

## INTRODUCCIÓN

La actividad minera, en la economía nacional, se ha vinculado a los distintos modelos de política económica existentes en los últimos treinta años.

Si bien su contribución al producto interno bruto, en los mejores momentos, ha llegado al 4%, y la creación de empleos ha representado al 1% de la población económicamente activa, en la actualidad el impacto ha sido más social y ambiental.

Aunque el modelo de apertura en la economía se inicia a fines de la década de 1980, con el ingreso de México al GATT, se consolida en 1994, con la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), tratado que se tradujo en reformas al artículo 27 constitucional en materia agraria, la apertura total a la inversión extranjera y la expedición de una nueva Ley Minera (LM), congruente con dichas reformas, ampliamente favorable a los inversionistas vinculados al sector minero; todo aquello producto de la asimilación que el Capítulo XI del TLCAN hizo de las concesiones a la inversión extranjera directa.

Del año 2000 al presente, los precios de los minerales metálicos y preciosos experimentaron alzas notables en los precios internacionales, con dos puntos de inflexión (2008 y 2013), lo cual detonó un *boom* espectacular en numerosos proyectos extractivos que se extendieron fundamentalmente por las entidades federativas de Sonora, Chihuahua, Durango, Zacatecas y Jalisco, conformando en la actualidad alrededor de 25 mil concesiones autorizadas en el resto de las entidades federativas, configurando un total de 27 mil, y cubriendo alrededor de un tercio del territorio nacional. Se habla de una “geografía minera nacional”.

Ante este panorama, nos preguntamos, y comparando la preocupación existente en otros países mineros latinoamericanos, ¿en qué estado se encuentra el derecho minero mexicano, ello con el objeto de registrar el tremendo potencial de riqueza económica, social y riesgos ambientales?

Al revisar la bibliografía vigente encontramos la *Ley Minera comentada y su Reglamento*, de los profesores Federico Kunz y Karina Rodríguez Matus (por cierto, profesores de una materia electiva sobre el tema en la Escuela Libre de Derecho) y el curso de Legislación Minera que se imparte en la

Faculta de Ingeniería de la UNAM para la carrera de Ingeniería de Minas y Metalurgia. Mención especial merece el excelente artículo de Jaime Cárdenas “La minería en México: despojo a la nación”, publicado en el número 28 de la revista *Cuestiones Constitucionales* de la UNAM (2013). Completan la información sobre la materia los extraordinarios trabajos realizados por las ONG Fundar, Fronteras Comunes y Greenpeace, así como el texto periodístico “México a cielo abierto” del periodista Jesús Lemus, textos que han puesto el acento en aspectos socioambientales de compleja evaluación.

En función de la escasa información disponible actualizada, nos hemos propuesto incursionar en este tema, partiendo de la premisa que, para nosotros, el derecho minero es un sector que integra o forma parte del derecho económico nacional, cuestión no privativa de México, sino de autores latinoamericanos que, por la trascendencia de ser un recurso natural no renovable, lo identifican como disciplina de la política económica de un país y de sus instrumentos regulatorios, que son los componentes del derecho económico.

En efecto, el Programa de Desarrollo Minero 2014-2018<sup>1</sup> señala cuatro objetivos para esta actividad económica:

- Promover mayores niveles de inversión y competitividad.
- Fomentar el desarrollo de la pequeña y mediana minería, y de la minería social.
- Procurar el aumento del financiamiento en el sector y su cadena de valor.
- Modernizar la normatividad institucional para el sector, y mejorar el proceso de atención a trámites relacionados con las concesiones mineras.

Se trata de objetivos de política pública que, sin duda, se inscriben en el ámbito del derecho económico nacional.

Nos inspira también una visión holística o global de la actividad minera, que, como riqueza pública no renovable, debe ser administrada por la autoridad pública, por los Estados, armonizando elementos que son hoy día sustanciales a nuestro orden normativo nacional:

- Un escenario útil a las inversiones nacionales o extranjeras, pues las sustancias mineras, si bien pertenecen a la nación, mientras están en el subsuelo poco o nada benefician.

