

SUPREMA CORTE DE
JUSTICIA DE LA NACIÓN

2024 MAY 15 PM 9:37

BUZON JUDICIAL
OFICINA DE
CERTIFICACIÓN JUDICIAL
Y CORRESPONDENCIA

Acción de Inconstitucionalidad: 129/2023 ✓

Ciudad de México, a 15 de mayo de 2024.

Asunto: Se presenta *Amicus Curiae* por parte de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Ministras y Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ✓

María del Rosario Piedra Ibarra, Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), de conformidad con lo dispuesto en los artículos 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6°, fracción VII, de la Ley de la CNDH, así como 18, 21 y 33, fracción VI, del Reglamento Interno de la CNDH, ante usted, presento escrito de *Amicus Curiae* en la acción de inconstitucionalidad citada al rubro.

Señalo como domicilio legal para oír y recibir todo tipo de notificaciones el ubicado en Boulevard Adolfo López Mateos número 1922, quinto piso, colonia Tlacopac, demarcación territorial Álvaro Obregón, C.P. 01049, Ciudad de México.

Asimismo, autorizo para oír y recibir notificaciones a las licenciadas y licenciados Cecilia Velasco Aguirre, María del Carmen Ojesto Martínez Porcayo, Kenia Pérez González, Marisol Mirafuentes de la Rosa, Beatriz Anel Romero Melo, Eugenio Muñoz Yrisson, Juan de Dios Izquierdo Ortiz y Francisco Alan Díaz Cortes; así como a Abraham Sánchez Trejo.

Eugenio Muñoz Yrisson

Índice

| | |
|---|----|
| I. Introducción..... | 3 |
| II. Interés justificado..... | 4 |
| III. Objeto..... | 6 |
| IV. Tramitación de la acción de inconstitucionalidad..... | 7 |
| V. Consideraciones en torno a los posibles vicios de inconstitucionalidad que, a decir de la accionante, incurre el Decreto por el cual se modificaron diversas disposiciones de la Ley Minera, de la Ley de Aguas Nacionales, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, en materia de concesiones para minería y agua..... | 9 |
| A. Consideraciones preliminares..... | 9 |
| B. Breves apuntes sobre la legislación minera en México | 17 |
| C. Análisis constitucional de la Ley de Minería..... | 24 |
| 1.1. Sobre el proceso legislativo..... | 24 |
| 1.2. Consideraciones entorno a la nacionalización..... | 28 |
| 1.3. Argumentos relacionados con el presupuesto y hacienda..... | 38 |
| 1.4. Argumentos relacionados con la supuesta violación al principio de reserva de ley..... | 41 |
| 1.5. Sobre los vicios de inconstitucionalidad en que incurren los delitos establecidos..... | 43 |
| 1.6. Argumentos sobre legalidad y seguridad jurídicas..... | 47 |
| CONCLUSIONES..... | 49 |

INSTITUTO VENEZOLANO DE INVESTIGACIONES LEGALES Y SOCIALES

Departamento de Derecho

El presente escrito de *Amicus Curiae* en la acción de inconstitucionalidad 129/2023, se presente ante ese Alto Tribunal conforme a lo siguiente:

I. Introducción.

El presente escrito tiene por objeto aportar ante esa Suprema Corte de Justicia de Nación (SCJN) los elementos que se consideran pertinentes y adecuados para la resolución de la acción de inconstitucionalidad citada al rubro.

Para una adecuada metodología se divide en diversos apartados. En un primer momento, se sustenta el interés justificado que tiene este Organismo Nacional para presentar fundamentos de hecho y de derecho a la consideración de ese Alto Tribunal; en un segundo apartado, se aborda el objeto de esta intervención, exponiendo las características que reviste la figura del *Amicus Curiae*, a fin de contextualizar la intervención de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH). Posteriormente, se realiza una relación sintética de la tramitación de la acción de inconstitucionalidad.

En el cuarto apartado exponen las reflexiones de este Organismo Nacional vinculados con el fondo del asunto. Previo a ello, se desarrolla el parámetro de protección de los derechos humanos a la luz del cual se estima que debe analizarse el asunto sometido a conocimiento de ese Máximo Tribunal del país, específicamente, por cuanto hace al contenido de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.

En ese sentido, nos posicionaremos respecto a si el contenido de la Ley de mérito es respetoso de ellos o puede contravenirlos, a fin de que este Alto Tribunal tenga elementos adicionales para resolver.

Defensora de los Derechos Humanos

II. Interés justificado.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en el marco de lo dispuesto por los artículos 1^o, y 102, apartado B², de la Constitución Política de los Estados Unidos

¹ **Artículo 1o.**- En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

² **Art. 102.-** (...)

B. El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos.

Los organismos a que se refiere el párrafo anterior, formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas. Todo servidor público está obligado a responder las recomendaciones que les presenten estos organismos. Cuando las recomendaciones emitidas no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, éstos deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa; además, la Cámara de Senadores o en sus recesos la Comisión Permanente, o las legislaturas de las entidades federativas, según corresponda, podrán llamar, a solicitud de estos organismos, a las autoridades o servidores públicos responsables para que comparezcan ante dichos órganos legislativos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa.

Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales y jurisdiccionales.

El organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos; contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.

Las Constituciones de las entidades federativas establecerán y garantizarán la autonomía de los organismos de protección de los derechos humanos. (...)

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las entidades federativas.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos podrá investigar hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo

Mexicanos; 2^o, y 6^o, fracción VII⁴, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; y 33, fracciones III, VI y XIII⁵, del Reglamento Interno de este Organismo Nacional, cuenta con la facultad constitucional de proteger, observar, promover, estudiar, divulgar, respetar y garantizar los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano.

Siguiendo esa línea, las minorías parlamentarias de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión impugnaron el Decreto por el cual se modificaron diversas disposiciones de la Ley Minera, de la Ley de Aguas Nacionales, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, en materia de concesiones para minería y agua, al considerar que vulneran diversos preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que resulta evidente la participación de este Organismo Nacional protector de los derechos humanos, al involucrar la transgresión a derechos fundamentales.

Finalmente, es importante para este asunto referir que esta Comisión Nacional, al emitir la recomendación 50/2024 advirtió que el acceso al agua potable de las personas que habitan en la Cuenca del Río Sonora desde que ocurrió el derrame, no ha sido continuo, suficiente ni de calidad; además, tuvo conocimiento de padecimientos asociados al derrame, los cuales, en su oportunidad deberán ser

Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, los titulares de los poderes ejecutivos de las entidades federativas o las Legislaturas de éstas.

³ Artículo 2o.- La Comisión Nacional de los Derechos Humanos es un organismo que cuenta con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios, y tiene por objeto esencial la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano.

⁴ Artículo 6o.- La Comisión Nacional tendrá las siguientes atribuciones:

(...)

VII.- Impulsar la observancia de los derechos humanos en el país;

(...)

⁵ Artículo 33.- (De la Coordinación General de Seguimiento de Recomendaciones y de Asuntos Jurídicos)

(...)

III. Proporcionar el apoyo y la asesoría jurídica necesarios a las unidades administrativas de la Comisión Nacional para el ejercicio de sus atribuciones;

(...)

VI. Ejercer, ante los tribunales competentes, las acciones que correspondan a la Comisión Nacional, así como hacer valer toda clase de derechos, excepciones y defensas en cualquier procedimiento;

(...)

XIII. Las demás que le confieran las disposiciones legales, así como aquellas que le asigne el Presidente de la Comisión Nacional.

atendidos por las autoridades de la Salud en los tres órdenes de gobierno, con base en sus respectivas competencias.

III. Objeto.

El *Amicus Curiae* (amigo de la Corte) es una figura reconocida en el derecho internacional de los derechos humanos, en las cortes nacionales y, también, en la doctrina, como el documento presentado por personas ajenas al juicio que contiene razonamientos relacionados con los hechos en litigio, aportando así mayores elementos para el análisis del caso.

En el ámbito regional americano, esta figura ha sido reconocida en el artículo 2º, párrafo 3, del Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en donde se dice que la expresión *Amicus Curiae* significa “la persona o institución ajena al litigio y al proceso que presenta a la Corte razonamientos en torno a los hechos contenidos en el sometimiento del caso o formula consideraciones jurídicas sobre la materia del proceso, a través de un documento o de un alegato en audiencia”.

Por lo que respecta al reconocimiento de esta figura en nuestro país, el mismo se ha ido ampliando gradualmente. Así la encontramos, por ejemplo, en el Acuerdo General número 10/2007, de tres de mayo de dos mil siete, del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, por el que se establecen los lineamientos para la comparecencia de especialistas ante el Tribunal Pleno.

En el Libro Blanco sobre la Reforma Judicial publicado por ese Alto Tribunal, se estableció que los tribunales que escuchan las opiniones contenidas en los *Amicus Curiae* pueden verse favorecidos al tener puntos de vista adicionales sobre cuestiones en litigio, además de que dicha figura es especialmente útil cuando los temas que se litigan pueden tener importantes consecuencias jurídicas.⁶

En el Código Federal de Procedimientos Civiles también se regula, en el artículo 79,⁷ un supuesto normativo para que el juzgador, con la intención de conocer la verdad,

⁶ Libro Blanco para la Reforma Judicial. Una agenda para la justicia en México. México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2006, p. 354.

⁷ Artículo 79.- Para conocer la verdad, puede el juzgador valerse de cualquier persona, sea parte o tercero, y de cualquier cosa o documento, ya sea que pertenezca a las partes o a un tercero, sin más limitaciones que las de que las pruebas estén reconocidas por la ley y tengan relación inmediata con los hechos controvertidos. (...).

se valga de cualquier persona o documento, sin más limitaciones que las pruebas estén reconocidas en ley y tengan relación inmediata con los hechos controvertidos.

En consecuencia, resulta evidente que el *Amicus Curiae* es una figura nacional e internacionalmente reconocida y que, el presente caso, se promueve con el ánimo de someter, a consideración de ese Alto Tribunal, fundamentos de hecho y de derecho, para el análisis de la acción de inconstitucionalidad 129/2023, cuya resolución resulta trascendental para determinar si en el caso las normas impugnadas contravienen los derechos señalado por la minoría parlamentaria de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

IV. Tramitación de la acción de inconstitucionalidad.

A continuación se resumen los antecedentes de la acción de inconstitucionalidad 129/2023:

1. El siete de junio de dos mil veintitrés el treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión promovieron demanda de acción de inconstitucionalidad en contra del Decreto por el cual se modificaron diversas disposiciones de la Ley Minera, de la Ley de Aguas Nacionales, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, publicado el ocho de mayo de dos mil veintitrés en el Diario Oficial de la Federación.
2. El dieciséis de junio del presente año, por acuerdo de la Ministra Presidenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se ordenó formar y registrar el expediente de la acción de inconstitucionalidad 129/2023 promovida por integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y se ordenó su turno al Ministro Alberto Pérez Dayán, a efecto de que instruyera el procedimiento respectivo.
3. En proveído de fecha veintiséis de junio de dos mil veintitrés el Ministro instructor Alberto Pérez Dayán, admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad 129/2023 y ordenó dar vista con copia del escrito de demanda a las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, así como al Poder Ejecutivo Federal, para que, dentro del plazo de quince días hábiles, rindieran sus respectivos informes; asimismo, dio vista a

la Fiscalía General de la República para que manifestara lo que a su representación corresponda.

4. Por acuerdo de dos de agosto de dos mil veintitrés el Ministro instructor tuvo a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, en representación del Presidente de la República, designando delegados, señalando domicilio para oír y recibir notificaciones en esta ciudad y exhibiendo la documental que acompañó.
5. Mediante acuerdo de dieciocho de agosto de dos mil veintitrés el Ministro instructor tuvo a los presidentes de la Mesa Directiva de las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, así como a la Consejera Jurídica del Ejecutivo Federal, rindiendo los informes solicitados en representación de los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Federación y, respectivamente, remitiendo copia de los antecedentes legislativos de las normas impugnadas, así como un ejemplar del Diario Oficial de la Federación donde se publicó el Decreto combatido.

Asimismo, abrió plazo de cinco días hábiles para que las partes formularan sus respectivos alegatos.

6. El cuatro de septiembre de dos mil veintitrés el Ministro instructor tuvo a las personas delegadas de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, así como del Poder Ejecutivo Federal, formulando sus respectivos alegatos.
7. A través de proveído de fecha siete de septiembre de dos mil veintitrés, el Ministro instructor tuvo al delegado de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión formulando alegatos.

Por otra parte, visto el estado procesal que guardan los autos, determinó cerrar instrucción a efecto de elaborar el proyecto de resolución.

V. Consideraciones en torno a los posibles vicios de inconstitucionalidad que, a decir de la accionante, incurre el Decreto por el cual se modificaron diversas disposiciones de la Ley Minera, de la Ley de Aguas Nacionales, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, en materia de concesiones para minería y agua.

