

SUSANA HARP ITURRIBARRÍA Y JOSÉ NARRO CÉSPEDES, SENADORES INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA, CON FUNDAMENTO EN LO DISPUESTO POR LOS ARTÍCULOS 71, FRACCIÓN II DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS; Y 8, NUMERAL 1, FRACCIÓN I Y 164, NUMERALES 1 Y 2, Y 172, NUMERAL 1, DEL REGLAMENTO DEL SENADO DE LA REPÚBLICA, SOMETO A LA CONSIDERACIÓN DE ESTA ASAMBLEA LA INICIATIVA CON PROYECTO DECRETO POR EL QUE SE DEROGAN, REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES A LA LEY MINERA, CON BASE EN LA SIGUIENTE:

Exposición de motivos

La Ley Minera vigente, así como la Ley de Aguas Nacionales y la reforma al artículo 27 constitucional, junto con otra serie de normas y reformas, forman parte fundamental del andamiaje legal del neoliberalismo en México. La Ley Minera fue promulgada en 1992, dos años antes de la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Esta Ley, en pocas palabras, construye el marco legal para facilitar la llegada de empresas mineras privadas tanto nacionales como extranjeras a explorar y explotar los recursos minerales de la nación, con muy pocas obligaciones respecto de los impactos sociales y ambientales y el respeto a los derechos humanos de las poblaciones afectadas, entre ellos el de libre determinación sobre el territorio y la participación efectiva y vinculante. Se trata entonces de un marco legal que se ha traducido en ganancias millonarias para las empresas, el engrosamiento de las grandes fortunas nacionales y de compañías extranjeras, con muy pocos beneficios para el país y todas las pérdidas acumuladas para los pueblos y comunidades que han visto contaminados sus cuerpos de agua, roto el tejido social y trastocadas sus actividades productivas sin que la nueva actividad minera haya generado mejores condiciones de vida y bienestar.

Desde hace dos décadas, las concesiones mineras han avanzado aceleradamente en México generando graves impactos sociales y ambientales, en muchos casos irreversibles tal y como han documentado los propios pueblos y comunidades, organizaciones de la sociedad civil y académicos y académicas. También desde hace años, comunidades y organizaciones sociales se han enfrentado a lo largo y ancho del país a las concesiones en favor de empresas mineras impuestas en sus territorios, utilizando para ello tanto la lucha social y política como la legal. Esta situación ha llegado a tal punto que, de los numerosos conflictos socioambientales que brotan de toda la geografía nacional, aquellos que se enfrentan a los efectos nocivos de la industria minera representan una mayor proporción, pudiendo contarse por decenas según diversos estudios. Esta resistencia, que ha crecido también en los últimos 20 años y ha ganado en solidez de argumentos, estrategias de lucha y articulación a nivel nacional e internacional; ha generado grandes costos sociales que se ha saldado con vida de varios compañeros y compañeras y con afectaciones al derecho a la vida, a la salud, a la vivienda, a los derechos colectivos de los pueblos indígenas y

afro-mexicanos y a un medio ambiente sano de las comunidades aledañas a los proyectos. A pesar de que en muchos casos se ha logrado detener el avance de esta actividad, el costo ha sido muy elevado, para las comunidades en primer lugar, pero también para el estado mexicano.

Todo este costo, tiene su origen en una legislación que contiene disposiciones que violan de manera directa derechos ya reconocidos por el estado mexicano en el marco internacional de derechos humanos y en la propia constitución, y que por tanto resulta urgente modificar. Es imprescindible modificar la actual Ley minera, y que esta actividad no se haga a costa de la vida, la salud y los derechos de las comunidades, las cuales tienen que poder decidir si quieren o no un proyecto extractivo en su territorio y esta decisión tiene que ser vinculante. Urge modificar una norma que no permite que pueblos y comunidades puedan decidir libremente sobre su territorio y que por lo tanto su único objetivo es privilegiar los intereses económicos de las empresas frente a las comunidades y los intereses del país. Necesitamos una reforma profunda a la Ley Minera.

A continuación, se presentan los temas centrales que -luego de varios talleres y muchas jornadas de debate- pueblos, comunidades, colectivas, organizaciones, académicos y académicas han decidido que deben ser reformados en la actual Ley Minera. Estos temas giran en torno a: **1) derogación del artículo 6, que hoy asigna a las actividades mineras el carácter de utilidad pública y de actividad preferente; 2) garantía de que las comunidades indígenas, afromexicanas y equiparables puedan decidir libremente sobre sus territorios frente a la posibilidad del otorgamiento de concesiones mineras; la regulación de procesos de participación efectiva y vinculante tanto para población indígena, afromexicana y equiparable como para la no contemplada en estas categorías, como requisito para el otorgamiento de concesiones mineras; así como la realización de estudios de impacto previos al otorgamiento de concesiones; 3) reformas profundas al régimen de concesiones y adopción de nuevas causales de nulidad y de cancelación; 4) derogación de las fracciones IV, V y VI del artículo 19 que hoy conceden derechos a las empresas mineras para acceder a la tierra y al agua; 5) fortalecimiento del régimen de prohibiciones para la actividad minera; 6) aspectos fiscales y de acceso a la información relacionados con la actividad minera.**

1) Derogación del artículo 6, que hoy asigna a las actividades mineras el carácter de utilidad pública y de actividad preferente.

