

ANÁLISIS DEL RÉGIMEN JURÍDICO DEL FONDO PARA EL DESARROLLO REGIONAL SUSTENTABLE DE ESTADOS Y MUNICIPIOS

Reyna Elizabeth García Moraga¹

Mario Alfonso Bracamontes Ozuna²

Elizabeth Torres García³

RESUMEN

La industria minera en México ha tenido un significativo desarrollo en los últimos años; según la Secretaría de Economía, el país ocupa el primer lugar en la producción de plata a nivel mundial y se ubica entre los 10 principales productores de 16 diferentes minerales. Es el primer destino en inversión en exploración minera en América Latina y el cuarto en el mundo; es considerado el quinto país con el mejor ambiente para hacer negocios mineros; en lo interno, la minería contribuye con el cuatro por ciento del Producto Interno Bruto nacional.

Los beneficios económicos que generan incremento de riqueza de las empresas mineras, privilegiadas con la explotación de recursos minerales, deben impactar positivamente no solo a los que aportan su fuerza de trabajo, sino también a las comunidades que se encuentran en su área de influencia, procurando un equilibrio entre el desarrollo económico empresarial y el desarrollo socioeconómico y sostenible de la población, mejorando su nivel de vida, evitando descontento social y consecuentemente conflictos socioambientales. Uno de los principales problemas con las comunidades donde realizan operaciones es el relativo a la tenencia de la tierra, aunque la mayor parte de los conflictos derivan concretamente del modelo de explotación intensiva que realizan y del uso de tecnologías que producen notorios daños ambientales.

Resulta evidente la necesidad de analizar tanto el pago de derechos por actividad minera que establece la Ley Federal de Derechos en el Capítulo XIII por parte de las personas físicas o morales titulares de una concesión o que desarrollen trabajos relacionados con la exploración o explotación de sustancias o minerales a que refiere la indicada norma, y derivado de ello, el entramado jurídico del Fondo para el Desarrollo Regional Sustentable de Estados y Municipios Mineros a que se refiere los Artículos 271 y 275 de la misma norma.

PALABRAS CLAVE: Fondo Minero, Desarrollo Regional Sustentable, Ley Federal de Derechos.

¹ Doctora en Administración Pública, Universidad de Sonora, reyna@caborca.uson.mx

² Maestro en Derecho, Universidad de Sonora, mario.bracamontes@caborca.uson.mx

³ Maestra en Administración, Ejercicio libre de la profesión, laeeely@gmail.com

INTRODUCCIÓN

En México, la actividad minera es junto con la agricultura, la industria con mayor relación con comunidades y municipios. Se encuentra presente en 24 de las 32 entidades federativas que conforman el territorio nacional en un total de 107 municipios y continúa en expansión. Según la Secretaría de Economía (Gobierno de México, 2018) el país ocupa el primer lugar en la producción de plata a nivel mundial y se ubica entre los 10 principales productores de 16 diferentes minerales. Plata, bismuto, fluorita, celestita, wollastonita, cadmio, molibdeno, plomo, zinc, diatomita, sal, barita, grafito, yeso, oro y cobre. Además, es el primer destino en inversión en exploración minera en América Latina y el cuarto en el mundo en tanto que es considerado el quinto país con el mejor ambiente para hacer negocios mineros al contar con el mayor número de propiedades en exploración por kilómetro en disposición de suelo en toda América Latina, con un amplio portafolio de proyectos mineros, once de los cuales son los más destacados, situados en Chihuahua (2), Morelos (1), Jalisco (1), Querétaro (1), Sonora (1), Guerrero (1), Oaxaca (1), Sinaloa (1), Durango (1) y Coahuila (1).

Acorde con la misma fuente, la minería contribuye con el cuatro por ciento del Producto Interno Bruto nacional. En 2016 el valor de la producción a precios corrientes de la minería mexicana alcanzó un monto total de 473.8 mil millones de pesos (mmdp), cantidad que representó un incremento de 12.9% con relación al año 2015.

En definitiva, es evidente la importancia de la minería en México, que radica en el conjunto de impactos que se desprenden de esta actividad como son la generación de empleos, divisas, inversiones, el crecimiento de la cadena de valor así como el desarrollo de las comunidades del país, no obstante, la implementación a gran escala que no parece detenerse. De hecho es un firme motivo de debate en el contexto de su destructiva capacidad de contaminación ambiental en el aire, suelo, agua y tierra. Lo cierto es que el desarrollo económico no puede detenerse pero debe considerar los límites ecológicos que impone el planeta y analizar el costo-beneficio más allá de las cifras de dinero.

El asunto es que desarrollo y medio ambiente no son conceptos que puedan analizarse por separado dentro del contexto actual de economía como se expresó líneas arriba.

Uno de los retos de América Latina y los países que conforman esta parte del mundo es el de definir modelos de desarrollo económico que fortalezcan, diversifiquen y hagan más inclusivos los procesos productivos. Del otro lado es el lograr un uso sostenible de recursos naturales.

En suma, es estimular la economía sin dañar el medio ambiente. Es reconciliar los aspectos económico, social y ambiental de las actividades humanas, preservar la biodiversidad y los ecosistemas.

