



FACULTAD DE DERECHO
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

**ANÁLISIS SOBRE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LAS CONCESIONES MINERAS EN LA
SIERRA JUAREZ, OAXACA**

TESIS

Que para acceder al grado de Licenciado en Derecho presenta:

Carlos Giovanni Martínez Olguín

Asesor: Dr. Francisco Érick Tapia Hernández

Ciudad Universitaria, enero del 2015.

México, D. F.



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

FACULTAD DE DERECHO
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Asunto: conclusión y aprobación de tesis.

Lic. Edmundo Elías Musi

Director del Seminario de Derecho Constitucional y Amparo.

Facultad de Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México.

P R E S E N T E.

Me dirijo a usted con toda atención para informarle que el alumno de nuestra Facultad de Derecho CARLOS GIOVANNI MARTÍNEZ OLGUÍN, que tiene el número de cuenta 305070232, ha concluido bajo mi asesoría la tesis de licenciatura *“ANÁLISIS SOBRE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LAS CONCESIONES MINERAS EN LA SIERRA JUAREZ, OAXACA”*, la cual fue inscrita en éste seminario bajo su digno cargo.

Por lo anterior solicito a Usted, debe no haber inconveniente, se sirva a ordenar lo conducente para que el referido alumno esté en posibilidad de continuar con sus trámites de recepción.

Sin más por el momento, agradezco las facilidades brindadas a su servidor y sin otro particular, le reitero mi respeto quedando de usted.

Atentamente,

Ciudad universitaria, Distrito Federal, a 18 de enero de 2016

“POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU”

DR. FRANCISCO ERICK TAPIA HERNÁNDEZ

ÍNDICE

ANÁLISIS SOBRE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LAS CONCESIONES MINERAS EN LA SIERRA JUAREZ, OAXACA

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO I

LOS BIENES PÚBLICOS

1.1 Origen y evolución.....	5
1.2 Concepto.....	13
1.3 ¿Dominio del Estado o de la Nación?.....	15
1.4 Régimen de explotación.....	21
1.5 Actos jurídicos de explotación de los recursos del Estado.....	25

CAPÍTULO II

DOMINIO MINERO

2. 1. La concesión de explotación de recursos mineros.....	34
2.2 Características de las concesiones mineras.....	36
2.3 temporalidad.....	36
2.4 Límites constitucionales.....	38
2.5 Límites que regulan las disposiciones secundarias.....	39

CAPÍTULO III

EL CASO CONCRETO DE LA SIERRA JUÁREZ DE OAXACA

3.1 Antecedentes.....	53
3.2 Consecuencias de la concesión de la Mina de Natividad.....	61

3.2.1 Ecológicas.....	61
3.2.2 Económicas.....	63
3.2.4 Sociales.....	67
3.3 Violaciones constitucionales de las concesiones mineras en los pueblos indígenas.....	68
3.3.1 Violación al “derecho a ser pueblo indígena”.....	69
3.3.2 Violación al derecho a la consulta.....	73
3.3.3 Violación al derecho a un medio ambiente sano.....	79
3.3.4 Violación al derecho a la salud.....	87

CAPITULO IV

RECURSOS CONSTITUCIONALES PARA LA DEFENSA DE LOS BIENES DE LA NACIÓN

4.1 El cambio de paradigma constitucional.....	90
4.2 Interés jurídico, legítimo y difuso.....	95
4.3 Acciones colectivas en la protección de los bienes públicos.....	103
4.4 El juicio de amparo colectivo.....	110
CONCLUSIONES.....	128

ANÁLISIS SOBRE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LAS CONCESIONES MINERAS EN LA SIERRA JUAREZ, OAXACA

INTRODUCCIÓN

México es un lugar con una ubicación privilegiada, sus climas y su evolución natural han traído como consecuencia una amplia riqueza ecológica, por ello es que en la “Declaración de Cancún” en el año 2002¹ se consideró entre uno de los cuatro países “*megadiversos*”. Nuestro país alberga múltiples climas que guardan a lo largo de su extensión diversos tipos de espacios vegetales y animales; por otra parte la evolución de la historia de nuestro país en el ámbito social, ha enriquecido también la cultura de los estados, pueblos y municipios que integran la federación; prueba de lo anterior la UNESCO ha nombrado más de treinta lugares históricos como patrimonio de la humanidad². En el ámbito local la Secretaría de Turismo ha nombrado a ciento once comunidades como “pueblos mágicos”, así llamados por ser *“una localidad que tiene atributos simbólicos, leyendas, historia, hechos trascendentes, cotidianidad, en fin magia que te emanan en cada una de sus manifestaciones socio-culturales, y que significan hoy día una gran oportunidad para el aprovechamiento turístico”*³

¹ Mayo de 2013, MÉXICO: PAÍS MEGADIVERSO

² Información extraída de la página oficial de la UNESCO en la siguiente dirección: http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=45692&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html. (septiembre de 2015)

³ Información extraída de la página oficial de la Secretaría de Turismo en la siguiente <http://www.sectur.gob.mx/pueblos-magicos/> (noviembre de 2015)

En nuestro país y en todo el mundo la población ha evolucionado exponencialmente y con ella las necesidades básicas que han alentado a la industria a ser cada día más agresiva, el cambio de política económica que ha sufrido nuestro país desde la época presidencial de Miguel de la Madrid, trajo consigo una industria basada en los principios del flujo del capital, olvidando así los valores éticos y de respeto a la biodiversidad.

Si bien es cierto que la Constitución mexicana ha acogido la protección de los bienes públicos, también es verdad que la normatividad secundaria no ha evolucionado a la velocidad que lo ha hecho la explotación y aprovechamiento de los recursos naturales. En ese sentido, uno de los ramos más vulnerables es el minero; quizá desde el momento de la conquista, éste ramo ha sido explotado de una manera exorbitante por manos extranjeras, dicha práctica al parecer ha quedado inserta en la historia mexicana como parte de nuestra cultura nacional.

Las reformas neoliberales aplicadas en la década de los noventas del siglo pasado, es decir de las últimas administraciones, abrieron indiscriminadamente el sector minero a la inversión extranjera, que se apropió 70 por ciento de las concesiones otorgadas en éste ramo, mismas que suman 92 millones de hectáreas en el territorio nacional. La Cámara Minera de México (Camimex) informó en un reporte reciente sobre la composición de la participación privada en el sector, que el restante 30 por ciento se encuentra en manos de empresarios de origen nacional⁴.

El despojo de los territorios y la destrucción de nuestra biodiversidad no son prácticas ajenas en pleno siglo XXI. Desafortunadamente el abuso de industria metalúrgica (en la mayoría de los casos extranjera), la deficiencia de la legislación nacional en la materia y el desconocimiento del Derecho de los pueblos, han logrado que el patrimonio nacional sufra una merma significativa y más peligrosa aun se haya lesionado nuestra riqueza natural, cultural e incluso el tejido social.

⁴ ROBERTO Garduño, "En manos extranjeras, 70% de las concesiones de exploración minera", LA JORNADA Domingo 26 de abril de 2015, P5.

Al momento de ingresar como estudiante a la Universidad Nacional Autónoma de México, es imposible pasar por alto aquel mural ubicado en el edificio de Rectoría creado por David Alfaro Siqueiros en 1952 titulado “El Pueblo a la Universidad, la Universidad al Pueblo” en donde, desde una perspectiva personal, se observa representado en figuras el apoyo del “pueblo” para sostener la educación universitaria y en el mismo sentido cinco estudiantes portando las herramientas básico de estudio retribuyendo a la sociedad parte del conocimiento adquirido. Justamente es la finalidad de la presente investigación, realizar un análisis jurídico del derecho positivo apegado a la legislación vigente, cuyo objetivo principal es dotar de conocimiento a los pueblos que permita contribuir a el perfeccionamiento de la legislación protectora de los bienes públicos y sobre todo de la Soberanía Nacional. La Constitución como hemos mencionado en líneas anteriores, ha tratado de defender a los grupos vulnerables colocando los derechos sociales como Garantías Constitucionales; la presente investigación sostendrá la tesis de la inconstitucionalidad de las concesiones mineras, buscará acreditar la violación de los derechos fundamentales de las comunidades indígenas respecto de las practicas mineras realizadas por sociedades extranjeras, así mismo señalaremos las consecuencias de dichas prácticas.

En la presente investigación, en su parte general se presentará un análisis de la evolución de los bienes públicos así como se hará referencia a la legislación que protege a dichos bienes, utilizando un método comparativo, a la luz de nuestra constitución observaremos un contraste y analizaremos si la mencionada legislación cumple con los fines que persigue nuestra carta magna.

Analizaremos la amplia institución de la concesión administrativa y en el ámbito especial, entraremos a las cualidades de la concesión minera, nos hemos apoyado en la ley minera para realizar una sana crítica de los preceptos allí vertidos. Atento a lo anterior y para fines didácticos, hemos delimitado la presente investigación analizando el caso específico de una comunidad de la sierra sur del Estado de Oaxaca, Capulalpam de Méndez, “pueblo Mágico” en peligro de extinción.

En la historia del constitucionalismo mexicano, es de suma importancia la interpretación que se ha sostenido por tribunales y académicos del artículo 133 constitucional, es decir la jerarquía de la legislación internacional respecto de nuestra carta magna y leyes federales; en el tema que nos ocupa, es importante detenernos en la resolución que hace la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto al reconocimiento de los tratados internacionales en relación con derechos fundamentales en septiembre del año 2013 en la controversia constitucional con número 293/2011. De esta manera se expondrá cuáles son los parámetros constitucionales para analizar a los derechos humanos.

Hablar de concesiones mineras, engloba distintas ramas del derecho tales como el administrativo, ambiental, internacional, mercantil, civil etcétera, en consecuencia es cierto que distintos ordenamientos jurídicos regulan la actividad minera, no obstante, el presente trabajo se enfoca en la protección de los derechos humanos protegidos por la constitución y tratados internacionales.

CAPÍTULO I

LOS BIENES PÚBLICOS

1.1 Origen y evolución

Es difícil situar con precisión el origen del reconocimiento de los bienes públicos, sin embargo, durante el predominio del poderío romano, se manifestó un importante marco de estudio jurídico al respecto.

Fue tal influencia del Derecho romano en la Historia Universal, que su trascendencia aún encontró notable vigencia durante la Edad Media, y aún hoy en la actualidad se le toma como un importante parámetro de muchos sistemas jurídicos.

En México, la influencia del Derecho que nos ocupa, ha determinado de forma substancial, la esencia del contenido de gran número de legislaciones que nos rigen; tal trascendencia se cree que inicio desde el periodo colonial, toda vez que las legislaciones españolas estaban basadas por completo en la tradición jurídico romana”⁵.

Ahora bien, la evolución de los bienes públicos no ha sido ajena a la injerencia que el Derecho romano tuvo sobre este tema en particular; tanta fue su importancia que su origen data desde tiempos del emperador Justiniano, justamente en el siglo XII, concretamente en las Instituta, donde nace una clara división de las cosas privadas o que pueden ser incluidas en el patrimonio de una persona (*res in patrimonio*), y las cosas que por la naturaleza y por el fin al que están destinadas no pueden pertenecer al patrimonio de este tipo (*res extra patrimonium*); aunado a lo anterior, es consecuente la atinada distinción que se realiza entre las cosas que

⁵ Olea, H. y Contreras, F. J. (2006). *Derecho Romano I*. México: Iure Editores, pag. 91.

se encuentran dentro del comercio (*res in commercium*) y las cosas exceptuadas del comercio (*res extra commercium*)⁶, siendo las segundas el centro de estudio del presente capítulo.

En el Derecho romano, se consideraba que las cosas podían estar fuera del comercio por dos razones: la primera de ellas, por que se creía que algunos bienes pertenecen a los dioses, motivo por el cual se encontraban consagradas y sometidas a la jurisdicción de los pontífices (*res divinis iuris*). Por otra parte, también se encontraban fuera del comercio algunas cosas que la ley consideraba por razón de derecho humano (*res humanis iuris*)⁷. siendo claros ejemplos de éstas últimas, las que a continuación se enuncian:

- *Res comunes ómnium iure naturale*: eran aquellas cosas propiedad de todos los humanos por derecho natural, tales como el agua, el aire, el mar y sus costas, y en consecuencia, no pueden ser susceptibles del tráfico de comercio.
- *Res publicae*: son aquellas cosas propiedad de todos los ciudadanos romanos, tales como las aguas dulces estancas, las bahías de desembarque, las vías pretorianas o consulares, y todas aquellas que la autoridad hubiera destinado para un uso público mediante un edicto especial denominado *publicatio*, verbigracia las vías, puentes, plazas, termas y calles⁸.
- *Res in patrimonio fisci*: bienes que no obstante que eran parte del patrimonio del pueblo romano, no eran susceptibles del disfrute de este, por estar destinados al sostenimiento de los gastos del Estado, algunos de estos bienes eran los esclavos al servicio del pueblo romano, las tierras públicas, el botín de guerra, entre otros.⁹
- Un aspecto importante de tener en cuenta para nuestro estudio, es la interesante forma de conquistar del pueblo romano a las tierras, toda vez que

⁶ González García, J. V. et. al. (2005). *Derecho de los bienes públicos*. Valencia: Tirant lo Blanch, pág. 12.

⁷ *Ídem*.

⁸ *Íbidem*, pág. 14.

⁹ *Ídem*.

a diferencia de otros pueblos dominantes, los romanos introducían la cultura de la República en las regiones conquistadas, es decir, convertían la vida económica, política y social de los pueblos dominados a la vida romana; actividad que algunos autores denominan „romanización“¹⁰, hecho que duró aproximadamente 200 años.

Es bajo esta forma de colonización, que la cultura hispánica se vio inmersa por la gran tradición jurídica romana; por tal motivo es válido considerar que la organización de las cosas públicas que se daba en Roma, sirvió de clara inspiración para los legisladores de la Corte de Alfonso X, quienes diferenciaron los bienes que pertenecen al hombre, de los que cada uno puede disponer libremente, los que pertenecen comunitariamente a ciertas colectividades, los bienes sobre los que los emperadores y reyes tienen señorío, y los que no pueden formar parte de un patrimonio como las cosas sagradas.¹¹

En lo que respecta a las *cosas comunes o comunales*, se consideraba que eran aquellas que pertenecen a la universalidad de los seres vivos, lo anterior de acuerdo a lo que referían las *Partidas III, XXVIII, 3*; evidentemente, se refiere a los bienes que pueden ser disfrutados por todos los humanos y animales, como el aire, el sol, las aguas de lluvia, el mar y sus riberas, entre otros.

Respecto de las *cosas de los hombres*, hacen alusión las *Partidas III, XXVIII, 6*, en donde se consideraba que eran todas aquellas que pertenecían a los hombres para su uso natural y su aprovechamiento, entre las que se pueden citar como ejemplos: ríos, puertos, caminos públicos, entre otros; es de destacar que estos bienes podían disfrutarse incluso por extranjeros a diferencia de los *bienes de las ciudades*, los cuales serán enunciado a continuación.

En lo que concierne a los *bienes de las ciudades*, son aquellos en los que son titulares los pobladores de aquella ciudad, y se dividían en dos categorías, a saber:

¹⁰ Cruz Barney, Oscar. (2009). *Historia del Derecho Mexicano*. México. Oxford: pág. 45.

¹¹ González García, J. V. *Op. cit.* pág. 18.

a) La primera, según la Partida III, XXVIII, 10; aludían a todos aquellos bienes que eran utilizados por los pobladores y vecinos de la ciudad de manera libre y gratuita, tales como las ferias, mercados, plazas, montes, etcétera.

b) La segunda categoría de las *cosas que pertenecen a las ciudades* son todos aquellos bienes que aun perteneciendo a los *comunes*¹² se utilizan de manera particular por determinados individuos, sean de la misma población a la que pertenecen los bienes o de otra, a cambio de una contraprestación, bienes como huertos, castillos, terrenos públicos, etc. La contraprestación era contemplada como rentas que se empleaban para cubrir las necesidades de la comunidad.¹³

En todos los casos los *comunes* empleaban técnicas diversas para proteger el patrimonio de los municipios, tanto de los vecinos como de foráneos, principalmente se procuró dar una mayor protección a los bosques y pastos que proporcionaban rentas para el sostenimiento de las economías locales. Cabe destacar que la mayoría de los objetos de aprovechamiento común eran de naturaleza muy distinta; que consistían principalmente en pastizales, prados, y bosques de aprovechamiento común, no obstante, estos bienes generaban materias primas importantes, tales como leña, fertilizantes naturales y demás materiales para poner en marcha actividades industriales y mercantiles como la de comercialización exterior de productos naturales.

En este contexto, asegura la profesora española Margarita Serna Vallejo que *“mientras los bienes municipales de aprovechamiento comunal se consideraron inalienables e imprescriptibles, los bienes de los municipios cuyas rentas servían para el sostenimiento de los gastos de la comunidad quedaron dentro la categoría de las res intra commercium, consideración que permitía su negociación en el tráfico mercantil y su prescripción por el lapso de 40 años”*¹⁴; asegura la misma jurista que a dichas concesiones, en el sentido más precario de la palabra, se establecieron

¹² La expresión “*comuna*”, se utiliza en ese contexto como equivalente a “*común*”, para indicar que determinados bienes pertenecen a una pluralidad de personas, de cualquiera de las categorías antes mencionadas.

¹³ González García J. V. *Op. cit.* pág. 119.

¹⁴ *Íbidem*, pág. 20.

ciertas medidas que tenían como finalidad la protección de los bienes comunes y garantizar el pago de las rentas.

Una vez reconocida la naturaleza de los bienes públicos y su utilidad, es preciso reconocer que aun y cuando existía una forma de “propiedad” pública, denominada *res publicae*, el sistema jurídico romano regulaba el usufructo de los bienes públicos, mediante interdictos dictados por el pretor, cuya principal función eran brindar protección a los bienes comunes garantizando el libre uso de ellos y evitando la apropiación de los particulares.

Conforme la idea del Cristianismo se fue dispersándose en toda Europa, la concepción respecto de la titularidad de los bienes públicos fue transformándose, fortaleciendo a las monarquías, surgiendo así la idea del *dominis principis*, y con ello se legitimaba a la corona, como titular de los bienes de dominio público¹⁵.

Esta titularidad de la corona consistía en bienes corpóreos, tales como muebles (joyas, arte, créditos, etc) e inmuebles (castillos, tierras, bosques). También consistía en bienes incorpóreos como lo son los derechos fiscales y las regalías que aseguraban los intereses económicos del reino; tales regalías, en ocasiones recaían en un objeto material concreto y otras sobre bienes materiales específicos, como aguas, bosques, minas y salinas, lo que impedía que estos bienes fueran explotados por particulares¹⁶.

No debe sorprendernos la influencia de la evolución romano-hispánica de los bienes públicos en nuestro país, ya que desde las Capitulaciones de Santa Fe, expedidas en abril de 1492 por los Reyes de España, y cuyo contenido facultaba suficientemente a los navegantes exploradores de tomar en posesión a nombre de España cualquier territorio encontrado; y una vez ampliadas con las Bulas Alejandrinas, dieron origen al primer antecedente de recepción del Derecho Español¹⁷.

¹⁵ *Ídem*.

¹⁶ *Ídem*.

¹⁷ Cruz Barney, Ó., *Op. cit.* pág. 45.

La jurista mexicana Consuelo Sirvent Gutiérrez afirma que tras la llegada de los españoles y dentro del contexto de su dominio a tierras americanas, “estuvieron en vigor en la nueva España legislación tales como el ordenamiento de Alcalá, Las Leyes Del Toro, la Nueva Recopilación, la novísima recopilación y las siete partidas”¹⁸, también se crearon diversas figuras e instituciones jurídicas que regulaban la propiedad pública y privada de las tierras conquistadas, tales como las capitulaciones, instrucciones y ordenanzas, que no obstante a ser instituciones europeas, se comprometían a proteger los intereses existentes de los indígenas y desde luego a disponer exclusivamente de los recursos mineros por parte de la Corona¹⁹.

Según el autor Oscar Cruz Barney, cuatro eran las ideas que regían la organización de la tenencia de la tierra y el uso del agua como regalía de la Corona en Indias, entre las que se encontraban las siguientes:

- Todo terreno pertenecía originalmente a la Corona.
- Las aguas, montes y pastos debían gozarse en común, salvo lo dispuesto por la institución real.
- El fomento a la producción agrícola y minera correspondía a la Corona, y el interés de la comunidad siempre tenía preferencia sobre los particulares.
- El bienestar de los indios debían estar en el centro de la política real²⁰.

Posteriormente respecto al derecho propio de las colonias en 1860 se creó la “Recopilación de las Leyes Indias”²¹. Al mismo tiempo que este nuevo sistema de administración de los bienes públicos se implementaba en nuestro país, grandes sucesos históricos se acomodaban en el continente europeo, mismos que traerían como consecuencia un impacto en las organización política, económica y social del México independiente. Detrás de la transformación de las monarquías en Estados

¹⁸ Sirvent Gutiérrez, Consuelo, *Sistemas Jurídicos Contemporáneos*, México, Porrúa, 2011, pág. 55

¹⁹ Floris Margadant S. G. (1999). *Introducción a la Historia del Derecho Mexicano*. México: Esfinge, pág. 89.

²⁰ Cruz Barney, O., *Op. cit.* pág. 515.

²¹ Sirvent Gutiérrez, C., *Op cit.* Pag. 55

Generales, se acentuaron una serie de acontecimientos geopolíticos que transformaron el pensamiento de los teóricos de aquella época; sólo así se puede explicar la formación de la Asamblea Nacional Constituyente, que dio luz a una serie de modificaciones que dejaron obsoleta la idea de la monarquía²², esta situación trajo como consecuencia que los Estados modernos adoptaran la idea de la soberanía nacional, entendida por los teóricos de aquella época como la cualidad que dota de libertad, autoridad y autonomía a un grupo de personas que conforman el gobierno de un Estado²³; en este contexto histórico fue de significativa la importancia de Francia en la evolución de los bienes públicos, toda vez que el 2 de octubre de 1790 se nombró una comisión compuesta por treinta y cinco miembros que elaboraron, lo que la doctora Margarita Sena Vallejo califica como un “código de dominio” puesto en vigor el 1 de diciembre de ese mismo año²⁴. Fue así que este texto dio pie a la transformación jurídica de lo que se conocía hasta entonces como dominio de la corona a lo que hoy nuestra Teoría del Estado denomina como “el dominio de la nación”²⁵. Toda vez que ésta sustituyó al monarca como titular de la soberanía popular.²⁶

Sin embargo debido a que los “bienes de la corona” anteriormente se conocían como “bienes públicos”, los términos “dominio público” y “dominio nacional” eran continuamente confundidos, ya que se manejaban de forma indistinta. En consecuencia, el legislador finalmente decidió que “dominio público” y “dominio nacional” también eran sinónimos.²⁷

De esta manera, la Nación, sin adentrarnos por el momento en el complejo concepto de este fenómeno, cobra tal fuerza que se convierte en el único sujeto titular de los bienes de dominio público, capaz de enajenarlos y nulificar actos

²² González García, J. V., *Op. cit.* pág. 24.

²³ Aguilar Balderas, L. *Teoría General del Estado*. México: Patria, 2008, págs. 71-74.

²⁴ González García, J. V. et. al. *Op. cit.* pág. 96

²⁵ *Ídem.*

²⁶ *Ídem.*

²⁷ *Ídem.*

efectuados sin su consentimiento respecto a los derechos incorpóreos pasan a formar parte de la Hacienda Pública²⁸.

Fue tal el giro que el referido “código de dominio” del 1º de diciembre de 1790 dio a la titularidad de los bienes públicos en la historia de nuestro país, que insertó formalmente a la Nación como titular del “dominio inminente” de los territorios que por su naturaleza no pueden pertenecer a los particulares, tal cual lo regulaba en sus dos primeros capítulos²⁹.

Ante tal panorama, consideramos que es evidente que durante el periodo de conquista, los bienes públicos de nuestro país pertenecieron a la Corona Española, y en consecuencia fueron objeto de legislación extranjera; no fue sino hasta la promulgación de la *Constitución de Apatzingán* promulgada en octubre de 1814³⁰, cuando LA Nueva España vio las primeras luces para obtener su autonomía territorial, ya que aunque este documento no tuvo vigencia práctica, fue tan impactante para la formación constitucional que priva hasta nuestros días. Tiempo después, fue el *Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano*, promulgada el día 10 de enero de 1822³¹, quien de una manera formal dio el primer paso para obtener la independencia territorial de nuestro país. En esta tesitura, el 4 de octubre de 1824, se sanciona la *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos* cuyo texto dispone que el territorio comprendía lo que fue el antiguo virreinato de la Nueva España, en consecuencia se tuvieron que realizar las leyes necesarias que regularan los bienes públicos en un país independiente.

No obstante a lo anterior, en lo relativo a la regulación del dominio público, México retomó lo que establecía la teoría francesa del Código Napoleónico, y en donde a partir del primer *Código Civil* mexicano de 1870, y seguido por el de 1889, distinguía respecto a los bienes públicos dos clases: los destinados al uso común y

²⁸ Aguilar Balderas, L. *Op. cit.* p. 90.

²⁹ González García, J. V. et. al., *Op. cit.* págs. 20-23.

³⁰ Pedroza de la Lave, T. et. al. (2012). *Breve historia de las Constituciones en México*. México, Universidad Nacional Autónoma de México, pág. 14.

³¹ Tena Ramírez, F. (1998). *Leyes Fundamentales de México*, México: Porrúa, pág. 20.

los propios del Estado³², descritos de la siguiente manera por el artículo 344 del segundo código mencionado:

1º. Los destinados al uso público, como los caminos, canales, ríos, torrentes, puertos y puentes construidos por el Estado, las riberas, playas, radas y otros análogos.

2º. “Los que pertenecen privativamente al Estado, sin ser de uso común, y están destinados a algún servicio público o al fomento de la riqueza nacional, como las murallas, fortalezas y demás obras de defensa del territorio, y las minas, mientras que no se otorgue su concesión”³³.

De lo anterior es de reconocer el régimen especial que tiene el Estado respecto de los bienes de dominio público, sin embargo, de la anterior clasificación, no se distinguen los bienes destinados al servicio público, ya que estos se clasificaban como de uso común o como propiedad del Estado, situación que fue corregida posteriormente.

1.2 Concepto.

Existen dentro del campo del Derecho Administrativo dos corrientes respecto a la titularidad del patrimonio del Estado; la primera de ellas, asegura que las naciones no tienen sobre el territorio una verdadera propiedad, sino una simple vigilancia sobre los bienes de carácter público, es decir un poder de dominio para regular los bienes del Estado. Por otra parte, la segunda corriente considera que si existe una propiedad que tiene un Estado sobre su territorio³⁴, postura esta última, que desde el punto de vista de esta investigación, tanto el *Código Civil* de 1870 hasta el vigente, así como también de lo señalado por la *Ley General de Bienes Nacionales*, corroboran dicha corriente y se considera que se hace evidente en lo

³² Rojina Villegas, R. (2006). *Compendio de Derecho Civil. Bienes. Derechos Reales y Sucesiones*. México: Porrúa, pág. 76.

³³ Información recopilada de Internet, en la siguiente dirección: <http://www.jhbayo.com/abogado/framecc.htm>.

³⁴ Nava Negrete, A. (2007). *Derecho Administrativo Mexicano*. México: Fondo de Cultura Económica, págs. 374-375.

que se desprende de lo escrito textualmente en los artículo 765³⁵ y los artículos 3 y 4³⁶ respectivamente de la legislación antes señalada.

Evidentemente el concepto de dominio público ha ido evolucionando y lo seguirá haciendo en los distintos sistemas jurídicos internacionales en los que se ha desarrollado, por lo que en el caso de nuestro país, hablar de dominio público es una tarea compleja, ya que existen una serie de bienes y derechos que pertenecen al Estado, sin embargo, tal como lo comenta el maestro Miguel Acosta Romero en su obra *Tratado de Derecho Administrativo*³⁷, existen diversas cualidades que pueden señalarse como punto de partida a efecto de definir al *dominio público*, sin embargo, también afirma que existen una serie de principios extraídos de nuestro texto constitucional, en particular de los artículos 27, 42 y 48, respectivamente; y cuyas esencias se refieren a los siguientes aspectos:

1. Que los bienes pertenezcan a personas públicas; 2. Que su régimen sea estrictamente de Derecho Público, y en consecuencia, los bienes tengan las siguientes características: a) Inalienabilidad (implica que no puedan ser objeto de propiedad privada, los bienes tienen que estar fuera del comercio); b) imprescriptibles (no son susceptibles de ser adquiridos por el simple transcurso del tiempo) y c) inembargables (bajo ningún criterio son materia de embargo judicial)³⁸.

De lo anterior consideramos que se desprende que, si bien es cierto que dichas características pudieran ser trascendentes para poder conceptualizar a los bienes públicos, también debemos considerar que en nuestro país, dentro otros

³⁵ El artículo 765, señala a la letra que: “*Son bienes de dominio del poder público los que pertenecen a la Federación, a los Estados o a los Municipios*”.

³⁶ Dicho artículo 3, menciona a la letra que: “*Son bienes nacionales: I.- Los señalados en los artículos 27, párrafos cuarto, quinto y octavo; 42, fracción IV, y 132 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; II.- Los bienes de uso común a que se refiere el artículo 7 de esta Ley; III.- Los bienes muebles e inmuebles de la Federación; IV.- Los bienes muebles e inmuebles propiedad de las entidades; V.- Los bienes muebles e inmuebles propiedad de las instituciones de carácter federal con personalidad jurídica y patrimonio propios a las que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos les otorga autonomía, y VI.- Los demás bienes considerados por otras leyes como nacionales*”. A su vez, el artículo 4, menciona textualmente, en la parte que nos interesa, que: “*Los bienes nacionales estarán sujetos al régimen de dominio público o a la regulación específica que señalen las leyes respectivas...*”.

³⁷ Acosta Romero, MIGUEL, *Compendio De Derecho Administrativo, Parte General*, segunda edición actualizada Ed Porrúa , México 1998, páginas 2010- 2011

³⁸ *Ídem*.

ordenamientos, como lo son, por citar un ejemplo, la *Ley General de Bienes Nacionales*, es quien determina en su artículo 6 cuales son los bienes que son de dominio público³⁹; por consiguiente, desde la opinión de esta investigación podríamos afirmar que el concepto de dominio público en México cobra vida de la voluntad del legislador, y en ese contexto, retomaremos la sana crítica que, al respecto, hace el maestro Alfonso Nava Negrete quien en su *Tratado de Derecho Administrativo*, afirma que no existe un concepto que atienda a la naturaleza de los bienes (dominio natural), ni tampoco al destino de los mismos (uso común y servicio público)⁴⁰; de lo anterior se puede deducir que el legislador puede determinar en base a su criterio personal, y no en principios objetivos, cuáles serán o dejarán de ser los bienes de dominio público.

1.3. ¿Dominio del Estado o de la Nación?

Es curioso observar como en la práctica legislativa los términos Nación y Estado, son frecuentemente confundidos, incluso por diversas legislaciones, lo anterior no debe sorprendernos ya que durante siglos, estos términos se han debatido por varios juristas, y aún no se ha llegado a una definición definitiva; en ese tenor no sería práctico para los fines del presente trabajo discutir dichos conceptos, sin embargo debemos entender que cada uno de ellos encierra en sí mismo una serie de teorías apoyadas por diversos tratadistas, que concluyen que el tema medular de otorgar el dominio de los bienes públicos a el Estado o a la Nación radica en el concepto de Soberanía; ante tal afirmación, la Soberanía Nacional es resultado de un proceso histórico de construcción de identidad de los pueblos, esta idea se encuentra íntimamente ligada a la idea de Nación que con el paso de los años y acontecimientos históricos en el mundo, se ha ido notoriamente fortaleciendo; sobre el particular, encontramos que el jurista alemán Carl Schmitd considera que para definir a la soberanía debemos partir siempre de la idea que los individuos, necesitan ser considerados como pertenecientes a una sociedad que se identifique

³⁹ ARTÍCULO 6.- Están sujetos al régimen de dominio público de la Federación:

...

...

...

⁴⁰ Nava Negrete, A. *Op. cit.* pág. 380.

con los aspectos esenciales, tales como raza, cultura, costumbres y la historia en común, a efecto de que puedan identificarse con otros individuos⁴¹

Por su parte, el Doctor Francisco Erick Tapia Hernández cita un concepto clásico de la soberanía entendida como “el poder o conjunto de facultades para definir o regular con absoluta libertad, todas las situaciones o actividades de los habitantes del territorio que de derecho está sujeto a quien ejerce ese poder... (por consiguiente) la soberanía es un atributo básico del Estado”⁴²; en ese tenor, la Teoría General del Estado en México, nos enseña que el término *Nación* más allá de considerarse un término jurídico, se ha valorado como una categoría sociológica que se encuentra también compuesta por una idea política, tal como lo alude el doctor Eduardo Andrade Sánchez, quien reconoce también, que no es posible adjudicar a uno solo de los factores de un pueblo la idea de nación, de manera que el conjunto de factores que se entrelazan, tales como la cultura, religión, raza, lengua, o espíritu de pertenencia, que hemos mencionado en líneas anteriores, dan como resultado la idea de nación⁴³.

Los anteriores dos conceptos nos dan como resultado conocer cuál es la función del Estado, toda vez que partiendo de lo establecido por el artículo 39 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, que a la letra manifiesta lo siguiente:

Artículo 39. “La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de este. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”.

De la lectura de este precepto constitucional, se desprende que la potestad para ejercer la soberanía depende esencialmente del pueblo, sin embargo, nos es difícil concebir cuales son las modalidades en las cuales el “pueblo” puede ejercer su “soberanía” efectivamente, es decir, garantizando la voluntad de la mayoría para la

⁴¹ Aguilar Balderas, L. *Op. cit.* págs.71-74.

⁴² Bazdresh, L. (1994). *Garantías constitucionales*. México: Trillas, pág. 20; Cit. por Tapia Hernández, E. (2008). *Una propuesta para regular el control constitucional a priori en México*. México: Cámara de Diputados, pág. 47.

⁴³ Andrade Sánchez, E. (2005). *Teoría general del Estado*, México: Oxford, pág. 126.

toma de decisiones; ante tal situación, la misma Constitución Política establece en un intento de formalizar dicha propuesta la forma de que este país ejerza dicho poder, y para mejor entendimiento de esta idea, sirve de apoyo lo establecido por el artículo 41, quien en su primer párrafo, aclara que dicha soberanía del pueblo será ejercida por los poderes de la Unión, texto que para un mejor entendimiento reza lo siguiente, a saber:

Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión, en los casos de la competencia de estos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal”.

De la anterior transcripción se desprende que el pueblo mexicano es soberano respecto de su forma de gobierno, su territorio y en la creación de las leyes, sin embargo dichas potestades se encuentran limitadas a las decisiones de los órganos representativos, quienes según se ha establecido por la teoría jurídica son destinatarios de la soberanía popular; podemos afirmar entonces que el conjunto de estos órganos, por la naturaleza de sus facultades o atribuciones, aunado a la legitimación que ha otorgado la población a efecto de ejercer su soberanía en un determinado territorio, conforman un ente jurídico llamado Estado.

