ANÁLISIS INTEGRAL DE LOS ANTEPROYECTOS DE LEYES DE LA MINERÍA NACIONAL Y DEL SISTEMA NACIONAL DE GESTIÓN DE LA RENTA ESTATAL MINERA

ANÁLISIS INTEGRAL DE LOS ANTEPROYECTOS DE LEYES DE LA MINERÍA NACIONAL Y DEL SISTEMA NACIONAL DE GESTIÓN DE LA RENTA ESTATAL MINERA

ANÁLISIS INTEGRAL DE LOS ANTEPROYECTOS DE LEYES DE LA MINERÍA NACIONAL Y DEL SISTEMA NACIONAL DE GESTIÓN DE LA RENTA ESTATAL MINERA

Distrito Nacional, República Dominicana
Mayo de 2021

PARTICIPACIÓN CIUDADANA
movimiento cívico no partidista

Calle Wenceslao Álvarez #8, Zona Universitaria, Santo Domingo, D.N.
República Dominicana
✆ (809) 685-6200
✉ info@pciudadana.org
🌎 pciudadana.org

Título
Análisis Integral de los anteproyectos de leyes de la
Minería Nacional y del Sistema Nacional de Gestión de la Renta Estatal Minera

Diseño y Diagramación:
Jesús Alberto de la Cruz

Impreso en República Dominicana
Editora Búho, S.R.L.

Proyecto: "Promoción de los derechos de las mujeres a través
de la rendición de cuentas por los ingresos de las industrias extractivas"

ISBN: 978-9945-9291-7-1

El contenido de la presente publicación es responsabilidad exclusiva de Participación Ciudadana y en ningún caso debe considerarse que refleja los puntos de vista de la Unión Europea.

Santo Domingo, República Dominicana.

OXFAM

CONAMUCA

IHS "CEFORMOMALI"
UNIDAS CONSTRUIMOS LA VIDA

Índice de contenido

I. OBJETIVOS 9

II. ANTECEDENTES 11

III. METODOLOGÍA 15

IV. NOTAS SOBRE EL POTENCIAL MINERO NACIONAL 17

V. ANÁLISIS INTEGRAL DEL PROYECTO DE LA MINERÍA NACIONAL 21

5.1. Amplitud temática del anteproyecto de Ley de la Minería Nacional 21
5.2. Principales novedades del proyecto 22
5.2.1. Disposiciones sustantivas 22
5.2.2. Sistema de Derechos Mineros 24
5.2.3. Áreas permitidas y vigencias 27
5.2.4. Derechos y obligaciones de los titulares de derechos 30
5.2.5. Régimen fiscal minero[43] y régimen de estabilidad tributaria 31
5.2.6. Responsabilidad ambiental y consultas en el proyecto 36

VI. ANTEPROYECTO DE LEY DE LA GESTIÓN NACIONAL DE LA RENTA ESTATAL MINERA 41

6.1. Antecedentes 41
6.2. Filosofía subyacente 41
6.3. Justificación del SINAGEREEM por el lado de los ingresos 44
6.4. Ámbito y objetivos cardinales 45

6.5. Institucionalidad sin costo adicional alguno 46
6.6. Distribución de los beneficios minero-energéticos 47
6.7. Mecanismos de transparencia, control y de incidencia política y social 51

VII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES 53

VIII. LISTADO DE SIGLAS 59

IX. NOTAS 61

I. OBJETIVOS

El presente documento es el resultado de un análisis realizado como del Proyecto: "Promoción de los derechos de las mujeres a través de la rendición de cuentas por los ingresos de las industrias extractivas", el cual buscó:

a. Explicar brevemente los principales componentes de ambas propuestas legislativas, haciendo énfasis en los principales cambios que introducen en relación con el régimen actual.
b. Analizar las principales características del régimen de otorgamiento de derechos mineros (permisos, licencias, concesiones).
c. Exponer los principales mecanismos de protección del medio ambiente, las comunidades, y sus medios de vida.
d. Explicar el enfoque o las disposiciones respecto a la consultas y participación de los ciudadanos y comunidades directamente afectados en los procesos de autorización de derechos, en condiciones de igualdad y representación igualitaria entre hombres y mujeres.
e. Explicar cómo se organiza el sistema de distribución de los beneficios mineros: áreas de desarrollo priorizadas, mecanismos de distribución, sintonía con la estructura nacional de planificación de la inversión y de asignación presupuestaria.
f. Exponer y analizar los mecanismos de transparencia y control.
g. Explicar la relación entre ambas iniciativas legislativas.
h. Definir mecanismos de incidencia política y social.
i. Incorporar oportunidades de mejora y recomendaciones.

Las materias señaladas serán abordadas a lo largo del análisis de las referidas propuestas legislativas.

Se destaca que las zonas de intervención del estudio son el Municipio de Cotuí, provincia Sánchez Ramírez, República Dominicana que, junto a la provincia Monseñor Noel, representan el centro de las principales operaciones mineras del país.

II. ANTECEDENTES

Hacia principios de 2017 el Ministerio de Energía y Minas de la República Dominicana (MEMRD),[1] organizó, bajo la dirección de su ministro, un grupo de profesionales y técnicos de la institución, entre los cuales figuraban economistas, planificadores, geólogos, abogados y técnicos, con la misión de redactar dos medidas de política de alto interés económico, social y ambiental, a saber: A*nteproyecto de Ley de la Minería Nacional*, luego de descartar la posible ruta de modificación de la Ley Minera Nacional núm. 146-71 que en esos momentos cumplía 46 años[2]; y el anteproyecto de Ley del Sistema de Gestión de la Renta Estatal Minera (SINAGEREM).

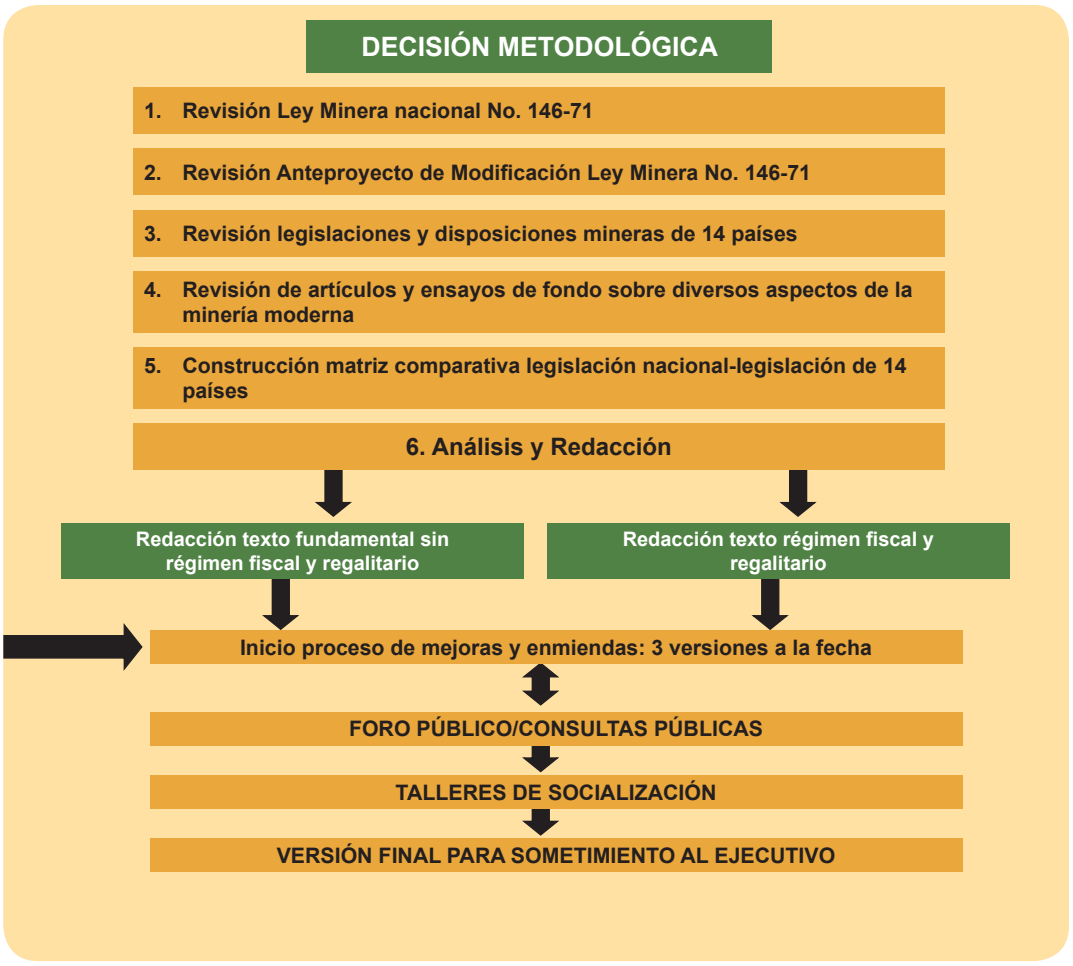
La secuencia de eventos que terminaron con la presentación de los dos anteproyectos inició con la investigación de antecedentes legislativos sobre el tema y un *benchmarking* regional, actividad que inició en la primera semana de agosto y culminó en la primera de septiembre de 2017. Entre las acciones principales cuentan el estudio y revisión de la legislación minera de unas 14 naciones, incluidos sus reglamentos de aplicación; estudio del anteproyecto de modificación de la Ley Minera Nacional núm. 146-71 y revisión de los contratos mineros especiales[3] que representaban una fuente valiosísima de información y de conceptos técnicos, especialmente en lo que se refiere a determinadas figuras tributarias.[4]

Una vez examinados los hallazgos más importantes y susceptibles de ser aprovechados tomando en cuenta la realidad nacional, fueron redactadas varias versiones de los dos anteproyectos entre la primera semana de noviembre de 2017 y la segunda semana *de febrero de 2018.* Finalmente, *se iniciaron los procesos de socialización y* consultas externas, concluyéndose con la presentación al Ejecutivo del anteproyecto de la Ley de la Minería Nacional hacia finales de 2018 y del anteproyecto de gestión de los ingresos mineros en 2019.

Desde "la versión cruda del anteproyecto" de la minería nacional hasta la versión presentada al Ejecutivo, fueron trabajadas cinco versiones del documento, cada una enriquecida con nuevas enmiendas, correcciones e inclusión de sugerencias y nuevas propuestas. La misma suerte corrió el anteproyecto sobre la administración y del destino reproductivo de los ingresos mineros.

Ambas iniciativas de política tuvieron un grado diferente de avance en su recorrido formal para convertirse en leyes promulgadas. La primera, el anteproyecto de Ley Minera, estuvo en conocimiento del Congreso Nacional, y la segunda, el *anteproyecto de Ley de Gestión de la Renta Estatal Minera*, fue remitido para su conocimiento y enmiendas al Poder Ejecutivo hacia finales de 2019, instancia de la que nunca se recibió retroalimentación formal alguna.

ASPECTOS METODOLÓGICOS



Es importante señalar que el MEMRD puso a disposición de la sociedad y el mundo un espacio digital interactivo en el portal Web institucional para recibir y responder las sugerencias y propuestas de los ciudadanos y organizaciones interesados en la nueva legislación minera, denominado *Foro Minero*. En este foro permanecieron colgadas durante meses las últimas versiones del anteproyecto. Al mismo tiempo, se organizaron consultas directas con organizaciones representativas de la sociedad civil, académicas (entre ellas la Academia de Ciencias de la República Dominicana), ministerios y organismos del Estado relacionados.[5]

Igual fueron consultados, al nivel técnico, las organizaciones internacionales que tienen presencia permanente en el país, como son el BID, BIRF, PNUD y Oxfam Dominicana, filial de Oxfam Internacional. Igualmente, se celebró una jornada de trabajo para retroalimentación en torno a los contenidos del anteproyecto con la Cámara Minera-Petrolera de la República Dominicana (CAMIPERD), entidad nacional que fomenta el desarrollo, dinamismo y crecimiento del Sector Minero-Petrolero del país.

Sin duda, el proceso de consulta fue amplio, participativo, no discriminatorio, transparente, inclusivo, abierto y democrático. Muchas de las propuestas recibidas, la mayoría de las cuales tocaban los temas ambientales, de derechos (autorizaciones, licencias y concesiones), tributario e institucionales, una vez validadas por el grupo de trabajo, fueron debidamente incorporadas al texto en las últimas versiones de los anteproyectos.

Al margen de las indudables oportunidades de mejora que evidencian ambas iniciativas de política, ellas revelan un formidable, genuino, transparente y participativo ejercicio de formulación de medidas de política fundamentales en un contexto sociopolítico que podríamos considerar adverso en varios sentidos:

a. ***La vieja y en gran medida justificada resistencia a la minería por grupos ambientalistas y de la sociedad civil*** que, en general, mirando el pasado minero dominicano que podría calificarse de ignominioso, consideran la actividad insostenible y ambientalmente dañina.

b. ***Empeño de ciertos sectores en mantener una ley con una vigencia de más de cuatro décadas***, exponente de un alto grado de discrecionalidad, un pronunciado sesgo ambiental y evidente desfase en el abordaje de temas fundamentales que son propios de una moderna legislación minera. Un mérito de la nueva normativa es que dispone la elaboración de varios reglamentos de aplicación de la ley sobre temas que nunca habían sido tocados durante décadas. Tales son los casos de la minería marina, de la minería no metálica y la pequeña minería.

c. ***Falta de voluntad política para llevar hasta su aprobación final un proyecto de ley decisivo para los fines de establecer un nuevo orden jurídico e institucional en materia minera en la República Dominicana***, actualizado, equilibrado y visiblemente inclinado a proteger los intereses del Estado, el ambiente y las comunidades de las zonas mineras, sin dejar de reconocer que el documento tiene amplios espacios para su mejora y perfeccionamiento.

d. ***Por último, una cultura pública que prioriza las iniciativas propias de cada administración, aun cuando se trate de políticas que constituyen globalmente una especificación particular de la política nacional de desarrollo***, con impactos sobre el crecimiento económico, la calidad de vida de la población y el medio ambiente, como son los casos de las propuestas legislativas bajo examen.

III. METODOLOGÍA

Como se ha señalado, el presente análisis incluye dos componentes legislativos interrelacionados: **(1)** anteproyecto de Ley de la Minería Nacional, y **(2)** el anteproyecto del Sistema Nacional de Gestión de la Renta Estatal Minera, ahora denominada Renta Estatal Minero-Energética (SINAGEREEM). Este último anteproyecto trata sobre la organización institucional, legal y operativa del destino reproductivo o socialmente provechoso de una parte sustancial de los ingresos mineros que corresponden al Estado.

El primer paso es un diagnóstico de ambas normativas, haciendo énfasis en los aspectos más relevantes e impactantes desde el punto de vista político, técnico, económico, ambiental y social. Este recorrido se acompañará, siempre que resulte de algún interés, de comentarios a la luz de las legislaciones de varios países de la región, la propia legislación minera vigente y las observaciones presentadas por los grupos de interés y la ciudadanía en general en los procesos de socialización realizados.

El soporte técnico y metodológico fue diseñado para tener como resultado básicamente dos productos: (1) el presente análisis-diagnóstico informativo de las propuestas de ley mencionadas, y (2) informe final con las recomendaciones y mejoras pertinentes, que se ha decidido incluir aquí en calidad de conclusiones y recomendaciones.

En resumen, se incluyen los siguientes contenidos:

a. Análisis de conjunto de las dos piezas legislativas.
b. Extracción y comentarios sobre los aspectos y novedades principales de los dos marcos normativos.
c. Cambios sustanciales (en el mismo texto y en un anexo) que introduce el anteproyecto de Ley de la Minería Nacional en comparación con la Ley Minera Nacional núm. 146-71 vigente.
d. Conclusiones y recomendaciones con la incorporación del análisis de los resultados del taller y de la encuesta aplicada.

IV. NOTAS SOBRE EL POTENCIAL MINERO NACIONAL

Puede afirmarse que la República Dominicana es una de las pocas pequeñas islas en el mundo con tan importantes reservas de recursos minerales. En efecto, en varias formaciones geológicas se han establecido indicios de reservas de oro, hierro, níquel, plata, cobre y otros minerales metálicos básicos. Al mismo tiempo, el país cuenta con importantes minas en explotación, localizadas en la parte central de la isla, siendo las empresas más conocidas las que siguen a continuación:

a. *Falcondo Xtrata* Níquel (hierro y níquel) con reservas probadas y probables del orden de los 50 millones de toneladas de mineral extraíble.
b. *Pueblo Viejo Dominicana Corporation* (oro, plata, cobre, Barrick Pueblo Viejo, antigua mina de la Rosario Dominicana), con reservas probadas y probables del orden de los 25.3 millones de onzas de oro.
c. *Perilya-Corporación Minera Dominicana (oro y cobre),* proyecto de explotación de Cerro de Maimón de oro y cobre, con reservas probadas y probables del orden de los 5 millones de toneladas de mineral extraíble.
d. *Panterra Gold-Envirogold Las Lagunas Limited,* (oro y plata), localizada en la antigua presa de colas de Las Lagunas presa de colas (resultante de las antiguas operaciones de Rosario Dominicana), con reservas del orden de los 5 millones de toneladas de mineral extraíble.

Entre los proyectos de exploración destacan Inex-GoldQuest Corporation; Unigold LTD, en la antigua Reserva Fiscal Neíta; Everton Resources-Everton Minera Dominicana; Linear Gold; Energold Mining Ltd. y Perilya-Corporation Minera Dominicana (proyectos de Níquel y minerales metálicos).[6] Junto a un importante potencial de recursos minerales metálicos, el país dispone de ingentes reservas de recursos de minerales no metálicos;[7] también de decenas de proyectos privados de exploración y explotación de los llamados minerales industriales.[8]

En cuanto a la superficie concesionada para explotación, los minerales metálicos tienen 29 mil 271, mientras los minerales no metálicos disponen 121 mil 220 hectáreas mineras diseminadas por todo el territorio nacional. Solo tres reservas mineras, las de Ávila, Cuaba y Montenegro, abarcan

21 mil 277.21 hectáreas mineras. Las solicitudes de exploración de minerales metálicos y no metálicos actualmente en trámite se distribuyen en las siguientes proporciones: 80 concesiones para exploración metálica y 90 para exploración no metálica. [9]

En muchas ocasiones las concesiones de exploración fueron otorgadas sin que se pudiera probar interés alguno por parte de los solicitantes en el desarrollo de proyectos mineros y, obviamente, parecía primar un interés meramente especulativo, político o de otra índole. Por esta razón, entre 2015 y 2018 el Ministerio de Energía y Minas procedió a declarar nulas decenas de viejas concesiones, argumentando públicamente que nunca fueron utilizadas para los fines declarados.

La exploración y aprovechamiento del potencial minero de que dispone el país tiene claros fundamentos constitucionales. Estos preceptos de la Constitución se refieren al crecimiento sostenible que tiene entre sus variables independientes el uso racional de los recursos disponibles; la garantía de sostenibilidad de la explotación de los recursos no renovables con énfasis en la observancia de los criterios ambientales y de la normatividad que corresponda; la conservación del equilibrio ecológico y la garantía de remediación y desarrollo tecnológico, y, finalmente, la disposición de dedicar los beneficios resultantes de la explotación de los recursos naturales al desarrollo de la nación y de las provincias donde se encuentran.

