

## **INICIATIVA QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY MINERA, A CARGO DEL DIPUTADO HERIBERTO MARCELO AGUILAR CASTILLO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA**

El suscrito, diputado Heriberto Marcelo Aguilar Castillo, integrante del Grupo Parlamentario de Morena, de la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6, fracción I, 77 y 78, del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta asamblea la presente **iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley Minera**, en materia de consulta a los pobladores de zonas de explotación minera, al tenor de la siguiente:

### **Exposición de Motivos**

De acuerdo con cifras de la Secretaría de Economía, México se ubica entre los 10 principales productores de 16 diferentes minerales a nivel mundial (y el primer lugar en producción de plata)<sup>1</sup> y según el Anuario Estadístico de la Minería Mexicana de 2017, del Sistema Geológico Mexicano, la producción minera nacional alcanzó un monto de 473.8 mil millones de pesos. Los principales minerales de la producción nacional fueron oro (21.0 por ciento), basalto (16.2 por ciento); cobre (14.7 por ciento), plata (11.7 por ciento), agregados pétreos (9.0 por ciento); caliza (6.1 por ciento), zinc (5.6 por ciento) y arena (1.9 por ciento), siendo mi estado, Sonora, el principal productor de minerales con 33 por ciento de la producción nacional, es decir, una tercera parte, seguidos por Zacatecas con 19 por ciento; Chihuahua con 10 por ciento; Durango con 8 por ciento; y Coahuila con 7.6 por ciento del total<sup>2</sup>.

Sin embargo, en la producción minera se tiene una de las más grandes paradojas de este sistema neoliberal que hemos padecido durante más de tres décadas, pues por un parte se tiene empresas mineras, extranjeras la mayoría, que se han hecho inmensamente ricas con la extracción de nuestros recursos y, por otra parte, comunidades indígenas, poblados y ejidos dueños de las tierras donde se localizan las minas, viviendo en una situación de extrema pobreza.

Dichas comunidades indígenas, poblados y ejidos, por lo regular ni siquiera tienen conocimiento que lo que está en las entrañas de sus tierras al momento de ser concesionadas por el gobierno federal para la actividad minera y cuando buscan ejercer la defensa de sus derechos son criminalizados o llegan a ser víctimas de actos de violencia. Casos hay muchos, solo por mencionar algunos, están el asesinato en 2012, de Bernardo Vázquez, en San José del Progreso, Oaxaca, líder de la oposición a la mina Fortuna Silver; el desalojo con armas a habitantes de la comunidad La Colorada, municipio de Chalchihuites, Zacatecas, en 2017, por parte de la compañía minera canadiense Panamerican Silver; o las amenazas constantes a los ejidatarios de El Bajío, del municipio de Caborca, donde se localiza una mina de la cual se extrae oro, por una empresa minera de nombre Penmont y contra los ejidatarios de El Sombrerito y Maquipo, situados en el municipio de Álamos, donde también se extrae oro de sus minas, por una empresa denominada como Pan American Silver, por mencionar algunos.

Por otro lado, además de pagar salarios muy bajos a los trabajadores mexicanos, las empresas mineras extranjeras se llevan todos nuestros recursos, dañando el medio ambiente, contaminando ríos, mares y mantos acuíferos. Algunos casos más emblemáticos son: En la minera San Xavier opera fuera de la ley en San Luis Potosí, con la contaminación del aire, la sobreexplotación del acuífero y la amenaza socioambiental ocasionada por el cianuro; en 2015, la minera Santa María ubicada en la carretera Cananea-Ímuris, derramó cerca de 180 metros cúbicos de solución gastada de cobre. Esta misma minera, propiedad del Grupo Fisto, había derramado en 2008, 50 mil toneladas de sales sin tener hasta ahora la certeza si se trata de metales pesados. O el caso del derrame de 10 mil 800 toneladas de residuos químicos en la presa de jales de la mina Dos Señores, ubicada en el municipio de Concordia, Sinaloa.