Cabe aclarar que a lo largo de los años, el Estado ha ido evolucionando, y en consecuencia ha tomado diversas formas según la sociedad que las adopte, así tenemos Estados capitalistas, socialistas, nacionales, etcétera, a lo que la Teoría del Estado ha denominado formas de Estado, mismas que no analizaremos en la presente investigación, ya que no concierne a los fines prácticos de la propuesta, sin embargo podemos agregar las consideraciones que autores como Francisco Porrúa Pérez hacen, ya que realizan una clara distinción entre la palabra Estado y Gobierno, estableciendo con claridad que la “la palabra Estado, designa la organización política en su conjunto, en su completa unidad, formada por los diversos elementos que la constituyen, y el termino Gobierno se utiliza para designar el conjunto de los poderes públicos, de los órganos quienes se atribuyen

el ejercicio supremo de la soberanía⁴⁴; asimismo, apoya el anterior concepto el autor Carlos Garza quien nos dice que: “la forma de Estado atañe a la organización del poder público con referencia al territorio y las demarcaciones territoriales de las que se conforma el país, y la forma de gobierno concierne la manera de organizar el Gobierno, para el ejercicio de las funciones públicas”⁴⁵

En nuestro país, como consecuencia del movimiento revolucionario de 1910, se gestaron una serie de ideas profundamente ligados a la justicia social, que a su vez, se vieron reflejados con posterioridad en la Constitución Política de 1917, formando así el llamado Derecho Social dentro de nuestro sistema jurídico; así podemos desprender que nuestro máximo ordenamiento vigente aún hasta nuestros días afirmaba textualmente en su artículo 27 que:

“Antes que cualquier otro propietario está la Nación. La Nación es el ente abstracto que garantiza el uso, goce y disfrute de todos cuantos conformamos la Nación. Sin la Nación, es el cúmulo de individuos que habitamos en ella, entonces todos tenemos derecho a obtener un espacio de lo nacional. Esto implica pues que la propiedad individual se subordina a la colectiva”.⁴⁶

En una muy breve descripción, el extracto anteriormente transcrito nos ofrece un concepto bastante confuso de lo que se entendía o se entiende por Nación, toda vez que señala que: “*La Nación es el ente abstracto que garantiza el uso, goce y disfrute de todos cuantos conformamos la Nación*”, sobre esto, y acorde a la Teoría General del Estado, es evidente que la idea de *Nación* del Constituyente de 1917 estaba siendo confundida con la del *Estado*, sin embargo en líneas posteriores también refiere que *Nación* “*es el cúmulo de individuos que habitamos en ella*”, no obstante lo confuso que puedan parecer tales imprecisiones, lo importante en aquel texto fue que surge un principio fundamental para la organización territorial de nuestro país; de esta manera, con dichas consideraciones, el jurista David Chacón Hernández afirma que: “el concepto de propiedad originaria encierra la

⁴⁴ Porrúa Pérez, F. (2007). *Teoría del Estado*. México: Porrúa, pág. 464.

⁴⁵ Garza García, C. C. (2004). *Derecho Constitucional Mexicano*. México: Mc Graw-Hill, pág. 112-120.

⁴⁶ *Diario Oficial de la Federación*. Núm. 30, T. V, Cuarta Época, lunes 5 de febrero de 1917, págs. 151-152.

preponderancia de la propiedad pública sobre la privada. La segunda deriva de la primera”.⁴⁷

Es así como hasta nuestros días, el espíritu normativo de la Constitución de 1917 es plasmado en el texto constitucional vigente, toda vez que tal como se desprende del contenido del artículo 27, la propiedad de las tierras y aguas corresponde originariamente a la Nación, sin embargo, la misma carta magna establece que el territorio nacional se distribuye en un régimen de propiedad derivada, que puede ser social, privado o público. De lo anteriormente vertido, encontramos que el fundamento de la propiedad privada, se encuentra expuesto precisamente en el artículo 27 constitucional, justamente cuando se señala lo siguiente:

*“La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada”.*⁴⁸

En ese mismo orden de ideas, consideramos que la propiedad social encuentra su fundamento constitucional como propiedad derivada en la facción VII del artículo 27 constitucional, que en la parte que en esta ocasión interesa reza lo siguiente:

“...se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales y se protege su propiedad sobre la tierra, tanto para el asentamiento humano como para actividades productivas...”.

Asimismo, ese mismo precepto constitucional, en líneas posteriores establece a la letra que:

“...la ley, considerando el respeto y fortalecimiento de la vida comunitaria de los ejidos y comunidades, protegerá la tierra para el asentamiento humano y regulará el aprovechamiento de tierras, bosques y aguas de uso común y la provisión de acciones de fomento necesarias para elevar el nivel de vida de sus pobladores...”.

⁴⁷ Chacón Hernández, D. “Propiedad originaria y derechos”, en *El cotidiano*, Núm. 62, mayo-junio de 1994, consultado en línea electrónica, en la siguiente dirección: http://www.el_cotidianoenlinea.com.mx/números.asp.edi=62

⁴⁸ Constitución Política De Los Estados Unidos Mexicanos, consultada en línea, en la siguiente dirección: UNAM, <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/>

Del anterior análisis de la legislación, podemos afirmar que el Estado posee bienes “sujetos al régimen de dominio público”, tal como lo prescribe la *Ley General de Bienes Nacionales*, que el mismo Estado se ha adjudicado para administrarlos como propiedad del Estado para beneficio social, tales bienes son los denominados bienes nacionales que encuentran su fundamento en la fracción IV de la *Constitución Política* federal, así como lo establecido en el artículo 6 de la ley de la materia antes invocada, que en lo relativo refiere textualmente que:

Artículo 6.- “Están sujetos al régimen de dominio público de la Federación:

I.- Los bienes señalados en los artículos 27, párrafos cuarto, quinto y octavo; 42, fracción IV, y 132 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

...”⁴⁹

El Derecho Administrativo ha dividido doctrinalmente el derecho de propiedad en dos vertientes que prácticamente lo constituyen, que son: el Derecho público y el Derecho privado, entendiendo al primero según el maestro Rafael I. Martínez Morales como “...*el sistema normativo que regula las relaciones jurídicas entre los particulares*”⁵⁰; este tipo de relaciones son regidas por el Derecho Mercantil, Derecho Civil, Derecho Internacional Privado, etc. Por otra parte, respecto al Derecho público, según el filósofo alemán Immanuel Kant es definido de la siguiente manera: es “...*el sistema normativo que regula las actuaciones del Estado en su accionar soberano y determina las relaciones e intereses que privan a sus gobernados mediante la creación los órganos y procedimientos pertinentes*”⁵¹. De esta manera, a partir del año 2004, justo cuando la *Ley General de Bienes Nacionales* vigente en nuestros días, acogió a tales bienes nacionales, como “sujetos al régimen de dominio público”, incluyéndolos para ser regulados precisamente por el Derecho público, y desapareciendo así el dominio privado de la Federación, no obstante que en ninguna parte de la citada normatividad se establece que es lo que debe entenderse por ese régimen; por lo que en lo

⁴⁹ Información consultada en Internet, en la siguiente dirección: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/267.pdf>

⁵⁰ Martínez Morales, R. (2011). *Derecho Administrativo. Primer Curso*. México: Oxford, pág. 48.

⁵¹ *Ídem*.

sucesivo, se tendrán que entender que todos los bienes pertenecientes de la Nación, por determinación de ley estarán a merced de lo que ordene el poder constituido.

1.4 Régimen de explotación

Con la entrada en vigor de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* de 1917 se dio paso a una serie de principios que dan facultades al Estado para ser titular de los bienes patrimoniales, por ende, la Constitución Federal y las leyes que deriven de ella, son en estricto sentido quienes determinan el régimen jurídico de explotación patrimonial de nuestro país, mismo que está regulado por el artículo 27 constitucional, así como por sus diversas leyes reglamentarias, como lo son: la *Ley Minera*, *Ley de Aguas Nacionales*, *Ley Forestal*, *Ley General de Vida Silvestre*, *Ley de Petróleos Mexicanos*, *Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Nuclear*, entre otras. Jerárquicamente una de las principales disposiciones de carácter general, relacionadas con los recursos naturales es el párrafo tercero del artículo 27 de nuestra Carta Magna, el cual expresa que:

“La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el 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, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad”.

Vale la pena transcribir parte del artículo citado y analizarlo, toda vez que del mismo se desprende el parámetro del cómo y en qué forma tendrán que ser explotados los recursos naturales, pues podemos desentrañar algunas condiciones para lograr la protección a los recursos naturales, de esta manera se desprende el principio general basado en la única y exclusiva facultad de la Nación para *“imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público”*, es decir podríamos afirmar que el término imponer se refiere a limitar, administrar, expropiar mediante leyes, reglamentos, normas oficiales, etcétera, que sirvan para explotar los bienes públicos, sin embargo, es de hacer notar que dicho extracto normativo también establece que dicha regulación tendrá que ser encaminada a priorizar el beneficio social *con la finalidad de lograr una “distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana”*⁵².

En el mismo tenor, retomando lo establecido por la disposición antes analizada la cual consideramos muy optimista, también se desprende la facultad del Estado para legislar en las materias necesarias para lograr el equilibrio ecológico y la protección del medio ambiente, consideramos que dicha disposición obedece al principio consagrado como garantía ubicada en el artículo 4 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, donde se establece que: *“todas las personas tienen derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar”*. Atento a lo antes explicado, podemos concluir brevemente que todas aquellas acciones que el Estado mexicano realice para explotar los recursos naturales deben estar seguidas de medidas legislativas que se preocupen por preservar o rehabilitar el equilibrio ecológico, siempre ponderando el bienestar de las personas a efecto de que vivan en un ambiente adecuado para su bienestar y desarrollo. Sin embargo, el ambicioso texto ubicado en el tercer párrafo del artículo 27 constitucional, no queda ahí sino que también faculta al Estado para elaborar disposiciones legislativas para fomentar la agricultura, la silvicultura y demás

⁵² Artículo 27, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
(http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/012_comisioneslxii/01_ordinarias/002_agua_potable_y_saneamiento/13_marco_juridico/01_constitucion_politica_de_los_estados_unidos_mexicanos)

actividades económicas en el medio rural y para evitar la destrucción de los medios naturales en perjuicio de la sociedad.

Continuando con el análisis constitucional del régimen de explotación de los bienes públicos, el mismo artículo 27 constitucional, concretamente lo que refiere en su cuarto párrafo, que para una mejor comprensión dice lo siguiente:

“Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos; y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional”.

Así constitucionalmente es protegida la propiedad pública en nuestro país, señalando un listado de recursos naturales, haciéndolos correspondientes al dominio directo de la Nación, es decir en palabras del maestro Oscar Molineau que es equivalente a que *“...dichos recursos son de la propiedad de la nación, por tanto, no pueden ser parte de una propiedad derivada, y en consecuencia, no deben ser transmitidos a la propiedad privada”*.⁵³

Aunado a lo anterior, y siguiendo con el orden jerárquico de las normas, la *Ley General de Bienes Nacionales* (publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de mayo de 2004), en su artículo 6 párrafo primero, señala que los bienes a los que se refiere el artículo 27 párrafos cuarto y quinto, *“están sujetos al dominio público de la Federación”*. Dicha ley cobra su importancia, toda vez que es la normatividad reglamentaria del artículo 27, es decir regula la vida jurídica de los bienes

⁵³ Eslava García, M. M., *et. al.* (2013). *El mineral o la vida*. México: Itaca, pág. 24.

nacionales, estableciendo así, en su artículo 9 dicha facultad en los siguientes términos:

“Artículo 9.- Los bienes sujetos al régimen de dominio público de la Federación estarán exclusivamente bajo la jurisdicción de los poderes federales, en los términos prescritos por esta Ley...”.

Atento a lo anterior, el primer párrafo del artículo 6 de la citada ley nos ofrece un amplio catálogo de dichos “bienes sujetos al régimen de dominio público de la Federación”, que en veintiún fracciones, de las cuales, las que interesan a la presente investigación en relación a la materia minera son, a saber:

“Los bienes señalados en los artículos 27, párrafos cuarto, quinto y octavo; 42, fracción IV, y 132 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

Los bienes de uso común a que se refiere el artículo 7 de esta Ley;

Las plataformas insulares en los términos de la Ley Federal del Mar y, en su caso, de los tratados y acuerdos internacionales de los que México sea parte;

....

Los inmuebles nacionalizados a que se refiere el Artículo Decimoséptimo Transitorio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

Los inmuebles federales que estén destinados de hecho o mediante un ordenamiento jurídico a un servicio público y los inmuebles equiparados a éstos conforme a esta Ley;

Los terrenos baldíos, nacionales y los demás bienes inmuebles declarados por la ley inalienables e imprescriptibles;

...

...

Los inmuebles federales que constituyan reservas territoriales, independientemente de la forma de su adquisición;

...

...

...

Los meteoritos o aerolitos y todos los objetos minerales, metálicos pétreos o de naturaleza mixta procedentes del espacio exterior caídos y recuperados en el territorio mexicano en términos del reglamento respectivo;

Cualesquiera otros bienes muebles e inmuebles que por cualquier vía pasen a formar parte del patrimonio de la Federación, con excepción de los que estén sujetos a la regulación específica de las leyes aplicables, y

Los demás bienes considerados del dominio público o como inalienables e imprescriptibles por otras leyes especiales que regulen bienes nacionales

1.5 Actos jurídicos de explotación de los recursos del Estado

A efecto de explotar los bienes públicos, el Estado emplea diversas acciones que en virtud de ser realizadas en su carácter de autoridad, el maestro Alfonso Nava Negrete considera que se traducen en los llamados *actos de autoridad*⁵⁴ para lograr los fines a los que van encaminados dichos actos, a lo largo de historia de la Administración Pública se han creado diversas figuras jurídicas que permiten el aprovechamiento y explotación de los bienes y servicios públicos para satisfacer las necesidades públicas, tales como las licitaciones públicas, los contratos de obras públicas y las concesiones, donde cada una de estas figuras tienen implícitas en sí la naturaleza de su función.

De lo dispuesto por el artículo 134 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, se hace clara referencia a las licitaciones públicas y el contrato de obra pública; las primeras las podemos entender tal como lo describe la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cuando expresa que es “...un *procedimiento formal y competitivo de adquisiciones, abierto al público interesado (la invitación se hace cuando menos a tres personas); mediante el cual se solicitan, reciben y evalúan ofertas para la adquisición de activos financieros, se adjudica el*

⁵⁴ Nava Negrete, A. *Op. cit.* pág. 566.

*contrato correspondiente al licitador que ofrezca la propuesta más ventajosa. De este modo se logra la contratación de una compra o prestación de servicios”.*⁵⁵

Por otra parte, otra institución utilizada por el Estado a fin de satisfacer las necesidades de obra pública, es el contrato administrativo, entendido por el maestro Alfonso Nava Negrete como *“el que celebra la administración pública con los particulares, con el objeto directo de satisfacer un interés general, cuya gestación y ejecución se rige por procedimientos de Derecho público”*⁵⁶. Estos contratos también tienen su fundamento en el artículo 134 de nuestra Carta Magna y son también reglamentados por la *Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionadas con las Mismas*. El Derecho Administrativo mexicano, admite dos tipos de contratos, los de suministro y los de obra pública; respecto a los último de éstos, que son los que verdaderamente nos interesan en esta ocasión, encontramos que tiene por objeto, tal como y su nombre lo dice, una obra pública; cabe destacar que el Estado, no siempre se sirve de este tipo de instrumentos para realizar estas tareas, la mayoría de las ocasiones, la obra pública se realiza de forma directa sin embargo un factor que ha llevado a la contratación es la falta de tecnologías para realizar proyectos modernos de competencia internacional.

Por otra parte, la concesión es una figura jurídica que cuenta con diversos puntos de vista de varios doctrinarios del Derecho, no obstante que no está definida por la ley, en razón de que su principal problema radica en la naturaleza de los bienes que va a tutelar, ya que cuando hablamos de concesión, amplía el concepto jurídico de servicio público, pues permite la incorporación de normas de Derecho privado a la estructura teórica de la Nación; en este sentido cabe hacer mención al jurista argentino Emilio Fernández Vázquez, quien en su obra *Diccionario de Derecho Público*, define al término que nos ocupa como un *“Acto administrativo por medio del cual la administración en virtud de facultades o atribuciones derivadas del ordenamiento jurídico confiere a una persona un derecho o un poder que antes*

⁵⁵ Información recopilada en internet, en la siguiente dirección electrónica: <http://www.sae.gob.mx/Comercializacion/ProcesosdeVenta/ActivosFinancieros/LicitacionPublica/Paginas/LicitacionPublica.aspx>

⁵⁶ Nava Negrete, A. *Op. cit.* pág. 693.

*no poseía; o también un acto de Derecho público que confiere a una persona un derecho o un poder de que antes carecía, mediante la transmisión a ella de un derecho o del ejercicio de un poder propio de la administración*⁵⁷.

Por su parte, el maestro Enrique Pérez de León, en su obra *Notas de Derecho Constitucional y Administrativo* manifiesta que la concesión "*Es el aprovechamiento por parte de los particulares, de la explotación de un servicio público o de bienes que forman parte del Estado. Es el acto jurídico que tiene por objeto otorgar a un particular un poder jurídico sobre una manifestación de la Administración Pública ; o bien, como los actos del poder público que dan facultades a los particulares para el establecimiento y explotación de un servicio público o para la explotación y aprovechamiento de bienes del dominio directo y de propiedad de la Nación; o también como el procedimiento por el cual una persona pública denominada autoridad concede, confía a una persona física o moral llamada concesionario, el cuidado de manejar un servicio público, bajo el control de la autoridad concedente, mediante un remuneración que generalmente consiste en las cuotas que el concesionario percibirá de los usuarios del servicio; o por último como la gracia o merced que el Estado otorga a un particular para crear un derecho, tolerarlo, o para permitir su ejercicio, ya sea que el Estado lo otorgue en forma espontánea o a solicitud del particular.*"⁵⁸

También el connotado jurista Gabino Fraga se pronuncia al respecto, señalando que: "*La concesión administrativa es el acto por el cual se concede a un particular el manejo y explotación de un servicio público o la explotación y aprovechamiento de bienes del dominio del Estado*"⁵⁹; concepto que a nuestra consideración es punto de partida de diversos juristas tal como se hará evidente en líneas posteriores.

En una forma sencilla de describirla, tenemos que es Alfonso Nava Negrete quien consideramos retoma el concepto de su maestro Gabino Fraga, quien deduce que

⁵⁷ Fernández Vázquez, E. (1981). *Diccionario de Derecho Público*. Buenos Aires, Astrea, pág. 118.

⁵⁸ Pérez de León, E. (1998). *Notas de Derecho Constitucional y Administrativo*. México: Porrúa, pág. 221.

⁵⁹ Fraga, G. (2000). *Derecho administrativo*. México: Porrúa, pág. 244.

la concesión “...es aquel acto por el cual crean en un particular, llamado *concesionario*, el derecho para prestar un servicio público para explotar un bien propiedad del Estado”⁶⁰; atento al anterior concepto, se desprende que existen dos tipos de concesiones, a saber: las de bienes y servicios, conveniente señalar que entre la concesión de bienes nacionales y la concesión de servicio público existen, diferencias y similitudes, que tal como las describe el doctor Alejandro de la Fuente Alonso, mientras que en la primera solo nacen relaciones entre dos partes, esto es el Estado y el concesionario, en la segunda se producen entre el concesionario, el Estado concedente, y los particulares usuarios, ante los cuales el concesionario se obliga a mantener la continuidad del servicio, y obtiene una contraprestación en dinero, que es el precio del servicio dado, y en la concesión de bienes el concesionario se limita a aprovechar los productos de la riqueza nacional, es decir, los productos de la explotación para la que obtuvo la concesión, con la salvedad de las restricciones y obligaciones que le imponen las leyes respectivas. Por lo que hace a las similitudes que ambos términos presentan, podemos señalar que en ambos, existen dos tipos de intereses uno particular y uno público, pero ante todo se encuentra enmarcado por la búsqueda de un interés colectivo; explicado lo anterior cabe mencionar que en el presente estudio, solo nos referiremos a las concesiones sobre los bienes de la nación o bienes públicos.

De lo que se desprende del artículo 27 constitucional, si bien es cierto que *“corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas”*, sin embargo, también es verdad que el mismo artículo da cabida a la participación de los particulares, para que estén en aptitud de colaborar en la explotación, uso y aprovechamiento de los recursos naturales propiedad de la Nación; lo anterior queda referido en el precepto que abordaremos a continuación; así nuestra *Constitución Política* federal establece a la letra que: *“No podrán realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes”*, aunado a lo anterior, acorde a lo establecido en el artículo 28 en su párrafo X, que a la letra dice:

⁶⁰ Nava Negrete, A. *Op. cit.* pág. 572.

“El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan. Las leyes fijaran las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, y evitaren fenómenos de concentración que contraríen el interés público”.

Adelantándonos a una breve conclusión podemos afirmar que tanto la doctrina jurídica así como la legislación mexicana está de acuerdo en considerar a la actividad que desarrolla la concesión administrativa, como el medio idóneo de colaboración de la iniciativa privada en la explotación de los recursos naturales propiedad de la Nación.

CAPÍTULO II

DOMINIO MINERO

La minería ha sido fundamental en la construcción de la historia de nuestro país, toda vez que esta actividad económica fue uno de los principales atractivos que encontraron los conquistadores europeos en nuestra tierra. Realmente, poco se sabe de la gran riqueza minera que existió en la época prehispánica, sin embargo, podemos conocer por las crónicas de los conquistadores y misioneros que durante la invasión española, la minería fue la principal fuente de explotación de los indígenas, pues, basta con revisar los relatos de estos grupos, para imaginar el grado de injusticia laboral y el desfalco económico que esta actividad en manos de los recién llegados significó para nuestro país. En la época colonial, los distintos grupos económicos españoles formados en México, se disputaban la riqueza de la Nueva España a tal grado que la Corona española y el Vaticano tuvieron la necesidad de hacer *ordenanzas* y *bulas* que regularan esta actividad

Posteriormente, tras el penoso cabildeo suscitado entre conservadores y liberales, fue el motivo principal por el cual durante el México independiente, prácticamente se olvidó de la minería, y no fue sino hasta tiempos contemporáneos, cuando nuevamente el Estado intentó recuperar la rectoría de esta actividad tan importante para cualquier nación del mundo; aunque de nueva cuenta, la Nación es víctima de la desorganización política y de los intereses particulares expresados por los gobernantes y políticos, que parecieran no comprender el significado de una explotación y control adecuados de dicho rubro.

Nuevamente haciendo una retrospectiva histórica, tenemos que a la llegada de los españoles, las minas pertenecían, al igual que las aguas y las tierras a la Corona, en razón de la donación papal y el derecho de conquista y sucesión al trono, así como a la legitimación que concedían las *Siete Partidas* de Alfonso El Sabio, normatividad que era de aplicación supletoria al derecho de propiedad en América; abundando más sobre lo antes expuesto, encontramos que el maestro Oscar Cruz

Barney, en su libro *Historia del derecho mexicano*⁶¹, expresa que durante los tres primeros siglos de la Colonia española, ...la minería desarrollada en la Nueva España resplandeció notablemente, incrementando los caudales económicos de los reyes; ...durante este periodo, la legislación minera española regía la vida jurídica y económica de este ramo en México; con la finalidad de que el Gobierno español tuviera un mayor ingreso de esta actividad, en 1504 conforme a las *Leyes de la Recopilación*, cualquier persona, podía explorar y explotar a las minas, con tal que diera una quinta parte de lo extraído como tributo a la Corona, fue tal la importancia de ésta actividad que el 11 de agosto de 1777 se estableció el Real Tribunal en México por Bando virreinal, mismo que fue disuelto en los primeros años del siglo XIX⁶², y no fue sino hasta 1884 cuando el *Código de Minas de los Estados Unidos Mexicanos*, se posicionó como la primera ley federal de la materia que abrogó la legislación española⁶³

En la actualidad, la actividad minera desarrollada en nuestro país es regulada por diversos ordenamientos, sin embargo, la principal es la *Ley Minera*; sobre la misma, tenemos que en opinión del investigador Francisco López Bárcenas⁶⁴, dicha normatividad “contraviene, en gran parte de su contenido, las disposiciones constitucionales que se encargan de proteger y garantizar el aprovechamiento de los recursos naturales para conseguir el beneficio social”⁶⁵; lo anterior lo determina apoyándose en el artículo 6 de la ley en cita, numeral que prescribe lo siguiente:

Artículo 6.- “La exploración, explotación y beneficio de los minerales o sustancias a que se refiere esta Ley son de utilidad pública, serán preferentes sobre cualquier otro uso o aprovechamiento del terreno, con sujeción a las condiciones que establece la misma, y únicamente por ley de carácter federal podrán establecerse contribuciones que graven estas actividades”.

De lo anteriormente expuesto, se desprende entonces que la actividad minera está regulada en México, como una “actividad preferente ante cualquier uso o

⁶¹ Cruz Barney, O., *Op. cit.* pág. 515.

⁶² Nava Negrete, A. *Op. cit.* pág. 589.

⁶³ *Ídem.*

⁶⁴ Jurista investigador en Derecho Indígena, miembro de la Academia Mexicana de Derechos Humanos y del Centro de Orientación y Asesoría a Pueblos Indígenas A.C.

⁶⁵ Eslava García, M. M. *et. al.*, *Op. cit.* pág. 27.

aprovechamiento del terreno”. Así entonces, podríamos entender que si un hombre o una comunidad poseen un terreno, cuya actividad principal sea la agricultura, silvicultura, ganadería, etcétera, y en donde posteriormente se descubra que existen recursos minerales para ser explotados, si el hombre, no quisiera vender a la empresa concesionaria su propiedad, el Estado tendría toda facultad para expropiar, en virtud que dicha actividad minera es de utilidad pública.

A efecto de desentrañar el complejo contenido del concepto de “utilidad pública”, analizaremos el criterio establecido por nuestro máximo tribunal, concretamente en la jurisprudencia publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, bajo el número de tesis jurisprudencia P./J. 39/2006, correspondiente a la Novena Época, Tomo XXIII, Marzo de 2006, página 1412, analizada por el Pleno como jurisprudencia administrativa, y que lleva el rubro siguiente:

EXPROPIACIÓN. CONCEPTO DE UTILIDAD PÚBLICA. *La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuanto al concepto de utilidad pública”, ha sustentado diversos criterios, en los que inicialmente señaló que las causas que la originan no podrían sustentarse en dar a otro particular la propiedad del bien expropiado, sino que debía ser el Estado, en cualquiera de sus tres niveles, quien se sustituyera como propietario del bien a fin de conseguir un beneficio colectivo a través de la prestación de un servicio o realización de una obra públicos. Posteriormente amplió el concepto comprendiendo a los casos en que los particulares, mediante la autorización del Estado, fuesen los encargados de alcanzar los objetivos en beneficio de la colectividad. Así, esta Suprema Corte reitera el criterio de que el concepto de utilidad pública es más amplio, al comprender no sólo los casos en que el Estado (Federación, Entidades Federativas, Distrito Federal o Municipios) se sustituye en el goce del bien expropiado a fin de beneficiar a la colectividad, sino además aquellos en que autoriza a un particular para lograr ese fin. De ahí que la noción de utilidad pública ya no sólo se limita a que el Estado deba construir una obra pública o prestar un servicio público, sino que también comprende aquellas necesidades económicas, sociales, sanitarias e inclusive estéticas, que pueden requerirse en determinada población, tales como empresas para beneficio colectivo, hospitales, escuelas, unidades habitacionales, parques, zonas ecológicas, entre otros, dado que el derecho a la propiedad privada está delimitado en la Constitución Federal en razón de su función social. Por ello, atendiendo a esa función y a las necesidades socioeconómicas que se presenten, es evidente que no siempre el Estado por sí*

mismo podrá satisfacerlas, sino que deberá recurrir a otros medios, como autorizar a un particular para que preste un servicio público o realice una obra en beneficio inmediato de un sector social y mediato de toda la sociedad. En consecuencia, el concepto de utilidad pública no debe ser restringido, sino amplio, a fin de que el Estado pueda satisfacer las necesidades sociales y económicas y, por ello, se reitera que, genéricamente, comprende tres causas: a) La pública propiamente dicha, o sea cuando el bien expropiado se destina directamente a un servicio u obra públicos; b) La social, que satisface de una manera inmediata y directa a una clase social determinada, y mediatamente a toda la colectividad; y c) La nacional, que satisface la necesidad que tiene un país de adoptar medidas para hacer frente a situaciones que le afecten como entidad política o internacional”.

Acción de inconstitucionalidad 18/2004. Diputados integrantes de la LIV Legislatura del Congreso del Estado de Colima. 24 de noviembre de 2005. Mayoría de nueve votos. Disidentes: José Ramón Cossío Díaz y José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretaria: Laura García Velasco.

El Tribunal Pleno, el 16 de febrero en curso, aprobó, con el número 39/2006, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a dieciséis de febrero de dos mil seis.

Atento a lo anterior, y tomando en consideración que las empresas beneficiadas por la actividad minera son particulares de inversión privada extranjera, podemos afirmar que dichos intereses no cumplen con los supuestos establecidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que la actividad minera de exploración y explotación puedan ser considerada como de utilidad pública.

Así las cosas, podemos afirmar que el contenido de la disposición vertida, en el artículo 6 de la *Ley Minera* vigente, no solo viola lo dispuesto por el párrafo segundo del artículo 27 constitucional, en lo que respecta a que: “*Las expropiaciones solo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización...*”, sino que también contraviene lo establecido por el tercer párrafo del mismo artículo en cita, concretamente en lo referente a la obligación que tiene el Estado 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, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo*

equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana...”; ante tal escenario, podemos concluir brevemente que lo prescrito por el artículo 6 de la ley de la materia, es una disposición anticonstitucional, es decir, contraviene lo dispuesto por la Carta Magna⁶⁶

2.1 La concesión de explotación de recursos mineros

Para iniciar este inciso capitular, es conveniente retomar el concepto del término, que al respecto formula el maestro Alfonso Nava Negrete, quien nos dice que “...es aquel acto por el cual crean en un particular, llamado concesionario, el derecho para prestar un servicio público para explotar un bien propiedad del Estado”⁶⁷; de acuerdo con lo anterior, se desprende que en la concesión deben constituirse dos sujetos, es decir, un concesionante, así como también un concesionario. En este orden de ideas, podemos deducir que el concesionario es un particular nacional o sociedad extranjera constituida de acuerdo con las leyes mexicanas, que se encargará de explorar y explotar los recursos naturales, por otra parte, de acuerdo con el artículo 34 de la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*⁶⁸, la autoridad competente para otorgar las concesiones mineras a las que se refiere el artículo 27 constitucional, es el Gobierno Federal a través de la Secretaría de Economía, apoya la anterior disposición lo señalado por la propia *Ley Minera*, quien en su artículo 1º manifiesta lo siguiente, a saber:

Artículo 1. “La presente Ley es reglamentaria del artículo 27 constitucional en materia minera y sus disposiciones son de orden público y de observancia en todo el territorio nacional. Su aplicación corresponde al Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Economía, a quien en lo sucesivo se le denominará la Secretaría”.

En un breve paréntesis, no podemos dejar de hacer evidente el cambio de política económica que ha enfrentado nuestro país en las últimas dos décadas, ya que las prácticas neoliberales implementadas por los gobiernos de derecha, quienes han priorizado la participación de la inversión privada en los sectores estratégicos del

⁶⁶ Al respecto de la anticonstitucionalidad de una ley el maestro Alfonso negrete señala que se da cuando esta choca los preceptos vertidos con la carta magna. (Nava Negrete, A. *Op. cit.* pág. 126.)

⁶⁷ *Ibidem*, pág. 526.

⁶⁸ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, *Diario Oficial de la Federación*, 29 de diciembre de 1976, última reforma efectuada el 26 de diciembre del 2013.

Estado, situación que se ha hecho más evidente en la administración de los gobiernos panistas. Lo anterior se corrobora con datos proporcionados por la Dirección General de Minas, quien considera que en la última década, se han incrementado las concesiones otorgadas por la Secretaría de Economía, en donde se comprometieron, hasta el año 2010, aproximadamente 26,559 títulos de concesiones mineras que incluían exploración y explotación, mismas que se traducen en el amparo de 56,007,756 hectáreas del territorio nacional⁶⁹ dichos datos son de tal importancia, en virtud de que se encuentra comprometido, a favor de las empresas concesionarias mineras, el 28 % del territorio nacional y más importante aún, el 51% de la tierra de propiedad social.⁷⁰

Es importante destacar la preocupante forma en que la *Ley Minera* regula las concesiones que otorga el Estado mexicano, ya que en la actual legislación se pueden percibir deficiencias, que pueden generar consecuencias devastadoras en el medio ambiente. Claro ejemplo de lo anterior es que hasta antes de la reforma de fecha 28 de abril del 2005, la *Ley Minera* especificaba dos tipos de concesiones, las de exploración y las de explotación, desde el punto de vista particular, lo anterior tenía su razón de existir debido a que, la concesión de exploración permitía ubicar yacimientos minerales, observar la viabilidad de proyectos con la finalidad de proyectar el deterioro ambiental, y por supuesto los costos de inversión, es decir, daba tiempo de poner a discusión la explotación de los recursos minerales. Dichas disposiciones, fueron historia con la llegada de la modificación normativa, ya que a partir del 2006, ambas se combinan en un tipo de concesión, tal y como se desprende de la lectura y comprensión de los artículos 10 y 19 de la *Ley Minera*, ya que el último precepto establece que: “*Las concesiones mineras confieren derecho a: Realizar obras y trabajos de exploración y de explotación dentro de los lotes mineros que amparen...*”⁷¹

⁶⁹ Información recopilada de Internet, en la siguiente dirección electrónica: http://www.siam.economia.gob.mx/es/siam/Enero_2010

⁷⁰ Esclava García, M. M. *et. al.*, *Op. cit.* págs. 41-42.

⁷¹ Ley Minera, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de junio de 1992; última reforma publicada en el mismo Diario el 26 de junio de 2006.

Asimismo, la anterior legislación minera regulaba diversas concesiones de acuerdo a los tipos de minerales que se extraían del subsuelo, por lo que las concesiones mineras también se clasificaban según el aprovechamiento; actualmente, el artículo 15 de la *Ley Minera* establece que: *“Las concesiones mineras conferirán derechos sobre todos los minerales o sustancias sujetos a la aplicación de la presente Ley”*⁷², en virtud de lo antes transcrito, las empresas mineras, podrán explorar y explotar todo tipo de suelo en busca de cualquier mineral y explotarlo, esto implica que se podrán utilizar cualquier tipo de técnicas de explotación en poblados y zonas ecológicas.

2.2 Características de las concesiones mineras

Como ya se ha mencionado con anterioridad, actualmente la explotación minera no se encuentra dividida en razón concreta de su actividad, toda vez que la ley de la materia ampara las actividades de explotación, exploración y beneficio que según la legislación en cita, dichas actividades se entienden de la siguiente manera:

“I.- Exploración: Las obras y trabajos realizados en el terreno con el objeto de identificar depósitos de minerales o sustancias, al igual que de cuantificar y evaluar las reservas económicamente aprovechables que contengan;

II.- Explotación: Las obras y trabajos destinados a la preparación y desarrollo del área que comprende el depósito mineral, así como los encaminados a desprender y extraer los productos minerales o sustancias existentes en el mismo, y

*III.- Beneficio: Los trabajos para preparación, tratamiento, fundición de primera mano y refinación de productos minerales, en cualquiera de sus fases, con el propósito de recuperar u obtener minerales o sustancias, al igual que de elevar la concentración y pureza de sus contenidos”*⁷³

2.3 Temporalidad

⁷² *Ibidem.*

⁷³ Artículo 3 de la Ley Minera, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de junio de 1992; última reforma publicada en el mismo Diario el 26 de junio de 2006.