A. Consideraciones preliminares

1. Modelo normativo anterior

El extractivismo en México, en la década de los noventa, trajo consigo la reforma al artículo 27 constitucional, así como la aprobación de leyes secundarias tales como la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, la Ley Agraria, la Ley de Aguas Nacionales y la Ley Minera, cuyo objetivo fue facilitar la llegada de empresas mineras a nuestro país. Estas se dedicaron a explorar y explotar los recursos minerales de la nación, posibilitándoles una ocupación territorial de hasta un siglo, dotando a esta actividad de una preferencia sobre cualquier otra, y que lamentablemente solo ha ocasionado violaciones a derechos humanos:

- La Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente -máxima ley de derecho ambiental en México- publicada el 28 de enero de 1988, facilitó las concesiones y permisos de exploración y explotación mineras, poniendo en control de las propias empresas las manifestaciones de impacto ambiental, por lo que la protección al ambiente que ha ofrecido es muy limitada. En cuanto a la Evaluación de Impacto ambiental, esta Ley si bien menciona la consulta a las poblaciones afectadas, únicamente lo hace como un requisito de trámite, sin tomar en cuenta el resultado de la decisión de los pobladores, por lo que no garantiza los derechos a un medio ambiente sano.
- En enero de 1992 se reformó el artículo 27 constitucional y en febrero del mismo año la Ley Agraria, permitiendo la privatización y mercantilización de la tierra, del subsuelo, agua, energía, facilitando la privatización de las tierras en propiedad social.
- En junio de 1992 se aprobaron las reformas a la Ley Minera, declarando la minería como actividad preferente y de utilidad pública; se dio facultad a la Secretaría de Economía para otorgar concesiones a las empresas, incluso en

territorios pertenecientes a los núcleos agrarios –ejidos y comunidades, permitiendo además el otorgamiento de concesiones mineras en el territorio continental, en la Zona Económica Exclusiva, el zócalo submarino y la Zona Federal Marítimo-Terrestre, incluidas las Áreas Naturales Protegidas; facilitó la transmisión de los títulos mineros a voluntad de las partes, esto es, la compra-venta de los mismos sin más requisito que la persona moral o física que lo vende y la que lo adquiere cumplan con el pago de derechos y la inversión en obras y trabajos mineros, independientemente de su nacionalidad, dejando a la minería como un negocio entre privados sin participación del Estado; desconoció los derechos colectivos de los pueblos y comunidades, al incluir figuras como la expropiación y ocupación superficial de sus tierras y territorios; favoreció el uso industrial del agua para esta actividad extractiva por encima de otros usos.

- La Ley de Aguas Nacionales publicada el 1° de diciembre de 1992, se confeccionó bajo el modelo extractivo previo, pues facilitó la entrega de concesiones de agua a actores privados; asimismo, otorga el acceso a las aguas para las grandes zonas industriales, para refresqueras, cerveceras, embotelladoras y otros usos industriales, esto sin importar si las poblaciones cercanas enfrentan escasez y contaminación.

Para analizar el contexto actual de las reformas introducidas por medio del Decreto impugnado en la acción de inconstitucionalidad mencionada al rubro del presente escrito, resulta necesario referir a los antecedentes de la Ley Minera de 1975, la cual establecía:

- ✓ un límite de duración de tres años para las concesiones de exploración y de 25 años para las de explotación, renovables por el mismo periodo, además de conceder una extensión máxima de 50,000 hectáreas para los títulos de exploración y de 5,000 hectáreas para los de explotación, siempre dentro de los límites del territorio continental.
- ✓ determinaba como máximo ocho minerales por concesión y el cobro de dos impuestos: 1) un pago de derechos anuales por superficie concesionada de 10 pesos por hectárea para los títulos de exploración, de 30 pesos para los de explotación de minerales no metálicos y de 60 pesos para los de minerales metálicos; 2) el pago de un derecho general de 7% de la producción, más dos

tasas especiales de 4% para la explotación de hierro y manganeso, y otra de 9% para las de oro, plata y azufre.

- ✓ Establecía que 51% del capital social del concesionario debía provenir de personas físicas o morales de nacionalidad mexicana y 66% en el caso de las concesiones sobre minerales estratégicos (en este rubro estaban incluidos el hierro y el carbón).
- ✓ Indicaba que los títulos podían ser transmitidos solamente de forma directa y bajo la autorización previa del Ejecutivo Federal.

Por otro lado, las reformas a la Ley Minera en 1992:

- ✓ ampliaron la duración de las concesiones mineras de 25 a 50 años con la posibilidad de prorrogarse por otros 50;
- ✓ eliminaron cualquier límite sobre la extensión de la superficie concesionada;
- ✓ cedieron el derecho a explotar todos los minerales que se puedan descubrir dentro de un lote minero y establecieron un sistema de cuotas semestrales progresivas de 0.2 a 5.5 dólares por hectárea concesionada sin considerar los tipos de minerales explotados (hoy se pagan mínimo 8.63 y máximo 188.86).

Es importante mencionar que la reforma de la Ley de Inversión Extranjera en 1993 fue el otro cambio en la legalidad vinculada a las concesiones mineras. Con esta modificación el Estado permitió nuevamente la propiedad extranjera de bienes nacionales hasta en 100% y la repatriación de las utilidades del capital foráneo sin ninguna condicionalidad. Esta apertura amplió la posibilidad de que las compañías mineras pudieran vender y comprar concesiones independientemente de su nacionalidad.

Ahora bien, en el año 2013 se agregó a este sistema un pago anual determinado por una tasa de 7.5% de las utilidades obtenidas por las compañías mineras y otro pago adicional o extraordinario con una tasa de 0.5% únicamente para el caso de las explotaciones de metales preciosos.

Finalmente, las modificaciones legales quedaron listas para la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio con América del Norte, que profundizó la movilidad de

los capitales mineros entre los países firmantes, al grado de que nueve de cada diez empresas de capital foráneo que operan actualmente en México provienen de Canadá y Estados Unidos. Con este acuerdo comercial se eliminaron además los requisitos de desempeño (como la condición de que la producción alcanzara cierto grado de contenido nacional) y los aranceles para la importación de maquinaria y equipo, a la vez que se otorgó a las empresas de estos países el trato de la nación más favorecida y se reconocieron los tribunales internacionales como la principal institución para resolver las controversias, entre ellas las relacionadas con las concesiones mineras.

2. Implicaciones del modelo en los derechos humanos

A 30 años del modelo económico caracterizado por el despojo donde se otorgaron las concesiones mineras, se ha podido documentar diversas violaciones a los derechos humanos específicamente los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales que son los derechos humanos relacionados con el trabajo, la seguridad social, la vida en familia, la participación en la vida cultural y el acceso a la vivienda, la alimentación, el agua, la atención de la salud y la educación". Su fundamento, a nivel supranacional es la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, complementada en 1966 por el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC).

Precisamente el PIDESC contiene derechos, obligaciones, compromisos y normas materiales en materia de los DESC, como los siguientes:

- Derecho al trabajo (en condiciones justas y favorables)
- Derecho a la protección social.
- Derecho a un nivel de vida adecuado.
- Derecho al más alto nivel posible de salud física y mental.
- Derecho a la educación.
- Derecho a participar en la vida cultural.
- Derecho a gozar de los beneficios del progreso científico.

Los Estados Parte del Pacto se comprometieron a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos que se disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados,

incluyendo la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.

A nivel constitucional interno, los DESCAs se encuentran establecidos en los siguientes artículos:

- Principio pro Persona. (Artículo 1°).
- Educación (artículo 3o., párrafo séptimo).
- Alimentación (artículo 4o., párrafo tercero).
- Agua potable y su saneamiento (artículo 4°, párrafo cuarto)
- Medio ambiente sano (artículo 4°, párrafo quinto)
- Salud (artículo 4o., párrafo cuarto. Se precisó que la ley definirá las bases y modalidades, conforme establece la fracción XVI del artículo 73)
- Agua (artículo 4o., párrafo cuarto).
- Seguridad social (artículos 4o., 27, fracción III; 122, apartado C, base primera, fracción V, inciso i; y 73, fracción XXIX-T).

Por otro lado, el Acuerdo de Escazú fue firmado por el gobierno de México el 27 de septiembre de 2018 y ratificado por el Senado de la República el 5 de noviembre de 2020. Al ser el onceavo país en depositar el instrumento en las Naciones Unidas, entró en vigor para todos los países miembros el 22 de abril de 2021.

El Acuerdo de mérito es un Instrumento vinculante, adoptado por 24 países en la ciudad costarricense de Escazú el 4 de marzo de 2018, emanado de la Declaración sobre la Aplicación del Principio 10 de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible (Río+20) de 2012, que reconoce que el mejor modo de abordar las cuestiones ambientales es con la participación de todas las personas.

Su objetivo es garantizar la implementación plena y efectiva en América Latina y el Caribe de los derechos de acceso a la información ambiental, participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales y acceso a la justicia en asuntos ambientales, así como la creación y el fortalecimiento de las capacidades y la cooperación, contribuyendo a la protección del derecho de cada persona, de las generaciones presentes y futuras, a vivir en un medio ambiente sano y al desarrollo sostenible.

En México actualmente existen "25,267" concesiones mineras vigentes en una superficie de 21.3 millones de hectáreas, lo que equivale a 10.6% de la superficie del territorio nacional, aunque históricamente se había cedido 117 millones de hectáreas, que equivale a más de 50 por ciento de territorio del país.⁸

Sin embargo, aunque existen diversas publicaciones tanto periodísticas como académicas, no hay cifras comprobables de cuántas concesiones son de exploración o explotación, ni cuáles se encuentran sin utilizar, ni cuántas son las que están operando, pues existe mucha opacidad en el acceso a la información sobre esos rubros, lo que imposibilita que se inicie una defensa legal en contra de estos proyectos.

La minería en México, desde la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio en los años noventa, ha sido una actividad que llevan a cabo empresas privadas, ya sean nacionales o extranjeras, y no se le considera realmente una labor de utilidad pública. Por el contrario, la extracción y su posterior comercialización de minerales principalmente ha servido para concentrar las ganancias en pocas manos y aportar muy pocos recursos al Estado.

La lógica de maximizar las ganancias individuales en lugar de generar un beneficio colectivo es propia de las empresas. No debe perderse de vista que es el Estado el que debe regular estas actividades para evitar la concentración de la riqueza y lograr que los beneficios puedan ser también colectivos. Como ejemplo de lo anterior, la Auditoría Superior de la Federación estimó que "entre 2008 y 2013 las mineras dejaron a México apenas el 0.6 por ciento de los más de 1.2 billones de pesos que ganaron"⁹.

En este contexto, los beneficios económicos y la bonanza minera no han significado una mayor recaudación fiscal para que el Estado haga posible la distribución de la riqueza pública. Así, la minería privada se ha erigido como una extracción de

⁸ Los datos más recientes que se tienen sobre el número de concesiones fue recientemente que durante su conferencia de prensa matutina, el presidente de la República dio a conocer los números del total de concesiones que se otorgaron a nivel nacional desde el sexenio de Carlos Salinas de Gortari hasta la actual administración, en la que no se han entregado ninguna.

⁹ Érika Ramírez, "Minera se ampara para no pagar a México regalías por lo que extrae", *Contralínea*, 19 de abril de 2015, consultado el 6 de marzo de 2024, en: <https://contralinea.com.mx/interno/semana/estrategas-de-la-derecha-que-promueven-miedo-están-muy-despistados-amlo/>

recursos no renovables que se acumulan en unas pocas manos y no se regresa a la nación parte de los beneficios.

Desde la legislación minera de 1992 se expresaba una definición de la actividad con una fuerte orientación extractivista, en la que el mero acto de extracción de los minerales, propiedad de la nación, constituye un beneficio superior independientemente de los impactos sociales y ambientales que esta actividad ocasiona. La definición de la minería como actividad de utilidad pública remite a un imaginario de tiempos coloniales, cuando la extracción de los minerales y las grandes ganancias producidas eran de gran beneficio para la Corona española.

La industria minera se ha beneficiado por varias décadas de un régimen fiscal débil, ventajoso que hacía posible deducir costos e inversiones antes de pagar un mínimo porcentaje de regalías sobre sus utilidades. Así, además de no rendir cuentas sobre el material extraído, cantidad, volumen, desechos, accidentes, se le permitía violentar de manera generalizada derechos humanos.

Ciertamente la minería genera una diversidad de empleos; sin embargo, de las actividades mineras no metálicas, se derivan la mayoría de los empleos generados para la población local.

Los impactos negativos en cuestión social y ambiental que se derivan de la actividad minera han sido una preocupación para muchas comunidades rurales e indígenas en México. La contaminación de los suelos y de las fuentes hídricas, deforestación, erosión, etcétera, son sólo algunas de las consecuencias que violentan los derechos humanos de las personas que habitan esas comunidades. Los problemas anteriores se agravan en un país como México que enfrenta un déficit hídrico, y con agua para el consumo humano de mala calidad.

Uno de los impactos sociales que ha tenido el modelo minero dominante, implica el aumento de los niveles de violencia en regiones en donde se ha pretendido imponer proyectos extractivos, sobre todo cuando se realizan en territorios indígenas sin las obligaciones de derechos humanos que incluyen la debida consulta y consentimiento. De acuerdo con el Observatorio de Conflictos Socioambientales,

“los proyectos de extractivismo minero son los que tienen mayor número de hechos de violencia”¹⁰.

Como se adelantó, aunque la ausencia de transparencia por parte de instancias gubernamentales y de las empresas mineras ha generado, en parte, un debate público abierto e informado sobre los alcances y riesgos de los proyectos extractivos, lo cierto es que también ha provocado incertidumbre y descontento en diversas comunidades, en las cuales las personas se enteran de las concesiones mineras por rumores o comunicaciones tardías en los medios de comunicación.