En 2014, la contaminación en Sonora por parte de la minera Buenavista del Cobre, propiedad de Grupo México, donde 40 mil metros cúbicos de solución de ácido sulfúrico fueron derramados desde la mina de Cananea en aguas del río Bacanuchi en la zona de Río Sonora, pertenecientes a mi distrito electoral. Este hecho fue denominado en su momento por la propia Semarnat y diversos grupos ambientalistas como el peor desastre ecológico de la historia de la minería en México<sup>3</sup>, y hasta la fecha no se ha hecho justicia.<sup>4</sup>

En este sentido, y al realizar indagaciones referentes a la necesidad de generar mecanismos de consulta previa, tenemos la Recomendación General 27/2016 sobre el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas de la República Mexicana, emitida por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, de fecha 12 de agosto de 2016; en la que se mencionan los siguientes tópicos:

El derecho a la consulta previa tiene una importancia capital en tanto se encuentra interconectado con la protección de otros derechos colectivos, los derechos culturales y territoriales, derecho a la identidad, a la educación, a la salud, y al idioma, derecho a no ser discriminado con motivo del origen o identidad indígena, derecho a la libre determinación, a la propiedad intelectual, a conservar y reforzar sus propias instituciones, derecho a la consulta previa, libre e informada, y a decidir las prioridades para el desarrollo, por mencionar algunos. En este sentido, la garantía de este derecho es necesaria para la preservación del derecho a la libre autodeterminación, desarrollo sustentable, propiedad ancestral, biodiversidad cultural, identidad cultural, etcétera.”<sup>5</sup>

El mismo documento refiere lo siguiente en cuanto a consulta previa, se debe señalar que si bien hace mención de lo referente a la consulta de los pueblos indígenas, el espíritu que guarda la presente propuesta es en cuanto a consultar a todos los pueblos en donde se lleven a cabo explotaciones mineras en el país.

- La consulta previa en los ordenamientos jurídicos nacionales.

35. La consulta previa, libre e informada, es un derecho que, no obstante, su reconocimiento en el marco del derecho internacional de los derechos humanos, ha sido adoptado en forma gradual, y su implementación, ha sido incompleta en las entidades federativas. Lo anterior fue uno de los aspectos que se destacaron durante el Foro Derechos Indígenas y Armonización Legislativa (2014) de la Cámara de Diputados, en el cual representantes de diversos pueblos indígenas, manifestaron su preocupación por la inexistencia de un “protocolo reconocido por el gobierno federal para consultar a los pueblos”, añadiendo que no obstante que la consulta es un deber constitucional, existen Estados que aún no legislan al respecto, y en caso de hacerlo, “no hay reglamentación e instituciones que sean capaces de aterrizar o responder al cumplimiento” de este derecho.

36. Con la reforma constitucional de derechos y cultura indígena de 2001, se estableció en el artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la obligación de las autoridades de consultar a los pueblos y comunidades indígenas en materia de educación y en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, al igual que en algunos ordenamientos adjetivos. No obstante este mandato, los esfuerzos por lograr su verdadera efectividad, no han sido suficientes, toda vez que hoy en día, las instituciones responsables de garantizar su cumplimiento, desatienden el carácter previo de la consulta, entre otros aspectos. Esto, al decir de Luis Rodríguez Piñero Royo, se debe a que tales reconocimientos “no siempre se han visto acompañados de reformas de la estructura jurídica y el aparato institucional en los estados con presencia indígena que hagan efectivo este derecho, abriéndose de hecho una distancia entre el discurso y la práctica jurídicas.

