



Con las reformas propuestas por el Ejecutivo y aprobadas por el Congreso a la Ley Federal de Derechos (LFD), cambia la naturaleza del Fondo Minero: deja de ser un fondo con regla de origen, y su objetivo de mejorar la vida de la población en comunidades mineras se pierde; se difumina su aplicación, y dificulta atender las necesidades de municipios y comunidades mineras; se ignoran los derechos de estas comunidades, y se eliminan buenas prácticas como la participación ciudadana en la definición de los proyectos de inversión física, y en el monitoreo de los recursos.

Exhortamos al Ejecutivo y al Congreso a reconsiderar mecanismos que permitan garantizar los derechos y atender las necesidades en comunidades mineras, a transparentar los recursos y proyectos que ha financiado el fondo minero hasta ahora y a incorporar mecanismos para asegurar la participación ciudadana, así como la participación de las comunidades afectadas por la extracción minera cualquiera que sea el destino de los recursos en el corto plazo.

### Antecedentes

Producto de los cambios a la Ley de Ingresos de la Federación (LIF) para el ejercicio fiscal de 2019, el Fondo para el Desarrollo Regional Sustentable de Estados y Municipios Mineros, también llamado *fondo minero*, cambió su nombre a *Fondo para el desarrollo de zonas mineras*. El fondo minero entró en vigor en 2014, derivado de una reforma a la Ley Federal de Derechos (LFD), y se constituye por el pago de derechos a la actividad minera. Estos se definieron de la siguiente forma: el derecho especial,<sup>1</sup> el derecho adicional<sup>2</sup> y el derecho extraordinario.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Ley Federal de Derechos. Art. 268. Derecho especial: Los titulares de concesiones y asignaciones mineras pagarán anualmente el derecho especial sobre minería, aplicando la tasa del 7.5% a la diferencia positiva que resulte de disminuir de los ingresos derivados de la enajenación o venta de la actividad extractiva, las deducciones permitidas en este artículo, mediante declaración que se presentará ante las oficinas autorizadas por el Servicio de Administración Tributaria a más tardar el último día hábil del mes de marzo del año siguiente a aquel al que corresponda el pago.

<sup>2</sup> Ley Federal de Derechos, Art. 269. Derecho adicional. Los titulares de concesiones mineras que no lleven a cabo obras y trabajos de exploración o explotación debidamente comprobadas de acuerdo con la Ley Minera, durante dos años continuos dentro de los primeros once años de vigencia, contados a partir de la fecha de la expedición de su respectivo título de concesión minera, pagarán semestralmente el derecho adicional sobre minería conforme al 50% de la cuota señalada en la fracción VI del artículo 263 de esta Ley, por hectárea concesionada.

<sup>3</sup> Ley Federal de Derechos, Art. 270. Derecho extraordinario: Los titulares de concesiones y asignaciones mineras pagarán anualmente el derecho extraordinario sobre minería, aplicando la tasa del 0.5% a los ingresos derivados de la enajenación del oro, plata y platino, mediante declaración que se presentará ante las oficinas autorizadas por el Servicio de Administración Tributaria a más tardar el último día hábil del mes de marzo del año siguiente a aquel al que corresponda el pago.

El objetivo del fondo, de acuerdo con la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), es elevar la calidad de vida de los habitantes en las zonas de extracción minera.<sup>4</sup> Así se consignó en los documentos que dieron origen al fondo, en las reglas de operación puestas en marcha para operar el mandato entre 2014 y 2018; así se infiere de las reglas de operación tras la propuesta transformación del Fondo en 2019, sujeta aún a la decisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación—en febrero de 2019 un conjunto de municipios y estados mineros solicitaron la intervención de la Suprema Corte para obligar al Ejecutivo a mantener el espíritu del Fondo, contra las reformas propuestas en la Ley de ingresos 2019, y aunque en 2019 se han asignado recursos del fondo desde la Subsecretaría de Minería, en la Secretaría de Economía, la Corte aún debe resolver el fondo del asunto. En caso de que la SCJN falle a favor de los municipios y estados, los recursos acumulados en el Fondo hasta este año deberán ejercerse de conformidad con el mandato original, y no con base en la Ley de Ingresos 2019 y las reglas de operación publicadas este año.<sup>5</sup>

