la metrópoli dependían en forma considerable del estado de la extracción minera. Muchas de las poblaciones importantes de la Nueva España nacen al calor de los fundos mineros y las familias de más alta prosapia debieron a la plata y al oro el lustre de sus apellidos. Favorecida por una congruente legislación que perseguía eliminar cualquier obstáculo, la explotación de los recursos renovables que la minería ofrece, llegó a un auge tal que, a principios del siglo XIX, en sólo un año, se acuñaron monedas por valor de 27 millones de pesos"³.

Durante el siglo XIX la minería se destacará por las siguientes tres características⁴:

1. La producción iba dirigida primordialmente a la explotación de metales preciosos. En realidad, la extracción de minerales se limitaba casi con exclusividad a la plata, ya que el oro en México

³ *Ibidem*, p. 155

⁴ *Ibidem*, p. 151

sólo la acompaña.

2. Las vetas eran de muy baja ley.
3. La abundancia de las minas. Es interesante recalcar que hasta la fecha no se han descubierto en el mundo minas de plata más productivas que las mexicanas.

Se utilizaron varios métodos para la extracción de la plata, el principal fue la fundición, el cual también fue usado por los indígenas, posteriormente la amalgamación y fue hasta 1843 cuando surge el denominado procedimiento de lixiviación.

En el siglo XIX el sector minero se ve sumamente favorecido, ya que toda la actividad estaba dirigida principalmente a la explotación de plata y oro, las penas por incurrir en faltas eran insignificantes y existía una gran cantidad de minas.

Durante este periodo colonial se realizaron diversas regularizaciones jurídicas en la Nueva España. En 1777, se creó el Real Tribunal de Minería, se fundó el Colegio de Minería y se publicaron las *Ordenanzas de Minería de Aranjuez*, aprobadas por el rey Carlos III el 22 de mayo de 1783. En dichas Ordenanzas se estableció que el monarca tenía la propiedad y el dominio eminente sobre las minas de oro y plata, las piedras preciosas, el cobre, el estaño, el plomo, el mercurio, el cadmio, el bismuto, la sal gema, las sustancias bituminosas y los jugos de la tierra”⁵.

El sector minero siguió en auge, así que, a principios del siglo XIX, la

⁵ Cárdenas Jaime. *La Minería en México: Despojo a la Nación*. UNAM, 2013, México. Disponible en línea <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/6017/7958>

producción anual de oro y plata alcanzada por Nueva España era de 14 millones de pesos. En 1810, llegó a 19 millones”⁶.

Al inicio del movimiento de independencia, España transmitió a México todos los derechos del Rey de España y, por ende, la propiedad de las ganancias obtenidas de la minería, lo que quedó asentado en el *Tratado de Córdoba*. Sin embargo, dicho movimiento provocó la disminución considerable de la producción minera.

Sucesivamente, bajo la dirección de Lucas Alamán (1829), se aceptó la inversión extranjera en lo relativo a la extracción de riquezas minerales y, como consecuencia, se implementaron nuevas tecnologías que permitieron volver a elevar las ganancias.

En los años siguientes a la independencia mexicana la producción decayó. En el decenio de 1821 a 1831, el promedio anual obtenido para el oro fue de 976 kilos y para la plata 264,800; es decir, la producción total en los diez años descendió 9,760 y 2.648.000 kilogramos, respectivamente.

De 1831 a 1841, el producto medio anual del oro declinó hasta 864, mientras que el de la plata subió a 330.990 kilos. Es en esta década cuando la producción total llegó a 8,640 y 3,309,900 kilos. Los lustros de la decena 1841- 1851 ascendieron su promedio anual tanto en el oro como en la plata: 1,994 para el oro y 420,000 kilogramos para la plata; lo producido en este lapso subió a 19,940 y 4,203.100 kilos, respectivamente.

Para el quinquenio de 1851 a 1836, la extracción seguía un ritmo incrementado con un promedio anual de 2,010 en oro y 466,100 kilos en

⁶ *Ibidem*, p. 146.

plata; el total de estos cinco años llegó a la cifra de 10,050 y 2,330.500. Es en esta actividad económica en donde comienza a manifestarse la penetración del capital extranjero.

Así, historiadores como Joaquín Muñoz, señalan que⁷:

De los enormes beneficios obtenidos en esta actividad, pueden darnos una idea las siguientes cifras: La Oro Mining comenzó a operar en 1898 y a lo largo de la dictadura de Porfirio Díaz, obtuvo anualmente un rendimiento de un millón de dólares con un capital de 5.750.000. La esperanza, cuyo nombre se contraponía a los reales y cuantiosos beneficios reportados año con año, consistentes en 12,301,100 dólares con un capital de 2,270,000. En menos de dos años recuperó su inversión habiendo distribuido en dividendos, para 1909 diez millones de dólares. La empresa Dos Estrellas invirtió 150,000 dólares y derramó en diez años, de 1900 a 1909, una utilidad de 3,800,000 dólares, el 2,520 por 100 del capital invertido.

Durante el gobierno de Porfirio Díaz, se hicieron diversas reformas a la legislación minera, en donde permitía la explotación del subsuelo por el dueño de las tierras, y le otorgaba la propiedad de los mismos, sin tener una concesión especial. Entre 1876 y 1911, “la explotación de estos recursos la realizaran, principalmente, empresas privadas extranjeras. No es hasta 1917, como resultado de la Revolución Mexicana, que se estableció en la nueva Constitución —creada ese mismo año— el dominio directo, inalienable e imprescriptible de la Nación sobre todos los recursos naturales del

⁷ Muñoz Joaquín, *Óp. Cit.*, p. 154

subsuelo”⁸.

Sin embargo, como resultado de la implementación de nuevas tecnologías, el país empezó a decaer en el sector metalúrgico, por lo que la población se vio obligada a emigrar a las ciudades en busca de trabajo. Posteriormente tras la revolución mexicana, y la elaboración de la Constitución de 1917 se restableció el dominio directo del Estado sobre el fruto del subsuelo.

Así, el Estado obtiene la facultad de otorgar concesiones a particulares para la explotación de los minerales y los hidrocarburos, así como la de cobrar regalías a las empresas por los recursos extraídos. Es decir, a partir de este momento existe una tendencia nacionalizadora tanto de los hidrocarburos como de la minería, las divergencias en la evolución de estos sectores explican la diferente configuración de los modelos de gestión pública de cada uno de ellos⁹.

De acuerdo con el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), la Nación ejerce el dominio directo de todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides y yacimientos de piedras preciosas¹⁰. En virtud de ello, la

⁸ Aroa de la Fuente. *La explotación de los hidrocarburos y los minerales en México: un análisis comparativo*. Fundación Heinrich Böll Stiftung, México, Centroamérica y el Caribe.

⁹ *Ibidem*, p. 2

¹⁰ “Artículo 27. [...] Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las

exploración y explotación de estos recursos por particulares o sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas debe hacerse, siguiendo el texto constitucional, mediante concesiones otorgadas por el Ejecutivo Federal.

Fue hasta 1926 que se creó la primera Ley Minera, posteriormente en 1930, se volvió a modificar dicha legislación otorgando una gran ventaja a los extranjeros, “los alcances de este marco legal fueron ampliados con la creación de una nueva ley en 1930, tras la cual los inversionistas extranjeros obtuvieron el 89 por ciento de las minas en operación”¹¹.

Otra reforma importante en el sector ocurrió en 1961 con la publicación de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia de Explotación y Aprovechamiento de Recursos Minerales (LRACMEARM), también conocida como la Ley de la Mexicanización de la Minería. Con dicha ley, el Estado buscó aumentar la participación nacional en la actividad minera y orientar la producción hacia el mercado y la industria mexicanos. Entre otras medidas, se estableció la obligatoriedad de que todas las empresas mineras contaran con, al menos, el 51 por ciento de capital mexicano¹². Así, a finales del siglo XX la mayor parte de las concesiones en el sector minero-metalúrgico fueron para empresas mexicanizadas.