El primer párrafo del artículo 6 de Ley Minera señala que las actividades de exploración, explotación y beneficio de minerales son de utilidad pública, y preferentes sobre cualquier otro uso o aprovechamiento del terreno¹. Es decir, de antemano, la ley determina que el desarrollo de la minería deberá preferirse por sobre otros usos que se den o puedan darse

¹ El carácter preferente de la minería no tendrá efectos frente a las actividades relacionadas con los hidrocarburos y de la industria eléctrica, de acuerdo con el segundo párrafo del artículo 6º.

en el territorio, como el agrícola, forestal, forestal comunitario, ganadero, la propia vivienda, el turismo, o cualquier otra actividad económica que las comunidades y el municipio definan conforme a sus prioridades o actividades tradicionales. Así, sin importar el destino que se haya dado a un terreno o a todo el territorio, esta disposición permite que el Estado Mexicano otorgue concesiones mineras sobre él, de manera prioritaria.

Sin embargo, esta determinación resulta inconstitucional e inconvencional, por contravenir derechos reconocidos en tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado Mexicano y en la Constitución Federal, como se señala en los siguientes párrafos.

Tratándose de pueblos indígenas, la preferencia establecida contraría sus derechos colectivos, como el derecho a la tierra y al territorio, así como a la propiedad colectiva. Los derechos de dichos pueblos están protegidos mediante un conjunto de instrumentos internacionales, particularmente el Convenio 169 de la OIT y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como su interpretación jurisprudencial. Y es que tanto los citados tratados, como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas protegen el derecho de los pueblos y comunidades a la propiedad, posesión, uso, disfrute y aprovechamiento de sus tierras y sus territorios, incluyendo los recursos naturales en ellas contenidos y los lugares sagrados y ceremoniales que han ocupado o poseído. Cabe añadir que el marco internacional reconoce y protege también la relación especial que los pueblos originarios tienen con respecto de dicha tierra y territorio. Por lo tanto, la Ley minera no puede determinar que esta actividad es preferente, por encima de aquellas que en ejercicio de su libre determinación los pueblos y comunidades hayan establecido.

Esa lógica internacional es coincidente con la protección que el artículo 27 fracción VII de la Constitución Federal proporciona a la propiedad social de los núcleos agrarios, por lo que también en este sentido, el primer párrafo del artículo 6 resulta inconstitucional. Los ejidos y las comunidades agrarias tienen personalidad jurídica y patrimonio propios, es decir, son propietarios de su patrimonio integrado no solo por la tierra, sino por los bosques, selvas, aguas y en general por todos los recursos naturales en ellas contenidos. En esta lógica, corresponde a dichos núcleos agrarios decidir acerca de su uso y aprovechamiento.

Así, al establecer el legislador en el artículo 6º de la Ley Minera la preferencia de la actividad minera por encima de cualquier otro uso y aprovechamiento del terreno, estableció una disposición violatoria y contraria a lo reconocido tanto en el marco internacional de derechos humanos como en la Constitución Federal. El artículo 6º de la Ley Minera niega la protección que dichas normas prevén para los pueblos indígenas y para los núcleos agrarios, a pesar de que son ellos quienes tienen prioridad respecto del territorio que usan y del que son propietarios. El citado artículo 6º arrebató dicha preferencia perteneciente a los pueblos indígenas, a los ejidos y comunidades agrarias, para entregarla a las empresas

mineras. También, resulta contrario a ejercicios locales de ordenamiento territorial amparados por la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) y por el Programa de Ordenamiento Ecológico General del Territorio (POEGT).

Es fundamental añadir que lo dispuesto por este artículo también contraviene los derechos a la alimentación, a la salud y al medio ambiente sano, reconocidos y protegidos a nivel internacional, así como en el artículo 4º de la Constitución Federal.

Por otra parte, resulta también importante señalar que, desde el punto de vista práctico, la minería dista mucho de ser una actividad de “utilidad pública”, tal y como es regulada también en virtud del artículo 6. Se trata de una actividad que genera grandes beneficios y ganancias a corporaciones privadas, pero escasas contribuciones a las finanzas públicas del país, además de enormes pasivos ambientales y sociales a las comunidades y regiones en las que se desarrolla.

Los ingresos que el Estado Mexicano obtuvo de la minería de minerales metálicos y no metálicos representaron apenas 0.41% de la recaudación total por actividad económica para junio de 2020 y 0.52% en 2019². En términos de aportaciones específicas a impuestos, el ISR aportó a las finanzas públicas el 0.37% del total de los ingresos que recaudó el gobierno sobre este impuesto, mientras que en 2019 fue de 2.3%.

El EIPS aportó apenas el 0.03% del total de las contribuciones sobre este impuesto, para 2019, contribuyó con el -0.3%, es decir, representó una erogación en ese año.