La creación del fondo se realizó de común acuerdo con el gobierno federal en turno a través de la publicación en el Diario Oficial de la Federación (DOF) del “Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos para la aplicación de los recursos del Fondo para el Desarrollo Regional Sustentable de Estados y Municipios Mineros”<sup>6</sup> en el cual se define el objeto del fondo y sus características de operación en general. La ley federal de derechos, por su parte, establece que los recursos del fondo deberán usarse para generar inversión física con impacto social, ambiental y de desarrollo urbano positivo, en las demarcaciones en las que tuvo lugar la explotación y obtención de sustancias minerales.<sup>7</sup> Con las reformas propuestas a la LFD en 2020, se elimina la disposición que vincula la aplicación del Fondo a comunidades y municipios donde hay extracción minera, y se transforma de nueva cuenta el mecanismo para su ejecución—centrada ahora en la Secretaría de Educación pero con una aplicación igualmente centralizada, sin transparencia y certeza sobre los criterios de asignación, los mecanismos de participación en la asignación y monitoreo de los recursos.

Desde su creación, el fondo ha presentado serias deficiencias en cuanto a la aplicación de los recursos, a la gestión de los ingresos y en cuanto a los mecanismos de participación y toma de decisiones en los comités creados para la aplicación de los recursos del Fondo. Estos vacíos se han caracterizado por una falta de transparencia y de mecanismos para la rendición de cuentas en todos los niveles, a lo largo de sus cuatro años de funcionamiento.<sup>8</sup> Con las reformas propuestas a la LFD no se generan mecanismos para transparentar y fortalecer la participación de comunidades, sino que se centraliza aún más la asignación de los recursos, se pierde el vínculo con las comunidades donde se realiza la extracción, se amplía el tipo de proyectos a los que se pueden asignar recursos y se omite toda consideración en torno a la participación ciudadana.

Hasta diciembre de 2018, los ingresos obtenidos por el pago derechos, se asignaban en un 77.5% al Fondo Minero, un 2.5% de los recursos son entregados a SEDATU para la operación del Fondo y el 20% restante era canalizado a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) para obras de infraestructura. La gestión del fondo recaía en

---

<sup>4</sup> Sitio web de SEDATU/Fondo minero.

<sup>5</sup> Disponibles en:

[https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/481311/RO\\_Fideicomiso\\_Fondo\\_para\\_el\\_Desarrollo\\_de\\_Zonas\\_Mineras\\_DEFINITIVA-VOTA....pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/481311/RO_Fideicomiso_Fondo_para_el_Desarrollo_de_Zonas_Mineras_DEFINITIVA-VOTA....pdf)

<sup>6</sup> Disponible en

[https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/112848/Acuerdo\\_por\\_el\\_que\\_se\\_emiten\\_los\\_Lineamientos\\_.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/112848/Acuerdo_por_el_que_se_emiten_los_Lineamientos_.pdf)

<sup>7</sup> Ley Federal de Derechos, art. 271 y 275

<sup>8</sup> Prueba de ello son los siguientes hechos: la información detallada del monto que integra el mandato del fondo minero existe, pero no es pública; las carpetas de proyecto se publicaron periódicamente para eliminarse de las páginas electrónicas casi inmediatamente después; no se puede acceder a las carpetas de proyecto ni hay detalle de los proyectos aprobados, en ejecución y concluidos; entre otros.

manos de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Territorial (SEDATU) y era administrado financieramente por el Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (BANSEFI). Respecto a la distribución de recursos, del 77.5% asignado al fondo minero, se destinaba el 62.5% a los municipios donde se realizan actividades mineras y el 37.5% a la entidad federativa correspondiente. Con el mandato creado, las asignaciones integraron un recurso fiscal que puesto a disposición de estados y municipios financió un amplio conjunto de proyectos—aunque no hay una lista con detalle e información agregada (por municipio, y por estados) para los años de aplicación del *Fondo*, la información existente sugiere que una buena parte de esos proyectos ha concluido, y tenemos información de la existencia de mecanismos de participación ciudadana en algunos casos con distintos niveles de éxito.

En la LFD se estableció un mecanismo para la aplicación de los recursos, de conformidad con el cual, estados y municipios presentaban los proyectos que pretendían financiar con los recursos mineros, ante su Comité de Desarrollo Regional (CDR) – se conformó uno por cada entidad federativa de las zonas mineras. En esta instancia se tomaron decisiones sobre el tipo de proyectos a realizar con el dinero recabado.