A pesar de lo anterior, se estuvo ante un nuevo paradigma, la participación estatal en la actividad minera nacional. Como medida, en 1975, el presidente José López Portillo publicó la Ley Minera que pretendía

aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos; y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional [...]”.

¹¹ Aroa de la Fuente. *Óp. Cit.*, p. 2

¹² *Ibidem*, p. 3

estatizar la propiedad de las empresas, por lo que la minería paraestatal se incrementó “a través de una mayor participación en la exploración, la compra de empresas mineras en quiebra y la adquisición de paquetes accionarios de las empresas más rentables del país. Sin embargo, esto se hizo a costa del endeudamiento público y supuso, en su mayor parte, la transferencia de recursos públicos a la esfera privada. Así pues, esta serie de reformas solamente benefició a un pequeño número de empresas privadas de carácter nacional, a través de la entrada de grupos financieros, empresariales y bancarios nacionales e internacionales¹³.

A partir de 1982, debido a la crisis de la deuda que azotó a la región latinoamericana, forzó al gobierno a implementar toda una serie de reformas estructurales impuestas por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional para reorientar su política económica. Entre otras medidas, se procedió a la liberalización financiera y comercial, la desregulación del sector privado, la reducción del gasto público y la privatización del sector paraestatal¹⁴.

Posteriormente, tras la crisis de los 80s, México se vio obligado a reestructurar sus políticas económicas, por lo que se otorgaron concesiones que eran nacionales a extranjeros, lo que provocó la desaparición de los sectores pequeños. En 1992 se promulgó la Ley Minera actual que permite la participación de empresas registradas en México, cuyo capital puede constituirse en un cien por ciento a partir de fuentes extranjeras, para lo que se estableció la figura de “Sociedades Mexicanas”. Además, esta Ley eliminó

¹³ *Ibid.*

¹⁴ *Ibidem*, p. 4

el impuesto a la explotación minera y amplió el periodo de vigencia de las concesiones de 25 a 50 años, prorrogables por otros 50 años más. Estas reformas se agudizan en 1999, con la emisión de un nuevo reglamento de la Ley Minera, el que, entre otros puntos, acorta los plazos para las gestiones mineras y establece el principio de *positiva ficta*, es decir, que ante una falta de respuesta oficial en el plazo estipulado se autoriza de manera automática el trámite correspondiente.

La Ley de 1992, reformada en 1996, 2005 y 2006, sigue vigente, así como la mayoría de sus disposiciones. El cambio más importante a esta Ley fue en la reforma de 2005, en la que se estableció que la entrega de una concesión comprende los derechos para realizar actividades de exploración y explotación, cuando antes se requería la entrega de concesiones diferentes para cada una de estas actividades”¹⁵.

¹⁵ *Ibidem*, p. 5

II. Importancia de la actividad minera en México y en el mundo

A nivel mundial, la minería es uno de los sectores con mayor desarrollo en los últimos 20 años. El Banco Mundial considera que este es un sector con el cual se puede potencializar las oportunidades de desarrollo de los países o comunidades, que contribuye a la lucha contra la pobreza y el crecimiento ecológico inclusivo. En ese sentido, ha establecido diversas líneas directivas en materia de política fiscal minera para generar condiciones justas en las regiones en las que se desarrolla la minería.

El sector se ha enfocado en el trabajo en varios ámbitos de la minería, de entre las que destacan¹⁶:

- Crear capacidades en los gobiernos locales y la sociedad civil para administrar y controlar los mayores ingresos provenientes de la minería, así como las dimensiones ambientales y sociales del desarrollo minero;
- Mejorar el diseño y la eficacia de los regímenes fiscales mineros;
- Administrar los ingresos fiscales del sector minero para mejorar su contribución al desarrollo sostenible de las regiones afectadas por las actividades mineras;
- Aprovechar la inversión del sector privado en infraestructura asociada con el desarrollo de los recursos naturales para el bien público y la diversificación de la economía.

¹⁶ Banco Mundial. *Minería: Resultados del Sector*, abril 14., 2013. Disponible en línea: <http://www.bancomundial.org/es/results/2013/04/14/mining-results-profile>

Nuestro país ocupa el segundo lugar en la producción, a nivel mundial de plata, bismuto y fluorita; asimismo destaca como productor en arsénico, plomo, cadmio, antimonio, zinc, barita y yeso; entre otros.

La industria minera mexicana se ha distinguido como una de las más atractivas para invertir en exploración minera en el mundo, en 2014 no obstante la disminución en inversión, avanzó una posición al pasar de sexto al quinto lugar como mejor destino para la exploración, lugar compartido con Chile y Estados Unidos¹⁷.

La participación del PIB minero-metalúrgico representó en 2014 el 8.9% del PIB Industrial y 3% del PIB Nacional¹⁸, además de que en 2014 el PIB del sector minero mexicano registró una tasa de crecimiento anual de 1.8%¹⁹. Los principales estados productores del sector fueron Sonora, con un valor de producción de 65.8 Mmp y una participación de 26.4%, Zacatecas con 50.0 Mmp y 20.0%; Chihuahua con 27.4 Mmp y 11.0%; y Coahuila con 25.7 Mmp y 10.3%. Estas cuatro entidades aportaron en conjunto el 67.7% del valor total de la producción minera²⁰.

Por su parte, el Servicio Geológico Mexicano reporta los siguientes datos²¹:

- Son 25 los estados de la República Mexicana en los que hay presencia

¹⁷ Cámara Minera de México. *Informe anual 2015* Disponible en línea: https://www.camimex.org.mx/files/4314/3916/7844/2_situacion_2015.pdf

¹⁸ *Ídem*

¹⁹ Servicio Geológico Mexicano. *Anuario estadístico de la Minería Mexicana, edición 2015*. Disponible en línea: http://www.sgm.gob.mx/productos/pdf/Anuario_2014_Edicion_2015.pdf