En cuanto al IVA, tal como ha sucedido en otros años, resultó también en una erogación hecha por el gobierno, por devoluciones y estímulos que se dieron al sector: para junio de 2020 el IVA minero fue de -2.13%, mientras que para 2019 fue de -1.8%. En cuanto al PIB minero correspondiente a la exploración y extracción de minerales metálicos y no metálicos, este resulta inferior al 1% del PIB nacional.³

Por su parte, la contribución de la minería al empleo es también mínima, al aportar las industrias extractivas en su conjunto apenas el 0.62% de los empleos asegurados a nivel nacional⁴. Además, el INEGI (2014) estimó que el sector económico que contrató una mayor

² Ver Informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública de 2019 y segundo trimestre de 2020, Anexos de finanzas públicas, disponibles en

https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Informes_al_Congreso_de_la_Union

³ Fundar, Anuario de actividades extractivas, 2016. Disponible en <https://fundar.org.mx/mexico/pdf/2.5.Miner%C3%ADa-Concesiones.pdf>

⁴ Secretaría del Trabajo y Previsión Social (2020). Registros administrativos, consultado el 28 de agosto de 2020, disponible en http://www.stps.gob.mx/gobmx/estadisticas/302_0057.htm?verinfo=2

proporción de personal ocupado por outsourcing fueron las actividades extractivas (incluida la extracción de petróleo, gas y de minerales metálicos y no metálicos).

El aporte de la minería al desarrollo local tampoco contribuye de manera sustantiva. En los municipios productores de oro, el 50% de la población está en condiciones de pobreza y el 24% no cuenta con ingresos suficientes para acceder a la canasta básica. En los municipios productores de plata, el 58% de la población está en situación de pobreza y el 30% no cuenta con ingresos suficientes para acceder a la canasta básica. ¿Por qué entonces la minería es considerada de utilidad pública y por tanto preferente? Debido a estas razones, la actividad minera tal y como se desarrolla hoy está muy lejos del espíritu del artículo 27 constitucional que previó la utilidad pública como una vía para reforzar el principio de propiedad originaria de la nación con relación a las “tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional”.

Con base en lo anterior y con miras a que el Estado Mexicano cumpla con sus obligaciones en materia de derechos humanos derivadas del marco internacional de derechos humanos, así como de la Constitución Federal, la propuesta es **derogar lo dispuesto por el artículo 6 tanto en lo que respecta a la utilidad pública como a la preferencia de la minería.**

2) Autonomía y libre determinación de comunidades indígenas, afromexicanas y equiparables sobre sus territorios frente a la posibilidad del otorgamiento de concesiones mineras; regulación de procesos de participación efectiva y vinculante como requisito previo al otorgamiento de concesiones mineras tanto para población indígena, afromexicana y equiparable como para la no contemplada en estas categorías; así como realización de estudios de impacto previos al otorgamiento de concesiones.

Como se ha señalado en la introducción, las actividades de exploración, explotación y beneficio de minerales acarrearán afectaciones graves a las poblaciones donde se llevan a cabo. Sin embargo, en México, las concesiones mineras se otorgan sin que se hagan efectivos los derechos colectivos de autonomía y libre determinación de pueblos indígenas, afromexicanos y equiparables; en violación a su derecho a la consulta y al consentimiento previo, libre e informado, así como en ausencia total de procesos de participación del resto de las comunidades afectadas. Tratándose de pueblos indígenas, las concesiones también se han otorgado por el Estado Mexicano en violación a su obligación internacional de estudiar de manera previa los posibles impactos.

Derechos humanos como el derecho a la salud y al medio ambiente sano, además de derechos colectivos como la libre determinación y la autonomía, están reconocidos en nuestro país, por lo que el Estado Mexicano tiene la obligación de respetarlos, protegerlos y garantizarlos. Para ello, tratándose de concesiones mineras, el Estado debe asegurar que

los pueblos y comunidades indígenas, afromexicanas y equiparables puedan decidir libremente sobre su territorio y rechazar de plano el otorgamiento de concesiones. Además, debe garantizar que todo pueblo o comunidad participe de manera efectiva en el proceso de otorgamiento de concesiones, para lo que deberán establecerse en la Ley Minera verdaderos procesos de participación para las comunidades potencialmente afectadas, a fin de que decidan sobre el otorgamiento de dichas concesiones, debiendo tener tal decisión un carácter vinculante y definitivo, siendo incluso posible que la decisión final la no aceptación de la concesión y por lo tanto del proyecto minero.

En concreto, además de asegurar que, en un genuino uso del derecho colectivo y constitucional a la libre determinación, los pueblos y comunidades indígenas, afromexicanas y equiparables puedan rechazar de plano el otorgamiento de concesiones mineras, tendrían que ser regulados dos tipos de procedimientos:

a) Procedimiento de consulta y consentimiento previo libre e informado para comunidades indígenas y afro mexicanas. A pesar de que la obligación de consulta y consentimiento debe cumplirse por las autoridades aún cuando no exista una regulación en la legislación doméstica, existe también el deber del Estado Mexicano de armonizar sus normas internas de conformidad con sus obligaciones en materia de derechos humanos y con los estándares internacionales existentes en la materia. En este sentido, la Ley Minera debería, además de mandar la realización de procesos de consulta para la obtención del consentimiento previo libre e informado, enumerar los principales estándares y requisitos que deberían seguir estos procesos (carácter previo, libre, informado, culturalmente adecuado y de buena fe). Además, este derecho debería incluir el que pueblos y comunidades, en ejercicio de su libre determinación, puedan decidir si quieren o no que un proyecto minero se instale en su territorio. La consulta y el consentimiento son derechos que adquieren su verdadera dimensión cuando permiten y garantizan el ejercicio de los derechos al territorio y a la libre determinación.