Política Minera Nacional **Sustento Constitucional**	
Artículo 218.-Crecimiento sostenible. "La iniciativa privada es libre. El Estado procurará, junto al sector privado, un crecimiento equilibrado y sostenido de la economía, con estabilidad de precios, tendente al pleno empleo y al incremento del bienestar social, **mediante utilización racional de los recursos disponibles**, la formación permanente de los recursos humanos y el desarrollo científico y tecnológico".	***El crecimiento equilibrado y sostenido es función del aprovechamiento de los recursos (+ conocimientos + desarrollo tecnológico).***
Artículo 17.-Aprovechamiento sostenible de los recursos naturales. Los yacimientos mineros y de hidrocarburos y, en general, los recursos naturales no renovables, sólo pueden ser explorados y explotados por particulares, *bajo criterios ambientales sostenibles*, en virtud de las concesiones, contratos, licencias, permisos o cuotas, en las condiciones que determine la ley. Los particulares pueden aprovechar los recursos naturales renovables *de manera racional* con las condiciones, obligaciones y limitaciones que disponga la ley.	***El aprovechamiento de los recursos no renovables está sujeto a la garantía de sostenibilidad ambiental y los preceptos relacionados del orden jurídico nacional***

Política Minera Nacional Sustento Constitucional	
Artículo 67.4: Equilibrio ecológico, remediación, desarrollo tecnológico. "En los contratos que el Estado celebre o en los permisos que se otorguen que involucren el uso y explotación de los recursos naturales, *se considerará incluida la obligación de conservar el equilibrio ecológico, el acceso a la tecnología y su transferencia, así como de restablecer el ambiente a su estado natural, si éste resulta alterado".*	***En todos los casos debe primar el compromiso de conservar el equilibrio ecológico y realizar las actividades pertinentes de remediación ambiental.***
Artículo 17.4: Sembrar minería. "Los beneficios *percibidos por el Estado por la explotación de los recursos naturales serán dedicados al desarrollo de la Nación y de las provincias donde se encuentran, en la proporción y condiciones fijadas por ley".*	**Sostenibilidad Social, apuesta al desarrollo.**

La Estrategia Nacional de Desarrollo 2030 (END-2030) en sus objetivos generales y específicos, y líneas de acción para cada uno de ellos, se articula coherentemente con los mandatos constitucionales. En las siguientes imágenes se ilustran los objetivos generales, los objetivos específicos y las líneas de acción de la END relacionados directa o indirectamente con el desarrollo minero nacional.

Objetios generales END	Objetivos específicos END	Líneas de acción END
Objetivos General 3.5: "Estructura productiva sectorial y territorialmente articulada, integrada competitivamente a la economía global y que aprovecha las oportunidades del mercado local".	3.5.6: "Consolidar un entorno adecuado que incentive la inversión para el desarrollo sostenible del sector minero".	***3.5.6.4 Apoyar el desarrollo de la minería social sustentable y su procesamiento artesanal*** mediante fomento a la formación de cooperativas y asociaciones rurales y la capacitación de MIPYME. ***3.5.6.5 Promover la formación de recursos humanos*** para la actividad minera. ***3.5.6.6 Diseñar y poner en ejecución mecanismos para que los municipios participen de los ingresos generados por las explotación mineras,*** metálicas y no metálicas, establecidas en su territorio y puedan financiar proyectos de desarrollo sostenible. ***3.5.6.7 Asegurar que en los contratos mineros se garantice la debida protección de los ecosistemas y las reservas naturales y los derechos de las poblaciones afectadas,*** así como dar seguimiento a su cumplimiento en un marco de transparencia.

Objetios generales END	Objetivos específicos END	Líneas de acción END
Objetivos General 3.3: *"Competitividad e innovación en un ambiente favorable a la cooperación y la responsabilidad social".*	**3.3.1** Desarrollar un entorno regulador que asegure un funcionamiento ordenado de los mercados y un clima de inversión y negocios pro competitivo en un marco de responsabilidad social	**3.3.1.1** Impulsar un Estado procompetitivo que **reduzca los costos, trámites y tiempos de transacciones y autorizaciones,** ***y elimine la duplicidad de instituciones y funciones, mediante el establecimiento y aplicación efectividad un marco normativo*** para la coordinación de los procedimientos de las instituciones públicas centrales, descentralizadas y locales, ***en un entorno de seguridad jurídica, certidumbre legal y responsabilidad social empresarial, en concordancia con los estándares internacionales.***

Resumen de líneas de acción derivadas de la visión global	
Objetivos General 3.3: "Competitividad e innovación en un ambiente favorable a la cooperación y la responsabilidad social". **Objetivo General 3.5:** "Estructura productiva sectorial y territorialmente artículada, integrada competitivamente a la economía global y que aprovecha las oportunidades del mercado local".	1. Consolidación de un nuevo marco normativo e institucional que garantice la sostenibilidad de todos los procesos mineros. 2. Racionalización de costos, trámites y tiempos de transacciones y autorizaciones. 3. Eliminación de solapamientos y duplicaciones de instituciones y funciones, asegurando su alineación estratégica. 4. Fortalecimiento, difusión y accesibilidad del sistema nacional de información geológica y minera. 5. Consolidación de la competitividad y encadenamientos productivos. 6. Sostenibilidad de la minería artesanal y pequeña minería. 7. Formación de capital humano en las ciencias y disciplinas técnicas afines a la minería. 8. Sistema nacional de gestión de la renta minera estatal para apoyar objetivos prioritarios del desarrollo, incluídos como prioridad los municipios donde están los localizados los yacimientos en explotación (sembrar minería). 9. Asegurar el interés nacional en todos los instrumentos legales de la minería: protección de los ecosistemas, de las reservas naturales y los derechos de las poblaciones afectadas.

Fuente: Elaboración propia.

V. ANÁLISIS INTEGRAL DEL PROYECTO DE LA MINERÍA NACIONAL

El análisis que sigue a continuación recorre todos los ámbitos temáticos de los anteproyectos de referencia, con énfasis en los aspectos señalados en los objetivos específicos.

5.1. Amplitud temática del anteproyecto de Ley de la Minería Nacional

EL anteproyecto de Ley de la Minería Nacional que es objeto de este estudio abarca todos los aspectos que regulan el funcionamiento de la actividad minera. En 17 títulos y sus correspondientes capítulos se abordan en detalle los siguientes contenidos:

- **Título I.** Disposiciones generales (propiedad estatal de los recursos y el interés nacional de su explotación; la declaración de la regularización y formalización de la minería nacional como de interés nacional; la conceptualización de los minerales estratégicos; la minería marina como parte del objeto de la regularización del proyecto; la prohibición de las actividades mineras en áreas protegidas; marco institucional; las definiciones; el objeto y ámbito de la ley y la conceptualización de la Reserva Estratégica Minera (REM).
- **Título II.** Definición de las actividades mineras y establecimiento de un nuevo régimen de otorgamiento de derechos y personas Inhábiles.
- **Título III.** Reglas Generales de las Licencias y Concesiones, de conformidad con el nuevo régimen de derechos propuesto.
- **Título IV**. De las Áreas y Vigencias Permitidas en el que se regulan temas como la unidad de medida y las áreas permitidas; períodos de exploración, explotación y prórrogas.
- **Título V**. Trata en detalle el tema de los recursos minerales estratégicos.
- **Título VI.** Derechos y obligaciones de los titulares de los derechos mineros.
- **Título VII.** Servidumbres y expropiación.
- **Título VIII.** Contratos y sociedades mineras.
- **Título IX.** Régimen fiscal minero en el que se tratan en detalle cuatro elementos, a saber: patente minera, regalía minera, Impuesto sobre la Renta y la contribución a gobiernos locales.

- **Título X**. Responsabilidad ambiental, coordinación interministerial y plan de cierre de minas.
- **Título XI.** Tramitación de las solicitudes de derechos mineros.
- **Título XII.** Inclusión de los minerales diferentes a los autorizados.
- **Título XIII.** Ejercicio de los derechos y obligaciones de los titulares de los derechos mineros.
- **Título XIV**. Extinción de los títulos mineros y procedimiento de declaratoria de nulidad y caducidad.
- **Título XV.** Registro Público Minero.
- **Título XVI.** De las infracciones y sanciones.
- **Título XVII.** Disposiciones especiales y transitorias.[10]

La secuencia temática expuesta es coherente con las etapas de la cadena de valor de la minería, esto es, con la línea de tiempo que transita un proyecto de inversión minera: cateo y prospección, exploración minera y decisión de explotar o no el recurso, el desarrollo y construcción, la producción o explotación y beneficio, y el cierre de minas.

5.2. Principales novedades del proyecto

A continuación, se presentan, de manera coherente con el índice de contenidos citado, las disposiciones normativas más relevantes en materia sustantiva, de derechos, fiscal, ambiental, consulta y participación; así como, en relación con los elementos cruciales del modelo de gestión de los beneficios mineros, expresada en una nueva institucionalidad técnica, económica y tributaria con la pretensión explícita de impactar elementos sensibles del desarrollo sostenible.

5.2.1. Disposiciones sustantivas

El proyecto de Ley Minera sigue, por razones constitucionales, la regla general en América Latina al establecer que los recursos minerales son patrimonio de la nación, tanto los que se encuentren en el territorio físico como los que se hallaren en los espacios marítimos bajo jurisdicción nacional, *"cualquiera que sea el origen, estado físico o naturaleza de las sustancias que contengan"*.[11]

Bajo este precepto el Estado delega la exploración, explotación y beneficio en particulares mediante el otorgamiento de derechos o los títulos correspondientes. Como corolario, el aprovechamiento de los recursos minerales *es de interés nacional*.[12] En este punto, en atención a sus características especiales, son declaradas actividades de interés nacional la minería artesanal y de pequeña escala (MAPE), lo mismo que las actividades de exploración y explotación en el suelo y subsuelo del lecho marino.[13] El documento prevé la elaboración de una propuesta de Reglamento General sobre Minería Marina, así como la definición de las zonas sobre las cuales podrán establecerse labores de MAPE.

Un elemento novedoso del proyecto es que permite al Estado actuar como empresario en las actividades de exploración y explotación de minerales, lo cual no tiene buenos antecedentes en Hispanoamérica.[14]

El ámbito de aplicación incluye **toda la variedad de las diversas clasificaciones de los recursos minerales** (Art. 13), exceptuando los hidrocarburos (excepto el carbón mineral), los recursos geotérmicos y las aguas mineromedicinales; estos recursos serían regidos por normas especiales.[15] Asimismo, introduce el concepto de *minerales estratégicos*[16], entendiendo por ellos los que tengan valor comercial y sean declarados expresamente como tales por el Estado (mediante decreto), haciendo hincapié en las tierras raras[17] y los minerales radiactivos que no se encuentran dentro del ámbito de aplicación de Ley Minera Núm. 146-71 vigente.

Como sucede en el caso de las zonas declaradas reservas fiscales,[18] el derecho de explotación de estos recursos sería otorgado -con carácter de exclusividad mediante licitación de un contrato especial, quedando las obligaciones del titular limitadas al ámbito contractual y al régimen fiscal especial previsto en los términos del referido derecho.

Como en todas las legislaciones vigentes en la región, queda prohibida la actividad minera en áreas protegidas, aunque el proyecto deja abierta la puerta para la explotación minera en ellas siempre que se cuente con la autorización del Congreso Nacional sobre la base de un estudio costos/beneficios ambientales y económicos.[19] La ley vigente no trata de manera expresa el tema de las áreas protegidas y se limita a la declaración de las reservas fiscales que podrán ser concesionadas mediante licitación y contratos especiales.

Igualmente, el documento esboza las características de la nueva institucionalidad a la que se aspira, en la siguiente forma: Ministerio de Energía y Minas (MEMRD), en calidad de órgano rector, trazador de políticas; Servicio Geológico Nacional (SGN), instancia autónoma y descentralizada que presta apoyo al ministerio con estudios geológicos y otros relacionados con la minería, y Dirección General de Minería (DGM) como organismo adscrito al ministerio[20] que tiene a cargo la recepción y perfeccionamiento de los títulos mineros, la administración del Registro Público de Derechos Mineros y la fiscalización de las operaciones mineras.

En la actualidad, este organismo desconcentrado (se entendía por mucho tiempo como autónomo y descentralizado,[21] dados los vacíos de la Ley núm. 146-71) en realidad tiene una estructura organizativa equivalente a la del órgano rector.[22] En efecto, la ley vigente reserva a la DGM funciones técnico-científicas, administrativas y legales de fiscalización y también de rectoría política en cierta medida.[23]

Se introduce el concepto de *Reserva Estratégica Minera (REM),*[24] en sustitución de las Reservas Fiscales Mineras[25] contempladas en la Ley Minera Nacional vigente núm. *146-71*, a los fines de exploración, realización de investigaciones geológicas-mineras, catastro minero, autorizaciones de explotación y salvaguarda de cualquier interés concreto del Estado, respetando los derechos adquiridos previamente.

El aprovechamiento de los minerales de una REM será posible mediante autorización vía contratos especiales, previa licitación pública, y posterior promulgación por decreto ejecutivo. Cuando incluyan disposiciones especiales, como un régimen fiscal especial u otras, deberán ser refrendados por el Congreso Nacional.[26]

5.2.2. Sistema de Derechos Mineros

La concesión de títulos al sector privado sigue siendo, a semejanza de otros países de la región, el principal instrumento para impulsar la exploración y explotación de los minerales. Uno de los principios aplicados en varios países es el de *primero en el tiempo, primero en el derecho*. Mediante este principio -de origen feudal- la entrega de concesiones a entidades privadas se hace a quien primero haga la solicitud (o denuncie indicios de minerales) y no a través de procesos de competencia en cuyo caso primarían las "rondas", licitaciones o concursos públicos, lo cual es contemplado en el proyecto solo para la figura de los contratos especiales.[27]

El proyecto introduce **un nuevo sistema de derechos mineros** constituido por tres regímenes: licencias, concesiones y contratos especiales. Todos los derechos serán otorgados mediante resolución administrativa de autoridad competente, ya por la vía de contratos especiales en los casos concretamente señalados.[28]

La incorporación de contratos especiales no marca en realidad una distinción importante con la vieja Ley de Minería Nacional ya que ella dispone en su Artículo 19 que *"cualquier explotación minera dentro de una zona de reserva fiscal, será otorgada mediante licitación pública y subsiguiente celebración de contratos especiales con el Estado".* Además, incluye de manera limitativa dos objetivos de esta modalidad de cesión de derechos:

a. Para exploración e investigación con organismos internacionales, y
b. Para explotación y beneficio de sustancias minerales con personas particulares.

Un aspecto importante es que la vieja ley deja abierta la posibilidad de convertir las concesiones en contratos (Art. 104) "siempre que sea en condiciones más favorables para el Estado" (un elemento de alta discrecionalidad decisoria).

No obstante, el nuevo proyecto no solo cambia el nombre de la reserva fiscal por reserva minera estratégica, sino que hace una serie de precisiones que enriquecen el tema. Por ejemplo:

a. Las condiciones estipuladas en los contratos no podrán ser menos favorables al interés nacional que las establecidas en la ley.
b. Ampliación de los objetivos de la REM.
c. Insistencia en la figura de la licitación pública.
d. Prohibición expresa de declarar REM una zona incompatible con la actividad minera por disposición legal o afectada por una licencia o concesión vigente.
e. Aprobación por el Congreso Nacional en circunstancias especiales, por ejemplo, cuando se trate de un régimen tributario especial).

Importante es destacar que los titulares de títulos mineros serán acreedores de nuevos títulos solo cuando demuestren ante autoridad competente el cumplimiento de sus obligaciones respecto a los derechos previos vigentes: un elemento que constituye una novedad importante.[29]

Las licencias para explorar, beneficiar y comercializar recursos minerales resultan de un acto administrativo o resoluciones del MEMRD vía solicitud de la DGM. Estas son constitutivas de un derecho real e inmueble. Cabe apuntar que sus titulares tienen derecho de opción exclusiva para obtener, dentro del área en exploración, concesiones de explotación, lo cual en alguna medida socaba el principio de competencia y concursabilidad.

Como elemento nuevo, el proyecto establece reglas concretas en torno al tema del otorgamiento de licencias que aplican para las actividades de exploración, comercialización de minerales y autorización de plantas de beneficio. Entre las más importantes tenemos:

a. La licencia de exploración no es necesaria como condición para obtener una concesión de explotación.
b. Las personas físicas o jurídicas que, sin ser titulares de concesión o contrato de explotación, se propongan realizar actividades relativas al beneficio de recursos minerales provenientes de terceros (incluyendo residuos mineros), deberán ser beneficiarios de una licencia para instalación y operación de plantas de beneficio de minerales.
c. Los concesionarios activos solo tendrán que notificarlo a la autoridad competente, anexando la documentación pertinente.

Importante es la disposición relativa a que el beneficio de minerales importados deberá contar con la autorización expresa de autoridad competente. Además, quienes operen bajo el régimen de contratos especiales, deberán tener una licencia de comercialización de los minerales metálicos

comprados a terceros. No requerirán la licencia de comercialización las personas físicas o jurídicas que se dediquen a la comercialización de *recursos minerales no metálicos* dentro del país; así como, los artesanos de joyería.

Otras disposiciones importantes son las siguientes: quienes se dediquen a la comercialización en el extranjero de recursos minerales no metálicos, deberán obtener una licencia de comercialización (algo difícil de viabilizar); las personas físicas o jurídicas que deseen exportar minerales metálicos o no metálicos deberán contar con una certificación de no objeción de autoridad competente; las licencias confieren el derecho a sus titulares de acceder, incursionar y utilizar los terrenos comprendidos en ellas.

Se establece además que las actividades de exploración y de instalación de planta de beneficio deberán iniciarse dentro de un (1) año, contado a partir de la fecha de la notificación de inicio de actividades. Las actividades relativas a la licencia de exploración podrán ser interrumpidas por seis meses y la de plantas de beneficio por más de un año continuo. Plazos más largos serán sancionados con la declaración de caducidad del derecho. Se podrán otorgar prórrogas por razones atendibles. Todas estas disposiciones reducen significativamente los espacios de discrecionalidad que pueden ser advertidos en la ley vigente.

En cuanto al régimen de concesiones para explotar recursos minerales de cualquier naturaleza (resoluciones del MEMRD previa autorización del Poder Ejecutivo), el documento incorpora el cumplimiento de rigurosos requisitos técnicos, económicos, financieros y de solvencia moral,[30] tema que no será abordado en este estudio. La concesión no solo es un derecho para explotar un mineral con carácter de exclusividad, sino también para los fines de beneficiar, transportar y comercializar dentro o fuera del país los recursos minerales autorizados dentro del perímetro de la concesión. Otras reglas importantes son:

a. Permite la exploración dentro del área concesionada.
b. Confieren el derecho a sus titulares de acceder, incursionar y utilizar los terrenos comprendidos en ellas, sin derecho a oposición por parte de los propietarios, arrendatarios u ocupantes.
c. Los titulares de las concesiones de explotación deberán iniciar actividades dentro del plazo de hasta dieciocho (18) meses, contados a partir de la fecha de otorgamiento de la constancia de inicio de actividades. Por razones atendibles se otorgarán prórrogas.

Un elemento novedoso importante es que los concesionarios tienen la obligación de comunicar el hallazgo de minerales comercializables no incluidos en el título minero original, reconociéndosele el derecho de incluirlos en el título minero vigente. Ellos tienen también la obligación de declarar las ventas de estos minerales ante autoridad fiscal y minera competente, y de hacerlo también

cuando fueran extraídos y no vendidos. El proyecto le reconoce el derecho de exclusividad a los titulares de concesiones para la suscripción de un contrato especial, sin licitación, para explotación, beneficio y comercialización de minerales estratégicos descubiertos, no incluidos en la concesión original.

El documento establece reglas para los materiales aluviales y de cantera seca para agregados, no prevista en la ley minera vigente. En cuanto a las concesiones para agregados de cantera seca[31] se regirán por una norma especial, mientras la titularidad de una concesión es obligatoria para extraer material aluvial, incluido el derecho de comercializar y transportar los materiales extraídos o los agregados producidos en su concesión. Los concesionarios activos no necesitarán de una concesión para la explotación materiales aluviales para agregados, siempre que esta actividad sea una necesidad derivada de su actividad principal.

Se prohíben las concesiones para explotación de materiales aluviales para agregados en áreas concesionadas o en zonas prohibidas para tales fines. El propietario del terreno tendrá preferencia para explotar materiales aluviales y cantera seca para agregados; si no es propietario, debe contar con la autorización del propietario legítimo del terreno. Finalmente, la instalación y operación de planta de beneficio para explotación de materiales para agregados, requiere de una licencia de autoridad competente.

En lo que respecta **al régimen de contratos especiales** para explorar, explotar, beneficiar y comercializar minerales estratégicos o minerales que se encuentren dentro de una REM, el proyecto reserva este dispositivo legal para explorar, explotar, beneficiar y comercializar los minerales considerados estratégicos (por autoridad competente), así como para realizar actividades mineras permitidas.[32]

Más allá de lo establecido en la ley vigente, los contratos especiales abarcan las siguientes categorías, con carácter limitativo: contratos para determinar el potencial mineralógico del área de reserva e identificación de nuevas áreas mineras de interés; de explotación y de beneficio de recursos minerales; de explotación y beneficio con la minería de pequeña escala y de arrendamiento de derechos mineros. Cualquiera que sea el tipo, los derechos y obligaciones serán establecidos en acuerdos especiales con el Estado y deberán registrarse en los libros del Registro Público Minero.

