



POLITICAS ECONOMICAS Y PRODUCTIVIDAD

---

REPORT NO.: HO-TA-00-70

# Análisis del Anteproyecto de Reglamentos a la Ley General de Minería para agilizar la aplicación de la ley

Número de Contrato: 522-C-00-00-00203-00

Sometido a: Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional  
(USAID/Honduras)

Preparado por: Monica Villa Moreno

**Tegucigalpa, Diciembre 2000**

---

El Proyecto PEP es una iniciativa de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), ejecutado por la empresa Chemonics International Inc. con la participación de Management Systems International,

Inc. (MSI), J.E. Austin and Associates (JAA), International Management and Communications Corporation (IMCC), y la Fundación para la Inversión y el Desarrollo de las Exportaciones (FIDE).

Proyecto: Políticas Económicas y Productividad (PEP)  
Nombre del Informe: **Análisis del Anteproyecto de Reglamentos a la Ley General de Minería para agilizar la aplicación de la ley**  
No. del Contrato: 522-C-00-00-00203-00  
No. del Proyecto: 522-0395 (PROPEP)  
Presentado por: PEP Project Chemonics International Inc. , Edificio PALIC, Tercer Piso, Avenida República de Chile, Colonia Palmira, Tegucigalpa, Honduras

Teléfono: PBX: (504)-239-3439, 220-5562 Fax: 504-239-4188  
Contacto: Julio Paz, Chief of Party – PEP Project  
Correo Electrónico: [jpaz@proyecto pep.com](mailto:jpaz@proyecto pep.com)

---

## CONTENIDO

---

SECCION I	Introducción	I-1
	A. Misión	I-1
	B. Actividades	I-1
	C. Desarrollo	I-2
SECCION II	Estado actual de la reglamentación	II-1
SECCION III	Elementos necesarios para atraer la inversión	III-1
SECCION IV	Riesgos y temas pendientes	IV-1
	A. Riesgos	IV-1
	B. Elementos que aun están pendientes de reglamentación	IV-2
	C. Temas en los que aun no se ven posibilidades de acuerdo	IV-2
SECCION V	Actividades pendientes	V-1
	A. Actividades pendientes por parte del grupo de trabajo	V-1
	B. Trabajo por realizar	V-1

## **SECCION I**

---

### Introducción

Ley General de Minería tiene por objetivo crear un marco legal capaz de generar nuevas oportunidades en el sector minero, brindar seguridad y confianza en el inversionista, aumentar la productividad al incorporar tecnologías modernas, crear fuentes de trabajo mejorando el nivel técnico educativo de los trabajadores y consecuentemente aumentar el ingreso de divisas al país creando bienestar y desarrollo.

Es de enorme importancia hacer notar que la nueva Ley presenta una regulación ambiental clara y coherente permitiendo a la industria minera coexistir amigablemente con el medio ambiente. Sin embargo, su aplicación ha sido detenida por su falta de reglamentación. Esta situación ocasiona serias dificultades a las empresas del sector y constituye un obstáculo para la inversión extranjera.

Un abogado experto en minería realizó un primer análisis (mayo de 2000) de estas limitaciones reglamentarias de la ley y propuso ciertas modificaciones a los artículos con el fin de que su aplicación sea más transparente y se eviten atrasos burocráticos. Las instituciones públicas y privadas interesadas representadas en la Dirección Ejecutiva de Fomento a la Minería (DEFOMIN) y la Asociación Nacional de Minería Metálica (ANAMIM) han estudiado las recomendaciones y han propuesto diversos cambios susceptibles de distintas interpretaciones que exigen un análisis más detallado. Para llegar a un consenso y agilizar la presentación del nuevo Reglamento de la Ley, las instituciones involucradas han pedido el apoyo del experto en minería.

#### **A. Misión**

Apoyar la creación de un reglamento a la ley general de minería, el cual debe estar estrictamente adecuado a los principios de la misma, para que pueda ser ejecutado sin interpretaciones extensivas y contradictorias; eliminar atrasos burocráticos y ser transparente en su aplicación.