²⁰ *Ídem*

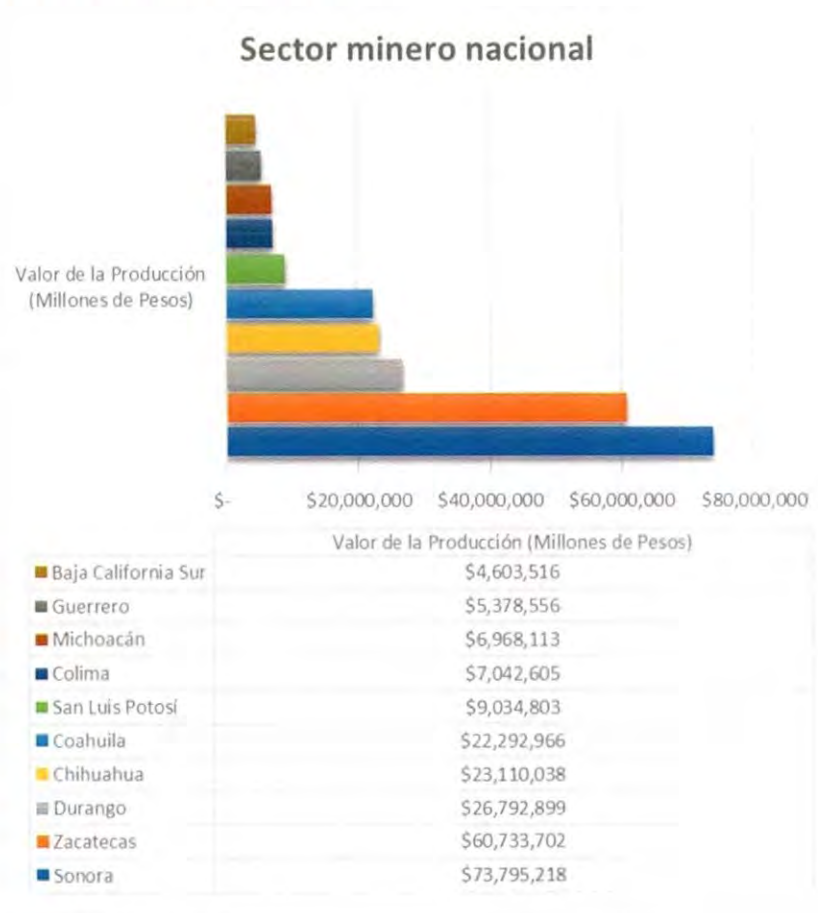
²¹ *Ídem*

de empresas con capital extranjero realizando trabajos de minería, concentrándose el mayor número de proyectos en Sonora con 217, Chihuahua con 121, Durango con 98, Sinaloa con 93, Zacatecas con 70, Jalisco con 60, Guerrero 37, Oaxaca con 34, Michoacán con 23 y Nayarit 22.

- En el año 2014 el empleo en el sector minero-metalúrgico presentó un incremento de 2.5% con respecto al año previo, acumulando cuatro años de crecimiento.

La Gráfica 1, muestra la posición económica que representa la minería a nivel nacional.

Grafica 1. Sector minero nacional



Fuente: Elaboración propia con datos de CAMIMEX, México.

El número de personas empleadas en la industria minero-metalúrgica alcanzó un total de 340,817 al cierre de diciembre del año que se informa, cantidad que representó 8,316 nuevos empleos con relación a 2013.

De pago de impuestos y derechos, la industria minera contribuye 31 mil 780 millones de pesos anualmente. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) por primera vez en 2015, desagregó al sector económico de la minería e indicó en su *Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública*, que por concepto de Impuesto sobre la Renta (ISR) en 2015 recaudó de este sector del orden de 29 mil 497 millones contra 33 mil 826 millones de pesos en 2014²² y 2 mil 283 millones corresponde al pago de derechos²³ (Ver Gráfica 2).

Gráfica 2. Distribución de contribuciones del sector minero.



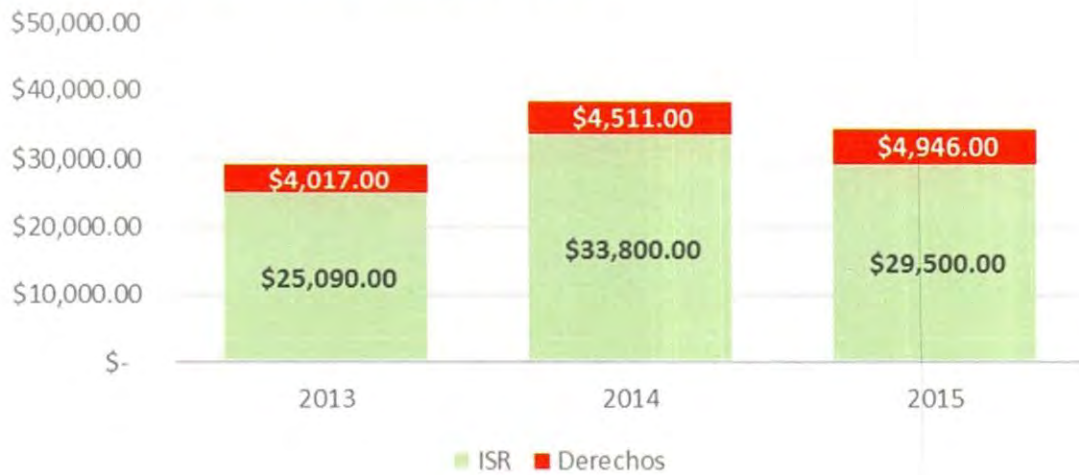
Fuente: Elaboración propia con datos de CAMIMEX, México.

Las contribuciones al erario mexicano en los últimos años han sido similares como se muestra en la Gráfica 3.

²² Cámara Minera de México, Impuestos, 2015, México. Disponible en línea: <https://www.camimex.org.mx/index.php/secciones1/impuestos/impuestos/>

²³ Ibidem

Grafica 3. Contribuciones del sector minero 2013-2015.



La inversión reportada por las empresas afiliadas a CAMIMEX ascendió a 5,831.5 mil millones de dólares y de las no afiliadas alcanzó un monto de 744.3 mil millones de dólares. De las cuales hubo una inversión de 106.7 millones de dólares al medio ambiente y 67.7 millones de dólares destinados a apoyos a comunidades.

III. Descripción de la distribución actual de los ingresos en derechos sobre minería

El pago de derechos es históricamente el instrumento más importante para el gravamen de la extracción de minerales. Es un instrumento atractivo para el gobierno debido a que asegura una recaudación en tanto empieza la producción. Sin embargo, si el derecho se establece a una tasa muy alta puede constituir un grave desincentivo en la inversión debido a que aumenta el costo marginal de producción²⁴.

Ahora bien, los ingresos percibidos por las concesiones otorgadas sobre los fundos mineros constituidos en los territorios de las entidades federativas se integran, de acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) y a la recaudación federal participable. Como consecuencia de lo anterior, las entidades federativas reciben pocos ingresos provenientes de la industria minera, en relación con lo recaudado en la entidad federativa donde se generó el ingreso y con la recaudación total federal, lo que constituye una desproporción y desventaja para las entidades federativas, sobre todo para aquellas en las que la actividad minera es preponderante.

Un ejemplo claro es el caso del estado de Sonora, líder en el sector minero. El potencial geológico-minero de Sonora se caracteriza por su abundancia y diversidad, en donde además de los minerales tradicionales como oro, plata, cobre, molibdeno, grafito y barita, se han desarrollado otros

²⁴ Impuestos en el Sector minero, un análisis Teórico – Práctico. Cámara de Diputados, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, CEF/109/2008, septiembre de 2008. Disponible en línea: <http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/2008/cefp1092008.pdf>

como la wollastonita, y existen reservas importantes de nuevos recursos como bórax, sulfato de sodio, dolomita, talco, arcillas, micas, mármoles, feldespatos, yeso, zeolita, perlita y carbonato de sodio.

Asimismo, la riqueza del subsuelo sonorenses queda manifiesta al advertirse que, según datos de la Dirección General de Desarrollo Minero del Gobierno Federal, al mes de diciembre de 2008 en el Estado se contaba con 4,210 fundos mineros, los cuales cubrían una superficie de 4'247,608 hectáreas, equivalente al 22.96% de la superficie total del Estado ⁸

En 2008, se reportó una recaudación a nivel nacional de \$1,666,000,000.00 (unos mil seiscientos sesenta y seis millones de pesos) por concepto de derechos sobre minería, percibiendo el Estado de Sonora, vía participaciones federales, *tan solo* \$10'000,000.00 (diez millones de pesos)⁵. De la exploración y explotación de estos fundos se estima que Sonora tiene un potencial de recaudación de \$444'000,000.00 (cuatrocientos cuarenta y cuatro millones de pesos), casi el 27% del total nacional, es decir, el 0.6% del ingreso federal (Ver Gráfica 4).

Gráfica 4. Participación de las entidades federativas en comparación con Sonora



La importancia del sector minero en Sonora queda evidenciada por el hecho de que, durante este mismo año, la inversión en este ramo superó los 457 millones de dólares, para conservar una base de empleados permanentes de más de 14 mil personas y una producción de alrededor de un millón, 740 mil toneladas de minerales metálicos y no metálicos, con valores superiores a los 32,600 millones de pesos, lo que representa más de la tercera parte del valor total nacional²⁵.