Uno de los problemas que tienen la biodiversidad y los recursos naturales, así como también las comunidades indígenas, con respecto a la aplicación de la actual legislación minera, es la temporalidad de la concesión para realizar actividades minera, ya que de conformidad con lo que establece el párrafo cuarto del artículo 15 de la normatividad de la materia, que a la letra dispone lo siguiente:

“Las concesiones mineras tendrán una duración de cincuenta años, contados a partir de la fecha de su inscripción en el Registro Público de Minería, y se prorrogarán por igual término si sus titulares no incurrieron en las causales de cancelación previstas en la presente Ley y lo solicitan dentro de los cinco años previos al término de su vigencia”.

Del precepto anteriormente transcrito, encontramos que resulta inminente el peligro que asecha a nuestros recursos naturales, ya que la tendencia de las empresas mineras en la actualidad, generalmente es practicar la explotación de minerales a cielo abierto, es decir, arrasar con todo lo que existe en la superficie terrestre, provocando con ello, la desaparición de bosques, selvas y comunidades. Aunado a lo anterior, el extenso tiempo por el cual se concede el suelo, genera prácticas monopólicas y de acaparamiento, ya que las empresas mineras podrán legítimamente retener sus actividades de explotación hasta que el mineral suba de precio, situación que se encuentra “estrictamente prohibida” por nuestra *Constitución Política* federal en términos del artículo 28, que a la letra dice lo siguiente:

Artículo 28. “En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a las prohibiciones a título de protección a la industria”.

En consecuencia, la ley castigará severamente, y las autoridades perseguirán con eficacia, toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario y que tenga por objeto obtener el alza de los precios; todo acuerdo, procedimiento o combinación de los productores, industriales, comerciantes o empresarios de servicios, que de cualquier manera hagan, para evitar la libre concurrencia o la competencia entre sí o para obligar a los consumidores a pagar precios exagerados y, en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva

indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social.

...”

En virtud de lo preocupante que resultan las acciones monopólicas, nos detendremos en la presente investigación, para analizar aquellas limitantes que nuestra Carta Magna nos ofrece como garantías para que podamos defender no solo nuestra soberanía, sino también nuestro territorio, y por supuesto, nuestra calidad de vida. Como antes mencionamos, con independencia de la que dispone al respecto nuestra *Constitución Política de los Estados Mexicanos*, existen diversas disposiciones que regulan la actividad minera, tales como serían por ejemplo: la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, la *Ley Minera*, *Ley General de Bienes Nacionales*, el *Código Fiscal de la Federación*, *Ley de Aguas*, la *Ley de Desarrollo Rural Sustentable*, etc.; lo importante de dichas disposiciones normativas, es que pese a los constantes intentos por capitalizar los bienes nacionales, en tales legislaciones se encuentran inmersos principios que protegen la vida ecológica y el desarrollo sustentable, y en consecuencia, limitan la actividad de las grandes empresas concesionarias.

2.4 Límites constitucionales

Nuestra Ley Fundamental contiene límites respecto a las concesiones mineras; sobre el particular, ya se ha mencionado con antelación que el artículo 27 constitucional refiere claras condiciones para que se pueda disponer del aprovechamiento de los recursos naturales.

Ahora bien, sobre el tema que en específico nos ocupa, y ante la importancia del territorio concesionado, es menester pasar al análisis de saber si las concesiones otorgadas por la misma Secretaría de Economía obedecen o contravienen a las disposiciones constitucionales, toda vez que en la misma *Constitución Política Federal*, existen preceptos que resguardan la soberanía y la propiedad pública, por ejemplo: las condiciones contempladas por el artículo 27, en cuyo párrafo tercero se enuncia lo siguiente:

“Promover la distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana”.

Lo anterior tiene concordancia con lo que establece el artículo 4, al señalar, entre otras cosas, que:

*“Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley.,
...”*

Las anteriores disposiciones, priorizan el bienestar común y forman un parámetro para que el Estado pueda o no otorgar concesiones de cualquier naturaleza.

2.5 Límites que regulan las disposiciones secundarias

En el ámbito jurídico, encontramos la existencia de diversas leyes reglamentarias, cuya función no es más que detallar las disposiciones de contenido administrativo que dicte el Congreso de la Unión, con la intención de conseguir su mejor y más adecuada aplicación en los diferentes ramos que regula y cuya facultad es exclusiva del Ejecutivo⁷⁴

Como ya fue mencionado con antelación, existen diversas leyes reglamentarias que regulan las disposiciones constitucionales, en el tópico que en particular nos ocupa, es preciso dar especial importancia a la *Ley General de Bienes Nacionales*, de la cual despende la reglamentación del artículo 27 constitucional, normatividad que no ofrece una miscelánea de posibilidades con la finalidad de proteger los bienes nacionales, como ejemplo de lo anteriormente dicho, es el contenido del artículo 17, el cual faculta al Ejecutivo Federal para que pueda negar las concesiones en los siguientes casos:

“El Ejecutivo Federal podrá negar la concesión en los siguientes casos:

⁷⁴ Berlín Valenzuela, F. et. al., “Diccionario universal de términos parlamentarios”, Cámara de Diputados, XV Legislatura, consultado en línea electrónica en la siguiente dirección: http://www.diputados.gob.mx/cedia/biblio/virtual/dip/dicc_tparla/f.pdf

- I.- Si el solicitante no cumple con los requisitos establecidos en dichas leyes;*
- II.- Si se crea con la concesión un acaparamiento contrario al interés social;*
- III.- Si se decide emprender, a través de la Federación o de las entidades, una explotación directa de los recursos de que se trate;*
- IV.- Si los bienes de que se trate están programados para la creación de reservas nacionales;*
- V.- Cuando se afecte la seguridad nacional, o*
- VI.- Si existe algún motivo fundado de interés público⁷⁵.*

Sin embargo, en nuestro país, la práctica desmedida en el otorgamiento de concesiones mineras, ha ignorado los principios rectores establecidos en la propia *Constitución Política* federal, así como sus disposiciones reglamentarias, ya que sin óbice del caso concreto de las concesiones mineras otorgadas en Oaxaca, temática que expondremos con mayor detalle más adelante. De acuerdo a los datos arrojados por la Unidad de Fiscalización de la Cuenta Pública en el 2008, la Auditoría Superior de la Federación, observó que de una muestra de 108 expedientes de solicitud de concesiones que revisó, 24 de 48 concesiones otorgadas en ese año carecían de las actas constitutivas que acreditarán la nacionalidad mexicana de las sociedades a las que se le otorgaron las concesiones mineras, el citado informe concluyó en que el Director General de Minas, no revisó los mínimos requisitos que deben cumplir los solicitantes⁷⁶.

Así entonces, haciendo una breve conclusión de lo antes citado, podemos afirmar que las concesiones mineras otorgadas, violan los preceptos legales destinados a la protección los bienes nacionales, y en efecto, vulnera la soberanía nacional consagrada en la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en la inteligencia que la naturaleza jurídica de las concesiones, es la de un acto administrativo, acorde con las ideas del maestro Alfonso Nava Negrete vertidas con antelación, debemos entender que existen actos administrativos unilaterales y

⁷⁵ ARTÍCULO 17, la Ley General de Bienes Nacionales, DOF (12 enero 2014)

⁷⁶ Eslava García, M. M. *et. al.*, *Op. cit.* pág. 44.

bilaterales; en el caso de las concesiones mineras, podemos deducir que es un acto bilateral, toda vez que es evidente que este acto crea y transmite derechos y obligaciones al concedente y concesionario. Es así, como a la luz de la *Ley Minera* (publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de junio de 1992), podemos observar algunas prerrogativas y limitantes para cada una de las partes de el mencionado acto jurídico administrativo.

Sobre lo anterior, sirve de ejemplo lo vertido en el artículo 10 de la mencionada ley de la materia, que en lo conducente dispone con una doble naturaleza jurídica, es decir, la de prerrogativa, y a su vez como condición u obligación el principio de que para ambas partes, el concesionario y el concedente, que la explotación y exploración de los recursos minerales, debe ser realizado sólo “...*por personas físicas de nacionalidad mexicana, ejidos y comunidades agrarias, pueblos y comunidades indígenas a que se refiere el artículo 2o. Constitucional, reconocidos como tales por las Constituciones y Leyes de las Entidades Federativas, y sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas...*”; así, esta disposición normativa abre la posibilidad de adquirir una concesión minera a todas aquellas personas físicas o morales a las que el Derecho reconozca personalidad jurídica, aunado a lo anterior, cabe contemplar lo dispuesto por el artículo que le precede, en lo que se refiere a que:

“Se consideran legalmente capacitadas para ser titulares de concesiones mineras las sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas:

I.- Cuyo objeto social se refiera a la exploración o explotación de los minerales o sustancias sujetos a la aplicación de la presente Ley;

II.- Que tengan su domicilio legal en la República Mexicana, y

III.- En las que la participación de inversionistas extranjeros, en su caso, se ajuste a las disposiciones de la ley de la materia”.

Ante el contenido de tal disposición, queda en evidencia los requisitos mínimos planteados para las empresas extranjeras, para que éstas puedan adquirir cierto dominio sobre tierras nacionales por medio de concesiones, vale la pena hacer

alusión solo como antecedente histórico a la *Ley Minera* de 1960⁷⁷, la cual daba prioridad a la “*mexicanización de la minería*”, esta idea consistía en resguardar que el capital de los mexicanos siempre fuera mayor al de la inversión extranjera, así también fijó la exploración y explotación de los recursos mineros a cargo de entidades públicas, organismos desconcentrados, como la comisión de fomento minero y empresas de participación estatal mayoritaria, que proliferaron. Y para esa actividad se utilizó en lugar de la concesión, la asignación minera⁷⁸. Dichas prácticas nacionalistas, contrastan abismalmente con las tendencias del expresidente de la República, C. Felipe Calderón Hinojosa, quien al presentar las diversas iniciativas de reforma a la *Ley de Inversión Extranjera* y a la *Ley General de Bienes Nacionales*, facilitó en gran medida, eliminando mayores requisitos para su asentamiento, a la inversión extranjera, afirmando que “se necesitaba capital de riesgo para la explotación minera”⁷⁹, decisiones que trajeron como consecuencia el ingreso del capital extranjero a esas actividades, es de esta forma como podemos explicar que actualmente, 290 empresas transnacionales de origen chino, estadounidense, europeas, pero en su mayoría de origen canadiense tienen concesiones mineras en nuestro país, ocupando el cuarto lugar en explotación minera a nivel mundial y los productos mineros, representan el 52% de sus exportaciones⁸⁰.

El concesionario beneficiado de la asignación de una concesión, tendrá una pluralidad de derechos, que mencionaremos en las siguientes líneas:

Los primeros derechos adquiridos para la parte concesionaria, por la naturaleza del acto, se encuentran estipulados en el artículo 19 de la *Ley Minera*, quien en sus respectivas ocho fracciones, desarrolla parcialmente las prerrogativas principales de las empresas mineras, por ejemplo, basta citar lo dispuesto en la fracción primera, que en los siguientes términos dispone que: “*Las concesiones mineras*

⁷⁷ *Diario Oficial de la Federación*, 6 de febrero de 1961.

⁷⁸ Nava Negrete, A. *Op. cit.* pág. 389.

⁷⁹ Eslava García, M. M. *et. al.*, *Op. cit.* pág. 46.

⁸⁰ Informe Anual 2012, Industria Minera, Sinónimo de Crecimiento, Cámara Minera de México, México, 2011, consultado en línea electrónica, en la siguiente dirección: <http://www.camimex.org.mx/files/7213/7538/7334/03Resena2013.pdf>

confieren derecho a: I. Realizar obras y trabajos de exploración y de explotación dentro de los lotes mineros que amparen...”, lo anterior, aunado con lo dispuesto por la fracción segunda que a la letra dice que: las concesiones otorgan derecho para: “ Disponer de los productos minerales que se obtengan en dichos lotes con motivo de las obras y trabajos que se desarrollen durante su vigencia”; forman el espíritu de la actividad minera, sin embargo existen algunas disposiciones cuyo contenido es interpretado erróneamente, obedeciendo mayormente a intereses económicos que hacen de la minería, una actividad repleta de vicios, ejemplo de esto, es lo establecido en la fracción II del citado artículo 19 de la ley en comento, el cual otorga el derecho de: “III.- Disponer de los terreros que se encuentren dentro de la superficie que amparen, a menos que provengan de otra concesión minera vigente...”; por su parte, la fracción siguiente expone que: “IV. Obtener la expropiación, ocupación temporal o constitución de servidumbre de los terrenos indispensables para llevar a cabo las obras y trabajos de exploración, explotación y beneficio, así como para el depósito de terreros, jales, escorias y graseros, al igual que constituir servidumbres subterráneas de paso a través de lotes mineros...”.

En relación con lo antes expuesto, es necesario dar el debido crédito a los razonamientos expuestos por el maestro Francisco López Barcenas⁸¹, cuyo análisis sirvió de base para redactar las siguientes consideraciones, ya que el citado investigador infiere que la expresión “*disponer de los terrenos*”, no quiere decir que los concesionarios puedan detentarlos sin ninguna calidad establecida por la ley, sino por el contrario, dicha prerrogativa, se tendría que referir a que se les otorgará a las concesiones el permiso para celebrar formalmente actos jurídicos con los propietarios de las tierras concesionadas, actos que pueden ir desde contratos de arrendamiento, uso, comodatos, permutas o donaciones. Comenta el mismo jurista que de no ser interpretada así dicha disposición, sería anticonstitucional, pues contraviene lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 14 de nuestra *Constitución Política* federal, concretamente en lo que se refiere a que: “...*nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o*

⁸¹ Eslava García, M. M. *et. al.*, *Op. cit.* pág. 49.

derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos”, sin embargo, en total contradicción (no sólo de carácter formal sino también material) al espíritu del precepto antes citado, la fracción tercera del artículo 19 de la *Ley Minera*, permite que si por alguna razón los propietarios de la tierra concesionada, no llega a un acuerdo equitativo que les permita emprender otra actividad económica que compense los frutos que da la tierra concesionada, la Secretaría de Economía podrá solicitar la expropiación de dicho territorio para entregárselo al concesionario, lo anterior obedece a que la actividad minera tiene el carácter de utilidad pública, lo que da lugar, en este caso, a plantearnos la siguiente interrogante: ¿Qué tan útil a la sociedad es expropiar territorio (silvestre en muchos casos) para entregarlo, así como sus ganancias a las empresas extranjeras? Así las cosas, tal y como se ha mencionado, al ser la minería una actividad preferente de utilidad pública para el Estado, su explotación es de mayor importancia respecto de cualquier otra actividad que se esté desarrollando en la región concesionada.

La *Ley Minera*, dentro su noble catálogo de prerrogativas otorgadas a los concesionarios, también otorga el derecho de: *“Aprovechar las aguas provenientes del laboreo de las minas para la exploración o explotación y beneficio de los minerales o sustancias que se obtengan y el uso doméstico del personal empleado en las mismas;”* así como también para *“Obtener preferentemente concesión sobre las aguas de las minas para cualquier uso diferente a los señalados en la fracción anterior, en los términos de la ley de la materia”;* preceptos que permiten apropiarse de las aguas de las comunidades, restringiéndoles sus actividades económicas, contaminando ríos y manantiales, entre otras acciones que ostensiblemente les perjudican, no obstante también exime a las empresas concesionarias de pagar derechos por el agua utilizada por ellas, ya que el artículo 224 de la *Ley de Derechos*, dispone lo siguiente:

Artículo 224.- No se pagará el derecho a que se refiere este Capítulo, en los siguientes casos:

...

III.- Por las aguas que broten o aparezcan en el laboreo de las minas o que provengan del desagüe de éstas, salvo las que se utilicen en la explotación, beneficio o aprovechamiento de las mismas, para uso industrial o de servicios.

...”

Lo anteriormente transcrito, contraviene al principio de proporcionalidad y equidad al que se refiere el artículo 31, fracción IV de nuestra Carta Magna.

Sumado al extenso catálogo de derechos que las empresas concesionarias adquieren, podemos resaltar, por su importancia, el caso al que se refiere la fracción XIII del artículo 19 de la *Ley Minera*, en donde se establece que las empresas que cuenten con concesión para explotación o exploración minera, podrán *“Obtener el permiso de la Secretaría de Energía para la recuperación y aprovechamiento de gas asociado a los yacimientos de carbón mineral”*, situación que ha ido transformándose históricamente, ya que anterior al año 2006, esta actividad solo estaba reservada como una actividad exclusiva del Estado, sin embargo, tras los acontecimientos ocurridos en la mina de Pasta de Conchos, Coahuila, la *Ley Minera* fue materia de reformas que permitieron a los concesionarios aprovecharse del gas asociado a los yacimientos de carbón mineral, es evidente que el imperio de las actividades de las empresas concesionarias es cada vez mas poderoso en el rango de actividades que desarrollan, y en consecuencia en su impacto económico y ambiental también es de significativa importancia, más aún si consideramos la reforma del 18 de diciembre del 2013 al artículo 27⁸² de donde se desprende que: *“Con el propósito de obtener ingresos para el Estado que contribuyan al desarrollo de largo plazo de la Nación, ésta llevará a cabo las actividades de exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos mediante asignaciones a empresas productivas del Estado o a través de contratos con éstas o con particulares”*; se deduce que las concesiones podrán también extender su rango de acción buscando no solo minerales, sino también gases, situación que desde la óptica de la presente investigación, sitúa en una zona de riesgo a los bosques y selvas del país.

⁸² Información recopilada en Internet, en la siguiente dirección: <http://cdn.reformaenergetica.gob.mx/decreto-reforma-energetica.pdf> (agosto de 2014)

Hasta aquí, hemos referido algunas restricciones y prerrogativas que la Constitución Política federal otorga a los concesionarias mineras, también analizamos algunos de los derechos más trascendentes, que por determinación de las leyes reglamentarias adquieren las empresas concesionarias; explicado lo anterior pasamos a continuación, al análisis de las obligaciones más relevantes que tales normatividades imponen a estas sociedades.

Sobre el tópico en particular, tenemos que el maestro Francisco López Barcenas clasifica las obligaciones que tienen que cumplir las empresas mineras, las cuales ubica en los siguientes tres rubros⁸³: las relacionadas con los bienes que ampara la concesión, las de tipo administrativo y, finalmente las relacionadas con el beneficio que se obtiene de los bienes extraídos en las minas.

Respecto de las primeras obligaciones, tenemos que del contenido del artículo 27 fracción I de la *Ley Minera*, se puede desprender que las empresas mineras deben ejecutar y comprobar las obras tendientes a la exploración, explotación y aprovechamiento de los minerales, acorde a lo anterior, dice la fracción II del mismo artículo de la ley de la materia que se deben pagar los derechos que ampare la concesión, una tercera obligación que se puede agrupar en este rubro, consiste en que las empresas mineras, deben sujetarse a las disposiciones generales y a las normas oficiales mexicanas, aplicables a la industria minerometalúrgica en materia de seguridad en las minas, equilibrio ecológico y protección al ambiente .

Sobre las obligaciones administrativas, en ellas se encuentran todas aquellas que se refieren a los trámites que se deben cumplir con la Secretaría de Economía, es decir, hacer valer el *Reglamento de la Ley de Minas*, tales como inspecciones, visitas, informes geológicos y mineros, etc.

2.6 Límites internacionales

Como es bien sabido, nuestro sistema jurídico adopta dentro de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, la observancia de los tratados

⁸³ Eslava García, M. M. *et. al.*, *Op. cit.* pág. 49.

internacionales, y no sólo eso, sino también es visible que en su artículo 133 establece que en conjunto con nuestra Carta Magna, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella, “*serán la ley suprema de toda la unión...*”⁸⁴; aunado a lo anterior, la reforma legal realizada en junio del 2011, generó un cambio significativo respecto a la visión que se tenía de los derechos humanos, en virtud que tal como se desprende del artículo 1º del ordenamiento constitucional en cita, “*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*”; en ese orden de ideas, dicho precepto normativo en su fracción segunda establece a la letra que: “*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*”; atento a lo anterior, es evidente la optimista postura garantista de los derechos humanos que nuestro país había adoptado respecto de los tratados internacionales, sin embargo, esta posición pronto causó conflictos en el orden práctico, por dos principales razones, que son:

Primero, la obligatoriedad del control de convencionalidad, respecto de la observancia de los tratados internacionales, y que actualmente existen 171 de esos instrumentos jurídicos, en los que el Estado mexicano es Parte, y en donde en claro su reconocimiento y respecto irrestricto a los derechos humanos”⁸⁵. Esto trajo como consecuencia, la situación de que frecuentemente existía la posibilidad de erigir controversia entre las leyes generales con los tratados internacionales, originando un conflicto de posición jerárquica de los tratados internacionales en materia de derechos humanos frente a la Constitución Política Federal y del valor de la jurisprudencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos⁸⁶,

⁸⁴ Artículo 133, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, última reforma efectuada el 18 de enero de 1994.

⁸⁵ Suprema Corte de Justicia de Nación, *Reformas Constitucionales en materia de Amparo y Derechos Humanos*, publicadas en junio de 2011, (Relación de tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es Parte, y en los que se reconocen Derechos Humanos), información recopilada de Internet, en la siguiente dirección: <http://www2.scjn.gob.mx/red/constitucion/TL.html>.

⁸⁶ Expediente 293/2011, CONTRADICCIÓN DE TESIS, MINISTRO PONENTE: ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, ÓRGANO JURISDICCIONAL DE ORIGEN Y DATOS DEL EXPEDIENTE RESPECTIVO: TRIBUNAL DE ORIGEN: PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA

dicha discusión llegó aparentemente a su fin el pasado 3 de septiembre del año 2013, fecha en la que los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, agotaron el debate de tan complejo tema en la controversia constitucional con número 293/2011, concluyendo por mayoría de diez votos que de la interpretación literal, sistemática y originalista del contenido de las reformas constitucionales de 6 y 10 de junio de 2011, se desprende que las normas de derechos humanos, independientemente de su fuente, no se relacionan en términos jerárquicos, sin embargo, cuando la Constitución establezca una restricción expresa al ejercicio de los derechos humanos, se deberá estar a lo que indica la norma constitucional. Dicha discusión dio origen en el ámbito del derecho positivo mexicano a la tesis jurisprudencial 20/2014 emitida en la Décima Época en el pleno con número de registro: 2006224 publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación en el Libro 5, Abril de 2014, Tomo I, página: 202, en materia Constitucional⁸⁷, misma que en virtud de su trascendencia no solo para los fines del presente trabajo, sino para la historia constitucional de nuestro país transcribo a la letra a continuación:

DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL.

El primer párrafo del artículo 1o. constitucional reconoce un conjunto de derechos humanos cuyas fuentes son la Constitución y los tratados internacionales de los cuales el Estado Mexicano sea parte. De la interpretación literal, sistemática y originalista del contenido de las reformas constitucionales de seis y diez de junio de dos mil once, se desprende que las normas de derechos humanos, independientemente de su fuente, no se relacionan en términos jerárquicos, entendiendo que, derivado de la parte final del primer párrafo del citado

ADMINISTRATIVA Y DE TRABAJO DEL DÉCIMO PRIMER CIRCUITO (EXP. ORIGEN: A.D. 1060/2008). TRIBUNAL DE ORIGEN: SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO (EXP. ORIGEN: A.D. 344/2008 Y A.D. 623/2008).

⁸⁷ El Tribunal Pleno, el dieciocho de marzo en curso, aprobó, con el número 20/2014 (10a.), la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a dieciocho de marzo de dos mil catorce.

Esta tesis se publicó el viernes 25 de abril de 2014 a las 09:32 horas en el Semanario Judicial de la Federación y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 28 de abril de 2014, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

artículo 1o., cuando en la Constitución haya una restricción expresa al ejercicio de los derechos humanos, se deberá estar a lo que indica la norma constitucional, ya que el principio que le brinda supremacía comporta el encumbramiento de la Constitución como norma fundamental del orden jurídico mexicano, lo que a su vez implica que el resto de las normas jurídicas deben ser acordes con la misma, tanto en un sentido formal como material, circunstancia que no ha cambiado; lo que sí ha evolucionado a raíz de las reformas constitucionales en comento es la configuración del conjunto de normas jurídicas respecto de las cuales puede predicarse dicha supremacía en el orden jurídico mexicano. Esta transformación se explica por la ampliación del catálogo de derechos humanos previsto dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual evidentemente puede calificarse como parte del conjunto normativo que goza de esta supremacía constitucional. En este sentido, los derechos humanos, en su conjunto, constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional, conforme al cual debe analizarse la validez de las normas y actos que forman parte del orden jurídico mexicano.

Contradicción de tesis 293/2011. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito y el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito. 3 de septiembre de 2013. Mayoría de diez votos de los Ministros: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien se reservó su derecho a formular un voto concurrente; Margarita Beatriz Luna Ramos, quien se manifestó a favor de las consideraciones relacionadas con la prevalencia de la Constitución y se apartó del resto; José Fernando Franco González Salas, quien indicó que formularía un voto concurrente; Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien manifestó que haría un voto aclaratorio y concurrente para explicar el consenso al que se llegó y el sentido de su voto a pesar de que en los límites tuvo un criterio distinto; Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien se reservó el derecho de formular el voto concurrente; Luis María Aguilar Morales, con reservas respecto de las consideraciones y, en su caso, realizaría un voto concurrente; Sergio A. Valls Hernández, reservándose el derecho de hacer un voto concurrente; Olga Sánchez Cordero de García Villegas, reservándose su derecho a voto concurrente en relación con los límites; Alberto Pérez Dayán, quien se manifestó a favor del reconocimiento de la prevalencia constitucional y Juan N. Silva Meza, quien se reservó su derecho de formular voto concurrente para aclarar su posición de entendimiento constitucional del texto propuesto y, a reserva de ver el engrose, aclararía u opinaría sobre las supresiones que se pretenden hacer, sin variar su posición en el sentido; votó en contra: José Ramón Cossío Díaz. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Arturo Bárcena Zubieta.

Tesis y/o criterios contendientes:

Tesis XI.1o.A.T.47 K y XI.1o.A.T.45 K, de rubros, respectivamente: "CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EN SEDE INTERNA. LOS TRIBUNALES MEXICANOS ESTÁN OBLIGADOS A EJERCERLO." y "TRATADOS INTERNACIONALES. CUANDO LOS CONFLICTOS SE SUSCITEN EN RELACIÓN CON DERECHOS HUMANOS, DEBEN UBICARSE A NIVEL DE LA CONSTITUCIÓN."; aprobadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito, y publicadas en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXI, mayo de 2010, páginas 1932 y 2079, y tesis I.7o.C.46 K y I.7o.C.51 K, de rubros, respectivamente: "DERECHOS HUMANOS, LOS TRATADOS INTERNACIONALES SUSCRITOS POR MÉXICO SOBRE LOS. ES POSIBLE INVOCARLOS EN EL JUICIO DE AMPARO AL ANALIZAR LAS VIOLACIONES A LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES QUE IMPLIQUEN LA DE AQUÉLLOS." y "JURISPRUDENCIA INTERNACIONAL. SU UTILIDAD ORIENTADORA EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS."; aprobadas por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, y publicadas en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomos XXVIII, agosto de 2008, página 1083 y XXVIII, diciembre de 2008, página 1052.

En este sentido deducimos que, en lo que refiere a los derechos humanos, con independencia de su fuente, constituyen el parámetro de control de constitucionalidad, conforme al cual debe analizarse la validez de todas las normas y actos de autoridad que forman parte del ordenamiento jurídico mexicano.

En el mismo orden de ideas, interpretar de lo antes mencionado que con respecto al tema de la jurisprudencia internacional, también se determinó por mayoría de seis votos, que la jurisprudencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos es vinculante para todos los órganos jurisdiccionales, siempre que dicho precedente favorezca en mayor medida a las personas.⁸⁸

Así entonces, los criterios jurisprudenciales emitidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, son vinculantes con independencia de que el Estado mexicano haya sido parte en el litigio ante dicho tribunal, pues constituyen una extensión de los tratados internacionales que interpreta, toda vez que en dichos criterios se determina el contenido de los derechos humanos previstos en ellos.

⁸⁸Op Cit..Pag. 44

Es evidente que las decisiones vertidas en líneas anteriores, limitan en caso de conflicto la defensa de los derechos humanos regulados en disposiciones internacionales, ya que como se ha establecido, se deben priorizar las restricciones constitucionales que limiten los derechos humanos, lo anterior sin duda alguna, constituye un retroceso para la formación de un Estado democrático, sin embargo, podemos rescatar la postura preventiva del artículo 1 constitucional, ya que el mismo motiva a que todas las autoridades realicen todo acto administrativo con estricto respeto y apego a los derechos humanos, situación que es traducida en los términos del tercer párrafo del precepto en cita, el cual a la letra establece lo siguiente, a saber :

“Todas las autoridades⁸⁹, 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”.

En el caso que nos ocupa, y adelantándonos a vertir una breve conclusión, podríamos afirmar que el Estado mexicano, por medio de sus instituciones, debe actuar al margen de los derechos humanos, no sólo reconocidos por las leyes generales y constitucionales mexicanas, sino también, en los tratados internacionales, es decir, las concesiones mineras, otorgadas por la Secretaría de Economía deben operar con estricto apego al contenido de los diversos tratados internacionales protectores de los derechos humanos, del medio ambiente, de las minorías y pueblos indígenas, de la determinación de los pueblos y de la biodiversidad. No debe sorprendernos tal determinación si consideramos que la actividad minera es una actividad económica, cuyos efectos causan impacto en el medio ambiente mundial.

En el caso específico que pretende dilucidar la presente tesis, algunos de los tratados internacionales cuya observancia debe ser primordial para garantizar los derechos humanos, así como los correspondientes a la protección del medio

⁸⁹ Proponemos dentro del concepto de “todas las autoridades” sea entendido incluyendo al ejecutivo.

ambiente son los siguientes: *“pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales, convención para la prevención y la sanción del delito de genocidio, acuerdo de cooperación ambiental de América del Norte, convención para la protección de la flora, de la fauna, y de las bellezas escénicas naturales de los países americanos con marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático; Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes; Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático; Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes; Convenio Constitutivo del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe,* que para efecto del presente trabajo de investigación agotaremos su contenido en el desarrollo del caso particular, a efecto de robustecer nuestra investigación y aportar los elementos suficientes para comprobar que existe un contraste evidente entre la práctica minera y la violación de los derechos sociales de nuestro así como demostrar que también que dicha práctica vulnera derechos humanos internacionalmente reconocidos.

CAPÍTULO III

EL CASO CONCRETO DE LA SIERRA JUÁREZ DE OAXACA

3.1 Antecedentes

Tal como se ha afirmado en capítulos precedentes de la presente investigación, la minería es una actividad sumamente importante para la economía mexicana, pues, por citar algunos ejemplos, encontramos que actualmente nuestro país ocupa el primer lugar en la producción de plata a nivel mundial; de igual manera, se ubica entre los diez principales productores respecto de dieciséis diferentes minerales; asimismo es uno de los principales destino en inversión en exploración minera en América Latina y ocupa el cuarto lugar a nivel mundial, de acuerdo con el reporte publicado por *Metals Economics Group* en marzo 2013⁹⁰.

Esa preeminencia minera que tiene México en estos tiempos, quizás comenzó a gestarse con las llamadas políticas de “transformación estructural” emprendidas durante la administración presidencial de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), en donde se modificaron de manera significativa las reglas de la relación de la industria minera con el Estado y con el proyecto de Nación que por aquel entonces se tenía. Entre las acciones más significativas emprendidas durante la gestión de gobierno salinista, se pueden citar las sustanciales reformas que se manifestaron respecto al artículo 27 constitucional, efectuadas durante 1992 (referidas fundamentalmente a la propiedad de la tierra y a la administración de los recursos del subsuelo); tales modificaciones incidieron en los contenidos de la *Ley de Inversión Extranjera* de 1993, y obviamente en la *Ley Minera*.

Con estas reformas, desde el punto de vista de la presente investigación, se dio un afanoso estímulo a la inversión extranjera directa como estrategia del fomento de la actividad minera: esto fue, se separó el tema de las concesiones de su vinculación con la tenencia de la tierra; además el capital extranjero puede tener el 100% de las acciones; también determinó un estímulo fiscal importante, pues se les otorga

⁹⁰Documento extraído de la web, visible en la siguiente página de internet http://go.sn1.com/rs/sn1financillc/images/MEG_WETbrochure2013.pdf

una tasa impositiva preferencial baja, definido por el material que se reporta a boca de mina; se les exenta el pago de impuestos por exploración e importación de maquinaria; las erogaciones realizadas por las empresas bajo el concepto de ayuda social sirven como parte de la declaración de sus impuestos; se les exenta de la vigilancia del reporte de la explotación⁹¹ aunado a esto, las modificaciones a la legislación minera de 2005, han posicionado el ámbito minero nacional, según la Secretaría de Economía, como el quinto país con el mejor ambiente para hacer negocios mineros, lo anterior también reconocido y corroborado por el reporte de la consultora *Behre Dolbear* publicado en abril 2013⁹².

Si bien es verdad que esta visión de explotación corporativa genera beneficios, tales como el expresado en el crecimiento del Producto Interno Bruto nacional y en el fomento en la creación de empleos, también es cierto que genera costos sociales y ambientales de gran impacto. Diversos estudiosos de la materia, como lo son Prebisch y su equipo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, por sus siglas), habían realizado en los años cincuentas un valioso diagnóstico relativo a los principales problemas presentados en América Latina, en el cual se detectaron las graves consecuencias ecológicas que conllevaría la implementación desmedida de esta actividad, ante la expansión magnificente que se estaba dando a este rubro industrial.

También debe considerarse la dimensión sociocultural, que se propiciaba, especialmente en lo que atañe al terreno de los derechos humanos y los relativos a los ámbitos territoriales comunitarios indígenas. A pesar de que en México, la tenencia de la tierra predominante es social (ya sea comunal y ejidal), el Estado ha abierto mayores facilidades para el otorgamiento de concesiones, en diversas ocasiones a través de un discurso contradictorio, que por una parte públicamente reconoce la importancia de la tenencia de tierra y la cultura de las comunidades

⁹¹ Fuente, M. E. y David Barkin, “La minería como factor de desarrollo en la Sierra Juárez de Oaxaca. Una valoración ética”, en *Revista Latinoamericana de Economía*, Vol. 44, Núm. 172, enero- marzo del 2013, pag. 123.

⁹² Información recopilada de la página oficial de la secretaría de economía , en la siguiente dirección: <http://www.economia.gob.mx/comunidad-negocios/mineria>.

indígenas; pero por otro lado autoriza las concesiones mineras sin consultas previas. Tal caso ha sido el caso de lo acontecido en la Sierra Juárez de Oaxaca.