#### **B. Actividades**

1. Evaluar los Reglamentos propuestos por DEFOMIN y ANAMIMH para agilizar la implementación de la Ley de Minería. Identificar las consecuencias que implican y los principales obstáculos para su implementación.
2. Participar en reuniones, foros, seminarios y/o conferencias explicativas programadas para difundir la necesidad de ciertos reglamentos que presentan mayor controversia.

3. Servir de “facilitador” entre DEFOMIN y ANAMIMH para generar una propuesta de Reglamento a la Ley concertada y que responda a los intereses de las partes.
4. Elaborar adicionales recomendaciones y presentar un Plan de Acciones orientadas a facilitar la aplicación de la Ley de minería.
5. Presentar un informe de los resultados y las actividades antes del término de su misión.

### **C. Desarrollo**

Como complemento a las actividades realizadas en el mes de mayo, en donde se dejó al personal de ANAMIM y de DEFOMIN, un programa de trabajo, se elaboró un temario base para ordenar los temas y se les indicó cuales eran los aspectos que faltaban por reglamentar; en esta oportunidad se realizó el siguiente trabajo.

El 4 de diciembre se iniciaron los trabajos con DEFOMIN, en donde repasaron la metodología propuesta, se les recordó lo tratado en el mes de mayo y se revisaron los temas en los que ellos consideraron estaban mas débiles.

La primera semana se trabajó únicamente con el personal de DEFOMIN, revisando el último documento de ANAMIM y los motivos por los cuales no se había llegado a un arreglo en esos puntos.

La consultora encontró que la actitud del personal del gobierno frente a la Ley había cambiado positivamente, la estudiaron y la conocen, y durante el trabajo de estos meses han detectado los puntos débiles de la institución y algunas de las necesidades de reglamentación.

El personal de ANAMIM por su parte, no ha participado mucho en el reglamento, limitándose a hacer comentarios a las propuestas de DEFOMIN y pidiendo términos mas amplios cuando se fijan plazos para que los mineros cumplan con alguna obligación.

Durante la segunda semana se trabajó con ANAMIM y DEFOMIN y se presentó a consideración de ellos una propuesta de reglamentación de algunos artículos que tenía desarrollados DEFOMIN ante las observaciones de la consultora.

Igualmente la consultora les hizo ver de manera global, los errores en los que estaban incurriendo al no desarrollar los principios del artículo 44 de la Ley que no pueden ser letra muerta.



## SECCION II

---

### Estado Actual de la Reglamentación

En el informe de las labores correspondientes al mes de mayo, se hizo un análisis de la Ley e indicando que ésta presenta cambios significativos frente a la legislación anterior en los siguientes aspectos:

- Crea la propiedad Minera como derecho real.
- Vincula la variable ambiental a la minería, separándola de los demás recursos naturales.
- Le da función de beneficio social a la actividad minera.
- Establece la condición de rentabilidad económica en la minería.
- Crea el Registro y el Catastro Mineros, como medios de información vigente y puntual.
- Crea la Dirección Ejecutiva de Fomento a la Minería DEFOMIN como entidad desconcentrada de la secretaría de Estado en los despachos de Recursos Naturales y Ambiente, con independencia técnica, administrativa, presupuestaria y de gestión, como autoridad encargada de aplicar la política minera y manejar el registro.
- Le da a la Concesión Minera la condición de título único, comprendiendo la exploración y la explotación.
- Para desestimular el acaparamiento de áreas, se estableció el pago de un canon por hectárea / por año, que se incrementa a partir del quinto año para las concesiones de minerales metálicos y del tercero para las de piedras preciosas y minerales no metálicos. Además, para que se hagan efectivas las inversiones en las concesiones, se establece una penalidad a partir del noveno año, exigiendo el pago de una suma adicional por hectárea por año, que se duplica progresivamente cada año que se demore el titular en entrar en explotación
- Si se reglamenta adecuadamente, puede modernizar la administración de los yacimientos, generando valor agregado en la propiedad minera privada y estatal.

A su vez tiene debilidades que si no se equilibran, pueden llevar la ley a su fracaso, perdiendo una oportunidad histórica que no es fácil que se vuelva a repetir:

Al parecer, inspirados en figuras del derecho comparado, tomaron lo que creyeron mas conveniente de diferentes esquemas, resultando la ley contradictoria en algunos aspectos.