En definitiva, una concesión minera no podría ser otorgada si como resultado de los procesos de consulta y consentimiento o del ejercicio de la libre determinación, las comunidades y pueblos deciden no aceptar el otorgamiento de la concesión.

b) Procedimiento de participación ciudadana para el resto de la población que no se auto-adscribe a una comunidad indígena o afro-mexicana. Al igual que en los procesos de consulta indígena y afromexicana, los procesos de participación ciudadana deben garantizar que estos pueblos y comunidades puedan participar de forma efectiva y decidir

c) Si aceptan o el otorgamiento de concesiones mineras en sus territorios. Estos procesos deben ser vinculantes y, por lo tanto, de igual manera que para los casos de consulta y consentimiento con libre determinación, una concesión no podría ser otorgada si,

como resultado de estos procesos de participación ciudadana, las comunidades y pueblos deciden que no están de acuerdo con su otorgamiento.

Estos mecanismos de participación deben operar durante todo el tiempo de vigencia de las concesiones mineras y del proyecto minero. Si se requiere ampliar o reducir una concesión o ampliar la extensión de un proyecto ya consultado, se deberán volver a activar estos procesos de consulta, consentimiento y libre determinación y de participación ciudadana, pues se trata de nuevas condiciones que deben ser también discutidas y consensuadas con las comunidades afectadas, con la posibilidad de que no se acepten y por lo tanto pueda ser cancelada la concesión.

Además de los procedimientos anteriores, debe incorporarse de manera expresa en la Ley Minera la obligación internacional del Estado Mexicano de realizar un estudio previo de impactos⁵ social, ambiental, hídrico y de derechos cada vez que pretenda otorgarse una concesión minera. Dicha incorporación debe ir armonizada con los estándares internacionales existentes en la materia⁶, entre los que destacan el que sean realizados en colaboración con los pueblos interesados, así como el que sean efectuados por entidades independientes, es decir, los estudios de impacto no pueden ser llevados a cabo por personal o contratistas de las empresas interesadas en obtener las concesiones mineras. Cabe añadir que estos estudios deberán ser parte fundamental de los procesos de consulta, consentimiento y libre determinación, así como de participación ciudadana, porque con base en ellos las comunidades y pueblos podrán ampliar la información que les permita tomar una decisión informada.

3) Reformas profundas al régimen de concesiones y adopción de nuevas causales de nulidad y de cancelación

El actual régimen de concesiones prevé la existencia de una sola concesión que permite tanto explorar como explotar durante 50 años prorrogables por otros 50, con muchas facilidades para transmitir los derechos de concesión o para reducir o ampliar el título. Esta regulación otorga un título de concesión muy atractivo para la especulación en las bolsas de valores, al permitir un importante número de ventajas para el concesionario, generándose

⁵ La obligación de efectuar un estudio previo de impactos tratándose de pueblos indígenas, existe para el Estado Mexicano desde 1991, derivada del Convenio 169 de la OIT; la obligación se vio reforzada en 2007 y 2008 con la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en sus sentencias del caso del Pueblo Saramaka vs Surinam, de las que derivan un conjunto de estándares, de imperativo cumplimiento.

⁶ Deben ser realizados por el propio Estado o encomendados por él, pero bajo su supervisión; deben ser realizados por entidades técnicamente capacitadas e independientes; deben ser concluidos de manera previa al otorgamiento de las concesiones; deben ser de carácter social y ambiental, así como de derechos; deben realizarse conforme a los estándares internacionales y buenas prácticas al respecto; deben tratar el impacto acumulado de los proyectos; deben ser realizados en colaboración con los pueblos interesados, y sus resultados compartidos y consultados con ellos; deben respetar las tradiciones y cultura del pueblo indígena de que se trate; deben garantizar el derecho del pueblo originario a ser informado acerca de todos los proyectos propuestos en su territorio; deben identificar posibles alternativas, o medidas de mitigación de los impactos negativos.

por tanto un mercado de concesiones a costa de los derechos de pueblos y comunidades potencialmente afectadas quienes además son titulares de los derechos de superficie; y de bienes que en última instancia resultan propiedad originaria de la nación. Para revertir esta situación claramente desfavorable tanto para pueblos y comunidades como para el país, se propone:

- Separación de las concesiones de exploración y explotación.
- Las concesiones de exploración deberán otorgarse por 2 años, prorrogables 2 más y expirarán una vez concluido ese lapso.
 - Las concesiones de explotación se otorgarán por el período especificado en el proyecto de explotación presentado por la empresa, el cual nunca podrá pasar de un máximo de 15 años no prorrogables.
- Estas concesiones no podrán abarcar una superficie mayor a 2,000 hectáreas.
- Se debe eliminar en la Ley la posibilidad de que una concesión pueda ser traspasada. Si un concesionario no desea seguir siendo titular, deberá renunciar a su concesión y el nuevo interesado deberá iniciar una nueva solicitud cumpliéndose entonces todos los requisitos de Ley aquí propuestos para el otorgamiento de una nueva concesión.
- De igual manera, en las solicitudes de reducción, división, identificación o unificación de superficies, que ya implican la extinción de los títulos previos y la expedición de nuevos títulos de concesión, será nuevamente necesario el cumplimiento de todos los requisitos de Ley aquí propuestos para la expedición de esos nuevos títulos.