En los años recientes la preocupación ha aumentado por el incremento de proyectos mineros en áreas naturales protegidas que, de acuerdo con la ley, no deberían de existir. En este contexto, existen ecosistemas y recursos hídricos que están siendo concesionados para la exploración y explotación minera sin las debidas consultas ni justificaciones ambientales.

Uno de los aspectos que tradicionalmente habían estado ausentes en el marco legal de la materia, era el referente a la ausencia de requisitos de consulta y consentimiento para las comunidades indígenas donde se llevaban a cabo proyectos mineros. Esto ha vulnerado tratados internacionales de derechos humanos de los cuales México es parte.

Todo lo anterior pone en evidencia que, en la minería privada, ha sido dominante la lógica de privilegiar el interés particular de unas pocas empresas sobre el interés colectivo de obtener una distribución justa de las ganancias mineras. **Es precisamente por esto que era necesaria una reforma legislativa para transitar hacia una actividad orientada al beneficio público y al desarrollo nacional con respeto a los derechos humanos.**

En esa medida, la reforma en la legislación minera que nos ocupa fue recomendada también por órganos internacionales de derechos humanos. La Relatora Especial Arosamena de Troitiño sobre los derechos de los pueblos indígenas señaló que:

“Se debe reabrir el debate constitucional sobre derechos fundamentales, como el reconocimiento de los pueblos indígenas como sujetos de derecho público. Ello conlleva la

¹⁰ Observatorio de Conflictos Socioambientales (OCSA) de la Universidad Iberoamericana Ciudad de México, Estado de la conflictividad socioambiental en México 2017-2021, Consultable en: <https://ocsa.ibero.mx/assets/pdfs/resumen-ejecutivo.pdf>

modificación o reforma de legislaciones federales y estatales en materia indígena. Un primer paso para resolver los problemas mencionados en este informe [informe especial de libre determinación de pueblos indígenas y Tribales] es reconocer la deuda histórica del país en esta materia y adecuar la legislación y las políticas relacionadas con temas agrarios, territoriales, de desarrollo energético, minería, agua, producción y seguridad alimentaria, gobernanza y administración de justicia, entre otros.”¹¹

Como se ha analizado, en México la minería se ha caracterizado por ser una actividad que brinda beneficios a las empresas privadas con enormes ganancias acumuladas, sin que el Estado se haya decidido con anterioridad a regular esta actividad para realizar una distribución equitativa de la riqueza para las comunidades donde se realiza la extracción.

La minería se vinculó también a graves impactos sociales e incluso a violencia al imponer proyectos en territorios indígenas sin la debida consulta. Por todo lo anterior, resultaba necesario un nuevo paradigma jurídico de la minería en México, para eliminar un modelo extractivista y pasar a uno que ponga en el centro los derechos humanos y la justa distribución de la riqueza minera.

En suma, la reforma legal impugnada representa un cambio de paradigma que es necesario analizar, lo que se hará en el siguiente apartado.

B. Breves apuntes sobre la legislación minera en México

En 1992 el gobierno en turno realizó una serie de reformas estructurales que incluyó modificaciones a la Ley Minera, mismas que favorecieron intereses privados, por ejemplo, el esquema de terreno libre y primer solicitante para otorgar concesiones mineras, así como darle un carácter preferente a esta actividad por sobre otros usos y derechos.

En el mismo sentido, la Ley de Aguas Nacionales priorizó el uso mercantil del agua por sobre el uso humano y agrario. La Ley Minera permitió, a partir de 1992, concesiones mineras y de agua que favorecieron los intereses particulares sobre los colectivos, bajo la intención de que era necesaria la llegada de capital nacional e internacional en la explotación de recursos.

¹¹ Consejo de Derechos Humanos. (28 de junio de 2018). Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas sobre su visita a México, A/HRC/39/17, Consultable en: https://hchr.org.mx/wp/wp-content/themes/hchr/images/doc_pub/2018-mexico-a-hrc-39-17-add2-sp.pdf

Como resultado, desde 1992 hasta noviembre de 2018, los gobiernos de México otorgaron 65,534 concesiones mineras, de las cuales 23,341 siguen vigentes sobre más de 15 millones de hectáreas, sin que esto se haya traducido en un desarrollo económico ni en una efectiva redistribución de la riqueza para el país.

En ese contexto, el 28 de marzo de 2023 se publicó en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados la Iniciativa del Ejecutivo Federal con proyecto de decreto, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de las Leyes Minera; de Aguas Nacionales; del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, y General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, en materia de concesiones para minería y agua. Con esa iniciativa se pretendió recuperar la rectoría del Estado sobre los recursos minerales e hídricos y, en general, modificar el paradigma de la minería que se había desarrollado tradicionalmente bajo el régimen extractivista.

La iniciativa enviada por el Presidente buscaba regular las concesiones mineras y las concesiones de agua para uso en minería y se presentó como una respuesta al régimen anterior que permitió la explotación privada de forma amplia en el sector minero en México.

El panorama anterior fue descrito de manera detallada en la iniciativa enviada por el Presidente de la República, en la cual se plantearon las siguientes reformas:

- Eliminar el esquema de “terreno libre y primer solicitante” para concesiones mineras, las cuales ahora se otorgarán mediante concurso público.
- Eliminar el carácter preferente de la minería sobre otros usos y derechos.
- Requerir estudios de impacto social y ambiental.
- Establecer la consulta previa a pueblos indígenas.
- Reducir la duración de las concesiones mineras.
- Condicionarlas a disponibilidad hídrica.
- No permitir las en áreas naturales protegidas.
- Crear concesiones de agua específicas para minería.
- Ampliar causales de revocación de concesiones.

Posteriormente, con fecha de 18 de abril de 2023, se publicó en la mencionada Gaceta Parlamentaria una nueva iniciativa firmada por un grupo de legisladores del partido

Movimiento de Regeneración Nacional (Morena), que incluía reformas a la Ley Minera, de la Ley de Aguas Nacionales, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos. En lo que respecta al tema de minas, esta nueva iniciativa coincidía mayoritariamente con la iniciativa del Ejecutivo Federal, pero hizo algunas modificaciones, como las siguientes:

- En el artículo 6 se precisó la prohibición de otorgar concesiones en áreas naturales protegidas o donde se ponga en riesgo la población, así como en zonas sin disponibilidad de agua.
- También, en el artículo 6, se detalló la consulta previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe que se debe realizar para el consentimiento de los pueblos y comunidades indígenas o afroamericanas. También se añadió información sobre la manifestación de impacto ambiental y social.
- Se agregó el artículo 10 BIS sobre facultades de exploración del Servicio Geológico Mexicano en caso de lotes no asignados o concesionados.
- Se agregó una parte en el artículo 12 sobre modificaciones¹² al título de concesión en caso de que se localicen minerales o sustancias no comprendidas en él.
- El artículo 13 de la iniciativa del Presidente establecía que cuando un terreno sujeto a concurso estuviere habitado por un pueblo o comunidad indígena o afroamericana, se obligaba a la persona ganadora del concurso a "suscribir un convenio con la comunidad o pueblo correspondiente para obtener el permiso de uso del terreno así como una contraprestación que considere al menos el diez por ciento de las utilidades obtenidas". En cambio, la iniciativa de los legisladores del grupo parlamentario de Morena señalaba que la contraprestación debería ser de "al menos cinco por ciento de la cantidad que resulte de disminuir al resultado fiscal a que se refiere la Ley del Impuesto sobre la Renta, las sumas cubiertas por la persona titular de la concesión por concepto de contribuciones no deducibles para los efectos de dicho impuesto".

¹² "En caso de que durante la explotación de un lote minero se localicen minerales o sustancias no comprendidas en el título de concesión y no reservadas al Estado o prohibidas, el título de concesión podrá modificarse para incluirlas, previo pago de la prima de descubrimiento que corresponda, más el porcentaje del monto cubierto por la propia concesión que al efecto se determine considerando los nuevos minerales o sustancias"

- Se agregaron párrafos en el artículo 13BIS para detallar el proceso en caso de que se someta a concurso un lote contiguo a una concesión minera y dar preferencia al titular de ésta. Los párrafos adicionales incorporados en el artículo 13BIS tienen como objetivo brindar una mayor claridad y detalle en el proceso que se sigue cuando se presenta un concurso para la adjudicación de un terreno contiguo a una concesión minera existente. Esta modificación se centra en establecer un marco normativo más preciso, delineando los pasos específicos que deben seguirse en esta situación particular. Una característica destacada de estos cambios es la preferencia otorgada al titular de la concesión minera en cuestión, subrayando la importancia de proporcionar al titular la oportunidad preferente de adquirir lotes adyacentes a través del proceso de concurso.
- En el artículo 14, fracción X, se incluyó un supuesto para no poder concesionar áreas de terreno en donde no haya disponibilidad de agua.
- El artículo 15 aumentó la duración de las concesiones mineras de 15 a 30 años con prórroga por una sola ocasión de 25 años.
- Se modificó la redacción en el artículo 15 BIS para que la Secretaría de Economía otorgue (en lugar de "podrá" otorgar) directamente títulos de asignación a las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal. Los títulos de asignación, en este contexto, son documentos legales que confieren a estas entidades el derecho y la autorización para llevar a cabo ciertas actividades, como exploración o explotación en el ámbito de la minería. Estos títulos representan una forma de reconocimiento oficial por parte del gobierno.
- Se añadió la fracción V del artículo 19 para reconocer el derecho de las personas titulares de una concesión minera a aprovechar las aguas provenientes del laboreo de las minas para la explotación y beneficios de los minerales o sustancias que se obtengan.
- En la fracción XIV del artículo 19 se reconoció que las concesiones mineras sí pueden ser objeto de garantía para el cumplimiento de obligaciones de sus titulares.
- En la fracción I del artículo 27 se agregó que las personas titulares de concesiones mineras pueden dar aviso a la Secretaría de Economía de las obras y trabajos a partir de haber concluido las actividades pre operativas.
- En la fracción XVII del artículo 27 se detalló la obligación de informar a la Secretaría de Economía, en caso de accidente, que con motivo de la operación

de la mina se pueda causar daño o poner en peligro la seguridad de las personas o sus bienes, o dañar el medio ambiente.

- Se agregó la fracción XXIII en el artículo 27 para que las personas titulares de concesiones estén obligadas a implementar medidas de reutilización del agua dentro del lote minero.
- En el artículo 42, se agregó en la fracción IX que se podrá cancelar la concesión minera por no contar con la concesión de agua “para uso industrial”.
- Se agregaron al final del artículo 42 supuestos para que se realicen acciones de prevención o remediación que, de no hacerlas, ocasionarán la suspensión de la concesión y podrá ser sujeta de cancelación.
- En la fracción III del artículo 43 se detalló el proceso sobre la suspensión en caso de accidentes o siniestros dentro del lote minero.
- Se reformó el artículo 47 para agregar funciones del Registro Público de Minería para que se inscriban de oficio diversos actos señalados en el artículo 46, que se relacionan con títulos de concesión y asignación mineras, resoluciones de ocupación temporal, constitución de servidumbres, decretos, resoluciones de autoridades judiciales o administrativas, avisos notariales, anotaciones judiciales o anotaciones preventivas.
- En relación con las facultades de verificación que tiene la Secretaría de Economía, establecidas en el artículo 53, la iniciativa incorporó la fracción VI. Esta adición tiene como objetivo principal que la Secretaría de Economía tenga la obligación de fundamentar, explicar claramente las razones y emitir una decisión con respecto a los informes y pruebas documentales presentados durante el proceso de verificación. En otras palabras, esta modificación busca garantizar que la Secretaría de Economía no sólo lleve a cabo la verificación, sino que también proporcione una explicación justificada y una resolución en base a la información y pruebas documentales presentadas durante dicho proceso.
- Se incluyó un delito especial¹³, establecido en el artículo 64, fracción IV, que propone castigar a quien “provoque daño a sus trabajadores por falta de seguridad, al omitir el cumplimiento de lo estipulado en esta Ley, su Reglamento o la normatividad aplicable en materia de seguridad de minas”

En la exposición de motivos de la iniciativa se señalan las consecuencias que ha traído la política extractivista en materia de minería y las vulneraciones a los derechos humanos, incluyendo el derecho a la salud, a un medio ambiente sano, al

¹³ Es delito especial dado que está contemplado en una legislación distinta al Código Penal.

acceso, disposición y saneamiento del agua, a la seguridad y a la vida, y a la prevención y protección de enfermedades y accidentes de trabajo.

Se señala también la ausencia de regulación en los casos en que concluyen las actividades de exploración y explotación de una mina, así como la ausencia de un marco jurídico para reparar los impactos causados en el ambiente.

Como se puede advertir, el objeto de esta nueva legislación es “recuperar la rectoría del Estado sobre los recursos minerales e hídricos que se encuentran en el subsuelo mexicano y que son del dominio directo de la Nación, mediante la regulación del otorgamiento, mantenimiento, supervisión y terminación de las concesiones mineras y de agua para las actividades mineras”.

También, de acuerdo con la exposición de motivos, la política que se ha aplicado en los recientes 30 años en política minera incluye la “desregularización económica; la intensa extracción de recursos minerales por particulares; despojo y desplazamiento territorial forzado de pueblos y comunidades; aunado a la contaminación del subsuelo, mantos acuíferos, ríos y manantiales”, así como destrucción del paisaje y erosión de la tierra.