5.2.3. Áreas permitidas y vigencias

En relación con el tema, el proyecto toma como ejemplo varios países de la región, especialmente a los más pequeños.[33] A continuación, se ofrece un resumen de lo que ofrece el proyecto en relación con este tema.

El área permitida por la ley vigente para **exploración de minerales** mediante licencia no podrá exceder las 30,000 hectáreas mineras,[34] sin discriminar entre minerales metálicos y no metálicos. Lo mismo que en el proyecto, la licencia se otorga mediante resolución de autoridad competente, pudiendo concederse prórrogas hasta dos periodos de extensión de un año cada uno. De este modo, el área permitida para la exploración es tres veces más que la contemplada en el anteproyecto bajo examen (10,000) para minerales metálicos, resultando que para los minerales no metálicos el área establecida queda establecida en 3,000 hectáreas mineras, como máximo.

En cuanto **a las concesiones de explotación de minerales metálicos**, la vieja ley minera dominicana establece un área máxima de 20,000 hectáreas mineras, otorgándose por 75 años, plazo sujeto a una revisión del régimen impositivo cada 25 años. Este tope es casi tres veces más que lo que dispone el proyecto (6,000 Ha, plazo prorrogable bajo el cumplimiento de determinados requisitos).

En general, el proyecto introduce en el ámbito de la concesión minera para explotación cuatro elementos nuevos, a saber:

a. El solicitante de una concesión de explotación de minerales metálicos y no metálicos puede fijar cualquier plazo hasta los cuarenta años.
b. El área concesionada tendría el límite del área del depósito minero, el cual pudiera ser extensible por razones operativas e infraestructurales.
c. Incorpora los minerales no metálicos disponiendo que el área permitida máxima sería de 4,000 hectáreas mineras, siendo válidos los requisitos establecidos para los minerales metálicos.
d. Establece un área límite de 1,000 hectáreas para la explotación de canteras secas para agregados.

Finalidad de la operación	Área permitida Ha minera*	Duración (plazo)	Comentarios
Licencia de exploración minerales metálicos	10,000.0	**5 años,** pudiendo ser prorrogado para completar o adicionar los estudios y trabajos pertinentes. Si en el plazo otorgado (en el momento de la petición de prórroga) no se ha completado un programa de trabajo significativo y razonable, la licencia será cancelada.	No se contempla ampliaciòn área permitida. Toma de muestras sólo para fines analíticos. Concluido el período de exploración y registrada la concesión de explotación, el concesionario tendrá un plazo de hasta seis (6) años para finalizar la construcción e instalación de la infraestructura y del montaje necesarios para el inicio de las operaciones de explotación.
Liciencia de exploración minerales no metálicos (+ rocas ornamentales y aptas para manufacturar agregados)	3,000.0	**5 años,** pudiendo ser prorrogado para completar o adicionar los estudios y trabajos pertinentes. Si cumplido el plazo (o en el momento de la petición de prórroga) no se ha completado un programa de trabajo de manera significativa y razonable, la licencia será cancelada.	No se contempla ampliaciòn área permitida
Título de concesión o contrato par la explotación minerales metálicos	6,000.0	Por el término que solicite el proponente hasta cuarenta (40) años, contados a partir de la recepción de la notificación de inicio de actividades.	El área podrá ser mayor por razones atendibles. Tendrá el límite del área del depósito minero. Este podría ser extendido por requerimiento de las obras de explotación. Seis (6) meses antes del vencimiento del plazo vigente, el titular del derecho podrá solicitar que le sea prorrogada la concesión o contrato de Explotación hasta por un plazo de quince (15) años, bajo cumplimiento de ciertos requisitos.
Título de concesión para la explotación minerales no metálicos	4,000.0	Por el término que solicite el proponente hasta cuarenta (40) años, contados a partir de la recepción de la notificación de inicio de actividades.	El área podría ser extendida por requerimiento de la dimensión del proyecto. Estudio técnico económico independiente. Lo mismo que el anterior en cuanto al plazo de la prórrroga.
Explotación canteras secas para agregados	1,000.0	Aunque no lo establece claramente, se entiende que como los materiales para agregados son minerales no metálicos, lo inmediatamente anterior aplica para canteras secas para agregados.	Se podrá requerir una excepción al límite de área otorgada

Fuente: elaboración propia
*Una hectárea minera es un cuadrado en la superficie de 100 metros de lado

5.2.4. Derechos y obligaciones de los titulares de derechos

En relación con este tema, que no revela las mayores primicias, vale la pena resaltar el derecho de aprovechamiento de las aguas provenientes de la operación de las minas para la exploración, explotación y beneficio de recursos minerales, "garantizando su inocuidad y salubridad para estos últimos fines, sujeto a las disposiciones legales que sean aplicables", lo cual es un elemento presente en la mayoría de las legislaciones de la región. Además, las empresas mineras tienen preferencia para obtener autorización sobre las aguas fluviales para usos diferentes a los anteriores.[35]

En general, en términos relativos, a partir del artículo 76, la nueva iniciativa enriquece significativamente el tema de las obligaciones de los titulares de derechos mineros. Destaca el detalle de los informes semestrales y anuales de exploración, explotación y de plantas de beneficio, disposición que supera con mucho lo establecido en la ley vigente. Igualmente, en las obligaciones se incorpora el tema ambiental en los siguientes términos: *"…Cumplir con el Plan de Manejo y Adecuación Ambiental que incluya el Plan de Cierre conceptual[36] y las regulaciones ambientales, así como fondear el Plan de Cierre y post-cierre de conformidad con lo dispuesto en la presente Ley".*

En la vieja ley, dada la inexistencia de autoridad ambiental con parte de las numerosas atribuciones que hoy se le imputan a la existente,[37] la disposiciones relativas a la gestión ambiental minera evidencian un carácter marcadamente discrecional.[38]Dado el nuevo contexto institucional, el nuevo proyecto destaca el rol de la autoridad ambiental en tanto establece que las operaciones mineras tendrán lugar de conformidad con *"…los permisos y planes de manejo ambiental aprobados por el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales".*[39]

En el ámbito de los derechos y obligaciones cuenta el tema de la servidumbre y expropiación, uno de los aspectos de las leyes mineras más controversiales, sometido a todo tipo de análisis en la literatura especializada desde hace décadas.[40]

En líneas generales, toda concesión minera otorga el derecho para desarrollar las actividades de exploración, explotación y beneficio. De aquí que los titulares de esos derechos requieran la facilidad para utilizar el terreno superficial otorgado mediante el procedimiento catastral que aplique.

La constitución de servidumbres resume la vulnerabilidad del derecho privado en varios planos porque permite en terreno ajeno: instalaciones, construcciones, operaciones y demás actividades propias de la actividad minera autorizada, así como el tránsito de personas y medios de transporte, acueductos y tuberías de agua, líneas férreas, aeródromos, oleoductos, andariveles, rampas, cintas transportadoras y cualquier otro tipo de transporte y comunicación, e instalaciones, de servicio eléctrico (asunto tratado en detalle por la Ley General de Electricidad núm. 125-01).

El proyecto puntualiza suficientemente el tema y sus implicaciones legales e incluye elementos que no se encuentran presentes en el capítulo IV de la ley minera vigente. En este sentido, los aspectos más relevantes pueden ser resumidos de la siguiente forma (presentes de una y otra forma en las legislaciones de la región):

a. Solución amistosa sobre servidumbres o apropiaciones. Depósito en el registro público minero del contrato respectivo. En caso de desacuerdo, un juzgado de paz establecería una indemnización. En caso de no aceptar el propietario del terreno tal indemnización, el titular del derecho minero depositará su monto en la DGII.
b. Regulación del derecho de reivindicación de la propiedad.
c. Disposiciones sobre áreas libres en predios ya existentes concesionados o bajo el amparo de una licencia.
d. Posibilidad de declaración de utilidad pública los terrenos y áreas de que se trate (*expropiación*: cuando las partes no se pongan de acuerdo de ningún modo),[41] ya sea dentro o fuera del perímetro de una concesión, licencia para instalación y operación de Planta de Beneficio de Minerales, y derecho otorgado en virtud de un contrato especial, bajo el cumplimiento de las disposiciones del ordenamiento jurídico nacional.[42]

5.2.5. Régimen fiscal minero[43] y régimen de estabilidad tributaria

Siguiendo en términos generales las estructuras impositivas prevalecientes en el momento de su elaboración, la ley minera vigente contempla tres figuras recaudatorias, a saber:

a. La patente minera anual "que no es acreditable ni deducible" y se pagará por adelantado dos veces al año por hectárea minera, en escalas diferenciadas para exploración y explotación con valores en pesos dominicanos.
b. La regalía[44] o impuesto mínimo, 5% del precio de venta FOB, puerto dominicano, incluidas las plantas de beneficio.[45]
a. Impuesto sobre la Renta de un 40% sobre la explotación y beneficio de substancias minerales nacionales de la ganancia neta cada año. Se liquidará de manera independiente del impuesto sobre la renta personal de los dueños o accionistas de las empresas concesionarias.

De acuerdo con este esquema, no podrán hacerse deducciones por concepto de agotamiento de la mina, pero sí se podrán deducir depreciaciones anuales de acuerdo con una escala. Se deja a discreción del Ejecutivo decidir sobre la depreciación acelerada para apoyar inversiones de promoción del desarrollo minero-metalúrgico, lo mismo que la exención de impuesto sobre la renta sobre *los ingresos que perciban entidades extranjeras por concepto de intereses ganados en operaciones de créditos minero-metalúrgicos.* [46]

En este apartado, uno de los decisivos en las legislaciones mineras, el proyecto supera con mucho el régimen vigente descrito, tanto en detalles y precisiones de contenido como en profundidad y alcances.

Su propuesta integra como sus elementos principales:

- La Patente Minera (PM)
- La Regalía Minera (RM).
- El Impuesto Sobre la Renta (ISR).
- Las demás obligaciones impositivas generales conforme con el Código Tributario y demás normativas aplicables.
- La Contribución a Gobiernos Locales (CGL) y
- la Participación Mínima del Estado en la Renta Minera (PME).

Importante es subrayar que todas estas retribuciones y/o impuestos deberán consolidarse y contabilizarse de manera separada para cada concesión de explotación o planta de beneficio otorgada. De acuerdo con ello, se garantiza evitar que las ganancias de la explotación actual financien la exploración en otras concesiones y puedan así disminuir la renta gravable y la participación del Estado (concepto de *Ring Fence*).

En relación con ello, se deja claro que los beneficios como rentas, ingresos, flujos o cualquier otro activo de una concesión de explotación o planta de beneficio en particular, no podrán ser utilizados para solventar, financiar, realizar o cubrir gastos de exploración, u otros gastos de cualquier naturaleza que no sean los necesarios para realizar la operación de explotación o beneficio de que se trate. En otro orden, los beneficios derivados de un régimen fiscal especial relativo a cualquier otro sector o subsector de actividad económica no serán extensivos a la actividad minera, sea de explotación o de beneficio de minerales.

En cuanto a las **patentes mineras** el documento las aplica[47] a todas las fases de la actividad minera, consintiéndola como gasto deducible a los fines de determinar la renta neta imponible como base del cálculo del impuesto sobre la renta. Durante el período de explotación, los pagos por patentes serán reconocidos como gastos del período en que fuesen efectivamente realizados.

Para las actividades de exploración su precio se fija en dólares hasta las mil a más de tres mil hectáreas mineras, lo mismo que para las concesiones de explotación. En adición, todas las concesiones de explotación otorgadas, sin importar su extensión, pagarán un mínimo anual de doscientos dólares. Por su parte, las plantas de beneficio de minerales y los titulares de licencias de comercialización pagarán anualmente un monto de cinco mil dólares de los Estados Unidos de América (USD$5,000).

Por último, como elemento importante, el valor de las patentes será indexado por autoridad competente con las variaciones del Índice de Precio de Consumidor de los Estados Unidos de América respecto de los valores establecidos en dólares en el proyecto. Estas disposiciones traducen no solo una actualización de los valores consignados en la vieja ley minera, sino también un enriquecimiento del mecanismo recaudatorio.

Se instituye **el régimen de regalías o de contraprestaciones** que, a diferencia de lo establecido en la ley vigente, se calculará según un porcentaje del valor comercial del mineral extraído o beneficiado y sus subproductos, o del concentrado o su equivalente pagadero en dinero o en especie. Se dispone que el monto de las regalías sea un gasto deducible para efectos de determinar la renta neta imponible del período fiscal que sea la base para el cálculo del ISR, siendo esta base el valor de venta del mineral extraído en el territorio nacional y comercializado en el mercado interno o internacional.

Las regalías se aplicarán a la explotación de los minerales, generándose en el mismo momento de la extracción de productos sujetos a su pago, y se liquida al momento de la venta de los productos correspondientes, en el curso de una explotación minera. Si un inventario excediera los 60 días luego del momento de concluida su preparación para la venta, se considerará vendido luego del primer día de transcurrido dicho plazo.

Respecto a las actividades de prospección y exploración, las regalías se aplicarán de manera excepcional, acogiéndose a los beneficios de la estabilidad tributaria que se tratará más adelante. En relación con ella, los beneficiarios de derechos mineros que se acojan válidamente al Régimen de Estabilidad Tributaria establecido en el proyecto no serán objeto de los incrementos que se puedan producir sobre la regalía. Por lo demás, las regalías mineras no aplican para actividades de procesamiento y refinación de minerales metálicos o no, cuando estas actividades no conlleven la extracción del subsuelo de productos sujetos al pago de regalía.

Cuando no se trate de metales preciosos, en cuyo caso se utilizaría como referente el precio internacional, se deducirán del valor de venta los cargos por procesamiento, refinación, tratamiento, descuentos y penalidades impuestas, si existiesen, en la comercialización, siempre que estén explícitamente reflejados en la factura y cuando no excedan en conjunto el 5% del valor de venta.

Para los recursos minerales no metálicos y exclusivamente cuando se trate de empresas integradas o relacionadas que transformen productos o recursos minerales por ellas extraídos, la regalía se calculará sobre el valor del costo del material extraído, cuando este forme parte del proceso de producción.

Como en otras muchas legislaciones, se establecen las alícuotas[48] de las regalías, discriminando entre minerales metálicos preciosos (oro, plata y platinoides), radioactivos, declarados estratégicos y tierras raras, minerales metálicos no preciosos, piedras preciosas y semipreciosas, minerales no metálicos y agregados y rocas ornamentales, estableciéndose los procedimientos de pagos correspondientes. En relación con estas disposiciones, la regulación del pago de regalía expresa un cambio fundamental vs. la ley actual. Esta consideraba la regalía como un crédito del ISR; en otras palabras, la regalía ahora efectivamente garantiza unos ingresos tempranos y certeros para el Estado.

Importante es enfatizar que la autoridad competente podrá fiscalizar las facturas emitidas, pudiendo requerir del beneficiario de derechos mineros las informaciones pertinentes. Igualmente, podrá contactar al comprador y construir precios de referencia utilizando distintas metodologías y fuentes de información.[49]

En cuanto al ISR se asume como la tasa establecida por el Código Tributario, puntualizando que los mineros artesanales podrán acogerse al Régimen Simplificado de Tributación Único. Se considera este impuesto como elemento de la renta estatal minera para los fines de lugar.

El proyecto contiene importantes disposiciones sobre costos y gastos deducibles, amortización de los costos de exploración de una concesión vigente, amortización de gastos de desarrollo atribuibles al área de concesión exclusivamente y retención en la fuente para pagos a no residentes, entre otros aspectos.

Un elemento importante **es la inclusión de la contribución a gobiernos locales (CGL)** de parte de las empresas mineras. Este fue un punto de muchas controversias por no solo estar establecida esta contribución en la Ley núm. 64-00 sobre Medio Ambiente y Recursos Naturales, sino por el interés de algunos de sectores de mantener la ambigüedad e imprecisión que es evidente en ese importante dispositivo legal.

El proyecto transfiere al Estado como parte de su Participación Mínima en la Renta Minera (PME) la referida contribución, de acuerdo con lo dispuesto en el párrafo II del artículo 117 de la Ley No. 64-00. Esta contribución no constituye un gasto deducible para efectos de cálculo de la base imponible para el cobro del Impuesto sobre la Renta y se calculará sobre la base de los beneficios netos[50].

En relación con ello puntualiza algunos aspectos importantes. Primero, para los recursos minerales no metálicos y empresas integradas que transformen productos o recursos minerales por ellos extraídos, la base del cálculo para el pago será el costo del material extraído multiplicado por el margen neto de la empresa, siempre que el material extraído forme parte del proceso de producción.

Segundo, cuando el mineral no metálico sea transferido a un tercero, la base del cálculo para el pago de esta contribución será el monto de los beneficios netos generados exclusivamente por esta actividad.

Y tercero, si el título minero ocupara dos o más municipios, el pago de la contribución se destinará, de manera proporcional a cada municipio, tomando en cuenta el porcentaje de las hectáreas del título minero que corresponda y las infraestructuras propias de las operaciones mineras. Estas disposiciones enriquecen significativamente un asunto importante que en la Ley núm. 64-00 es, ciertamente, solo un enunciado general impreciso.

Una importante novedad del proyecto es **la Participación Mínima del Estado (PME) en la renta minera global** como una forma de hacer inadmisible un Estado perdedor en los procesos nacionales de aprovechamiento de los recursos minerales finitos.[51]

Los beneficios que generen la minería metálica y todos los recursos minerales sujetos a contratos especiales deberán garantizar y pagar al Estado un mínimo del cuarenta por ciento (40%) de los beneficios atribuibles durante toda la vida de la mina u operación del proyecto en cuestión (de la Renta Minera Total-RMT). Quedan exenta de esta disposición las operaciones de la minería no metálica y artesanal y de pequeña escala. Los recursos para garantizar dicha PME no constituyen un gasto fiscalmente deducible para efectos de determinar la base imponible del Impuesto sobre la Renta.

Esta participación mínima garantizada está constituida por pagos históricos de regalía y patentes, ISR, 5% que se paga al o los municipios mineros y cualesquiera otros que intervengan para garantizar la PME. Su liquidación tendrá lugar anualmente de manera provisional respecto a los resultados históricos del proyecto. Se establecen detalladamente los procedimientos de la liquidación de estos pagos, resultando que la liquidación final y definitiva se realizará al momento del agotamiento del depósito o cuando opere el abandono o suspensión definitiva del uso de las infraestructuras y otros activos.

Relacionado con el régimen fiscal y compensatorio, el proyecto introduce el Régimen de Estabilidad Tributaria.[52] Este sistema[53] consiste en el cumplimiento solo del régimen tributario vigente al momento del otorgamiento de la concesión o planta de beneficio por un plazo de veinte años, contados a partir del ejercicio fiscal en el que inicie la operación de explotación o la operación de la Planta de Beneficio. Para validar la pertinencia del beneficio (factibilidad de la inversión) de la estabilidad tributaria, la autoridad competente examinará toda la documentación pertinente, así como el programa de inversiones previsto, disponiéndose que su incumplimiento es causa de anulación de las facilidades previstas.

Una de las disposiciones más loables del proyecto es la disposición sobre la garantía del destino reproductivo de la renta minera estatal: **"Sembrar Minería"**.[54] En concreto, el proyecto ordena la creación mediante ley del Sistema Nacional de Distribución de la Renta Estatal Minera. Su función principal es la de gestionar dicha renta o una porción de ella para financiar objetivos del desarrollo sostenible, tales como: propiciar mecanismos de inversión de dicha renta e inversión en los ejes estratégicos del desarrollo con énfasis en el enfoque territorial, la competitividad dinámica del aparato productivo y la inserción de calidad a la economía global. Es una decisión de política fundamental ya que se trata del primer intento de construcción de uno de los pilares institucionales más importantes de la gobernanza eficiente de los beneficios procedentes de los recursos naturales no renovables, asunto que se abordará en este mismo documento.