Por otro lado, consideramos importante incluir algunos requisitos básicos y previos que la autoridad competente (Secretaría de Economía) tendría que verificar como cumplidos para que la concesión pueda ser otorgada. Estos serían:

- Ejercicio de libre determinación por parte de pueblos y comunidades indígenas o afroamericanas o procesos de consulta y consentimiento en casos de que estos pueblos y comunidades decidan voluntariamente participar en los mismos. Si en virtud de ejercicios de libre determinación⁷ o a través de procesos de consulta y consentimiento los pueblos y comunidades deciden que no debe ser otorgada la concesión, esta decisión deberá ser acatada por la Secretaría de Economía.
- Procesos de participación ciudadana con carácter resolutivo y vinculante para el caso de poblaciones y comunidades que no se autoadscriban como indígenas o afroamericanos. De igual manera, si en virtud de estos procesos de participación ciudadana se toma como decisión que la concesión no debe ser otorgada, esta decisión deberá ser acatada por la Secretaría de Economía.
- Realización de estudios de impacto ambiental, hídrico, social y de derechos con las características que fueron señaladas en el punto 2 de este documento.

7

Como por ejemplo la realización de actas de asamblea de rechazo a la minería.

Estos requisitos serían igualmente necesarios cada que se realice cualquier acto jurídico que necesariamente modifique las condiciones respecto de las cuales se tomaron los acuerdos previos al otorgamiento de las concesiones

Adicionalmente, consideramos que se deben incluir en la Ley nuevas obligaciones para los titulares de las concesiones. Estas serían:

- En cualquier etapa del ciclo minero (prospección, exploración, desarrollo, explotación, cierre de mina), el concesionario estará
 1. Obligado a reparar el daño que cause su actividad.
 2. Garantizar todas las acciones relativas al cierre de mina una vez que finalice el proyecto.

Con relación a las causales de nulidad y cancelación de concesiones, los artículos 40, 41 y 42 de la Ley Minera establecen las causales de nulidad y de cancelación de las concesiones mineras, pero sus razones son meramente administrativas, no habiendo causas sustantivas que deberían dar lugar a una nulidad o cancelación, como lo es la violación a derechos. De hecho, llama la atención que sea el artículo 43 el que establezca razones más sustanciales, como peligro de vida o integridad de trabajadores, pero no para la nulidad o cancelación de las concesiones, sino simplemente para la suspensión de obras. Por estas razones, se proponen como nuevas causales.

De cancelación:

- Cuando en las comunidades donde hay minería tienen lugar agresiones a dirigentes y personas defensoras que se oponen a la minería.
- Cuando se verifiquen afectaciones ambientales más allá de las previstas en los procesos de estudio/evaluación de impacto ambiental.

De nulidad:

- Por haberse otorgado la concesión sin o en violación a los procesos de libre determinación y participación (consulta y consentimiento previo, libre e informado / participación ciudadana), o sin los estudios/evaluación/dictámenes de impacto en los diversos ámbitos y bajo los estándares debidos, tal y como se establece en el apartado 2 de este documento.

De suspensión de obras:

- El art. 43 LM establece que el derecho para realizar las obras y trabajos se suspende cuando éstos: Pongan en peligro la vida o integridad física de los trabajadores o de los miembros de la comunidad. Se propone agregar la suspensión de obras cuando además ocurran accidentes ambientales, hasta que

se esclarezcan los impactos de los accidentes y se tomen medidas para revertirlos, aprobadas previamente por las comunidades.

4) Derogación de los derechos concedidos a las empresas mineras para acceder a la tierra y al agua

El artículo 19 fracción IV de la Ley Minera establece que las concesiones y asignaciones mineras dan derecho a sus titulares para obtener la expropiación, ocupación temporal o constitución de servidumbre de los terrenos de que se trate. Es fundamental señalar que la causa/raíz de esta disposición, es el hecho de que el artículo 6º le asigne carácter de utilidad pública y de preferencia a las actividades mineras.

Igual que se argumentó respecto del primer párrafo del artículo 6º de la Ley Minera, la fracción aquí referida es inconstitucional e inconvencional, por ser contraria a derechos reconocidos en tratados Internacionales y en la Constitución Federal, entre ellos el derecho a la alimentación, así como derechos de pueblos indígenas y de núcleos agrarios, con los que se protege la propiedad, uso y aprovechamiento de los territorios y los recursos contenidos en ellos.

Debido a ello y con miras a que el Estado Mexicano cumpla con sus obligaciones en materia de derechos humanos derivadas del marco internacional de derechos humanos, así como de la Constitución Federal, **la propuesta es derogar la fracción IV del artículo 19 de la Ley Minera.**

Por otra parte, el Art. 19 fracción V y VI de la Ley Minera establecen que las concesiones y asignaciones mineras dan derecho a sus titulares para aprovechar las aguas provenientes del laboreo de las minas para las actividades mineras⁸, y les dan preferencia para obtener concesiones de agua para actividades más allá del uso minero. Por las mismas razones que se argumentaron respecto del primer párrafo del artículo 6º de la Ley Minera, también estas fracciones son inconstitucionales e inconvencionales, por ser contrarias a derechos reconocidos en tratados Internacionales y en la Constitución Federal⁹, entre ellos el derecho a la salud, al medio ambiente sano, así como derechos de pueblos indígenas y de núcleos agrarios, con los que se protege la propiedad, uso y aprovechamiento de los territorios y los recursos contenidos en ellos.