La iniciativa de ley buscaba también garantizar el derecho humano a un medio ambiente sano, el derecho al acceso, disposición y saneamiento del agua, el derecho a la salud, el derecho a la vida y a la seguridad de las personas trabajadoras, el derecho de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, incluyendo su derecho a la consulta previa, libre e informada.

La iniciativa fue aprobada en la Cámara de Diputados el 20 de abril de 2023 y, posteriormente, en la Cámara de Senadores el 28 de abril del mismo año. Las reformas legislativas se publicaron en el Diario Oficial de la Federación el 8 de mayo de 2023.

Algunos puntos relevantes en cuanto a la reforma a la Ley Minera son los siguientes:

- Se modifica la denominación del ordenamiento, ahora se conoce como Ley de Minería en lugar de Ley Minera.
- Se encarga a un organismo público la exploración, explotación y aprovechamiento del litio.

- Se adicionan términos tales como uso, aprovechamiento, aguas de laboreo, uso industrial minero, residuos metalúrgicos y mineros.
- Establece en el objeto de la ley la distribución equitativa de riqueza, protección del ambiente, desarrollo sustentable y mejora de las condiciones de vida.
- Elimina el esquema de terreno libre y primer solicitante.
- Prohíbe concesiones en áreas naturales protegidas, zonas que no tienen agua o que pongan en riesgo a poblaciones.
- Elimina el carácter preferente de la actividad minera.
- Prevé que se requieren estudios de factibilidad de coexistencia de actividades extractivas.
- Elimina el derecho de las personas titulares de las concesiones a obtener la expropiación de un terreno para la explotación minera.
- Establece la obligación de determinar los impactos sociales de cada concesión minera.
- Establece la consulta previa libre e informada a pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas.
- Reduce la duración y prórroga de las concesiones mineras.
- Condiciona la concesión minera a la disponibilidad hídrica y en su caso a la concesión de agua para minería que obtenga previamente.
- Priorizar en la Ley de Aguas el consumo humano y doméstico.
- Transforma la figura de las asignaciones en favor de las entidades paraestatales.
- Establecer concursos públicos para el otorgamiento de concesiones.
- Regula la transmisión de los títulos de concesión.
- Adiciona causales de cancelación de las concesiones mineras.
- Incorpora instrumentos de carácter ambiental y social.
- Suprime los supuestos de afirmativa ficta.
- Exigir programas de restauración y cierre de minas.
- Otorga concesiones únicamente por mineral o sustancia.
- Incorpora un capítulo de delitos especiales con el objeto de sancionar conductas delictivas en materia de minería.

Como conclusión, es dable sostener que la reforma a la ahora Ley de Minería ha representado un cambio en el marco regulatorio de la actividad minera en México y de esta forma, hemos pasado a un nuevo paradigma con una visión que intenta recuperar la rectoría del Estado y que el desarrollo económico vaya de

conformidad con la protección del ambiente y, en general, de los derechos humanos. Es necesario que se reivindique a todas las personas que han sido afectadas por la industria minera en nuestro país.

En esa medida, la reforma legislativa configura un nuevo modelo que responde a las exigencias actuales en materia de derechos humanos y desarrollo sostenible.

Expuesto lo anterior, a continuación, se analizará la reforma, a fin de concluir que es constitucional.

C. Análisis constitucional de la Ley de Minería

1. Análisis específicos de los conceptos de invalidez formulados por la accionante

La parte accionante formula diez conceptos de invalidez. Para una mejor exposición de los elementos que ese Alto Tribunal debe tomar en cuenta para resolver el asunto, enseguida se desarrollan los razonamientos de esta Comisión respecto de los argumentos de la parte accionante señalados con los números 1, 2 y 5 en su escrito, mismos que se responden en el apartado denominado “Argumentos sobre el proceso legislativo”.

De similar manera, los argumentos de la parte accionante señalados con los números 6 y 7 se contestan en el apartado que se titula “Argumentos relacionados con la nacionalización”. Posteriormente, se responden los planteamientos vinculados con el presupuesto y hacienda; con el principio de reserva; con respecto a la creación de nuevos delitos y, finalmente, se responden los argumentos relacionados con la legalidad y seguridad jurídicas.

1.1. Sobre el proceso legislativo

En sus conceptos de invalidez 1, 2 y 5 la accionante argumentó violaciones al proceso legislativo que, a su juicio, vulneran los principios de democracia deliberativa y representativa.¹⁴ Al respecto, se debe concluir que son infundadas sus consideraciones.

¹⁴ Señalan que no tuvieron tiempo de conocer la iniciativa, existió una dispensa ilegal de trámites legislativos, se modificó ilegalmente el recinto de sesión y no existió un debate real, abierto e informado

En primer lugar, es importante señalar que esta Comisión Nacional de los Derechos Humano (CNDH) respeta la autonomía de los órganos legislativos para adoptar por mayoría sus normas internas, incluyendo las normas procedimentales del proceso legislativo.

Sobre esa base, la Ley de Minería fue aprobada en un ejercicio de la soberanía del Poder Legislativo, que representa la voluntad popular. Si bien deben respetarse las opiniones de todos los actores, por encima está la garantía de los derechos humanos del pueblo, representado en las mayorías y minorías legislativas. La pluralidad democrática se expresa en el debate, pero la Ley busca proteger los derechos de las comunidades. En este sentido, cualquier probable violación al proceso legislativo tendría que ser de una gravedad extrema que transgrediera los principios fundamentales de nuestra Constitución y, en concreto, del debido proceso legislativo. En el presente caso, no hay elementos que indiquen irregularidades de tal magnitud, ya que el cambio de recinto, así como las dispensas de trámite, se realizaron con base en las facultades del Congreso de la Unión.

Si se asimila el proceso deliberativo a la participación de los representantes populares en la expedición de leyes, entendido como el estudio, discusión y votación de una iniciativa de ley, resulta que quien se negó a llevar a cabo este proceso fue la minoría parlamentaria en el Senado, al tratar de obstaculizar e imposibilitar esa discusión y votación en las sesiones del 27 y 28 de abril de 2023, que hoy los accionantes argumentan vulneraron el ejercicio de ese derecho a la minoría parlamentaria.

El reconocer que una minoría parlamentaria pueda *provocar* violaciones al proceso legislativo deliberadamente con el propósito de generar su inconstitucionalidad, significaría convertirse de *facto* en una instancia más de la defensa partidista o ideológica de una minoría, en contra de las decisiones de la mayoría, esencia de toda democracia. Todo sistema democrático reconoce la existencia de mayorías y minorías, pero siempre les brinda el derecho a participar en la discusión y deliberación en su carácter de representantes populares; pero ello de ninguna manera implica que las minorías deban imponerse sobre la voluntad de las mayorías, pues ello destruiría la democracia y provocaría que el poder quedara en manos de una oligarquía.

Los hoy accionantes tuvieron expedito el derecho para discutir y debatir la iniciativa planteada ante el Pleno de la Cámara de Diputados, así como presentar los argumentos que estimaran procedentes para hacer propuestas que, sometidas a la decisión de la mayoría, pudieran ser aceptadas por el Pleno. La conducta de la minoría de Senadores de la República, en lugar de discutir sus propuestas en las sesiones del Pleno y formular reservas de artículos, optó – como lo había manifestado públicamente– por llevar a cabo acciones que impidieran la aprobación de las leyes propuestas por la mayoría parlamentaria o por el Ejecutivo Federal, cuando desde el 9 de junio de 2022 ya habían fijado una postura de impedir lo que, según ellos, era violatorio de la Constitución.

En el Senado, la minoría parlamentaria intentó obstaculizar la discusión y aprobación del Decreto. Ante esto, la Mesa Directiva del Senado, previa consulta a la Junta de Coordinación Política y con base en el artículo 46 del Reglamento, determinó que las sesiones se podrían realizar en cualquier inmueble del recinto del Senado. Esto permitió continuar con el proceso legislativo pese a los intentos de obstaculizarlo.

Por tanto, deben desestimarse, por infundados, los argumentos plasmados por la accionante en el sentido de que se violó el principio de democracia deliberativa, ya que fue decisión de algunas senadurías no participar en dicho proceso.

Por otra parte, los argumentos de la parte accionante también refieren que no existió un debate real, abierto e informado, que no hubo tiempo suficiente para conocer la iniciativa, que el documento que se subió a la gaceta no fue el mismo que fue presentado y puesto a votación, que no existe certeza de la fecha ni hora de presentación de la iniciativa, entre otros. Al respecto, se debe señalar que ninguno de sus argumentos va encaminado a probar que se les impidió u obstaculizó su participación en el proceso legislativo, lo que, en dado caso, pondría en entredicho el principio deliberativo. Lo más que podría probar la parte accionante son errores administrativos que no deben tener mayor consecuencia jurídica. Por lo anterior, no hay elementos objetivos para determinar una violación grave a los principios democráticos que vicie de origen la reforma legal, dado que el proceso se llevó a cabo de acuerdo con las facultades del Poder Legislativo.

Respecto del argumento de las personas accionantes en el asunto identificado al rubro del presente escrito, sobre la ausencia de realizar un ejercicio de parlamento abierto durante el proceso de reforma a la Ley Minera, se debe de señalar que

también es infundado. Ello, pues el parlamento abierto es un mecanismo de participación ciudadana que en ningún momento se ha planteado como un requisito obligatorio para el proceso legislativo. En este sentido, el que no se haya llevado a cabo este mecanismo en un proceso particular de reforma legislativa no debe implicar la inconstitucionalidad de la reforma.

No debe soslayarse que las modificaciones al marco jurídico de la minería responden a demandas sociales y luchas que diversos sectores de la sociedad civil han impulsado durante años. Si bien no se realizó un parlamento abierto formal, ya había evidencia suficiente de las peticiones de este sector para cumplir con las propuestas de garantizar derechos a las poblaciones afectada por la minería, esto no implica que las voces ciudadanas hayan estado ausentes o que se hayan ignorado sus exigencias. Los legisladores han recogido y considerado parte importante de las propuestas surgidas desde la ciudadanía a través de otros espacios de participación.

De acuerdo con las disposiciones normativas, la aplicación del parlamento abierto tiene una naturaleza opcional y su realización queda a la decisión del Congreso. La legislación mexicana no señala al parlamento abierto como un requisito obligatorio dentro del procedimiento legislativo.

Las facultades de deliberación y creación de leyes residen esencialmente en las personas representantes populares electas. La participación directa de la ciudadanía mediante mecanismos como el parlamento abierto tiene un valor complementario importante, al permitir la interacción con legisladores. Pero la ausencia de esta interacción no debe considerarse un vicio en el proceso legislativo que implique automáticamente la inconstitucionalidad.

Asimismo, se debe considerar que siempre es benéfico promover la máxima apertura que permita la participación de organizaciones de la sociedad civil y, en general, de toda la ciudadanía. La participación no necesariamente se tiene que llevar en el proceso legislativo formal. En el caso de la actividad minera, diversas voces de la ciudadanía se han manifestado desde hace muchos años por la necesidad de una reforma legislativa. En este sentido, se debe concluir que el Congreso de la Unión actuó de conformidad con sus facultades constitucionales al aprobar la Ley de Minería, aun cuando no se haya realizado un parlamento abierto, dado que no es un requisito obligatorio en la Constitución mexicana ni en su legislación secundaria. Así, el proceso deliberativo lo deben realizar las personas legisladoras de acuerdo con su reglamentación, y esto es lo que determina la validez de la reforma.

Por lo argumentos señalados anteriormente, se debe concluir que el proceso legislativo se llevó a cabo de acuerdo con los parámetros constitucionales establecidos.

1.2. Consideraciones entorno a la nacionalización

La reforma de los artículos 10 y 19 de la anterior Ley Minera, hoy Ley de Minería, y la adición del artículo 10 BIS a dicho ordenamiento son constitucionales, conforme los artículos 27, párrafos cuarto y sexto, 28, párrafo cuarto, y 73 fracción X, de la Constitución Política de los Derechos Humanos.

Los accionantes aducen que el Decreto impugnado “nacionaliza” la industria de exploración minera y la reserva exclusiva al Poder Ejecutivo a través del Servicio Geológico Mexicano. Afirma, además, que la convierte en un área estratégica adicional y que el Congreso de la Unión no tiene competencia para delegar, de forma exclusiva en el Poder Ejecutivo, la realización de áreas de exploración minera. Dichos argumentos carecen de fundamento constitucional.

Los accionantes entienden el concepto de “nacionalización” como si fuese contrario a la Constitución, lo que es notoriamente incorrecto. El artículo 27 constitucional expresamente señala que son del dominio directo de la Nación, entre otros, los recursos minerales. En realidad, dicho precepto establece, desde 1917, que esos bienes son del dominio directo de la Nación; por ende, su nacionalización es innecesaria. Su regulación entonces queda a cargo del Estado de manera directa, ya que deben ser utilizados en beneficio de los habitantes de este país, y no solo en beneficio de algunos particulares nacionales o extranjeros.

Las actividades que, conforme a la Constitución Federal, pueden quedar a cargo de particulares en materia de minería son la explotación, uso y aprovechamiento de minerales, mediante el otorgamiento de concesiones. No así, la exploración, que válidamente queda a cargo del Estado, tal y como lo dispone el Decreto impugnado.

Sobre este punto, debe decirse que la exploración de minerales es una actividad necesaria para conocer las riquezas del país y planificar su aprovechamiento de manera sostenible y en beneficio del interés público. Permitir que la Secretaría de Economía dirija la exploración de minerales no implica crear un área estratégica ni un monopolio, sino que garantiza un enfoque integral y planificado en la

identificación y cuantificación de los recursos minerales. Con esto se asegura que la explotación minera se realice conforme a la Constitución.