37. De conformidad con el artículo 133 de la propia Constitución Federal, las autoridades responsables, tienen el deber de cumplir con lo dispuesto por el Convenio 169 de la OIT y estándares relacionados con la materia, en virtud de la incorporación de los tratados internacionales como parámetro de control de regularidad constitucional y los principios *pro persona* e interpretación conforme. Por otra parte, el principio de transversalidad, establece que los derechos consagrados en los tratados, deben obrar en favor de los pueblos y

comunidades indígenas “en todos los ámbitos del sistema jurídico, para crear un enfoque que al analizar el sistema de normas en su totalidad, cumpla con su objetivo, que no es otro que el ejercicio real de sus derechos y la expresión de su identidad individual y colectiva, para superar la desigualdad de oportunidades que tradicionalmente les ha afectado....

38. De esta forma, la Comisión Nacional observa que en el derecho interno se contempla el derecho a la consulta en los siguientes ordenamientos y protocolos:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: artículo 2o., Apartado A, fracción II; y Apartado B, fracción IX.
- Ley de Planeación: Artículo 1o., fracción IV.
- Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente: Artículo 158, fracción I.
- Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados: Artículo 108, párrafo tercero.
- Reglamento de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados: Artículo 54.
- Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas: Artículo 3o., fracción VI.
- Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas. Artículo 7o., inciso a).
- Estatuto Orgánico de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (Cdi): Artículo 10, fracción XI y artículo 19, fracción VII.
- Reglamento Interno del Consejo Consultivo de la CDI: Artículo 2o., fracciones XVI y XVII y artículo 6o., fracción I.

40. En México, 25 entidades federativas reconocen el derecho a la consulta, ya sea en las constituciones locales o en leyes específicas en materia de derechos indígenas como es el caso de: Baja California, Campeche, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, estado de México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán. Por otro lado, 7 entidades federativas no contemplan el reconocimiento de este derecho: Aguascalientes, Baja California Sur, Coahuila, Ciudad de México, Tamaulipas, Sinaloa y Zacatecas.

41. Cabe destacar que solo San Luis Potosí y Durango tienen leyes sobre consulta y reconocen a los pueblos y comunidades indígenas como sujetos de derecho. No obstante lo anterior, esta Comisión Nacional considera deseable, que ambas entidades federativas, analicen y progresivamente integren los parámetros desarrollados en la presente recomendación en el ordenamiento respectivo.<sup>6</sup>

Se destaca que la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha sostenido que el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la consulta: “constituye una prerrogativa necesaria para salvaguardar la libre determinación de los pueblos, así como los demás derechos culturales y patrimoniales ancestrales que la Constitución y los tratados internacionales les reconocen”<sup>7</sup>

En este sentido la Comisión Nacional de Derechos Humanos (en lo sucesivo CNDH) ha recomendado que debe existir un mecanismo, como la consulta previa a efecto de que, “tengan acceso a un recurso mediante el cual se garantice el respeto de sus derechos frente a las acciones estatales que pueden llegar a conculcárselos, con la

finalidad de combatir la discriminación, revertir los patrones históricos de exclusión, preservar su identidad cultural y lograr un verdadero desarrollo sustentable.”<sup>8</sup>

Dentro de los elementos a considerar en cuanto a la consulta, conforme al organismo previamente citado, se tienen que debe ser: previa, libre, informada, de buena fe, con procedimientos culturalmente adecuados, que garanticen la pertinencia cultural, con sujetos a consultar claros y también que los consultores queden definidos y la materia a consultar. Lo anterior considerando el debido contexto, para el caso presentado, sería en el marco de la actividad minera.