En espacios donde la minería ha sentado sus actividades es visible el uso intenso del agua, la destrucción de flora y fauna, una producción de toneladas de residuos peligrosos y daños a comunidades por la contaminación de aire y suelo, entre otros. El caso es que tal desarrollo también ha traído consigo problemas con las comunidades donde realizan sus operaciones. Estos se han generado por cuestiones de tenencia de la tierra, o por daños ambientales principalmente, aunque la mayor parte de los conflictos se derivan del modelo de explotación intensiva que llevan a cabo y del uso de tecnologías que producen notorios daños ambientales, así también por cuestiones laborales y de trabajadores que han sido víctimas entre otros de los aspectos depredatorios de las explotaciones mineras.

Hay una demanda histórica de los habitantes de las zonas mineras, de los trabajadores y sus familias en el sentido de que efectivamente la actividad minera les genera derrama económica, empleo y beneficios, pero no les otorga la infraestructura para el desarrollo que necesitan. Por eso tenemos hoy regiones

minerías sin agua potable, drenaje, alcantarillado, manejo de residuos sólidos y urbanismo, indispensables para elevar el nivel de vida.

De ahí la reforma a la Ley Federal de Derechos en 2013 -cuya vigencia inicia en 2014- en el capítulo sobre minería, destinada a mitigar los impactos negativos de la actividad minera. Pero esto no ha logrado evitar que existan y se multipliquen conflictos sociales derivado de dicho rubro. Se han generado verdaderos problemas de gobernabilidad con consecuencias económicas y sociales que atentan a las perspectivas de desarrollo sostenible del país. El uso de agua, tenencia de la tierra, contaminación de pozos, señalamientos a minerías de dividir a campesinos para ocupar tierras ejidales son de lo más común. La Red Mexicana de Afectados por Minería (REMA), organismo no gubernamental, documenta más de 15,000 conflictos ligados a la industria minera.

Adicionalmente, entre otras de las causas de los conflictos sociales que se generan en esas comunidades se encuentran la falta de información precisa sobre los efectos de las actividades mineras, inquietudes sobre el medio ambiente, la migración hacia estas zonas y la difícil aceptación comunitaria de la minería a gran escala, pese incluso a los beneficios económicos que se pudiera recibir como mano de obra.

Cabe traer a colación un interesante estudio realizado en Perú (Barrantes, et al., 2005) que relaciona la minería, desarrollo y pobreza en aquel país, que evidencia un aumento importante en las inversiones, notable estabilidad y desempeño económico en el contexto de los países andinos principalmente a partir del año 2001. El estudio se centra en el significado de la actividad minera para la superación de la pobreza. De entre las cuestiones interesantes destacan que los gobiernos locales tienen que lidiar con las grandes expectativas de la población, que espera que en el menor tiempo posible la explotación minera mejore sus condiciones de vida.

En general la población opina que existe un problema de contaminación generado por las empresas y que no se ha impulsado un desarrollo sostenible, habiendo sectores (empresas) y personas (trabajadores de las empresas y generalmente gente de fuera) que han mejorado su situación y dinamizado sus negocios. El campo y los campesinos son los más perjudicados debido a la contaminación y al encarecimiento del costo de la vida, entre otros. Pero no tienen muy clara la relación entre la minería y el desarrollo, incluso se piensa que esta actividad perjudica más a los pobres por derivarles pérdidas que no se revierten en beneficios.

Si bien las cuestiones de índole jurídica y constitucional son distintas a las que prevalecen en México, los impactos sociales y comunitarios llegan a ser similares en cuanto a la aplicación de recursos derivados de impuestos, en este caso de derechos, en demarcaciones territoriales mineras como veremos más adelante. La cuestión es si la minería puede contribuir al desarrollo sostenible de las localidades y regiones mineras donde tienen asiento las empresas del ramo (Buitelaar, 2001).

Finalmente la minería es el megaproyecto más devastador de la biodiversidad y de manera irreversible.

MATERIALES Y MÉTODOS

La investigación que se presenta es de tipo cualitativa dado que es deductiva al panorama jurídico mexicano actual y al comportamiento social. Se realizó a través de la recolección ordenada de documentos, selección, análisis y presentación de información coherente a partir del uso de aquellos con la finalidad de ser base para la construcción de conocimiento.

No se pretende probar teorías o hipótesis sino que analiza a través de la legislación y proximidad a la realidad, auxiliándose de gráficos y comprensión del tema, el origen del problema sujeto a estudio como

instrumento de apoyo a las comunidades afectadas. Es además una investigación descriptiva ya que se refieren situaciones y eventos concretos sobre algunas de las cuestiones que determinan el fenómeno; busca respuestas a una situación en específico y no se trata exclusivamente de obtener y acumular datos sino de relacionarlo con condiciones y conexiones existentes.

RESULTADOS INICIALES Y DISCUSIÓN

A propuesta del Ejecutivo Federal el Congreso de la Unión aprobó para 2014 diversas disposiciones en materia de derechos sobre la minería, destacando adiciones a los artículos 271 y 275 de la Ley Federal de Derechos con la finalidad de apoyar a las comunidades mineras. Así fue como se implementó el Fondo para el Desarrollo Regional Sustentable de Estados y Municipios Mineros cuyo objetivo es elevar la calidad de vida de los habitantes de las zonas de extracción minera con el progreso equilibrado de cada uno de sus componentes: economía, sociedad y protección al ambiente, tres conceptos que deben caminar unidos en pos de una calidad de vida al corto, mediano y largo plazo (García Moraga, 2016). El Decreto fue publicado el 11 de diciembre de 2013 en el Diario Oficial de la Federación con adiciones a los artículos 268, 269 y 270 de la indicada norma. (f.Diario Oficial de la Federación, 2013).