Por otra parte, el artículo 10 Bis de la Ley de Minería impugnado permite a cualquier persona que cuente con información sobre la existencia de minerales en un lote no asignado o concesionado, presentarla a la Secretaría de Economía para que determine la conveniencia de ordenar al Servicio Geológico Mexicano la exploración. Posteriormente, éste último puede celebrar un convenio de colaboración con la persona interesada para realizar la exploración del lote.

Anteriormente, correspondía al Servicio Geológico Mexicano la exploración del territorio nacional con el objeto de identificar y cuantificar los recursos minerales potenciales de la Nación, mediante asignaciones expedidas a su favor por la Secretaría de Economía, que, si bien se otorgaban concesiones a particulares para la explotación de lotes mineros, ello incluía indirectamente su exploración.

En términos del artículo 27 constitucional, las concesiones a particulares solo se otorgan para la explotación, uso y aprovechamiento de minerales, lo que no incluye la exploración, por ende, es inconcuso que esta queda a cargo del Estado, tal y como lo establecen los artículos 10, 10 BIS y 19 de la Ley de Minería.

Actualmente, la exploración, al no estar sujeta constitucionalmente al otorgamiento de concesiones, se realiza por la Secretaría de Economía a través del Servicio Geológico Mexicano, órgano público descentralizado coordinado sectorialmente a dicha dependencia.

No obstante, es de precisar que no se excluye a los particulares de participar en el proceso de exploración de minerales. Sobre este tema, el artículo 10 BIS expresamente señala:

Artículo 10 BIS.- La persona que cuente con información de la que se desprenda que en un lote no asignado o concesionado existen minerales o sustancias no estratégicas o reserodadas al Estado, puede presentarla a la Secretaría para que ésta determine la conveniencia de ordenar al Servicio Geológico Mexicano la exploración.

El Servicio Geológico Mexicano podrá celebrar un convenio de colaboración con la persona a que se refiere el párrafo anterior para la exploración del lote de que se trate, con vigencia improrrogable de hasta cinco años.

(...)"

Lo anterior reafirma lo establecido en la Constitución Federal, ya que, al ser del dominio público de la Nación los minerales a que se refiere el artículo 27, le corresponde al Estado regular dicha materia. Así lo expresa directamente el artículo 73 constitucional, fracción X, es decir, que corresponde al Estado dirigir la exploración del territorio nacional para identificar y cuantificar los recursos minerales que, como ya se dijo, tiene fundamento constitucional.

Si bien se puede otorgar a particulares concesiones para la explotación, uso y aprovechamiento de minerales, con lo que se le da participación al sector privado, también lo es que es de interés público que la exploración se haga por parte del Estado para un uso racional de los recursos naturales del dominio de la Nación, máxime que el Estado, a diferencia de los particulares, no persigue lucro alguno.

El Congreso de la Unión reformó el artículo 10 y adicionó el diverso 10 BIS de la Ley de Minería para facultar a la Secretaría de Economía, a través de órdenes emitidas al Servicio Geológico Mexicano, llevar a cabo la exploración del territorio nacional e identificar y cuantificar los recursos minerales potenciales de la Nación, con la salvedad de que, a petición de particulares, la mencionada Secretaría de Economía pueda llevar a cabo la exploración a través de dicho Servicio.

Las manifestaciones de los accionantes en el sentido de que la facultad de dirigir las actividades de exploración minera en favor del Poder Ejecutivo es inconstitucional, porque crea un monopolio, resultan infundadas, porque **la exploración no es una actividad económica** que deba entrar al mercado, ni mucho menos a la libre competencia. En realidad, se trata de un conjunto de actividades tendientes a la investigación del terreno con el objeto de identificar depósitos de minerales o sustancias, cuantificar y evaluar las reservas económicamente aprovechables que contengan, según lo define el artículo 3, fracción I, de la Ley de Minería.

Defensoría del Pueblo
Por lo expuesto y fundado, se debe reconocer la validez de los artículos impugnados, ya que el Congreso de la Unión sí está **facultado para legislar sobre las actividades de exploración del territorio nacional** con el objeto de identificar y cuantificar los recursos minerales potenciales de la Nación a favor del Poder Ejecutivo Federal, conforme a los artículos el 27, párrafos cuarto y sexto, 28, párrafo cuarto, y 73, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por otra parte, es menester referir que los preceptos combatidos se ajustan a lo dispuesto en el artículo 25 constitucional. Los accionantes alegan, de forma infundada, que la supuesta nacionalización de los trabajos o industria de la exploración tiene efectos negativos, al constituir un obstáculo para la competitividad y desarrollo industrial sustentable de los particulares.

No obstante, es inoperante el anterior argumento de los accionantes al pretender hacer valer violaciones a derechos de particulares, ya que la acción de inconstitucionalidad no es la vía idónea para reclamar la salvaguarda de derechos individuales como los que se pretenden atribuir a los particulares que participen en la actividad minera. Al respecto, la SCJN emitió la siguiente jurisprudencia:

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SON INOPERANTES LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ ORIENTADOS A SALVAGUARDAR DERECHOS DE PARTICULARES.

Conforme al artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la acción de inconstitucionalidad constituye un medio de control abstracto promovido en interés de la regularidad constitucional, y no para salvaguardar derechos propios de quien la ejerce o de una persona determinada, pues acorde con la jurisprudencia P./J. 129/99 del Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LAS PARTES LEGITIMADAS PARA PROMOVERLA SÓLO ESTÁN FACULTADAS PARA DENUNCIAR LA POSIBLE CONTRADICCIÓN ENTRE UNA NORMA GENERAL Y LA PROPIA CONSTITUCIÓN.", al ser un tipo especial de procedimiento constitucional en el que, por su propia y especial naturaleza, no existe contención, las partes legitimadas para promoverla no ejercen la acción para deducir un derecho propio o para defenderse de los agravios que eventualmente les pudiera causar una norma general, por lo que el estudio correspondiente debe hacerse contrastando las normas impugnadas con la Constitución General de la República, desatendiendo las afectaciones a personas en concreto, ya que este tipo especial de control constitucional no constituye una vía para deducir derechos particulares. Por tanto, los conceptos de invalidez encaminados a salvaguardar derechos de particulares concretos deben calificarse de inoperantes, máxime que dicha conclusión no genera desprotección jurídica, pues en el supuesto de que alguna persona resienta afectación a su esfera de derechos, tiene medios legales adecuados para reclamarla¹⁵.

Por otra parte, los artículos 10, 10 BIS y 19 de la Ley de Minería no se contradicen con lo que dispone el artículo 25 constitucional, que a la letra dispone:

"Artículo 25. Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen

¹⁵ Registro digital 165120, novena época, Tesis: P./J. 32/2010, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXXI, Marzo de 2010, página 250.

democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución. La competitividad se entenderá como el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo. (...)

En ese orden, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga al Estado la rectoría del desarrollo nacional con tres objetivos:

- Garantizar que el desarrollo sea integral y sustentable;
- Fortalecer la soberanía de la Nación y su régimen democrático, y
- Permitir el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege la Constitución.

Para ello, establece tres mecanismos:

- La competitividad;
- El fomento del crecimiento económico y el empleo;
- Una justa distribución del ingreso y la riqueza.

Sobre esas bases, la reforma se alinea con el objetivo constitucional de que el Estado ejerza la rectoría del desarrollo nacional para permitir el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de las personas, especialmente de los pueblos y comunidades indígenas. En este sentido, la rectoría del Estado reconocida en la reforma legislativa tiene como objetivo defender la libertad, dignidad y derechos de los grupos vulnerables frente a intereses privados, cumpliendo con su mandato constitucional.

Por su parte, el sexto párrafo del artículo 27 constitucional establece que las concesiones mineras están sujetas a las reglas que establezca la ley. Al respecto, en el artículo 19, fracción I, de la anterior Ley Minera, se establecía que las concesiones conferían el derecho a realizar obras y trabajos de exploración y de explotación dentro de los lotes mineros objeto de estas.

En la exposición de motivos de la iniciativa, se señaló claramente que el otorgamiento de concesiones en esos términos trajo como resultado que 75% (17,654) de las concesiones vigentes, a principios de 2023, se mantenga en exploración; 6% (1,267) está postergado por decisión de los concesionarios, y solo 19% (4,524) está en

explotación.¹⁶ Es evidente que 81% de las concesiones otorgadas **ha sido estéril**. El resultado de la aplicación de las condiciones establecidas en el artículo 19, fracción I, de la Ley Minera anterior, no sirvió como mecanismo de competitividad que hubiera dado lugar al desarrollo integral del país que prescribe el primer párrafo del artículo 25 constitucional. Lo que sí propició fue un manejo especulativo de dichas concesiones en beneficio de unos cuantos particulares, mas no fomentó el desarrollo de la actividad minera, que los accionantes aducen que les preocupa.

Debe aclararse que la competitividad a que se refiere el artículo 25 constitucional, contrariamente a lo que puedan sostener los accionantes, no es un fin en sí mismo, sino un medio para que el Estado pueda cumplir con uno de sus más altos objetivos: **lograr el desarrollo integral y sustentable que fortalezca la soberanía de la Nación**.

En cuando al concepto de “integral”, se refiere a que los beneficios del desarrollo económico incluyan a todos los habitantes del país, no solo a unos cuantos; mientras que por “sustentable”, se entiende que el proceso de desarrollo tienda a mejorar la calidad de vida y la productividad de las personas, de manera que no se comprometa la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras.

Así lo ha establecido ese Alto Tribunal, en la acción de inconstitucionalidad 40/2013 y su acumulada 5/2014:

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos define a la competitividad como el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo, lo cual de conformidad con el artículo 25 constitucional se genera a través del control de los sectores estratégicos, la regulación del sector privado, las contrataciones (sic) de las empresas del Estado y la participación en el sector social.

(...)

Es así que lo que verdaderamente determinará la competitividad en nuestro país será conseguir la eficiencia de estos sectores, por lo que el aumento en el nivel de competencia al que aspira la Constitución Federal se logra a partir de una política económica integral.

(...)

Es decir, una política para aumentar la competitividad puede ser eficaz en un determinado momento histórico dadas las condiciones macroeconómicas, sin embargo, toda vez que los factores que inciden en la economía son dinámicos, también deben serlo las políticas económicas.”

¹⁶ Cfr. Dirección General de Minas de la Secretaría de Economía.

Es así que, para cumplir con los objetivos constitucionales del artículo 25, de manera eficaz, eficiente y efectiva, la reforma modificó la regulación de las concesiones mineras. Dada la actual realidad económica y social de la minería, el Estado asume la atribución constitucional de dirigir la exploración y, en consecuencia, definir la política de exploración nacional minera. En cambio, la explotación, uso y aprovechamiento de los minerales queda a cargo de particulares mediante concesión, quienes podrán invertir, asumir los riesgos de su inversión y, en su caso, obtener las ganancias esperadas por la actividad minera.

La explotación, uso y aprovechamiento de los minerales que se otorgue mediante concesiones, en términos de la ley vigente, trae aparejada la reactivación de la actividad minera, creación de más empleos, mayores insumos para otras industrias, innovación tecnológica, mayor recaudación contributiva y muchos más beneficios económicos que sustentan la rectoría del Estado en esta materia.

La afirmación de los accionantes de que el Estado no ha invertido en la exploración minera es desatinada. Ya desde 1944 se inició la investigación sobre los recursos minerales, hasta llegar a la creación del Servicio Geológico Mexicano fundado en 2005. Se destaca lo anterior en el número 1 de la Revista Geociencia, que señala en su editorial:

“La historia del Servicio Geológico Mexicano inicia, prácticamente, en 1944, con la creación del Comité Directivo para la Investigación de los Recursos Minerales. En 1949, se constituye el Instituto Nacional de Investigación para los Recursos Minerales, y en 1955 el Consejo de Recursos Naturales no Renovables. Cambia su nombre a Consejo de Recursos Minerales en 1975 y, finalmente, en abril de 2005 se transforma en el actual Servicio Geológico Mexicano. Por 51 años (hasta 1995), su principal actividad estaba enfocada primordialmente a la exploración y evaluación de yacimientos minerales del país.”¹⁷

A la fecha, el Estado mexicano, por conducto del Servicio Geológico Mexicano, está más que capacitado para llevar a cabo la exploración que se requiera en materia minera. Por esa razón, la Secretaría de Economía está en condiciones de dirigir la exploración mediante órdenes de exploración emitidas al Servicio Geológico Mexicano, en la inteligencia de que fijar la política de exploración nacional minera

¹⁷ Revista geoCiencia, año 1, No. 1, abril 2007, p. 4; Servicio Geológico Mexicano. Consultable en: http://www.sgm.gob.mx/pdfs/geociencia/ABRIL_mini.pdf consultado el 1 de agosto de 2023.

queda a cargo del órgano deliberativo que conforme dicha Secretaría en términos de lo que disponga el reglamento respectivo.