Oaxaca tiene una compleja estructura geológica de su territorio, que desde el punto de vista minero esto lo hace más atractivo, ya que en su accidentada orografía, convergen dos grandes cadenas montañosas y en la formación de una tercera, promete guardar en sus entrañas litológicas que las conforman, depósitos de minerales de interés y rendimiento económico.

La entidad federativa a la que nos referimos, a pesar de tener un significativo historial minero que se remonta a la época prehispánica, precisamente cuando sus pobladores con técnicas propias obtenían el oro y la plata que utilizaban para sus vestimentas y adornos, tal importancia ha decaído, ya que actualmente el estado en cita, no ha sido explorado fuera de los distritos mineros y zonas mineralizadas conocidas, existiendo aún áreas con reservas prometedoras sin cuantificar, y en donde se encuentran importantes zonas con cobre, plata, oro, zinc, antimonio, así de minerales no metálicos, tales como: micas, zeolitas, mármol, travertino y granito.

Los minerales que conforman las minas más importantes en la identidad, son entre otros: plata, cobre, hierro, grafito cristalino, carbón, yeso y travertino⁹³. Bajo tal contexto mineral, no resulta aventurado aseverar que el estado de Oaxaca se puede perfilar como uno de los más importantes de la República Mexicana, pues su riqueza mineral ofrece una gran variedad de depósitos metálicos y no metálicos.

Esta riqueza es la que ha dado origen a una ardua contienda entre las empresas mineras, evidentemente apoyadas por las autoridades gubernamentales y los pobladores que habitan comunidades del territorio sureño, tal como resulta evidente citar el caso de los poblados de San José del Progreso y Magdalena Ocotlán, en donde desde que empezó a operar la minera Cuzcatlán en aquellas tierras ejidales, los vecinos aledaños se han visto amenazados por particulares fuertemente armados, así como por el mismo presidente municipal, “incluso ha habido muertes derivadas de aquellos conflictos que se han venido dando desde

⁹³ Servicio Geológico Mexicano, *Panorama minero del estado de Oaxaca*. Secretaría de Economía. México, agosto de 2011, pág. 6.

hace algún tiempo”⁹⁴, según narra la periodista Angélica Enciso L. del periódico *La Jornada*⁹⁵), quien refiere que en distintos municipios del estado en cuestión, ya están operando con una serie de irregularidades las empresas mineras (en su mayoría extranjeras), quienes han adquirido las concesiones correspondientes a los territorios indígenas, así se han documentado diversos daños a la ecología y severas violaciones a los derechos humanos, sin embargo, para fines prácticos, hemos enfocado el presente trabajo de investigación al caso concreto de la sierra norte de la entidad federativa en mención, toda vez que llama la atención no solo la riqueza histórica, cultural, económica y de biodiversidad de la zona, sino también vale reconocer la interesante lucha que han realizado los habitantes de los pueblos circunvecinos a la mina de “*La Natividad*”, concretamente ubicada en la cabecera municipal de Ixtlán de Juárez.

La Sierra Juárez es una cadena de montañas en el Estado de Oaxaca, ubicada entre las latitudes 17°, 20', 17" y longitudes 96°, 15', 97" 00; con una superficie de unos 8,972.39 km². Forma parte de la Sierra Norte de Oaxaca y cuenta con 68 municipios⁹⁶ en los que destaca el municipio de Natividad, toda vez que como se desprende del *Informe del Programa Minero del Estado de Oaxaca*, es ahí donde se ubica la mina de la región, sin embargo también los municipios de Guelatao de Juárez, Ixtlán de Juárez, Capulálpam de Méndez y Santiago Xiacuí, se ven inmiscuidos en la trascendencia territorial, cultural, sociológica, y especialmente por los efectos que la mina de “*La Natividad*” produce en ellos.

En aquella región, durante la etapa novohispana, se manifestó una significativa extracción de plata y oro, y tal actividad fue uno de los motores para la colonización del lugar. Tal fue el caso de los territorios del distrito de Ixtlán de Juárez, en la Sierra Juárez.

⁹⁴ Enciso L., Angélica. “*DESATA CONFLICTOS SOCIALES LA EXPLOTACIÓN MINERA, ACUSAN*”, en *La Jornada*, del viernes 27 de septiembre de 2013, pág. 38.

⁹⁵ *ídem*...

⁹⁶ Carpeta Regional Sierra Norte, Información Estadística y Geográfica Básica, consultada en Internet, en la siguiente dirección electrónica: www.ciedd.oaxaca.gog.mx

Posteriormente en la época de la Independencia nacional, la extracción de minerales siguió con altibajos, pero siempre dependiendo de la influencia extranjera, principalmente norteamericana y británica. Existen reportes de que la mina de “*La Natividad*”, ubicada en terrenos de la comunidad de Capulalpam de Méndez, fue explotada de manera formal desde finales del siglo XVII y hasta principios del siglo XIX; periodo en donde se extrajeron más de un millón de onzas de oro, y más de 23 millones de plata.

A fines del siglo XIX e inicios del XX, se intensificó el proceso de electrificación de diversas minas del país, entre ellas las de Ixtlán y “*La Natividad*” en la Sierra Juárez.⁹⁷

Fue tal el impacto de la actividad minera en los siglos XVII, XVIII, XIX y XX que generó consecuencias de carácter geopolítico, toda vez que la demanda de trabajo que aportó la actividad minera, iniciada desde el año 1775, fue instigativo de movilizaciones de trabajadores de los pueblos aledaños, de distintas partes de Oaxaca e incluso de otros Estados de la República Mexicana que se instalaron provisionalmente en las zonas aledañas de la mina, con el pasar de los años, la situación laboral de los mineros se formalizó y se hizo mas estable, situación por la cual, se empezaron a hacer construcciones con materiales como el tejamanil, adobe y ladrillo, que fueron dotadas de algunos servicios (como luz, agua y drenaje, principalmente); en este periodo de urbanización, la zona minera fue reconocida como una colonia perteneciente al municipio de Capulalpam de Méndez.

Ante el crecimiento poblacional, los conflictos sociales fueron en aumento, y con ello, se manifestó la posibilidad del municipio de Capulalpam para atenderlos. Esto propició que el asentamiento urbano, ya conocido como colonia, intentara la mejora de sus condiciones, por lo que solicitó manejar sus asuntos de manera independiente, así dejó de ser agencia de Capulalpam de Méndez, cuyos pobladores al no ver interés por parte de las autoridades, pasó a ser agencia del

⁹⁷ *Idem.*..págs. 188-189.

municipio de Xiacuí. Después de este cambio, las viviendas de Natividad fueron mejorando al empezar a construirlas con piedras y adobe.

Después de este periodo el desarrollo de la industria minera, era muy marcado. Existía estabilidad económica y laboral, y la urbanización creció a su máxima capacidad. Fue hasta el año 1939, en pleno esplendor minero de la región, cuando la agencia “*La Natividad*” se recategorizó como municipio libre y soberano, sin embargo, sus límites territoriales y su independencia agraria que le correspondían como municipio, nunca fueron tramitados oficialmente, situación que ha provocado hasta el día de hoy, conflictos territoriales con el municipio de Capulálpam de Méndez.

Fue hasta finales del siglo XX cuando se manifiestan importantes ajustes en los procesos de extracción en la mina de “*La Natividad*”, entre ellas las siguientes de acuerdo con el Comité Pro Defensa de Recursos Naturales de Capulálpam de Méndez:

Durante el año de 1993, bajo el argumento de una supuesta disminución de la veta principal, la Compañía Minera de “*La Natividad*” disuelve al sindicato de trabajadores y realiza un despido masivo. Posteriormente durante los años de 1993 y de 1994 con el apoyo de dos compañías extranjeras (Asarco y Santa Regina), la Compañía Minera de “*La Natividad*” realizó trabajos de exploración en la parte norte de los terrenos de Capulálpam de Méndez. La autorización de tal exploración no fue consultada ni informada a la comunidad.

En el periodo de 1995 al 2002 continuaron estos trabajos (exploración y explotación) a baja escala en el interior de la mina. En el año de 2002, el Gobierno mexicano cede la mayor parte de las concesiones mineras en la región, 54,653 hectáreas, a la empresa *Continuum Resources Ltd.* de capital canadiense. El objetivo de tal acción concesoria fue iniciar proyectos de prospección.

Paralelamente, durante el periodo de 2002 al 2004, la compañía minera insiste en su demanda de explotar dichos yacimientos; y no fue sino hasta el año de 2004 cuando aparece de manera más abierta el nombre de la empresa *Continuum*

Resources Ltd. como la principal inversionista para la explotación de los recursos mineros de oro y plata en “*La Natividad*”, y en Talea de Castro de plata y plomo, respectivamente.

A diferencia de la visión del Gobierno mexicano y de las empresas mineras, en la comunidad de Capulálpam de Méndez, Oaxaca, prevalecen otros referentes de valoración del papel de la industria minera en el desarrollo de la comunidad. Este hecho se manifestó, por ejemplo, cuando en el año 2002, la Compañía Minera de “*La Natividad*” establece contacto formal con la comunidad para solicitar la autorización para realizar estudios con el fin de verificar los resultados obtenidos en el año de 1993, y en su caso iniciar procesos de explotación de los yacimientos de oro y plata. Esta demanda de la compañía minera ante referida se realiza ante el Comisariado de Bienes Comunales de Capulálpam de Méndez. A través de consulta con la Asamblea se les niega dicha autorización.

La negativa está vinculada con una valoración de la comunidad sobre la importancia cultural y natural de su territorio como patrimonio. Por ello, ante la experiencia acumulada por tal demarcación, sobre el impacto de la industria minera que ahí se produjo, y de los fuertes riesgos e impactos en dicho patrimonio, prevalece una valoración significativamente diferente a la puramente económica ofrecida por el Gobierno mexicano y las empresas mineras.

De manera especial, el detonador de la postura de la comunidad de Capulálpam de Méndez está definido por los riesgos del deterioro de acceso al agua, tanto en la disminución de las fuentes de abastecimiento de agua en distintos manantiales, como en la contaminación generada por los jales.

Entre las acciones realizadas por la comunidad en comento, frente al proceso de las concesiones mineras destacan las siguientes:

a) La formalización de las respectivas denuncias ante las dependencias normativas involucradas, principalmente la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente y la Comisión Nacional del Agua;

b) La integración del Comité Pro Defensa de los Recursos Naturales, creado por la asamblea, con participación conjunta de las autoridades municipales y comunales con el objetivo de darle seguimiento a las denuncias realizadas;

c) La realización de diversos foros regionales, para celebrarse durante los años de 2005 y 2012, ante las autoridades municipales y comunales de los municipios de la cuenca donde colindan con el Río Grande, en el que se descargan los contaminantes jales; y

d) La formalización de la demanda legal en contra de la Compañía Minera “*La Natividad*” por los daños ecológicos ocasionados a la comunidad.

Las demandas de la comunidad ante el Gobierno, pueden resumirse en las expresadas el día 17 de agosto de 2011, justamente en la Cámara de Senadores, reclamos formulados hacia las diferentes dependencias del Gobierno mexicano. Cada una de las dependencias tiene diferente distribución de funciones, pero en su conjunto no han informado a los habitantes de la comunidad de varios asuntos vinculados con los proyectos mineros; entre éstos se pueden citar los siguientes:

- De la Secretaría de Economía, se reclama la situación que guardan las concesiones mineras otorgadas a las empresas “*Compañía Minera de “La Natividad” y Anexas*”, “*Sundance*”, “*Continuum Resources*” y “*Fausto Calvo Sumano*”.
- De la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, sobre: a) la situación que guarda la demanda por impacto ambiental interpuesta en los años 2006 y mayo del 2011; b) la forma en que se han incumplido las diecisiete medidas ordenadas a la empresa *Compañía Minera de “La Natividad” y Anexas, S. A. de C. V.*”, que de manera sucinta exponen los efectos de una posible autorización para que dicha empresa minera reinicie operaciones.
- El estado de la exigencia a la *Compañía Minera de “La Natividad” y Anexas, S. A.*, y a la empresa *Sundance* para resarcir el daño al patrimonio de la comunidad.

- De la Comisión Nacional del Agua, sobre su nivel de deslinde de las responsabilidades a la *Compañía Minera de “La Natividad” y Anexas, S.A.*, y a la empresa *Sundance* por el derrumbe de las presas de jales, con altos riesgos de contaminación para el Río Grande perteneciente a la cuenca del Papaloapan.
- De la Procuraduría General de la República, sobre el curso de las averiguaciones previas 34/ueidaple/da/6/2008 y 35/ueidaple/da/6/2008, derivadas de la denuncia hecha por la Comisión del Medio Ambiente y Recursos Naturales.⁹⁸

3.2 Consecuencias de la concesión de la Mina de Natividad

3.2.1 Ecológicas

Es evidente que uno de los ámbitos más afectados con la operación de empresas mineras en el mundo, es el del medio ambiente. La minería es el megaproyecto más devastador de la biodiversidad y de manera irreversible. “La minería (incluyendo la extracción petrolera) amenaza el 38% de las últimas extensiones de bosques primarios el mundo”⁹⁹. La minería deforesta millones de hectáreas y pulveriza montañas, grandes cantidades de toneladas de roca y la desaparición total de bosques, selvas y toda cubierta vegetal. Elimina para siempre hábitats de flora y fauna, incluso endémicas o en peligro de extinción. Asimismo, pone en riesgo especies de pájaros, mariposas, colibríes, monos, abejas, y otras especies que reproducen la polinización y la biodiversidad. Desaparece corredores biológicos. Se pierde biodiversidad con la erosión de los suelos, los deslaves; la deforestación por nuevos asentamientos por desplazamientos forzosos; los

⁹⁸ Información extraída del expediente administrativo pfpa/oax/47/0325-06, del cual se derivó el documento de Inspección Industrial Administrativa N° 260

⁹⁹ Artículo de Castro Soto Gustavo, Activista miembro del Observatorio de Conflictos Mineros en América Latina, “*La minería y consecuencias en México*”. Publicado en México con fecha 14 Enero 2013, artículo extraído de la página oficial de internet <http://www.conflictosmineros.net/?view=featured>

derrames y otros accidentes; los paisajes arruinados, los recursos hídricos saqueados, los vertederos de desechos tóxicos y los ecosistemas contaminados¹⁰⁰.

La relación entre minería y cambio climático es directa. Así entonces, no debe quedarnos duda alguna que la industria minera y metalúrgica es en gran parte responsable del cambio climático. Desde la explotación, exploración, beneficio, industrialización, comercialización y hasta el consumo, emite el 20% de los Gases Efecto Invernadero (GEI) de todo el mundo, y consume entre el 10-20% de combustibles fósiles¹⁰¹. Además, el modelo extractivo minero tala y deforesta miles y miles de hectáreas de bosques y selvas cada año; elimina así los sumideros de carbono, y favorece la concentración de CO2 en la atmósfera y, no olvidemos que agudiza el calentamiento global por el transporte de minerales a base de hidrocarburos a miles de kilómetros¹⁰².

En la Sierra Juárez, después de una lucha constante de los habitantes de la región, se ha logrado obtener informes de la misma Procuraduría Federal de Protección al Medio Ambiente (PROFEPA), en donde se ha determinado la desaparición de 13 mantos acuíferos que abastecían al menos a cuatro pueblos del distrito de Ixtlan de Juárez¹⁰³, lo anterior es apoyado por el informe emitido por la propia Comisión Nacional del Agua, concretamente rendido el 13 de septiembre del 2007 en los siguientes términos:

"La circulación del agua que alimentaba a los manantiales debió ser interceptada por las diferentes obras mineras, principalmente aquellas que se encuentran más cercanas a la superficie, y en donde las estructuras geológicas que sirven de circulación a las aguas subterráneas, fueron atravesadas, de tal forma que con ello se modificó la circulación de agua, ocasionando su disminución en el caudal hasta incluso su desaparición, sin embargo lo anterior está descrito de manera conceptual, ya que no se cuenta con información estadística del historial de la disminución".¹⁰⁴

¹⁰⁰ Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina (OCMAL), información consultada en Internet, en la siguiente dirección: <http://www.conflictosmineros.net/quienessomos/miembros-de-ocmal>

¹⁰¹ Op cit... nota 86.

¹⁰² *Idem.*

¹⁰³ Informe del C. Salvador Aquino Centeno, representante del Comisariado de Bienes Comunales de Capulalpam, Oaxaca, México correspondiente al año 2011.

¹⁰⁴ Información extraída del expediente administrativo pfp/a/oax/47/0325-06. Publicación 180.

De lo anteriormente transcrito, se desprende que si bien es verdad que la Comisión Nacional del Agua acepta la “disminución” de los mantos acuíferos a causa de la actividad minera, también resulta verdadero que esta institución nombra dicha desaparición como descrita de forma conceptual. Situación que según nos narra el C. Edmundo Pérez Martínez, síndico municipal de la administración de Capulalpam de Méndez, Oaxaca (lugar que según dicha autoridad ha sido el mas afectado) ha encendido el ánimo de todas autoridades y ciudadanos de dicha entidad, ya que “es evidente que las autoridades federales se niegan a hacer investigaciones más a fondo para dilucidar los daños ambientales”¹⁰⁵.

Tal como lo ha informado la misma Comisión Nacional del Agua, así como diversas Normas Oficiales Mexicanas, “la contaminación del agua es el inicio de una cadena destructiva de un ecosistema, pues con ella se alimenta la flora y la fauna de cualquier región”¹⁰⁶, y es justamente lo que sucede en la Sierra Juárez, con la desaparición de los mantos acuíferos, la vegetación los cultivos de la zona agrícola llamada “Tierra Caliente”, han disminuido en un 70%, según nos narra el C. Isaac Hernández Pérez, propietario y trabajador agrícola en esa zona, así como extrabajador de la minera “*La Natividad*”, hoy “*Sunday*”¹⁰⁷. Asimismo, esta última persona argumenta también, que hoy en día, es más difícil alimentar al ganado con “agua buena”, por lo que existe el riesgo latente de que el agua de los riachuelos esté severamente contaminada, ya que estudios realizados por la Universidad de la Sierra Juárez, ha detectado una alta cantidad de arsénico (399.64 mg)¹⁰⁸ en el río de “*La Natividad*”.

3.2.2 Económicas

¹⁰⁵ Edmundo Pérez Martínez, síndico municipal de la comunidad de Capulalpam de Méndez Oaxaca, entrevista personal. Septiembre del 2013.

¹⁰⁶ Estadísticas del agua en México, Informe 2011, SEMARNAT-Comisión Nacional del Agua, información recopilada de Internet, en la siguiente dirección: <http://www.conagua.gob.mx/CONAGUA07/Publicaciones/Publicaciones/SGP-1-11-EAM2011.PDF>

¹⁰⁷ Entrevista personal, septiembre del 2013.

¹⁰⁸ Cantidad superior a lo permitido por la Norma Oficial Mexicana NMX-AA-036-SCFI-2001, correspondiente al “Análisis de agua- Determinación de acidez y alcalinidad en aguas naturales, residuales y residuales tratadas-Método de prueba”.

Es más que evidente que ningún valor pecuniario equivale al valor de la vida, hoy en día los costos del deterioro ambiental son incalculables económicamente, toda sociedad civilizada del siglo XXI prioriza el desarrollo sustentable, entendido como *“El mejoramiento integral del bienestar social de la población y de las actividades económicas en el territorio comprendido fuera de los núcleos considerados urbanos, de acuerdo con las disposiciones aplicables, asegurando la conservación permanente de los recursos naturales, la biodiversidad y los servicios ambientales de dicho territorio”*; en términos de la *Ley de Desarrollo Rural Sustentable*, prueba de ello son los diversos tratados, protocolos y convenciones celebrados entre la comunidad internacional. No obstante lo anterior, y pese al intento del Estado mexicano para cumplir con la comunidad internacional, así como para garantizar nuestros derecho al medio ambiente constitucionalmente consagrados, las ganancias económicas que representan la extracción de minerales han sido prioridad para la Secretaría de Economía, causando así graves daños al medio ambiente y a la economía de los pueblos donde existen tierras concesionadas, ya que con dichas prácticas se afecta directamente al municipio, y consecuentemente las actividades económicas de los pobladores; dicha situación ha sido evidente en la realidad que viven diversas comunidades, en particular las de la Sierra Juárez, en el estado de Oaxaca lugar que para efectos prácticos de la presente investigación analizaremos detenidamente a continuación.

Para entender la situación económica que afronta la comunidad de Sierra Juárez, se principiará haciendo mención de lo siguiente: primeramente debemos tomar en cuenta que todos los pueblos aledaños a dicho lugar han conservado casi intacta la estructura arquitectónica de sus comunidades; asimismo, debido al gran arraigo espiritual que los habitantes tienen con la naturaleza, se han preocupado por conservar y aportar técnicas y acciones para el desarrollo de la flora y la fauna de aquella zona, determinando que exista un respeto irrestricto hacia la “madre naturaleza”, fuente de sus tradiciones y costumbres, logrando con ello, la revalorización y cotización de aquel lugar, quien se ha erigido como un destino turístico nacional e internacional. Prueba de lo anterior es el reconocimiento que hizo la Secretaría de Turismo, quien el 22 de febrero del año 2008, declaró como

“Pueblo Mágico” al poblado de Capulálpam de Méndez¹⁰⁹, condecoración que según la Secretaría en cita se le otorga a “una localidad que tiene atributos simbólicos, leyendas, historia, hechos trascendentes, cotidianidad, en fin una aportación histórica a nuestro país que emana en cada una de sus manifestaciones socio-culturales, y que significan hoy día, una gran oportunidad para el aprovechamiento turístico”.¹¹⁰

Aunado a lo anterior, es menester retomar las palabras del entonces secretario de Turismo, C. Rodolfo Elizondo Torres, en la ceremonia de declaración de Capulálpam de Méndez, Oaxaca, como Pueblo Mágico quien afirmó que:

*“Comunidades como las de Capulálpam, son un gran atractivo del turismo nacional e internacional, pues el turista ya no sólo se conforma con disfrutar nuestras playas, sino que busca experiencias que lo contacten con los habitantes, con sus costumbres, con sus tradiciones, vivir sus ferias, sus aromas y disfrutar sus sabores como los que estoy seguro abundan en esta bella comunidad”.*¹¹¹

De lo anterior, podemos entender que una de las actividades económicas más potenciales verificadas en la Sierra Juárez, es la de turismo, y aun cuando no se tienen las cifras exactas de cuánto aporta al municipio al que pertenece, el síndico municipal de la localidad de Capulálpam de Méndez, C. Edmundo Pérez Martínez asegura que la actividad turística genera grandes ganancias económicas para los hogares de los nuevos empresarios regionales, así como también como para las finanzas del municipio.

Es de destacar que las actividades turísticas, que la mayoría de las comunidades indígenas pertenecientes a la Sierra Juárez han desarrollado a lo largo de los últimos diez años, y en donde se han beneficiado los pueblos de Santa Catarina Ixtepeji, Capulálpam de Méndez, Xiacuí e Ixtlán de Juárez, prácticamente han generado fuentes de empleo, además de que han propiciado el aprovechamiento de los recursos naturales, humanos y geográficos de la región, toda vez que los

¹⁰⁹ Información recopilada la pagina oficial dela Secretaría De Turismo , en la siguiente dirección: http://www.sectur.gob.mx/wb/sectur/sect_2202_Palabras_del_Secretario_de_Turismo_Rodol

¹¹⁰ Ídem

¹¹¹ Ídem.

comisariados de bienes ejidales en conjunto con dependencias como la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Recursos, Pesca y Alimentación (SAGARPA) y el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF por sus siglas en inglés) han apoyado la creación de cooperativas y empresas comunitarias que realizan actividades económicas de desarrollo, bajo los términos prescritos en la *Ley de Desarrollo Rural Sustentable*¹¹² que van desde aserraderos, mercados municipales, purificadoras de agua, resinas, mueblerías, restaurantes comunitarios, etcétera¹¹³, que dan empleo y fortalecen la economía de los pueblos indígenas sin dañar de manera alguna su ecosistema.

Es así como el deterioro ambiental generado por las concesiones mineras otorgadas por la Secretaría de Economía en la Sierra Juárez, no sólo ha causado severas consecuencias ecológicas, sino también aquellas de naturaleza económica, ya que tal como se acredita en los estudios realizados por distintas instituciones académicas, como las efectuadas por Universidad de Michoacán¹¹⁴ y Universidad de la Sierra Juárez¹¹⁵, y de la propia Comisión Nacional del Agua, el deterioro del suelo y agua es inminente a la llegada de los trabajos de extracción de minerales, situación que no solo pone en peligro, sino acabaría con la biodiversidad de flora y fauna existente en el citado territorio.

Las empresas mineras extranjeras, pretenden ingresar a las comunidades con la promesa de generación de empleos mejor remunerados y de elevar la economía de la región, sin embargo la realidad que impera es otra, ya que las actividades mineras, generan condiciones sumamente peligrosas para los trabajadores

¹¹² Desarrollo Rural Sustentable. El mejoramiento integral del bienestar social de la población y de las actividades económicas en el territorio comprendido fuera de los núcleos considerados urbanos de acuerdo con las disposiciones aplicables, asegurando la conservación permanente de los recursos naturales, la biodiversidad y los servicios ambientales de dicho territorio. (Ley De Desarrollo Sustentable, Última reforma publicada DOF 12-01-2012, artículo 3 fracción XIV)

¹¹³ Ramales Osorio, M. C. (febrero 2010). Ixtlán de Juárez, Oaxaca, en la búsqueda del desarrollo integral sostenible y sustentable, desarrollo local sostenible, Vol. 3, N° 7, ISSN: 1988-5245. Consultado vía electrónica en la siguiente dirección: <http://www.eumed.net/rev/delos/07/ropm.htm>

¹¹⁴ Información extraída del expediente administrativo pfpa/oax/47/0325-06, del cual se derivó el documento de Inspección Industrial Administrativa N° MEXICO, Oaxaca.

¹¹⁵ Leyva Pablo, T. (noviembre del 2012). *La calidad de los suelos del municipio minero de Natividad, Oaxaca*. Universidad De La Sierra Juárez, pag. 67.

mineros, ya que la realización de las mismas terminarían con la salud y la vida de los pobladores de aquella región.

Por otra parte, dichas actividades mineras terminarían con la actual fuente de empleos que provee a aquellas comunidades, pues es más que comprobado que se acabaría con sus riquezas naturales, que como ya se dijo con antelación, hacen que la Sierra Juárez, se erija como un centro de atracción turística; aparte, lo anterior provocaría que escasearían todos los recursos naturales que mantienen vivas a las empresas comunitarias, y no solo eso, es evidente que de las actividades actuales, desempeñadas en los pueblos circunvecinos de la Sierra Juárez, se enriquecen y tratan de brindar la seguridad social adecuada a aquellas regiones, con la instalación de las empresas mineras y sus trabajos de exploración y explotación; aparte las arcas del fisco municipal disminuirían fuertemente, toda vez que las contribuciones que brindan las concesiones mineras, pese a que son mínimas, son de carácter federal, así lo prescribe el artículo 263 de la *Ley Federal de Derechos*, en donde se observan las ridículas contribuciones que semestralmente tendrán que brindar las empresas concesionarias al fisco federal.

3.2.4 Sociales

Respecto a diversas pláticas sostenidas ente el sustentante de esta investigación con miembros de la comunidad de Capulálpam de Méndez, Natividad e Ixtlán de Juárez, entre los que se encuentran el señor, Jesús Matínez Acevedo, Isaac Hernández Pérez e Ismael Hernández Pérez, todos extrabajadores de la minería “*La Natividad*”, actualmente denominada *Continuum Resources*, personas cuyas edades oscilan entre los 70 años, y entre quienes se han hecho visibles las huellas del trabajo minero en diversas partes de sus cuerpos; quienes me explicaron que todos sus compañeros trabajadores han muerto a corta edad, debido principalmente a las arduas condiciones de trabajo que desempeñan en las empresas mineras; aseguran que si en esos centros de trabajo se reanudaran los trabajos, sería un gran problema de salubridad en la zona, ya que el hospital comunitario, no se daría abasto en la atención de enfermedades que se originan por los componentes químicos ahí generados; asimismo aseguran que se

terminaría el futuro de la juventud, ya que como atestigua el señor Jesús Martínez Martínez, que a tres años de comenzar con los trabajos en la minería, sus piernas dejaron de funcionar por debido a la descalcificación ósea y a las excesivas cantidades a las que se encontraba expuesto.

Por otra parte, desde el establecimiento de la compañía minería “*La Natividad*”, todos los pueblos en particular, han sostenido severos conflictos por el agua y por el territorio; así las empresas mineras, generan discordia entre ellos, para aprovechar su entrada en la explotación y exploración.

3.3 Violaciones constitucionales de las concesiones mineras en los pueblos indígenas

Como se ha planteado con antelación, los bienes nacionales han quedado expuestos bajo un régimen de exploración y explotación distinta a la propiedad privada, dicha protección se ha visto asociada con la protección de la soberanía de un pueblo, principio que nuestra *Constitución Política* mexicana ha retomado en diversos artículos, aunque primeramente conviene manifestar que, las concesiones administrativas, son actos perfectamente legales que el Estado mexicano utiliza para brindar ciertos servicios o aprovechar determinados bienes, sin embargo, también es verdad que ningún acto de autoridad ni mandato administrativo puede de ninguna manera, realizar acciones que contravengan los principios rectores de nuestra Carta Magna.

Tal y como se ha mencionado con anterioridad, las concesiones mineras, vulneran distintos derechos de los grupos indígenas y pequeñas comunidades del ámbito rural en nuestro país, que no solo agreden a la **soberanía nacional**, sino también constituyen normas y actos, que en nuestra doctrina jurídico-constitucional, podemos reconocerlos como inconstitucionales; en las siguientes líneas realizaremos una análisis de los derechos constitucionales que el otorgamiento de concesiones mineras vulneran.

3.3.1 Violación al “derecho a ser pueblo indígena”

A lo largo de nuestra historia nacional, ha existido una diversidad de grupos vulnerables que han luchado fervientemente por que les reconozcan sus derechos, es el caso concreto de las poblaciones indígenas. Desde la llegada de los españoles a nuestras tierras, tales poblaciones han sido frecuentemente despojados de sus propiedades y su dignidad, sin duda alguna han existido diversos intentos históricos por reivindicar ese camino, sucesos como la creación del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en el año de 1994, quien aglutinó a un grupo de indígenas en un intento desesperado para que se les reconocieran sus derechos olvidados, además de que estaban en contra de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio para América del Norte (TLCAN), razones por las cuales optaron por levantarse en armas contra el Gobierno mexicano¹¹⁶, fueron acontecimientos que dieron paso al reconocimiento jurídico de estos grupos dentro de nuestra legislación, prueba fehaciente de ello, fueron las modificaciones a los artículos 2 y 4 constitucionales, acaecidos durante el régimen presidencial del C. Vicente Fox Quesada, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 14 de agosto de 2001¹¹⁷. De acuerdo con dichas modificaciones, el artículo 2 constitucional los pueblos indígenas son: “*son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas*”¹¹⁸; mencionado lo anterior, el maestro Francisco López Bárcenas comenta que estos grupos sociales tienen derechos colectivos, específicos de pueblos porque son anteriores al Estado del que forman parte, y por lo mismo, la base de sus derechos es esa preexistencia¹¹⁹. Al respecto de tal reconocimiento que hace el Estado mexicano, la legislación

¹¹⁶ Manzanos, R. y F. Ortega, “Similitudes entre el movimiento actual y las sublevaciones indígenas históricas en el Estado”, en *Proceso*, México, 1994, 1994-01-08. (http://hemeroteca.proceso.com.mx/?page_id=278958&a51dc26366d99bb5fa29cea4747565fec=164281&r1=wh)

¹¹⁷ Secretaría de Gobernación, “Reformas constitucionales sobre Derechos y Cultura Indígenas”, publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el 14 de agosto de 2001, consultadas en línea electrónica en la siguiente dirección: http://www.cdpim.gob.mx/v4/02_normativa_reformas.html

¹¹⁸ *Ídem*.

¹¹⁹ Eslava García, M. M. *et. al. Op. cit.* pág. 73.

internacional lo retoma en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, específicamente en el artículo 1¹²⁰. Acorde a lo anterior, el mismo artículo 2 de nuestra Ley Fundamental, quien en su párrafo tercero establece que deben existir disposiciones especiales basadas en el respeto a la identidad indígena en los siguientes términos:

“La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quienes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas”.

Además nuestra Carta Magna prevé en su quinto párrafo que:

“...el reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico”.

Robustece lo anterior, lo dispuesto en el mismo artículo, en cuyo apartado A resulta claro el intento de garantizar el derecho de los pueblos a *“conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras en los términos establecidos en esta Constitución”.*

Al respecto de lo anteriormente transcrito, encontramos que dichos derechos están reconocidos en el ámbito internacional en lo dispuesto en el Convenio 169 Sobre Pueblos Indígenas y Tribales de Países Independientes¹²¹ de la Organización Internacional del Trabajo, toda vez que dicho instrumento jurídico en su artículo 13 establece que dentro de las obligaciones de gobiernos de los Estados Parte se encuentra el de:

“...respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios, o con ambos, según los casos, que ocupan o utilizan de alguna otra manera, y en particular los aspectos colectivos de esa relación”.

¹²⁰ Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, consultado en Internet, en la siguiente dirección: http://www.cdi.gob.mx/transparencia/convenio169_oit.pdf

¹²¹ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de enero de 1991.

En contraste con lo anterior, las concesiones otorgadas por el Estado mexicano, contravienen flagrantemente los principios rectores que rigen nuestra Carta Magna, toda vez que como hemos mencionado con antelación, de acuerdo con estudios realizados por diversas instituciones reconocidas, el proyecto minero de la empresa *Continuum Resources Ltd.*, de capital preponderantemente canadiense, no solo atenta con la biodiversidad de los pueblos aledaños de la Sierra Juárez, sino también vulnera la existencia misma de los pueblos, toda vez que tal como lo asegura la *Organización Colectivo Oaxaqueño en Defensa de los Territorios*, en los últimos años han desaparecido 13 mantos acuíferos que suministran a los pueblos de la sierra norte, como consecuencia de la explotación de los recursos minerales en aquella región¹²²; por otra parte, tomando en consideración que actualmente se han concesionado 54,653 hectáreas¹²³, y que la legislación mexicana establece la actividad minera como “*preferente sobre cualquier otro uso o aprovechamiento del terreno*”, lo anterior de acuerdo a los términos del artículo 6 de la *Ley Minera*, existe la inminente probabilidad que sean expropiadas colonias enteras, a fin de continuar con las explotaciones de recursos, además de poner en peligro la salubridad y la infraestructura de los pueblos restantes o incluso de las familias que se resistan a ser despojadas de sus tierras.

Según lo establecido en la *Declaración de Río de Janeiro sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*, celebrada entre los días 3 al 14 de junio de 1992 se estableció que: “*Las poblaciones indígenas y sus comunidades, así como otras comunidades locales, desempeñan un papel fundamental en la ordenación del medio ambiente y en el desarrollo debido a sus conocimientos y prácticas tradicionales. Los Estados deberían reconocer y apoyar debidamente su identidad, cultura e intereses y hacer posible su participación efectiva en el logro del desarrollo sostenible*”.

En ese contraste de principios rectores que rigen el futuro económico, ecológico y social de nuestro país, nos encontramos ante una óptica de un Estado corporativo

¹²² Declaratoria *Encuentro de Pueblos de Mesoamérica: Si a la Vida, No a la Minería. Firmada en Capulálpam de Méndez, Oaxaca*. México: 19 de enero de 2013, visita personal.