5.2.6. Responsabilidad ambiental y consultas en el proyecto

La ley minera actual dispone que los residuos mineros[55], incluidos los resultantes del beneficio, deben ser depositados en el área de concesión, mientras que las descargas a la atmósfera y a las fuentes fluviales deben estar exentas de contaminantes perjudiciales para la salud animal y vegetal (no se menciona la salud humana).

Como se ha indicado más arriba, los concesionarios tienen derecho a usar las aguas que fluyen dentro de sus concesiones, con la obligación de restituirlas a sus cauces naturales purificadas y libres de sustancias nocivas para el ambiente. Igualmente, podrían hacer uso de las aguas que discurren en predios privados, previo acuerdo con el propietario o luego de iniciados los trámites de expropiación, excepto cuando ello perjudique el abastecimiento de agua potable de la zona en cuestión.

También se le concede el derecho de utilizar cualquier tipo de fuente de agua que descubrieren durante sus operaciones (incluidas las que son producto del desagüe de las minas). Igualmente, podría desviar los cursos naturales de las fuentes fluviales, siempre que no haya oposición formal por parte de los demás concesionarios de la zona, sin mención de los derechos de las comunidades circundantes.

Si se comprobare la contaminación del aire o las aguas de una región, la autoridad competente dispondría la paralización de la operación causante hasta suprimir fehacientemente las causas de esta, estando obligado el concesionario a proceder con las indemnizaciones correspondientes.

Al margen de estas disposiciones, de marcado carácter discrecional, están ausentes o no se insinúan temas centrales relacionados con la protección del ambiente, entre ellos los estudios y auditorías ambientales. Por lo demás, se aborda el tema de las aguas como una facilidad más de las empresas,

con restricciones marcadamente formales, lo cual es extensivo a la acumulación y descarga de desechos, la conservación de la flora y fauna y, en general, a la protección de los ecosistemas.

Un tema tan crucial como **el cierre y post cierre** de las operaciones mineras no se toma en cuenta en absoluto, sin bien debe tomarse en consideración que la normativa fue redactada en tiempos de pleno auge de la minería salvaje.[56]

Durante años, y especialmente en el caso de la mina de Pueblo Viejo, provincia Sánchez Ramírez, y la de la explotación de bauxita en Pedernales, las mencionadas disposiciones en materia ambiental de la Ley Minera núm. 146-71, por lo demás limitadas y parciales, fueron aviesamente ignoradas.

El resultado final es una herencia de inaceptables pasivos ambientales cuyas peligrosas secuelas perduran hasta la fecha. Durante décadas, la venalidad, indiferencia e incompetencia de las autoridades se combinaron con la mayor irresponsabilidad y falta de compromiso ambiental de las empresas mineras. Por tanto, puede considerarse el mandato de la ley vigente, relativo al cumplimiento de las disposiciones y leyes ambientales, como un conjunto de requisitos formales que nunca derivaron en un control efectivo y transparente de los impactos ambientales de la actividad minera en el país.

Por su parte, el proyecto ordena a los titulares de derechos mineros cumplir con el ordenamiento jurídico ambiental vigente, es decir, la Ley sobre Medio Ambiente y Recursos Naturales núm. 64-00, así como con todas las demás normas y procedimientos conexos.

Consecuentemente, al margen de las actividades propias del órgano rector relativas a la gestión de derechos mineros, realización de inspecciones, auditorias de procesos y plantas industriales, así como fiscalización del cumplimiento de las disposiciones de los contratos y de la normatividad minera, programas de remediación ambiental, planes de cierre y post cierre, y estándares y buenas prácticas mineras a escala internacional, la mayor responsabilidad en la materia corresponde ahora al Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Mimarena). [57]

En este sentido, el anteproyecto dispone un mecanismo de coordinación interministerial para todos los temas antes mencionados en materia de fiscalización, supervisión y monitoreo minero, a fin de asegurar el cumplimiento de la normativa ambiental y las obligaciones contractuales asumidas por las empresas.

La contribución más importante en materia ambiental es la incorporación del **plan de cierre de mina**,[58] un elemento fundamental en la materia que debe ser autorizado por la autoridad ambiental y que incluye las acciones de remediación pertinentes. En este sentido, las disposiciones más relevantes al respecto son las que siguen a continuación:

a. Que sea uno de los requisitos para la obtención de la autorización ambiental solicitada por el órgano rector minero.
b. Que esta autorización incluya el requerimiento de la actualización de dicho plan cada tres años.
c. Que el plan sea respaldado por una garantía de los fondos de remediación y cierre, de modo que los titulares de derechos mineros "incluyan en su plan anual de trabajo y de inversiones las provisiones y gastos necesarios para capitalizar una cuenta que se utilizará para cubrir la realización de todas las acciones necesarias para la remediación ambiental de las áreas afectadas durante la operación y garantizar los trabajos de cierre, post cierre y abandono parcial o total de operaciones".
d. Que las provisiones y gastos implicados en el plan de cierre constituirán desembolsos obligatorios, los cuales deberán ser depositados en una cuenta de fondos en custodia.
e. Que los costos de remediación y de cierre sean revisados cada cinco (5) años, como requisito previo para la renovación de la licencia medioambiental.
f. Que las empresas podrán utilizar una proporción de los fondos, previa autorización de autoridades competentes, en programas de rehabilitación durante la vida del proyecto (gasto deducible para fines de determinación de la Renta Neta Imponible).
g. Que la rehabilitación durante la vida útil de la mina no exime a los titulares de derechos mineros de su responsabilidad durante las etapas del cierre y post cierre.
h. Que a más tardar dos (2) años antes de que se realice el cierre o abandono total de operaciones, los beneficiarios de concesiones de explotación o licencias de operación de plantas de beneficio deben haber depositado el monto total necesario para garantizar el cierre, post-cierre y abandono parcial o total de operaciones, así como para los fines de remediación ambiental de las áreas afectadas por su operación.
i. Que los intereses devengados por las cuentas de custodia creadas para los fines mencionados serán propiedad del concesionario de que se trate, estando estos sujetos al pago del Impuesto sobre la Renta.[59]

En resumen, el proyecto reitera la prohibición de la actividad minera en áreas protegidas (con la posibilidad de incursionar en ellas, como se ha indicado antes), introduce la obligación de los planes de cierre y post cierre; la coordinación interministerial; la preservación de áreas naturales y la reparación (remediación) de áreas degradadas o afectadas por la actividad.

La medida de política no hace referencia alguna a la **consulta previa**, que de hecho es una demanda de las comunidades y otros grupos de interés que se oponen al desarrollo de la minería en zonas concretas de interés para la preservación de la integridad de la biodiversidad y sus recursos.

Como en otros países, la formalización de tales consultas podría justificarse desde la perspectiva del Convenio núm. 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).[60] Si bien este documento

se refiere a las comunidades indígenas, es posible adoptar una norma conexa en base a él, ya sea porque el país lo reconoce o porque es signatario del documento.[61]

Hasta el momento, solo Perú adoptó una ley de consulta previa, mientras que Colombia definió un protocolo para su realización. En algunos países las empresas mineras, especialmente las que tienen entre manos grandes proyectos metálicos, realizan voluntariamente las consultas previas a las comunidades y otros grupos de interés, antes de recibir la autorización ambiental para el inicio de sus operaciones.

El MEMRD trabajó en un documento sobre *licencia social para operar o protocolo minero para operar,*[62] socializado en gran parte de sus contenidos en los distritos mineros (mediante el mecanismo educativo allí instituido llamado *Aula del Saber Energético-Minero)*.

Sin embargo, la línea gubernamental sigue la conducta exhibida por algunos gobiernos de la región: desentenderse del asunto y dejarlo a consideración de las empresas y las comunidades, postura que en muchos casos tiene como resultado exacerbar los conflictos locales, los cuales en algunas ocasiones tienen el potencial de convertirse en movimientos nacionales, dada la realidad de las redes sociales (como fue el caso de Loma Miranda y en menor medida de la concesión de Romero en la provincia de San Juan de la Maguana).

En República Dominicana puede advertirse un cierto desentendimiento gubernamental del tema de la consulta nacional o comunitaria. Más bien, en el plano estatal, los esfuerzos se concentran en la exigencia del cumplimiento de los requisitos ambientales de parte interesada, así como en la autorización formal subsecuente de autoridad competente con base en los instrumentos ambientales disponibles: estudios de impacto ambiental (EIA) más el documento de impacto ambiental; evaluación ambiental estratégica de las políticas públicas, actividades y proyectos sectoriales, y evaluación del impacto ambiental que está integrado *por el conjunto de procedimientos, estudios y Sistemas técnicos que permiten estimar los efectos que la ejecución de una determinada obra, actividad o proyecto puedan causar sobre el medio ambiente, y como resultado de los EIA, las licencias ambientales*.[63]

Los conflictos con las comunidades siguen presentes y se exacerban con toda razón cuando ocurren accidentes fatales asociados a la minería. La recomendación es que se formalicen o se institucionalicen los canales de comunicación con las poblaciones afectadas, de modo que puedan expresarse e influir en las decisiones finales. La afectividad de tales canales de comunicación, en gran medida, estaría en función, entre otros factores, de la robustez y continuidad de los vínculos de las comunidades o poblaciones afectadas con organismos de la sociedad civil y otros grupos de interés relevantes.

No solo se trata de decidir sobre la aprobación o no de un proyecto minero, sino de cómo esa decisión impacta para bien o para mal el modelo de desarrollo local y regional, las expectativas sobre ingresos, empleos, beneficios marginales, ambiente y biodiversidad. **Conocer en detalle estos aspectos de la actividad minera resume el derecho a la consulta y al consentimiento previo, libre e informado. Es un derecho que emana de la dimensión ciudadana nacional, que no solamente local.**[64]

Las estrategias de las empresas mineras para viabilizar actos de desposesión, el inicio de operaciones con solo el otorgamiento de la concesión de explotación y la posterior autorización ambiental, la explotación y el beneficio de minerales sin el conocimiento pleno por parte de las comunidades y la nación de los límites impuestos en los contratos o en los demás derechos, y a la exposición de las comunidades a riesgos ambientales y de salud por imposición unilateral de los proyectos bajo la sola promesa de cumplir con requisitos formales de ley, puede producir y de hecho produce fuertes consecuencias sociales, políticas y ambientales, indeseables tanto para la comunidades como para los gobiernos.

VI. ANTEPROYECTO DE LEY DE LA GESTIÓN NACIONAL DE LA RENTA ESTATAL MINERA

6.1. Antecedentes

Con el anteproyecto de Ley del Sistema Nacional de Gestión de la Renta Estatal Minera (SINAGEREM), en lo adelante "Sistema", el MEMRD siguió, en términos generales, el mismo itinerario metodológico observado en la elaboración del anteproyecto de Ley de la Minería Nacional.

En general, en varios países de América Latina están vigentes leyes relativas al destino de las renta petrolera y minera. Los mejores referentes regionales tomados en cuenta por el ministerio fueron Colombia, con su Ley del Sistema General de Regalías (modificada en 2012) más sus Reglamentos e instructivos de funcionamiento,[65] y el de Perú con sus leyes de Canon (minero, gasífero y petrolero) y regalía. Igualmente, se extrajeron las mejores lecciones de los sistemas prevalecientes en otros países de la región, tales como Bolivia, Brasil, Ecuador, Honduras, Venezuela y México. En relación con todos ellos se consideró la viabilidad jurídica, económica e institucional de algunas formas de organización de los sistemas de distribución de la renta minera y petrolera evaluados, así como determinados instrumentos y mecanismos de carácter operativo, tributario y económico.

La primera versión del anteproyecto estuvo preparada en 2019, luego de experimentar enmiendas y correcciones sugeridas por varios ministerios, entre ellos, de manera destacada, por el Ministerio de Hacienda, por contener el anteproyecto un componente fiscal relevante.

6.2. Filosofía subyacente

La idea del *SINAGEREEM* surge en la etapa temprana de redacción del anteproyecto de Ley de la Minería Nacional, momento en que se decide su formulación. La idea cobra fuerza no solo por la importancia que adquieren estos recursos en un número significativo de economías de la región o

por la creciente demanda de algunos de ellos por las nuevas tecnologías, sino por el entendimiento de que era un elemento de la sostenibilidad económica, social y ecológica de la minería.

La convicción que dominó fue de la inaceptabilidad de la sostenibilidad ecológica mermando el interés por los aspectos sociales y económicos, al punto de excluir a los seres humanos o aumentar la pobreza. De ello se deduce uno de los elementos preponderantes de la sostenibilidad de la industria minera (y de las industrias extractivas en general), sin dejar de reconocer el compromiso de preservación del capital natural crítico: *la sustitución de los recursos minerales por capital manufacturado de igual valor, sin perder de vista la complejidad de asignar un valor a los activos ecológicos.*[66]

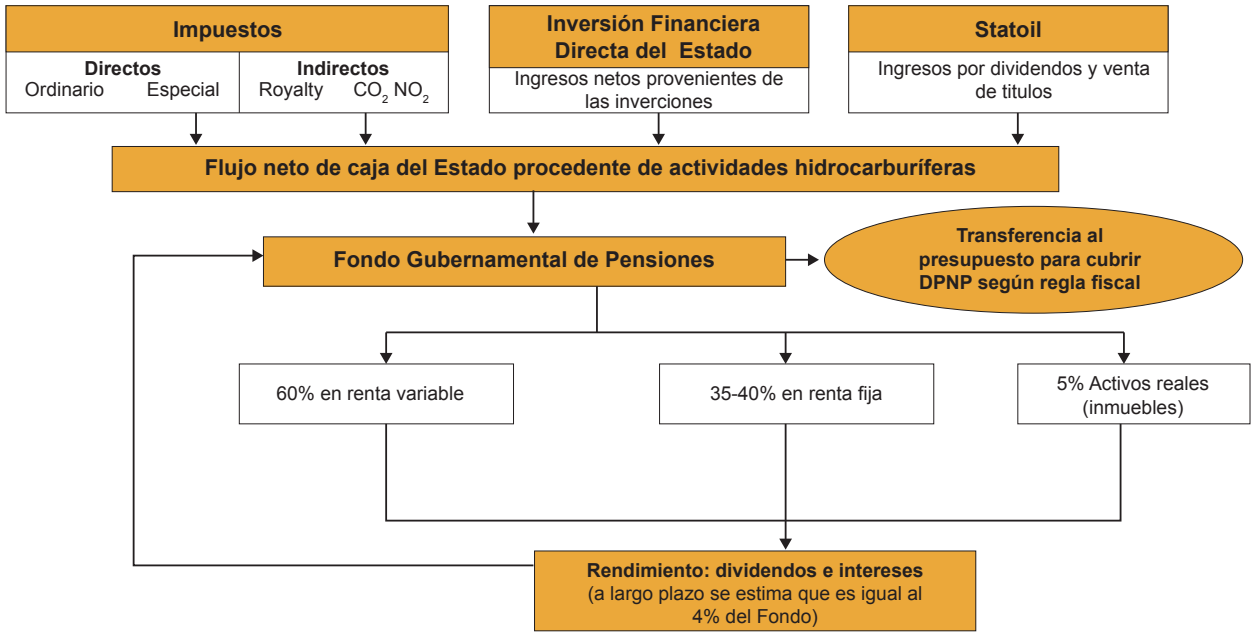
Esta perspectiva toma en cuenta algunas características clave de la explotación de los recursos mineros en comparación con las demás industrias tradicionales y nuevas.

Primero, tanto las reservas como los ingresos fiscales resultantes están en función del carácter finito de estas riquezas naturales, es decir, en clara dependencia de su inevitable agotamiento físico. Segundo, la impresionante dinámica actual de la economía mundial puede desvalorizar estos recursos antes de que ocurra la extenuación de las reservas (nuevas alternativas tecnológicas cuyo acceso es todavía limitado por los costos actuales de su producción a escala).[67]

Tercero, en términos de los costos de oportunidad de su explotación, habría que considerar una serie de factores actuantes, tales como las cuantiosas inversiones y los largos periodos de recuperación implicados en las explotaciones de los minerales, particularmente cuando se trata de minería metálica; los considerables ingresos fiscales que generan y sus impactos en la estabilidad económica y programas de desarrollo de los gobiernos; nivel potencial de producción sujeto a los resultados de las prospecciones geológico-mineras, y el costo de los insumos, los cambios tecnológicos y la variable política, entre otros factores.[68]

Cualquiera que sea la reflexión que se haga al respecto, la renta estatal minera debería alimentar la inversión pública productiva, como uno de sus destinos indispensables.[69] Cómo ahorrar esta renta minera (y petrolera) y cuáles serían las cuantías y ritmos de ese ahorro, así como en cuáles activos invertir esos fondos, es una cuestión de política tan crucial como inevitable que ha tenido una solución exitosa en países desarrollados (ver esquema de funcionalidad del modelo noruego).

Figura 1. Funcionamiento del sistema fiscal noruego relacionado con los hidrocarburos

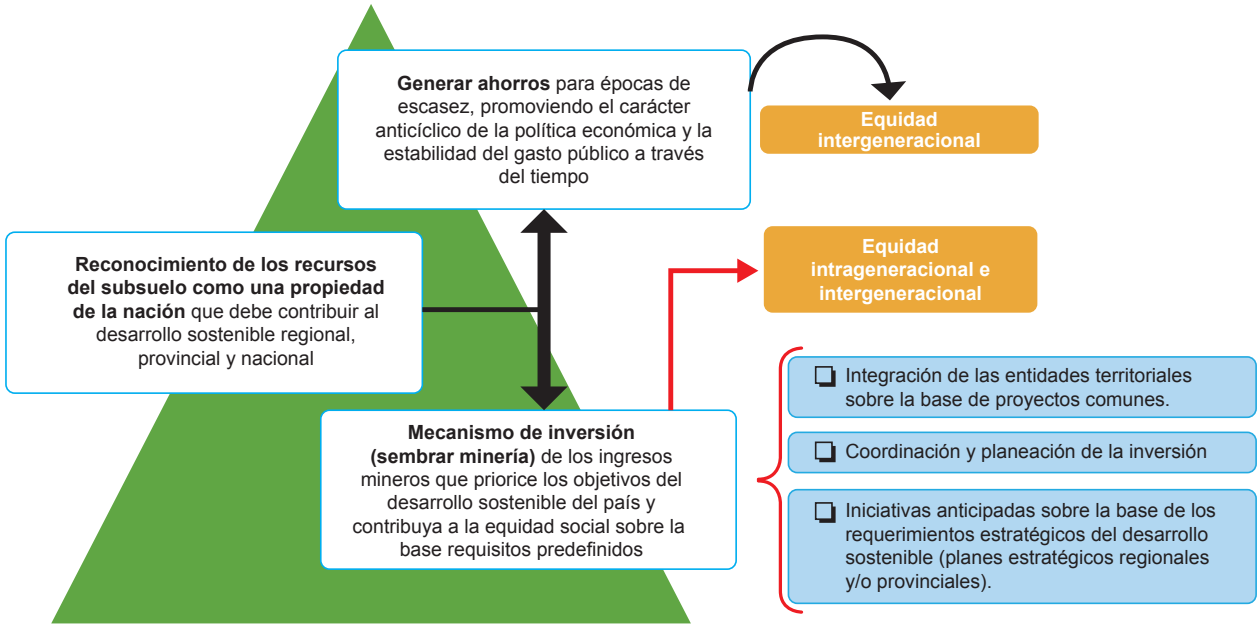


El objetivo primordial primigenio del SINAGEREM fue precisamente convertir una fracción importante de la renta estatal minera en ahorro e inversión pública de mediano y largo plazo, tomando en cuenta los ejemplos exitosos en Australia, Canadá y Noruega, para mencionar solo las naciones más destacadas.[70]

El esquema ideal no existe como alternativa práctica, por lo que el proyecto transita la vía de lo posible en un país donde el sistema clientelar prevaleciente fomenta la corrupción administrativa y el despilfarro de recursos. Comoquiera, el SINAGEREM es una estrategia eficaz de inversión pública. Su implementación eficiente, transparente, inclusiva y exitosa va a depender de la determinación política con visión estratégica, la voluntad sostenida de perfeccionamiento del Sistema, las competencias técnicas y económicas, la garantía de participación efectiva de la sociedad civil y grupos de interés clave, la correcta elección de los mejores mecanismos institucionales y de la cartera de inversiones.