⁸ De acuerdo con el artículo 124 del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales señala que se entiende por aguas provenientes del laboreo de las minas, aquéllas del subsuelo que necesariamente deban extraerse para permitir la realización de obras y trabajos de exploración y explotación.

⁹ Por ejemplo, art. 2 y 27 Constitucional, así como diversas disposiciones del Convenio 169 de la OIT, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y su Jurisprudencia.

Pero además de la incompatibilidad de las normas de derechos humanos con las disposiciones referidas, existen otros cuestionamientos a su contenido derivados de la realidad: los impactos de la minería en los recursos hídricos y cuencas hidrológicas del país son muchas veces irreversibles, ya que la extracción de grandes volúmenes de agua, el drenaje ácido que generan las tepetateras y la aplicación de sustancias como el cianuro, destruyen y contaminan los acuíferos. Los impactos de la minería sobre el agua, agravados en el contexto del proceso de cambio climático global nos involucran a todas las personas, pues la forma en que la minería se practica hoy en México pone en riesgo a las futuras generaciones del país.

Con base en lo anterior y con miras a de que el Estado Mexicano cumpla con sus obligaciones en materia de derechos humanos derivadas del marco internacional de derechos humanos, así como de la Constitución Federal, la propuesta es **derogar las fracciones V y VI del artículo 19, y establecerse que el acceso al agua por parte de las empresas mineras se limite a la regulación establecida por la Ley de Aguas nacionales, sin ningún privilegio adicional.**

5) Fortalecimiento del régimen de prohibiciones para la actividad minera

En este apartado, la propuesta concreta es incluir nuevas prohibiciones que impidan el otorgamiento de concesiones debido a las afectaciones sociales, ambientales y a derechos que se podrían generar en caso de que no existieran como prohibiciones. Los criterios y contenidos son:

1. Por su localización:

- o En Áreas Naturales Protegidas y sitios RAMSAR
- o Minería submarina de acuerdo con la siguiente redacción propuesta por los compañeros y compañeras de Baja California Sur: “No se podrá tener acceso a materiales del fondo marino que al contacto con el agua liberen elementos potencialmente tóxicos que puedan afectar la calidad del agua y afecten la flora y fauna aledaña o lejana por la acción de corrientes marinas”.
- o Sitios arqueológicos y de importancia histórica y cultural y en sitios sagrados para las comunidades y pueblos.
- o Zonas cercanas a poblados
- o Zonas de alta sismicidad
- o Cerca de cuerpos de agua, zonas de recarga y zonas forestales y ecosistemas designados como prioritarios por la Conabio.

2. Según la técnica de extracción y tipo de mineral:

3. Minería de metales preciosos con las técnicas de tajo a cielo abierto
4. Proyectos mineros que usen el cianuro y el mercurio en los procesos de lixiviación
5. Según características del solicitante
6. Buscar la mejor fórmula legal para garantizar que las concesiones no puedan ser entregadas a compañías con antecedentes de violaciones de derechos humanos (incluyendo los laborales), daños ambientales tanto en México como en otros países. Esta prohibición también debe incluir a las empresas involucradas en actos de corrupción y que tengan una práctica sistemática de evasión fiscal.

6) Transparencia y acceso a la información en la actividad minera

Con relación a aspectos de transparencia y acceso a la información, se hace necesaria una modificación en lo siguiente:

El **Art. 7 fracción IX de la Ley Minera** establece que la información sobre producción, beneficio y destino de los minerales, geología de los yacimientos y reservas del mineral, así como los estados económicos y contables de las empresas mineras es de carácter confidencial, como consecuencia, información relevante resultado de actividades de exploración no se publica (como la geología de yacimientos y reservas del mineral). En el mismo sentido, la información sobre producción de empresas a nivel individual es de utilidad para el Estado para evaluar las declaraciones de éstas sobre sus pagos al Estado en materia de impuestos y derechos. Por lo tanto, es necesario que se registren y publiquen valores de producción por concesión minera y por empresa.

Dicha información debe ser pública, considerando el artículo 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, el cual establece que se considera como información confidencial al secreto comercial cuya titularidad corresponda a particulares cuando no involucre el ejercicio de recursos públicos, en ese sentido, es importante señalar que los datos sobre la producción y disponibilidad de bienes públicos como los minerales califican como información de interés público¹⁰, por lo anterior, el derecho a acceder a información de interés público debe predominar sobre el secreto comercial.

Adicionalmente, La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública incluye obligaciones de transparentar información en materia minera, la fracción VIII del Artículo 69 estipula que los sujetos obligados del Poder Ejecutivo tienen que publicar, en materia de economía:

I) información geológica, geofísica, geoquímica y de yacimientos minerales;

¹⁰

La LGTAIP establece que información de interés público, se refiere a aquella que resulta relevante o beneficiosa para la sociedad y no simplemente de interés individual, cuya divulgación resulta útil para que el público comprenda las actividades que llevan a cabo los sujetos obligados.