Ahora, que el Servicio Geológico Mexicano –organismo público descentralizado sectorizado a la Secretaría de Economía–, puede dar cumplimiento cabal a las órdenes de exploración que emita dicha secretaría se acredita con el acervo técnico científico con que cuenta. Para muestra de lo anterior, basta señalar la cartografía que se inserta:¹⁸



El Estado, en su participación en la exploración minera, no compete como agente económico con el sector privado; antes bien favorece la actividad minera al asumir la responsabilidad constitucional de llevar a cabo la exploración y dejar a cargo de los particulares la explotación, uso y aprovechamiento de los minerales con los beneficios ya señalados anteriormente.

Además, la participación del Estado en la regulación de la exploración minera garantiza la protección del medio ambiente y el uso eficiente de los recursos naturales tal como lo dispone el artículo 27 de la CPEUM. Esta intervención estatal no implica una “nacionalización” de la exploración, sino que promueve la coordinación y cooperación entre el sector privado y el Estado en beneficio del desarrollo equilibrado de la industria minera.

¹⁸ Servicio Geológico Mexicano, GeoInfoMex 3D. Portal de Visualización de Datos Geocientíficos en 3D, Secretaría de Economía, Gobierno de México. Consultable en: <https://www.sgm.gob.mx/GeoInfoMex3D/>

Como ya ha quedado demostrado, la exploración dirigida por la administración pública garantiza una planificación más efectiva y asegura una explotación responsable y sostenible de los recursos, sin privar a los titulares de concesiones mineras de su derecho a la explotación una vez que se haya realizado la exploración. Es así que los artículos 10, 10 Bis y 19 de la Ley de Minería que se impugnan aseguran la explotación adecuada de los recursos minerales en beneficio del interés público, como lo dispone el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De esta manera, también carecen de fundamento legal las manifestaciones de los impugnantes en el sentido de que los artículos impugnados violan derechos y principios que tutelan los artículos 14, 16, 25 y 27 constitucionales, ya que es falso que se afecten derechos adquiridos de los titulares de las concesiones mineras vigentes y los principios de competitividad y fomento del crecimiento económico.

En primer lugar, es falso que se violen en perjuicio de alguna persona las garantías de irretroactividad de leyes en perjuicio de persona alguna y de seguridad jurídica consagradas en los artículos 14 y 16 constitucionales. En todo caso, cualquier afectación que hubiera a la esfera jurídica de particulares es materia de amparo, no de una acción de inconstitucionalidad.

En segundo lugar, es falso que se violen derechos adquiridos de los titulares de concesiones ya otorgadas. La doctrina clásica sobre la diferencia entre derechos adquiridos y expectativas de derecho sustenta que:

...los derechos adquiridos son aquéllos que han entrado en nuestro dominio, forman parte de él y no pueden ya sernos quitados, y que la expectativa es sólo la esperanza, fundada en un hecho pasado o en un estado presente de cosas, de gozar de un derecho, cuando éste nazca.¹⁹

Respecto de las concesiones, ya desde 1956, la Segunda Sala de ese Alto Tribunal sostuvo que:

"No es lo mismo la solicitud de concesión minera que la concesión misma, para los efectos legales, y concretamente, para la interpretación de los artículos 21 fracción II de la Ley del

¹⁹ Ortiz-Urquidí, Raúl, Los Conflictos de Leyes en el Tiempo a la Luz de la Doctrina, de la Legislación y de la Jurisprudencia. Ensayo de Revisión a su Teoría General y a su Solución Legislativa, Revista de la Facultad de Derecho de México, México, t. XXV, núm. 99-100, julio-diciembre, 1975, p. 857.

Impuesto sobre la Renta, vigente el 31 de diciembre de 1953, y el 11 del Código Fiscal de la Federación, ya que los derechos que emanan de una solicitud de concesión son distintos de los que provienen de una concesión ya otorgada, en virtud de que la primera es una simple expectativa de derecho, y la segunda engendra, positivamente, los derechos enumerados por la ley o por la resolución que la otorga; principio que debe estimarse operante también en lo que respecta a la enajenación o venta de solicitudes de concesión minera.²⁰

En respeto irrestricto de los derechos adquiridos de los concesionarios antes de la entrada en vigor del Decreto Impugnado, se establece expresamente el artículo Sexto transitorio, que señala *"Las concesiones de exploración y explotación otorgadas con anterioridad a la entrada en vigor del presente Decreto tendrán la duración prevista en el título respectivo.*

Es así que la expectativa de derecho que la ley actual establece en materia de exploración está consignada en el artículo 10 BIS, de tal forma que, una vez que se actualicen las hipótesis de dicho precepto, el derecho del particular a la exploración *nacerá.*

Por tanto, es falso, por otra parte, que la exploración sea inherente a la explotación. Así lo reconocen inclusive los impugnantes cuando señalan que: *"...el párrafo sexto (del artículo 27 constitucional) no contiene expresamente la palabra exploración..."* En realidad, la exploración es un proceso previo para la explotación, uso y aprovechamiento de minerales; pero ello no quiere decir que el Constituyente haya estimado que la exploración estuviera ligada necesariamente al otorgamiento de concesiones para la explotación, uso y aprovechamiento de minerales.

Se reitera que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga la libertad configurativa al Congreso de la Unión para definir las reglas y condiciones en que deben otorgarse las concesiones mineras, y si antes existía la regla de explotación de minerales vinculada a un lote minero, sin precisar qué mineral se explotaba, ahora el Congreso de la Unión, en uso de la facultad constitucional conferida, ha establecido que la concesión se otorga para la explotación de un mineral determinado; entonces, la exploración en el territorio nacional para la

²⁰ "MINAS. SOLICITUD DE CONCESION." Registro digital 316360, Instancia: Segunda Sala, Quinta Época, Semanario Judicial de la Federación. Tomo CXXVIII, página 669.

ubicación de los minerales queda a cargo del Estado, con la alternativa señalada en el artículo 10 BIS ya analizado.

Por otro lado, es impreciso que los artículos impugnados establezcan una privación a los derechos de explotación minera. En contrapartida, se estima que las disposiciones no la restringen, sino que permiten la dirección y coordinación de la exploración minera a la Secretaría de Economía para identificar y cuantificar los recursos minerales de la Nación.

Así pues, es constitucionalmente válido separar la actividad de exploración de minerales del otorgamiento de concesión para su explotación, uso y aprovechamiento.

Por todo lo anterior, se concluye que los artículos impugnados son acordes con la Constitución Federal.

1.3. Argumentos relacionados con el presupuesto y hacienda

Es infundada la aseveración de que no se haya realizado un impacto presupuestario de la iniciativa que dio origen al Decreto Impugnado. Contrario a lo afirmado, en la iniciativa se acompañó el Dictamen de impacto presupuestario, emitido por la Dirección General de Legislación y Consulta Presupuestaria y de Asuntos Jurídicos de la Subsecretaría de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en términos del artículo 18 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, así como los artículos 18 al 20 de su Reglamento.

Incluso, en la sesión del Pleno de la Cámara de Diputados el diputado al solicitar que a la iniciativa se le diera trámite de urgente u obvia resolución manifestó *“Esta nueva iniciativa tiene como punto de partida la que presentó el pasado 24 de marzo el Ejecutivo federal, encabezado por el presidente Andrés Manuel López Obrador, cuya esencia y objeto central es recuperar la rectoría del Estado sobre los recursos minerales e hídricos del subsuelo mexicano.”*

Igualmente, en la iniciativa enviada por el presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en lo que interesa, se establece lo siguiente:

[...]

Hago referencia al oficio 418/UJE/DGJE/C1/2023/15, mediante el cual remite el oficio 529-II-DGLCPAJ-140/23, con el que la Procuraduría Fiscal de la Federación (PFF), envía el Anteproyecto de "iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se Reforman, Adicionan y Derogan Diversas Disposiciones de la Ley de Minería, de la Ley de Aguas Nacionales, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, en materia de Concesiones para Minería y Agua", así como las respectivas evaluaciones de impacto presupuestario, enviadas por la Secretaría de Economía (SE), para efectos del Dictamen correspondiente. Sobre el particular, de conformidad con la evaluación de impacto presupuestario emitido por las Secretarías de Economía (SE) y del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT); a los artículos 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 18 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), 18, 19 y 20 de su Reglamento; artículo 65, apartado A, fracción II y apartado B fracción XIV, del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 11 de septiembre de 1996, y sus respectivas reformas publicadas en el mismo medio oficial y el artículo 25, 25-A y Cuarto Transitorio del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, publicado en el DOF el 6 de marzo de 2023; se emite el presente dictamen de impacto presupuestario, con la finalidad de que esa área a su digno cargo se siga continuar con las gestiones ante la PFF para la formalización del Anteproyecto antes referido, en la consideración de que las dependencias, antes citadas manifiestan lo siguiente:

Impacto en el Gasto de las Dependencias y Entidades por la creación o modificación de Unidades administrativas y plazas o, en su caso, creación de nuevas Instituciones.

En el Anteproyecto, la SEMARNAT y el Órgano Desconcentrado Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP), así como, la SE manifiestan que no se prevé la creación o modificación de unidades administrativas y plazas, o en su caso, creación de nuevas instituciones, por lo que no tiene impacto presupuestario.

II. Impacto Presupuestario en los Programas aprobados de las dependencias y entidades. La SEMARNAT, CONANP y la SE establecen que el Anteproyecto, no genera impacto presupuestario en los programas aprobados a las mismas.

III. Establecimiento de destinos específicos de gasto público. En este caso, solamente podrán preverse destinos específicos en leyes fiscales.

El Anteproyecto, no prevé destinos específicos de gasto público que sean determinados en leyes fiscales.

IV. Establecimiento de nuevas atribuciones y actividades que deberán realizar las dependencias y entidades que requieran mayores asignaciones presupuestarias para llevarlas a cabo.

La SEMARNAT, CONANP y la SE consideran que el Anteproyecto, no establece nuevas atribuciones y actividades que requieran mayores asignaciones presupuestarias para llevarlas a cabo.

V. Inclusión de disposiciones generales que incidan en la regulación en materia presupuestaria.

El Anteproyecto no incluye disposiciones generales que incidan en la regulación en materia presupuestaria.

Adicionalmente la SEMARNAT y la CONANP de conformidad con los artículos 34 de la LFPRH y 53 de su Reglamento, manifiestan que no ejercerán gasto en programas y proyectos de inversión en el presente ejercicio fiscal para el Anteproyecto.

[...]

La presente autorización se emite considerando que la SE, SEMARNAT y la CONANP serán responsables de implementar las medidas necesarias, para proteger a las políticas que en materia de austeridad sean emitidas por la autoridad correspondiente".

(...)

Como se puede colegir, el Dictamen de impacto presupuestario fue remitido a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, quien mediante oficio 100.CJEF.2023 de fecha 22 de marzo de 2023 lo envió a la Secretaría de Gobernación; y esta, a su vez, mediante oficio 100.-137 de fecha 24 de marzo de 2023, lo envió al presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. El documento establece lo siguiente:

"No tiene un impacto presupuestario dado que no se prevé la modificación o creación de unidades administrativas y plazas, o en su caso creación de nuevas instituciones.

No genera impacto presupuestario en los programas aprobados de las dependencias y entidades,

No se prevé destinos específicos de gasto público que sean determinados en leyes fiscales.

No establece nuevas atribuciones y actividades que requieran mayores asignaciones presupuestarias para llevarlas a cabo.

No incluye disposiciones generales que incidan en la regulación en materia presupuestaria.

La del Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), Comisión Nacional de Áreas Naturales protegidas (Conanp) y la Secretaría de Economía (SE) manifestaron que no ejercerán gasto en programas proyectos de inversión en el presente ejercicio fiscal para el proyecto."

Por su parte, la autoridad que dictaminó el impacto presupuestario fue coincidente en el sentido de que la iniciativa de la reforma en comento no implicaría un impacto presupuestario, y que serán la SE, la SEMARNAT y la CONANP, las responsables de implementar las medidas necesarias, para apegarse a las políticas que en materia de austeridad sean emitidas por la autoridad correspondiente.

Con lo anterior se demuestran que, contrario a lo argumentado por los promoventes, sí se realizó la evaluación del impacto presupuestal de las reformas impugnadas, ya que el diputado que presentó la iniciativa hizo suya la iniciativa del presidente de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que, en atención al principio de economía procesal, no era necesario realizar uno nuevo.

1.4. Argumentos relacionados con la supuesta violación al principio de reserva de ley

Es infundado el concepto de invalidez de los integrantes de la Cámara de Diputados respecto de los artículos 12 y 15 de la Ley de Minería, pues no vulneran el principio de reserva de ley, establecido en los artículos 27, párrafo sexto, y 73, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El principio de reserva de ley es un medio de control de la expedición de normas de carácter general. Respecto del Poder Ejecutivo -ya sea por sí mismo, mediante su facultad reglamentaria, o mediante órganos u organismos que dependen de él-, o bien, de las autoridades administrativas en general, implica la prohibición de que las disposiciones generales de índole administrativo regulen materias reservadas en forma exclusiva a las leyes emanadas del Poder Legislativo.

Contrario a lo aducido por los accionantes, los artículos impugnados no violan el principio de reserva de ley, ya que dichas disposiciones **no otorgan facultad a la Secretaría de Economía para modificar la lista de minerales y sustancias susceptibles de explotación**, establecidos en el artículo 4 de la Ley de Minería.

Las reformas introducidas por el Decreto impugnado únicamente le permiten a la Secretaría de Economía determinar, en cada título de concesión, los minerales o sustancias que pueden ser explotados, conforme a lo establecido en la ley y en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Lo anterior es así porque, de una simple lectura de los artículos impugnados, no se llega en forma alguna a la conclusión de que la facultad que se le otorga a la Secretaría de Economía implique que pueda modificar la lista de minerales y sustancias susceptibles de explotación, que prevé el artículo 4 de la Ley de Minería.