Con el paquete económico para 2020 este año, el Ejecutivo propuso al Congreso de la Unión replantear el destino de los ingresos obtenidos de los derechos especial, adicional y extraordinario sobre minería, para asignarse en un 85% a la Secretaría de Educación Pública. De este total 80% se asignan en los términos del artículo 271 (*en acciones para mejorar las condiciones de los centros educativos y de los servicios de salud, así como en inversión física con un impacto social, ambiental y de desarrollo urbano positivo*) y el 5% es para desempeñar “las funciones necesarias a fin de llevar a cabo su encomienda”, es decir, para acciones de gestión y administración necesarias para financiar las acciones y proyectos de inversión descritos. Del 15% restante, se asigna 5% a la Secretaría de Economía para acciones de fortalecimiento del sector minero, sin especificar a qué acciones de fortalecimiento se hacer referencia, así como para mejorar los sistemas de registro y control de la actividad minera; y 10% al Gobierno Federal, para diversos programas de infraestructura aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación.<sup>9</sup>

Con ello, la modificación propuesta al artículo 271 establece que los ingresos que se obtengan por la recaudación de los derechos podrán ser empleados en acciones para mejorar las condiciones de los centros educativos y de los servicios de salud, y añade “la construcción, remodelación y equipamiento de espacios públicos urbanos” a la lista de proyectos de inversión física con un impacto social, ambiental y de desarrollo urbano positivo, que ya incluía:

- La construcción, remodelación y equipamiento de centros escolares.
- Pavimentación y mantenimiento de calles y caminos, instalación y mantenimiento de alumbrado público.
- 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.
- Preservación de áreas naturales (reforestación, rehabilitación de cuerpos de agua).
- Obras que afecten de manera positiva la movilidad urbana, incluyendo sistemas de trenes suburbanos, metrocable de transporte o equivalentes.

---

<sup>9</sup> De acuerdo con el dictamen de la Comisión de Hacienda y Crédito Público al 28 de Octubre de 2019, cf. los artículos 271 y 275 que no fueron modificados por el Senado en su revisión original del dictamen aprobado por la Cámara de Diputados el 16 de Octubre de 2019.

## Consideraciones

**Ante las últimas modificaciones aprobadas por la Cámara de Diputados a la Ley de Ingresos y en la Ley Federal de Derechos LFD en la discusión presupuestaria para 2020, subrayamos aquí nuestras preocupaciones y propuestas:**

### **a) Se desdibuja la figura del Fondo minero, así como su impacto local en zonas mineras**

Si bien el Fondo minero se implementó con serias deficiencias a lo largo de sus cuatro años de ejercicio, (entre las cuales destacan la falta de transparencia, de mecanismos de participación efectiva y de rendición de cuentas), con la figura y mecanismos aprobados no se corrigen esas deficiencias y se agravan los problemas. Al desaparecer la figura del fondo minero como tal y el mandato fiscal (no presupuestario) que lo caracterizaba, desaparece el vínculo de origen que caracterizaba la aplicación del fondo, aún con las reformas propuestas para 2019, y el objetivo de ‘elevar la calidad de vida de los habitantes de zonas mineras’.

Tampoco se plantean alternativas económicas, ambientales y sociales sostenibles a largo plazo para las poblaciones de estas regiones, situación preocupante dado el impacto negativo—ampliamente demostrado—que provocan las actividades mineras en las zonas donde se desarrollan.

A su vez, el hecho de canalizar de manera directa los recursos que antes provenían del fondo minero a la Secretaría de Educación plantea interrogantes que deben ser atendidas para garantizar la transparencia y eficaz aplicación de los recursos: ¿Cómo se dotará a esta Secretaría de facultades para cumplir con los objetivos definidos en el artículo 271 (construcción de obras de infraestructura, preservación de áreas naturales, etc.)? ¿Cuál es el papel del gobierno mexicano en resarcir y remediar los daños que provocan las actividades mineras? ¿Cómo se financian estas prioridades? ¿Cómo participan las autoridades de los distintos órdenes de gobierno? ¿Cómo participan las ciudadanas y comunidades afectadas? ¿Cómo se asegura que las comunidades afectadas por la actividad minera se vean beneficiadas por este recurso y se repare el daño donde la actividad minera ha generado afectaciones?