Es la única vía, en el caso de las industrias extractivas, de convertir el capital natural en acumulación de capacidades humanas, tecnológicas y de infraestructura. Sin duda, el SINAGEREEM constituye la iniciativa de política más importante como primer pilar de la infraestructura de la gobernanza de los recursos naturales no renovables del período democrático.

Importancia de la iniciativa



6.3. Justificación del SINAGEREEM por el lado de los ingresos

Como lo que parece habitual es que los ingresos mineros se utilicen para financiar gastos corrientes, paliar déficits presupuestarios y financiar las políticas anti cíclicas -ahora también para solventar los efectos económicos y sociales de la pandemia-, la posibilidad de su especialización en una institucionalidad nacional tuvo y tendrá oposiciones importantes en determinadas instancias del Estado.[71]

No obstante, en línea con el mandato del proyecto de Ley de la Minería Nacional, el mencionado carácter no renovable o finito de los recursos minerales más las consecuencias ambientales que derivan de su aprovechamiento, justifican un tratamiento distinto a cualquier otro tipo de ingreso.[72]

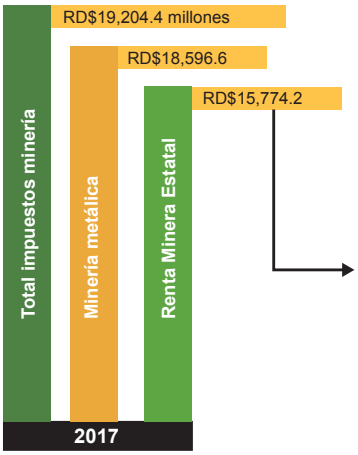
Los únicos ingresos seguros e inmediatos para el Estado desde el primer día de la explotación son los correspondientes a patentes (de cuantía relativa poco significativa), y las regalías. Pero sumados estos ingresos a otros, como son el ISR, la contribución de los gobiernos locales y cualquier otro pago para completar el mínimo que corresponde al Estado de la renta minera global, resultaría sin duda un monto significativo.

Tomando en cuenta solo una parte de estos recursos, la cantidad disponible para estos fines **estaría entre los 15 mil y 18 mil millones de pesos dominicanos**, sin incluir otros impuestos y tasas que

pagan al Estado las empresas mineras, como son el ITBIS, los impuestos selectivos al consumo, los aranceles y las retenciones en la fuente de pagos de dividendos o servicios.

Fuentes de recursos del Sistema

Ingresos aproximados para el Sistema 2017



I. TOTAL RENTA MINERA	MONTOS (millones de RD$)
1. Patentes	168.8
2. Regalías/RNF	2,158.7
3. ISR/PUN	13,446.7
Total	**15,774.2**
II. INGRESOS PARA EL SISTEMA	**MONTOS (millones de RD$)**
1. Patentes	168.8
2. Regalías/RNF	1,079.4
3. ISR/PUN	6,723.4
Total	**7,971.6**
III. OTROS INGRESOS	**MONTOS (millones de RD$)**
1. 5% PVDC (CEAM)	712.0
2. Contribución Ley 64-00	210.7
Total	**922.7**
Total General (II + III)	**8,894.3**

Obviamente, las cuantías de los ingresos a captar estarán siempre en función de los precios internacionales de los principales minerales que produce el país, como son oro, cobre, plata, hierro y níquel; así como, de los precios de los más importantes minerales no metálicos actualmente en explotación.

6.4. Ámbito y objetivos cardinales[73]

El Sistema tiene como objeto principal regular el régimen fiscal concerniente a los recursos naturales no renovables en el ámbito energético-minero. De aquí que se entienda que los recursos del Sistema abarcan los minerales en sentido general, metálicos y no metálicos, y los minerales energéticos, como el carbón, el petróleo, el gas natural y el uranio. Consecuentemente, estamos en presencia de un anteproyecto de ley con alcance para toda la industria extractiva nacional.

Lo mismo que la versión anterior, el anteproyecto busca impulsar, atendiendo a las prioridades de la agenda nacional, el desarrollo económico y social sostenible, la competitividad, la innovación y la investigación aplicada en los órdenes nacional, regional, provincial y municipal de la República Dominicana.

En este contexto, resultan cruciales los objetivos concretos del Sistema, como el apoyo a las estrategias estatales para cumplir con los objetivos del desarrollo, el financiamiento de obras de

infraestructuras clave, apoyo al fortalecimiento del capital humano, integración territorial, investigación aplica en el ámbito de las industrias extractivas, soporte a la investigación geológica-minera y aseguramiento de la transparencia de las capacidades del Sistema y del uso eficiente de la renta estatal minera para los fines establecidos.

6.5. Institucionalidad sin costo adicional alguno

Una de las ventajas de la iniciativa es que no implica erogación de recursos presupuestarios adicionales para su administración y operatividad. En efecto, la administración del Sistema estaría regida por tres ministerios vinculados de una u otra forma al tema, a saber: el Ministerio de Energía y Minas, el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo. Además, como instancia decisoria y operativa de esos ministerios, se crea el **Comité Técnico de Gestión de la Renta Estatal Energético-Minera (CT-GEREEM).** Como instancia autónoma para la administración de los recursos se constituyó el *Fideicomiso de las Industrias Extractivas para el Desarrollo (FIDEX).*[74]

Todas las tareas relativas a definir y aprobar políticas, estrategias, planes, directrices generales, procesos, lineamientos, metodologías y criterios para la consecución eficiente y transparente de los fines Sistema, corresponden al CT-GEREEM. También está dentro de su ámbito de competencias suscribir acuerdos y certificar las iniciativas susceptibles de recibir apoyo financiero, entre otras. Estará presidido por el ministro de Energía y Minas, siendo el Ministerio de Hacienda su tesorero y el MEPyD su secretario. El ejercicio de las funciones en el Comité Técnico tendrá un carácter honorífico.

Las funciones de los **ministerios** en el Sistema fueron fijadas de acuerdo con sus competencias de ley. Al MEMRD corresponde la vigilancia del comportamiento económico y financiero de las empresas mineras, así como la elaboración del presupuesto anual del Sistema junto al Ministerio de Hacienda. Las funciones del Ministerio de Hacienda son más bien de acompañamiento del MEMRD en los ámbitos de fiscalización y presupuestario.

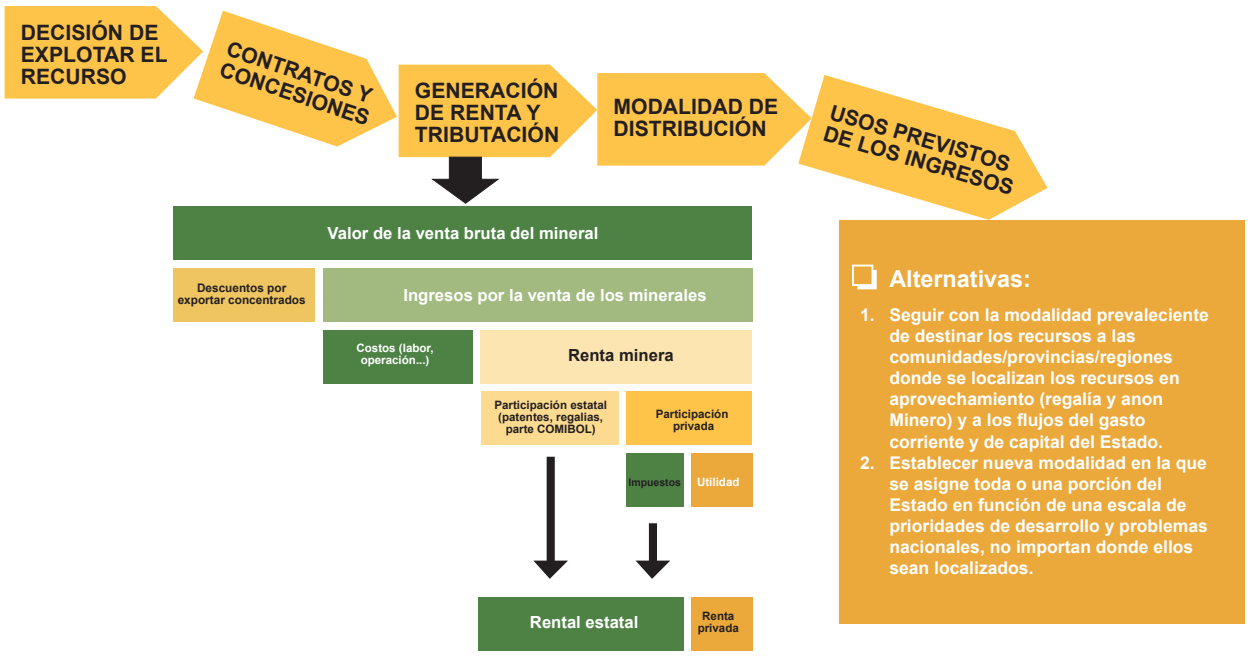
Al margen de ello, Hacienda, como órgano rector del sistema tributario nacional, tiene la responsabilidad de remitir al fideicomiso las proporciones de ley de la renta estatal minero-energética. Finalmente, el MEPyD vincula al SINAGEREEM con el Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública, debiendo presentar al CT-GEREEM los planes y proyectos de mayor prioridad nacional y territorial, con la encomienda *a posteriori* de presentar un análisis de sus resultados e impactos.

6.6. Distribución de los beneficios minero-energéticos

Como figura central para la administración, inversión, operación y fuente de pago de los beneficios minero-energéticos asignados al Sistema, el anteproyecto instituye el *Fideicomiso de las Industrias Extractivas para el Desarrollo (FIDEX)*, como unidad financiera independiente que tiene la misión de administrar de manera eficiente y transparente el patrimonio fideicomitido, con la inclusión de cualesquiera otros recursos o activos estatales relacionados con las industrias extractivas.

Como cabe suponer, el fideicomitente es el Estado Dominicano, representado conjuntamente por dos de sus órganos de gobierno de Estado: el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Energía y Minas, a través de sus ministros. En funciones de fideicomisario fungirá el CT-GEREEM. La entidad fiduciaria será el Banco de Reservas por ser el Estado su único accionista. El contrato constitutivo del FIDEX deberá ser refrendado por el Congreso Nacional.[75]

Las alternativas



Elementos relevantes del FIDEX son:

a. Exclusividad en la administración de los beneficios minero-energéticos.
b. Apertura de cuentas para cada uno de los fondos instituidos. Los créditos a esas cuentas se harán según las reglas de distribución de los recursos entre los dos fondos de inversión y de estabilidad.

c. Exoneración impositiva.
d. Ejecutorias estarán sujetas a auditorías externas de parte de una entidad especializada acreditada.

Los recursos del Sistema que habrán de alimentar las cuentas del fideicomiso serán determinados como sigue:

- 50% de todos los gravámenes y regalías, además de los pagos que se establezcan para garantizar la participación mínima del Estado en la renta minera-energética global.
- 100% de lo recaudado por patentes; contribución del 5% a los gobiernos locales o su equivalente en contratos especiales; los recursos líquidos que ingresen al patrimonio fideicomitido, cualquiera que sea su origen lícito; los dividendos del Estado en el ámbito de las industrias extractivas, las donaciones, transferencias y donativos, y los aportes del fideicomitente.

Estos recursos deben traducirse en iniciativas y proyectos visibles e impactantes desde la perspectiva del desarrollo nacional y de las regiones, provincias y municipios donde tengan lugar operaciones extractivas. Los planes, proyectos y otras acciones deberán ser sometidas por el MEPyD al CT-GEREEM, en su calidad de órgano rector del Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública. Segundo, el CT-GEREEM definirá políticas y procedimientos de asignación siguiendo de manera estricta criterios como impactos sistémicos de las iniciativas, apoyo a la promoción del conocimiento y excelencia académica, y vinculación con la Estrategia Nacional de Desarrollo.

El CT-GEREEM aprobará los lineamientos y procedimientos detallados de licitación y contratación de los proyectos o iniciativas de inversión, sometidos por la fiduciaria.

De acuerdo con la última versión del anteproyecto, la renta minero-energética se canalizará a tres fondos, cada uno con su cuenta separada en la Fiduciaria, a saber:

a. Fondo Energético-Minero para el Desarrollo Territorial (FEMDET) cuyo propósito es impulsar mediante fondos no reembolsables el desarrollo de la economía territorial (Regiones Únicas de Planificación-RUP- y municipios localizados en el área de influencia de los proyectos mineros) para contribuir a su diversificación, sostenibilidad, productividad y eficiencia.

Los proyectos o iniciativas de desarrollo regionales derivarán de los planes para el desarrollo económico regional, mientras que los municipales de los de desarrollo municipal y de distritos municipales.

En el nivel regional, el FEMDET se capitalizará con el 50% de ingresos por impuestos, regalías y otros ingresos provenientes de las actividades extractivas; el 100% de las donaciones y el 100%

del rendimiento de las inversiones con recursos del fondo. En el nivel municipal, por el 100% de la contribución a los gobiernos locales; 4% de los recursos por concepto de pago de Regalías o de Retorno Neto de Fundición (RNF) y donaciones y rendimientos de inversiones.

La sumatoria de esos recursos serán distribuidos a nivel regional atendiendo a dos criterios: (1) 50% de acuerdo con la participación de la población regional en la población total, y (2) 50% mediante distribución igualitaria entre las RUP, independientemente de su población total o extensión territorial. En cuanto al nivel municipal, prevalecerán también dos criterios de asignación: territorios con alta influencia de proyectos mineros-energéticos (60%), y territorios de influencia indirecta de tales proyectos (40%), previa recomendación del MEPyD y aprobación del CT-GEREEM.[76]

Realidad Regional en la Distribución de la Renta y Propuesta MEMRD	
Enfoque/usos de la renta	
• La renta va al presupuesto nacional y se asigna vía el presupuesto público	México, Venezuela, Ecuador
• La renta va a compensar a las regiones y localidades productoras de las que se extrae capital natural (Vía presupuesto)	Perú, Colombia, Bolivia, Brasil
• La renta se usa para sectores vulnerables (vía presupuesto)	Bolivia, Colombia, Ecuador
• La renta y se usa para cerrar brechas de infraestructura y/o lograr objetivos pre-programados o pre-establecidos (vía presupuesto)	Colombia, Perú
PROPUESTAS POSIBLES MEMRD	**NOTAS**
Se crea una nueva institucionalidad cuya función principal sería gestionar, invertir y/o asignar a objetivos de desarrollo una proporción de la renta estatal minero-energética de las industrias extractivas. Manejo de los fondos (dos opciones posibles):	• Esta nueva institucionalidad se crearía especializando en tareas específicas organismos existentes y no tendría costo alguno adicional para el Estado.
Fideicomiso de las Industrias Extractivas para el Desarrollo (Fidex), como unidad financiera independiente que tiene la misión de administrar de manera eficiente y transparente el patrimonio fideicomitido (porción de la renta estatal minera). Tres fondos: • Fondo Energético-minero para el Desarrollo Territorial (FEMDET) • Fondo Energético-Minero para el Emprendimiento y el Capital Humano (FEDEMCAH) • Fondo Energético-Minero de Estabilidad (FEMEST)	• Los costos de administración fiduciaria serán pagados con las utilidades del FIDEX. • Mediante un mecanismo transparente y rendición de cuentas, el FIDEX financiará los objetivos de desarrollo previstos en su constitución, previa autorización del Ct-Gereem.

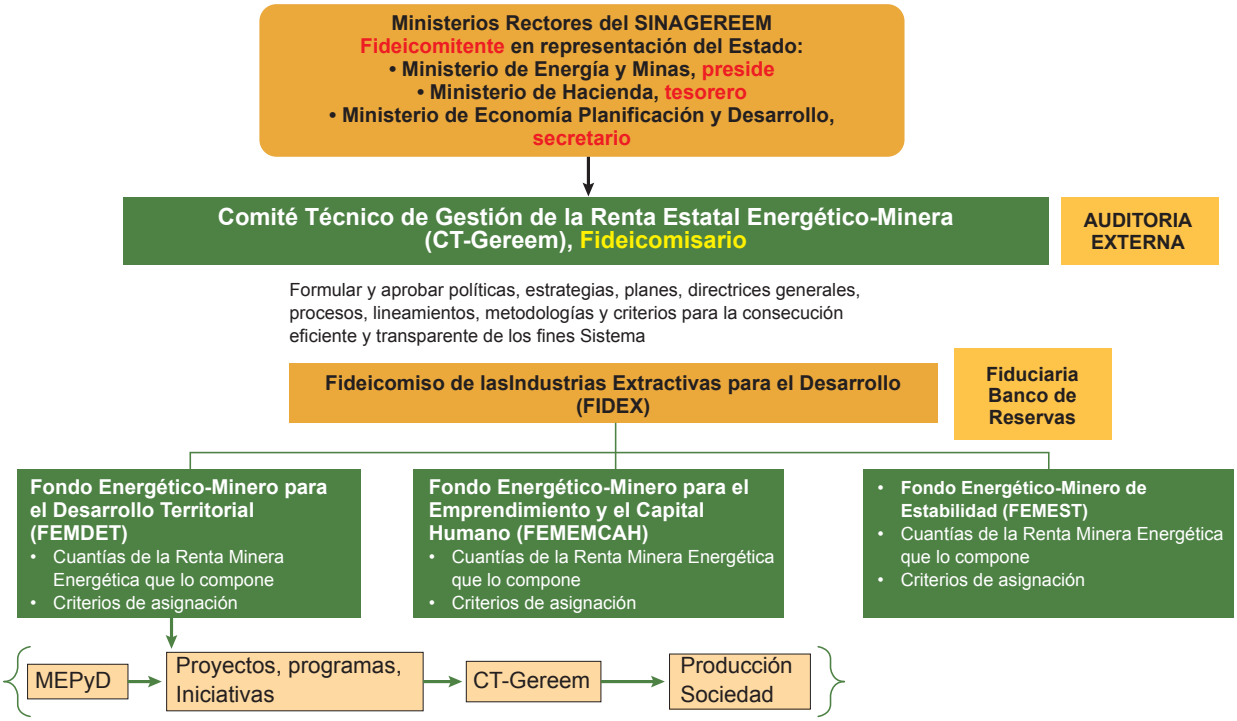
En este contexto, una disposición fundamental es el mandato del anteproyecto de modificación del párrafo II del artículo 117 de la Ley General sobre Medioambiente y Recursos Naturales (64-00), a fin de garantizar el 5% de los beneficios netos[77] generados por las explotaciones minero-energéticas activas en el territorio de los municipios y distritos municipales. Una regla importante es

que ningún municipio o distrito municipal podrá recibir, anualmente, fondos por encima de un monto equivalente a su presupuesto ordinario anual, el cual será determinado como el promedio simple anual de los presupuestos de los últimos cinco (5) años inmediatamente anteriores.[78]

b. El siguiente instrumento del destino de la renta estatal minero-energética es el **Fondo Energético-Minero para el Emprendimiento y el Capital Humano (FEMEMCAH)** con el objetivo fundamental de facilitar financiamiento blando reembolsable para micro y pequeñas empresas; complemento de actividades de interés nacional financiadas parcialmente por organismos de cooperación; apoyo los programas de becas a nivel universitario y vocacional; acompañamiento de proyectos de investigación aplicada al sector de las industrias extractivas y afines, y, por último, para aumento de la producción y uso de conocimiento en el sector de las industrias extractivas.[79]

Los programas de emprendimiento y de capital humano serán convocados trimestralmente y estarán sujetos a los criterios de selección establecidos por el CT-GEREEM.

Como en el caso del fondo para el desarrollo territorial, el FEMEMCAH se nutrirá con el 40% de los ingresos por concepto de impuestos y regalías más las entradas que resulten de la colocación de préstamos o ejecución de garantías; donaciones y otros recursos, y rendimientos mensuales que por el manejo de tesorería produzcan los fondos no utilizados del instrumento.



Estos recursos serán de aplicación nacional, sin criterio de afectación territorial. Se deja a discreción del CT-GEREEM la formulación de los criterios de distribución del fondo, fijándolos mediante resolución.

c. Por último, se establece el **Fondo Energético-Minero de Estabilidad (FEMEST).** Su misión no tiene que ver con el financiamiento de políticas anti cíclicas, sino que su objeto es compensar la reducción de la disponibilidad de recursos de los diferentes fondos del Sistema.