En efecto, el artículo 12 impugnado **únicamente precisa los requisitos y elementos que debe contener un título de concesión minera** para dar certeza y seguridad jurídica a sus titulares, lo cual implica que, de la lista de minerales que aparecen señalados en el artículo 4 de la Ley de Minería, debe determinarse por cuál mineral se otorga la concesión. En tanto que el artículo 15, también en aras de la certeza y la seguridad jurídica, confirma como requisito esencial de una concesión el que se determine cada mineral o sustancia susceptible de explotación.

Cabe aclarar, por si esta es la preocupación de los accionantes, que, como suele ocurrir, se pueden localizar dos o más minerales en un mismo lote. La solución a esa situación se encuentra en el artículo 12 de la Ley de Minería prescribe que: “*el título de concesión podrá modificarse para incluirlas, previo pago de la prima de descubrimiento que corresponda, más el porcentaje del monto cubierto por la propia concesión que al efecto se determine considerando los nuevos minerales o sustancias*”. Por consiguiente, el título de concesión puede modificarse para incluir minerales que se vayan encontrando durante las obras de explotación.

Como se desprende, los artículos impugnados sólo le otorgan a esa Secretaría atribuciones de determinar en cada título de concesión los minerales o sustancias que pueden ser explotados conforme a la lista de minerales establecidos por la misma ley, sin que pueda reducirla ni incrementarla, sino simplemente especificar qué minerales, según lo solicitado, serán objeto de explotación en cada concesión.

En esa medida, la facultad de determinar los recursos susceptibles de explotación en cada título de concesión es una función propia de la Secretaría de Economía en el marco de sus atribuciones y competencias, según se desprende del artículo 7, fracciones I y VI, de la Ley de Minería. Esto no implica la creación de normas o leyes nuevas, sino la aplicación de la norma a un caso concreto previsto en la legislación existente.

Es importante señalar también que la Secretaría de Economía tiene atribuciones para señalar, de manera específica, los minerales que sean susceptibles de explotación en cada concesión minera que se otorgue. Lo anterior, permite que se adecúe técnicamente los derechos de explotación a las características particulares del lote concesionado, debido a que la Secretaría de Economía cuenta con los estudios necesarios y el personal especializado para determinar en cada zona ciertos minerales.

Defendamos al Pueblo

Esta atribución de la Secretaría de Economía brinda, además, mayor seguridad jurídica, no sólo al Estado sino también a los concesionarios, ya que delimita claramente -desde el título mismo- los recursos minerales que serán objeto de la concesión. Igualmente evita el otorgamiento innecesario de derechos de explotación sobre minerales que no han sido detectados en el subsuelo del lote concesionado y permite ajustar los derechos a la realidad geológica. Estas atribuciones permiten agilizar los procedimientos, ya que se definen desde el inicio los minerales en

concesión, sin que haya necesidad de realizar modificaciones en caso de nuevos descubrimientos.

Más allá de las afirmaciones genéricas que realiza la parte accionante, no se ha logrado demostrar de qué manera los artículos que se impugnan permitirían que la Secretaría de Economía modifique el listado general de minerales establecido en el artículo 4 de la Ley de Minería.

Se reitera, los artículos solamente le otorgan facultad a la Secretaría de Economía para determinar, dentro de ese listado predefinido, los minerales que serán objeto de explotación en cada título de concesión particular, lo cual en ningún modo implica que la Secretaría de Economía pueda, de manera unilateral, modificar el catálogo general de recursos minerales que se definió por el Congreso de la Unión. En este contexto, los argumentos de inconstitucionalidad carecen de sustento jurídico por lo que se debe reconocer la validez de las normas combatidas.

1.5. Sobre los vicios de inconstitucionalidad en que incurren los delitos establecidos

Los artículos 64, fracción I, II y IV, y 65 de la Ley de Minería son acordes con el principio de seguridad jurídica, tipicidad y exacta aplicación de la ley penal, por lo que se apegan a lo dispuesto en el artículo 14 constitucional.

Los accionantes alegan que los tipos penales comprendidos en los artículos impugnados generan confusión, vulnerando así el derecho de los ciudadanos. Señalan que esta falta de claridad surge de que no se apegan al principio de taxatividad, lo que puede dar origen a que se haga una interpretación amplia y arbitraria de la conducta prohibida por parte de los aplicadores de las normas.

Sin embargo, los tipos penales previstos en los artículos 64 y 65 de la Ley de Minería cumplen con los principios fundamentales en materia penal: seguridad jurídica, la tipicidad, la exacta aplicación de la ley del derecho penal y el de taxatividad.

Algunas de dichas máximas constitucionales se consagran en el artículo 14 constitucional que, en su parte conducente, señala:

“Artículo 14. A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho.

En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.

(...)”.

El principio de seguridad jurídica se refleja en la prohibición de privar a una persona de su libertad o propiedades, sin un juicio previo ante los tribunales debidamente establecidos. Por su parte, el principio de tipicidad se presenta con la prohibición de imponer penas por simple analogía o mayoría de razón en lo que corresponde a los juicios del orden criminal, lo que implica que sólo se puede sancionar a una persona por conductas que estén tipificadas como delitos en la ley. Finalmente, el principio de exacta aplicación de la ley penal refiere que las penas deben ser decretadas por leyes exactamente aplicables al delito en cuestión.

Específicamente, el principio de taxatividad aplicable en materia penal, que se desprende del artículo 14 constitucional, implica que *sólo se puede obligar al legislador penal a una determinación suficiente y no a la mayor precisión imaginable* de los vocablos que utiliza.

Es decir, ese Alto Tribunal ha sustentado que *lo anterior no implica que, para salvaguardar el principio de exacta aplicación de la pena, el legislador deba definir cada vocablo o locución utilizada al redactar algún tipo penal, toda vez que ello tornaría imposible la función legislativa.*

Atento a lo anterior, de la lectura de los artículos impugnados se concluye claramente que se cumple con lo preceptuado en el artículo 14 constitucional: hay una ley que se aplicará a actos y hechos futuros. No tiene el carácter de retroactivo. Las normas impugnadas tampoco imponen penas que puedan aplicarse por analogía o por mayoría de razón, mientras que las sanciones están decretadas por la ley y son exactamente aplicables a las conductas delictivas que se cometan.

En realidad, los impugnantes, cuando hablan de la confusión que se genera de las normas impugnadas, parten de una apreciación subjetiva. Si analizamos las disposiciones combatidas, se llega a la conclusión de que son claras y precisas, por

tanto, cumplen con los requisitos exigidos para aplicar penas por la comisión de conductas que la ley define como constitutivas de delitos.

De tal manera que las normas impugnadas establecen para los destinatarios una comprensión clara de qué acciones están prohibidas y cuáles son las consecuencias legales de llevarlas a cabo.

Respecto de la fracción I del artículo 64 de la Ley de Minería, contrario a la premisa sustentada por las accionantes no incluye a cualquier sujeto, por ejemplo, un contratista o trabajador del titular de la concesión, sino más bien el precepto es claro en que la conducta se imputa a quien carezca de título de concesión.

Ello, pues un contratista o un trabajador **no extrae para sí mismo los minerales materia de una concesión**, pues lo hace a título del concesionario, quien es el beneficiario directo de la extracción, y en ese sentido no está incluido en la hipótesis de dicha fracción I.

El argumento que se usa para pretender invalidar el contenido de la fracción II del artículo 64 de la Ley de Minería, también es falaz. Los accionantes afirman que la norma no establece con claridad la conducta que se tipifica, ya que no se definen los términos “enajenar”, “minerales y derivados metalúrgicos”.

Enajenar significa vender o ceder la propiedad de algo u otros derechos²¹. Por lo que hace al término “minerales”, basta leer el artículo 4 de la Ley de Minería para entender a qué se refiere. Por consiguiente, la ley es precisa en señalar qué se comprende por minerales. Por cuanto hace a los “derivados metalúrgicos”, también es claro a qué se refiere dicho concepto: son todos aquellos metales que derivan de los minerales **materia de concesión**²². El tipo penal castiga solamente la extracción y comercialización de las materias primas que no cuenten con la concesión correspondiente, no la mera venta o transformación posterior de productos mineros que se hayan obtenidos de manera lícita.

²¹ Real Academia Española, Diccionario de la Lengua Española, 23.ª ed., versión en línea, 2023, Enajenar. 1. tr. vender o ceder la propiedad de algo u otros derechos. Consultable en: <https://dle.rae.es/enajenar>

²² Real Academia Española, Diccionario de la Lengua Española, 23.ª ed., versión en línea, 2023, *Metalurgia*. 1. f. Arte de beneficiar los minerales y de extraer los metales que contienen, para ponerlos en disposición de ser laborados, consultable en: <https://dle.rae.es/metalurgia?m=form>

También es infundado el argumento que hacen valer los impugnantes en contra de la fracción IV del artículo 64 de la Ley de Minería. Afirman que es ambigua la frase "cumplimiento de lo estipulado en esta Ley, su Reglamento o la normatividad aplicable", ya que la conducta está sujeta a una multiplicidad de normas aplicables. Efectivamente, la conducta que se sanciona es la del incumplimiento de las obligaciones establecidas en el conjunto de normas que regulan la actividad minera y las relaciones que se establecen con sus trabajadores y que les cause daños.

El concesionario está obligado a conocer no solo a la Ley de Minería y los reglamentos que deriven de esta, sino toda la normativa que resulte aplicable en sus relaciones con sus trabajadores, por lo cual, si causa daños a estos por incumplimiento de esas normas, no puede alegar su desconocimiento. Con respecto a este punto se puede concluir que el texto es preciso al señalar que el delito se configura al provocar daños como resultado de omitir las normas de seguridad mineras. No existe ambigüedad sobre la conducta ilícita ni las causas que la hayan originado.

Respecto de la objeción que hacen en el sentido de que no queda claro a qué permisos se refiere para el traslado de los minerales, sustancias y derivados metalúrgicos fuera del territorio nacional, es igualmente infundado pues los accionantes basan sus argumentos en la supuesta ignorancia de los integrantes de la industria minera de cuál es la normativa que les aplica para el ejercicio de sus actividades.

En cuanto a los artículos 64, fracción I, II y IV, y 65 de la Ley de Minería, estos sí establecen rangos de pena que permiten una adecuada graduación de la sanción en función de la gravedad de la conducta y las circunstancias del caso. Esto garantiza que las penas sean proporcionales y se ajusten a la gravedad de los delitos cometidos. Además, las sanciones se imponen de acuerdo con un procedimiento legal establecido que garantiza el derecho a la defensa.

Dejamos en el Proceso

En conclusión, los tipos penales contemplados en los artículos 64, fracción I, II y IV, y 65 de la Ley de Minería cumplen con los principios de seguridad jurídica, tipicidad y exacta aplicación de la ley, proporcionan certeza jurídica al definir claramente las conductas delictivas, establecen penas proporcionales y se aplican de acuerdo con un procedimiento legal establecido. Por lo tanto, no transgreden los principios fundamentales del derecho penal.

1.6. Argumentos sobre legalidad y seguridad jurídicas

La fracción XIX del artículo 29 Bis 4 de la Ley de Aguas Nacionales (LAN) cumple con lo establecido en los artículos 1o., 4o., párrafo sexto, 27, párrafos primero, quinto y sexto, de la Constitución Federal. Esta disposición cuestionada señala con claridad y certeza los supuestos que pueden dar lugar a una revocación de concesiones o permisos de descarga, sin que existan conceptos ambiguos que generen confusión en los sujetos regulados, como a continuación se señalará.

El artículo 1o. constitucional obliga a las autoridades a hacer efectivos los derechos humanos fundamentales, en tanto que el artículo 4o. de la Ley Fundamental reconoce el derecho humano al agua, al establecer la obligación del Estado de garantizar su acceso, uso y saneamiento. Luego, es de interés público, general o social del Estado garantizar el efectivo disfrute del derecho al agua de los habitantes de este país. Entonces, es precisa la connotación de interés público, general o social a que alude la fracción XIX del artículo 29 BIS 4 de la Ley de Aguas Nacionales.

La revocación de una concesión de aguas nacionales en casos de hechos o actos que afecten el cumplimiento de la obligación consignada en el artículo 4o. constitucional asegura el pleno ejercicio del derecho fundamental de acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible al agua por parte de la población, ya que garantiza su bienestar y calidad de vida.

Asimismo, el artículo 27, párrafo quinto, de la Ley Suprema reitera que son propiedad de la Nación y que, por tanto, su dominio es imprescriptible e inalienable las aguas a que se refiere dicho párrafo. La Nación, tiene la facultad de otorgar concesiones sobre aguas nacionales y, por ende pueden ser revocadas cuando existan causas de interés público, general y social que así lo justifiquen, y estas causas están expresamente señaladas en el artículo 27 constitucional cuando dice que la nación tendrá en todo tiempo el derecho de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, a fin de conseguir un desarrollo social para promover el beneficio común.

Lo anterior se fortalece cuando la Ley de Aguas Nacionales en su artículo 1 señala que sus disposiciones son de orden público e interés social y es precisamente el dar preferencia al agua para el consumo humano.