---

<sup>1</sup> Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 9 de mayo de 2014.

- Contribuir a un desarrollo sustentable, que no comprometa a las futuras generaciones, y que prevea, en lo posible, los naturales efectos negativos que dicha actividad denota.
- El respeto a los propietarios de la superficie, propiedad social indiscutible, que gestaron procesos que culminaron en la primera Constitución social del mundo, como es el texto centenario de Querétaro.
- Finalmente, el respeto a los derechos humanos de todos los intervinientes en el proceso, incluyendo a los trabajadores, comuneros, ejidatarios e indígenas que hoy se encuentran ampliamente tutelados y protegidos, bajo la normativa del artículo 1o. constitucional, particularmente con lo referido a los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA).

Además, este esfuerzo es coincidente con el Programa 2030 de Naciones Unidas, que sugiere una nueva gobernanza de los recursos naturales a nivel global, planteando cambios institucionales formales, tanto a nivel de Constituciones, leyes, contextos fiscales, regulación sectorial, territorial y ambiental, así como de decisiones políticas soberanas, cuyo accionar conjunto debe regir un funcionamiento distinto de los sectores extractivos. Se diseñan nuevos regímenes de propiedad, cambios legales en materia de concesiones, marcos tributarios alternos y mecanismos de ahorro, distribución y uso de las rentas públicas provenientes de los sectores extractivos y minero (Fondos de Inversión y Estabilización), con motivo de lo anterior, al igual que otras funciones de las actividades asociadas a estos recursos naturales.

Con los elementos antes mencionados, planteamos una concepción actual de un derecho minero para el México del siglo XXI que busca o intenta sistematizar, al mismo nivel, la legislación que tradicionalmente se menciona, y que pudiéramos denominar “regulaciones al interior de las minas”, con las regulaciones externas, vinculadas con el derecho de los dueños superficiales (comuneros, ejidatarios, núcleos agrarios), los impactos medioambientales y el uso de los suelos y terrenos que conforman el paisaje de la actividad minera propiamente tal.

Nuestro punto de partida es que suelo y subsuelo arrancan con igual jerarquía del artículo 27 constitucional vigente; a partir de ello, el resto de la legislación debe ser tratada con simetrías y equivalencias.

Bajo esta perspectiva, al libro lo integran seis capítulos que registran los tópicos fundamentalmente mencionados. Esperamos que contribuya a difundir y desarrollar investigación y docencia del derecho minero, en un país calificado como minero, y que se evidencia como una excepción inexplicable para el derecho minero comparado de Iberoamérica.

Con el auspicio del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM nos hemos propuesto como meta que este volumen inicial contribuya a que las facultades de derecho de las universidades públicas de Guerrero, Zacatecas, Durango, Sonora, Sinaloa, Coahuila, Chihuahua, Baja California y Puebla, puedan crear las cátedras de derecho minero como disciplina formativa para los abogados y juristas mexicanos.

El libro contó con la contribución de varios asistentes de investigación, becarios y prestadores de servicio social, cuyos nombres menciono a continuación: los académicos Karina Culebro Mandujano, Rodolfo Cancino, Rodrigo Gutiérrez Rivas, Pedro Chavira; así como, los estudiantes Ceres Chapol Aragón, Sandra Elena Vázquez Zarate, Edgar Arturo Hernández Pérez, Stephanie García Meza, Juan Guillermo Ruíz, Elvira Rojas, Ana Fernanda Franco Elcure, Reyes Enrique Vázquez May y Jerónimo Munguía Zarzo. Mención especial merecen el licenciado Bernardo Toro Vera y la maestra Isamar Witker Olivares, que colaboraron permanente y responsablemente en la recopilación de información, redacción y apoyo en la elaboración de este volumen.

Un agradecimiento especial al doctor Pedro Salazar Ugarte, director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, por el apoyo y publicación de esta obra.

Ciudad Universitaria, México, marzo de 2019.