¹²³ Panorama minero del estado de Oaxaca. (agosto de 2011). Secretaría de Economía. México, pagina 57, (<http://www.sgm.gob.mx/pdfs/OAXACA.pdf>)

que se preocupa por generar riqueza a un grupo muy reducido de empresarios en su mayoría extranjeros, frente al derecho de pertenecer, vivir, y preservar la cultura de las comunidades indígenas, aún sobre los derechos debidamente reconocidos, tanto por la máxima legislación mexicana como por el Derecho internacional. Así pues, nos encontramos ante acciones por parte de la Secretaría de Economía y del Ejecutivo federal que contravienen la *Constitución Política federal*, y que atentan no solo contra la existencia física de los pueblos indígenas, sino también contra la cultura zapoteca inmersos en la Sierra Juárez, misma que fortalece los lazos de identidad entre los mexicanos, pues en efecto, es correcta la atinada afirmación que hace la *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*, en la parte que a la letra expresa lo siguiente. “*todos los pueblos contribuyen a la diversidad y riqueza de las civilizaciones y culturas, que constituyen el patrimonio común de la humanidad*”¹²⁴; asimismo, reconoce que: “*Los pueblos indígenas tienen derecho a practicar y revitalizar sus tradiciones y costumbres culturales. Ello incluye el derecho a mantener, proteger y desarrollar las manifestaciones pasadas, presentes y futuras de sus culturas, como lugares arqueológicos e históricos, objetos, diseños, ceremonias, tecnologías, artes visuales e interpretativas y literaturas*”.

De la anterior transcripción, podemos desprender en apoyo a la teoría del Titular de la Comisión para el Diálogo con los Pueblos Indígenas de México Jaime Martínez Veloz¹²⁵ que existe una diferencia entre tierra y territorio; así, el artículo 2 constitucional en su fracción VI del apartado A establece que una vez reconocida la personalidad de los pueblos indígenas, estos tienen derecho a:

”Acceder, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en esta Constitución y a las leyes de la materia, así como a los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad, al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades, salvo

¹²⁴ Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, Resolución aprobada por la Asamblea General el 13 de septiembre de 2007.

¹²⁵ Jaime Martínez Veloz, “*El derecho de los pueblos indígenas a tierra y territorio*” Suplemento Informativo de La Jornada publicación, Número 82, México 19 de julio de 2014. <http://www.juridicas.unam.mx/publica/critedit/critedit.pdf>

aquellos que corresponden a las áreas estratégicas, en términos de esta Constitución. Para estos efectos las comunidades podrán asociarse en términos de ley”.

3.3.2 Violación al derecho a la consulta

Este resulta ser un derecho fundamental reconocido a favor de los indígenas en el ámbito nacional como en el internacional, para algunos autores como Mayra Montserrat Galicia y Francisco López Bárcenas, éste derecho es una forma de ejercicio de los derechos políticos de los pueblos indígenas, que “permite de manera indirecta participar en la toma de decisiones sobre asuntos que les atañen, pero en los que no pueden tomar decisiones directamente, por que la ley no les reconoce esa capacidad”¹²⁶; al respecto, la Comisión Nacional de Derechos Humanos considera que: “México es una nación de composición pluricultural, sustentada originalmente en sus pueblos indígenas de origen prehispánico, lo que conlleva a que el desarrollo social y cultural del país se base invariablemente en la defensa y protección de estos pueblos. Respetar y proteger las costumbres y tradiciones indígenas implica salvaguardar la propia identidad cultural actual e histórica de la Nación”¹²⁷; dicho argumento es robustecido por lo establecido en la fracción II del artículo 2° de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

Es por ello, que con la finalidad de garantizar la existencia de la identidad de la cultura de este país, se ha establecido el derecho de los pueblos indígenas a ser consultados para la elaboración de la Planeación Nacional de Desarrollo de sus entidades, derecho que ha sido consagrado en la misma *Constitución Política* federal, en el apartado B, fracción IX, que a la letra dice que:

“...el Estado debe consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen.”

¹²⁶ Eslava García, M. M. *et. al. Op. cit.* pág. 81.

¹²⁷ Recomendación Núm. 56/2012, “Sobre la violación de los derechos humanos colectivos a la consulta, uso y disfrute de los territorios indígenas, identidad cultural, medio ambiente sano, agua potable y saneamiento y protección de la salud del pueblo Wixárika en Wirikuta”, México, 28 de septiembre de secretaría de economía, <http://www.semarnat.gob.mx/transparencia/recomendaciones/recomendacion-562012>

Aunado a lo anterior, respecto a dicha “Planeación”, la Ley de la materia se encarga de regular la elaboración del *Plan Nacional de Desarrollo*; además establece en su artículo 20 que: *“Las comunidades indígenas deberán ser consultadas y podrán participar en la definición de los programas federales que afecten directamente el desarrollo de sus pueblos y comunidades”*.

Asimismo el artículo 20 bis del ordenamiento jurídico en cita, establece que: *“En los asuntos relacionados con el ámbito indígena, el Ejecutivo Federal consultará, en forma previa, a las comunidades indígenas, para que éstas emitan la opinión correspondiente”*.

Así las cosas, en el mismo tenor, el Derecho internacional también reconoce el mencionado derecho de consulta en diversos instrumentos jurídicos, tales como son el *Convenio 169 sobre los Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes*, la *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos Indígenas* e incluso en las jurisprudencias emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Las mencionadas legislaciones, consagran desde diversas ópticas, el derecho a la consulta de los pueblos indígenas respecto de las decisiones de los Estados Miembros. Por ejemplo el artículo 6° del *Convenio 169 sobre los Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes* establece como un deber de los Estados *“consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente”*; asimismo dichas consultas *“deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas”*. En esta inteligencia, es más que evidente que el derecho a la consulta está consagrado por diversas legislaciones, sin embargo, ¿Cómo debe realizarse dicha consulta para que sea *“de buena fe y de una manera apropiada”*? Para responder a esta interrogante tendremos que retomar el contenido del artículo 6° anteriormente transcrito, y tener claro que debe ser *“mediante procedimientos apropiados y en particular a través de*

sus instituciones representativas”; respecto de dichos procedimientos el *Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones* correspondiente a la observación de los Estados de consultar en el año 2011¹²⁸ resolvió que: “...no hay un único modelo de procedimiento apropiado y que estos procedimientos deberían tener en cuenta las circunstancias nacionales y de los pueblos indígenas interesados, así como la naturaleza de las medidas que son objeto del proceso de consulta...”; además, en dicho Informe también se estableció que:

“El Comité tripartito también dejó claro que el artículo 6 debe entenderse dentro del amplio contexto de consultas y participación, especialmente en el marco del párrafo 1 del artículo 2 y del artículo 33, que requieren desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad , y asegurar que existen instituciones u otros mecanismos apropiados para administrar los programas que afecten a los pueblos interesados . El Comité tripartito tomó nota de que la consulta prevista por el Convenio va más allá de una consulta en un caso preciso, y tiende a que todo el sistema de aplicación de las disposiciones del Convenio se haga de manera sistemática y coordinada en cooperación con los pueblos indígenas...”¹²⁹.

Dicho órgano también resolvió que:

“...las consultas con los pueblos indígenas y tribales deben tener lugar concretamente en relación con las siguientes cuestiones: cuestiones legislativas o administrativas que pueden afectarles directamente (artículo 6, 1), a) la autorización o ejecución de todos los programas de exploración o explotación de recursos minerales o del subsuelo existentes en sus tierras (artículo 15, 2); siempre que se considere su capacidad de enajenar sus tierras o de transmitir de otra forma sus derechos sobre estas tierras fuera de su comunidad (artículo 17, 2);...”¹³⁰.

Asimismo, *“El Comité tripartito indicó que no se puede considerar que una simple reunión informativa cumpla con las disposiciones del Convenio y que las consultas deberían realizarse antes, lo cual implica que las comunidades afectadas deberían*

¹²⁸ Informe 2011 de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Referencia: ILC.100/III/1ª, Fecha de publicación: 16 de febrero de 2011, consultado en línea electrónica en la siguiente dirección: <http://www.politicaspUBLICAS.net/panel/oit/oit-ceacr/725-2011-ceacr-obs-general-consulta.html>

¹²⁹ *Ídem.*

¹³⁰ *Ídem.*

participar lo antes posible en el proceso, incluso en la preparación de los estudios de impacto medioambiental. Teniendo en cuenta los trabajos preparatorios, en este caso el Comité tripartito llegó a la conclusión de que aunque el artículo 6 no requiere que se alcance un consenso en el proceso de consultas previas, establece que los pueblos interesados deben poder participar libremente en todos los niveles de formulación, aplicación y evaluación de las medidas y programas que les afectan directamente, a partir de la fecha en la que el Convenio entre en vigor en el país”¹³¹

Ahora bien, en el caso particular de nuestro país, se debe estar atento a lo establecido en el primer párrafo del artículo 27 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en lo conducente a que: *“La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación”*; no obstante que la titularidad de recursos naturales le corresponde a la Nación por medio del Estado, también tiene la obligación de establecer los procedimientos de consulta, tal como lo establece el segundo párrafo del artículo 15 del *Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes*, quien establece lo conducente en los siguientes términos:

“En caso de que pertenezca al Estado la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo, o tenga derechos sobre otros recursos existentes en las tierras, los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados, y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras. Los pueblos interesados deberán participar siempre que sea posible en los beneficios que reporten tales actividades, y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades”.

En el tema que nos ocupa, concretamente en lo referente al otorgamiento de las concesiones mineras, todo Estado con miras a ser democrático debe tomar en cuenta los costos ecológicos y beneficios sociales de cualquier proyecto, de ahí que el derecho a la consulta sea de medular importancia para lograr garantizar el

¹³¹ *Idem.*

derecho de las minorías, así como el respeto de su propiedad física, cultural y espiritual, es por eso que el Estado mexicano no debe ignorar lo establecido por el artículo 32 de la *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*, que a la letra prescribe:

“1. Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar y elaborar las prioridades y estrategias para el desarrollo o la utilización de sus tierras o territorios y otros recursos.

2. Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por conducto de sus propias instituciones representativas a fin de obtener su consentimiento libre e informado antes de aprobar cualquier proyecto que afecte a sus tierras o territorios y otros recursos, particularmente en relación con el desarrollo, la utilización o la explotación de recursos minerales, hídricos o de otro tipo.

*3. Los Estados proveerán mecanismos eficaces para la reparación justa y equitativa por cualquiera de esas actividades, y se adoptarán medidas para mitigar las consecuencias nocivas de orden ambiental, económico, social, cultural o espiritual”.*¹³²

De lo anteriormente expuesto, a primera vista, podríamos observar que dicha redacción es muy similar a la del artículo 15 del Convenio 169 de la OIT, sin embargo retomaremos la atinada la observación que al respecto nos ofrece el maestro Francisco López Bárcenas, toda vez que en su opinión, el contenido de la *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*, es más amplio, ya que reconoce el derecho para que los pueblos indígenas tengan totalmente la libre determinación para decidir sobre su futuro¹³³, esto diseñando sus propios “planes y estrategias”, es decir la participación de las comunidades indígenas debe ser de vital importancia en los proyectos económicos o de desarrollo que el Estado tenga previstos, principalmente cuando estos involucren afectaciones directas e indirectas en sus particulares patrimonios. Dicha participación se da mediante la consulta, sin embargo, ésta debe ser de buena fe, es decir deben existir los procedimientos eficaces y eficientes a través de las instituciones del Estado cuya función será obtener el consentimiento libre e informado de estas entidades, lo cual implica la posibilidad de no obtenerlo.

¹³² Resolución aprobada por la Asamblea General el 13 de septiembre de 2007, Núm. 61/295. Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

¹³³ Eslava García, M. M. *et. al. Op. cit.* pág. 73.

En este orden de ideas, la importancia del derecho a la consulta, no solo debe entenderse como un medio eficaz para proteger el patrimonio físico de las comunidades indígenas, sino también sus fines son trascendentes a la estructura sociológica y cultural de nuestro país, toda vez que el Estado debe privilegiar las ideas, costumbres, usos y tradiciones de dichos grupos, con la finalidad de integrarlos a una sociedad pluricultural y proteger de esta manera la misma identidad nacional, lo anterior es retomado por el artículo 15 de la *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*, que en su segundo párrafo dice:

*“Los Estados adoptarán medidas eficaces, en consulta y cooperación con los pueblos indígenas interesados, para combatir los prejuicios y eliminar la discriminación y promover la tolerancia, la comprensión y las buenas relaciones entre los pueblos indígenas y todos los demás sectores de la sociedad”.*¹³⁴

En este tenor de ideas, y vista la importancia del tema, la protección del derecho a la consulta, también ha sido materia de jurisprudencia internacional, así, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en su sentencia para el caso *Sarayaku versus Gobierno de la República de Ecuador* ha emitido criterios jurídicos al respecto, afirmando que la obligación de los Estados de consultar a los pueblos indígenas es "un principio general del Derecho Internacional".¹³⁵

Relacionado con lo anterior, encontramos que el doctor James Anaya, Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas refirió en la Conferencia *El rol de los Ombudsmen en América Latina: La consulta previa a los pueblos indígenas*, celebrada en Lima, Perú, con fecha 25 de abril de 2013, que la norma de consulta, con su principio conexo de consentimiento libre, previo e informado, se presenta en el Derecho internacional como una salvaguarda

¹³⁴ *Ídem.*

¹³⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador, Sentencia de 27 de junio de 2012.

para el conjunto de derechos sustantivos de los pueblos indígenas, que pueden ser afectados por las decisiones administrativas o legislativas de los Estados¹³⁶.

Tal como lo hemos descrito con anterioridad, el derecho a la consulta se consagra ante la comunidad jurídica no solo como una formalidad, sino tal como lo ha consagrado la OIT y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, como una forma de preservar la cultura y territorio de los pueblos indígenas; en ese tenor, y en el caso que nos ocupa en la presente investigación, es más que claro que las autoridades, tales como la Secretaría de Economía, no sólo han omitido realizar protocolos de consulta adecuados, sino han omitido consultar a las comunidades de la Sierra Juárez, y no obstante, han ignorado el rechazo que estos pueblos han manifestado mediante marchas, mantas, gráficas, asambleas, comunicados, foros internacionales, etcétera; en consecuencia, violan los derechos humanos plenamente reconocidos en diversos instrumentos internacionales y consagrados en la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

3.3.3 Violación al derecho a un medio ambiente sano

Hablar de Derecho ambiental es introducirnos en un tema con diversas aristas, mucho se ha hablado del Derecho del medio ambiente en diversos foros, encuentros y conferencias alrededor del mundo, sin embargo es evidente la complejidad para ponerse de acuerdo en la legislación de los países, principalmente por que dicho marco normativo afecta directamente los intereses de las grandes empresas que rigen la vida económica de los gobiernos del mundo. Ante tal situación, la contaminación del suelo, el aire y el agua, así como el deterioro de la flora y la fauna han alcanzado niveles insospechables cuyos efectos son visibles y sus consecuencias escalofriantes, tal vez por el momento podemos observar algunos resultados, pero los verdaderos efectos los enfrentaran directa e irreversiblemente nuestras próximas generaciones. Ante tal panorama, estamos convencidos que el impacto ambiental debe ser prioritario en la agenda política nacional, tanto en políticas públicas como en la regulación legal y normativa.

¹³⁶ Anaya, J. Conferencia en el Evento: "El rol de los Ombudsmen en América Latina: La consulta previa a los pueblos indígenas", Lima, Perú. 25 de abril de 2013.

Desde mediados del siglo pasado, nuestro país ha participado en diversos tratados internacionales, que se han derivado de encuentros, tales como la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, realizada en Estocolmo, Suecia en 1972; la presentación en 1987 del documento *Nuestro Futuro Común*, también conocido como el *Informe Brundtland*, y la Cumbre de la Tierra celebrada en el año 1992, en Río de Janeiro, Brasil.

Lo anteriormente expuesto, ha generado diversos acuerdos multilaterales, así como también la promulgación y entrada en vigor de Normas Oficiales que pretenden asegurar el futuro de nuestra naturaleza; bajo este contexto, la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* de 1948, prácticamente se erigió como la base sobre la que se podría asentar el Derecho protector del medio ambiente, ya que dicho documento establece, entre otras cosas que: “...*toda persona tiene el derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar*”.¹³⁷ Asimismo, en la Reunión Mundial de Asociaciones de Derecho Ambiental celebrada en Limoges, Francia, en el mes de noviembre de 1990 se aprobó una declaración que expresa: “*La Conferencia recomienda que el derecho del hombre al medio ambiente debe ser reconocido a nivel nacional e internacional de una manera explícita y clara, y los Estados tienen el deber de garantizarlo.*”

Las intenciones de proteger nuestro entorno ambiental, también estuvieron presentes en el encuentro celebrado entre los días 3 al 14 de junio de 1992, en Río de Janeiro, Brasil, concretamente en la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD), la cual logró convocar a 170 países, entre ellos, México. Dentro de los resultados que se lograron de dicha Conferencia, destaca la elaboración y firma de la *Declaración de Río*, instrumento cuyo Principio Primero establece: “*Los seres humanos están en el centro de las preocupaciones del desarrollo sustentable. Tienen el derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza*”. Respecto a lo anterior, el jurista argentino Ramón Ojeda Mestre, dice que: “...*el Derecho Ambiental no únicamente protege bienes y*

¹³⁷ *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, proclamada por la Resolución de la Asamblea General 217 A (III) del 10 de diciembre de 1948.

*servicios de la naturaleza, o de sus vínculos con el ser humano y del resto de los seres vivos o de materias inanimadas, sino también aristas económicas”.*¹³⁸

En lo que atañe a nuestro sistema jurídico, y debido a que México ha firmado y ratificado diversos tratados internacionales mencionados anteriormente, es la razón por la cual también se ha comprometido a modificar las normas que regulan y garantizan la preservación del medio ambiente; así una primera piedra en el camino de la construcción de dicha protección, fue lo planteado por la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados, quien discutió e insertó lo plasmado por el artículo 4 constitucional, que en su quinto párrafo, se desprende que: *“toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho, el daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley”*. Así, aunado a la firma de convenciones, como la celebrada en Estocolmo, Suecia, el 23 de mayo de 2001, y ratificado el 10 de febrero de 2003, la cual entró en vigor el 17 de mayo de 2004¹³⁹; también merece especial mención, la *Declaración de Río*, en 1992.

Los instrumentos anteriormente enunciados, comprometieron al Gobierno federal a la elaboración de disposiciones de orden reglamentario, cuya esencia intenta preservar el medio ambiente, tanto del país como a escala mundial; aunado por que no decirlo a la facultad que otorga el artículo 27 constitucional, cuyo tercer párrafo, refiere que: *“imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el 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, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana”*.

¹³⁸ Revuelta Vaquero, B. et. al. (2014). *Acciones colectivas un paso hacia la justicia ambiental*. México: Porrúa: pág. 11.

¹³⁹ México fue el primer país de Latinoamérica que ratificó este convenio.

También fueron elaboradas disposiciones como las que a continuación se enuncian, a saber: *Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos*¹⁴⁰, *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*¹⁴¹, *Ley General de Vida Silvestre*¹⁴², *Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable*¹⁴³, *Ley de Aguas Nacionales*¹⁴⁴, *Ley General de Bienes Nacionales*¹⁴⁵, *Ley General de Cambio Climático*¹⁴⁶, *Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados*¹⁴⁷, entre otras; este marco normativo se ha encargado de mantener el equilibrio entre la actividad económica y la naturaleza, o por lo menos esa debería ser su función.

Dichos ordenamientos intentan proteger el derecho que tenemos los mexicanos a un medio ambiente sano, intención que prescribe el párrafo quinto del artículo 4 constitucional; ejemplo claro de esta concordancia lo constituye la *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*, la cual dentro sus objetivos se encuentra: “*La preservación y protección de la biodiversidad, así como el establecimiento y administración de las áreas naturales protegidas*”, así como también “*La prevención y el control de la contaminación del aire, agua y suelo*”; sin embargo, el carácter “prioritario” que la actividad económica, desarrollada en estos tiempos en donde impera la globalización, determina que constantemente se rompa con los fines establecidos en nuestra Carta Magna, y en sus ordenamientos derivados; muy concretamente, tenemos el caso que nos ocupa, el del evidente deterioro ambiental de la Sierra Juárez, Oaxaca, en donde autoridades federales como la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) y la Procuraduría Federal de

¹⁴⁰ Ley publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 8 de octubre de 2003. Última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 19 de marzo de 2014.

¹⁴¹ Ley publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de enero de 1988. Últimas reformas publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 16 de enero de 2014.

¹⁴² Ley publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de julio de 2000. Última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 19 de marzo de 2014.

¹⁴³ Ley publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de diciembre de 2001. Última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el DOF 07-06-2013

¹⁴⁴ Ley publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 1º de diciembre de 1992. Última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de junio de 2013

¹⁴⁵ Ley publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de mayo de 2004. Última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 16 de enero de 2012.

¹⁴⁶ Diario oficial 2012.

¹⁴⁷ Nueva Ley publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de marzo de 2005.

Protección al Ambiente (PROFEPA) diagnosticaron que debido a la actividad subterránea de la minera canadiense (de nombre *Continuum Resources*), se han extinto diversos mantos acuíferos desde el año 2007, “generando la descomposición del suelo así como la extinción de diversas especies”¹⁴⁸, situación que a la luz del artículo 3 fracción VIII de la *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente* es definido como “Contingencia ambiental”; no es difícil entender dicha situación si tenemos conocimiento de la falta de pericia de la Secretaría de Economía para dar el otorgamiento de concesiones a empresas extranjeras, toda vez que tal como lo mencionamos en líneas anteriores, se han otorgado hasta el 2010 más de 26.559 títulos de concesión que incluyen actividades de exploración y explotación¹⁴⁹.

Las concesiones en comento concesiones violan los diversos tratados internacionales que buscan la preservación del medio ambiente; asimismo Normas Oficiales Mexicanas en la misma materia y los principios que consagran el derecho humano al medio ambiente, a los que concretamente se refieren los artículos 4 y 27 constitucional, mismos que se encuentran regulados y especificados más ampliamente dentro del contenido de la *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*.

Atento a lo anterior, es preciso hacer notar que sociedades mercantiles encargadas de elaborar y ejecutar los megaproyectos mineros en los diversos estados del país, en contubernio con las mismas autoridades federales, han implementado un sistema de violaciones sistemáticas que vulneran directamente las disposiciones reglamentarias expuestas dentro de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, que son de índole administrativa, es decir, las concesiones otorgadas no solo no cumplen con las disposiciones constitucionales, sino también vulneran el procedimiento administrativo que protege al ecosistema, por ejemplo, de lo que se ha observado en diversos municipios del estado de Oaxaca, tales como

¹⁴⁸ Cruz Martínez, A. “Operación de minera en Oaxaca acaba con manantiales de la zona”, en *La Jornada*, del domingo 7 de octubre de 2007, pags.58-61

¹⁴⁹ Centro de Documentación de la Dirección General de Desarrollo Minero, página oficial de la Secretaría de Economía

Ocotlán, San José del Progreso, Santa María Zaniza, Santiago Textitlán, San Jacinto Tlacotepec, Santo Domingo Teojomulco, San Lorenzo Texmelucan, Santa María Lachixio, y principalmente en la Sierra Juárez, se ha hecho evidente la violación a lo establecido por el artículo 27 constitucional, es decir, que dichas concesiones sean otorgadas “en el marco de la promoción de la distribución equitativa de la riqueza pública; que cuide la conservación de los recursos naturales, impulse el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana”; también es evidente que dicho acto de autoridad ha ignorado la fracción XX del mismo artículo constitucional, toda vez que el Estado mexicano ha olvidado promover las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional.

Dentro del contenido de la *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*, se desprenden una serie de requisitos que toda persona moral debe cumplir a efecto de desempeñar labores que impacten en el medio ambiente, lo anterior con la finalidad de proteger los recursos naturales y todo tipo de vida en el ecosistema nacional; dichas disposiciones prevén la manifestación del impacto ambiental; y para un mejor entendimiento de lo anteriormente referido es preciso indicar que legalmente se define el término “impacto ambiental” como “*la modificación del ambiente ocasionada por la acción del hombre o de la naturaleza*”¹⁵⁰; en tanto que y la manifestación del impacto ambiental es el documento mediante el cual se da a conocer, con base en estudios, el impacto ambiental, significativo y potencial que generaría una obra o actividad, así como la forma de evitarlo o atenuarlo en caso de que sea negativo.

Resulta más que claro que lo que anteriormente se ha establecido, encuadra perfectamente dentro del tema que nos ocupa, ya que cuando una empresa planea realizar actividades relacionadas con la exploración y explotación de recursos

¹⁵⁰ Artículo 3 fracción XX de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1988.

naturales, también debe prever los impactos que su actividad va a tener en el medio ambiente, así también debe adoptar las medidas necesarias para evitar el deterioro del ecosistema; de igual manera, debe considerarse la viabilidad de la ocupación de los territorios concesionados, en razón de las actividades que se desempeñan en las mismas, es decir ponderar bajo el principio de preservación de la riqueza los recursos naturales qué actividades económicas (como son la ganadería, agricultura, silvicultura, entre otras) causan mayor beneficio para la naturaleza, y en consecuencia para los habitantes no solo de nuestro país, sino del mundo, sin embargo muchas de las disposiciones que protegen el medio ambiente son flagrantemente violadas, en razón de actividades mineras que se encuentran hasta reguladas en la *Ley Minera*, por citar un ejemplo.

Tengamos presente que el artículo 6 de la *Ley Minera*, refiere a la actividad minera como una actividad preferente dentro del plano económico del país.

No obstante lo anterior, la desenfrenada actividad minera desarrollada en nuestro país, así como su falta de regulación, no solo viola los preceptos constitucionales que se ocupan de prevenir la contaminación y preservar el medio ambiente, sino también, dicha actividad es omisa en la observancia de las frágiles disposiciones que intentan regular las consecuencias ecológicas de la exploración y explotación de los recursos minerales; tales transgresiones recaen directamente en la reparación del daño ambiental.

Al respecto, y en la opinión de connotados investigadores del tema, como lo son: Francisco López Bárcenas y Mayra Monserrat Eslava Galicia, opinan que: "...ante la imposibilidad de una estricta aplicación de la *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*, se ha permitido que se produzcan residuos contaminantes, siempre y cuando se puedan controlar. Pero el hecho de que se puedan controlar no les quita su naturaleza de violación al derecho al medio ambiente"¹⁵¹. Sin embargo cabe destacar que el *Reglamento de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos*, la cual en su artículo 32 define lo que se entiende por residuos procedentes de procesos metalúrgicos, pero

¹⁵¹ Eslava García, M. M. et. al. *Op. cit.* pág. 106.

sin embargo, es omisa respecto de las sustancias radiactivas que han afectado el ecosistema. En el caso que nos ocupa, en donde ya se manifestó que la excesiva y deficientemente controlada actividad minera, prácticamente forzó a desaparición de los manantiales que la Comisión Nacional del Agua, en informe relacionado directamente con la Sierra Juárez, también es de considerar que dicho ordenamiento solo regula las estructuras que propiamente utiliza la industria metalúrgica para realizar sus actividades, sin embargo es omisa respecto de las rocas y modificaciones geológicas que realizan y que ponen en peligro la seguridad y la vida de las comunidades.

En ese tenor de ideas, tenemos que la *Constitución Política federal*, específicamente en su artículo 27, así como de las distintas leyes ecológicas aplicables se desprende el principio que reza: “El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley”, sin embargo, en claro contraste negativo de tan importante principio, nos encontramos con lo establecido por el artículo 69 de la *Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos*, que entre otras cosas menciona que: “Las personas responsables de actividades relacionadas con la generación y manejo de materiales y residuos peligrosos que hayan ocasionado la contaminación de sitios con éstos, están obligadas a llevar a cabo las acciones de remediación”, disposición que a la luz de los estudios emprendidos por el investigador Francisco López Bárcenas, es excesivamente flexible toda vez que no obliga reparar el daño, sino a realizar acciones que remedien el daño, sin obligar a que esas acciones realmente tengan eficacia.¹⁵²

No obstante la aparición de dichas deficiencias normativas, así como de la falta de cuidado de la Secretaría de Economía, respecto del desempeño de las labores de las corporaciones mineras, existen disposiciones legales que trasladan la responsabilidad de reparar el daño ambiental a los campesinos que arriendan sus tierras; como ejemplo de dichas disposiciones, encontramos que el artículo 70 de la *Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos* alude a que:

¹⁵² *Ibidem*, pág. 110.

“Los propietarios o poseedores de predios de dominio privado y los titulares de áreas concesionadas, cuyos suelos se encuentren contaminados, serán responsables solidarios de llevar a cabo las acciones de remediación que resulten necesarias, sin perjuicio del derecho a repetir en contra del causante de la contaminación”; de lo anterior, se desprende la obligación que tienen las empresas extranjeras para reparar los daños que causen al medio ambiente por el desempeño de sus actividades propias de su naturaleza.

3.3.4 Violación al derecho a la salud

La actividad minera, por su naturaleza, conlleva efectos colaterales que generan degradación y muerte en los ecosistemas, tal como lo hemos analizado en líneas anteriores, esto quiere decir que el deterioro físico-ambiental que produce en nuestro planeta, repercute directamente en la salud pública.

La salud es una condición sumamente extensa difícil de acotar, en la que confluyen lo biológico y lo social, la persona en lo individual y la comunidad, lo público y lo privado¹⁵³.

La Organización Mundial de la Salud define a la salud como “el estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades. Y señala que el goce del grado máximo de salud que se pueda lograr, es uno de los derechos fundamentales de todo ser humano sin distinción de raza, religión, ideología política o condición económica o social”.¹⁵⁴

Mientras que para Organización de las Naciones Unidas la salud es “el completo estado de bienestar físico, psíquico y social de una persona”.¹⁵⁵

En nuestro país, el derecho a la salud es regulado en el máximo ordenamiento normativo, concretamente en lo que refiere el artículo 4, quinto párrafo, precepto que dispone lo siguiente: *“Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y*

¹⁵³ Frenk Mora, J. (1993). *La salud de la población. Hacia una nueva salud pública*. México: Fondo de Cultura Económica, pág. 78.

¹⁵⁴ Organización mundial de la salud (OMS), (<http://www.who.int/es/>)

¹⁵⁵ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU), “temas del mundo” (<http://www.un.org/es/globalissues/health/>)

saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. El Estado garantizará este derecho y la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, estableciendo la participación de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines”.

Sin embargo, dicho artículo durante muchos años ha sido letra muerta, en virtud de que las leyes secundarias, no satisfacían ni satisfacen los fines que persigue aquel ordenamiento. Es de esta manera que nace la necesidad de interpretar de manera directa los preceptos constitucionales; asimismo se precisa establecer los mecanismos eficaces que pudieran dar cumplimiento a lo establecido por la propia *Constitución Política* federal, de los cual más adelante abundaremos en ella, lo anterior fue un reto en virtud de que no existía disposición reglamentaria que pudiera facultar a los jueces para realizar dicha actividad.

Aquel impedimento ha intentado ser superado a lo largo de la historia humana, principalmente por los países de la Unión Europea, así como los de América Latina, donde resulta que como un primer paso, se dio un reconocimiento de las garantías individuales de manera internacional, las cuales se encuentran consagradas en diversas convenciones y tratados internacionales, tales como la *Convención Americana sobre Derechos Humanos* (suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos); *Carta de las Naciones Unidas*; *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre* (aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana, en Bogotá, Colombia), entre otras¹⁵⁶; como consecuencia de lo anterior, se ha logrado una tendencia de algunos países como Bolivia, Colombia, Argentina, y Perú, principalmente, de incluir, incluso expresamente dentro de sus respectivas *Constituciones Políticas*, el reconocimiento y respeto, de una manera supra constitucional de la interpretación de los tratados internacionales en materia de derechos humanos; en nuestro país,

¹⁵⁶ Conferencia "El control de la Convencionalidad", Dr. Eduardo Ferrer McGregor, durante la Segunda Reunión Nacional de Jueces, Consejos de la Judicatura, Órganos Administrativos y Escuelas Judiciales. Septiembre de 2012, Poder Judicial del Estado de Yucatán, Mérida.

dicha función fue inserta en la llamada *Cláusula de interpretación*, que evolucionó en Portugal y España, y que también se encuentra suscrita en nuestra propia Carta Magna, principalmente en el artículo 1 párrafos primero al tercero¹⁵⁷; de lo anterior, encontramos que el Dr. Eduardo Ferrer McGregor asegura que dicha cláusula permite la inserción de los derechos humanos a nuestro sistema jurídico¹⁵⁸.

Así las cosas, desde el punto de vista constitucional, el control de convencionalidad no solo implica interpretar las normas conforme a los tratados internacionales de derechos humanos, sino también, crear legislación, así como procesos conforme al respeto de los derechos humanos; en ese tenor de ideas, los procesos ejercidos por la Secretaría de Economía, así como la administración de justicia de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, contravienen la esencia constitucional, toda vez que ambas instituciones omiten reconocer y proteger el derecho a la salud, del cual todos los mexicanos somos sujetos de derecho.

¹⁵⁷ *“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”.

¹⁵⁸ *Idem.*

CAPITULO IV

RECURSOS CONSTITUCIONALES PARA LA DEFENSA DE LOS BIENES DE LA NACIÓN

4.1 El cambio de paradigma constitucional

No puede entenderse la idea de la protección jurídica de los derechos ambientales, sin remontarnos primeramente a la historia de los derechos humanos; así, desde la perspectiva de autores como Norberto Bobbio, han existido generaciones que en relación a los derechos humanos identifican etapas en las que ciertas categorías de garantías y prerrogativas les han sido reconocidas a los individuos.¹⁵⁹

Desde la *Primera Generación* que comprende los llamados derechos civiles y políticos que contienen derechos tipificados como personalísimos y derechos de ámbito público producidos por la relación del hombre en sociedad; en sentido general, encontramos el derecho a la vida; seguridad personal e integridad física; propiedad; inviolabilidad del domicilio y la correspondencia; libertad de pensamiento; libertad de culto; libertad de circulación y residencia; libertad de reunión, asociación y manifestación; derecho al matrimonio, y con una resonancia política el derecho a participar en el ejercicio del gobierno y, consecuentemente, a elegir y ser elegido.

Es evidente que con el transcurso del tiempo surgen nuevas realidades, y con ellas, la necesidad de garantizar un desarrollo adecuado del individuo, por lo que surge la obligación de asegurar la satisfacción del hombre en otras esferas que evidencian las desigualdades reales entre los seres humanos, y cuya realización implica bienestar social. **Es de ésta manera que** surge un nuevo conjunto de derechos que representan la visión del Estado social, los denominados derechos de la *Segunda Generación* o derechos económicos y socioculturales, los cuales fueron plasmados por primera ocasión dentro de un ordenamiento constitucional en México en 1917. Dentro de esta categoría tenemos: el derecho al trabajo; derecho

¹⁵⁹ Bobbio, N. (1982). *Presente y porvenir de los derechos humanos*. Anuario de Derechos Humanos 1. Madrid. Servicio de Publicaciones de la Universidad Complutense de Madrid,

a la seguridad y asistencia social; derecho a la educación; derecho a la salud; derecho a la cultura y el deporte; derecho a la creación artística y literaria, entre otros.¹⁶⁰

Durante la segunda mitad del siglo XX se plantearon a la humanidad nuevas problemáticas que patentizaban que las generaciones de derechos, hasta entonces consagradas, resultaban insuficientes para garantizar la vida digna –incluso la vida misma– del hombre. Es así que a los derechos civiles y políticos de la *Primera Generación*, y a los sociales y económicos de la *Segunda Generación*, se le añaden los derechos de solidaridad como una *Tercera Generación*.