Pero en Honduras no existe una cultura de Derecho minero como rama especial y por lo tanto no han asumido en su integridad el alcance de las nuevas figuras que incorpora la Ley. Esto puede desorientar a un extranjero que pretende realizar inversiones en minería en ese país, al asimilar las figuras de la nueva Ley a la práctica de los diferentes países mineros, cuando en la realidad no le están dando el mismo alcance.

## SECCION III

---

### Elementos necesarios para atraer la inversión

En términos generales lo que cualquier inversionista espera de la legislación para considerar que es atractiva para hacer minería se podría resumir así:

1. **Seguridad en el título:** Tanto en las reglas para obtenerlo, como en las condiciones para conservarlo, así como la libre transferibilidad del mismo. En este aspecto es de especial importancia la figura de la reversión, que si bien se acepta para acceder a la tierra, preocupa cuando de perder el título se trata. Por esta razón debe ser equilibrada y con trámites ágiles pero seguros; dejándolos a una autoridad judicial, (tercero objetivo) que garantice imparcialidad y permita el derecho de defensa.
2. **Transparencia y agilidad:** En donde las reglas estén previamente establecidas y los procedimientos se realicen en igualdad de condiciones, de manera ágil y oportuna, sin dilaciones y trámites innecesarios, permitiendo que se dé publicidad al proceso y se permita controvertir las decisiones cuando no se esté de acuerdo con ellas, respetando el derecho de defensa.
3. **Acceso ágil y a costos reales:** A la tierra y las servidumbres en beneficio de la minería.
4. **No discriminación:** En derechos y obligaciones, entre nacionales y extranjeros.
5. **Un catastro y registro minero al día:** Con información actualizada y confiable. Con una base gráfica y una textual coordinadas y que representen todos los derechos que la ley reconoce al título.
6. **Título único:** Evitando la incertidumbre y mayores trámites, con el consiguiente costo al pasar de la exploración a la explotación.
7. **Cargas tributarias competitivas y estabilidad tributaria:** Que no se grave a la minería con mas impuestos de los que pesan sobre cualquier otra industria. Sin olvidar la obligación de conservación y recuperación ambiental y el reconocimiento que por tradición los países exigen por su recurso
8. **Administrador del Estado independiente, capacitado y tecnificado:** Para lo cual es necesario desarrollar programas de selección de personal y capacitación del mismo, de modo que éste sea un interlocutor válido para los empresarios mineros y cuente con la tecnología suficiente para ofrecer los servicios que la ley le impone a la institución.



## SECCION IV

---

### Riesgos y temas pendientes

#### A. Riesgos

*De lo que ya está trabajado la consultora encuentra los siguientes riesgos.*

- En la expropiación, la regulación es muy pobre y han informado que hay varias leyes de expropiación, pero aún no las han estudiado y no se ha determinado su alcance. En el proyecto de reglamento se proponía una **expropiación por vía administrativa**, lo cual puede ser un desestímulo de la inversión. Se deja al manejo de los intereses políticos del momento. Ante la debilidad de DEFOMIN, el sector privado puede considerar que hoy es bueno, pero eso siempre es un riesgo que no se debe dejar al azar. Se les advirtió que como esta figura puede ser usada para quitar la propiedad sobre las tierras que puedan verse afectadas por la minería cuando no se pueda llegar a un arreglo, también puede ser aplicada, por los mismos motivos, para terminar con el derecho de propiedad del título minero, por lo que es necesario que estudien las implicaciones de las leyes de expropiación, y las hagan compatibles con la ley minera y su reglamento.
- Dicen que el tipo de cambio es de U.S.\$1/L 2 y que así consta en la Constitución Política. Deben aclarar eso y buscar la manera de actualizar la reglamentación sobre tipo de cambio, debido a que la ley minera consagra una serie de artículos que fijan obligaciones en dólares, ya sea porque deben ser pagadas en lempiras o representan inversiones que pudieran haberse hecho en otra moneda distinta del dólar. En la reglamentación se debe aclarar cómo se fija el tipo de cambio y la fecha que se toma para el efecto.
- Condición de unilateral o bilateral, del título. El derecho minero se puede otorgar en forma unilateral o bilateral, por resolución el primero y por contrato el segundo. En este aspecto se planteó la interrogante de si el título debe ser unilateral o bilateral. Como en la legislación minera se han dado las dos figuras, así lo manifestó la consultora y les dije que eso dependía de lo que ellos pensaran que era lo mejor. A lo que manifestaron algunos que querían que el título fuera unilateral porque existe un mandato constitucional que ordena todo contrato con el Estado que otorgue beneficios fiscales o reconozca derechos por mas de una vigencia fiscal debe pasar a aprobación del Congreso. En ese caso lo mejor es que no pasen por el Congreso, pues eso puede ser fuente de corrupción además de ser tremendamente engorroso. Pero al preguntar cómo están haciendo con la Ley actual en los títulos que han otorgado, informan que es mediante contrato, que no se ha llevado al Congreso. Deben estudiar entonces, que hacía que a pesar de existir ese mandato constitucional, en la ley anterior no se llevaran los contratos mineros a aprobación del Congreso y si este mandato solo se expidió