El punto de encuentro se ha dado entre lo fiscal y lo ambiental (Acquatella Jean, 2005) al generarse una tríada entre el financiamiento del gasto público, la inversión en infraestructura y la gestión ambiental bajo condiciones macro fiscales restrictivas generando así que la industria minera sea mejor aceptada en los espacios geográficos donde se localizan, más no por eso se minimizan los impactos cuantitativos y cualitativos que agravan el descontento social y los escenarios de violencia y conflicto que se presentan.

Así, el Artículo 262 de la Ley Federal de Derechos establece que están obligadas a pagar los derechos sobre minería todas las personas físicas o morales titulares de una concesión o que desarrollen trabajos relacionados con la exploración o explotación de sustancias o minerales a que alude la Ley Minera. El pago es semestral por cada hectárea o fracción concesionada o asignada de acuerdo a la siguiente tabla:

Concesiones y asignaciones mineras	Cuota por hectárea
I. Durante el primer y segundo año de vigencia	\$6.77
II. Durante el tercero y cuarto año de vigencia	\$10.11
III. Durante el quinto y sexto año de vigencia	\$20.92
IV. Durante el séptimo y octavo año de vigencia	\$42.07
V. Durante el noveno y décimo año de vigencia	\$84.13
VI. A partir del décimo primer año de vigencia	\$148.06

Tabla 1. Elaboración propia con datos de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/107_221217.pdf del 22 de junio de 2018

Además del pago semestral que arriba se indica, la normatividad prevé otros derechos en el marco del capítulo sujeto a análisis en el presente trabajo, los que se establecen de la siguiente forma:

Ley Federal de Derechos

Artículo	Periodicidad	Regulaciones
Artículo 263. Pago de Derecho sobre minería por hectárea o fracción concesionada o asignada.	A pagar en enero y julio de cada año.	Cuota por hectárea (Ver Tabla 1). Cuando la concesión o asignación se otorgue en el transcurso de un semestre, el pago se efectuará considerando la parte proporcional. La vigencia es sobre año calendario. En nuevas concesiones mineras, el primer año de vigencia será el período comprendido desde la fecha de inscripción en el Registro Público de Minería hasta el 31 de diciembre del año de que se trate. En nuevas asignaciones, el primer año será el período comprendido desde la fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación hasta el 31 de diciembre del año de que se trate. En sustitución de concesiones o asignaciones, el pago se computa a partir de la fecha de inscripción en el Registro Público de Minería de la concesión original que se sustituye y para las asignaciones, a partir de la fecha de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.
Artículo 268. Pago anual de derecho especial sobre minería.	A pagar a más tardar el último día hábil del mes de marzo del año siguiente a aquel en que corresponda el pago. Este pago es independiente de otros derechos sobre minería.	Aplica una tasa del 7.5% a la diferencia positiva que resulte de disminuir los ingresos derivados de la enajenación o venta de la actividad extractiva, las deducciones permitidas en la Ley de Derechos y conforme a la Ley del Impuesto sobre la Renta. (Art. 18) excepto los establecidos en las fracciones IX, X y XI. Este derecho se calcula considerando la totalidad de las concesiones o asignaciones de las que sea titular.
Artículo 269. Pago semestral de derecho adicional .	A pagar en enero y julio. Este pago es independiente de otros derechos sobre minería.	Quienes no lleven a cabo obras y trabajos de exploración o explotación comprobadas, durante dos años continuos dentro de los primeros once años de vigencia, contados a partir de la fecha de expedición del título, pagarán derecho adicional sobre minería al 50% de la cuota establecida (\$148.06) por hectárea concesionada. Para el caso de los titulares cuyas concesiones se encuentren en el doceavo año y posteriores de vigencia, que no realicen obras y trabajos de exploración y explotación durante dos años continuos, el pago del derecho será del 100% de la cuota establecida en la fracción VI del Art. 263 (\$148.06).
Artículo 270. Pago anual de derecho	A pagar a más tardar el último día	Tasa del 0.5% a los ingresos totales derivados de la enajenación o venta del oro, plata y platino, mediante declaración que se presenta ante las oficinas autorizadas por el Servicio de

extraordinario	hábil del mes de marzo del año siguiente a aquel al que corresponda el pago. Este pago es independiente de otros derechos sobre minería.	Administración Tributaria
-----------------------	--	---------------------------

Tabla 2. Elaboración propia con datos de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/107_221217.pdf del 22 de junio de 2018

Cabe señalar que el 26 de diciembre de 2013 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (a. Diario Oficial de la Federación, 2013) decreto que compila diversos beneficios fiscales y establece medidas de simplificación administrativa, el cual otorga a los titulares de concesiones y asignaciones mineras, como facilidad administrativa, la posibilidad de efectuar pagos provisionales trimestrales a cuenta del pago anual del derecho especial y extraordinario a realizar a más tardar el día 17 de los meses de abril, julio y octubre del ejercicio de que se trate y enero del año siguiente. La intención es -según se argumentó por el legislador- disminuir el efecto instantáneo de efectuar el pago de forma anual y permitir que los recursos se integren de manera eficaz al Fondo para el Desarrollo Regional Sustentable de Estados y Municipios (Fondo Minero) para su oportuna aplicación.