El estado de desarrollo de esta categoría de derechos es aún incipiente, ya que los aspectos protegidos por los derechos humanos de la *Tercera Generación* se encuentran en un proceso inacabado de configuración (el derecho a la paz; el derecho al desarrollo; el derecho a un medio ambiente sano o adecuado; el derecho a beneficiarse del patrimonio común de la humanidad; los derechos colectivos de consumidores; derechos de refugiados y minorías, etcétera).

Según la jurista Landy Olivares Ruiz, esta situación origina que la normativa que se ocupa de estos derechos sea escasa, y su forma de regulación imprecisa, dada la inexperiencia en este tipo de fenómenos, imposición de nuevas obligaciones que las circunstancias imponen tanto para particulares como para el poder público y, que algunos se muestren reticentes a aceptar el desarrollo que estos derechos puedan alcanzar.

Estos derechos también se denominan “derechos de solidaridad”, los cuales enfatizan determinadas características particulares; su interdependencia, el acondicionamiento de una base material, su enfoque supranacional y su titularidad colectiva con la que comprometen a todo ente social, sin importar su naturaleza gubernamental o particular, nacional o internacional.

¹⁶⁰ Olivares Ruiz, L. “Reflexiones en torno a los derechos humanos y el medio ambiente”, Instituto Nacional de Ecología, SEMARNAT. 17 julio 2014, información recabada de Internet, en la siguiente dirección electrónica: <http://www2.inecc.gob.mx/publicaciones/libros/398/olivares.html>

Además estos derechos tienen un componente transnacional, es decir, son prerrogativas que se manifiestan en el contexto de la humanidad o de la comunidad internacional, de ahí que en la actualidad, se les entienda como progresivos al superar su tradicional esfera individual; aparte de que ha quedado ampliada la posibilidad de los sujetos por los que pueden ser vulnerados.

De acuerdo con el criterio de Jorge Bustamante Alsina¹⁶¹ podemos señalar que los derechos de la Tercera Generación comparten las siguientes características:

- *Alcance colectivo.* Comprometen intereses dignos de respeto de los distintos individuos de una comunidad, más allá de sus propios intereses.
- *Defensa común.* El progreso de la defensa del interés difuso en pos de la tutela ambiental, aunque fuera ejercida por un solo individuo afectado o un solo grupo social; debe beneficiar automáticamente a todos los que están en la misma situación.
- *Indiferencia en relación con los derechos subjetivos.* Significa que quien actúe en defensa de un derecho subjetivo, como sería el reclamo por el daño ambiental, puede tener la respuesta judicial, sin haber invocado los intereses difusos¹⁶².

De lo anteriormente expuesto, se desprende la necesidad de legislar respecto de los instrumentos procesales de acceso a la justicia adecuados para la protección de derechos colectivos.

Así las cosas, al tenor de los múltiples tratados internacionales que existen en materia de derechos humanos, así como de justicia social a los que nuestro país se ha adherido como Estado Parte, los poderes de la Unión han intentado en la primera década del siglo XXI, modernizar los criterios encaminados, que según el jurista Benjamín Revuelta Vaquero, tienden a: “*establecer nuevas vías, mecanismos y estructuras para tratar de cumplir con las expectativas de justicia*

¹⁶¹ Bustamante Alsina, J. (1994). *Derecho Ambiental. Fundamentación y Normativa*. Buenos Aires: Abeledo Perrot, pagina 101.

¹⁶² *Idem.*

social".¹⁶³ El mismo jurista continua advirtiéndonos que dichas reformas tienen tal importancia, toda vez que se abrirá el *umbral jurídico del interés legítimo colectivo*, que precisamente abrirá la Décima Época en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, toda vez que se dará paso a escenarios con tres dimensiones: el reconocimiento, defensa y promoción de los derechos humanos contenidos, tanto en la *Constitución Política federal* como en los tratados internacionales, el reconocimiento del interés legítimo y la declaratoria general de inconstitucionalidad¹⁶⁴.

A la luz del anterior razonamiento, es que podemos entender la reforma de fecha 29 de junio del 2010 al tercer párrafo del artículo 17 constitucional¹⁶⁵, de donde se desprende la obligación del Estado mexicano para regular respecto la defensa de los derechos colectivos, así como la regulación procesal de dichos derechos; así como la reforma en materia de amparo que de fecha 10 de junio de 2011, cuyo contenido modifica la denominación del Capítulo Primero, y concretamente las siguientes partes de dicho apartado capitular: el primero y quinto párrafos del artículo 1º; el segundo párrafo del artículo 3º; el primer párrafo del artículo 11; el artículo 15; el segundo párrafo del artículo 18; el primer párrafo del artículo 29; el primer párrafo del artículo 33; la fracción décima del artículo 89; el segundo párrafo del artículo 97; el segundo y tercer párrafos del apartado B del artículo 102; y el inciso g) de la fracción segunda del artículo 105; la adición de dos nuevos párrafos, segundo y tercero, al artículo 1º y recorriéndose los actuales en su orden; un nuevo párrafo segundo al artículo 11, los párrafos segundo, tercero, cuarto y quinto al artículo 29; un nuevo párrafo segundo al artículo 33, recorriéndose el actual en su orden y los nuevos párrafos quinto, octavo y décimo primero, recorriéndose los actuales en su orden, al artículo 102 del Apartado B; todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹⁶⁶, las anteriores modificaciones se

¹⁶³ Revuelta Vaquero B. y E. Pérez Alonso, *Op. cit.* pág. 104.

¹⁶⁴ *Idem.*

¹⁶⁵ "El Congreso de la Unión expedirá las leyes que regulen las acciones colectivas. Tales leyes determinarán las materias de aplicación, los procedimientos judiciales y los mecanismos de reparación del daño. Los jueces federales conocerán de forma exclusiva sobre estos procedimientos y mecanismos".

¹⁶⁶ Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Suprema Corte de Justicia de la

erigieron con la finalidad de garantizar el reconocimiento de los derechos humanos al tenor del Derecho sustantivo.

En el ámbito procesal, también ha habido modificaciones encaminadas, de nueva cuenta, a garantizar que las “novedosas” disposiciones se cumplan cabalmente; es así, como también se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de los artículos 94, 103, 104 y 107 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*¹⁶⁷, que básicamente contemplan el robustecimiento de los derechos consagrados en nuestro máximo ordenamiento, así otorga los elementos procesales para la inmersión de los tratados internacionales a la protección del amparo.

Como consecuencia de las anteriores reformas, el Poder Legislativo se ha dado a la tarea obligatoriamente de modificar diversas disposiciones secundarias, tal y como sucedió con la propia *Ley de Amparo*, la cual remueve el obstáculo normativo del “interés jurídico” para solicitar el amparo y protección de la justicia federal en México, además de introducir en su artículo 107 fracción I, los conceptos de interés legítimo, individual, colectivo o simple. En la misma inteligencia se reformó mediante Decreto publicado con fecha 30 de agosto del 2011, el *Código Federal de Procedimientos Civiles*, introduciendo un Libro Quinto, denominado: De las acciones colectivas, parte en la que quedan comprendidos los artículos 578 al 625, así como también se reformaron los artículos 1º y 24, los cuales establecen el procedimiento para ejercitar un derecho colectivo, difuso o individual homogéneo. En lo que respecta a la modificación del *Código Civil Federal*, se adicionó un nuevo artículo 1934 bis (el cual contiene el derecho sustantivo de las acciones colectivas, difusas individuales homogéneas). En ese tenor, se modificaron con la misma finalidad otras disposiciones legales, tales como la *Ley Federal de Competencia Económica*, la *Ley Federal de Protección al Consumidor*, la *Ley General del*

Nación, consultado en Internet, en la siguiente dirección:
<http://www2.scjn.gob.mx/red/constitucion/10Junio.html>

¹⁶⁷ Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* de fecha 6 de junio del 2011, consultado en Internet, en la siguiente dirección:
http://www2.scjn.gob.mx/red/constitucion/6Junio.html#PROCESO_LEGISLATIVO

Equilibrio Ecológico y Protección al Medio Ambiente, Ley de Protección y Defensa de los Usuarios Financieros, entre otras.

Respecto el tema de la regulación de las acciones colectivas, cabe destacar que en el proceso de creación de éstas, hubo dos proyectos¹⁶⁸, que fueron presentados para atender la problemática que implicaba encontrar las leyes secundarias; una primera propuesta planteaba la creación de un Decreto Modificatorio; en tanto que la otra, pugnaba por la creación de una ley reglamentaria¹⁶⁹ del párrafo tercero del artículo 17; finalmente fue aprobada la primera propuesta, es decir, la creación del decreto modificatorio. De esta manera, el legislador tuvo la intención de introducir la protección de los derechos colectivos, difusos y homogéneos en una restringida reforma de carácter civilista, que lamentablemente limitó a las “acciones colectivas” solo a asuntos de consumo y medio ambiente, pues como explicaré más adelante, los derechos colectivos implican la protección de intereses difusos, tales como medio ambiente, salud, educación, cultura, información, etcétera; temas que fueron olvidados.

En los párrafos siguientes, hablaremos de los medios de defensa constitucional que el legislador consideró pertinentes para la protección de los bienes públicos.

4.2 Interés jurídico, legítimo y difuso

El Derecho Administrativo, como parte del Derecho Público regulador del Derecho Constitucional, “tutela derechos subjetivos, derechos objetivos, intereses legítimos e intereses difusos de incidencia colectiva”¹⁷⁰; de esta manera, “los intereses tutelados pueden ser de carácter público, privado o colectivo”¹⁷¹.

No se puede hablar de la protección de la protección constitucional de los derechos fundamentales, ni de los medios procesales que la conforman, sin antes entender

¹⁶⁸ Revuelta Vaquero, B. y E. Pérez Alonso. *Op. cit.* pág. 103.

¹⁶⁹ Corral Jurado, J. del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, *Proyecto de decreto que expide la Ley Reglamentaria del Párrafo Tercero del Artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México, *Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados*, Núm. 3065, Segundo Periodo de la Comisión Permanente de la LVI Legislatura, 6 de agosto del 2010.

¹⁷⁰ Claude Tron Petit, J. (2012). “¿Qué hay del interés legítimo?”, en *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, México. Poder Judicial de la Federación, pág. 14.

¹⁷¹ *Idem*.

la institución del *interés legítimo*; para entender dicho concepto, es necesario retomar la interrogante que realiza el jurista Jean Claude Tron Petit¹⁷², son “¿derechos o intereses?”¹⁷³ Al respecto, el citado autor comenta que todo lo que se refiere a cualquier cosa o bien que convenga o sea valioso para la persona, de carácter económico, personal, es denominada interés, sin embargo, la problemática de la cuestión planteada estriba en la problemática que aqueja a las legislaciones de los Estados, en virtud que en la doctrina, existen posturas como la adoptada por Hugo Rocco, quien considera la connotación interés como “*el acto de la inteligencia dado por representación de un objeto*”¹⁷⁴, es decir aspiración o deseo respecto de ciertos objetos, bienes, hechos, o casos hipotéticos que puedan ser aprovechados, anhelados, y en su caso exigibles, es decir estamos frente a derechos objetivos; para otra parte de la doctrina, el término *interés* se entiende como utilidad, bien, valor, goce o necesidad humana. Es decir, cuando un derecho se hace exigible estamos frente un derecho subjetivo. Dicha diferencia ha generado la confusión en la exigibilidad de los derechos objetivos y subjetivos.

Así entonces, tenemos que para entender la función práctica de dichos términos, primeramente se deben atender las diferencias de cada uno de ellos; en este sentido, para la doctrina mexicana, el interés jurídico es identificado como un derecho subjetivo, protegido por alguna norma legal que se ve afectado por el acto de autoridad ocasionando un perjuicio a su titular, esto es, una ofensa, daño o perjuicio en los derechos o intereses del particular¹⁷⁵; en ese tenor de ideas, fortalece el anterior criterio la siguiente jurisprudencia emitida por nuestro Máximo Tribunal, en donde se establece lo siguiente:

INTERÉS JURÍDICO. INTERÉS SIMPLE Y MERA FACULTAD. CUANDO EXISTEN.¹⁷⁶ *El interés jurídico, reputado como un derecho reconocido por la ley, no es sino lo que la doctrina jurídica conoce con el nombre de derecho subjetivo, es decir,*

¹⁷² Magistrado adscrito al Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

¹⁷³ Claude Tron Petit, J. Op. cit. pag. 17).

¹⁷⁴ *Idem.*

¹⁷⁵ *Semanario Judicial de La Federación*, Octava Época, T. VI, Julio-Diciembre de 1990, Segunda Parte-I, pág. 364.

¹⁷⁶ Pleno, Tesis Aislada, Materia(s): Común, Séptima Época, *Semanario Judicial de la Federación*, V. 37, Primera Parte, pág. 25.

como facultad o potestad de exigencia, cuya institución consigna la norma objetiva del derecho. En otras palabras, el derecho subjetivo supone la conjunción en su esencia de dos elementos inseparables, a saber: una facultad de exigir y una obligación correlativa traducida en el deber jurídico de cumplir dicha exigencia, y cuyo sujeto, desde el punto de vista de su índole, sirve de criterio de clasificación de los derechos subjetivos en privados (cuando el obligado sea un particular) y en públicos (en caso de que la mencionada obligación se impute a cualquier órgano del Estado). Por tanto, no existe derecho subjetivo ni por lo mismo interés jurídico, cuando la persona tiene sólo una mera facultad o potestad que se da cuando el orden jurídico objetivo solamente concede o regula una mera actuación particular, sin que ésta tenga la capacidad, otorgada por dicha orden, para imponerse coercitivamente a otro sujeto, es decir, cuando no haya un "poder de exigencia imperativa"; tampoco existe un derecho subjetivo ni por consiguiente interés jurídico, cuando el gobernado cuenta con un interés simple, lo que sucede cuando la norma jurídica objetiva no establezca en favor de persona alguna ninguna facultad de exigir, sino que consigne solamente una situación cualquiera que pueda aprovechar algún sujeto, o ser benéfica para éste, pero cuya observancia no puede ser reclamada por el favorecido o beneficiado, en vista de que el ordenamiento jurídico que establezca dicha situación no le otorgue facultad para obtener coactivamente su respeto. Tal sucede, por ejemplo, con las leyes o reglamentos administrativos que prohíben o regulan una actividad genérica, o que consagran una determinada situación abstracta en beneficio de la colectividad. Si el estatuto legal o reglamentario es contravenido por algún sujeto, porque su situación particular discrepa o no se ajusta a sus disposiciones, ninguno de los particulares que obtenga de aquél un beneficio o derive una protección que pueda hacer valer tal discrepancia o dicho desajuste por modo coactivo, a no ser que el poder de exigencia a la situación legal o reglamentaria se le conceda por el ordenamiento de que se trate. Por tanto, si cualquiera autoridad del Estado determina el nacimiento de una situación concreta, que sea contraria a la primera, desempeñando un acto opuesto o no acorde con la ley o el reglamento respectivo, es a esa misma autoridad o a su superior jerárquico a los que incumbe poner fin a dicha contrariedad o discordancia, revocando o nulificando, en su caso, el acto que las haya originado, pues el particular sólo puede obtener su revocación o invalidación cuando la ley o el reglamento de que se trate le concedan "el poder de exigencia" correspondiente.

Amparo en revisión 2747/69. Alejandro Guajardo y otros (acumulados). 18 de enero de 1972. Unanimidad de diecinueve votos. Ponente: Abel Huitrón.

Sobre el particular, el Ministro Arturo Saldívar Lelo de la Rea comenta que desde que dicho criterio fue creado, se utilizó para subordinar la práctica de la “Corte” al poder político, reduciendo la práctica judicial a cuestiones técnicas que limitaban al poder ciudadano para obtener recursos accesibles ante los actos de administración, así afirma también, que “*era una forma de privilegiar las actuaciones de los órganos del estado frente a los particulares*”¹⁷⁷. De esta manera, encontramos que durante el siglo XX, en la práctica del Poder Judicial respecto del interés jurídico se restringía a acreditar los siguientes aspectos:

- a) La existencia de un derecho establecido en una norma jurídica (derecho objetivo);
- b) La titularidad de ese derecho por parte de una persona:
- c) La facultad de ese derecho para ser exigido y,
- d) La obligación correlativa a esa facultad de exigencia”¹⁷⁸.

Tal como se desprende de lo anteriormente transcrito, era difícil acreditar el interés jurídico para reclamar diversos actos administrativos, tanto en el juicio de amparo amparo como en los diversos recursos. Sin embargo, con la evolución de los *Derechos de Segunda y Tercera Generación*, se han incluido en diversas disposiciones los conceptos de interés legítimo, interés colectivo e interés colectivo homogéneo, no obstante que dichos conceptos han sido evidentemente confundidos, tanto por la doctrina así como por las legislaciones; respecto a la postura adoptada para esta investigación, consideramos que resulta un avance para la protección fundamentales en nuestro sistema jurídico nacional y en consecuencia para la protección de los bienes públicos.

Es así como podemos ubicar en el artículo 107 de la constitución los conceptos interés legítimo individual o colectivo en los siguientes términos:

¹⁷⁷ Saldívar Lelo de la Rea, A. (2002). *Hacia una nueva Ley de Amparo*, México: Universidad Nacional Autónoma de México, pág. 41.

¹⁷⁸ *Ibidem*, pág. 44.

Artículo 107. *“Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:*

I. El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que el acto reclamado viola los derechos reconocidos por esta Constitución y con ello se afecte su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.

Tratándose de actos o resoluciones provenientes de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el quejoso deberá aducir ser titular de un derecho subjetivo que se afecte de manera personal y directa”.

Sobre el tema que estamos tratando en este apartado capitular, también es ilustrativa la postura adoptada por el jurista y Magistrado Jean Cleaude Tron Petit, quien hace la diferencia entre “derecho o, interés legítimo, intereses difusos y de incidencia colectiva”, vertiendo su opinión de la siguiente manera:

Intereses legítimos, son los que deben concurrir con los intereses de la colectividad, o en general. Aún cuando el interés particular no tiene protección específica, merece tutela porque su afectación se da a la par de un acto ilegítimo de la administración –positivo o negativo–, produciendo una especial afectación a uno o a varios administrados, quienes pueden, por esa lesión ubicarse en un círculo especial o cualificado.

Dicho autor considera como íntimamente ligados a los intereses difusos y derechos de incidencia colectiva, que son en los que la afectación puede incidir en: a) objeto (medio ambiente) o colectivo (bienes de una comunidad agraria, sociedad de autores, socios de un club, etc.), o b) grupo de personas indeterminado o determinable incidido. Distinguir los derechos difusos de los colectivos, *stricto sensu*, según el *Código Federal de Procedimientos Civiles*, en todo caso debe implicar siempre una “externalidad”¹⁷⁹.

¹⁷⁹ Claude Tron Petit, J. *Op. cit.* pág. 259

Como podrá leerse, deducimos que es muy estrecha la relación que hace el citado jurista entre los derechos colectivos y los intereses difusos; por su parte, el jurista Arturo Saldívar Lelo de la Rea, considera que los interés colectivos “son los intereses comunes a una colectividad de personas (colegio de profesionales, condóminos, etc.)”¹⁸⁰. En los intereses difusos propiamente dichos, por el contrario, “no existe vínculo jurídico, sino contingentes o accidentes (habitar una misma región, consumir el mismo producto, vivir en determinadas circunstancias económicas, etc.)”¹⁸¹

De esta manera, las juristas Raquel Gutiérrez Nájera e Ivonne Álvarez Gutiérrez, citando a Troconis, apoyan el criterio antes citado estableciendo que la diferencia sustancial entre derechos o intereses colectivos e intereses difusos, radica en que la acción de los primeros “afecta intereses de un sector debidamente localizado, en tanto que los segundos afecta intereses de una colectividad no identificada”¹⁸². En la medida que dichas personas constituyen un grupo, una categoría o una clase, y en la que, además, existe una relación jurídica base entre esas personas. No obstante, es común encontrarnos con el manejo indistinto de uno u otro término.

El interés jurídico difuso es un concepto que surge a la par de la evolución de la rama del Derecho conocida como Derecho Económico, pero evoluciona en la esfera del Derecho Administrativo. La característica más importante de esta rama del Derecho es su humanismo, ya que descansa sobre el principio de priorizar el interés colectivo sobre el individual.

El interés jurídico difuso, como su nombre lo indica, está distribuido entre una multitud de individuos, de tal suerte que no es posible identificar a su representante, pertenece idénticamente a una pluralidad de sujetos, en cuanto integrantes de grupos, clases sociales o categorías de personas, ligadas en virtud de la pretensión de goce por parte de cada uno de ellos, de tal forma que la satisfacción de la porción de interés que atañe a cada individuo, se extiende por

¹⁸⁰ Saldívar Lelo de la Rea, A. Op. cit. pág. 41

¹⁸¹ *Idem...*

¹⁸² Gutiérrez Nájera, R. e I. Álvarez Gutiérrez, “Acciones colectivas en México en el del litigio ambiental”, Cit. en *Acciones Colectivas...*, Op. cit. 160.

naturaleza a todos; del mismo modo que la lesión afecta a cada uno, simultánea y globalmente, a los intereses de los integrantes del conjunto comunitario.

Al respecto de los intereses difusos y colectivos, nuestra legislación secundaria retoma la tesis brasileña que comparten los juristas antes citados. Claro ejemplo de ello, es el artículo 581 del *Código Civil Federal*, en donde define a los derechos colectivos y difusos de la siguiente manera:

Artículo 581.- *“Para los efectos de este Código, los derechos citados en el artículo anterior se ejercerán a través de las siguientes acciones colectivas, que se clasificarán en:*

I. Acción difusa: Es aquella de naturaleza indivisible que se ejerce para tutelar los derechos e intereses difusos, cuyo titular es una colectividad indeterminada, que tiene por objeto reclamar judicialmente del demandado la reparación del daño causado a la colectividad, consistente en la restitución de las cosas al estado que guardaren antes de la afectación, o en su caso al cumplimiento sustituto de acuerdo a la afectación de los derechos o intereses de la colectividad, sin que necesariamente exista vínculo jurídico alguno entre dicha colectividad y el demandado.

II. Acción colectiva en sentido estricto: Es aquella de naturaleza indivisible que se ejerce para tutelar los derechos e intereses colectivos, cuyo titular es una colectividad determinada o determinable con base en circunstancias comunes, cuyo objeto es reclamar judicialmente del demandado, la reparación del daño causado consistente en la realización de una o más acciones o abstenerse de realizarlas, así como a cubrir los daños en forma individual a los miembros del grupo y que deriva de un vínculo jurídico común existente por mandato de ley entre la colectividad y el demandado.

III. Acción individual homogénea: Es aquella de naturaleza divisible, que se ejerce para tutelar derechos e intereses individuales de incidencia colectiva, cuyos titulares son los individuos agrupados con base en circunstancias comunes, cuyo objeto es reclamar judicialmente de un tercero el cumplimiento forzoso de un contrato o su rescisión con sus consecuencias y efectos según la legislación aplicable”.

En la misma inteligencia, es justo precisar el concepto aún más complejo de *interés legítimo*, complejo en virtud que dicho término ambiguo en la medida que se le

atribuyen facultades de carácter adjetivo y sustantivo indistintamente¹⁸³. Y cuya función es constantemente confundida, tan es así, que autores como Jean Claude Tront Petit le dan el carácter de “derecho subjetivo *atípico*”¹⁸⁴.

Para un mejor entendimiento de lo anteriormente expuesto, es preciso citar textualmente la propuesta de concepto relativo al término “*De interés legítimo*”, formulado por el mencionado autor en los siguientes términos:

*“Interés legítimo es la pretensión o poder de exigencia respecto a la legalidad de un acto de la autoridad cuya anulación o declaración de ilegalidad trae aparejada una ventaja, a través de invocar la titularidad de un interés y en virtud de presentar una situación especial o cualificada relacionada con una lesión o principio de afectación a su esfera jurídica”*¹⁸⁵.

Para efecto de aclarar dicha idea, consideramos importante citar al Ministro Arturo Zaldívar Lelo de la Rea, quien al respecto opina que el interés legítimo

*“Consiste en una legitimación intermedia entre el interés simple y el interés jurídico, así no se exige una afectación directa, pero tampoco se trata de que cualquier persona pueda solicitar el cumplimiento de las normas administrativas; así, el interés legítimo presupone la existencia de normas que imponen una conducta obligatoria de la administración pública, pero que necesariamente tienen que lesionar una norma que específicamente afecte al gobernado, sino que afecta directamente una situación particular de la que pueda ser parte el quejoso”*¹⁸⁶.

Es importante detenernos en este tema en concreto, toda vez que la misma legislación de nuestro país confunde los términos ya mencionados, por ejemplo en el tema que nos ocupa, el Derecho Ambiental, la *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Medio Ambiente*, en su artículo 180 establece que:

Artículo 180.- *“Tratándose de obras o actividades que contravengan las disposiciones de esta Ley y de aquéllas a las cuales se aplica de manera supletoria, así como de los reglamentos y normas oficiales mexicanas derivadas de las mismas, los programas de ordenamiento ecológico, las declaratorias de áreas naturales protegidas o los*

¹⁸³ Claude Tron Petit, J. Op. cit. pág. 265.

¹⁸⁴ *Ibidem*, pág. 262.

¹⁸⁵ *Ibidem*, pág. 266.

¹⁸⁶ Saldívar Lelo de la Rea, A. Op. cit. pág. 50.

*reglamentos y normas oficiales mexicanas derivadas de la misma, las personas físicas y morales que tengan interés legítimo tendrán derecho a impugnar los actos administrativos correspondientes, así como a exigir que se lleven a cabo las acciones necesarias para que sean observadas las disposiciones jurídicas aplicables, siempre que demuestren en el procedimiento que dichas obras o actividades originan o pueden originar un daño al medio ambiente, los recursos naturales, la vida silvestre o la salud pública*¹⁸⁷.

Para tal efecto, de manera optativa podrán interponer el recurso administrativo de revisión a que se refiere este Capítulo, o acudir al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Para los efectos del presente artículo, tendrán interés legítimo las personas físicas o morales de las comunidades posiblemente afectadas por dichas obras o actividades”.

De la anterior transcripción, es de destacar especialmente que el primer párrafo del artículo en comento, se confunde el interés legítimo con el difuso, toda vez que si bien es cierto se menciona expresamente al interés legítimo, al definir la afectación o daño, no se establecen límites o cualidades de individualización, parece que basta con el impacto al medio ambiente para deducir un poder de exigencia que más bien implica el concepto de acciones colectivas¹⁸⁸.

4.3 Acciones colectivas en la protección de los bienes públicos

El Derecho Ambiental es de naturaleza eminentemente administrativa, hemos mencionado en el cuerpo de la presente investigación, preceptos constitucionales, tales como el párrafo quinto del artículo 4° de nuestra Carta Magna, donde se contiene la garantía de vivir en un ambiente digno y adecuado para nuestro desarrollo y bienestar, de tal suerte que de la lectura y comprensión de tal artículo, se desprenden diversas normas de carácter regulador que otorgan determinados derechos al ciudadano frente la discrecionalidad de la autoridad y que coexisten con la finalidad de evitar el deterioro de los bienes de la nación, y por ende, el deterioro ambiental, en este contexto, hemos referido diversas leyes, reglamentos y normas oficiales que resguardan dichos intereses, no obstante, la *Ley General del*

¹⁸⁷ Claude Tron Petit, J. citando a la ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Medio Ambiente *Op. cit.* pág. 267.

¹⁸⁸ *Ídem.*

Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, es la reglamentaria, que por excelencia se encarga de preservar y defender el equilibrio ecológico, tal como se desprende de su declaración en su artículo 1°; sin embargo, sin óbice que dicha disposición ha regulado en sus artículos 189 al 204 los procedimientos pertinentes que incluyen la defensa de los intereses difusos, colectivos y legítimos, con independencia que dichos intereses son confundidos en la práctica, la problemática que enfrentan dichos procedimientos son dos principalmente, la primera es que son de carácter reaccionario y no de carácter preventivo, es decir que dichas disposiciones no previenen efectivamente la destrucción del ecosistema; el segundo de los problemas se reputa a que los resultados de los mismos se reducen a una simple recomendación, que no tiene carácter vinculatorio que obligue a los responsables de causar daños ambientales o desequilibrio ecológico a reparar el daño¹⁸⁹.. De acuerdo a lo anteriormente expuesto, podemos afirmar a manera de conclusión, que no existe en nuestro país, una reglamentación que sea eficiente y eficaz para proteger a los derechos ambientales como derecho de una colectividad. Sin embargo, lo anterior no significa de ninguna manera que no pueden ser defendibles dichos derechos constitucionales.

A la luz de las reformas realizadas al artículo 17 constitucional y al *Código Civil Federal*, así como al *Código Federal de Procedimientos Civiles*, se abrió una puerta para intentar incluir en el sistema jurídico mexicano la justicia de índole colectiva, incluyendo en este campo, la ambiental y la de consumidores.

No obstante del reconocible intento del legislador por incluir en novedoso Título Quinto del *Código Civil Federal*, los mecanismos de protección de los derechos colectivos, desde el punto de vista de la presente investigación, no consideramos correcto que la materia administrativa y del consumidor queden subordinadas por mandato constitucional a los Juzgados de Distrito en materia civil, lo anterior, en virtud que cuando analizamos dichas materias, estamos conscientes que hablamos de Derecho Público que pretendemos resolver desde el Derecho Privado. Además,

¹⁸⁹ Gutiérrez Nájera, R... *Op. cit.* pág. 172.

nos detendremos brevemente en las siguientes consideraciones sobre la operatividad de las acciones colectivas.

Evidentemente la inclusión de las acciones colectivas del ámbito administrativo al campo del Derecho Civil genera deficiencias procesales importantes, una de ellas se encuentra en la legitimación de la acción, que se encuentra consagrado en el siguiente precepto normativo, que a la letra dispone lo siguiente:

Artículo 585.- *“Tienen legitimación activa para ejercitar las acciones colectivas:*

I. La Procuraduría Federal de Protección al Consumidor, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros y la Comisión Federal de Competencia;

II. El representante común de la colectividad conformada por al menos treinta miembros;

III. Las asociaciones civiles sin fines de lucro legalmente constituidas al menos un año previo al momento de presentar la acción, cuyo objeto social incluya la promoción o defensa de los derechos e intereses de la materia de que se trate y que cumplan con los requisitos establecidos en este Código, y

IV. El Procurador General de la República”.

Tal como se desprende del artículo anteriormente transcrito, el código procesal de la materia, limita la legitimidad a las autoridades antes mencionadas; en este tenor nos adherimos a la sana crítica del jurista Benjamín Revuelta Vaquero¹⁹⁰, toda vez que se dejan de lado a las procuradurías ambientales de los Estados, se considera pertinente que dichas instituciones tengan legitimidad, en virtud de que ellas tienen mayor cercanía con los problemas de las comunidades donde se encuentran los bienes públicos. Además, en el ámbito de los organismos públicos descentralizados, es considerable incluir a las universidades públicas, en razón de su naturaleza y cometido social.

Por otra parte, si bien es cierto que dentro del artículo que antecede incluye la legitimidad de personas de Derecho Privado, mediante un representante común, también es verdad que dicha representación se encuentra severamente limitada

¹⁹⁰ Revuelta Vaquero B. y E. Pérez Alonzo, *Op. cit.* pág. 112.

por ciertos requisitos difíciles de cumplir, tal y como por ejemplos, los que a continuación se citan:

La representación adecuada de las personas físicas¹⁹¹;

- La certificación de la demanda;¹⁹²
- La admisión de la demanda;¹⁹³
- Establecer obligaciones para acceder y mantener el registro por parte de la asociación civil demandante.
- Reunir un mínimo de treinta miembros¹⁹⁴

Cada una de los “requisitos” aquí mencionados, tienen un cierto grado de dificultad que obstaculiza la justicia pronta y oportuna que consagra nuestra *Constitución Política*¹⁹⁵, de esta manera, también rompen con la armonía garantista que persigue nuestro “nuevo” sistema jurídico mexicano, postura que se ha reforzado a través de los últimos años, en virtud de que nuestro país ha firmado diversos tratados internacionales que se pronuncian en favor de la adopción de procedimientos sencillos que garanticen el acceso a la justicia, prueba de ello lo

¹⁹¹ Artículo 586. “La representación a que se refieren las fracciones II y III del artículo anterior, deberá ser adecuada”, del Código Federal de Procedimientos Civiles.

¹⁹² Artículo 590. “Una vez presentada la demanda o desahogada la prevención, dentro de los tres días siguientes, el juez ordenará el emplazamiento al demandado, le correrá traslado de la demanda y le dará vista por cinco días para que manifieste lo que a su derecho convenga respecto del cumplimiento de los requisitos de procedencia previstos en este Título. Desahogada la vista, el juez certificará dentro del término de diez días, el cumplimiento de los requisitos de procedencia previstos en los artículos 587 y 588 de este Código. Este plazo podrá ser prorrogado por el juez hasta por otro igual, en caso de que a su juicio la complejidad de la demanda lo amerite”. (Artículo adicionado, Diario Oficial de la Federación, 30 de agosto de 2011.

¹⁹³ Artículo 591. “Concluida la certificación referida en el artículo anterior, el juez proveerá sobre la admisión o desechamiento de la demanda y en su caso, dará vista a los órganos y organismos referidos en la fracción I del artículo 585 de este Código, según la materia del litigio de que se trate”.

¹⁹⁴ Es excesivo el requisito legal, tomando en consideración la prescripción de los Estados Unidos de América donde no hay límite mínimo.

¹⁹⁵ Artículo 17. “...Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

El Congreso de la Unión expedirá las leyes que regulen las acciones colectivas. Tales leyes determinarán las materias de aplicación, los procedimientos judiciales y los mecanismos de reparación del daño. Los jueces federales conocerán de forma exclusiva sobre estos procedimientos y mecanismos”.

concibe la *Convención Americana de Derechos Humanos*, que en su artículo 25 que establece:

Artículo 25. “*Protección judicial:*

1. *Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.*

2 *Los Estados partes se comprometen:*

a. *A garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso;*

b. *A desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y*

c. *A garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso”.*

Otro aspecto importante que debe considerarse en el campo de aplicación de los recursos es el tiempo de su substanciación, al respecto la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* consagra el principio de la inmediatez procesal¹⁹⁶, sin embargo, en el ámbito de las acciones colectivas, el estar inmersas en el campo del Derecho Civil, debe seguir el procedimiento ordinario civil, siguiendo sus términos, evidentemente tal como lo prescribe el jurista Eduardo Pérez Alonzo¹⁹⁷ son tiempos muy largos, en virtud de que se debe contemplar que durante el procedimiento puede darse el escenario de la apelación por admisión, ampliación de términos procesales y cambio de situación procesal de la certificación ya comentada¹⁹⁸, sin contemplar los diversos amparos que se pueden realizar durante el citado procedimiento; lo anterior es importante si consideramos el bien jurídico que se pretende tutelar, que en este caso, podríamos decir son los bienes públicos protegidos por el artículo 27 constitucional, cuyo impacto de su aprovechamiento vulnera directamente a derechos humanos, así como a diversos derechos

¹⁹⁶ *Idem.*

¹⁹⁷ Profesor del Departamento de Administración Pública de la Universidad de Guanajuato, México.