para una clase de contratos. De no ser así, se debe ser muy prudente en el manejo de esta teoría, pues puede quitarle la legalidad a los títulos ya expedidos.

Por otro lado se planteó en las reuniones que un título unilateral puede ser revocado unilateralmente en cualquier tiempo, no siendo ni siquiera necesaria la expropiación. En Honduras no existen previsiones para evitarlo, pues en otros países cuando un acto unilateral otorga derechos en beneficio de un tercero, el acto no puede ser revocado unilateralmente sino con la aquiescencia de éste, quedándole al Estado siempre la posibilidad de demandar su propio acto si los motivos de ilegalidad no son subsanables. Esto hace que esa unilateralidad le quite toda seguridad al título y debe ser revisada por ANAMIM y DEFOMIN.

## **B. Elementos que aun están pendientes de reglamentación**

Las servidumbres en beneficio de la minería, detallando el procedimiento para el justiprecio de las indemnizaciones y la forma de pago, y el sistema de funcionamiento integral del registro y el catastro minero, son temas que aun no han sido desarrollados. Además está pendiente un título separado para la solución de conflictos que puedan surgir en la actividad minera, así como para la concesión de beneficio y los permisos especiales.

Aun no se ha considerado la determinación de las competencias de la autoridad durante la ejecución de los proyectos y mucho menos el procedimiento para controvertir las decisiones de la autoridad, cuando no se está de acuerdo con ellas.

Se debe desarrollar un título especial para reglamentar el cierre y abandono de minas, tanto por el agotamiento de reservas, como por una terminación anticipada del título.

## **C. Temas en los que aun no se ven posibilidades de acuerdo**

El único punto en el que las posiciones distan de llegar a un acuerdo es el de la reglamentación de la Ley General de Minería, el cual se planteó en el informe de mayo del 2000 así:

### ***“2.2 Debilidades de la ley:***

La ley tiene una debilidad estructural, que podría llegar a hacer que se declare inconstitucional si no se reglamenta para limitar su alcance.

El artículo 2º de la ley en concordancia con La Constitución, ratifica el principio de la propiedad del Estado sobre las minas y canteras y determina que éste ejerce dominio eminente, inalienable e imprescriptible sobre las mismas.

Pero el artículo 9° crea la Propiedad Privada Minera para la concesión, haciendo parte de ella los recursos minerales contenidos (no extraídos) dentro de su perímetro.

Esto tiene molestos a los funcionarios del sector público, y a algunos abogados del sector privado, quienes consideran que anula el sentido de propiedad que le reconoció el inciso segundo del artículo 2° de la ley, desconociendo el alcance del dominio eminente del Estado, al no excluir los minerales in situ o yacientes (que se encuentren..., art. 2° de la ley). ”

A su vez la consultora resaltó en esa oportunidad que en las legislaciones donde la concesión constituye propiedad real, inmueble, las reservas una vez extraídas pasan a hacer parte accesorias, pero el objeto principal de ese título es el derecho a explorar y explotar las sustancias minerales concedidas que se encuentren en la concesión, advirtiendo que era necesario que reglamentaran ese artículo para no hacer que la ley sea anulada por inconstitucional.