- II) coordenadas geográficas de la concesión con lados, rumbos y distancias
- II) regiones y zonas asignadas para exploración y explotación de minerales;
- IV) bases y reglas que se utilizan para adjudicar concesiones y asignaciones;
- V) padrón de concesiones mineras;
- VI) cifras globales de volumen y valor de minerales concesibles;
- VII) producción minera por Entidad y Municipio, producción minero-metalúrgica por forma de presentación, producción de carbón y participación en el valor de la producción por entidad;
- y,
- VIII) informes sobre visitas de inspección a las zonas donde se llevan a cabo proyectos mineros.

Al respecto, es necesario señalar que la información de los incisos IV) y VIII) no se publica actualmente, mientras que la señalada en los incisos V) y VII) se publica parcialmente y con deficiencias.

Por otro lado, hay importantes carencias en materia de transparencia y acceso a la información por parte de las industrias mineras cuyo marco de acción recae en el ámbito ejecutivo y/o de otras leyes y reglamentaciones, tal es el caso de la falta de publicación de datos desagregados sobre los flujos de ingresos de la industria minera, amparada en el artículo 69 del código fiscal de la federación. Dicho artículo mandata guardar absoluta reserva en lo concerniente a las declaraciones y datos suministrados por los contribuyentes. Por ello, es necesario que aquellos contribuyentes, cuyos ingresos derivan de su participación en la industria minera estén exentos de la aplicación del secreto fiscal. Hacer pública esta información sin duda alguna, permitirá un mejor y adecuado ejercicio de rendición de cuentas que le conviene a la sociedad y al Estado.

Finalmente, existen casos en los cuales diversos funcionarios del sector minero tienen relación vigente o reciente con la industria minera, sin embargo, sus declaraciones de interés no lo señalan, lo que deriva en potenciales conflictos de interés. En el marco del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), aprobado en 2015, la **Declaración de Intereses** es un instrumento clave para la identificación de potenciales conflictos de interés de

funcionarios públicos¹¹. Sin embargo, hasta la fecha no se utiliza el formato de declaración aprobado por el Comité Coordinador del SNA, necesario para detectar dichos conflictos. Es sustancial entonces impulsar mecanismos para la implementación adecuada de la política de declaración de intereses, la cual brinda certidumbre de una actuación imparcial en el ejercicio de sus funciones, evitando el uso de información privilegiada para beneficio privado y gestiones en favor del sector privado.

11

Estudio Transparencia Mexicana (2020), Riesgo de corrupción en el proceso de otorgamiento de concesiones mineras.

Con base en las anteriores consideraciones, quienes suscribimos la presente iniciativa, sometemos a consideración del Pleno del Senado de la República el siguiente proyecto de decreto:

PROYECTO DE DECRETO QUE DEROGA, ADICIONA Y REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY MINERA

Artículo único.- Se deroga, adiciona y reforman diversos artículos de la Ley Minera, para quedar como sigue:

Artículo 6.- Se deroga

Artículo 7.- Son atribuciones de la Secretaría

I. a VIII. ...

IX. Solicitar y recibir, **con carácter confidencial de información pública**, información sobre la producción, beneficio y destino de los minerales, geología de los yacimientos y reservas del mineral, así como sobre los estados económicos y contables de empresas mineras y metalúrgicas; **de acuerdo con los medios electrónicos que fije el Reglamento.**

X. a XVII. ...

La Secretaría podrá solicitar la colaboración de otras autoridades federales, estatales y municipales en ejercicio de las facultades de verificación que le confiere la presente Ley.

Artículo 13 Bis.- Artículo 13 bis (Nuevo) Para que sea otorgada una concesión de exploración o de explotación y beneficio, la Secretaría de Economía tendrá que acreditar el cumplimiento de los siguientes requisitos:

I.- Obtener la aprobación de la concesión por parte de las comunidades potencialmente afectadas mediante:

a) La obtención del consentimiento previo, libre e informado, para el caso de pueblos o comunidades que se autoadscriban como indígenas o afromexicanas, de acuerdo con los estándares del derecho internacional de los derechos humanos y a las normas aplicables.

b) Procesos de participación ciudadana para pueblos y comunidades que no se autoadscriban como indígenas o afromexicanas, de acuerdo con las normas de la materia.

El resultado de estos procesos de consulta con consentimiento y participación ciudadana tendrá un carácter resolutivo y vinculante y durarán todo el tiempo de vigencia de las concesiones mineras.

En caso de que se requiera ampliar o reducir una concesión o ampliar la extensión de un proyecto ya consultado, se deberán volver a activar estos

procesos de consulta, consentimiento, libre determinación y de participación ciudadana.

II.- Que el uso de suelo concesionado guarda congruencia con la normatividad vigente de los tres niveles de gobierno.

III.- La realización de los estudios previos de impactos sociales, ambientales, hídricos y de derechos, efectuados bajo los estándares establecidos en el marco internacional de los derechos humanos, los cuales les permitirán a las comunidades y pueblos potencialmente afectados tomar decisiones informadas.

IV.- Que existen acuerdos para el uso superficial de la tierra como resultado de los procesos de consulta con consentimiento o de participación ciudadana.

Artículo 15. Las concesiones mineras conferirán derechos sobre todos los minerales o sustancias sujetos a la aplicación de la presente Ley.

Las **concesiones mineras de exploración** serán otorgadas por un máximo de dos años prorrogables por una sola vez, por el mismo período.

