

Estudio sobre la constitucionalidad de legislar en materia de fomento a la minería en el Estado de Michoacán

El sistema federal mexicano

Este sistema reparte la capacidad normativa en dos órdenes: el federal y el local. A su vez, dichas competencias se rigen bajo el principio de que todo aquello que no está expresamente atribuido a las autoridades federales es competencia de los estados.

Es importante mencionar que si bien es cierto la regla antes aludida es una generalidad, también lo es que la Constitución posibilita, por otro lado, que ciertas facultades se ejerzan de manera simultánea por la federación y por los estados, e incluso, por los municipios.

Por tanto, conviene que este análisis sea conforme al método sistemático y funcional, es decir analizar no sólo lo anterior, sino el conjunto de los demás preceptos que conforman el ordenamiento jurídico, así como las diversas interpretaciones que el Poder Judicial ha venido estableciendo al respecto.

Análisis de la facultad de legislar sobre minería

La facultad de legislar sobre minería se encuentra establecida en la fracción X del artículo 73 de la Constitución:

Artículo 73. *El Congreso tiene facultad:*

X. *Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, **minería**, sustancias químicas, explosivos, pirotecnia, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123;*

Por tanto, se trata de una de las facultades concedidas al Congreso de manera expresa, lo cual, conforme al artículo 124 de dicho ordenamiento, se entiende impedida a los estados.

Artículo 124. *Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias.*

De esta forma, es evidente que la *Minería* es una materia cuya legislación se encuentra concedida al Congreso de la Unión. Una vez definido lo anterior, la cuestión pasa a ser en que consiste esta facultad de legislar sobre *Minería*.

Análisis del alcance del concepto *Minería*

De acuerdo al diccionario de la Real Academia, *minería* es el arte de laborear las minas; el conjunto de las minas y explotaciones mineras de una nación o comarca. Por *mina*, se entiende la excavación que se hace para extraer un mineral.

Por tanto, la fracción X del artículo 73 constitucional, conviene analizarla de manera armonica con el artículo 27 del mismo ordenamiento:

Artículo 27. *La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación...*

...

...

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 substancias 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 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.

...

En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes, salvo en radiodifusión y telecomunicaciones, que serán otorgadas por el Instituto Federal de Telecomunicaciones. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y substancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas. El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias

correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. Tratándose de minerales radiactivos no se otorgarán concesiones. Corresponde exclusivamente a la Nación la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica; en estas actividades no se otorgarán concesiones, sin perjuicio de que el Estado pueda celebrar contratos con particulares en los términos que establezcan las leyes, mismas que determinarán la forma en que los particulares podrán participar en las demás actividades de la industria eléctrica.

En virtud de lo anterior, el Congreso de la Unión decretó la Ley Minera, ley reglamentaria del artículo 27 constitucional, cuyas disposiciones son de orden público y de observancia en todo el territorio nacional, y cuya materia y alcance se conforman esencialmente en lo siguiente:

Artículo 1. La presente Ley es reglamentaria del artículo 27 constitucional en materia minera y sus disposiciones son de orden público y de observancia en todo el territorio nacional. Su aplicación corresponde al Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Economía, a quien en lo sucesivo se le denominará la Secretaría.

Artículo 2. Se sujetarán a las disposiciones de esta Ley, la exploración, explotación, y beneficio de los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, así como de las salinas formadas directamente por las aguas marinas provenientes de mares actuales, superficial o subterráneamente, de modo natural o artificial y de las sales y subproductos de éstas.

Y el Reglamento de la Ley Minera, cuyo contenido se describe de igual manera en sus primeros artículos:

Artículo 1. El presente Reglamento tiene por objeto regular el otorgamiento y administración de las concesiones, y la forma en que se ejercerán y cumplirán los derechos y obligaciones que de ellas deriven.

Del estudio de los anteriores preceptos es posible observar que su objeto y naturaleza es regular la Minería en cuanto a actividad consistente en la exploración, explotación, y beneficio de los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos constituyan depósitos. De esta forma, es posible afirmar que **la facultad que la Constitución confiere al Congreso de la Unión para la legislar sobre minería se encuentra establecida y delimitada por los anteriores parámetros, y que, en caso de que alguna autoridad legislativa diversa del Congreso de la Unión expida normas generales tendentes a**

regular cualquiera de dichos aspectos sustantivos de la actividad minera, estará invadiendo una competencia exclusiva de la autoridad legislativa federal y por consiguiente dicha norma será contraria al texto de la Constitución.

Estudio sobre la facultad del Congreso del Estado de Michoacán en materia de Fomento Minero.

Conviene reproducir el contenido de las disposiciones generales de la Ley de Fomento Minero del Estado de Michoacán, cuya iniciativa se estudia:

Artículo 1. La presente Ley es de orden público, de interés social y de observancia general en Estado, tiene por objeto establecer el marco normativo para promover, fomentar y elevar la productividad del sector minero en Michoacán, de conformidad con las disposiciones aplicables en la materia, para la generación de un desarrollo sostenible, sustentable, formal y social.