Se ha identificado algunas razones por las cuales se transgrede el derecho a la consulta o en su caso se ha obviado, todo en contra de los pueblos, centros de población e identidad cultural de muchos espacios del país. Conforme a la información de la CNDH, se identifican: “falta de interés o voluntad política de parte de las autoridades de los tres órdenes de gobierno, ausencia de un marco legislativo adecuado, inconventionalidad de los ordenamientos jurídicos nacionales, la prevalencia de intereses económicos, ya que en ocasiones se da prioridad a la utilización del territorio indígena para fines turísticos, la construcción de megaproyectos como en el caso de la minería o explotación de recursos naturales; esto debido a que gran parte de las comunidades, se encuentran asentadas en sitios de vasta riqueza natural”.<sup>9</sup>

Una de las consecuencias derivadas de la falta de pericia y atención a problemas derivados de la inexistencia de consulta previa lo encontramos en el Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos del 2015:

Las graves violaciones a los derechos humanos en contra de los pueblos y comunidades indígenas en México se dan en dos áreas principales: violencia en el contexto de megaproyectos en tierras y territorios ancestrales **autorizados sin el debido proceso de consulta y consentimiento previo, libre e informado**; o en el marco de reivindicación de sus tierras, y faltas al debido proceso penal. **En varias ocasiones se han denunciado el otorgamiento de concesiones por parte del Estado a empresas privadas en violación del derecho a la consulta previa.** Como consecuencia de la lucha por sus tierras, también se ha recibido información sobre la criminalización de defensoras y defensores de derechos humanos de los pueblos indígenas.<sup>10</sup>

En este sentido la CNDH ha recomendado que el Congreso de la Unión abra el debate sobre lo relacionado a la consulta, y contextualizo, que urge hacer este debate en cuanto a temas mineros. Para esta soberanía es imperativo armonizar todos los elementos que coexisten en la actividad minera y contar con un ordenamiento en relación con la producción minera, que fomente esta actividad y que proteja los intereses de habitantes de zonas mineras. La iniciativa de reforma a la Ley Minera que propongo busca, por un lado, que los habitantes de las comunidades aledañas tengan voz en el otorgamiento de concesiones o la revalidación de estas.

El objetivo es que las empresas mineras cuenten con el aval de estas comunidades para recibir la concesión respectiva y operar la extracción de minerales, bajo un arreglo económico conveniente que permita crear un modelo de desarrollo social en las diversas zonas mineras, en beneficio de las comunidades indígenas, poblados y ejidos.

En Morena, somos partidarios de un equilibrio entre el desarrollo económico y el respeto a los ecosistemas, que además beneficie a los pobladores de la región.

En atención a lo anteriormente expuesto y fundado, se someto a consideración de esta honorable asamblea el siguiente proyecto de

**Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley Minera en materia de consulta a los pobladores de zonas de explotación minera**

**Artículo Único.** Se reforma la fracción VI del artículo 7, se reforma el primer párrafo del artículo 10, se adiciona un inciso e) a la fracción II del artículo 13 BIS, se adiciona un párrafo tercero, recorriendo el subsecuente, del artículo 15; se reforma la fracción VI del artículo 27 y se reforma la fracción II del artículo 37; todos de la Ley Minera, para quedar como sigue:

**Artículo 7.** Son atribuciones de la Secretaría:

I. a V. ...

VI. Expedir títulos de concesión y de asignación mineras, **en los términos de lo dispuesto por el artículo 13 Bis de la presente ley**, al igual que resolver sobre su nulidad o cancelación o la suspensión e insubsistencia de los derechos que deriven de las mismas;

VII. a la XVII. ...

...

**Artículo 10.** La exploración y explotación de los minerales o sustancias a que se refiere el artículo 4, así como de las salinas formadas directamente por las aguas marinas provenientes de mares actuales, superficial o subterráneamente, de modo natural o artificial, y de las sales y subproductos de éstas, únicamente podrá realizarse por personas físicas de nacionalidad mexicana, ejidos y comunidades agrarias, **pueblos originarios** y comunidades indígenas a que se refiere el artículo 2o. constitucional reconocidos como tales por las constituciones y leyes de las entidades federativas, y sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, mediante concesiones mineras otorgadas por la Secretaría.

...

...

...

**Artículo 13 Bis.** Los concursos mediante los cuales se otorguen las concesiones a que se refiere el artículo anterior deberán garantizar las mejores condiciones económicas para el Estado, y se realizarán conforme a lo siguiente:

I. ...

II. Las bases del concurso incluirán, como mínimo:

a) a d) ...