La afirmación de los impugnantes de que tampoco queda claro qué es "causa de revocación un acto o hecho superveniente que ocasione un desequilibrio económico, social, ambiental o de cualquier otra índole", también es infundado, ya que dicha causal también tiene su sustento en los artículos 1o., 4o. y 27 constitucionales.

Lo anterior se confirma porque el artículo 27 constitucional establece que la explotación, el uso o aprovechamiento de los recursos hídricos por parte de particulares únicamente podrá realizarse mediante las concesiones que otorgue el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y bajo las condiciones que establezcan las leyes. En esos términos, el agua es un bien inalienable, inembargable e irrenunciable, por lo que el Estado mexicano debe garantizar su acceso, disposición y saneamiento para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible, en cumplimiento con los principios constitucionales de una economía justa y sustentable. Por lo tanto, la norma delimita con precisión las causales que deben estar indefectiblemente vinculadas a cuestiones del bienestar colectivo en cualquiera de sus dimensiones.

El otorgamiento de una concesión constituye un acto administrativo, susceptible de ser revocado de pleno derecho por causa de interés público. Así lo establece el artículo 11, fracción VI, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Es así que los preceptos impugnados son congruentes con dicha disposición. No se está otorgando una facultad ilimitada y arbitraria a la autoridad; al contrario, es una atribución sujeta al principio de legalidad ya que solamente ante los supuestos previstos se podrá proceder legítimamente a una revocación. Estas facultades de revocación con el objetivo de proteger el interés general son comunes en diversos ámbitos regulatorios, sin que ello se considere inconstitucional.

Así pues, al establecer claramente las causales de revocación de la concesión, asignación o permiso de descarga, la fracción XIX del artículo 29 Bis 4 de la Ley de Aguas Nacionales proporciona certeza jurídica a los destinatarios de la norma, porque los interesados conocen los supuestos en los cuales su concesión, asignación o permiso de descarga pueden ser revocados. Entonces, la revocación no se da por causa imputable al titular del derecho, sino por un hecho o acto ajeno superveniente que hace necesaria su revocación por las causas que señala el artículo citado; revocación que produce la extinción del acto.

Por otra parte, la parte accionante señaló que el cambio de recinto en el Senado para celebrar la sesión del 28 de abril de 2023 vulneró los principios constitucionales de legalidad y seguridad jurídicas, lo que resulta falso. En términos del artículo 46, numeral 4, del Reglamento del Senado de la República, es facultad discrecional de la Mesa Directiva del Senado el cambio de sitio de una sesión. Solo se requiere que dicha mesa haga consulta previa a la Junta de Coordinación Política.

Como consta en el video de la transmisión de la sesión del 28 de abril de 2023, el presidente de la Mesa Directiva manifestó que "el acuerdo de esta determinación, así como el sitio donde se realizarán, se publicarán oportunamente en la gaceta del Senado" y, efectivamente, el aviso de cambio de lugar para sesionar se publicó en la gaceta del Senado a las 20:48 horas de ese mismo día. En este contexto, no puede hacerse valer que no se notificó a los senadores con oportunidad el cambio de sitio.

En conclusión, la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe reconocer la validez de los preceptos legales tildados de inconstitucionales porque son respetuosos de la Constitución Federal.

CONCLUSIONES

- Entre algunas de las reformas a la Ley de Minería, destacan la prohibición a conceder concesiones mineras en áreas naturales protegidas o que tengan dificultades hídricas, se estableció la obligación de realizar una consulta previa, libre e informada para comunidades y pueblos indígenas y afroamericanos que vean afectados sus derechos ante concesiones, se establecieron programas de restauración y cierre de minas y también se incorporaron instrumentos sociales y ambientales. Lo cual es congruente con los principios explícitos e implícitos en la carta magna en sus artículos 1, 2, 4, 25 y 27, así como los derechos humanos consagrados en materia internacional en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales, Culturales, el Pacto de San Salvador, el Convenio 169 de la OIT así como el Acuerdo de Escazú. Es menester que las y los ministros que integran el máximo cuerpo de impartición de justicia del país puedan realizar un control de constitucionalidad y control de convencionalidad partiendo de que la reforma reciente en materia de minería ofrece una mayor armonía con los principios constitucionales.

Recibido mediante buzón Judicial de fecha 15 de Mayo de 2024 en (25) folios con- (1) anexo en (1) folio, según su certificación

- Desde la Comisión Nacional de Derechos Humanos tenemos una enorme preocupación porque continúe la legislación que ha sido vigente durante 30 años, la cual ha lacerado profundamente a las comunidades de nuestro país como quedó acreditado en la Recomendación 50/2024 sobre el derrame ocurrido en el Río Sonora por Grupo México. Es momento de generar legislación que proteja los derechos humanos y que respete el artículo 1º Constitucional donde se pueda garantizar el principio *pro persona* y la convencionalidad de los derechos humanos.
- Asimismo, debemos precisar que el aspecto nodal es la ponderación de derechos humanos que se ganan con el actual proyecto de ley y que se encontraban subsumidos por los intereses de unos cuantos, en la Ley Minera de 1992, por lo que dar marcha atrás a dicho avance sería una regresión en materia de derechos humanos. Por los argumentos anteriormente expuestos, deben desestimarse los conceptos de invalidez formulados por la parte accionante en la presente Acción de Inconstitucionalidad, pues solo así se podrá avanzar en el cambio de paradigma y transitar hacia una minería respetuosa de los derechos humanos.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, respetuosamente se solicita a ese Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

ÚNICO. - Se sirva brindar la atención que corresponda a los elementos y argumentos aquí presentados, a efecto de que se emita la determinación que resulte más benéfica a la protección de los derechos humanos involucrados.

ATENTAMENTE

Ma. del Rosario Piedra Ibarra

MA. DEL ROSARIO PIEDRA IBARRA
PRESIDENTA DE LA COMISIÓN NACIONAL
DE LOS DERECHOS HUMANOS.

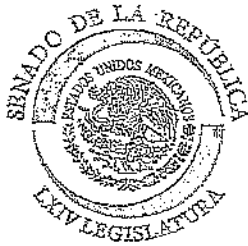
010047

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN
CVA

2024 MAY 16 AM 9 02

OFICIO DE CERTIFICACIÓN JUDICIAL Y CORRESPONDENCIA

ANEXO. Copia certificada del Acuerdo del Senado de la República por el que se designa a María del Rosario Piedra Ibarra como Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.



"2019, Año del Caudillo del Sur, Emiliano Zapata"

MESA DIRECTIVA

Ciudad de México, a 12 de noviembre de 2019


**C. MARÍA DEL ROSARIO PIEDRA IBARRA
PRESENTE**

En sesión celebrada el 7 de noviembre de 2019, el Pleno del Senado de la República, en ejercicio de lo que dispone el Apartado B del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 10 Bis y 10 Ter de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la eligió

Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, por un periodo de cinco años, que comprenderá del 16 de noviembre de 2019 al 15 de noviembre de 2024.

Lo anterior, para los efectos correspondientes.


SEN. MÓNICA FERNÁNDEZ BALBOA
Presidenta


SEN. PRIMO DOTHE MATA
Secretario

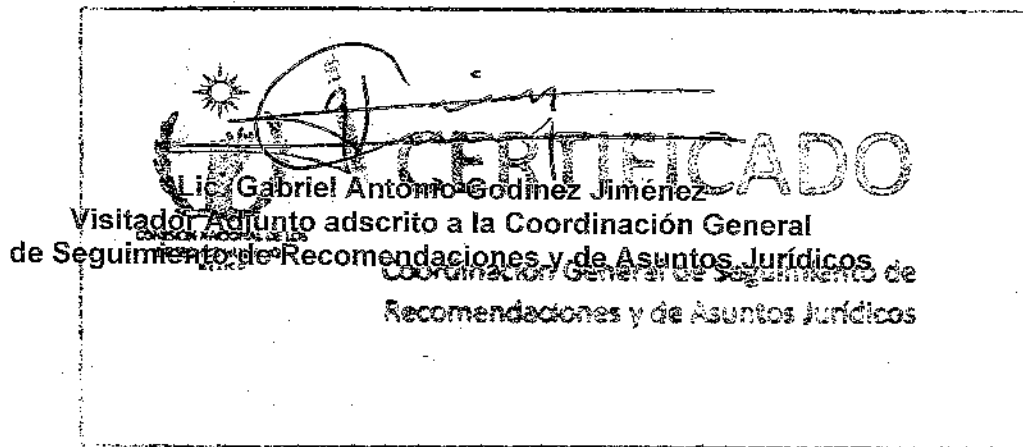
El que suscribe, en mi carácter de Visitador Adjunto adscrito a la Coordinación General de Seguimiento de Recomendaciones y de Asuntos Jurídicos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 5º, 6º, fracción XVI, 15, fracción XI, y 16 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como en los diversos 33, fracciones IV y VIII, 64, y 111 de su Reglamento Interno: -----

-----**CERTIFICO**-----

Que la presente copia certificada en una hoja útil, únicamente por el anverso, es reproducción fiel y exacta del Acuerdo de designación expedido por el Senado de la República, en favor de la Ciudadana María del Rosario Piedra Ibarra como Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, suscrito por la Presidenta y el Secretario de la Mesa Directiva de la Sexagésima Cuarta Legislatura de dicho órgano legislativo, que data de fecha doce de noviembre de dos mil diecinueve, el cual se tuvo a la vista y obra en los archivos de este Organismo Autónomo.-----

Se expide la presente certificación en la Ciudad de México, a los veintiséis días del mes de marzo del año dos mil veinticuatro. -----

CONSTE.





CONTENIDO DEL DOCUMENTO

Amicus

Conde

NOMBRE DEL PROMOVENTE:

CNDH

NÚMERO DE COPIAS:

2 Certificadas

NÚMERO DE ANEXOS:

1

FOLIO: 41807

Evidencia criptográfica - Firma electrónica certificada
Nombre del documento firmado: DocFirExpElect1.pdf
Secuencia: 6438259

Este documento digitalizado es copia fiel de su versión impresa, la cual corresponde a su original.

AC de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

| | | | | | |
|------------------------|--|---|--------------------------------|----|-------------|
| Firmante | Nombre: | MAURICIO GUERRERO MARTIN | Estado del certificado: | OK | Vigente |
| | CURP: | GUMM640815HDFRRR01 | | | |
| Firma | Serie del certificado del firmante: | 706a6673636a6e000000000000000000000021af | Revocación: | OK | No Revocado |
| | Fecha: (UTC / Ciudad de México) | 16/05/2024T16:10:44Z / 16/05/2024T10:10:44-06:00 | Estatus de firma: | OK | Válida |
| | Algoritmo: | SHA256/RSA_ENCRYPTION | | | |
| | Cadena de firma: | 31 97 96 49 4a c1 34 2f 5b cb 96 00 56 d8 c2 d3 48 06 4c d6 b3 b7 2b c0 76 04 78 85 0e 7b 21 5c d5 d6 4f 54 8c 92 93 d1 73 81 dd 1a 21 2e 57 04 cb a1 f6 98 f1 33 ca 5f cf ec 47 1c f7 05 d6 b7 df c5 f3 0d 11 85 98 73 d3 ff cf 87 c1 20 05 84 eb 20 13 cc c4 cb bc c1 25 46 f8 c7 da aa 59 a7 5b bb 55 d9 43 0f 91 e2 58 02 10 8e 09 5c 85 db f5 fd fb a1 0e 2f fe 8b cc 9b 83 e1 cc 04 c8 8d bf 4f 1f 8b c0 69 c6 68 f7 83 eb 0a c7 39 54 7e b8 5b b9 d4 3b 7c 7b 1d 75 c8 f3 2b c3 7f a6 08 90 67 5d 50 41 5c 19 28 fa 63 31 7c 29 74 15 af b1 60 75 ac 31 02 e6 ac 18 ae 53 68 fa 18 36 a1 0c e0 cf 5c 7d ef 7b 08 4c 5a f6 47 26 8a 9d 79 07 a9 76 aa 6e 0f e7 c3 91 93 3d 42 d8 ef cd 53 9c 96 6f b6 16 5a 81 02 26 98 09 f8 57 0f 4d 10 2c ed c7 ac 6c fd 18 ae 03 53 ae 0e 3a 5d c8 f2 | | | |
| Validación OCSP | Fecha: (UTC / Ciudad de México) | 16/05/2024T16:11:50Z / 16/05/2024T10:11:50-06:00 | | | |
| | Nombre del emisor de la respuesta OCSP: | OCSP de la Suprema Corte de Justicia de la Nación | | | |
| | Emisor del certificado de OCSP: | AC de la Suprema Corte de Justicia de la Nación | | | |
| | Número de serie del certificado OCSP: | 706a6673636a6e000000000000000000000021af | | | |
| Estampa TSP | Fecha: (UTC / Ciudad de México) | 16/05/2024T16:10:44Z / 16/05/2024T10:10:44-06:00 | | | |
| | Nombre del emisor de la respuesta TSP: | TSP FIREL de la Suprema Corte de Justicia de la Nación | | | |
| | Emisor del certificado TSP: | AC de la Suprema Corte de Justicia de la Nación | | | |
| | Identificador de la secuencia: | 7140169 | | | |
| | Datos estampillados: | F12BF77BA675862DF467EF9F39DDFFC8BC67FFF13AA4C9BF46EB78AD1041A6E2 | | | |

f12bf77ba675862df467ef9f39ddffc8bc67fff13aa4c9bf46eb78ad1041a6e2