Artículo 2. Para el cumplimiento del objeto de la presente ley, se determinan los siguientes objetivos específicos:

- I. Promover la creación de condiciones sociales, económicas e infraestructura para atraer inversiones que faciliten el crecimiento del sector minero, sobre bases de un desarrollo equilibrado y sustentable;*
- II. Fomentar e incentivar el aprovechamiento de los recursos minerales metálicos y no metálicos en la entidad;*
- III. Promover el desarrollo de la investigación científica y tecnológica minera sustentable, que favorezca el fortalecimiento económico, el desarrollo social y la productividad;*
- IV. Vincular a las instituciones académicas con el sector minero para la formación de Profesionistas y Técnicos de las Ciencias de la Tierra;*
- V. Crear programas para el desarrollo sustentable y el apoyo a la minería social así como a la pequeña y mediana minería; y*
- VI. Establecer el marco jurídico para el cumplimiento de las normas, políticas y lineamientos para la preservación y mejoramiento del medio ambiente y el uso racional del agua, en la realización de las actividades mineras que se observen en el Estado.*

Del contenido de estos artículos se advierte que lo que pretende regular esta ley es promover, fomentar y elevar la productividad del sector minero en el Estado, o como su título lo indica: su fomento. Estos objetivos se distinguen de los de la facultad exclusiva que tiene el Congreso de la Unión (exploración, explotación, y beneficio de los minerales o sustancias). En este sentido se observa que su objeto

no invade las facultades del Congreso de la Unión establecidas por la Constitución.

El marco competencial del Estado

Ahora bien, conviene analizar si en efecto la ley respectiva se ubicaría, de expedirse, dentro del marco competencial del Estado, y en particular del Congreso del Estado.

En primer lugar es importante precisar que, de acuerdo a que el objeto de esta ley no es regular una de las facultades expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales, por tanto se entiende, que, en efecto, se trata de una facultad del Estado.

Incluso, la Constitución Política del Estado de Michoacán establece una obligación del poder público:

Artículo 129. Es obligación del poder público garantizar el desarrollo integral estatal, mediante el fomento del crecimiento económico, una más justa distribución de la riqueza y el ingreso de la población estatal, evitando concentraciones o acaparamientos que impidan la distribución adecuada de bienes y servicios a la población y en el Estado...

Ahora, en lo que respecta a la competencia que tiene el Congreso para legislar en la materia, conviene repetir las facultades:

Artículo 44. Son facultades del Congreso:

I. - Legislar sobre todos los ramos de la administración que sean de la competencia del Estado y reformar, abrogar y derogar las leyes y decretos que se expidieren, así como participar en las reformas de esta Constitución, observando para el caso los requisitos establecidos;

XXXIV. - Expedir todas las leyes que sean necesarias a fin de hacer efectivas las facultades anteriormente expresadas, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes del Estado;

Tesis y Jurisprudencia relativas

Apoyan y orientan las siguientes tesis y jurisprudencias, pues tratan sobre el criterio con el que se ha venido interpretando de manera armónica y funcional el artículo 73 constitucional, en referencia a las facultades de los estados en relación con las de la federación:

TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS ESTADOS DE LA FEDERACION, FACULTAD DE LOS CONGRESOS LOCALES PARA LEGISLAR EN MATERIA DE. El hecho de que el artículo 73, fracción X, de la Constitución disponga que "El Congreso tiene facultad: ... para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123", no da lugar a considerar que el Congreso tiene la exclusividad para legislar en materia del trabajo pues, lo que se desprende del texto de ese precepto, es que tal facultad se limita a la expedición de leyes que reglamenten lo dispuesto en el artículo 123 de la Carta Magna, el cual se constriñe a las relaciones laborales que se dan entre obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos y de una manera general a todo contrato de trabajo (apartado A) y las que existen entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores (apartado B), dejando intocado lo relativo a los trabajadores de los poderes de los estados, razón por la cual, es evidente que, en atención a lo dispuesto por el artículo 124 de la Constitución, tal facultad pertenece a los estados por no estar reservada a la Federación. Amparo en revisión 378/83. Instancia: Pleno / Tipo de Tesis: Aislada