Para el año 2015, Sonora tuvo la mayor producción de oro en México, con una participación del 31.6%, así como en la extracción y beneficio de plata Sonora fue de los 4 Estados principales aportando un 6.1%²⁶.

²⁵ Apoyo en información en estancia de investigación y estudio en la Dirección General de Minería.

²⁶ Cámara Minera de México, *Informe anual 2015, México*. Disponible en línea:
<https://www.camimex.org.mx/index.php/secciones1/publicaciones/informe-anual/informe-anual-2015/>

IV. Historia de la ley y proceso legislativo del Artículo

Dada la fuente de ingresos que representa, a continuación, se analizará la ley de derechos, cuando fue incorporado el artículo 275 que se propone reformar, cuáles han sido sus reformas, así como las razones por las que se ha reformado.

IV.1. Publicación de la ley, diciembre de 1981

La Ley Federal de Derechos, en ese entonces, Ley Federal de Derechos para el Ejercicio Fiscal de 1982, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1981. En el proceso legislativo de origen en la Cámara de Diputados no se contempla como tal el artículo que se pretende reformar.

En efecto, el legislador únicamente contempló en la creación de la ley un capítulo acerca de los derechos sobre minería que iba del artículo 56 al artículo 61, en los cuales se establecieron las aportaciones que deberían ser pagadas por los conceptos de exploración, explotación, asignación o concesión minera, entre otros. El dinero recaudado por dichos conceptos – sin incluir las concesiones mineras o minerales - tendría como fin único “los gastos que requieran la Dirección General de Minas, las Delegaciones Regionales de Minería y las Agencias de Minería, para su mejor funcionamiento”²⁷.

²⁷ Artículo 61 de la Ley de Derechos publicada el 31 de diciembre de 1981.

En ese sentido, en el proceso legislativo que dio origen a la ley vigente no se prevé ninguna consideración específica sobre el destino que deben tener los recursos provenientes del pago de derechos que consignó el artículo 61 de esa ley.

IV.2. Primera reforma, diciembre de 1982

El 31 de diciembre de 1982, un año después de su publicación, se realizó una reforma integral a la ley, en la cual se incluyó por primera vez el artículo 275 y constituye el primer precedente del artículo que se pretende reformar.

La reforma integral tuvo como origen una iniciativa del Ejecutivo Federal, presentada ante la Cámara de Diputados el 9 de diciembre de 1982. En la exposición de motivos se justifica la adición del Título II en el que se aumentó cuatro nuevos capítulos, de entre los que se incluye “Minería” y se refieren al mismo como “de nueva creación”²⁸. En la exposición de motivos se sostuvo lo siguiente²⁹:

Finalmente, el Capítulo XII denominado Minería se incluye en la Ley Federal de Derechos, ya que se consideró que, dada la naturaleza de los minerales, como bienes del dominio público, **se deben gravar con un derecho y no con un impuesto**. El cobro de los derechos sobre Minería se hará en la misma cuantía que el impuesto que establece la Ley de Impuesto y Fomento a la Minería, en

²⁸ “El Título II ha sido aumentado con cuatro nuevos capítulos referentes a Fauna Silvestre, Espacio Aéreo, Hidrocarburos y Minería; los dos primeros corresponden a derechos que ya existían en la ley anterior incluidos en el Título I. En esta Iniciativa, considerando la naturaleza de los mismos se incluyen dentro del Título II por tratarse del uso o goce de bienes del dominio público y no de servicios; los dos capítulos restantes son de nueva creación”.

²⁹ Para mayor referencia puede consultarse la exposición de motivos de 1982 en la siguiente dirección electrónica:

<http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=Gc42Yigwj2yC4G1XLO1RM3IGIJOV/n66UtCNEJ63ltucldkCYugxB8MWYdYGN8TCphMjf9ffzYgB+FrkFCuX6w==> (énfasis añadido)

relación con la cual se propone su abrogación a esta soberanía.

Es así como, la Minería fue incorporada al área de pago de derechos y dejó de considerarse *per sé* un impuesto. En cuanto al artículo 275, no se expuso mayor justificación.

Es necesario enfatizar que es en este proceso cuando por primera vez se incluye en la participación de derechos a las entidades federativas. Así las cosas, el texto normativo estableció lo siguiente:

ARTICULO 275.- Los Estados y el Distrito Federal participarán en los ingresos del derecho sobre minería, en los términos de la Ley de Coordinación Fiscal. Al efecto los ingresos por el mencionado derecho se sumarán a la recaudación federal total para los fines de la determinación de los Fondos General y Financiero Complementario de Participaciones a que se refieren las fracciones I y II del artículo 2o. de la citada Ley.

IV.3. Segunda reforma, junio de 2009

La siguiente reforma al artículo se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 5 de junio de 2009. Las razones que dieron origen a la reforma se dieron en el contexto de la firma de la Carta de Cooperación con los Estados Unidos de América, mediante la cual las partes se comprometen a cooperar en el desarrollo de proyectos para la captura y uso del gas metano, como fuente limpia de energía, así como para mejorar el medio ambiente y reducir el efecto invernadero; lo anterior toda vez que el gas metano es 21 veces más contaminante que el dióxido de carbono respecto de la cual se

realizaron reformas a diversas leyes, entre las que se encontró la Ley de Derechos³⁰. En ese sentido, el cambio total en la redacción del artículo 275 se justificó en la iniciativa con lo siguiente:

[...] con la finalidad de otorgar seguridad jurídica a los contribuyentes, resulta indispensable realizar algunas adecuaciones y precisiones a determinados artículos ya vigentes en el Capítulo XIII, denominado Minería, del Título 11 de la Ley Federal de Derechos.

En relación con la presente iniciativa de reforma es preciso señalar que la misma, además de retribuir al Estado por el uso o aprovechamiento de un bien de la nación, permitirá concretar beneficios en otros ámbitos, tales como:

- Implantación de esquemas de recuperación y aprovechamiento del gas metano por las empresas que cuentan con concesiones para la explotación de carbón mineral, con lo que se pueden reducir en 100 millones de metros cúbicos por año las emisiones de gas metano el cual, como se mencionó anteriormente, es 21 veces más contaminante que el dióxido de carbono. Ello equivale a que diariamente dejaran de circular 250 mil vehículos.
- Prevención de accidentes fatales asociados a explosiones relacionadas con concentraciones de gas metano dentro de las minas de carbón.
- Reducción de importaciones de gas natural, mediante el aprovechamiento y maximización de recursos energéticos que hoy se están desperdiciando (venteo de gas).
- Incremento en la inversión directa y generación de empleos y

³⁰ Dictamen de Cámara de Origen, Suprema Corte de Justicia de la Nación, disponible en línea: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=Gc42Yigwj2yC4G1XLO1RM3IGIJOV/n66UtCNEJ63ItuvPPeZ8im4+erhpoU/zRb0D7tgqTBJ6F2t2fGpl5HGWA==>

desarrollo de tecnología para la explotación y uso de gas asociado al carbón [...].

Por su parte, en la Minuta aprobada el 30 de abril de 2009³¹ por la Cámara de Diputados, se sostuvo lo siguiente:

[...] el pago de derecho señalado en este artículo se efectuará con independencia de los pagos de otros derechos sobre minería que, en su caso, procedan de acuerdo con este capítulo [...].

En el dictamen de origen, la discusión de ambas Cámaras y la minuta que conforman el proceso legislativo, no se hace referencia alguna a la reforma del artículo 275. Sin embargo, su contenido tuvo un cambio sustancial:

Artículo 275.- Los Estados y el Distrito Federal participarán en los ingresos de los derechos sobre minería a que se refiere este Capítulo, en los términos de la Ley de Coordinación Fiscal.