¹⁹⁸ Revuelta Vaquero, B. y E. Pérez Alonzo, *Op. cit.* pág. 118.

fundamentales, como es el caso del Derecho Ambiental, consagrado en el artículo 4 de nuestra Carta Magna; de esta manera, cabe hacer mención que dichos derechos son muy difícilmente cuantificables económicamente, por lo que su vulneración es compleja de plena reparación.

Haciendo un abundamiento más amplio respecto a lo anterior, tenemos que “la materia de reparación del daño, es la esencia del sentido del procedimiento”¹⁹⁹; lo anterior si tomamos en cuenta lo prescrito por los artículos 604 y 605 del *Código Federal de Procedimientos Civiles*²⁰⁰, entonces podremos entender que dichas disposiciones tienen un alcance restitutorio, toda vez que resulta difícil pensar poder restituir las cosas al estado que guardaban antes de la afectación; al no encontrar la manera de restituir los derechos ambientales, los derechos a la salud y los de tener un medio ambiente limpio, sano y adecuado, la reforma que introduce a las acciones colectivas no otorga una solución plena, en razón de que introduce el “cumplimiento sustituto”, al que se refiere el artículo 604, lo anterior adhiriéndonos al análisis realizado por los juristas Benjamín Revuelta Vaquero y Eduardo Pérez Alonso; dicho autores realizan dos consideraciones fundamentales sobre el tema que nos ocupa en esta ocasión; la primera, consistente en el pago

¹⁹⁹ *Ibidem*, pág. 127.

²⁰⁰ Artículo 604. “En acciones difusas el juez sólo podrá condenar al demandado a la reparación del daño causado a la colectividad, consistente en restitución de las cosas al estado que guardaren antes de la afectación, si esto fuere posible. Esta restitución podrá consistir en la realización de una o más acciones o abstenerse de realizarlas.

Si no fuere posible lo anterior, el juez condenará al cumplimiento sustituto de acuerdo a la afectación de los derechos o intereses de la colectividad. En su caso, la cantidad resultante se destinará al Fondo a que se refiere el Capítulo XI de este Título (Artículo adicionado, Diario Oficial de la Federación, el 30 de agosto de 2011).

Artículo 605. “En el caso de acciones colectivas en sentido estricto e individuales homogéneas, el juez podrá condenar al demandado a la reparación del daño, consistente en la realización de una o más acciones o abstenerse de realizarlas, así como a cubrir los daños en forma individual a los miembros del grupo conforme a lo establecido en este artículo.

Cada miembro de la colectividad podrá promover el incidente de liquidación, en el que deberá probar el daño sufrido. El juez establecerá en la sentencia, los requisitos y plazos que deberán cumplir los miembros del grupo para promover dicho incidente.

El incidente de liquidación podrá promoverse por cada uno de los miembros de la colectividad en ejecución de sentencia dentro del año calendario siguiente al que la sentencia cause ejecutoria.

A partir de que el juez determine el importe a liquidar, el miembro de la colectividad titular del derecho al cobro tendrá un año para ejercer el mismo.

El pago que resulte del incidente de liquidación será hecho a los miembros de la colectividad en los términos que ordene la sentencia; en ningún caso a través del representante común” (Artículo adicionado, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 30 de agosto de 2011).

sustitutivo referido, el cual siempre se hará en una cantidad monetaria; sobre esto último, la interrogante inmediata es: ¿a cuánto debe ascender tal cantidad?²⁰¹; si tomamos en consideración que el valor de los bienes públicos es indeterminado; el segundo problema al que se refieren los citados juristas es: ¿a quién? La respuesta que nos otorga el legislador con la reforma en materia civil de mérito, nos conduce a un “fondo”, el cual, según se desprende del Capítulo XI²⁰²; encontramos que dichos recursos serían utilizados para gastos de litigios; atento a lo anterior, cobra fuerza la interrogante *¿dónde queda la restauración del bien público, del bien colectivo?*²⁰³.

Otro aspecto que es importante de considerar respecto al procedimiento que guardan las acciones colectivas, es la carga probatoria que en todo juicio civil debe observarse, evidentemente el periodo probatorio es una de las fases más importantes dentro de una instancia de es naturaleza; lo anterior en virtud de que el actor bajo el principio de *el que afirma tiene la carga de la prueba*, prácticamente tiene la obligación de otorgar todos los medios de prueba tendientes a acreditar sus pretensiones. Sin embargo, si tomamos en cuenta que los grupos que intentan dichas acciones, son en su mayoría vulnerables, y sus alcances en materia de investigación e impacto de daños son limitados. Si bien es cierto que en un intento de acceder a la justicia social, el artículo 599 del *Código Federal de Procedimientos Civiles*²⁰⁴ señala que el juez podrá solicitar la información indispensable para otorgar un juicio respecto al litigio entablado, al respecto también se puede considerar que si el juez lo hace en su margen de discrecionalidad, puede convertirse en parte de juicio, y por consiguiente estaríamos frente a una

²⁰¹ Revuelta Vaquero B. y E. Pérez Alonso. *Op. cit.* pág. 131.

²⁰² Artículo 625. “Los recursos que deriven de las sentencias recaídas en las acciones referidas en el párrafo anterior, deberán ser utilizados exclusivamente para el pago de los gastos derivados de los procedimientos colectivos, así como para el pago de los honorarios de los representantes de la parte actora a que se refiere el artículo 617 de este Código, cuando exista un interés social que lo justifique y el juez así lo determine, incluyendo pero sin limitar, las notificaciones a los miembros de la colectividad, la preparación de las pruebas pertinentes y la notificación de la sentencia respectiva. Los recursos podrán ser además utilizados para el fomento de la investigación y difusión relacionada con las acciones y derechos colectivos”.

²⁰³ *Idem.*

²⁰⁴ Artículo 599. “Si el juez lo considera pertinente, de oficio o a petición de parte, podrá solicitar a una de las partes la presentación de información o medios probatorios que sean necesarios para mejor resolver el litigio de que se trate o para ejecutar la sentencia respectiva” (Artículo adicionado, publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el 30 de agosto de 2011).

desigualdad procesal; atento a lo anterior, podríamos considerar que la solicitud de dichas probanzas, sea mediante una obligación procesal.

4.4 El juicio de amparo colectivo

Dentro de los medios de control constitucional, uno de los más completos y de mayor trascendencia es sin duda el amparo, debido a ello también ha sido una institución controvertida en cuanto a su naturaleza jurídica y sus efectos, definido por decenas de juristas que nos brindan un panorama amplio de los alcances de ésta institución ; no obstante, para los efectos del presente trabajo retomaremos el concepto que nos da el Doctor Luciano Silva Ramírez por considerarlo el más completo y apegado a nuestro sistema jurídico actual, dicho jurista afirma que el amparo es *“un juicio autónomo de carácter constitucional que alude al artículo 103 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuando se violan garantías individuales, cuya sustanciación se efectuará de acuerdo a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la constitución, la ley de amparo y la jurisprudencia, teniendo por objeto restituir al quejoso en el pleno goce de la garantía constitucional violada, volviendo las cosas al estado en el que se encontraban antes de la violación causado por la ley o el acto de autoridad”*²⁰⁵

La institución del amparo mexicano, desde mediados del siglo pasado, ha sido pionera en la protección de los derechos humanos en la comunidad, tanto en el plano nacional como internacional; por lo que es inevitable que con el transcurso del tiempo haya tenido substanciales cambios, por lo que en el sistema jurídico de nuestro país, no ha sido la excepción, debido a que se ha dado el surgimiento de diversos acontecimientos histórico-culturales, entre los que se destaca la globalización de la tradición jurídica y el reconocimiento de nuevos derechos, lo que han hecho obsoleto nuestro sistema de protección de garantías constitucionales, por lo que se han alzado voces que demandan la creación de nuevas disposiciones que cumplan con los fines que propone una democracia.

²⁰⁵ Silva Ramírez, Luciano, *Análisis Jurídico Político de la Supremacía Constitucional y Sistema de Control Judicial en México*, tesis doctoral, facultad de derecho UNAM, 1987.

La reforma en materia de derechos humanos, publicada el 10 de junio del 2011 es el resultado de diversos compromisos multilaterales que nuestro país ha formalizado en el reconocimiento de los derechos universales, sin embargo, no pueden adquirir relevancia las anteriores regulaciones, sin que el Estado no provea a los gobernados de un “recurso” efectivo que “ampare” a las personas contra actos que violen esos derechos²⁰⁶; bajo tal contexto, la reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 6 de junio del 2011, ha adquirido una vital importancia para fortalecer aquella protección.

Las reformas legales antes referidas no pueden entenderse sin tomar en cuenta los diversos esfuerzos que han realizado la sociedad civil, la academia y la jurisprudencia; de esta manera, debe entenderse que pese a su posterior publicación, la reforma constitucional en materia de derechos humanos inició su vigencia, antes que la reforma constitucional hecha en el campo del juicio de amparo del 6 de junio del mismo año.²⁰⁷

Es consecuencia, la importancia que ha adquirido la “nueva Ley de Amparo”, dentro del universo del Derecho mexicano, obedece a la relación que tiene con lo establecido por el artículo 25.1 del *Pacto de San José* de donde se desprenden dos obligaciones principales para los Estados Partes signantes de aquella Convención; la primera de estas, es que el Estado debe velar por que el juicio de amparo sea *efectivo*, es decir, garantizar la posibilidad real del ciudadano a tener accesos a los tribunales competentes, en donde se conozcan y diriman controversias que, según sea el caso, aseguren la reparación del daño.

Otra obligación que se desprende de la interpretación del supracitado artículo, es la de incorporar el régimen interno del juicio de amparo al *corpus iuris* interamericano²⁰⁸, lo que implicaría sujetarse no solo a la interpretación de tratados

²⁰⁶ Artículo 8° de la *Declaración Internacional de los Derechos Humanos*, artículo 2.3 del *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* y artículo 2.5 de la *Convención Americana Sobre Derechos Humanos*.

²⁰⁷ Ferrer Mac-Gregor, E. y R. Sánchez Gil. (2014). *El nuevo juicio de amparo*. México: Porrúa, pág. 26.

²⁰⁸ *Ídem*.

interamericanos, sino también a la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos²⁰⁹.

Uno de los temas mas importantes que la reforma en materia de derechos humanos trajo consigo, “fue la inclusión en nuestro sistema del control difuso de constitucionalidad y convencionalidad”²¹⁰; al respecto de tan trascendente cambio, no podemos pasar por alto, referirnos al *Caso Radilla*²¹¹, que a grandes rasgos establece que el contenido del vigente artículo 1º constitucional y el deber de tutelar la justicia en materia de derechos humanos en México, debe ejercerse con la facultad del juzgador para “inaplicar” normas generales contrarias a la *Constitución Política* o al Derecho Internacional en materia de derechos humanos²¹².

Según explican los juristas Eduardo Ferrer Mac-Gregor y Rubén Sánchez Gil, se manifiestan dos consecuencias prácticas a la llegada de la reforma en materia de derechos humanos; la primera es que los órganos jurisdiccionales, aún los de oficio, podrán estudiar la regularidad de las disposiciones generales y resolver sobre su apego a la norma fundamental; otro asunto que les fue importante precisar, es el concerniente a que los juzgadores tendrán que ser cuidadosos en compaginar adecuadamente el control difuso con el juicio de derechos fundamentales y otros procesos constitucionales.²¹³

Como podrá advertirse del análisis que realizamos con antelación, los cambios constitucionales fortalecen en demasía la observancia de los tratados internacionales, tema que dentro de la doctrina mexicana se ha discutido frecuentemente, toda vez que existen algunos juristas, entre los que destaca el maestro Ignacio Burgoa Orihuela, quien tiene una visión nacionalista del juicio de

²⁰⁹ *Ídem.*

²¹⁰ Coello Cetina, R. “El control jurisdiccional del control difuso”, en *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*. México. Porrúa-IIDPC. 18 de julio–diciembre de 2012, págs. 65-131.

²¹¹ Caso Radilla Pacheco. Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Asunto resuelto en las sesiones del 4, 5, 7, 11, 12 y 14 de julio del 2011, consultado en Internet, en la siguiente dirección electrónica: http://www.sitios.scjn.gob.mx/codhap/sites/default/files/cronicas_pdf_sr/TP-140711-MBLR-912.pdf

²¹² Ferrer Mac-Gregor, E. y R. Sánchez Gil, *Op. cit.* pág. 30.

²¹³ *Ídem.*

garantías, oponiéndose al principio de supremacía constitucional y considerando que podría darse una contradicción de normas entre las externas y las nacionales; otros juristas, como el jurista Héctor Fix-Zamudio, se muestran a favor de reabrir el estudio de la institución del amparo al Derecho comparado²¹⁴; al respecto, la discusión a la luz de las reformas antes mencionadas se ha incrementado, sin embargo, personalmente nos pronunciamos a favor de la recepción de la aplicación de las normas internacionales, únicamente en lo que respecta a la ampliación de los derechos fundamentales; ante tal situación, nos adherimos a la postura que toman los juristas Eduardo Ferrer Mac-Gregor y Rubén Sánchez Gil, precursores de los derechos humanos, en virtud que si la finalidad de la creación de la reforma a la *Ley de Amparo* y la de derechos humanos, era reconocer los derechos considerados como universales e integrarlos a nuestra carta fundamental, se ha formado un bloque constitucional, que en virtud de lo establecido por el artículo 1º constitucional y en la inteligencia de que los derechos consagrados en el ordenamiento en cita, son lo menos y que pueden ser ampliados²¹⁵, entonces resulta imposible que se llegue al extremo de la inconstitucionalidad. Formándose así, en nuestro sistema jurídico el principio *pro persona*²¹⁶.

Para dejar más claro la veracidad de dicha postura, la jurisprudencia constitucional resuelta en el año próximo pasado, determina la discusión antes comentada, la cual debido a su trascendental importancia, y para una mejor comprensión se transcribe a continuación:

²¹⁴ Ferrer Mac-Gregor, E. y R. Sánchez Gil, *Op. cit.* pág. 11.

²¹⁵ GARANTIAS INDIVIDUALES, ALCANCES DE LAS., Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Registro: 255644, Tipo de Tesis: Aislada, Vol. 62, Sexta Parte Materia(s): Común, Tribunales Colegiados de Circuito. DERECHOS HUMANOS, LOS TRATADOS INTERNACIONALES SUSCRITOS POR MÉXICO SOBRE LOS. ES POSIBLE INVOCARLOS EN EL JUICIO DE AMPARO AL ANALIZAR LAS VIOLACIONES A LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES QUE IMPLIQUEN LA DE AQUÉLLOS. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, T. XXVIII, agosto de 2008, Materia(s): Común, Tesis: I.7o.C.46 K, Pág.: 1083, Registro: 169108, Tribunales Colegiados de Circuito.

²¹⁶ PRINCIPIO PRO PERSONA. REQUISITOS MÍNIMOS PARA QUE SE ATIENDA EL FONDO DE LA SOLICITUD DE SU APLICACIÓN, O LA IMPUGNACIÓN DE SU OMISIÓN POR LA AUTORIDAD RESPONSABLE. *Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época. Tesis: Aislada, Publicación: viernes 3 de octubre de 2014, Materia(s): (Constitucional, Común, Tesis: 1a. CCCXXVII/2014 (10a.) Registro: 2007561, Instancia: Primera Sala. Amparo directo en revisión 4212/2013. B JL Construcciones, S.A. de C.V. y otra. 21 de mayo de 2014. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Mónica Cacho Maldonado.

“Derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales. Constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional, pero cuando en la Constitución haya una restricción expresa al ejercicio de aquéllos, se debe estar a lo que establece el texto constitucional.

A su vez, el primer párrafo del artículo 1o. constitucional reconoce un conjunto de derechos humanos, cuyas fuentes son la Constitución Política federal y los tratados internacionales, de los cuales el Estado mexicano sea Parte.

De la interpretación literal, sistemática y originalista del contenido de las reformas constitucionales del 6 y 10 de junio de 2011, se desprende que las normas de derechos humanos, independientemente de su fuente, no se relacionan en términos jerárquicos, entendiendo que, derivado de la parte final del primer párrafo del citado artículo 1º, cuando en la Constitución Política federal haya una restricción expresa al ejercicio de los derechos humanos, se deberá estar a lo que indica la norma constitucional, ya que el principio que le brinda supremacía comporta el encumbramiento de nuestra ley fundamental como la norma suprema del orden jurídico mexicano, lo que a su vez implica que el resto de las ordenamientos jurídicos deben ser acordes con la misma, tanto en un sentido formal como material, circunstancia que no ha cambiado; lo que sí ha evolucionado a raíz de las reformas constitucionales en comento, es la configuración del conjunto de normas jurídicas, respecto de las cuales puede predicarse dicha supremacía en nuestro sistema jurídico. Esta transformación se explica por la ampliación del catálogo de derechos humanos previsto dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual evidentemente puede calificarse como parte del conjunto normativo que goza de esta supremacía constitucional. En este sentido, los derechos humanos, en su conjunto, constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional, conforme al cual debe analizarse la validez de las normas y actos que forman parte del orden jurídico mexicano.

Contradicción de tesis 293/2011. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito y el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito. 3 de septiembre de 2013. Mayoría de diez votos de los Ministros”²¹⁷

²¹⁷ Contradicción de tesis 293/2011, Ídem...op cit. Pag 44.

Se hace evidente, tal como lo hemos comentado en líneas anteriores, otro cambio que surgió de la “nueva *Ley de Amparo*”, fue la inmersión del interés legítimo del cual ya hemos realizado nuestras consideraciones en el capítulo correspondiente, lo que si podemos comentar, es lo relativo a la concepción de *agravio personal y directo*, por el de *interés personal*, el cual engloba el *interés legítimo*, cuya función es proteger a los *derechos difusos*, tema que es de importante interés, toda vez que dicha figura rompe con los formalismos que obstaculizan la impartición de justicia constitucional.

A la luz de las reformas sucedidas en materia de juicio de amparo del 6 de junio de 2011 y en el ámbito de derechos humanos del 10 de junio de 2011, es evidente que desde el punto de vista constitucional, son defendibles los derechos difusos otorgados por los diversos tratados internacionales. Por tal situación, tenemos que tratándose de la defensa de los derechos humanos consagrados en la *Constitución Política* federal, el juicio de amparo es por excelencia el instrumento jurídico que permite la defensa de los derechos de los ciudadanos. En esta inteligencia, valdría la pena hacer una breve reflexión sobre la idoneidad del recurso que nuestra legislación prevé para la defensa de los derechos colectivos, toda vez que nuestros legisladores, aún con la inmersión de tan importantes principios a nuestra carta magna, tales como el *pro persona*, el *control difuso de constitucionalidad y de convencionalidad*, entre otros; mismos que fortalecen al juicio de derechos fundamentales, se han impuesto como principal objetivo el previsto en el Capítulo V del *Código Federal de Procedimientos Civiles*, con aquellas deficiencias de carácter procesal que hacen ineficiente la defensa de los derechos consagrados en la *Constitución Política* federal.

No obstante de la aprobación del decreto modificatorio en materia civil, éste no deroga disposiciones especiales, por lo tanto pueden coexistir procedimientos que directamente velan por la protección de los derechos colectivos, difusos, los que tienen que ver con la protección de los derechos humanos, aplicación de derechos internacionales, litigios respectivos a los distintos derechos sociales, etcétera; además, podemos decir que en el ámbito procesal, materias pertenecientes al

mundo del Derecho, como el Amparo, Derecho Agrario y Derecho del Trabajo se manejan como de incidencia colectiva.

Cabe destacar que la reforma constitucional anteriormente referida, añade en su artículo 107 fracción IV, último párrafo²¹⁸, un novedoso criterio extraído de una vieja jurisprudencia proveniente de la Segunda Sala del máximo tribunal²¹⁹, del cual se desprende que se trata de una excepción al principio de definitividad en el amparo, lo que fortalece este recurso ante los actos de autoridad, sin embargo, atento a la lectura del artículo antes referido, su contenido se ajusta solo a la materia administrativa, y no así se vincula con actos judiciales²²⁰; a nuestro juicio, dicho numeral debe globalizar todo acto de autoridad que viole lo ya consagrado constitucionalmente, así podrá atenderse adecuadamente a la defensa de la soberanía nacional.

En razón del estudio antes expuesto, en lo que respecta a las concesiones mineras, tal como se ha señalado en líneas anteriores, son evidentes las diversas violaciones que realizan tanto las sociedades que explotan los recursos mineros, como las realizadas por las autoridades encargadas de regular los preceptos consagrados en nuestra *Constitución Política* federal, por lo que es dable, que no obstante las limitaciones técnicas que el amparo contiene, sea éste, el recurso idóneo para proteger los bienes públicos.

En concordancia con el tema que nos atañe, relativo a la protección de los bienes públicos, es de notoria trascendencia lo establecido en la supra citada reforma constitucional, concretamente en el artículo 107 fracción X, de nuestra Carta Magna, toda vez que tal precepto establece que: “...*Los actos reclamados podrán ser objeto de suspensión en los casos y mediante las condiciones que determine la ley reglamentaria, para lo cual el órgano jurisdiccional de amparo, cuando la*

²¹⁸ Artículo 107. “*Fracción IV...No existe obligación de agotar tales recursos o medios de defensa si el acto reclamado carece de fundamentación o cuando sólo se aleguen violaciones directas a esta Constitución;*

²¹⁹ RECURSOS ORDINARIOS. NO ES NECESARIO AGOTARLOS CUANDO SOLAMENTE SE ALEGUEN VIOLACIONES DIRECTAS A LA CONSTITUCION (EXCEPCION UNICA AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD QUE RIGE EL JUICIO DE AMPARO). *Semanario Judicial de la Federación*, Tribunales Colegiados de Circuito, Tesis: Aislada, Octava Época, T. XIV, Octubre de 1994, Materia: Común, Tesis: I. 3o. A. 143 K.

²²⁰ Ferrer Mc-Gregor, E. y R. Sánchez Gil, *Op. cit.* pág. 57.

*naturaleza del acto lo permita, deberá realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y del interés social”.*²²¹”

De lo antes transcrito, tenemos que si bien es cierto que podemos considerar un gran avance en lo que respecta a la defensa del interés social, toda vez que se le da margen de acción al juzgador para efectuar una “ponderación”, considerando la “apariencia del buen derecho”, también es factible identificar un conflicto de subjetividad en la ley, en razón de que son innumerables las consideraciones que pueden hacer los juzgadores al ponderar los intereses y posiciones jurídicas para conciliarlas en un criterio que beneficie el *interés social*.

Es importante detenernos en el tema de la suspensión, en razón de que los derechos fundamentales, actualmente están en peligro inminente, principalmente los que atañen al respeto a la vida, el derecho a un medio ambiente adecuado, el derecho a la protección de la identidad, mismos que son de vital importancia para la coexistencia de la pluriculturalidad y protección de los pueblos y comunidades indígenas, aspectos consagrados en el artículo 2º constitucional; por otra parte, también debemos recordar que los actos cometidos por las empresas transnacionales, son de imposible reparación, ya que es el medio ambiente el que sufre directamente el menoscabo, por lo que es de suma importancia que el juzgador realice la ponderación correspondiente, consciente de los alcances de los actos reclamados por el quejoso; ahora bien, al respecto de la contragarantía a la que se refiere el segundo párrafo del artículo 107 fracción X²²², ésta debe ser proporcional al presupuesto con el que cuentan las comunidades.

En ésta inteligencia, a efecto de abundar más en la ponderación que debe hacer el juzgador, el *interés social* y el *orden público* deben ser piedra angular para determinar la procedencia de la suspensión, ya que tales derechos tienen una

²²¹ Fe de erratas a la fracción, *Diario Oficial de la Federación*, de fecha 14 de marzo de 1951; fracción reformada en 1967 y 2011, respectivamente.

²²² Artículo 107. “Fracción X: ...Dicha suspensión deberá otorgarse respecto de las sentencias definitivas en materia penal al comunicarse la promoción del amparo, y en las materias civil, mercantil y administrativa, mediante garantía que dé el quejoso para responder de los daños y perjuicios que tal suspensión pudiere ocasionar al tercero interesado. La suspensión quedará sin efecto si éste último da contragarantía para asegurar la reposición de las cosas al estado que guardaban si se concediese el amparo y a pagar los daños y perjuicios consiguientes; ...”.

relevancia “ultraindividual”, por que están en realidad “permeados de un valor que trasciende al individuo y se le atribuye a la sociedad entera²²³; de tal manera que si se permite que persista la afectación, vulnera la propia convivencia social²²⁴. Dichos principios son consagrados en los artículos 128 y 129 de la *Ley de Amparo*, cuando refiere lo siguiente: *“El órgano jurisdiccional de amparo, excepcionalmente podrá conceder la suspensión, aun cuando se trate de los casos previstos en este artículo, si a su juicio con la negativa de la medida suspensiva pueda causarse mayor afectación al interés social.”*

De igual manera, apoya el principio de ponderación el contenido del artículo 138, también perteneciente a la *Ley de Amparo*, cuando a la letra refiere que:

Artículo 138. *“Promovida la suspensión del acto reclamado, el órgano jurisdiccional deberá realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y la no afectación del interés social y, en su caso, acordará lo siguiente:*

Concederá o negará la suspensión provisional; en el primer caso, fijará los requisitos y efectos de la medida; en el segundo caso, la autoridad responsable podrá ejecutar el acto reclamado;

...”

De esta manera, podemos concluir brevemente que, tanto la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, como la *Ley de Amparo* en comento, consagran de manera positiva, la importancia que tiene el interés público para tomar decisiones fundamentales en la protección de los bienes públicos; así dicha legislación, robustece la idea que planteamos en líneas anteriores, es decir, retomando en un breve resumen, cuando el quejoso sea una comunidad que considera que un acto y omisión de autoridad vulnera sus derechos fundamentales, tales como la vida, la identidad, la dignidad, etcétera, el juzgador en aras de proteger el interés común, debe de oficio proponer la suspensión del acto que violenta los principios consagrados en nuestra carta magna.

²²³ Ferrer Mc-Gregor, E. *et. al.* citando a Cappelletti, M. (1955). *La Giurisdizione Costituzionale Delle Liberta*. Milán: Guiuffre, p. 6.

²²⁴ Ferrer Mc-Gregor, E. y R. Sánchez Gil, *Op. cit.* pág. 65.

Otro tema novedoso que contiene la *Ley de Amparo* vigente, es el de la denominación de autoridad responsable, al respecto el artículo 11 de la anterior normatividad de la materia, manifestaba que tal autoridad era aquella “que dicta, ejecuta, o trata de ejecutar la ley o el acto reclamado,...”; en la actualidad, la nueva *Ley de Amparo* da un novedoso criterio al respecto, que en artículo 5° fracción II establece que:

“II. La autoridad responsable, teniendo tal carácter, con independencia de su naturaleza formal, la que dicta, ordena, ejecuta o trata de ejecutar el acto que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria; u omite el acto que de realizarse crearía, modificaría o extinguiría dichas situaciones jurídicas.

Para los efectos de esta Ley, los particulares tendrán la calidad de autoridad responsable cuando realicen actos equivalentes a los de autoridad, que afecten derechos en los términos de esta fracción, y cuyas funciones estén determinadas por una norma general.”²²⁵

Dicho precepto, deja de lado el viejo criterio que data de 1919²²⁶, y que fue utilizado durante el siglo XX, que consistía en identificar a la autoridad responsable quien disponía de la fuerza pública, en virtud de circunstancias ya legales, ya de obrar como individuos que ejerzan actos públicos, por el hecho de ser pública la fuerza de la que disponen²²⁷; en contraste, la actual legislación en materia de amparo, destaca las características esenciales del acto de autoridad, tales como la unilateralidad y la obligatoriedad, con las cuales se establece una relación de “supra y subordinación entre la autoridad la persona a quien se dirige su acto”²²⁸. Y en esa virtud, “se crea, modifica o extingue una situación jurídica respecto la última”, en éste rubro, se apega perfectamente a considerar cualquier afectación al

²²⁵ Nueva Ley publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 2 de abril de 2013, última reforma publicada también en ese Diario, de fecha 14 de julio de 2014.

²²⁶ Ferrer Mc-Gregor, E. y R. Sánchez Gil, *Op. cit.* pág. 90.

²²⁷ AUTORIDADES. QUIENES LO SON. Apéndice de 1995, *Semanario Judicial de la Federación*, 1917-1995, T. VI, Parte TCC, Tesis Jurisprudencial, Séptima Época, Tesis 655, Pág. 439.

También véase: AUTORIDADES, QUIENES LO SON PARA LOS EFECTOS DEL AMPARO. *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Tribunales Colegiados de Circuito, Tesis Aislada, T. III, Segunda Parte-1, Enero-Junio de 1989. ESCUELAS OFICIALES, DIRECTORES DE LAS, NO SON AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL AMPARO, Séptima Época, Tribunales Colegiados de Circuito, Tesis Aislada, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, Volumen 29.

²²⁸ *Ídem.*

interés legítimo. También es un novedoso acierto, que la nueva *Ley de Amparo* aluda a los actos omisivos en el artículo 103 constitucional, principio con el cual se logra que la autoridad responsable se apegue con mayor precisión y concordancia al texto de nuestra carta magna.

Por su parte, los juristas Eduardo Ferrer Mac-Gregor y Rubén Sánchez Gil mencionan que en esa nueva definición, también cabe la procedencia del juicio de amparo contra a lo que ellos llaman “*autoridades de facto*”, que solo se prevén jurisprudencialmente en concordancia de un criterio que necesita de consideración²²⁹. Sin embargo, no obstante que en nuestro país existen diversos registros de intentos de la promoción de juicios de amparo en contra de particulares como autoridad, dentro de los que destacan el promovido en contra de *Jockey Club* y *La Barra Mexicana Colegio de Abogados*²³⁰, no ha existido hasta hoy, precedente alguno de haber sido concedido el amparo y la protección de la justicia de la Unión en ninguno de los casos; no obstante a lo anterior, nos adherimos a la opinión que sostienen los juristas referidos al principio de este párrafo, cuando señalan que debe existir la procedencia del juicio de derechos fundamentales contra particulares, cuando sus actos sean “*equivalentes a la autoridad... afecten derechos...unilateral y obligatoriamente, y cuyas funciones estén determinadas por una norma general*”²³¹.

En el tema que nos ocupa, diversas entidades públicas, que por su naturaleza tienen como uno de sus principales fines, velar por el respeto irrestricto de los bienes públicos, los que durante años se habían encontrado imposibilitados respecto de su defensa ante la autoridad, debido a la preeminencia que se ha dado a la fórmula del “interés particular”, tengamos presente que a las personas morales se les ha reconocido su legitimación para proteger sus bienes en las relaciones de Derecho Civil, que establezcan²³²; por su parte, las leyes de amparo que estuvieron

²²⁹ Ferrer Mc-Gregor, E. y R. Sánchez Gil, *Op. cit.* pág. 93.

²³⁰ *Ídem.*

²³¹ *Ídem...* nota 1.

²³² ESTADO, CUÁNDO ES PROCEDENTE EL AMPARO PROMOVIDO POR EL. Segunda Sala, Quinta Época, Apéndice 1917-Septiembre 2011, Segunda Sala Registro: 1002566, Jurisprudencia, T. II, Procesal

vigentes durante el siglo pasado, permitieron la defensa de los bienes públicos; ante tal problemática, el legislador insertó en *Ley de Amparo* vigente, un novedoso criterio que robustece la justicia social. Partiendo de la idea del interés legítimo, en el artículo 7 del ordenamiento jurídico antes citado²³³, podría entenderse que independientemente de que dichos entes morales públicos pueden impugnar mediante juicio de amparo los actos que afecten su patrimonio privado, también podrán defender los intereses que conciernen al interés público; dicha idea se adquirió fuerza en su aplicación, con el cambio de paradigma que nuestro máximo tribunal ha sostenido en la solución de controversias relativas a este tema.

A efecto de demostrar lo anterior, la siguiente tesis aislada publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, dirimida en la Primera Sala, con número de registro: 162331, Tomo XXXIII, Abril de 2011, y bajo el rubro siguiente :

“ÓRGANOS DEL ESTADO. ESTÁN LEGITIMADOS PARA PROMOVER JUICIO DE AMPARO DIRECTO CONTRA LA SENTENCIA DEFINITIVA QUE RESUELVE UN JUICIO CIVIL EN EL QUE PARTICIPAN SIN ATRIBUTOS DE AUTORIDAD, EN DEFENSA DEL PATRIMONIO PÚBLICO (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 9 DE LA LEY DE AMPARO). *En los términos del artículo 9 de la Ley de Amparo, las personas morales oficiales sólo pueden promover un juicio de amparo cuando el acto o ley que se reclame afecte sus „intereses patrimoniales“. Ahora bien, debido a la naturaleza del juicio de amparo, como medio de control del poder público a favor de los gobernados, los órganos del Estado no pueden acudir al amparo para defender la legalidad de actos de autoridad; en cambio, sí están legitimados para promover juicio de amparo en contra de la sentencia definitiva que resuelve una acción civil, ejercida por alguno de ellos para reclamar prestaciones de carácter patrimonial que corresponden al erario público, pues en esta hipótesis se colman los requisitos de legitimación que establece el indicado artículo 9”.*

Constitucional I. Común Primera Parte-Suprema Corte de la Justicia Nación, Cuarta Sección. Partes en el juicio de amparo, Materia Común, Tesis: 500, pág. 544.

²³³ Artículo 7o. “*La Federación, los Estados, el Distrito Federal, los municipios o cualquier persona moral pública podrán solicitar amparo por conducto de los servidores públicos o representantes que señalen las disposiciones aplicables, cuando la norma general, un acto u omisión los afecten en su patrimonio respecto de relaciones jurídicas en las que se encuentren en un plano de igualdad con los particulares...*”.

Contradicción de tesis 345/2010. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Sexto Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Tercera Región, con residencia en Guanajuato, Guanajuato. 9 de febrero de 2010. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretaria: Rosa María Rojas Vértiz Contreras.

En virtud del anterior criterio jurisprudencial, se puede afirmar que instituciones como son: la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA), Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), entre otras, encargadas de la protección de los bienes públicos pueden interponer juicio de amparo, en virtud de las lesiones que pueden generar. Debemos reconocer que lo anterior, solamente puede darse en la hipótesis de estar frente a un verdadero Estado democrático, que realmente garantice la separación de poderes.

Un tema controvertido que resulta menester explorar es el de la declaratoria general de inconstitucionalidad; es difícil abordar este tópico, en virtud que la llamada “Formula Otero”, ha sido piedra angular en los orígenes del juicio de amparo, dicha fórmula consta de dos partes, en primer término en la correspondiente a la limitación de las sentencias al caso particular, y la segunda la interdicción explícita de dar efectos *erga omnes* a dichas sentencias²³⁴, dicho principio, evita que con las resoluciones de los conflictos judiciales se generaran conflictos de índole política²³⁵. Ante tal panorama, desde nuestra precepción, la defensa de los derechos fundamentales encuentra un obstáculo a vencer en virtud la práctica de la protección de la Ley de Amparo durante años se ha limitado a restablecer los derechos individuales, sin entrar de fondo al análisis de la constitucionalidad de la ley impugnada, esto ha implicado (desde la perspectiva de esta investigación) que se limite el reconocimiento de los derechos fundamentales a solo algunas personas (físicas o morales), es decir solo a aquellos que tengan acceso a los medios procesales para defender las garantías consagradas constitucionalmente.