HOSPEDAJE. LAS LEYES LOCALES QUE ESTABLECEN IMPUESTOS CUYO HECHO IMPONIBLE CONSISTE EN LA PRESTACIÓN DE TAL ACTIVIDAD, NO IMPLICAN UNA INVASIÓN A LA POTESTAD TRIBUTARIA EXCLUSIVA DE LA FEDERACIÓN. De la interpretación sistemática de los artículos 31, fracción IV, 73, fracciones VII, X y XXIX y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, deriva que la potestad para establecer impuestos sobre actividades relacionadas con el turismo, como lo es la prestación del servicio de hospedaje, no es materia exclusiva de la Federación, pues siendo la materia de turismo un acto que la ley reputa de comercio, conforme al artículo 75, fracción VIII, del Código de Comercio, y dado que el Poder Revisor de la Constitución estableció en el artículo 73, fracción XXIX, constitucional, las materias reservadas a la Federación para establecer contribuciones sobre ellas, dentro de las cuales no se ubica el comercio en general, sino únicamente el comercio exterior, debe concluirse que existe una facultad concurrente entre la Federación y los Estados para gravar las actividades de carácter comercial, como lo es el servicio de hospedaje, sin que sea óbice a lo anterior el hecho de que la fracción X del propio artículo 73 constitucional reserve a la Federación la facultad para legislar en materia de comercio, puesto que en ella se regula un ámbito legislativo de carácter general para que el Congreso Federal determine la regulación jurídica de la materia de comercio, con excepción de la potestad tributaria sobre tal materia, ámbito legislativo que se regula en forma específica en la fracción XXIX del propio precepto, en el que también se delimitan las esferas de la Federación y los Estados, precisando las actividades que pueden ser gravadas en exclusiva por la primera. Instancia: Pleno / Tipo de Tesis: Jurisprudencia Tesis: P./J. 14/98

INVASION DE ESFERAS. EL IMPUESTO SOBRE NOMINAS PREVISTO EN UNA LEY LOCAL, EN RELACION CON UNA INSTITUCION DE CREDITO, NO INVADIR LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LA FEDERACION. Establecen las fracciones X (texto vigente hasta el 20 de agosto de 1993) y XXIX, punto 3o., del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que es facultad del Congreso de la Unión legislar en materia de servicios de banca y crédito y establecer contribuciones sobre instituciones de crédito. Ahora bien, el impuesto sobre nóminas previsto en las leyes locales de algunas de las entidades federativas, como por ejemplo de los Estados de Jalisco, Tabasco y Campeche, grava las erogaciones, en efectivo o en especie, por concepto de remuneraciones al trabajo personal prestado bajo la dirección y dependencia de un patrón, dentro del territorio de dichos Estados, por lo que los preceptos que lo establecen no invaden la esfera de atribuciones reservada constitucionalmente a la Federación, pues en ellos no se legisla sobre ninguno de los servicios de banca y crédito que prestan las instituciones de crédito, especificados en el artículo 46 de la Ley de Instituciones de Crédito, ni se establece gravamen alguno sobre los servicios y operaciones de banca y crédito o sobre los ingresos o utilidades que perciban las instituciones mencionadas, con motivo de dichos servicios y operaciones. Instancia: Pleno / Tipo de Tesis: Jurisprudencia / Tesis: P./J. 21/94

SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES. EL ARTÍCULO 69, FRACCIÓN VII, SEGUNDO PÁRRAFO, DEL CÓDIGO MUNICIPAL DEL ESTADO DE CHIHUAHUA, AL DELIMITAR EL USO Y DESTINO DE LAS CÁRCELES MUNICIPALES NO INVADE LAS FACULTADES RESERVADAS AL CONGRESO DE LA UNIÓN PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN XVI, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. El citado precepto legal, al prever que respecto de la colaboración que la policía municipal lleve a cabo en asuntos migratorios, los extranjeros que hayan sido detenidos y asegurados y que deban salir del territorio nacional, no podrán ser alojados en las cárceles públicas de los Municipios, sino que se pondrán a disposición de las autoridades migratorias, no invade las facultades reservadas al Congreso de la Unión previstas en la fracción XVI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que conforme a dicho precepto constitucional corresponde en exclusiva al Poder Legislativo expedir leyes en materia de migración, además de que el artículo 69, fracción VII, segundo párrafo, del Código Municipal de Chihuahua no regula cuestiones relativas a la inmigración de extranjeros, sino que establece las bases generales sobre las cuales la policía municipal prestará el servicio de seguridad pública en la circunscripción de los Municipios, disponiendo el uso y destino de las cárceles municipales, sin que sea óbice a lo anterior el hecho de que en términos de la Ley General de Población y su reglamento, las autoridades que tengan a su mando fuerzas públicas federales, estatales o municipales, deban colaborar con las autoridades migratorias a solicitud de éstas, ya que tal intervención sólo es de auxilio a las autoridades federales. Instancia: Pleno / Tipo de Tesis: Jurisprudencia / Tesis: P./J. 28/2005

Conclusión

Del presente estudio se concluye que el Congreso del Estado de Michoacán es competente para legislar en materia de fomento económico, y en este caso, encausarlo a promover y elevar la productividad del sector minero en el Estado, como lo establece el objeto de la ley que aquí se estudia. Pero, siempre y cuando sea en el ámbito de sus respectivas atribuciones, por lo que no podrán establecerse en el ordenamiento local preceptos de carácter sustantivo en materia de minería, es decir, que de ninguna manera se plasme, defina, regule o, incluso, repita lo que es facultad exclusiva del Congreso de la Unión.

Instituto de Investigaciones y Estudios Legislativos

Noviembre de 2017