Resulta conveniente señalar que dicho decreto incluyó un estímulo fiscal a los contribuyentes que cuenten con planta de tratamiento de aguas residuales y aquellos que en sus procesos productivos hayan realizado acciones para mejorar la calidad de sus descargas, el cual aplica únicamente a los aprovechamientos de aguas nacionales que generen la descarga de aguas residuales según los límites permisibles en la Norma Oficial Mexicana NOM-003-SEMARNAT-1997, las disposiciones de la Ley de Aguas Nacionales, su Reglamento y la propia Ley Federal de Derechos.

Definidos y catalogados que han sido los pagos por derechos, toca analizar el contenido del artículo 271 de la Ley Federal de Derechos que prevé la existencia del Fondo para el Desarrollo Regional Sustentable de Estados y Municipios cuya creación tiene por finalidad llevar a cabo proyectos de inversión física con impacto social, ambiental y de desarrollo urbano positivo en los lugares donde se realizan actividades de extracción minera. En una interpretación sistemática, el segundo párrafo del artículo 275 de la norma que aplica establece que para 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 refiere la tabla 2 referente a los artículos 268, 269 y 270 y establece el destino de un 77.5% al Fondo Minero mismo. Inicialmente, con la reforma de 2013 el monto para el Fondo Minero fue del 80%.

El Fondo es un contrato de mandato público celebrado por la SEDATU, (Mandante) con alguna Institución de Banca de Desarrollo (Mandatario). El Mandatario lleva a cabo la administración de los recursos y los entrega a cada entidad federativa. Es posible que sean entregados a través de algún instrumento financiero que los estados constituyan para recibir los recursos del Fondo. Los recursos que integran el Mandato se invierten en una Cuenta Concentradora hasta su entrega vía esos instrumentos financieros. El Mandatario o Institución de Banca de Desarrollo tiene derecho a percibir como honorarios anuales hasta el 2.5% de los intereses que genere la inversión de los recursos en la Cuenta Concentradora. Tenemos entonces que la bolsa de recursos del Fondo Minero es:



Gráfico 1. Elaboración propia.

Lo anterior se traduce en miles de millones de pesos que trascienden lo jurídico tocando fundamentalmente lo social, económico, político, así como de la participación ciudadana como elementos indispensables para un desarrollo sustentable real y eficaz. En la voz de Pablo Wong-González (Wong-González, 2009) en el sentido contemporáneo del desarrollo regional, el territorio se convierte también en un factor clave para la competitividad económica regional si no es que prácticamente es la única fuente para una inversión sustantiva en infraestructura.

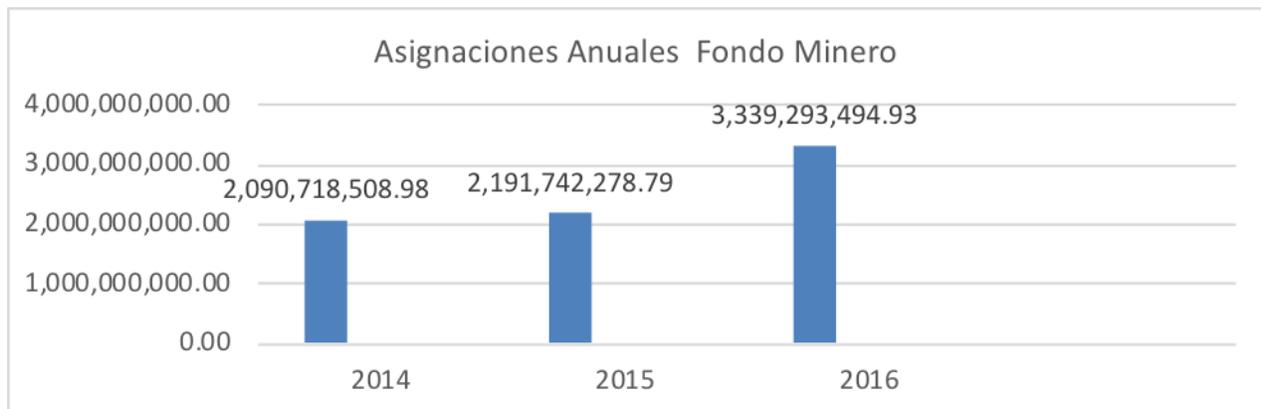


Gráfico 2. Elaboración propia con datos de <https://www.gob.mx/sedatu/acciones-y-programas/fondo-minero-para-el-desarrollo-regional-sustentable>

El artículo 271 de la reformada Ley Federal de Derechos establece que los recursos asignados al Fondo Minero deberán ser destinados a inversión física con un impacto social, ambiental y desarrollo positivo de las comunidades mineras. En este apartado y por la naturaleza misma del presente trabajo, resulta indispensable analizar la evolución que presenta el indicado ordenamiento a raíz primero de la reforma de diciembre de 2013 y posteriormente la de diciembre de 2016, que es la vigente:

<p>Ley Federal De Derechos, DOF del 7 de diciembre de 2016. (e.Diario Oficial de la Federación, 2016).</p>	<p>Ley Federal de Derechos, DOF del 11 de diciembre de 2013 (f.Diario Oficial de la Federación, 2013).</p>
<p>Nota: En negritas se distingue la modificación. Artículo 271. El Fondo para el Desarrollo Regional Sustentable de Estados y Municipios Mineros se integrará con los recursos por derechos sobre minería a que se refieren los artículos 268, 269 y 270 de esta Ley y deberán ser empleados en inversión física con un impacto social, ambiental y</p>	<p><u>Nota: lo subrayado indica que se suprimió en la reforma de 2016.</u> Artículo. 271. El Fondo para el Desarrollo Regional Sustentable de Estados y Municipios Mineros se integrará con los recursos por derechos sobre minería a que se refieren los artículos 268, 269 y</p>

<p>de desarrollo urbano positivo, incluyendo:</p>	<p>270 de la Ley, y deberán ser empleados en inversión física con un impacto social, ambiental y de desarrollo urbano positivo incluyendo:</p>
<p>I. La construcción, remodelación y equipamiento de centros escolares, así como de espacios públicos urbanos; II. Obras de pavimentación y mantenimiento de calles y caminos locales, de instalación y mantenimiento de alumbrado público, respetuosas con el ambiente, así como de servicios públicos basados en la eficiencia energética y las energías renovables; III. Obras de infraestructura para la protección ambiental, como rellenos sanitarios, plantas de tratamiento de agua, instalación y mantenimiento de obras de drenaje público, manejo integral de residuos sólidos urbanos, mejora y monitoreo de calidad del aire, agua y suelo, así como para el suministro de agua potable; IV. Obras que preserven áreas naturales, como por ejemplo protección, restauración, rescate o rehabilitación de ecosistemas acuáticos y terrestres, y para la conservación y aprovechamiento sustentable de la vida silvestre, y V. Obras que afecten de manera positiva la movilidad urbana, incluyendo sistemas de trenes suburbanos, metrocable de transporte o equivalentes, o cualquier otro sistema de transporte público respetuoso con el ambiente y de bajas emisiones de carbono. 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. 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</p>	<p>I. La construcción, remodelación y equipamiento de centros escolares; II. Pavimentación y mantenimiento de calles y caminos locales, así como la instalación y mantenimiento de alumbrado público; III. Rellenos sanitarios, plantas de tratamiento de agua, instalación y mantenimiento de obras de drenaje público, manejo de residuos sólidos, y mejora de calidad del aire; IV. Obras que preserven áreas naturales, como, por ejemplo, reforestación y rescate o rehabilitación de ríos y otros cuerpos de agua, y V. Obras que afecten de manera positiva la movilidad urbana, incluyendo sistemas de trenes suburbanos, metrocable de transporte o equivalentes. Artículo 275. Los Estados y el Distrito Federal participarán en los ingresos de los derechos sobre minería a que se refieren los artículos 263 y <u>267</u> 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. <u>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</u></p>

<p>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 presente Capítulo.</p> <p>Nota: Esta reforma deja intocada la integración del Comité de Desarrollo Regional para las Zonas Mineras.</p>	<p><u>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.</u></p> <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; 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 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>
---	--

Tabla 3. Elaboración propia con datos de la Ley Federal de Derechos (2016 y 2013)

Como se observa del anterior cuadro comparativo, la reforma al artículo 271 presenta un mayor ámbito de aplicación del Fondo Minero y abre las posibilidades de ejercicio presupuestario a más acciones sobre los mismos rubros que define dicho artículo. Pero claramente no es un avance para los municipios y entidades federativas: se redujo el presupuesto ya que la Ley de Derechos de 2013 (f.Diario Oficial de la Federación, 2013) estableció que de la recaudación federal participable, el 80% se destinará al Fondo Minero, con un 62.5% a los municipios y demarcaciones territoriales y el 37.5% restante a la entidad federativa correspondiente.

La reforma de 2016 (e.Diario Oficial de la Federación, 2016) reduce ese 80% al 77.5% conservando los mismos porcentajes de destino municipal del 62.5% y estatal de 37.5%. La justificación del legislador fue asignar un 2.5% de los recursos del Fondo Minero para gasto corriente de la SEDATU, para que esta dependencia federal cuente con los recursos económicos, materiales y humanos necesarios para llevar a cabo la correcta operación y administración del indicado Fondo. Cabe precisar que quedó intocado el 20% que corresponde a la Federación.

Pese a que la reforma dejó también intacto el párrafo relativo a la conformación del Comité de Desarrollo Regional para las Zonas Mineras del artículo 271 en comento, lo cierto es que por Acuerdo del 9 de junio de 2017 (c.Diario Oficial de la Federación, 2017) la Titular de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) dictó Acuerdo publicado en el DOF el 20 de julio de ese mismo año reformando (sic) diversas disposiciones de los Lineamientos para la Aplicación de los Recursos del Fondo Minero para el Desarrollo Regional Sustentable de Estados y Municipios Mineros (Lineamientos) modificando el Acuerdo de 25 de septiembre de 2014 (b.Diario Oficial de la Federación, 2014). Se presentan las diferencias entre ambos:

<p>Acuerdo del 9 de junio de 2017 DOF: 20 de julio de 2017</p>	<p>Acuerdo del 5 de septiembre de 2014 DOF: 25 de septiembre de 2014</p>
<p>Nota: En negritas se distingue la modificación</p> <p>Capítulo III De los Comités</p> <p>Artículo Séptimo. El Comité será el órgano colegiado previsto en el artículo 275 de la Ley, encargado de definir la aplicación de los Recursos, y estará integrado de la siguiente manera:</p> <p>I. El Titular de la Secretaría, en calidad de presidente y, en su ausencia, será representado en dicho cargo por el titular de la Unidad y Direcciones que a continuación se mencionan:</p> <p>a) La Unidad;</p> <p>b) La Dirección General, y</p> <p>c) La Dirección de Organización.</p> <p>II. Un representante de la Entidad Federativa, designado por el Gobernador del Estado;</p> <p>III. Un presidente municipal representante de los Municipios o Demarcaciones donde se localicen las actividades mineras;</p> <p>IV. Un representante de las empresas mineras relevantes con actividades en la Entidad Federativa, y</p> <p>V. Un representante de las comunidades indígenas o núcleos agrarios, en el caso de que las actividades mineras se realicen en dichas comunidades.</p> <p>VI. Un Secretario de Actas quien será nombrado por el titular de la Secretaría o su representante, quien tendrá derecho a voz, pero sin voto.</p>	<p><u>Nota: lo subrayado indica que se suprimió en el Acuerdo de 9 de junio de 2017.</u></p> <p>Capítulo III De los Comités</p> <p>Artículo Séptimo. El Comité será el órgano colegiado previsto en el artículo 275 de la Ley, encargado de definir la aplicación de los Recursos, y estará integrado de la siguiente manera:</p> <p>I. El Titular de la Secretaría, quien podrá designar a un representante en su ausencia;</p> <p>II. Un representante de la Entidad Federativa;</p> <p>III. Un representante común de los Municipios o Demarcaciones donde se localicen las actividades mineras;</p> <p>IV. Un representante común de las empresas mineras relevantes con actividades en la Entidad Federativa, y</p> <p>V. Un representante común de las comunidades indígenas o núcleos agrarios, en el caso de que las actividades mineras se realicen en dichas comunidades.</p> <p>VI. Un Secretario de Actas quien será nombrado por el titular de la Secretaría o su representante, quien tendrá derecho a voz, pero sin voto.</p>

Tabla 4. Elaboración propia

Es claro que la modificación a los Lineamientos otorgó por una parte mayor certeza en cuanto a las suplencias por ausencia del titular de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano como se colige de la fracción I del artículo Séptimo. En cuanto al representante de la entidad federativa, se precisa que deberá ser designado por el Gobernador del Estado y en lo que concierne a las representaciones de presidentes municipales, empresas mineras y comunidades indígenas, se omitió el señalamiento de ser representantes *comunales*, lo que desde luego conllevaba implicaciones jurídicas y administrativas de diverso alcance.

Ahora bien, la misma ley sujeta a análisis establece en el artículo 275 la creación de los Comités de Desarrollo Regional para las Zonas Mineras los que funcionan según las Reglas Generales de Operación de los Comités de Desarrollo Regional para las Zonas Mineras (Reglas).

En ese tenor, son las mismas Reglas Generales de Operación de los Comités de Desarrollo Regional para las Zonas Mineras publicadas en el DOF del 20 de julio de 2017 (c.Diario Oficial de la Federación, 2017) las que en términos de definición de estructura orgánica, establecen que el representante del gobernador deberá ser con nivel de Secretario y no menor de Director General así como el procedimiento a seguir para las representaciones de presidentes municipales, empresas mineras y comunidades indígenas. En el caso del presidente municipal, será elegido por el Presidente del Comité dentro de los tres municipios que tengan mayor participación en el Fondo, el cual podrá durar en su encargo hasta 3 años siempre que siga manteniendo su investidura como tal.

Un aspecto que llama la atención de los Lineamientos vigentes es la novedad inserta a través del artículo 4, en el hecho de que las sesiones podrán ser presenciales y en su caso por medios remotos de comunicación, que para tal efecto se determine en la convocatoria. Si esto es así, entonces, ¿Por qué no permitir la participación de todos los presidentes municipales y comunidades indígenas involucradas en su conjunto? Yendo más allá: ¿Por qué debe darse una representación de estas instancias y no la participación directa?

Por otro lado, el representante de las empresas mineras será de entre aquellas con actividades relevantes de explotación y obtención de sustancias minerales en el estado. Su actividad será de dos años pudiendo rotarse el cargo entre las empresas relevantes, debiendo dejar pasar un período para volver a ser representante. Es la SEDATU quien dirige la invitación por escrito a por lo menos tres empresas relevantes y entre ellas deciden quién las representará por ese periodo.

En cuanto a la participación de un representante de las comunidades indígenas o bien núcleos agrarios, - donde existan tales, la SEDATU, previa consulta con las dependencias que cuenten con registros sobre aquellos, podrá extenderles invitación a participar.

Todos los integrantes participan con voz y voto exceptuando el secretario de actas, quien solo tendrá voz. Este es nombrado por la SEDATU.

Iguamente define que las sesiones del Comité podrán ser ordinarias o extraordinarias. Las primeras serán convocadas por el presidente del Comité conforme a la calendarización de las sesiones ordinarias de forma anual en tanto las segundas pueden ser convocadas por el presidente o representante en su ausencia, por conducto del Secretario de Actas o de la solicitud que realicen por lo menos tres de los miembros del Comité, cuando lo estime necesario para el debido funcionamiento del mismo, debiéndose notificar a los integrantes con 72 horas de anticipación a la fecha determinada.

CONCLUSIONES INICIALES.