Las **concesiones mineras de explotación y beneficio** tendrán una duración **de quince años**, contados a partir de la fecha de su inscripción en el Registro Público de Minería **sin derecho a prórroga.**

Las **concesiones mineras de exploración y de explotación y beneficio solo podrán abarcar un máximo de dos mil hectáreas.**

Artículo 15 Bis.- No se concederán concesiones de exploración o de explotación y beneficio:

I.- Para aquellos proyectos de explotación de mediana y gran minería por medio explotación profunda de tajo a cielo abierto

II.- A los solicitantes cuyos proyectos estén situados en Áreas Naturales Protegidas y sitios RAMSAR; zonas marinas, incluidos zócalos submarinos de islas, cayos y arrecifes, el lecho marino y el subsuelo de la zona económica exclusiva; zonas de monumentos arqueológicos y sitios o lugares sagrados para las comunidades y pueblos indígenas; zonas cercanas a poblados; zonas de alta sismicidad; sitios cercanos a cuerpos de agua, zonas de recarga y zonas forestales y ecosistemas.

III.- A solicitantes que, por resolución judicial, se compruebe que han tenido una intervención indebida y contraria a la Constitución y a la ley durante los procesos de consulta y consentimiento llevados a cabo por las autoridades del Estado

IV. A solicitantes que realicen actividades mineras durante el proceso de emisión de concesiones a que se refiere el artículo 13 bis.

V.- Para aquellos proyectos de explotación y beneficio minero que en sus procesos hagan uso de cianuro y mercurio.

VI.- Al solicitante que cuente, en virtud de resolución judicial o responsabilidad administrativa, con antecedentes de violaciones a derechos humanos o de daños ambientales laborales o sociales tanto en territorio nacional como en el extranjero.

Artículo 19.- Las concesiones mineras confieren derecho a:

I. Realizar obras y trabajos de exploración o de explotación dentro de los lotes mineros que amparen;

II. ...

III. se deroga

IV. Se deroga

V. Se deroga

VI. Se deroga

VII. Se deroga

VIII. a XI. ...

XII. Obtener la prórroga en las concesiones mineras **de exploración por un término máximo de dos años y por una única vez. por igual término de vigencia, de acuerdo con lo previsto por el artículo 15 de esta Ley, y**

XIII. El acceso al agua por parte de las empresas mineras se limitará a la regulación establecida por la Ley de Aguas Nacionales.

Artículo 20.- Las obras y trabajos de exploración o explotación de carbón en todas sus variedades, en terrenos amparados por asignaciones petroleras o por contratos para la exploración y extracción de hidrocarburos, en términos de la Ley de Hidrocarburos, sólo podrán ejecutarse con autorización de la Secretaría, que solicitará opinión favorable a la Secretaría de Energía.

Las obras y trabajos de exploración o de explotación que se realicen **dentro de poblaciones, presas, canales, vías generales de comunicación y otras obras públicas, en los zócalos submarinos de islas, cayos y arrecifes, el lecho marino y el subsuelo de la zona económica exclusiva, en las áreas naturales protegidas, así como las que se efectúen dentro de la zona federal marítimo terrestre**, únicamente podrán realizarse con autorización, permiso, o concesión según el caso, de las autoridades que tengan a su cargo

los referidos bienes, **zócalos, lecho marino, subsuelo, las áreas o las zonas citadas**, en los términos que señalen las disposiciones aplicables.

Artículo 22.- Para la reducción, división, identificación o unificación de superficies será necesario el cumplimiento de todos los requisitos de Ley para la expedición de nuevos títulos de concesión.

Artículo 23.- Cuando el concesionario no desee seguir siendo titular de una concesión, deberá renunciar a su título sin que sea posible la transmisión del mismo.

Artículo 27.

Los titulares de concesiones mineras, independientemente de la fecha de su otorgamiento, están obligados a:

I a XIV...

XV. Reparar el daño que cause su actividad en cualquier etapa del ciclo minero, ya sea prospección, exploración, desarrollo, explotación o cierre de mina.

XVI. Garantizar e implementar, al cierre de la mina, todas las acciones relativas a la restauración del ecosistema, una vez que finalice el proyecto.

Artículo 41.- Se deroga.

Artículo 42. Las concesiones y las asignaciones mineras se cancelarán por:

I.-a IV.- ...

V. Agresiones a dirigentes y personas defensoras que se oponen a la minería en las comunidades donde hay concesiones mineras.

VI. Cuando se verifiquen afectaciones ambientales más allá de las previstas en el proceso de estudio de impacto ambiental

Artículo 43. El derecho para realizar las obras y trabajos previstos por esta Ley se suspenderá cuando éstos:

I. y II. ...

III. Causen accidentes ambientales, hasta que se esclarezcan los impactos de los accidentes y se tomen medidas para revertirlos, aprobadas previamente por las comunidades.

...

Artículo 46. La Secretaría llevará el Registro Público de Minería en el que deberán inscribirse los actos y contratos que a continuación se mencionan:

I. a V.

VI. **Se deroga**

VII...

TRANSITORIOS.

Primero. El presente decreto entrará en vigor a los 90 días de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. Las concesiones en vigor se mantendrán en sus términos hasta su conclusión. Cualquier prórroga se ajustará a las disposiciones contenidas en el presente decreto.

Atentamente,

Sen. Susana Harp Iturribarría

Sen. José Narro Céspedes