Los fondos provienen de la apropiación del 10% de los pagos de impuestos, patentes y regalías; otros ingresos derivados de las actividades extractivas; los rendimientos del fondo antes mencionados; los excedentes de las contribuciones al FEMDET[80] y los aportes y donaciones de terceros, previa comprobación de su origen lícito.

Como criterio de distribución general, la compensación en un mismo año fiscal "no podrá exceder el veinte por ciento (20%) del balance disponible del FEMEST al último día del año inmediatamente anterior". El CT-GEREEM, mediante resolución, establecerá los montos y formas de las compensaciones. Como en el caso anterior, el presidente podrá hacer uso de los recursos del FEMEST luego de declarada una situación de emergencia nacional, de forma limitada y temporal, y sin superar el veinticinco por ciento (25%) del saldo disponible. Su contabilidad se llevará en dólares de los Estados Unidos.

6.7. Mecanismos de transparencia, control y de incidencia política y social

El anteproyecto establece que la fiscalización, supervisión y auditorias de proyectos es obligatoria a todas las iniciativas en ejecución, independientemente del fondo que sea fuente del financiamiento. la Fiduciaria puede contratar los servicios de un Auditor Externo Independiente (AEIA) para auditar técnica y financieramente cada proyecto, debiendo remitir los resultados de esos ejercicios al CT-GEREEM. El pago final al contratista está en función de los resultados de esas auditorías. Estas auditorías externas serían reforzadas por mecanismos internos y externos de vigilancia, control, monitoreo y auditoria a los fondos y a los proyectos, dispuestos en cooperación con la fiduciaria.

Un elemento de participación e inclusión social, así como de incidencia social y política amplia, es la creación de los llamados *Colegios Regionales y Municipales de Selección de Proyectos (CORSEL).* En ellos estarían representados, en el nivel regional, los tres miembros del CT-GEREEM, el Congreso Nacional, MIMARENA, las empresas mineras, las cámaras de comercio y la sociedad civil de la RUP correspondiente. En el nivel municipal, se integrarían el alcalde del municipio o el director

del distrito municipal, según sea el caso, y el presidente del Concejo de Regidores o de la Junta del Distrito, según corresponda.

Si bien los Corsel son una buena noticia en el ámbito de la transparencia, inclusión y participación, la vigilancia social o de la sociedad civil debería tener representatividad en el organismo que toma las decisiones, que es el CT-GEREEM, aunque fuera con voz, pero sin voto. Igualmente, es importante que también lo esté a la hora de selección de los proyectos y que participe en la evaluación de resultados e impactos. Sería saludable para el Sistema la constitución de un comité externo permanente de vigilancia y control, integrado por técnicos, profesionales e intelectuales de la sociedad civil, académicos independientes, ambientalistas y representantes de las comunidades donde la minería tenga mayor gravitación.

VII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Los dos anteproyectos, analizados por separado, resumen buenas prácticas legislativas y, en gran medida, expresan el interés nacional. Desde el ámbito político, estos esfuerzos responden a la necesidad de consolidación del marco jurídico de la minería bajo la premisa de que los beneficios económicos y sociales de largo plazo compensen cualquier posible costo de mediano y corto plazo, y garanticen oportuna y eficientemente la compensación de los pasivos ambientales que la actividad genera irremediablemente.

El proyecto de Ley de la Minería Nacional, en particular, reitera la importancia de un asunto todavía pendiente: la implementación de herramientas de evaluación ambiental estratégicas y ecosistémicas que sirvan de base a la habilitación de los emprendimientos mineros. Por su parte, el SINAGEREEM busca garantizar, por lo menos como se concibió inicialmente, el compromiso político con el destino reproductivo de una fracción importante de la renta minera, lo cual sitúa formalmente la responsabilidad estatal en los planos intra e intergeneracional. Sin duda, la iniciativa sobre la gobernanza de la renta estatal minera es una de las mayores contribuciones en el ámbito regulatorio de las industrias extractivas en mucho tiempo. Se trata de asegurar que los beneficios económicos y sociales de largo plazo de la minería compensen cualquier costo potencial de corto o mediano plazo.

El anteproyecto de norma minera abarca todos los temas fundamentales de las legislaciones mineras modernas, habiendo sido refrendado en su momento por organismos nacionales e internacionales con presencia local. El de la distribución de la renta, si bien tuvo menos referentes regionales, es una aceptable aproximación a una institucionalidad nueva, sin costo adicional para el Estado y de posibles grandes repercusiones económicas, sociales y tecnológicas.

Este producto requiere obviamente del reforzamiento de algunos de sus componentes, como lo es el destino reproductivo de la renta estatal minero-energética, modificado en la actual administración, de modo que no sigamos con las mismas prácticas de inversión pública bajo otras o parecidas denominaciones. Igualmente, es necesario fortalecer la presencia ciudadana y comunitaria respecto a los instrumentos de evaluación y control previstos, la selección de proyectos y la evaluación de resultados e impactos, todo ello sin recurrir a las unidades institucionales territoriales existentes.

En ambos, en mayor o menor medida, estuvieron presentes el mecanismo de consulta social, gubernamental y empresarial desde el mismo momento en que se concluyeron los primeros borradores. Fue patente el esfuerzo de un trabajo de revisión de las principales regulaciones y acuerdos existentes sobre minería responsable y experiencias de desarrollo minero a escala regional e internacional.

El proyecto de la minería nacional enriquece significativamente algunas disposiciones de la ley vigente que conservan su pertinencia y validez práctica, como son los casos de las concesiones y contratos especiales, reservas fiscales mineras, disposiciones ambientales puntuales vistas ahora como objetivo de Estado y no como una facilidad para las empresas, minerales no declarados en explotaciones activas, servidumbre minera y estabilidad tributaria y régimen fiscal y compensatorio.

La necesidad de las dos iniciativas de política surge de la convicción de que el principal eje de un desarrollo minero responsable es la buena gobernanza pública y privada, basada en la transparencia y la consulta previa y participación ciudadana.

Importante en el proceso de elaboración de la nueva norma minera fue el supuesto de partida de equidad en la repartición de la renta minera global a lo largo del ciclo minero. En efecto, se consideró decisiva la cuestión de asegurar al Estado una proporción justa de la renta resultante del aprovechamiento de unos recursos finitos que son de su dominio absoluto. Junto a ello, otros pilares de normatividad, como son la generación de información económica, geológica y ambiental confiable, la regulación y el control de la actividad, el manejo oportuno, eficiente y con las mejores tecnologías de los pasivos medioambientales, fueron incorporados al debate desde una renovada perspectiva estatal.

El tratamiento de estos asuntos se plasma de una manera sistemática en las dos medidas de política, siguiendo la siguiente cada de valor: adjudicación de contratos y licencias- regulación y control de las operaciones- recaudación de impuestos, patentes y regalías-captación, distribución y gestión de los ingresos- implementación de políticas de desarrollo sostenible y de proyectos.

Un mérito importante del anteproyecto de Ley Minera se refiere a los derechos mineros o catastro. Se avanza un nuevo régimen de derechos que abarca toda la cadena de valor de la industria, desde la exploración, pasando por la explotación y beneficio, hasta la comercialización local e internacional. A diferencia del sistema vigente, que solo contempla concesiones y contratos especiales, el proyecto introduce las licencias para exploración, operación de plantas de beneficio y actividades de comercialización.

El actual régimen de concesiones establece importantes prerrogativas para los concesionarios al tiempo que limita el papel del Estado en su regulación, omitiendo completamente cualquier mención sobre la participación de la sociedad y las comunidades directamente afectadas. La larga duración de las concesiones y las posibilidades de alterar su tamaño o transferirlas libremente a otros particulares, conformaron un mercado importante -cuyo tamaño sería posible determinar- basado, no en la producción de minerales, sino en la especulación con las concesiones mineras.

En lo que respecta a las concesiones y contratos especiales, se introducen novedades y precisiones importantes, detalladas en el texto del presente estudio. Cabe repetir aquí que el sistema de derechos es fundamental en tanto integra las funciones reguladoras, institucionales y tecnológicas presentes en todo el ciclo minero.

Otro aporte importante del anteproyecto es el nuevo sistema fiscal que propone. Ahora la base de cálculo es la principal diferencia. La renta minera es igual a la base imponible más el valor de las regalías y las patentes. En el esquema actual, en el que la regalía no es un gasto sino un avance del ISR, la fórmula limita la participación del estado a 30.65%, salvo si no hay beneficios, caso en que el Estado se quedaría con el 5% del valor exportado.

Lo importante es que al tratar en el nuevo esquema la regalía como un gasto deducible, independientemente de si hay o no utilidades, la remuneración del Estado tiene ahora 3 orígenes: uno vinculado a la rentabilidad (el ISR o el PUN también); otro vinculado al precio de venta (la regalía o al Retorno Neto de Fundición- RNF) y, finalmente, otro en función del tamaño de la concesión (la patente).

Como son 3 bases muy diferentes, se hizo necesario tener un mecanismo para poder asegurar el 40% como participación mínima. De otro modo se hubiese corrido el riesgo de que, en años de muy alta rentabilidad, la participación del estado cayera debajo de 36%. En cierto modo, es un mecanismo que permite cobrar un impuesto a las ganancias extraordinarias de las empresas mineras, elemento que en su momento fue considerado establecerlo de manera expresa y luego desestimado.

En un mundo ideal la liquidación se debe de hacer cada 3 a 5 años y siempre de manera retroactiva. Esta es otra diferencia importante con el régimen prevaleciente: con el 40% de ISR cada año es un año independiente, mientras con la participación en la renta minera, el “ejercicio fiscal” termina siendo el ciclo de vida total de la mina.

Ese régimen fiscal es una de las mayores novedades del proyecto de ley de la minería nacional, si bien no cabe duda de que puede ser perfeccionado cuidando que tal intento no resulte lesivo al interés nacional. No debe resultar extraño que fue uno de los aspectos más debatido y tergiversado

por ciertos grupos de interés, quienes lo consideraron como el espantapájaros de las potenciales inversiones extranjeras en minería.

Entendemos que en vez de proceder con la modificación de una ley que cumple este año sus bodas de oro (50 años), deberíamos proceder a mejorar el proyecto vigente, retirado del Congreso Nacional. Especialmente cuando se desconocen los lineamientos cardinales de tal modificación al mismo tiempo que ya es del conocimiento del Ejecutivo sin que mediara proceso de socialización alguno. La ruta correcta de modificación o de enmiendas al proyecto elaborado debería ser de autoridad competente y sociedad al Ejecutivo, y no al revés.

En resumen, los aspectos que requieren mejoras sustanciales en ambas iniciativas pueden resumirse, de manera no limitativa, en los que siguen a continuación:

- La regulación mediante reglamento o ley complementaria de la minería no metálica en toda la amplitud de sus operaciones.
- El mandato expreso de un reglamento general de gestión ambiental de la minería, en coherencia con la Ley vigente de Medio Ambiente y Recursos Naturales y que cuente con la participación de académicos independientes, profesionales del ramo y sociedad civil.
- Disponer la contratación por autoridad ambiental competente de una institución acreditada de tercera parte para la realización de los estudios de impacto ambiental, exigiendo al mismo tiempo que la empresa presente el documento de manifestación de impacto ambiental íntegro (con todos sus anexos) y acompañado por un resumen de su contenido redactado en lenguaje ciudadano (no técnico).
- Revisión de los nuevos objetivos del SINAGEREEM luego de su modificación en la presente administración que no aseguran el cambio de los objetivos convencionales de inversión pública. Tomar en cuenta que la "sustentabilidad" de la minería en términos estrictos no es inherente a la actividad y depende de la aplicación de estrategias complementarias que generen circuitos virtuosos de ordenamiento, información, conocimiento, distribución de renta para obras reproductivas, efectos multiplicadores, generación y re-generación de valor para los distintos contextos que afectan a la industria y son afectados por ella.
- Mandato de formulación de una política minera nacional integrada y del plan estratégico del desarrollo minero nacional como uno de los principales instrumentos de consecución de los objetivos de política.
- Mayor énfasis en supeditar la actividad minera al ordenamiento territorial con una clara definición de zonas de exclusión, o por lo menos avanzar con un reglamento de ley que regule tan importante cuestión (gran aporte al debate minería vs. ambiente).
- Instituir y garantizar mecanismos para negociar colectivamente con las asambleas representativas de los propietarios y vecinos las concesiones para explotación de sus terrenos,

garantizando sus derechos, mejores precios para el arrendamiento, venta o servidumbre de la tierra.

- Introducir la prohibición absoluta de intervenir el capital natural crítico de la nación para fines de exploración o explotación minera (unidades de conservación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas).
- Eliminar de los textos en diversas temáticas todo reconocimiento de discrecionalidad de autoridad competente, en tanto la misma, cuando resulte razonable, debe ser potestad del Estado.
- Reducir la complejidad técnica o los textos pasibles de doble interpretación en los dos anteproyectos (traducirlos a lenguaje ciudadano sin merma de su validez regulatoria).
- Mayor precisión, amplitud y profundidad respecto a los esquemas de control y regulación de la actividad minera, definiendo claramente los roles institucionales.
- Reforzamiento de los mecanismos técnicos, administrativos y financieros para la gestión adecuada de los pasivos ambientales, particularmente en la etapa de post-cierre de mina.
- El mandato expreso de elaboración de un reglamento y de una guía sobre los planes de cierre conceptual, cierre y post cierre de minas.
- Mandato expreso de elaboración de un reglamento especial sobre la gestión minera de los recursos hídricos, haciendo espacial énfasis en las fuentes primarias que se encuentran en las áreas concesionadas.
- Que en la declaración de la minería como de interés nacional se puntualice "sin detrimento de la biodiversidad nacional".
- Incorporar el concepto de **empresa minera-huésped** en el que la comunidad debe figurar como el epicentro del proceso de desarrollo del proyecto. De alguna manera este concepto debe ser enriquecido tomando en consideración algunos de los instrumentos más debatidos a nivel regional, tales como:

  - ✓ *Mesas de diálogo multisectoriales y mecanismos de comunicación y reclamo social formales, como parte integral de los programas de participación comunitaria de la empresa, adaptados a cada etapa del ciclo minero.*
  - ✓ *Mecanismos transparentes para el desarrollo de audiencias públicas vinculadas a las evaluaciones de los permisos y al impacto ambiental.*
  - ✓ *Normalización de los esquemas y medios de gestión de conflictos.*
  - ✓ *Institucionalización de la consulta social previa como condición para la autorización de operaciones mineras (no seguir limitándose al Estudio de Impacto Ambiental y a otros instrumentos de autorización ambiental previstos en la ley). La obligatoriedad de la consulta cobra más fuerza cuando se trata de grandes proyectos de minería metálica.*
  - ✓ *Generación de información creíble, consistente e integral, apoyando en el nivel político y de la sociedad civil el rol que en este aspecto juega la EITI República Dominicana.*

- ✓ *Incorporar el enfoque de género en los procesos de construcción de una nueva gobernanza de los recursos mineros, así como a lo largo de las operaciones que tienen lugar a lo largo de todo el ciclo minero.*

En general, las dos iniciativas objeto de este estudio requieren ser reforzadas en cuanto a la planificación del uso de las rentas mineras; la transparencia de la gestión presupuestaria de los recursos fiscales derivados de la minería, ampliando los mecanismos previstos de participación ciudadana y comunitaria; la capacidad regulatoria, de planificación estratégica y territorial, y de control estatales.

VIII. LISTADO DE SIGLAS

AEIA	Auditor Externo Independiente
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
CAMIPERD	Cámara Minera-Petrolera de la República Dominicana
CGL	Contribución a Gobiernos Locales
CGL	Contribución a Gobiernos Locales
CORSEL	Colegios Regionales y Municipales de Selección de Proyectos
CT-GEREEM	Comité Técnico de Gestión de la Renta Estatal Energético-Minera
DGII	Dirección General de Impuestos Internos
DGM	Dirección General de Minería
EIA	Estudios de Impacto Ambiental
END	Estrategia Nacional de Desarrollo
FEMDET	Fondo Energético-Minero para el Desarrollo Territorial
FEMEMCAH	Fondo Energético-Minero para el Emprendimiento y el Capital Humano
FEMEST	Fondo Energético-Minero de Estabilidad
FIDEX	Fideicomiso de las Industrias Extractivas para el Desarrollo
FOB	Valor de la mercancía puesta a bordo de un transporte marítimo
ISR	Impuesto Sobre la Renta
ISR	Impuesto Sobre la Renta
ITBIS	Impuesto a la Transferencia de Bienes Industrializados
MAPE	Minería Artesanal y de Pequeña Escala
MEMRD	Ministerio de Energía y Minas de la República Dominicana
MEPyD	Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo
MIMARENA	Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales
OIT	Organización Internacional del Trabajo

PM	Patente Minera
PME	Participación Mínima del Estado en la Renta Minera
PME	Participación Mínima del Estado
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
REM	Reserva Estratégica Minera
RM	Regalía Minera
RMT	Renta Minera Total
RNF	Retorno Neto de Fundición
RUP	Regiones Únicas de Planificación
SGN	Servicio Geológico Nacional
SINAGEREEM	Sistema Nacional de Gestión de la Renta Estatal Minera, ahora denominada Renta Estatal Minero-Energética
SINAGEREM	Sistema de Gestión de la Renta Estatal Minera

IX. NOTAS

[1]**Oxfam** (https://www.oxfam.org/es) es una confederación internacional formada por 19 organizaciones no gubernamentales, que realizan labores humanitarias en 90 países, bajo el lema trabajar con otros para combatir la pobreza y el sufrimiento.

[1]**Participación Ciudadana** (PC, https://pciudadana.org/) Es un espacio de reflexión entre ciudadanos que tiene como objetivos fortalecer y fomentar en condiciones de igualdad la participación de la sociedad civil, el respeto a la voluntad popular en los procesos electorales, enfrentar la corrupción, fortalecer las instituciones políticas del país, la transparencia y el respeto a los derechos humanos, a fin de construir un mejor país para todos.

[1]"Organización de cobertura nacional, fundada el 1ero. de noviembre del año 1986, que promueve los intereses y derechos de las mujeres y reivindica la lucha por una vida digna. Su misión es construir un modelo de producción agrícola que recupere la agricultura campesina basada en la igualdad de derecho a la tierra y garantice la soberanía alimentaria, con mujeres organizadas, capacitadas y empoderadas e incidencia efectiva en las políticas públicas, alianzas estratégicas ampliadas y fortalecidas con una gestión institucional de calidad" (ver sitio Web).

[1]"Organización no Gubernamental, sin fines de lucro que trabaja y lucha por la formación, promoción y desarrollo de la población más necesitada, especialmente, las organizaciones femeninas de la zona rural y de barrios marginados de la Provincia Sánchez Ramírez" (ver sitio Web).

---

1 De acuerdo con la Ley Orgánica de Administración Pública núm. 247-12 tiene como misión, en su calidad de órgano de planificación, dirección, coordinación y ejecución de la función administrativa del Estado, "…la formulación, adopción, seguimiento, evaluación y control de las políticas, estrategias, planes generales, programas, proyectos y servicios" en materia de energía y minería, metálica y no metálica nacional, sobre las cuales ejercen su rectoría. Esta misión guarda plena correspondencia con lo dispuesto en la Ley núm. 100-13 que crea el MEMRD (Art. 2).

2 Realmente el ministerio concluyó un anteproyecto de modificación de la ley minera vigente antes de iniciar los trabajos de redacción del proyecto que comentamos. Este contemplaba unas 155 modificaciones y 15 supresiones (derogaciones), todas en la línea general seguida en el proyecto de Ley de la Minería Nacional sometido al Congreso Nacional.