1. Esta investigación esboza los resultados en un primer momento respecto al análisis del entramado jurídico que rodea al Fondo Minero a partir de su creación en 2014 tanto en su estructura como en el impacto económico y social que deriva de los recursos por derechos sobre minería a que se refieren los artículos 268, 269 y 270 de la Ley Federal de Derechos (ver Tabla 1) a ser utilizados en inversión física con un impacto social, ambiental y de desarrollo urbano positivo a que se refiere la Tabla 2.
2. Problemas como la opacidad, la falta de transparencia, la toma de decisiones unilaterales de un grupo de personas sin que medie una normativa clara no solo sobre las grandes decisiones en obras, sino también en la verificación, control y seguimiento de los proyectos de inversión física, que además se otorgue a la sociedad civil una representación y participación específica resulta imprescindible para la sanidad en el manejo y objetivos del Fondo Minero.

3. Aspecto interesante a analizar es la facultad que los Lineamientos otorgan al Presidente del Comité para elegir al presidente municipal que represente a los municipios con actividad minera. En una segunda parte se profundizará sobre el particular por la relevancia del tema.
4. Ni la Ley Federal de Derechos, ni la Reglas ni los Lineamientos aquí señalados con vastedad han considerado la participación ciudadana por sí misma dentro del órgano colegiado de mayor envergadura en el esquema del Fondo Minero, en claro menoscabo de la transparencia que debe prevalecer en todo acto de gobierno asociando el concepto de transparencia con el de publicidad, entendida como la cualidad de lo que es o puede hacerse público (López Ayllón, 2017) y en el caso no lo es. Participación ciudadana entendida como aquella donde la sociedad tiene una injerencia directa, de mayor involucramiento en la administración pública tanto para la prestación de servicios como en la elaboración de políticas públicas (Serrano Rodríguez, 2015) e incluso en la toma de decisiones que repercuten en las mismas comunidades como sucede con el Fondo Minero que representan recursos económicos en cuya aplicación, ejecución y vigilancia deben ser cuestiones prioritarias.

Boisier (Boisier, 2011) alude atinadamente a que las regiones que aprenden son los territorios que mejor enfrentan el juego globalizador y hacen de su capacidad de aprendizaje una condición especial para ganar y que se convierte en experta en cinco actividades principales: 1) es capaz de resolver problemas de una manera sistémica, 2) es capaz de experimentar nuevos enfoques, 3) es capaz de aprovechar su propia experiencia para aprender, 4) es capaz de aprender de las experiencias y prácticas más apropiadas de otras organizaciones y 5) es capaz de transmitir rápida y eficazmente el conocimiento a todo lo largo y ancho de su propia estructura. A este estadio deben evolucionar los municipios. Y en todo momento se precisa la participación activa de los ciudadanos.

5. No es el caso señalar aquí los relativos beneficios que implica la existencia del Fondo Minero, el que sin duda representa un pequeño acto de justicia social para generar prosperidad en comunidades mineras. No debemos perder de vista que representa el resarcimiento -acaso se le pueda llamar así- por el impacto ambiental potencial de la extracción y procesamiento de minerales. La revista Resumen Latinoamericano (Ramírez, 2016) cataloga las mineras en México como acaparadoras de agua, contaminantes y evasoras fiscales. Y no está falto de sustento.

El temor latente es que se apoderen de los recursos hídricos en tanto que los devastadores impactos ambientales son un hecho. Los efectos de la tragedia de la industria minera en México se ejemplifican con el derrame tóxico en la mina Buenavista del Cobre en Sonora en agosto de 2014. 40 mil metros cúbicos de ácido sulfúrico se escaparon de una represa y recorrieron 276 kilómetros aguas abajo del río Sonora y se depositaron en la Presa El Molinito, la que abastece de agua potable a la capital del Estado. Hoy continúa siendo un potencial riesgo para la salud de los sonorenses.

El gobierno federal, debido a la presión ciudadana, obligó a Grupo México, el operador de la minera, a crear un fideicomiso de 150 millones de dólares para reparar el daño de los más de 22,000 afectados. La compañía se comprometió a crear 36 plantas potabilizadoras pero apenas hay una. Otro compromiso del Fideicomiso fue la construcción de una clínica para albergar la Unidad de Vigilancia Epidemiológica y Ambiental (UVEA). La edificación sigue pendiente aunque opera en una vivienda de Ures Sonora.

6. El espíritu de aplicación de derechos establecidos en el artículo 271 de la Ley, es que deberán ser empleados en inversión física con un impacto social, ambiental y de desarrollo urbano positivo, amén de la realización de obras para la mejora y monitoreo de calidad del aire, agua y suelo, según se advierte de la fracción III del indicado numeral. En ese sentido se advierte la imperiosa necesidad de implementar proyectos que evalúen el riesgo en salud en las zonas mineras, realizar monitoreos de análisis de metales en suelo superficial, polvo residencial y agua de pozos con la finalidad de que las autoridades instrumenten programas de restauración de las zonas afectadas. De un análisis a los proyectos de inversión física aprobados por los Comités se advierte que los recursos del Fondo Minero se destinan mayormente a construcción de sanitarios, pavimentación (construcción o reconstrucción), conservación de caminos, alumbrado público, red de agua potable, y ninguno sobre monitoreo de calidad del aire, agua y suelo. Aún hay mucho que analizar e investigar en este aspecto.
7. Aparejado al tema de evaluación de riesgos en la salud resulta conveniente que la ciudadanía tenga mayor conocimiento sobre la legislación ambiental aplicable a la industria minera y se involucre de manera decidida y propositiva. Propuestas conceptuales como sustentabilidad y desarrollo sustentable presentan nuevas dimensiones sustituyendo al paradigma clásico que ahora es más complejo y con mayores variables. Hoy en día lo social y lo ambiental son parte de todos los procesos de toma de decisiones en cualquier escenario (Moreno & Chaparro, 2008).