### **b) Falta de mecanismos de implementación y participación efectiva**

El fondo minero venía funcionando con base en los Comités de Desarrollo Regional (CDF), instancias desde las cuales se tomaban decisiones sobre los proyectos de inversión del fondo. Estos comités sesionaban cada tres meses, y estaban conformados por un representante de cada sector: presidido por el titular o un representante de la SEDATU de la entidad, un representante de la entidad federativa, uno de los municipios, uno de grupos agrarios o indígenas; uno de las compañías mineras y un secretario de actas. Las resoluciones que se emitían desde estos comités se tomaban por mayoría de votos de los miembros presentes. Sin embargo, las actas de dichos comités respecto a las sesiones o a sus resoluciones, no están publicadas en los portales web ni de gobierno federal ni de la entidad federativa.

Los comités no funcionaron como verdaderos órganos de representación de comunidades, pueblos y núcleos agrarios en la mayoría de los casos. Si bien los comités contemplaban la participación de un representante de comunidades indígenas o núcleos agrarios, no tenían un mecanismo incluyente de selección, ni de los representantes ni de los proyectos a financiar; y no se establecía que existiera un representante por cada

comunidad indígena y núcleo agrario en cuyo territorio se realizaba actividad minera dentro de la entidad federativa.

Con las reglas de operación para el Fideicomiso creado en 2019, los comités (y toda forma de participación ciudadana) desaparecieron, siendo suplidos por un comité técnico integrado enteramente por funcionarios de la Secretaría de Economía. Aunque este modelo aún no habría asignado recursos a proyectos (hasta en tanto se defina la corte), sienta un precedente negativo que se aleja de las buenas prácticas previamente establecidas, con todo y sus limitaciones.

Es preocupante que la propuesta de modificación a la LFD para 2020, no establezca nuevos mecanismos de participación efectiva que subsanen las deficiencias con las cuales venían operando los anteriores comités. En lugar de ello, la modificación implica que las decisiones sobre los proyectos de inversión emanarán directa y exclusivamente de la SEP, lo cual es inaceptable.

El funcionamiento del fondo dejó algunas experiencias destacables de participación, en municipios disímiles y diversos. Sin embargo, es necesario incorporar verdaderos mecanismos de participación, en particular en lo que se refiere a comunidades equiparables, pueblos indígenas y núcleos agrarios afectados; y mantener los que ya se habían creado. Esto es importante porque cada pueblo indígena, e incluso cada comunidad tiene elementos propios distintivos y características únicas; tales como formas de organización, instituciones y autoridades propias, lengua, costumbres, espacios propios para la toma de decisiones, conocimientos y formas de expresión que los hacen únicos, así que una participación adecuada implicaría tener representatividad de todas y cada una de las comunidades involucradas.

En virtud de los cambios propuestos en la LFD, además, es necesario incorporar los criterios establecidos en el *Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes*, que refiere el derecho de los pueblos interesados a decidir sobre sus propias prioridades en lo que “atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural.” El mismo convenio establece que dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.<sup>10</sup> La misma lógica aplica a los núcleos agrarios, entidades que, de acuerdo con la Ley Agraria, tienen personalidad jurídica y patrimonio propio<sup>11</sup> mismos que operan de acuerdo con un reglamento interno<sup>12</sup> y cuyo órgano supremo es la asamblea,<sup>13</sup> espacio de participación y decisión de todos los ejidos y bienes comunes.

Por su parte, el artículo 3° de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas reconoce el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación. En virtud de ese derecho los pueblos determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural. Esto significa que los pueblos indígenas pueden decidir cómo organizarse políticamente y decidir sobre qué tipo de desarrollo económico, social y cultural quieren. Otras disposiciones contenidas en la misma

---

<sup>10</sup> Convenio 169 de la OIT, Artículo 7.

<sup>11</sup> Ley Agraria. Artículo 9 y 99.

<sup>12</sup> Ley Agraria. Artículo 10 y 99.

<sup>13</sup> Ley Agraria. Artículo 21, 22 y 99.