3 El principal instrumento de este tipo es el Contrato Especial de Arrendamiento Minero (CEAM) que fue suscrito entre el Estado dominicano, el Banco Central de la República Dominicana, la Rosario Dominicana, S. A. y Placer Dome Dominicana Corporation el 25 de marzo de 2002, mediante adjudicación de la licitación pública de fecha 25 de junio del 2001. Mediante este contrato se otorgaron los derechos de explotación minera dentro de la Reserva Fiscal Montenegro. Fue aprobado mediante Resolución No. 125–02 del Congreso Nacional (Gaceta Oficial No. 10213, del 21 de mayo de 2003). La duración del contrato se acordó por un período de 25 años, renovable automáticamente por el mismo período, sin exceder de 75 años. En el 2006, la empresa canadiense Barrick Gold Corporation compró todos los activos de Placer Dome Inc., los cuales incluían los derechos del CEAM. Como resultado de dicha compra, la mina de la provincia Sánchez Ramírez es operada por Pueblo Viejo Dominicana Corporation (PVDC), un consorcio entre las empresas Barrick Gold Corporation (60%) y Newmont Gordor Corporation (40%). El documento ha experimentado dos enmiendas: la primera, de fecha junio de 2009, que modifica el régimen tributario inicial para asegurar que el Estado reciba el 50% del total de los flujos netos durante la vida del proyecto; la segunda, firmada en el 5 de septiembre de 2013, aprueba un esquema de amortización de la inversión más gradual: se elimina el requisito de 10% de tasa interna de retorno (TIR) para el pago de la Participación de las Utilidades Netas (PUN); se reducen las tasas de depreciación establecidas y se adopta un impuesto mínimo anual. También se destaca el contrato especial que tiene como objetivo la Evaluación, Explotación y Beneficio de la Presa de Colas Las Lagunas, iniciativa que surge luego de la renuncia de Placer Dome de desarrollar el proyecto de remediación de la presa de Colas Las Lagunas, derecho que era parte del Contrato Especial de Arrendamiento Minero (CEAM). El objetivo de este proyecto era la recuperación de colas, es decir, residuos minerales depositados en la presa, resultante de un pasivo ambiental histórico. “El Estado realizó una licitación internacional para la explotación de esta presa de colas, siendo la adjudicataria la empresa Las Lagunas Limited, filial de la empresa australiana EnviroGold Limited. El 28 de abril del 2004, fue suscrito el Contrato Especial para la Evaluación, Explotación y Beneficio de la Presa de Colas Las Lagunas, entre el Estado dominicano y la sociedad comercial Las Lagunas Limited, aprobado por el Congreso Nacional mediante la Resolución No. 204-04, en fecha 30 de julio de 2004” (ver: https://eitird.mem.gob.do/ www).

4 Como son el Retorno Neto de Fundición-RNF, Participación de las Utilidades Netas-PUN y el Impuesto Mínimo Anual-IMA.

5 Destacan Mimarena, MICM, MEPyD, Ministerio de la Presidencia (Viceministerio de Hábitat y Desarrollo Local), Ministerio de Hacienda, Dirección General de Minería, Comisión Nacional de Energía y otros.

6 Ver: http://camiperd.org/.

7 En este grupo se ubican: arena sílica, azufre, barita, caolín, celestita, diatomita, dolomita, fluorita, feldespato, fosforita, fluorita, grafito, sal, sulfato de sodio, sulfato de magnesio, wollastonita y yeso, entre otros. La República Dominicana cuenta en su territorio con reservas de los principales y más representativos minerales de esta clase.

8 Actualmente existen unos treinta proyectos de este tipo, entre los que se destacan Promaco, explotación minera del Central Romana, producción de agregado a partir de caliza; Cementos Domicem, producción de Cemento Portland; Cemento Cibao, producción de Cemento Portland; Cemex Dominicana, producción de Cemento Portland; Cemento Colón, producción de Cemento Portland; Cementos Santo Domingo, producción de Cemento Portland; Cementos Andino-Ideal Dominicana, producción de Cemento Portland; Mina de Yeso, bajo contrato con la empresa Cemex Dominicana, producción de yeso; Explotaciones Agregados Río Nizao, producción de agregados para la construcción; Industrias GAT, S. A., producción de Carbonato de Calcio; Docalsa, producción de Cal, Carbonato de Calcio y Agregados, entre otros.

9 Ver: Dirección General de Minería (DGM).

10 Proyecto de Ley de la Minería Nacional. Versión introducida al Senado de la República.

11 Por ejemplo, en Argentina, el Art. 7 del Código de Minería declara: “Las minas son bienes privados de la Nación o de las provincias, según el territorio en que se encuentren...”. En Chile, el Art. 19 Núm. 24, inciso 10° de la Constitución Política de la República prescribe: “El Estado tiene el dominio absoluto, exclusivo, inalienable e imprescriptible de todas las minas...” En cuanto a la Ley Minera vigente su Artículo 1 dispone que “las substancias minerales de toda naturaleza, que se encuentren en el suelo y el subsuelo del territorio nacional y en el suelo y subsuelo submarino del mar territorial, pertenecen al Estado”.

12 Ver Art. 2 del proyecto. La ley vigente subraya la utilidad pública e interés nacional, así como la preferencia sobre cualquier otro aprovechamiento del terreno, excepto en los lugares expresamente prohibidos para el desarrollo de operaciones mineras (que no incluye áreas protegidas, pero sí el concepto de reserva fiscal).

13 “Se trata de un campo de acción de la minería relativamente nuevo que potencialmente podría causar serias perturbaciones ambientales de realizarse a gran escala, especialmente en la llamada capa bentica y sus organismos vivos, además de su impacto directo en la zona de explotación. Ver: A., Ahnert, C., Borowski. Environmental risk assessment of anthropogenic activity in the deep-sea. - Journal of Aquatic Ecosystem Stress and Recovery, 2000. De conformidad con los ordenamientos internacionales, los espacios marinos son el mar territorial, la zona contigua, la plataforma continental y la zona económica exclusiva. En general el fondo marino dispone de los siguientes recursos minerales: nódulos polimetálicos (concentraciones rocosas), sulfuros polimetálicos (depósitos minerales formados cerca de las chimeneas hidrotermales) y costras de ferromanganeso (acumulaciones minerales sobre rocas de origen volcánico). Ver: Oficina de Información Científica y Tecnológica para el Congreso de la Unión (INCyTU). Minería en mares profundos. Número 019, julio 2018. Disponible en Web.

14 Más que temerle al Estado empresario, deberíamos enfocarnos en las condiciones económicas, sociales, institucionales y de cultura política que convierten estas empresas en instrumentos de la corrupción y de poder de grupos de la clase política, como sucedió con la Rosario Dominicana, en el caso dominicano.

15 La ley actual en su ámbito de aplicación hace especial énfasis en las substancias minerales no metálicas. Ella también declara fuera de su objeto los hidrocarburos, las gravas y arenas para construcción, y las substancias radiactivas (a diferencia del proyecto bajo análisis).

16 El acelerado desarrollo tecnológico incrementará a futuro la demanda de una serie de minerales que suelen denominarse estratégicos. Un mineral puede ser estratégico para un país minero y para otros no, dependiendo de sus reservas probadas o de los indicios mineralógicos. Por ejemplo, para algunos países de la región son estratégicos el platino, litio, potasio, arenas silíceas, plata, níquel, zinc, oro, aluminio, cobre, tierras raras y elementos radiactivos. En países con una larga tradición minera, como Bolivia, toda la riqueza mineral es considera estratégica para el desarrollo del país por varias razones: “Por la naturaleza no renovable de la riqueza minera, la importancia de su explotación para la economía nacional y por ser fuente primordial de generación de recursos fiscales y fuentes generadoras de empleo y trabajo, los recursos minerales y las actividades mineras son de carácter estratégico, de utilidad pública y necesidad estatal para el desarrollo del país…” (Ley de minería y metalurgia. Versión 19 de mayo de 2014). Cualesquiera que sean los factores que definan el carácter estratégico de los recursos minerales, se precisa de la formulación de políticas concretas para asegurar el aprovechamiento de las ventajas comparativas que estos minerales ofrecen. Para ello es necesario la actualización de la información geológica y de las reservas existentes en todo el territorio nacional. Ver: Ministerio de Minas y Energía. Minerales estratégicos para Colombia. Segunda edición, 2019, disponible en Web.

17 “Con el nombre de tierras raras se identifica a 17 elementos químicos que tienen propiedades especiales para ser utilizados en tecnología de punta. Estos son el escandio, itrio y los 15 elementos del grupo de los lantánidos. De acuerdo con su masa atómica, las tierras raras se clasifican en “pesadas” (gadolinio, terbio, disprosio, holmio, erbio, tulio, iterbio, lutecio) y “livianas” (lantano, cerio, praseodimio, neodimio, prometio, samario, europio). La denominación de “tierras” proviene de la antigua denominación que se daba a los óxidos, y su “rareza” no se refiere a la dificultad de encontrarlos, sino a la dificultad para separar los elementos desde sus minerales. Aunque las tierras raras se encuentran en centenares de minerales, solo unos veinte presentan condiciones favorables para procesarlos, tales como la bastnasita, las monacitas, las arcillas aluminosas, la xenotima, la loparita, y la parisita”. Ver: Fundación Tecnológica. Boletín Minero. La importancia de las tierras raras como materia prima. Mayo 2015. Disponible en Web.

18 La explotación de recursos minerales dentro de estas reservas, de acuerdo con la ley vigente, tendrá lugar mediante contratos especiales, o por otros motivos de interés del Estado.

19 Los minerales, que abarcan los metales, el carbón, las rocas duras, la arena, la grava y otros recursos naturales subterráneos, como el petróleo y el gas natural, son cada vez objeto de una mayor demanda a causa del crecimiento demográfico, la urbanización, la expansión de la industria y la agricultura, los nuevos desarrollos tecnológicos y los estilos de vida cada vez más consumistas que caracterizan al mundo moderno. Las actividades de exploración, explotación y transporte, así como la extracción y tratamiento de los hidrocarburos, metales básicos, metales preciosos y otros minerales, pueden tener en muchos casos una repercusión nociva en la diversidad biológica y otros valores naturales y culturales. En tal virtud, en casi todas las naciones mineras existen normas que preservan la integridad y salvaguarda de ciertas áreas protegidas y lugares concretos, dadas sus particularidades especiales. Obviamente, la minería de hoy no es la de ayer, definida apropiadamente por muchos como “salvaje”. El riesgo de depredación ambiental puede ser efectivamente minimizado por las nuevas tecnologías y prácticas en el manejo de residuos y relaves, la implementación del marco de minería responsable, la intervención de reguladores competentes y transparentes, la participación proactiva y vigilante de las comunidades y los estudios rigurosos de Impacto Ambiental (EIA), que no son más que un esfuerzo técnico-científico de carácter preventivo y de planeación que permite identificar los efectos que puede ocasionar una obra o actividad sobre el medioambiente.

20 Bajo tutela administrativa, lo cual supone autonomía y descentralización (Ley Orgánica de Administración Pública núm. 247-12).

21 “La desconcentración constituye una técnica de distribución de competencias en el seno de una misma entidad jurídica y que tiene por propósito distribuir y especializar el ejercicio de las

competencias o la prestación de servicios públicos acercando la Administración a los usuarios", mientras que "la descentralización administrativa constituye una forma de organización administrativa que conlleva la transferencia de competencias o funciones administrativa públicas a personas jurídicas públicas diferentes del Estado para que las ejerzan en su propio nombre y bajo su propia responsabilidad. La descentralización administrativa podrá ser territorial o funcional". Ver: Ley Orgánica de la Administración Pública Núm. 247-12 (artículos 39 y 70).

22 "Uno de los principios básicos aplicados durante las dos últimas décadas en la reforma del sector minero (en los países que han logrado atraer la inversión), ha sido el disponer de una clara separación institucional entre las responsabilidades administrativas para el otorgamiento de títulos mineros, el control de la actividad minera y la producción (también el mantenimiento) de la infraestructura geológica del país. Debe considerarse que cada una de estas actividades son funciones complementarias para la gestión del sector minero, y la experiencia demuestra que su funcionalidad es más eficiente, reduciendo el riesgo de las inversiones, si éstas se organizan de forma aislada y separando adecuadamente en la organización las unidades administrativas responsables de: a) la concesión de títulos mineros (Catastro); el control de las actividades de exploración y de explotación mineras (Fiscalización) y la producción, mantenimiento y difusión de la información y de la infraestructura geológica (Servicio Geológico)". Aquí se deja fuera la función rectora que corresponde a los órganos de gobierno del Estado que, básicamente, consiste en formulación y administración de políticas para el desarrollo (sectoriales, subsectoriales). Habría que ver la conveniencia práctica de la combinación de la función de la DGM como receptora y perfeccionadora de las solicitudes de licencias y concesiones, y las actividades de fiscalización de la actividad. En este sentido, resulta interesante la propuesta que se contiene en el Informe de Consultoría para la evaluación y diagnóstico del Sistema de otorgamiento de títulos mineros (catastro). MEMRD, DGM, febrero 2015.

23 Como buen referente en relación con este tema se recomienda: Vio Gorget, Diego, y Walter, Martín. Marcos normativos e institucionales de la Minería en América Latina. Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2016.

24 Las normas mineras de la mayoría de los países de la región permiten al Estado reservar la explotación de ciertos minerales, excepto Venezuela, país en el que todo su territorio se encuentra bajo el régimen de reserva minera en favor del Estado. En ellos no se trata de reservas en términos absolutos, puesto que existe la posibilidad de explotación por particulares en estas zonas, con permiso especial o, como en el ejemplo del proyecto y la vieja ley minera (en este caso "reservas fiscales"), mediante contratos especiales.

25 "…Para la realización de catastros mineros, para la exploración y evaluación de yacimientos de substancias minerales, para el establecimiento de explotaciones mediante contratos especiales,

o por otros motivos de interés del Estado, respetando derechos previamente adquiridos". "La suspensión total o parcial de la reserva fiscal, sólo podrá efectuarse por disposición legal oficial" (Art. 17 de la Ley 146-71).

26 En general, en comparación con la ley vigente, solo se cambia el nombre de "reserva fiscal minera" por el de Reserva Estratégica Minera" (REM). La intervención del "Congreso Nacional" en circunstancias especiales es un elemento nuevo.

27 En la propuesta de nuevo Código Minero brasileño se introduce el principio de competencia en la asignación de títulos. Algo parecido dispuso Colombia para la entrega de títulos en las llamadas zonas de Reserva Estratégica para minería, programadas para ser concesionadas en los próximos años.

28 La Ley Minera vigente solo contempla el derecho de la concesión para explorar, explotar o beneficiar substancias minerales. Exceptúa de ello "la extracción de oro de los ríos y aluviones que se lleve a cabo por métodos rudimentarios manuales", siempre que no interfiera con las operaciones de concesiones mineras.

29 Esta es una exigencia legítima, ignorada, durante años, pues a menudo los titulares de concesiones de exploración o de explotación no ejecutaron actividades de ninguna índole en las áreas concesionadas. Se entiende que el beneficiario de una concesión tiene el compromiso de trabajar e invertir para identificar yacimientos y producir minerales, pagar una suma de dinero anual por hectárea (patente minera) y cumplir con la legislación ambiental vigente, entre otras obligaciones. Generalmente, luego de otorgado el derecho, la actitud de la autoridad competente fue pasiva en sus exigencias en este aspecto durante muchos años.

30 La tendencia regional es reducir estos requisitos, lo cual no es aconsejable en el caso dominicano por las consabidas debilidades institucionales prevalecientes. En Chile basta una petición ante un juzgado de letras para obtener el dominio permanente y transferible sobre el territorio concesionado. En Perú, los interesados deben adjuntar a su solicitud unos datos básicos sobre el territorio en cuestión y algunas certificaciones ambientales, arqueológicas y en materia de aguas, junto con un formato de "compromiso previo", que es una declaración jurada, mediante el cual el beneficiario se compromete a aplicar un enfoque de Desarrollo Sostenible, a garantizar excelencia ambiental y social, a cumplir los acuerdos, generar desarrollo económico y empleo local y mantener un diálogo continuo. Ver: Fundación Foro Nacional por Colombia. La normativa minera en países de América Latina. Un estudio sobre Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México y Perú. Informe Regional. Bogotá, 2013.

31 Se entiende por cantera el Sistema de explotación a cielo abierto para extraer de él rocas o minerales no disgregados, utilizados como material de construcción.

32 La secuencia de eventos contemplada en el proyecto de manera implícita es la siguiente: primero, solicitud de parte interesada para ser beneficiario de un derecho respecto de un mineral o minerales estratégicos, o minerales que se encuentren dentro de una REM; segundo, aprobación por autoridad competente de la solicitud, luego de examinados los fundamentos técnicos y legales de la misma; tercero, aprobación por parte del Poder Ejecutivo; licitación pública de la licencia o concesión mediante contrato; cuarto, "cuando los contratos especiales contengan un régimen fiscal especial u otra disposición que requiera aprobación congresual, deberán ser refrendados por el Congreso Nacional".

33 La asignación de áreas para exploración y explotación minera estaría en función de la extensión territorial del país que se trate, la situación de la gestión catastral, la realidad de los terrenos concesionados para otros usos, las restricciones de la norma de ordenamiento territorial, la proximidad a parques nacionales y la realidad del proceso de urbanización de las zonas entre ciudades vecinas intermedias y grandes.

34 Una hectárea minera es un cuadrado en la superficie de 100 metros de lado.

35 En una palabra: las aguas fluviales (ríos, arroyos) no podrán ser utilizadas directamente en las operaciones mineras, si bien sabemos que esta no ha sido la práctica durante años y que el control por parte de autoridad competente en muchos casos puede calificarse de formal o inexistente, como fue el caso de la destructiva experiencia en la mina de Pueblo Viejo, Provincia Sánchez Ramírez, o de Pedernales, con la bauxita de alta calidad explotada por la Alcoa Exploration Company entre 1960 y muy avanzada la década de los años 80. Ambos pasivos ambientales pueden considerarse la peor herencia minera de la República Dominicana.

36 Son elementos de un plan de cierre conceptual los siguientes: los principales componentes del proyecto minero; un cronograma de las áreas disturbadas por la mina a lo largo del ciclo de vida de la mina y la extensión espacial de las áreas disturbadas; el programa de manejo de los residuos mineros con el fin de predecir, prevenir, o tratar y controlar la lixiviación de metales y el drenaje ácido de roca; los componentes que permanecerán en el sitio después de concluir las operaciones mineras, es decir después de la desactivación de las instalaciones productivas; los objetivos específicos de cierre para cada componente de la mina; las actividades específicas de cierre de mina que serán implementadas durante los períodos de construcción, operaciones y cierre final, a fin de lograr los objetivos; los escenarios de cierre de minas (cierre temporal, cierre progresivo y post-cierre; los componentes de la mina para cada uno de estos escenarios, y actividades de cuidado y

mantenimiento que puedan ser necesarias para el logro de criterios ambientales y de uso del tierras, y los problemas socioeconómicos previstos que deberán ser evaluados para los diferentes escenarios de cierre de mina, incluyendo las actividades de consulta realizadas durante la elaboración del plan de cierre de mina. Ver: Ministerio de Energía y Minas de Perú. Guía para la elaboración de planes de cierre de minas. Lima, Perú, abril 2006.

37 En el año 2000 se crea la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales, mediante la Ley Núm. 64-00. Su función principal es la de establecer normas para la conservación, protección, mejoramiento y restauración del medio ambiente y los recursos naturales de la Nación, bajo un marco de sostenibilidad y responsabilidad.

38 La gestión ambiental de relaves y residuos mineros se deja en gran parte a discreción de los acuerdos entre concesionarios y propietarios y ocupantes del terreno concesionado. En particular, el Artículo 78 dispone que "…los concesionarios concertarán con los dueños u ocupantes del terreno acerca de la extensión que necesiten ocupar para viviendas, almacenes, talleres, plantas de beneficio y fundición, depósitos de escombros, estanques de acumulación, purificación o recuperación de aguas; construcción de depósitos de desechos y escorias y otros usos análogos con destino exclusivo a la exploración, explotación y beneficio, Los concesionarios deberán también concertar con los dueños u ocupantes del suelo el uso de lo necesario para sus operaciones. Más adelante se trata en detalle el tema ambiental.