IV.4. Tercera reforma, diciembre 2013

El 11 de diciembre de 2013 se reformó por tercera ocasión el artículo 275 de la Ley de Derechos. En el dictamen publicado en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados de la LXII Legislatura, el 17 de octubre de ese mismo

³¹ Para mayor referencia puede consultarse la minuta en la siguiente dirección electrónica: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?IdOrd=693&TPub=1>

año, se precisó la necesidad de optimizar los ingresos por los derechos de la minería.³²

[...] al ser los minerales y sustancias del subsuelo bienes no renovables de la naturaleza, se considera prioritario para el Estado Mexicano la optimización de dichos recursos minerales. En tal virtud, se precisa que es menester que se establezca a cargo de quienes se benefician de estos recursos naturales, un derecho que represente una justa retribución a favor del Estado Mexicano y de las propias comunidades en donde se realizan actividades mineras, mediante el establecimiento de un porcentaje razonable acorde a la utilidad neta obtenida.

[...]

[...] en congruencia con el Acuerdo 2.6 del Pacto por México, los beneficios que la industria minera genere deben incluir a los habitantes de las zonas en donde ésta se establece, por lo cual se plantea crear un Fondo para el Desarrollo Regional Sustentable de Municipios Mineros [...]

[...]

la que dictamina considera que las entidades federativas mineras también se deben de ver beneficiadas con la aplicación de los recursos que integrarán el mencionado Fondo, toda vez que éstas conforman también el entorno afectado por dichas actividades, razón por la cual se propone incluir en el Fondo de referencia la participación de las entidades señaladas [...]"

Por su parte, en el dictamen de la Cámara revisora, Cámara de

³² Dictamen Origen página CXXXII Cámara de Diputados, de 17 de octubre de 2013
<http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=Gc42Yigwj2yC4G1XLO1RM3IGIJOV/n66UtCNEJ63ltsbpYp93rVcJcJKVfNP1sE/Bamly3ZJhsUuQRXXWS0kiQ==>

Senadores, de 28 de octubre de 2013, se lee lo siguiente³³:

“[...] que dictaminan considera apropiado la creación del Fondo para el Desarrollo Regional Sustentable de Estados y Municipios Mineros, a fin de que los recursos obtenidos por los derechos especial, adicional y extraordinario sobre minería sean aplicados en inversión física con un impacto social, ambiental y de desarrollo urbano positivo en las entidades federativas mineras y municipios mineros, toda vez que son estas en las cuales tuvo lugar la explotación minera y quienes en realidad son sujetos de una afectación en su entorno ambiental y ecológico.

En este sentido, se considera viable que [...] los ingresos que se obtengan del total de los recursos obtenidos por los derechos especial, adicional y extraordinario sobre minería se destinen al mencionado Fondo, distribuyendo el 50% a los municipios y demarcaciones del Distrito Federal en los que tuvo lugar la explotación y obtención de sustancias minerales y el 50% restante a la entidad federativa correspondiente.

Así, después de un análisis de una reforma integral en materia económica se determinó procedente la reforma al artículo 275 de la Ley Federal de Derecho, como parte integral de la reforma y por las razones antes citadas. El texto en aquella reforma fue el siguiente³⁴:

³³ Dictamen Revisora página LXXIII Cámara de Senadores, de 28 de octubre de 2013, <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=Gc42Yigwj2yC4G1XLO1RM3IGIJOV/n66UtCNEJ63ItuLWis1b+gvdFNxCJv7/VzKjWm83XafqSRR1VHO93mffA==>

³⁴ Para mayor referencia puede consultarse la reforma al artículo 275 de la Ley Federal del Derecho en la siguiente dirección electrónica: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?q=Gc42Yigwj2yC4G1XLO1RM7omQP/F9/WiqQQ0oz1WnphNGTngLxtZWzQKRwi5V6bE>

ARTICULO 275.- Los Estados y el Distrito Federal participarán en los ingresos de los derechos sobre minería a que se refieren los artículos 263 y 267 de esta Ley, en los términos de la Ley de Coordinación Fiscal.

Para los efectos del artículo 2o. de la Ley de Coordinación Fiscal, no se incluirá en la recaudación federal participable, la recaudación total que se obtenga de los derechos a que se refieren los artículos 268, 269 y 270 de esta Ley, y se destinará en un 80% al Fondo para el Desarrollo Regional Sustentable de Estados y Municipios Mineros, el cual se distribuirá, en un 62.5% a los municipios y demarcaciones del Distrito Federal en los que tuvo lugar la explotación y obtención de sustancias minerales y el 37.5% restante a la entidad federativa correspondiente, a fin de que se apliquen en términos de lo dispuesto por el artículo 271 de esta Ley.

La distribución de estos recursos entre los municipios y demarcaciones del Distrito Federal, y entre las entidades federativas correspondientes, se determinará con base en el porcentaje del valor de la actividad extractiva del municipio o demarcación del Distrito Federal correspondiente, respecto del valor total de la actividad extractiva en el territorio nacional, de acuerdo al registro estadístico de producción minera que para tales efectos elabore la Secretaría de Economía en el año que corresponda.

Para aplicar los recursos del Fondo para el Desarrollo Regional Sustentable de Estados y Municipios Mineros, se conformará en cada entidad federativa un Comité de Desarrollo Regional para las Zonas Mineras, el cual estará integrado por un representante de la Administración Pública Federal, en este caso, por parte del titular de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano a cargo del Comité; un representante del Gobierno del Estado o del Distrito Federal; un representante del o de los municipios o

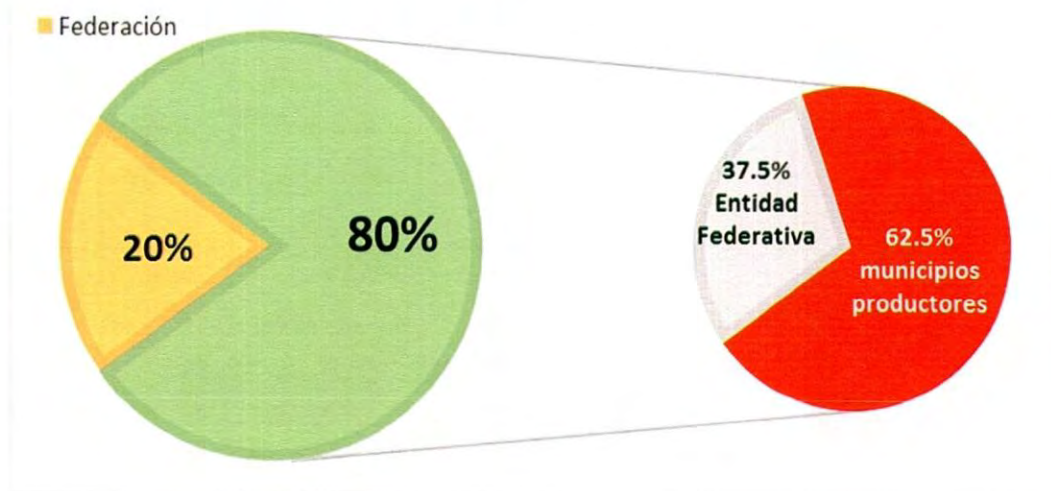
demarcaciones en donde se localicen las actividades mineras; en los casos en donde éstas se realicen en comunidades indígenas o agrarias, un representante de dichas comunidades, así como un representante de las empresas mineras relevantes con actividades en la demarcación.

Los ingresos que obtenga el Gobierno Federal derivado de la aplicación de los derechos a que se refieren los artículos 268, 269 y 270 de esta Ley, se destinarán a programas de infraestructura aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio que corresponda.