Hasta la fecha los empresarios privados se aferran a ese artículo, en espera de créditos sobre las reservas in situ y no ha sido posible que acepten que lo que da lugar a créditos es la demostración de la factibilidad técnico-económica del proyecto y no el yacimiento. Es más, se les advirtió que en la medida en que un titular de derecho minero o quien derive sus derechos de un título, llegue a defraudar a una entidad de crédito, sobre la base de unas reservas in situ (existentes o inexistentes), que no son económicamente explotables, hará que le cierren las puertas al crédito para la minería, en un país donde no existe cultura minera y mucho menos de crédito minero.

Las funciones de: Formulación del Plan de Nacional Minero; elaboración y ejecución del Plan de Política Ambiental Minera; La consolidación, sistematización, divulgación y actualización de un Banco de Datos como elementos de política macroeconómica, no han sido considerados en su estructura ni en la designación de funciones y aun no los trata la reglamentación.

La reglamentación que presentan aun no aporta mucho a la agilización de los trámites, es necesario que busquen una salida jurídica para que el artículo 40 sea una realidad en términos de tiempo y trabajo administrativo.

## **SECCION V**

---

### Actividades pendientes

#### **A. Actividades pendientes por parte del grupo de trabajo**

Nuevamente se les ha recomendado hacer una reglamentación cronológica desde que se presenta una solicitud, hasta que se termina y desanota una concesión, desarrollando las funciones que la Ley le da a DEFOMIN, limitándolas a los aspectos que le corresponden (que en la Ley son de gran responsabilidad y manejo especializado y deben ser asumidas con conocimiento y visión gerencial). A su vez se les indicó cuales son los temas que hay que ampliar y aquellos que aun no han sido considerados.

Igualmente se les pidió que trabajen sobre aquellos que presentan conflicto o riesgo para el título o la normatividad, en los términos que se indican en este informe.

#### **B. Trabajo por realizar**

Ante las festividades de fin de año y las dificultades administrativas de inicios, ellos fijaron como plazo para terminar los trabajos en el mes de marzo, lo que permitiría una revisión final al trabajo en el mes de abril.

De todas formas, la consultora sugiere que se les esté presionando regularmente, para que entreguen los capítulos a medida que los vayan desarrollando.

**Chemonics International Inc.**  
**Policy Enhancement and Productivity Project (PEP)**

*Análisis del Anteproyecto de Reglamentos a la Ley General de Minería para agilizar la aplicación de la ley*

The current Honduran “*Ley General de Minería*” seeks to create a legal framework capable of generating new opportunities in the mining sector, encouraging investors, increasing productivity through modern technologies, creating jobs with a better trained work force and increasing investment. At present, regulations for the application of this law have not been finalized, thereby delaying its potential impact. As a result, an unclear legal framework exists; hindering not only projected activities of existing mining companies but also posing a serious obstacle for foreign investment.

Through the Policy Enhancement and Productivity Project (PEP), a legal specialist in mining law traveled to Tegucigalpa in December of 2000 to conduct an analysis of the draft regulations to the current law. This assignment was a follow on study to a preliminary analysis carried out in May of 2000 and has been provided in an attempt to accelerate the finalization of the regulations and subsequent implementation of the law. The consultant, in collaboration with both the *Dirección Ejecutiva de Fomento a la Minería* (DEFOMIN) and the *Asociación Nacional de Minería Metálica* (ANOMIM) analyzed the current status of the draft regulations, identified risks and made recommendations regarding the necessary elements that would attract investors to Honduras’ mining sector.

As in her previous report, the consultant recognized that the “*Ley General de Minería*” dramatically differs from prior legislation. Among other things, the law addresses property rights, includes environmental impacts of mining activities, and establishes a decentralized office of mining activities (DEFOMIN).

In addition, this report presents eight elements that the legislation should eventually include in order to attract investors: 1) secure property rights; 2) transparency and expediency in the application of regulations; 3) efficient, real-cost access to property; 4) non-discrimination between national and foreign investors; 5) an updated mining cadastre and registry; 6) sole titling; 7) equitable and stable taxation of the industry; and 8) an independent, qualified state administrating agent.

Finally, the report outlines three risks related to the proposed regulations. These risks entail issues of expropriation, exchange rate, and unilateral versus bilateral mining rights.