²³⁴ Ferrer Mc-Gregor, E. y R. Sánchez Gil, *Op. cit.* pág. 46.

²³⁵ *Ídem.*

En ese tenor debemos considerar que si bien es cierto la “Fórmula Otero” ha evitado que de los procedimientos judiciales se emitan sentencias que contravengan a los demás poderes como el legislativo, sin embargo, también debe considerarse que a costa de lo anterior, se ha promovido la violación de las garantías individuales, se ha obstaculizado el acceso a la justicia y se carga de trabajo inútil a los tribunales federales. No debe perderse olvidarse que es deber del Estado garantizar los derechos fundamentales, así reconocidos internacionalmente; debe reconocerse la necesidad que tiene el Poder Judicial de emitir resoluciones que afecten directamente a todos los órganos vulnerados por la aplicación de leyes anticonstitucionales e inconstitucionales, incluso debe implementarse un sistema metodológico que permita al poder judicial más fácilmente la modificación legislativa de los preceptos que guarden ésta calidad.

En la actualidad, es importante considerar la evolución que la ciencia jurídica ha tenido en el último siglo, en especial si abordamos el tema del interés legítimo, es decir que si se parte de la idea de que existen derechos ya reconocidos en la norma fundamental que atañen a una colectividad, las sentencias deberían ser reconocidas por todas aquellas colectividades que consideran un perjuicio en sus garantías, es decir, en virtud de la naturaleza jurídica de los bienes protegidos por el Derecho Social, el Derecho Ambiental, entre otros, en cuyos casos específicos que regulen y sean violentados, debe entonces existir la declaratoria general de inconstitucionalidad.

Otro problema que causa conflicto, respecto de no realizar una declaratoria de inconstitucionalidad, es dable cuando el juzgador con apego al artículo 1º de nuestra Carta Magna, realice una interpretación conforme a ese máximo ordenamiento o al Derecho Internacional; en este caso, el juzgador deberá estrictamente señalar si una norma es inconstitucional, sin embargo, a sabiendas que dicho precepto es lesivo de la esencia constitucional, y en consecuencia, al espíritu del Constituyente, no podrá sustentar mediante la resolución una declaración general de inconstitucional. Tal es la dimensión del problema, que el Máximo Tribunal de Justicia en nuestro país lo sabe, tan es así que dicho tema fue

regido mediante un acuerdo general del Pleno, cuya vigencia persiste en lo conducente, tal y como se desprende de su Artículo Transitorio Segundo²³⁶, y que posteriormente se insertó en un capítulo específico de la *Ley de Amparo*, como un procedimiento especial, verificable en el correspondiente Capítulo VI, denominado de la “Declaratoria General de Inconstitucionalidad”, que comprende los artículos 231 a 235 de dicho ordenamiento jurídico. Lo regulado en tal apartado capitular legal, si bien es cierto, resulta un avance importante en el control constitucional, por no estar inmerso en el juicio de amparo y ser un procedimiento diverso, no es accesible a los ciudadanos relacionados con el asunto que nos ocupa.

Para dejar en claro lo expuesto en el párrafo anterior, incluimos en la presente investigación, como ejemplo de la necesidad de formular una declaratoria general de inconstitucionalidad, las concesiones otorgadas por la Secretaría de Economía, toda vez que tal como lo describimos en capítulos anteriores, dichas concesiones no están otorgadas conforme al respeto de los principios que rige nuestra Carta Magna; asimismo, dichas concesiones antes de ser inconstitucionales son de carácter anticonstitucional por violar las garantías de los ciudadanos en su esfera individual, y la soberanía nacional en su esfera general, generando un menoscabo no solo individual y económico, sino también patrimonial, cultural y ambiental que atañe no solo al ámbito jurisdiccional de nuestro país, sino nos aventuraríamos a decir la afectación global y violación que también hace a los diversos ordenamientos internacionales que protegen dichos principios.

De esta manera, podemos tomar como ejemplo los considerables esfuerzos que han realizado diversos municipios como los de Champotón, Hecelchakán, Hopelchén, Tenabo, Calkiní, Escárcega, Carmen y Palizada en Campeche, que después de trascender un arduo proceso, han logrado contra el permiso que otorgó la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) a la empresa *Monsanto Comercial*, para la siembra de soya

²³⁶ Acuerdo General 11/2011 (publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, de fecha 6 de octubre de 2011), también visible en el Artículo Transitorio Noveno de la nueva *Ley de Amparo*.

genéticamente modificada en la entidad²³⁷; no obstante lo anterior, de los conceptos de violación derivados de los juicios 753/2012 y 762/2012, se desprende que las violaciones flagrantes que realizan el otorgamiento de permisos y concesiones no son exclusivas de aquella región ni en esa sola materia, sino también en el país diversas comunidades, ejidos y municipios, les aquejan las mismas razones, pero algunas de ellas no tienen los fondos suficientes, ni las posibilidades de acceso a la justicia para lograr enfrentar dichos resultados; de esta manera, es evidente que es necesario que en los casos que se afecten flagrantemente los derechos colectivos de un sector en especial, sea procedente la declaratoria general de inconstitucionalidad, para así garantizar el acceso a la justicia.

Es por obvias razones que no todo lo puede solucionar el juicio de derechos fundamentales, también es menester del Poder Legislativo regular correctamente con apego a la *Constitución Política* y respeto a los derechos humanos sobre los temas de aprovechamiento de los bienes públicos, sin embargo el órgano legislativo en cita, se encuentra ante un panorama cambiante que no ha podido satisfacer plenamente; la celebración de tratados internacionales que regulan la protección ambiental y los derechos humanos, han impulsado importantes reformas a nuestra ley suprema, que a su vez han generado omisiones legislativas que vulneran el acceso a las garantías consagrados en el Derecho supranacional.

Al respecto, el artículo 103²³⁸ de nuestra Carta Magna, nos abre una salida muy importante para la eficacia de los derechos sociales²³⁹; no obstante de la lectura del artículo 107 del ordenamiento en cita, se advierte que el juicio de amparo no podrá combatir las omisiones legislativas; sobre el particular, y en nuestra opinión, debe añadirse este tema a los actos de procedencia del juicio de amparo, a efecto

²³⁷ Santana, R. “Ganan amparo contra Monsanto dos comunidades mayas de Campeche”, en *Proceso*, 11 de marzo de 2014, disponible en línea electrónica, en la siguiente dirección: <http://www.proceso.com.mx/?p=367022>

²³⁸ Artículo 103. “*Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite: I. Por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por esta Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte; ...*”.

²³⁹ Ferrer Mc-Gregor, E. y R. Sánchez Gil, *Op. cit.* pág. 36.

de brindar los instrumentos necesarios al ciudadano para impulsar el trabajo legislativo, y así hacer más operantes los preceptos consagrados en nuestra constitución así como los tratados internacionales; sólo de esta manera se podrá hablar de la existencia de los derechos fundamentales en nuestro país.

En conjunto, es dable reconocer la trascendencia que ha sufrido nuestro juicio de derechos fundamentales en nuestro país, integrado por: a) el nuevo texto que se promulgó el 6 de junio de 2011; b) los cambios en materia de derechos humanos publicados el 10 de junio de 2011 y, c) lo resuelto en la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el caso *Radilla*, en el cumplimiento de la sentencia condenatoria de la Corte Interamericana de Derechos Humanos expediente 912/2010²⁴⁰.

Ante tal panorama, podemos concluir en primera instancia, que a la luz de las reformas antes mencionadas, el sistema jurídico mexicano respecto de la protección de los derechos humanos ha evolucionado notoriamente, otorgando los primeros instrumentos para la defensa de los derechos individuales, y más novedoso aún, resultan los derechos de índole colectivo, que se reducen en la defensa de los bienes públicos, en especial atención a que durante los últimos veinte años, las concesiones otorgadas por el Estado a particulares, han vulnerado intereses concernientes a la sociedad entera, por ejemplo, la cultura y la identidad nacional han visto su fin en diversas comunidades indígenas, a raíz de la globalización, debido, entre otras cosas, a que diversas transnacionales han puesto sus intereses frente a los derechos humanos, si bien es cierto, el Derecho mexicano mediante revoluciones y movimientos sociales, ha cobijado una normatividad de índole social, en los últimos años, la escasez de recursos naturales, el fortalecimiento de las grandes corporaciones y los diversos intereses en el plano internacional, han despojado (en ocasiones con estricto apego a la ley) al más vulnerable ciudadano.

²⁴⁰ Varios 912/2010. "Caso Rosendo Radilla Pacheco", Suprema Corte de Justicia de Nación, disponible en línea electrónica, en la siguiente dirección: <http://www2.scjn.gob.mx/AsuntosRelevantes/pagina/SeguimientoAsuntosRelevantesPub.aspx?ID=121589&SeguimientoID=225>

En específico, en el tema que nos ocupa, el del otorgamiento de las concesiones mineras, tal como se acredita con los estudios revelados de diversas universidades que mencionamos en el tercer capítulo, ha traído consigo el menoscabo patrimonial, cultural y económico, no solo de las comunidades mencionadas, sino en general, de los recursos naturales, entre los que podemos considerar a los bienes públicos de la Nación; de esta manera, tal como se ha concluido en capítulos anteriores hablar de la inconstitucionalidad de dichos actos no sirve de nada si no se tienen los elementos jurídicos necesarios para defender la soberanía nacional impresa en nuestra carta magna, es por eso que toma mayor importancia, el hablar del juicio de amparo; en una sociedad democrática, los ciudadanos deben poseer los instrumentos legales suficientes y eficientes para la defensa del abuso del poder, en virtud que ese es el origen de todo Poder constituido, es por eso que debe robustecerse el juicio de derechos fundamentales, ya que sin duda alguna éste es una forma de defender la democracia de nuestro país.

CONCLUSIONES:

De la presente investigación se desprenden una serie de conclusiones que nos adentra en el análisis de la constitucionalidad de las concesiones mineras en nuestro país, partiendo de los orígenes, la regulación y los efectos que causan dichas figuras para nuestros bienes públicos, siendo las siguientes:

1. Si bien es cierto, la protección al medio ambiente en el más amplio sentido de su naturaleza es un tema novedoso en el ámbito de la defensa de los Derechos Humanos, también es cierto que desde los primeros instrumentos jurídicos romanos (partidas III, XXVIII, 3 Y 6), preveían una clara división entre los *Bienes Públicos* y su régimen “especial de aprovechamiento. Utilizando a *los comunes* como forma ideal de utilidad pública respecto de dichos bienes. Se concluye, que en la antigua monarquía romana, los bienes públicos considerados como sagrados (tale como los ríos, lagos, murallas, bosques, montes etc.), eran cobijados con verdadera eficacia por un sistema de normas establecidas por el “Pretor”, dicha protección ha sido ignorada por varios historiadores y juristas, sin embargo, nos da idea de los bienes públicos para un sistema jurídico completo que protege la supervivencia de la especie.
 - a. .
2. En el campo del Derecho Administrativo, es de vital importancia definir a los bienes público en cuanto a su naturaleza, alcances y uso, no obstante a lo anterior, concluimos en la misma tesitura del maestro Alfonso Nava Negrete, los bienes públicos en nuestro sistema jurídico mexicano, son aquellos definidos por el legislador, lo anterior sin tomar en cuenta su uso, importancia y finalidades; atento a lo anterior, proponemos realizar una conceptualización jurídica de dichos bienes, públicos, así con la finalidad de proponer parámetros para su consideración, su protección y asegurar su

permanencia, en consecuencia otorgar a los bienes de la nación seguridad jurídica y evitar arbitrariedades legislativas.

3. Podemos concluir de un análisis comparativo entre la doctrina jurídica y la legislación mexicana que, si bien es cierto que la forma idónea de incluir a la participación privada en el aprovechamiento de los bienes públicos, es la *Concesión Administrativa*, sin embargo ésta figura jurídica debe agotar con ciertos requisitos que son principios fundamentales del Derecho Social. En el particular que nos ocupa en la presente investigación, las concesiones mineras otorgadas en la Sierra Juárez, cuyas operaciones son en específico en la comunidad denominada la Natividad, no garantiza *la tenencia agraria de la tierra, el desarrollo rural sustentable, la participación de los ejidos y la comunidades en el aprovechamiento de las sus tierras, la incorporación al desarrollos nacional de las comunidades y ejidos, el fortalecimiento de la actividad agropecuaria y forestal*, actividades previstas en nuestro artículo 27 constitucional, mismos principios que han sido violentados flagrantemente por la operación de la industria minera en la región antes mencionada.

4. En relación al dominio minero, del cual hablamos en el capítulo III de la presente investigación, el artículo seis de la ley minera, establece a grandes rasgos que *“La exploración, explotación y beneficio de los minerales o sustancias a que se refiere esta Ley son de utilidad pública, serán preferentes sobre cualquier otro uso o aprovechamiento del terreno...”* atento a lo anterior, podrá deducirse que todo ciudadano o grupo tendrá que ceder su propiedad a la federación en caso que exista la especulación de que el predio tenga material metalúrgico, ahora bien, si consideramos que acto seguido de la expropiación, el estado no cuenta con empresas mineras que beneficien al erario público; Si no se tendría que ceder mediante una concesión la exploración y explotación a una empresa extranjera ¿Dónde

está el beneficio para la utilidad pública? ¿Quién es el beneficiado?. Ante tal panorama consideramos que la legislación minera carece substancialmente de sentido de justicia social, en todo el cuerpo de aquella legislación jamás se refiere en que el estado podrá poyar al ciudadano o a la comunidad a fundar una sociedad que satisfaga las necesidades económicas, sociales, sanitarias e incluso estéticas y con ello cumpla con los fines de utilidad pública a la que se refiere el artículo en mención. En consecuencia, consideramos debe modificarse la legislación minera e incluir en participación a los ciudadanos.

5. Del análisis de los preceptos constitucionales así como de las leyes secundarias y los datos expulsados por la ultima Auditoria Superior de la Federación , se concluye que las concesiones otorgadas por la secretaría de economía violan los principios de Desarrollo Rural Sustentable, Ecología, de Protección a la Biodiversidad, fundamentados en el artículo primero y vigésimo séptimo constitucional, en consecuencia el otorgamiento de dichas concesiones, no solo son inconstitucionales, sino también anticonstitucionales.

6. Es sabido que ha durante mucho tiempo, se ha debatido la trascendencia de los tratados internacionales respecto de su orden jerárquico de nuestra Constitución mexicana, al respecto, del análisis vertido en la presente investigación, en lo referente a la interpretación jurisprudencial de las reforma constitucional en materia de Derechos Humanos de 2011, consideramos que la resolución de la corte, vertida en la tesis jurisprudencial 20/2014 emitida en la Décima Época en el pleno, es regresiva en cuanto a la protección de los Derechos Fundamentales, toda vez que limita su protección reduciendo el amplio catálogo de derechos reconocido internacionalmente, a los límites constitucionales nacionales, es decir, el

imperio de la interpretación y aplicación de los derechos humanos, es un tema centralizado exclusivamente para la Suprema Corte de la Nación.

7. De las consideraciones vertidas en la presente investigación, en el capítulo III, en lo que refiere a la afectación de la minería en la Sierra Norte del estado de Oaxaca, se concluye que ha habido una afectación directa a la biodiversidad, al clima y al patrimonio cultural realizado por la actividad minera, lo anterior debido a diversos factores, a saber:
8. El vacío legislativo que existe respecto la protección de los recursos naturales
9. La falta de un protocolo que permita verificar a la Secretaria de Economía que las concesiones otorgadas cumplan con los requisitos mínimos para operar.
10. La prioridad legislativa de la actividad minera sobre otras actividades sustentables.
11. La complicidad de las sociedades mineras con las autoridades federales para el otorgamiento de concesiones mineras en zonas protegidas.
12. Se concluye que las concesiones de exploración y explotación mineral, específicamente las otorgadas en la Sierra Norte de Oaxaca, es violatoria de diversos preceptos constitucionales, en específico los de carácter social, tales como el derecho que tienen los ciudadanos de gozar de un medio ambiente sano, el mismo derecho a la salud, el derecho a la consulta de los pueblos indígenas, el derecho a la protección de los territorios ejidales y comunales; en consecuencia dicha acción nos lleva a la reflexión y al cuestionamiento ¿los derechos vertidos en la Constitución Mexicana que protegen a los pueblos, son letra muerta? ¿ Qué es más importante, el mineral o la vida?.

13. Podemos afirmar que si bien es verdad que el Estado Mexicano ha realizado diversos esfuerzos legislativos para introducir la legislación nacional al ámbito del derecho internacional, también es necesario reconocer que dichos esfuerzos no han cumplido con dichas expectativas, concluimos que existe un amplio desconocimiento por parte del legislador mexicano respecto de la naturaleza jurídica de los derechos o intereses difusos, colectivo e interés colectivo, en consecuencia de lo anterior es difícil que los derechos que nos otorga nuestra Constitución puedan ejercerse cabalmente por los ciudadanos.
14. Del análisis de la legislación mexicana actual, podemos concluir que dicha “protección” es de carácter reaccionaria, es decir la prevención de la destrucción de los recursos naturales, es prácticamente nula, el ejercicio del derecho punitivo a la destrucción de los bienes públicos, no es útil, toda vez que el acto que afecta a la humanidad ya está consumado.
15. Si bien es cierto, el derecho mexicano en general ha estimado esfuerzos para la protección de los derechos colectivos, difusos y homogéneos individuales, consideramos que la vía que ha elegido el legislador para su regulación es la incorrecta, así reflexionado por tomar en cuenta que los bienes públicos, de consumo, administrativos tienen una naturaleza jurídica eminentemente perteneciente al derecho público, sin embargo pretende regularse desde la perspectiva del derecho privado. La reforma al Código Civil Federal y al Código De Procedimientos Civiles, más allá de ser un instrumento a favor de los ciudadanos para la defensa de sus derechos colectivos, implica un serio retroceso a la protección de los derechos fundamentales, toda vez que los elementos que solicita el código civil son complejos y la naturaleza de los bienes en cuestión es completamente distinta a la que se trata de ventilar en los juicios civiles. Dicha complejidad

se encuentra en total contradicción a los principios de justicia pronta y expedita.

16. En el ámbito de la defensa de los bienes público, específicamente de los recursos naturales, consideramos cuestionable que el Derecho Civil pueda ser la vía adecuada para atender tan importante tema, uno de los tenores más vulnerables lo debemos considerar al referirnos a la reparación del daño (en caso de obtener una sentencia favorable), en este sentido dicha restitución se limita al “pago sustitutivo”, el anterior “pago” es monetario. Atento a lo anterior, podemos concluir que dicho resultado procesal es insuficiente, toda vez que no atiende la reparación del daño causado a los bienes públicos, en ese tenor, consideramos por más razones que las acciones difusas, deben tener otra naturaleza procesar, deben ser consignadas por autoridades especialistas en la materia y en consecuencia los resultados que deriven de los procedimientos judiciales, deben atender, en primer término, a la suspensión del acto reclamado por ser actos de imposible reparación y a la conclusión del procedimiento, se deberá consignar a la rehabilitación y desarrollo sustentable de los bienes vulnerados.

17. En términos generales, de un análisis de la reforma al Código Civil de 2011 ,consideramos que atendiendo al objeto, es decir a la protección de los bienes públicos, a la inmersión de los principios del derecho internacional a nuestra constitución, tales como *pro persona, de interpretación conforme, control difuso de constitucionalidad*. El juicio de amparo es viable como medio idóneo, sin embargo. En lo particular, también consideramos que dicho juicio de amparo debe ser robustecido para su mayor eficacia, instaurando correctamente principios como la declaratoria general de inconstitucionalidad.

BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA ROMERO, Miguel, Compendio De Derecho Administrativo, Parte General, segunda edición actualizada Ed Porrúa , México 1998.
- ACOSTA ROMERO, miguel, Compendio De Derecho Administrativo, Parte General, segunda edición actualizada Ed Porrúa , México 1998.
- AGUILAR BALDERAS, Lidia. Teoría General del Estado. México: Patria, 2008
- ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo. *Teoría General Del Estado*, México: Oxford, 2005.
- BAZDRESH, Luis. *Garantías Constitucionales*. México: Trillas. 1994.
- BOBBIO, Norberto, “*Presente y porvenir de los derechos humanos*”. Anuario de Derechos Humanos 1. Madrid. Servicio de Publicaciones de la Universidad Complutense de Madrid, 1982
- BUSTAMANTE ALSINA, Jorge. Derecho Ambiental. Fundamentación y Normativa. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 1998
- CLAUDE TRON PETIT, Jean, “¿Qué hay del interés legítimo?”, en Revista del Instituto de la Judicatura Federal, México. Poder Judicial de la Federación. 2012
- CRUZ BARNEY, Oscar. Historia del Derecho Mexicano. México. Oxford, 2009.
- ESLAVA GARCÍA, Mayra Monserrat., et. al. *El mineral o la vida*. México: Itaca, 2013.
- FERNÁNDEZ VÁZQUEZ, Emilio. *Diccionario De Derecho Público*. Buenos Aires, Astrea, 1981
- FERRER MAC-GREGOR, Eduardo. Et al. El nuevo juicio de amparo. México: Porrúa, 2014.
- FLORIS MARGADANT Guillermo. Introducción a la Historia del Derecho Mexicano. México: Esfinge, 1999.
- FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*. México: Porrúa. 2000.

- FRENK MORA, Julio, La salud de la población. Hacia una nueva salud pública. México: Fondo de Cultura Económica, 1993.
- GARZA GARCÍA, Cesar Carlos. *Derecho Constitucional Mexicano*. México: Mc Graw-Hill. 2004.
- GONZÁLEZ GARCÍA, Julio V, et. al. Derecho de los bienes públicos. Valencia: Tirant lo Blanch (2005).
- NAVA NEGRETE, Alfonso. Derecho Administrativo Mexicano. México: Fondo de Cultura Económica. 2007.
- OLEA, H. Y CONTRO, Francisco. J. Derecho Romano I. México: Iure Editores, (2006).
- PEDROZA DE LA LAVE, Thalía. et. al. Breve historia de las Constituciones en México. México, Universidad Nacional Autónoma de México. 2012.
- PÉREZ DE LEÓN, Enrique. *Notas de Derecho Constitucional y Administrativo*. México: Porrúa, 1998.
- PORRÚA PÉREZ, Fernando. *Teoría Del Estado*. MÉXICO: Porrúa. 2007.
- ROJINA VILLEGAS, Rafael. Compendio de Derecho Civil. Bienes. Derechos Reales y Sucesiones. México: Porrúa, 2006.
- SALDÍVAR LELO DE LA REA, Arturo. Hacia una nueva Ley de Amparo, México: Universidad Nacional Autónoma de México. 2002
- SIRVENT GUTIÉRREZ, Consuelo, Sistemas Jurídicos Contemporáneos, México, Porrúa. 2011.
- TAPIA HERNÁNDEZ, Erick . *Una Propuesta Para Regular el Control Constitucional A Priori en México*. México: Cámara de Diputados. 2008
- TENA RAMÍREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México, México: Porrúa, 1998.

SITIOS DE INTERNET

- “Reformas constitucionales sobre Derechos y Cultura Indígenas”, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 14 de agosto de 2001:

- 912/2010. "Caso Rosendo Radilla Pacheco", Suprema Corte de Justicia de Nación, disponible en línea electrónica, en la siguiente dirección:
<http://www2.scjn.gob.mx/AsuntosRelevantes/pagina/SeguimientoAsuntosRel evantesPub.aspx?ID=121589&SeguimientoID=225> (11-06-2013)
- Cámara de Diputados, XV Legislatura, consultado en línea electrónica en la siguiente dirección:
http://www.diputados.gob.mx/cedia/biblio/virtual/dip/dicc_tparla/f.pdf (julio del 2014)
- Cámara Minera de México, México, 2011, consultado en línea electrónica, en la siguiente dirección:
<http://www.camimex.org.mx/files/7213/7538/7334/03Resena2013.pdf> (mayo del 2014)
- Carpeta Regional Sierra Norte, Información Estadística y Geográfica Básica, consultada en Internet, en la siguiente dirección electrónica:
www.ciedd.oaxaca.gog.mx
http://www.cdpim.gob.mx/v4/02_normativa_reformas.html (agosto del 2013)
- Información recopilada en Internet, en la siguiente dirección:
<http://cdn.reformaenergetica.gob.mx/decreto-reforma-energetica.pdf> (mayo 2015)
- Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina (OCMAL):
<http://www.conflictosmineros.net/quienessomos/miembros-de-ocmal> (julio 2013)
- Página oficial de la Suprema Corte de Justicia de Nación: de
<http://www2.scjn.gob.mx/red/constitucion/TI.html>. (marzo de 2015)
- Ramales Osorio, M. C. "Ixtlán de Juárez, Oaxaca, en la búsqueda del desarrollo integral sostenible y sustentable, desarrollo local sostenible" Vol. 3, N° 7, ISSN: 1988-5245. febrero 2010.
<http://www.eumed.net/rev/delos/07/ropm.htm>
- Secretaria De Hacienda Y Crédito Público, SAE
<http://www.sae.gob.mx/Comercializacion/ProcesosdeVenta/ActivosFinancier os/LicitacionPublica/Paginas/LicitacionPublica.aspx> (diciembre 2014)

- Secretaría de Turismo en la siguiente <http://www.sectur.gob.mx/pueblos-magicos/> (agosto de 2015)
- Sitio oficial SEMARNAT-Comisión Nacional del Agua: <http://www.conagua.gob.mx/CONAGUA07/Publicaciones/Publicaciones/SGP-1-11-EAM2011.PDF> (octubre de 2014)
- Sitio oficial de la Secretaría De Turismo : http://www.sectur.gob.mx/wb/sectur/sect_2202_Palabras_del_Secretario_de_Turismo_Rodol (noviembre de 2013)
- Sitio oficial de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) <http://www.un.org/en/index.html> (marzo del 2015)
- Sitio oficial de la Organización mundial de la salud (OMS), (<http://www.who.int/es/>) (febrero de 2014)
- Sitio oficial de la secretaría de economía: <http://www.economia.gob.mx/comunidad-negocios/mineria>. (febrero de 2015)
- UNESCO en la siguiente dirección-: http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=45692&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html (septiembre 2014)

Revistas

- Coello Cetina, R. “El control jurisdiccional del control difuso”, en Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional. México. Porrúa-IIDPC. 18 de julio–diciembre de 2012,
- FUENTE, M. E. y David Barkin, “*La minería como factor de desarrollo en la Sierra Juárez de Oaxaca. Una valoración ética*”, en Revista Latinoamericana de Economía, Vol. 44, Núm. 172, enero- marzo del 2013.
- Servicio Geológico Mexicano, Panorama minero del estado de Oaxaca. Secretaría de Economía. México, agosto de 2011,

Revistas electrónicas

- REVISTA SEMANAL “PROCESO” <http://www.proceso.com.mx/?p=367022>
- Suprema Corte de Justicia de Nación, Reformas Constitucionales en materia de Amparo y Derechos Humanos, publicadas en junio de 2011, (Relación de tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es Parte, y en los que se reconocen Derechos Humanos), información recopilada de Internet, en la siguiente dirección: <http://www2.scjn.gob.mx/red/constitucion/TI.html>.
- El cotidiano, Núm. 62, mayo-junio de 1994, consultado en línea electrónica, en la siguiente dirección: <http://www.elcotidianoenlinea.com.mx/números.asp.edi=62>
- Manzanos, R. y F. Ortega, “Similitudes entre el movimiento actual y las sublevaciones indígenas históricas en el Estado”, en Proceso, México, 1994, 1994-01-08.
(http://hemeroteca.proceso.com.mx/?page_id=278958&a51dc26366d99bb5fa29cea4747565fec=164281&rl=wh)
- Castro Soto Gustavo, , “La minería y consecuencias en México”. *Observatorio de Conflictos Mineros en América Latina*, Publicado en México con fecha 14 Enero 2013 , página oficial del sitio <http://www.conflictosmineros.net/?view=featured>
- CASTRO SOTO Gustavo, Activista miembro del Observatorio de Conflictos Mineros en América Latina , “La minería y consecuencias en México”. Publicado en México con fecha 14 Enero 2013 , artículo extraído de la página oficial de internet <http://www.conflictosmineros.net/?view=featured>
- Secretaría de Economía. Panorama minero del estado de Oaxaca. México, (agosto de 2011), (<http://www.sgm.gob.mx/pdfs/OAXACA.pdf>)
- Jaime Martínez Veloz, “El derecho de los pueblo indígenas a tierra y territorio” Suplemento Informativo de La Jornada publicación, Número 82, México 19 de julio de 2014.
<http://www.juridicas.unam.mx/publica/critedit/critedit.pdf>

Periódicos

- ❖ ENCISO L., Angélica. “DESATA CONFLICTOS SOCIALES LA EXPLOTACIÓN MINERA, ACUSAN”, La Jornada, del viernes 27 de septiembre de 2013.

Otros

- Acuerdo General 11/2011 (publicado en el Diario Oficial de la Federación, de fecha 6 de octubre de 2011).
- Carpeta Regional Sierra Norte, Información Estadística y Geográfica Básica, consultada en Internet, en la siguiente dirección electrónica: www.ciedd.oaxaca.gog.mx
- del expediente administrativo pfpa/oax/47/0325-06, del cual se derivó el documento de Inspección Industrial Administrativa N° 260
- Expediente Administrativo pfpa/oax/47/0325-06, derivado de la Inspección Industrial Administrativa N° 260.
- Expediente administrativo pfpa/oax/47/0325-06, derivado de la Inspección Industrial Administrativa N° MEXICO, Oaxaca.
- Expediente administrativo pfpa/oax/47/0325-06. Publicación 180.

Tesis

- ❖ LEYVA PABLO, Tania. “La calidad de los suelos del municipio minero de Natividad, Oaxaca”. Universidad De La Sierra Juárez. (noviembre del 2012).
- ❖ SILVA RAMÍREZ, Luciano, “Análisis Jurídico Político de la Supremacía Constitucional y Sistema de Control Judicial en México”, tesis doctoral, facultad de derecho UNAM, 1987.

Legislación

- ❖ CODIGO CIVIL FEDERAL, consultado en la página oficial Cámara de Diputados XLVII Legislatura, reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 13 de enero de 2016. (<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>)

- ❖ CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES consultado en la página oficial Cámara de Diputados XLVII Legislatura, reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 13 de enero de 2016. (<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>)
- ❖ CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. consultado en la página oficial Cámara de Diputados XLVII Legislatura, reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 13 de enero de 2016. (<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>)
- ❖ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS consultado en la página oficial Cámara de Diputados XLVII Legislatura, reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 13 de enero de 2016. (<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>)
- ❖ CONVENIO 169 DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO SOBRE PUEBLOS INDÍGENAS Y TRIBALES EN PAÍSES INDEPENDIENTES consultado en la página oficial de la Secretaría de Gobernación, <http://www.ordenjuridico.gob.mx/ambinter.php>
- ❖ DECLARACIÓN UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, consultado en la página oficial de la Secretaría de Gobernación, <http://www.ordenjuridico.gob.mx/ambinter.php>
- ❖ LEY DE AGUAS NACIONALES , consultado en la página oficial Cámara de Diputados XLVII Legislatura, reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 11 de agosto de 2014. (<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>)
- ❖ LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES. consultado en la página oficial Cámara de Diputados XLVII Legislatura, reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 16 de diciembre de 2015. (<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>)
- ❖ LEY DE AMPARO, REGLAMENTARIA DE LOS ARTÍCULOS 103 Y 107 DE LA CONSTITUCIÓN. consultado en la página oficial Cámara de Diputados

XLVII Legislatura, reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 17 de diciembre de 2015. (<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>)

- ❖ LEY DE BIOSEGURIDAD DE ORGANISMOS GENÉTICAMENTE MODIFICADOS. consultado en la página oficial Cámara de Diputados XLVII Legislatura, reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 18 de marzo de 2005. (<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>)

- ❖ LEY DE DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE. consultado en la página oficial Cámara de Diputados XLVII Legislatura, reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 13 de enero de 2012. (<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>)

- ❖ LEY GENERAL DE CAMBIO CLIMÁTICO. consultado en la página oficial Cámara de Diputados XLVII Legislatura, reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 13 de junio de 2015. (<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>)

- ❖ LEY GENERAL DE VIDA SILVESTRE, LEY GENERAL DE DESARROLLO FORESTAL SUSTENTABLE. consultado en la página oficial Cámara de Diputados XLVII Legislatura, reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 26 de enero de 2015. (<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>)

- ❖ LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE, consultado en la página oficial Cámara de Diputados XLVII Legislatura, reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 9 de enero de 2015. (<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>)

- ❖ LEY GENERAL PARA LA PREVENCIÓN Y GESTIÓN INTEGRAL DE LOS RESIDUOS. consultado en la página oficial Cámara de Diputados XLVII Legislatura, reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 22 de mayo de 2015. (<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>)

- ❖ LEY MINERA. consultado en la página oficial Cámara de Diputados XLVII Legislatura, reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 30 de agosto de 2014. (<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>)
- ❖ LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERA. consultado en la página oficial Cámara de Diputados XLVII Legislatura, reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 30 de agosto de 2015. (<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>)
- ❖ SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, [http://200.38.163.178/sjfsist/\(F\(5dNDcC0oMytMUsSj29gyrcjWbWMcqc1Z_gSWfoYqUWrTHZoaSYLI8_tC5MvotqOSc9ziDI6ur5ia3UFsMdlI3h8dq9j221F4_TC-cDnwLdYgJGcU6suX8lweL7BTFci6rg89tZmXfh_jUNa9haiOuo5ms98-ASi-RAU2E3TA81\)\)/Paginas/tesis.aspx](http://200.38.163.178/sjfsist/(F(5dNDcC0oMytMUsSj29gyrcjWbWMcqc1Z_gSWfoYqUWrTHZoaSYLI8_tC5MvotqOSc9ziDI6ur5ia3UFsMdlI3h8dq9j221F4_TC-cDnwLdYgJGcU6suX8lweL7BTFci6rg89tZmXfh_jUNa9haiOuo5ms98-ASi-RAU2E3TA81))/Paginas/tesis.aspx)

Conferencias

- "El control de la Convencionalidad", Dr. Eduardo Ferrer McGregor, durante la Segunda Reunión Nacional de Jueces, Consejos de la Judicatura, Órganos Administrativos y Escuelas Judiciales. Septiembre de 2012, Poder Judicial del Estado de Yucatán, Mérida. Visible en https://www.youtube.com/results?search_query=El+control+de+la+Convencionalidad%22%2C+Dr.+Eduardo+Ferrer+McGregor%2C+durante+la+Segunda+Reuni%C3%B3n+Nacional+de+Jueces
- Declaratoria Encuentro de Pueblos de Mesoamérica: Si a la Vida, No a la Minería. Firmada en Capulálpán de Méndez, Oaxaca". México: 19 de enero de 2013, visita personal.