39 El tema de la gestión ambiental será tratado más adelante detalladamente.

40 Particular interés, entre muchos otros trabajos, tienen las siguientes fuentes: Gonzáles, F. y Alvarado, F. (2009). Sobre la problemática de obtener derechos superficiales para el desarrollo de actividades mineras. Lima, Perú: Revista de Derecho Administrativo, 79-97; Martínez, H. (2009). Comentarios sobre la servidumbre en Minería. Lima, Perú: Revista del Círculo de Derecho Administrativo, 63-78; Castillo, J. (15 de febrero de 2017). De la revisión de literatura al respecto puede entenderse que la servidumbre minera es una limitación que se impone sobre un predio sirviente en beneficio del titular de uno cualquiera de los derechos mineros, ya sea de beneficio, transporte minero o labor general, y que sea absolutamente necesaria para el desarrollo de las actividades implicadas.

41 Un tema abordado en términos generales por la actual Ley minera núm. 146-71 en sus artículos 86-90.

42 La legislación minera que resulte finamente aprobada debería incluir el mandato de elaboración por autoridad competente de una guía para la constitución de cualquier tipo de servidumbre; solo

en caso de evidencias de no aplicación de la guía o directrices, podría iniciarse el recorrido de la ruta legal. Igualmente, es necesario un sistema de conciliación efectivo orientado a salvaguardar los derechos previos constituidos, en el marco de un Sistema administrativo eficiente y transparente. Un tema crucial es la armonización de las actividades mineras y la conservación ambiental en las áreas bajo servidumbre, mediante compromisos formales no solo con los propietarios, arrendatarios u ocupantes de los terrenos, sino con la participación vigilante de la autoridad ambiental y el ministerio de minas para optimizar los beneficios de ambos propósitos.

43 En la experiencia regional y de otros países encontramos la preeminencia en la estructura recaudatoria del Estado de las siguientes figuras impositivas: ingresos tributarios cuyo instrumento principal es el Impuesto a la Renta de las empresas extractivas privadas y públicas, considerando en muchos casos los impuestos a los dividendos remesados al exterior y los impuestos a las exportaciones; Ingresos no tributarios conformados por las regalías, incluidos algunos gravámenes especiales y los dividendos o contribuciones en beneficio del Estado; los impuestos indirectos establecidos sobre las ventas, el valor agregado y el consumo, que son parte de la política fiscal en muchos países, y la renta de las empresas públicas que explotan recursos naturales. De este conjunto, las regalías y el impuesto a la renta son dos de los instrumentos más importantes y de uso generalizado.

44 La ley minera vigente instituye la obligación del pago de la regalía minera como una condición que el Estado ha impuesto para el aprovechamiento de los recursos minerales. La regalía es usualmente definida como un pago al Estado por la explotación de un recurso natural agotable. La regalía puede establecerse con base en la producción, digamos en términos físicos, o puede ser en valor aplicable a las ventas brutas; en muy pocos casos se empieza a usar la regalía calculada sobre la base de las utilidades. La más común, al menos en el caso minero, es la que grava las ventas brutas. Ver más ampliamente: Polo Robilliard, César. Las industrias extractivas y la aplicación de regalías a los productos mineros. Naciones Unidas, CEPAL, Santiago de Chile, 2005.

45 El precio de venta para la liquidación definitiva sería determinado ahora por el MEMRD con el Banco Central. Esta regalía podrá ser acreditada contra el pago del impuesto sobre la renta del mismo año fiscal, resultando que cualquier exceso sobre el ISR no podría ser acreditado.

46 La relevancia tributaria de las industrias extractivas (IE) en muchos países es obvia. De acuerdo con el FMI, ellas suelen representar más de la mitad de los ingresos públicos en países con abundantes recursos de hidrocarburos y más del 20% en países mineros. En República Dominicana una sola empresa del área metálica (oro), la Barrick-Newmont Goldcorp, que opera la mina de Pueblo Viejo, representó el 30% de las exportaciones nacionales de bienes en el período 2013-18, el 110% del incremento de las reservas internas netas y el 16% de las recaudaciones por impuesto sobre la renta. En cuanto a su contribución económica proyectada al Estado para el período (2013-2048),

se estima en 6.6 mil millones de USD que se distribuirían del siguiente modo: 63% al Estado dominicano y 37% a los accionistas de la corporación. Esta empresa emplea directamente 2 mil 300 personas (con un multiplicador del empleo en el país de 9.1) y sus compras nacionales de bienes representan el 22% de sus exportaciones en el período de referencia (1.8 mil millones de USD). En general, Se puede vislumbrar una tendencia a la consolidación de estos ingresos en las cuentas de los gobiernos. No obstante, la disyuntiva entre apoyar la generación de empleos y recursos facilitando en muchos planos la actividad minera, y asegurar al mismo tiempo la minimización de los impactos ambientales que ella inevitablemente genera, persiste con más fuerza en nuestros días. Es una disyuntiva a considerar seriamente, sobre todo si tomamos en cuenta que los ingresos fiscales mineros en los países económicamente menos adelantados, que a menudo se suman en su mayor parte al torrente de los gastos corrientes y clientelares, son el principal beneficio del aprovechamiento de los recursos minerales en sentido estricto. Ver: Fondo Monetario Internacional. Regímenes fiscales de las industrias extractivas: Diseño y aplicación. 15 de agosto de 2012, disponible en Web. Ver también: Vale, Claudia, Cruzado, Edgardo. La Distribución de la Renta de las Industrias Extractivas a los Gobiernos Subnacionales en América Latina. Revenue Whatch, 2012. Disponible en Web.

47 La patente minera constituye una prestación pecuniaria, de naturaleza económica, en calidad de contraprestación por el goce de los derechos mineros otorgados por el Estado (a diferencia de la regalía, es que es una compensación por la extracción y beneficio de los recursos minerales.

48 Una parte alícuota se define como aquella que está contenida en otra un número exacto de veces. Se calcula como porcentaje o proporción de un total. Por ejemplo, al dividir un bizcocho en 10 trozos exactamente iguales, cada uno de los trozos es una parte alícuota del bizcocho.

49 Algunas legislaciones introducen el concepto de peso de contenido fino, ley de mineral y humedad, y comparación de los valores declarados, para fines de determinación de los montos de las regalías. Este procedimiento asegura que el pago de las regalías sea una liquidación provisional, sujeta a una liquidación definitiva posterior para tener el tiempo de confirmar volúmenes y valores más reales. Estos elementos fueron considerados inicialmente y luego se convino dejarlos con la intención de tratarlos en reglamento.

50 Sobre el valor utilizado por la DGII como base para el cálculo del Impuesto Sobre la Renta del ejercicio fiscal correspondiente.

51 La diferencia más visible entre el 40% del ISR sobre la ganancia neta de la explotación y beneficio de las substancias minerales de la ley actual y el 40% de participación mínima del Estado en la renta global minera, es que el primer impuesto está sujeto a la variabilidad anual de las ganancias

netas, siendo además una proporción del ISR, mientras que el segundo es una participación mínima garantizada del Estado, independientemente de cuáles sean los montos de las ganancias netas o el comportamiento de otras variables financieras. Pero hay más: la base de cálculo es la principal diferencia: la renta minera es igual a la base imponible + el valor de las regalías y las patentes. En el esquema actual, en el que la regalía no es un gasto sino un avance del ISR, la formula limita la participación del estado a 30.65%, salvo si no hay beneficios, caso en que Estado se quedaría con el 5% del valor exportado. Lo importante es que al tratar en el nuevo esquema la regalía como un gasto deducible, independientemente de si hay o no utilidades, la remuneración del Estado tiene ahora 3 orígenes: uno vinculado a la rentabilidad (es el ISR o el PUN también); otro vinculado al precio de venta (la regalía o el RNF) y, finalmente, otro en función del tamaño de la concesión (la patente). Como son 3 bases muy diferentes, se hizo necesario tener un mecanismo para poder asegurar el 40% como participación mínima. De otro modo se hubiese corrido el riesgo de que, en años de muy alta rentabilidad, la participación del estado cayera debajo de 36%. En cierto modo, es un mecanismo que permite cobrar un impuesto a las ganancias extraordinarias de las empresas mineras. En un mundo ideal la liquidación se debe de hacer cada 3 a 5 años y siempre de manera retroactiva. Esta es otra diferencia importante: con el 40% de ISR cada año es un año independiente. mientras con la participación en la renta minera, el "ejercicio fiscal" termina siendo el ciclo de vida total de la mina, lo cual es absolutamente inadmisible.

52 La ley vigente solo concede, en la determinación de la ganancia neta imponible, la deducción de las depreciaciones anuales de acuerdo con una escala de las partidas consideradas.

53 Se trata de convenios firmados entre particulares y el Estado que obligan a mantener la vigencia de un determinado régimen normativo por el tiempo pactado. Actualmente estos convenios gozan de rango constitucional. Estos instrumentos, utilizados para atraer la inversión extranjera, están presentes en diferentes sectores, entre ellos el minero, el industrial, hidrocarburos, concesiones eléctricas, zonas francas, saneamiento, construcción e inversiones en general. Interesante el estudio sobre el particular de Karen Paola Sheppard Castillo. Alcance de los convenios de estabilidad tributaria en la legislación minera: contribuciones y tasas. Revista de Derecho THEMIS del Perú, núm. 41. Disponible en Web. Véase también: Naciones Unidas. CEPAL. Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2019. Políticas tributarias para la movilización de recursos en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Santiago de Chile, 2019.

54 "Urge aprovechar la riqueza transitoria de la actual economía destructiva para crear las bases sanas y amplias y coordinadas de esa futura economía progresiva que será nuestra verdadera acta de independencia. Es menester sacar la mayor renta de las minas para invertirla totalmente en ayudas, facilidades y estímulos a la agricultura, la cría y las industrias nacionales. Que en lugar de ser el petróleo una maldición que haya de convertirnos en un pueblo parásito e inútil, sea la afortunada

coyuntura que permita con su súbita riqueza acelerar y fortificar la evolución productora del pueblo venezolano en condiciones excepcionales". Uslar Pietri, Arturo. Sembrar el Petróleo. Revista de Artes y Humanidades UNICA / Año 6, Nº 12, enero-abril 2005. Disponible en Web.

55 Materiales resultantes las actividades minero metalúrgicas, tales como desmontes, escombreras, colas, desechos y escorias.

56 Un concepto que se utiliza para designar empresas que son incapaces innovarse a sí mismas mediante la utilización dinámica de tecnologías para optimizar los recursos, garantizar impactos ambientes mínimos o resarcibles, y promover las consultas y los consensos comunitarios como derechos de las poblaciones afectadas.

57 De acuerdo con el Artículo 18 de esta ley, corresponde al Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales "velar porque la exploración y explotación de los recursos mineros se realice sin causar daños irreparables al medio ambiente y a la salud humana; paralizar la ejecución de cualquier actividad minera, cuando considere, sobre la base de estudios científicos, que la misma puede poner en peligro la salud humana y causar daños irreparables al medio ambiente o a ecosistemas únicos o imprescindibles para el normal desarrollo de la vida humana; y garantizar la restauración de los daños ecológicos y la compensación por los daños económicos causados por la actividad minera".

58 El cierre de minas es el conjunto de actividades a ser implementadas a lo largo del ciclo de vida de la mina para cumplir con los criterios ambientales que apliquen y alcanzar los objetivos sociales deseados después de la etapa de minado. Se trata de un proceso progresivo que empieza en la primera etapa del proyecto con el diseño conceptual y termina sólo cuando se han alcanzado de manera permanente los objetivos específicos de cierre.

59 Importante es tomar en consideración los lineamientos rectores que deben prevalecer a la hora del diseño del plan de cierre. "Primero, la minería genera cambios permanentes en las condiciones superficiales y sub-superficiales del terreno y los cursos de agua, y en muchos casos crea cambios permanentes en la comunidad local. Segundo, los impactos ambientales negativos de la actividad minera pueden ser manejados de tal manera que el terreno y los cursos de agua retornen a una condición en que puedan ser utilizados después de finalizada la actividad minera. Tercero, la minería puede ser manejada de tal forma que los impactos sociales después del cierre sean minimizados. Cuarto, la mejor y más factible forma para lograr un legado positivo es "empezar por el final", es decir, considerar desde las primeras etapas del proyecto los efectos y consecuencias potenciales que pueden ocurrir a largo plazo y manejarlos apropiadamente". Ver: Ministerio de Energía y Minas de la República de Perú. Guía para la elaboración de planes de cierre de minas. Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros. Lima, Perú, abril 2006.

60 Presenta dos postulados básicos: primero, el derecho de los pueblos indígenas a mantener y fortalecer sus culturas, formas de vida e instituciones propias, y, segundo, su derecho a participar de manera efectiva en las decisiones que les afectan. Estas premisas constituyen la base sobre la cual deben interpretarse las disposiciones del Convenio.

61 República Dominicana no es signataria del Convenio.

62 Elaborado en su momento por el autor.

63 Ver Ley núm. 64-00 sobre Medio Ambiente y Recursos Naturales.

64 El respeto a ese derecho, su universalización y eficacia, también emana de "…procesos globales de comunicación e interdependencia que han hecho posible que las actividades de las empresas en diversas zonas de operación puedan ser conocidas en cualquier parte del mundo. Los conflictos socio-ambientales han dejado de estar circunscritos el ámbito local y hoy captan la atención de la opinión pública internacional y la agenda de organizaciones de la sociedad civil. Con una mayor conciencia pública sobre los problemas sociales, ambientales y económicos que pudiera generar el sector, han surgido instituciones públicas de gestión ambiental y social, políticas y regulaciones, movimientos sociales y organizaciones de la sociedad civil, así como cambios en las exigencias que condicionan el financiamiento internacional". Ver: Castillo, Gerardo, y Ávila, Lucía. La participación ciudadana en la minería peruana: Concepciones, mecanismos y casos. Oxfam Internacional. Setiembre 2009. Disponible en Web.

65 Organización y funcionamiento del Sistema General de Regalías. Ley 1530 de 17 de mayo de 2012. Diario Oficial Núm. 48.433 de 17 de noviembre de 2012.

66 Gallopín, Gilberto. Sostenibilidad y desarrollo Sostenible: un enfoque sistémico. CEPAL, Santiago de Chile, mayo de 2003. "Los recursos naturales no renovables tienen, entre muchas otras características, una que debe poner la responsabilidad y la moral de las autoridades en un primerísimo plano: luego de ser extraídos no pueden reponerse a semejanza de lo que ocurre, digamos, con las plantaciones de caña de azúcar o de yuca; consecuentemente, el deber sagrado e insoslayable de todo gobierno no es evitar su beneficio, que para ser aprovechados por el hombre fueron puestos ahí por la naturaleza, en nuestro caso, en proporciones relativamente significativas, sino garantizar a la sociedad, de manera fehacientemente responsable, que tal aprovechamiento no dejará tras de sí un desierto, un mal mayor irreparable que pueda afectar las condiciones de vida y el bienestar de las presentes y futuras generaciones de dominicanos". Ver: Santana, Julio. Reflexiones sobre la Industria Extractiva Responsable. Ministerio de Energía y Minas, Santo Domingo, 2018. También: artículos publicados por este autor en el diario digital Acento.com.do desde 2015 hasta la fecha.

67 No obstante, la restricción de los costos de estas alternativas (productos sustitutos) es solo cuestión de tiempo, lo cual parece sugerir que una dependencia tributaria significativa de estos recursos no es aconsejable.

68 Ver más ampliamente: Altomonte, Hugo, y Sánchez, Ricardo. Hacia una nueva gobernanza de los recursos naturales en América Latina y el Caribe. Naciones Unidas, CEPAL y otros. Santiago de Chile, mayo de 2016.

69 Campodónico, Humberto. Renta petrolera y minera en países seleccionados de América Latina. Naciones Unidas, CEPAL, Santiago de Chile, 2008.

70 Ver: Aguirre Unceta, Rafael. Recursos naturales y desarrollo: los dilemas de una relación crítica. Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación (IUDC). Universidad Complutense de Madrid (UCM). Documento de Trabajo Nº 39, mayo 2017.

71 De manera particular un anteproyecto de ley de este tipo tendría oposición por la importante demanda de modificación de varias leyes vigentes, lo cual sugiere no solo amplios consensos, sino de manera decisiva voluntad política. En general, la promulgación de la iniciativa restaría ingentes recursos al financiamiento de las redes clientelares que sustenta la reproducción del Sistema político dominicano.

72 En contra actúa también, en alguna medida, la creencia de que los recursos mineros son exclusivamente de las comunidades donde ellos se aprovechan, cuando en realidad sus beneficios, de acuerdo con la Constitución de la República, deben ser dedicados al desarrollo de la Nación y de las provincias donde se encuentran, "en la proporción y condiciones fijadas por ley", como se ha señalado anteriormente.

73 La última versión trabajada por el equipo de la administración anterior (2016-20) no fue desestimada por el equipo actual del MEMRD, como sucedió con el proyecto de Ley de la Minería Nacional. Sin embargo, hasta febrero de 2021 se habían introducido modificaciones importantes relativas al reordenamiento de algunos temas. Además, fueron introducidos cambios en temas como el monitoreo y evaluación del Sistema, la reducción de la cantidad de fondos para el desarrollo y la estabilidad (de cinco a tres), eliminación de las disposiciones administrativas de regulación del fideicomiso, mecanismos de inversión y, lo más importante, se amplió el alcance del Sistema que se extiende al ámbito energético. De este modo la iniciativa se nombra ahora anteproyecto de Ley del Sistema Nacional de Gestión de la Renta Estatal Energético-Minera (Sinagereem).

74 En cuanto a los Consejos de Desarrollo Regional dispuestos por la Ley No. 498-06, fungirán como entidades consultivas en el momento de la formulación e implementación de las iniciativas de desarrollo o apoyo aprobadas. Este es un mecanismo de inclusión y participación regional, provincial y municipal importante, siempre que se garantice la representatividad y legitimidad de sus integrantes. Corresponde al MEPyD proporcionar al CT-GEREEM el listado actualizado y la composición de los Consejos de Desarrollo Regional y Municipal.

75 Uno de los principios rectores de la administración del Fidex será el de la transparencia y rendición de cuentas, tal y como debe serlo para todos los organismos de la Administración, de acuerdo con la Ley Orgánica núm. 247-12.

76 Luego de declarada una situación de emergencia nacional, los recursos disponibles del FEMDET estarán a disposición del presidente de la República de manera limitada y temporal para atender apremios regionales, sin que la cantidad destinada a esos fines supere el 50% de los saldos disponibles (con la obligación de restituirlos en un plazo no mayor de cinco años).

77 "…Entendiéndose como "beneficios netos generados" el valor utilizado por la DGII como base para el cálculo del Impuesto Sobre la Renta del ejercicio fiscal correspondiente, después de deducir el valor del Impuesto Sobre la Renta efectivamente calculado". Ver: Párrafo I del Art. 42 del anteproyecto.

78 "Los excedentes, si los hubieren, que por aplicación de este párrafo no pudieren ser asignados a un municipio o distrito municipal en particular, serán transferidos provisionalmente al Fondo Energético-Minero de Estabilidad (FEMEST) creado por esta Ley, en una subcuenta mantenida de manera separada a favor de este municipio o distrito municipal".

79 Este enunciado es un poco ambiguo y de dudoso impacto efectivo en los ejes de la economía y competitividad dinámica. Hubiera sido más correcto denominar este instrumento Fondo para el Apoyo a la Economía del Conocimiento teniendo como ámbitos de actuación la investigación aplicada, la promoción de la ciencia, los incentivos a los procesos de innovación y los estímulos a la incorporación de nuevas tecnologías al sistema productivo. El Estado dispone de otros instrumentos de financiamiento de las Mipymes y los programas de becas, con resultados muy pobres, si tomamos en cuenta que los recursos invertidos, por ejemplo, en las Mipymes, suman miles de millones durante décadas.

80 Aquello que no pudieren ser asignados a un municipio en particular, así como los rendimientos que estos puedan generar por gestión de tesorería.

Esta primera edición de
ANÁLISIS INTEGRAL DE LOS ANTEPROYECTOS DE LEYES DE LA MINERÍA NACIONAL Y DEL SISTEMA NACIONAL DE GESTIÓN DE LA RENTA ESTATAL MINERA
se terminó de imprimir en mayo de 2021
en los talleres gráficos de Editora Búho, S.R.L.
Santo Domingo, República Dominicana.

OXFAM

CONAMUCA

"CEFORMOMALI"

UNIDAS CONSTRUIMOS LA VIDA

PARTICIPACIÓN CIUDADANA

movimiento cívico no partidista

ISBN 978-9945-9291-7-1