Declaración señalan que los pueblos indígenas tienen derecho a determinar y elaborar las prioridades y estrategias para el desarrollo o la utilización de sus tierras o territorios y otros recursos.<sup>14</sup> Tienen derecho a participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten a sus derechos, por conducto de representantes elegidos por ellos de conformidad con sus propios procedimientos, así como a mantener y desarrollar sus propias instituciones de adopción de decisiones.<sup>15</sup> Finalmente, la Declaración señala también que los pueblos indígenas tienen derecho a determinar y a elaborar prioridades y estrategias para el ejercicio de su derecho al desarrollo. En particular, tienen derecho a participar activamente en la elaboración y determinación de los programas de salud, vivienda y demás programas económicos y sociales que les conciernen y, en lo posible, a administrar esos programas mediante sus propias instituciones.<sup>16</sup>

### **c) Falta de rendición de cuentas sobre los recursos del Fondo aplicados para 2014-2017**

Para inicios de 2019,<sup>17</sup> las entidades federativas Chihuahua, Zacatecas, Coahuila, Sonora y Durango y sus respectivos municipios habían reportado en promedio, el ejercicio del 66% de los recursos recibidos, pero aún queda pendiente conocer el destino del 34% de los recursos del fondo, esto es, alrededor de \$3 mil 017 millones de pesos otorgados, en promedio, durante los cuatro años de ejercicio del fondo.

Además de desconocerse el destino de estos recursos, es necesario señalar que el hecho de que los estados y municipios reporten haber realizado obra de inversión física, no refleja necesariamente que ésta se haya hecho, es decir; la SEDATU realizaba un *ejercicio de fe* al no contar con los comprobantes necesarios que demostraran efectivamente el ejercicio de los recursos tal como lo sustentan los hallazgos de la Auditoría Superior de la Federación (ASF).<sup>18</sup> Es necesario que el gobierno federal defina cuáles serán las medidas de rendición de cuentas que implementará a fin de hacer un ejercicio de transparencia efectivo. Es necesario también que la Subsecretaría de Minería reporte el total de los recursos que integran el fondo, el total de los intereses generados, y el total desglosado de proyectos asignados en 2019. Es urgente que entidades federativas y sus respectivos municipios aclaren y comprueben los recursos que han recibido provenientes del fondo minero, donde no lo han hecho y en caso de no hacerlo, deben aplicarse las sanciones correspondientes por parte del gobierno federal.

### **d) Falta de control sobre los recursos que ha recibido el gobierno federal**

La nueva asignación de recursos establece que el 10% de los ingresos que obtenga el gobierno federal derivado de la aplicación de los derechos especial, adicional y extraordinario, se destinarán a programas de infraestructura aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) del ejercicio que corresponda. Al respecto, en ejercicios previos, la ASF encontró que *ninguna unidad al interior de la SHCP tenía conocimiento sobre la aplicación y el destino de dichos recursos, y que dicha dependencia tampoco contaba con un marco jurídico que regulara la programación, presupuestación, ejercicio, control y seguimiento de dicho gasto*.<sup>19</sup> Esta situación es preocupante dado que la misma SHCP no etiquetó de manera adecuada los recursos del fondo minero y, por ende, se desconoce cómo fueron aplicados durante el periodo de 2014 a 2017. En

---

<sup>14</sup> Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, Art. 32.

<sup>15</sup> *Ibid.* Artículo 18.

<sup>16</sup> *Ibid.* Artículo 23.

<sup>17</sup> Ver sección web sobre acciones y programas del fondo minero, disponible en: <https://www.gob.mx/sedatu/acciones-y-programas/fondo-minero-para-el-desarrollo-regional-sustentable>

<sup>18</sup> Ver Informe individual del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta pública 2016. Página 19.

<sup>19</sup> Auditoría Superior de la Federación (ASF). (2017). Informe individual del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2016. Derechos sobre minería. México: ASF.

virtud de lo anterior, es necesario que en estas nuevas disposiciones la SHCP regule la programación, monitoreo y seguimiento de dicho gasto.

**Por lo anteriormente expuesto, desde las organizaciones de la sociedad civil solicitamos**

- **se discutan e incluyan mecanismos para asegurar que en la asignación y ejercicio de los recursos que integran el Fondo minero se mantenga un vínculo de origen, y se puedan mitigar y resarcir daños creados por la actividad minera;**
- **se cree un registro de proyectos financiados, terminados y en curso con información detallada por carpeta de proyecto y se detalle cuántos recursos se incorporaron al fideicomiso creado en 2019 bajo la tutela de la Secretaría de Economía;**
- **se establezcan criterios de participación y monitoreo para todos los proyectos de infraestructura financiados en 2019 y en el ejercicio de 2020; y**
- **se sienten bases para etiquetar y detallar cómo se ejercen los recursos asignados en complemento del financiamiento de infraestructura (para coordinación y administración), desde cualquiera que sea la dependencia que los ejerza.**