Con periodicidad trimestral, las entidades federativas deberán publicar, entre otros medios, a través de su página oficial de Internet, y entregar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la información relativa a los montos que reciban, el ejercicio y destino del Fondo para el Desarrollo Regional Sustentable de Estados y Municipios Mineros, desagregándola en términos de la Ley General de Contabilidad Gubernamental.

Por primera ocasión se hace una distinción en esta ley de la forma en que serán repartidos los ingresos. En la Gráfica 5, se muestra la forma en que, como resultado de la reforma, se estableció la distribución de los recursos.

Gráfica 5. Distribución de los recursos mineros.



Fuente: Elaboración propia con datos de la Ley Federal de derechos vigente en 2013.

V. Iniciativa de reforma

V.1 Objeto de la reforma

Con la propuesta de reforma se busca un financiamiento eficiente en el sector minero y su cadena de valor para fomentar el desarrollo de la minería social, pequeña y mediana minería planteando su importante participación con base a la información disponible actualmente.

El objetivo principal de la propuesta de reforma es contribuir a lograr un eficaz federalismo, a través de la reforma del artículo 275 de la Ley Federal de Derechos, para descentralizar hacia las entidades federativas que lo soliciten, la administración de los ingresos por el cobro de los derechos de minería por la exploración o explotación de sustancias o minerales sujetos a la Ley Minera, que se lleven a cabo en sus circunscripciones territoriales.

Cabe mencionar, que esta iniciativa en parte es retomada de la presentada por el Gobierno del Estado de Sonora, en la LX Legislatura, en la Cámara de Diputados, el 2 de septiembre de 2008³⁵.

En efecto, la Ley Federal de Derechos no prevé la posibilidad de que los Estados de la Republica perciban directamente los beneficios o ingresos que la propia actividad produce dentro de sus territorios. Por ello, se propone la presente Iniciativa que recoge el sentir de todo el gremio minero nacional y de los estados y municipios dedicados a esta actividad a efecto de lograr que el importe de lo recaudado por concepto de los derechos superficiales se

³⁵ Para mayor referencia puede consultarse la iniciativa en la siguiente dirección electrónica:
http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2008/09/asun_2461261_20080902_1220374412.pdf

distribuya con un 70% en los Estados donde se origine su cobro y un 30% a la recaudación federal. Tomando ese 70% para destinar un 35% del mismo a la recaudación de la entidad federativa y un 35% al Municipio a la que pertenece la concesión.

Esto también para reactivar el crecimiento y desarrollo económico de las comunidades afectadas por los incidentes derivados de los incidentes propios del desarrollo de esta industria, especialmente aquellos han paralizado notablemente la actividad económica en sus alrededores.

Siendo una unidad minera la principal responsable de la situación, de esta manera podemos actuar buscando que esta industria respalde a la recuperación de los pueblos y la solución del problema, contrarrestando el impacto negativo de este lamentable evento, sin paralizar o afectar directamente a la misma.

En virtud de lo anterior, se ha estimado conveniente promover mediante la presente iniciativa un nuevo esquema de colaboración ente las entidades federativas y el Gobierno Federal, que permita a las primeras asumir las funciones operativas de administración de los ingresos que deriven del cobro de derechos por concepto de las concesiones mineras otorgadas para los fundos mineros ubicados en sus territorios, percibiendo como estímulo económico por dicha administración la totalidad del producto recaudado.

Cabe destacar que en este esquema de colaboración los recursos que obtuvieran los Estados por la administración de los derechos sobre minería

se constituirán en apoyos para su progreso, ya que en esta iniciativa se propone que los Estados administradores los asignen a programas y proyectos de inversión que impulsen el desarrollo de la propia actividad minera; a programas que permitan ampliar la disponibilidad de financiamiento a la pequeña minería; a promover el uso de fuentes alternas de energía y a la exploración y explotación de mantos acuíferos –actividades altamente vinculadas con la minería-, así como a programas en apoyos para la ecología y medio ambiente, el progreso de la comunidad, instituciones educativas e inversiones en infraestructura y equipamiento de los municipios, preferentemente de aquellos en los que se ubiquen los fundos mineros.

Es importante señalar que este esquema, en el que la Federación delega a los Estados la administración de los ingresos correspondientes a los derechos de su competencia, ha sido aplicado durante los últimos 30 años por lo que hace a la zona federal marítimo terrestre. En efecto, la administración de los derechos que cubren quienes usan, gozan o aprovechan inmuebles ubicados en esta zona federal ha sido delegada a los municipios que cuentan con litorales, invirtiéndose el producto de su recaudación en la vigilancia, administración, mantenimiento, preservación y limpieza de dicha zona.

Igualmente, en fechas más recientes, la Federación delego a los gobiernos estatales la administración de los ingresos por concepto de derechos federales por el aprovechamiento de la vida silvestre, así como por concepto de pesca deportiva y recreativa.

Es conveniente resaltar que al igual que en los casos anteriores, la Federación mantendría íntegras sus facultades en materia de minería, ya que esta iniciativa propone que se deleguen a los Estados, exclusivamente, las funciones operativas de recaudación de los derechos derivados de dicha actividad, por lo que todos los demás aspectos de esta se mantendrían bajo el ámbito de competencia federal.

En este tenor, la colaboración de los Estados con el Gobierno Federal daría lugar a importantes beneficios, especialmente en términos de una mayor eficacia recaudatoria, que se traduciría en mayores ingresos públicos, ya que sería la autoridad cercana a los fondos mineros -y por ello con mayor oportunidad para su control- la que recolectaría dicho ingreso.

Cabe hacer notar, que los ingresos por derechos de minería forman parte de la recaudación federal participable, de la que derivan participaciones federales para los Estados y municipios, estimándose que de una recaudación de \$1,666'000,000.00 alcanzada en 2008, las entidades federativas percibieron, entre todas, tan solo \$373'000,000.00 (trescientos setenta y tres millones de pesos)³⁶. En virtud de ello, de aprobarse esta iniciativa, los Estados dispondrían de una cantidad mayor de recursos a invertir en factores estratégicos para su futuro y para el desarrollo de la Nación –estímulo a la actividad minera, infraestructura pública e incremento de la disponibilidad de agua y energía- sin que esto se traduzca en una merma significativa para la hacienda federal, ya que los derechos sobre minería representaron en el 2008 tan solo el 0.1% de la recaudación federal

³⁶ Apoyo en información por parte de la Cámara Minera de México.

participable y un porcentaje aún menor de los ingresos totales del Gobierno Federal³⁷.

La idea central que se pretende mostrar aquí es lograr un marco eficiente para la mejora en la administración de los recursos adquiridos en la recaudación de ingresos en derechos sobre minería, logrando así impulsar programas y proyectos de inversiones para el fomento de la actividad minera, financiamiento a la pequeña minería, proyectos sociales y educativos, programas para la ecología y medio ambiente, para el desarrollo y la utilización de fuentes alternas de energía, exploración y explotación de nuevos mantos acuíferos, así como gasto de inversión en infraestructura y equipamiento de los municipios, principalmente de aquellos en los que se ubiquen los fondos mineros.

5.2 Transparencia y rendición de cuentas

El 7 de febrero de 2014 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 6o., 73, 76, 89, 105, 108, 110, 111, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia.

El Artículo Segundo Transitorio dispuso la obligación del Congreso de la Unión de expedir la “Ley General del Artículo 6º constitucional” las reformas correspondientes a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, entre otras. La idea fue crear un gobierno abierto.

³⁷ Apoyo en información por parte de la Cámara Minera de México.