**e) El aval por escrito otorgado por las autoridades de los municipios en donde se busque obtener la concesión.**

**Cuando el terreno se encuentre en un área bajo el régimen ejidal, dicho aval se podrá otorgar a través de un acta de asamblea ejidal.**

**Cuando el terreno se encuentre en un área habitada y ocupada por un pueblo originario o comunidad indígena a que se refiere el Artículo 2 Constitucional, deberá se expedido por las autoridades tradicionales de dicha comunidad indígena.**

III. ...

...

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

...

**Para efectos de mantener el aval de las comunidades aledañas, los concesionarios tendrán la obligación entregar por escrito el refrendo del aval que otorgan las autoridades municipales, ejidales o indígenas que hace mención el inciso e) del artículo 13 BIS cada diez años durante la vigencia de la concesión.**

...

**Artículo 27.** Los titulares de concesiones mineras, independientemente de la fecha de su otorgamiento, están obligados a:

I. a III. ...

IV. Sujetarse y **cumplir con** las disposiciones generales y a las normas oficiales mexicanas aplicables a la industria minero-metalúrgica en materia de seguridad en las minas, **del equilibrio ecológico, protección al ambiente, responsabilidad ambiental, patrimonio cultural y arqueológico; así como respetar los usos, costumbres y la vida comunitaria de los pueblos originarios y comunidades indígenas a que se refiere el artículo 2o. de la Constitución;**

V. a XIV. ...

...

...

**Artículo 37.** Las personas que beneficien minerales o sustancias sujetas a la aplicación de la presente ley están obligadas a:

I. ...

II. Sujetarse y cumplir con las disposiciones generales y a las normas oficiales mexicanas aplicables a la industria minero-metalúrgica en materia de seguridad en las minas, **del equilibrio ecológico, protección al ambiente, responsabilidad ambiental, patrimonio cultural y arqueológico; así como respetar los usos, costumbres y la vida comunitaria de los pueblos originarios y comunidades indígenas a que se refiere el artículo 2o. de la Constitución;**

III. a VI. ...

#### **Artículo Transitorio**

**Único.** El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

## Notas

1 Secretaría de Economía. (2018) *Acciones y programas. Minería* . Recuperado el 18 de octubre de 2018 en

<https://www.gob.mx/se/acciones-y-programas/mineria>

2 Sistema Geológico Nacional (2017). *Anuario Estadístico de la Minería Mexicana* . Recuperado el 20 de octubre de 2018 en [https://www.sgm.gob.mx/productos/pdf/Anuario\\_2016\\_Edicion\\_2017.pdf](https://www.sgm.gob.mx/productos/pdf/Anuario_2016_Edicion_2017.pdf)

3 Enciso, A. (24 de agosto de 2014) Semarnat: desastre ambiental en Sonora, el peor de la minería en el país. *La Jornada*. Recuperado de <http://www.jornada.unam.mx/>

4 Enciso, A. (24 de agosto de 2014) Semarnat: desastre ambiental en Sonora, el peor de la minería en el país. *La Jornada*. Recuperado de <http://www.jornada.unam.mx/>

5 Véase en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5447796&fecha=12/08/2016](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5447796&fecha=12/08/2016)

6 Véase en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5447796&fecha=12/08/2016](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5447796&fecha=12/08/2016)

7 Véase en: Suprema Corte de Justicia de la Nación. Amparo en revisión 270/2015. Página 62.

8 Véase en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5447796&fecha=12/08/2016](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5447796&fecha=12/08/2016)

9 *Ibíd.*

10 Véase en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5447796&fecha=12/08/2016](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5447796&fecha=12/08/2016)

Dada en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 3 de diciembre de 2019.

Diputado Heriberto Marcelo Aguilar Castillo (rúbrica)