Cabe aquí traer a colación las Conferencias de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, conocidas como Cumbre de la Tierra que consisten en encuentros internacionales entre jefes de estado de todos los países del mundo, con el fin de alcanzar acuerdos sobre el medio ambiente, desarrollo, cambio climático y biodiversidad entre otros. La primera reunión fue en 1972 en Estocolmo Suecia, y la más reciente se denominó Cumbre Río de Janeiro (2012) llevada a cabo en junio en Brasil.

Resultado de estos encuentros ha sido el compromiso como visión de los jefes de estado a favor del desarrollo sostenible y la promoción de un futuro sostenible desde el punto de vista económico, social y ambiental para las generaciones presentes y futuras, fomentando una economía verde, la que debe contribuir a la erradicación de la pobreza y al crecimiento económico sostenido, aumentando la inclusión social, mejorando el bienestar humano y creando oportunidades de empleo y trabajo decente para todos, manteniendo al mismo tiempo el funcionamiento saludable de los ecosistemas de la tierra (ONU Asamblea General, 2012).

El asunto es qué estamos haciendo desde las localidades y desde los gobiernos municipales, estatales y la Federación para contribuir a ello.

REFERENCIAS

LIBROS

Aquatella, J. (2005). *Política Fiscal y Medio Ambiente, Bases para una Agenda Común*, Santiago de Chile: ONU.

Barrantes, R., Zárate, P. & Durand, A. (2005). *Te quiero pero no: minería, desarrollo y poblaciones locales*. Perú: Oxfam América.

Buitelaar, R. (2001). *Aglomeraciones Mineras y Desarrollo Local en América Latina*. Bogotá: Alfa-Omega.

López, S. (2017). *La transparencia gubernamental*. México: UNAM

REVISTAS

Boisier, S. (2011). El territorio en la contemporaneidad. *Líder, Labor Interdisciplinaria de desarrollo regional*, Volumen 18, pp. 9-24.

García Moraga, R. (2016). La sustentabilidad como potenciador del desarrollo regional: el caso de municipios del río Altar. *AMECIDER*, pp. 151-173.

Moreno, C. & Chaparro, E. (2008). Conceptos básicos para entender la legislación ambiental aplicable a la industria minera en los países andinos. *Economic Commission of Latin America and the Caribbean*, 134(05), p. 46

Serrano Rodríguez, A. (2015). La participación ciudadana en México. *Estudios Políticos*, enero.Volumen 34.

Wong-González, P. (2009). Ordenamiento ecológico y ordenamiento territorial: retos para la gestión del desarrollo regional sustentable en el siglo XXI. *Estudios Sociales*, pp. 10-39.

ELECTRÓNICAS.

a.Diario Oficial de la Federación, 2013. *Secretaría de Gobernación*. [En línea] Available at: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5328028&fecha=26/12/2013 [Último acceso: 25 junio 2018].

b.Diario Oficial de la Federación, 2014. *Secretaría de Gobernación*. [En línea] Available at: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5361462&fecha=25/09/2014 [Último acceso: 25 junio 2018].

c.Diario Oficial de la Federación, 2017. *Secretaría de Gobernación*. [En línea] Available at: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/242809/Reglas de Operacion.PDF](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/242809/Reglas_de_Operacion.PDF) [Último acceso: 25 junio 2018].

d.Diario Oficial de la Federación, 2017. *Secretaría de Gobernación*. [En línea] Available at: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5490926&fecha=20/07/2017 [Último acceso: 25 junio 2018].

e. Diario Oficial de la Federación, 2016. *Secretaría de Gobernación*. [En línea] Available at: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/107_221217.pdf [Último acceso: 25 junio 2018].

f. Diario Oficial de la Federación, 2013. *Secretaría de Gobernación*. [En línea] Available at: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lfd/LFD_ref46_11dic13.pdf [Último acceso: 25 junio 2018].

Diputados, C. d. (2018). *Cámara de Diputados, LXIII Legislatura*. [En línea] Available at: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/107_221217.pdf

FOCOEA, 2017. *Agua.org.mx*. [En línea] Available at: <https://agua.org.mx/editoriales/usos-abusos-contaminacion-del-agua-en-mexico-industria-mineria-i/> [Último acceso: 20 junio 2018].

Gobierno de México, 2018. *Secretaría de Economía*. [En línea] Available at: <https://www.gob.mx/se/acciones-y-programas/mineria>

Ramírez, E. (2016). *México. Mineras: acaparadoras, contaminantes y evasoras fiscales*. [En línea] Available at: <http://www.resumenlatinoamericano.org/2016/05/11/mexico-mineras-acaparadoras-contaminantes-y-evasoras-fiscales/> [Último acceso: 25 junio 2018]

ONU Asamblea General, 2012. *Naciones Unidas*. [En línea] Available at: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/66/288> [Último acceso: 27 junio 2018].