Los elementos más trascendentes de la reforma constitucional fueron los siguientes:

- Se incluyó como sujetos obligados a todos los Poderes de la Unión, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en cualquier orden de gobierno.
- Se facultó al Congreso de la Unión para expedir leyes generales en materia de transparencia, datos personales y archivos; se establecieron las bases para la coordinación entre los entes de estas materias federal y locales, así como con la ASF y el INEGI.

En la Ley General de transparencia se establecieron los principios, bases generales y procedimientos para garantizar el derecho de acceso a la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad de la Federación, las Entidades Federativas y los municipios.

Asimismo, se consideran sujetos obligados cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos

públicos, así como cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en los ámbitos federal, de las Entidades Federativas y municipal.

Por otra parte, se considera que la transparencia y la rendición de cuentas son la base para el buen funcionamiento de las democracias. Asimismo, deben ser la regla para todo el marco jurídico mexicano, salvo las excepciones previstas en el artículo 110³⁸ - para el caso, de la Ley Federal de Transparencia- sobre supuestos de reserva.

Para la propuesta que se analiza es de vital importancia que el destino de los recursos sea claro y visible. Es por ello por lo que la reforma prevé un mecanismo de transparencia que exige a las entidades federativas a rendir cuentas de forma pública, de fácil acceso y transparente de la recepción,

³⁸ Artículo 110. Conforme a lo dispuesto por el artículo 113 de la Ley General, como información reservada podrá clasificarse aquella cuya publicación: I. Comprometa la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional y cuente con un propósito genuino y un efecto demostrable; II. Pueda menoscabar la conducción de las negociaciones y relaciones internacionales; III. Se entregue al Estado mexicano expresamente con ese carácter o el de confidencial por otro u otros sujetos de derecho internacional, excepto cuando se trate de violaciones graves de derechos humanos o delitos de lesa humanidad de conformidad con el derecho internacional; IV. Pueda afectar la efectividad de las medidas adoptadas en relación con las políticas en materia monetaria, cambiaria o del sistema financiero del país; pueda poner en riesgo la estabilidad de las instituciones financieras susceptibles de ser consideradas de riesgo sistémico o del sistema financiero del país, pueda comprometer la seguridad en la provisión de moneda nacional al país, o pueda incrementar el costo de operaciones financieras que realicen los sujetos obligados del sector público federal; V. Pueda poner en riesgo la vida, seguridad o salud de una persona física; VI. Obstruya las actividades de verificación, inspección y auditoría relativas al cumplimiento de las leyes o afecte la recaudación de contribuciones; VII. Obstruya la prevención o persecución de los delitos; VIII. La que contenga las opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los Servidores Públicos, hasta en tanto no sea adoptada la decisión definitiva, la cual deberá estar documentada; IX. Obstruya los procedimientos para fincar responsabilidad a los Servidores Públicos, en tanto no se haya dictado la resolución administrativa; X. Afecte los derechos del debido proceso; XI. Vulnere la conducción de los Expedientes judiciales o de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio, en tanto no hayan causado estado; XII. Se encuentre contenida dentro de las investigaciones de hechos que la ley señale como delitos y se tramiten ante el Ministerio Público, y XIII. Las que por disposición expresa de una ley tengan tal carácter, siempre que sean acordes con las bases, principios y disposiciones establecidos en la Ley General y esta Ley y no las contravengan; así como las previstas en tratados internacionales.

monto, y destino de los recursos provenientes de los derechos de la minería.

Por lo anteriormente expuesto y con base en la investigación realizada, se propone la siguiente reforma a la ley vigente.

Ley vigente	Propuesta de reforma
<p>Artículo 275. Los Estados y la Ciudad de México participarán en los ingresos de los derechos sobre minería a que se refiere el artículo 263 de esta Ley, en los términos de la Ley de Coordinación Fiscal.</p>	<p>Artículo 275. Los Estados y la Ciudad de México participarán en los ingresos del derecho sobre minería a que se refiere este Capítulo, en los términos de la Ley Coordinación Fiscal.</p>
<p>Para los efectos del artículo 2o. de la Ley de Coordinación Fiscal no se incluirá en la recaudación federal participable, la recaudación total que se obtenga de los derechos a que se refieren los artículos 268, 269 y 270 de esta Ley, y se destinará en un 77.5% al Fondo para el Desarrollo Regional Sustentable de Estados y Municipios Mineros, el cual se distribuirá, en un 62.5% a los municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México en los que tuvo lugar la explotación y obtención de sustancias minerales y el 37.5% restante a la entidad federativa correspondiente, a fin de que se apliquen en términos de lo dispuesto por el artículo 271 de esta Ley, y en un 2.5% a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano para desempeñar las funciones encomendadas en el</p>	<p>La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a solicitud de cada Estado o del Distrito Federal, descentralizará las funciones operativas de administración en materia de los ingresos que se obtengan por el cobro del derecho a que se refiere el artículo 263, a través de convenios específicos con las entidades federativas. En tales casos, las entidades federativas y los municipios percibirán el 70%, de los ingresos derivados de los fondos mineros ubicados en sus respectivos territorios, dando un 35% para el Estado y un 35% distribuido a los municipios y dejando un 30% en la recaudación federal participable prevista en la Ley de Coordinación Fiscal.</p>

Ley vigente	Propuesta de reforma
<p data-bbox="204 218 483 254">presente Capítulo.</p> <p data-bbox="370 680 597 716">Sin correlativo</p> <p data-bbox="204 1136 764 1850">La distribución de estos recursos entre los municipios y demarcaciones del Distrito Federal, y entre las entidades federativas correspondientes, se determinará con base en el porcentaje del valor de la actividad extractiva del municipio o demarcación del Distrito Federal correspondiente, respecto del valor total de la actividad extractiva en el territorio nacional, de acuerdo al registro estadístico de producción minera que para tales efectos elabore la Secretaría de Economía en el año que corresponda.</p>	<p data-bbox="789 268 1351 1079">Los ingresos que obtengan las entidades federativas conforme al párrafo anterior, deberán ser aplicados en programas y proyectos de inversiones para el fomento de la actividad minera, financiamiento a la pequeña minería, proyectos sociales y educativos, programas para la ecología y medio ambiente, para el desarrollo y la utilización de fuentes alternas de energía, exploración y explotación de nuevos mantos acuíferos, así como gasto de inversión en infraestructura y equipamiento de los municipios, preferentemente de aquellos en los que se ubiquen los fundos mineros.</p> <p data-bbox="954 1472 1182 1507">Sin correlativo</p>

Ley vigente	Propuesta de reforma
<p>Para aplicar los recursos del Fondo para el Desarrollo Regional Sustentable de Estados y Municipios Mineros, se conformará en cada entidad federativa un Comité de Desarrollo Regional para las Zonas Mineras, el cual estará integrado por un representante de la Administración Pública Federal, en este caso, por parte del titular de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano a cargo del Comité;</p> <p>un representante del Gobierno del Estado o del Distrito Federal; un representante del o de los municipios o demarcaciones en donde se localicen las actividades mineras; en los casos en donde éstas se realicen en comunidades indígenas o agrarias, un representante de dichas comunidades, así como un representante de las empresas mineras relevantes con actividades en la demarcación.</p> <p>Los ingresos que obtenga el Gobierno Federal derivado de la aplicación de los derechos a que se refieren los artículos 268, 269 y 270 de esta Ley, se destinarán a programas de infraestructura aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación del</p>	<p style="text-align: center;">Sin correlativo</p> <p>Los ingresos que obtenga el Gobierno Federal derivado de la aplicación de los derechos o impuestos a que se refiere esta Ley, se destinarán a programas de infraestructura aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio que</p>

Ley vigente	Propuesta de reforma
<p>ejercicio que corresponda.</p> <p>Con periodicidad trimestral, las entidades federativas deberán publicar, entre otros medios, a través de su página oficial de Internet, y entregar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la información relativa a los montos que reciban, el ejercicio y destino del Fondo para el Desarrollo Regional Sustentable de Estados y Municipios Mineros, desagregándola en términos de la Ley General de Contabilidad Gubernamental.</p>	<p>corresponda. Asimismo, debe publicar semestralmente los montos que reciban, el ejercicio y destino de los mismos, conforme a la legislación aplicable.</p> <p>Con periodicidad trimestral, las entidades federativas deberán publicar, entre otros medios, a través de su página oficial de Internet, y entregar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la información relativa a los montos que reciban, el ejercicio y destino de los recursos previstos en este artículo, desagregándola en términos de la Ley General de Contabilidad Gubernamental.</p>

En el caso propuesto, se lograría un equilibrio en la distribución de recursos tal y como se puede apreciar en la Gráfica 7.

Gráfica 6. Propuesta de reforma



Finalmente, la iniciativa que ahora se presenta es acorde a los datos disponibles a la fecha con el objetivo de lograr recursos crecientes para el gasto social y de inversión para un plan de desarrollo, que propone como una línea de acción amparar con mayores facultades de control y recaudación de contribuciones federales e instrumentar las acciones necesarias para su óptimo aprovechamiento.

La propuesta que se propone como reforma es la siguiente:

**DECRETO QUE REFORMA EL CONTENIDO DEL ARTÍCULO 275 DE LA DE LA
LEY FEDERAL DE DERECHOS, QUE REFORMA LA FORMA DE ASIGNACIÓN DE
LOS RECURSOS MINEROS Y SU UTILIZACIÓN.**

Artículo 275. Los Estados y la Ciudad de México participarán en los ingresos del derecho sobre minería a que se refiere **este Capítulo**, en los términos de la Ley Coordinación Fiscal.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a solicitud de cada Estado o del Distrito Federal, descentralizará las funciones operativas de administración en materia de los ingresos que se obtengan por el cobro del derecho a que se refiere el artículo 263, a través de convenios específicos con las entidades federativas. En tales casos, las entidades federativas y los municipios percibirán el 70%, de los ingresos derivados de los fondos mineros ubicados en sus respectivos territorios, dando un 35% para el Estado y un 35% distribuido a los municipios y dejando un 30% en la recaudación federal

participable prevista en la Ley de Coordinación Fiscal.

Los ingresos que obtengan las entidades federativas conforme al párrafo anterior, deberán ser aplicados en programas y proyectos de inversiones para el fomento de la actividad minera, financiamiento a la pequeña minería, proyectos sociales y educativos, programas para la ecología y medio ambiente, para el desarrollo y la utilización de fuentes alternas de energía, exploración y explotación de nuevos mantos acuíferos, así como gasto de inversión en infraestructura y equipamiento de los municipios, preferentemente de aquellos en los que se ubiquen los fondos mineros.

Los ingresos que obtenga el Gobierno Federal derivado de la aplicación **de los derechos o impuestos a que se refiere esta Ley**, se destinarán a programas de infraestructura aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio que corresponda. **Asimismo, debe publicar semestralmente los montos que reciban, el ejercicio y destino de los mismos, conforme a la legislación aplicable.**

Con periodicidad trimestral, las entidades federativas deberán publicar, entre otros medios, a través de su página oficial de Internet, y entregar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la información relativa a los montos que reciban, el ejercicio y destino de los recursos previstos en este artículo, desagregándola en términos de la Ley General de Contabilidad Gubernamental.

TRANSITORIO

ÚNICO. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Referencias

- Anuario estadístico de la Minería Mexicana, edición 2015, Servicio Geológico Mexicano, México. Disponible en línea: http://www.sgm.gob.mx/productos/pdf/Anuario_2014_Edicion_2015.pdf
- Aroa de la Fuente, La explotación de los hidrocarburos y los minerales en México: un análisis comparativo, Heinrich Böll Stiftung, México, Centroamérica y el Caribe.
- Cárdenas Jaime, La Minería en México: Despojo a la Nación, UNAM, 2013, México. Disponible en línea <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/6017/7958>
- Edgardo Lander, El Neoextractivismo como modelo de desarrollo en América Latina y sus contradicciones, Heinrich Böll Stiftung.
- Impuestos en el Sector minero, un análisis Teórico – Práctico. Cámara de Diputados, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, CEFP/109/2008, septiembre de 2008. Disponible en línea: <http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/2008/cefp1092008.pdf>
- Informe anual 2015, Cámara Minera de México, México. Disponible en línea: <https://www.camimex.org.mx/files/4614/3916/7952/Info2015.pdf>
- Minería en México. Referencias generales, régimen fiscal, concesiones y propuestas legislativas, José de Jesús González Rodríguez, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Documento de trabajo 212,

México, 2011. Disponible en línea:
www3.diputados.gob.mx/camara/content/.../file/Minería_en_mexico_docto121.pdf

Muñoz Joaquín, La minería en México. Bosquejo histórico, UNAM, 1998, México. Disponible en línea
<http://revistas.ucm.es/index.php/QUCE/article/view/QUCE8686220145A/1787>

Proceso legislativo de reforma (1) 31/12/1982
<http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativo.aspx?q=Gc42Yigwj2yC4G1XLO1RM3IGIJOV/n66UtCNEJ63Itta8a9PeRWzEX2zWgWOTKD5>

Proceso legislativo de reforma (2) 5/06/2009
<http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativo.aspx?q=Gc42Yigwj2yC4G1XLO1RM3IGIJOV/n66UtCNEJ63ItvTILPcG+ACHrVJGcYUL/cw>

Proceso legislativo de reforma (3) 11 /12/ 2013
<http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativo.aspx?q=Gc42Yigwj2yC4G1XLO1RM3IGIJOV/n66UtCNEJ63IturIWkMwnGKPKmB77jMrGD1>

Proceso legislativo para la expedición de la Ley. 3/12/1981.
<http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativo.aspx?q=Gc42Yigwj2yC4G1XLO1RM3IGIJOV/n66UtCNEJ63ItuBDZfgtZ3ubbAc7UL1sZZn>

Normatividad

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Minera - Ultima Reforma Publicada el 2014 en el D.O.F.

Ley Federal de Derechos - Ultima Reforma Publicada el 2014 en el D.O.F.

Ley de Coordinación Fiscal - Ultima Reforma Publicada el 2014 en el D.O.F.

Diario Oficial de la Federación

23-12-2015, 18-11-2015, 30-12-2014, 11-08-2014, 13-06-2014, 30-12-2013,
11-12-2013, 28-12-2012, 09-04-2012, 29-12-2011, 14-06-2012, 15-12-2011,
12-12-2011, 31-12-2010, 18-11-2010, 18-11-2010, 15-06-2010, 28-12-2009,
27-11-2009, 27-11-2009, 05-06-2009, 26-12-2008, 13-11-2008, 13-11-2008,
28-01-2008, 24-12-2007, 01-10-2007, 27-12-2006, 27-12-2006, 03-02-2006,
21-12-2005, 21-12-2005, 13-05-2005 04-03-2005, 01-12-2004, 19-11-2004,
03-05-2004, 31-12-2003, 30-12-2002, 04-06-2002, 01-01-2002, 31-12-2000,
31-12-1999, 31-12-1998, 29-12-1997, 30-12-1996, 10-05-1996, 15-12-1995,
28-12-1994, 02-08-1994, 29-12-1993, 03-12-1993, 26-07-1993, 18-12-1992,
20-12-1991, 26-12-1990 28-12-1989, 31-12-1988, 31-12-1987, 31-12-1986,
31-12-1985, 31-12-1984, 04-03-1985, 30-12-1983, 31-12-1982.