

## “Derecho minero”

José Joaquín Piña Mondragón\*

**Witker Velásquez, Jorge. (2019). *Derecho minero*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, pp. 239.**

### **Régimen jurídico económico de la minería en México**

En tiempos de profundos cuestionamientos en torno a las “transformaciones estructurales” heredadas de un modelo económico neoliberal en transición, se abre paso una obra inédita para el derecho económico mexicano, que de manera minuciosa, realiza una radiografía del estatus actual que guarda el derecho minero en nuestro país, con el propósito de registrar el tremendo potencial de riqueza económica que, por un lado, representa este sector para unos cuantos (conformado en la actualidad por alrededor de 25 mil concesiones autorizadas que abarcan cerca de un tercio del territorio nacional), así como el enorme impacto social y ambiental que esta actividad ha generado para otros muchos.

En efecto, la actividad minera en la economía nacional, ha estado vinculada a los distintos modelos de política económica existentes en las últimas tres décadas, registrando un crecimiento importante del año 2000 al presente, en un contexto de reformas neoliberales que impulsaron un alza de precios de los minerales metálicos y preciosos, detonando en un *boom* espectacular de numerosos proyectos extractivos, cobijados bajo el otorgamiento de miles de concesiones mineras a agentes económicos privados nacionales y extranjeros para controlar, explotar y beneficiarse, fundamentalmente, de las sustancias mineras más valoradas, en el marco de esta “geografía minera nacional”.

En esos términos, el libro está integrado por seis capítulos, de los cuales, el primero se enfoca en brindar una panorámica general que describe y analiza desde una perspectiva interdisciplinaria, los aspectos sustanciales de la actividad minera, tanto en su faceta interna como internacional, con el fin de plantear algunas definiciones, identificar relaciones con otras ramas y agentes, señalar las fuentes normativas y describir las diversas instituciones del derecho minero, vertientes todas que convergen en una visión holística dentro de esta rama del derecho público.

Por su parte, el capítulo segundo del volumen destaca la propiedad eminente del Estado sobre los recursos del subsuelo, la cual es gestionada a través de concesiones y asignaciones mineras por los particulares, bajo horizontes de desarrollo económico y social, y actividades

---

\* Investigador Cátedra CONACyT en el Centro de Investigación en Ciencias de Información Geoespacial, Miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel I, Profesor de la Facultad de Derecho de la UNAM  
jpina@conacyt.mx, jpina@centrogeo.edu.mx

de inversiones privadas, en las que la legislación de la materia permite la coexistencia de concesiones incluso en lotes que forman parte de áreas naturales protegidas, incorporando limitadas variables ambientales con el propósito de atraer la inversión extranjera en este rubro, cuestión que evidencia el sesgo existente entre las legislaciones y controles, con la forma en que se lleva a cabo dicha actividad en el día a día.

El capítulo tercero se ocupa de desentrañar la compleja naturaleza jurídica, características, participantes, derechos, obligaciones, causales de extinción y caducidad previstas en la legislación vigente respecto de la concesión minera, que se constituye como la institución estratégica dentro de esta actividad administrativa mixta, cuyo objeto es permitir a los particulares el aprovechamiento de recursos minerales propiedad de la nación, que al momento en que son extraídos del subsuelo, pasan a ser objetos regulados por el derecho privado, de ahí su naturaleza mixta. Asimismo, recupera el tratamiento fiscal y organismos nacionales encargados del control en la materia, señalando al final, algunos problemas de constitucionalidad que se desprenden de la Ley Minera.

Por otro lado, la matriz jurídica comparativa comprendida en el capítulo cuarto, que se realiza en torno a los sistemas jurídico económicos en otros países, tiene el enorme mérito de que el autor recurre a fuentes directas para identificar el estatus de la propiedad eminente minera en Chile, Ecuador, Colombia, Perú, Australia y Canadá, radiografiando las principales disposiciones en torno al concepto, tipo, titulares, procedimiento y autoridades encargadas de la concesión, impuestos y sanciones a la minería en cada uno de esos países.

A esta singular decisión del autor, se suma que los instrumentos jurídicos comparados, conforman una obra de consulta indispensable no sólo para los escasos y potenciales estudiosos del sector académico, en el que dicho sea de paso, se observan apenas esfuerzos incipientes en dos instituciones en las que se contempla el derecho minero en su plan de estudios, sino incluso también para los operadores, inversionistas, empresarios y autoridades en particular, para que intervengan eficazmente en el control y regulación de las complejas relaciones jurídicas que se establecen entre los sujetos que de manera directa e indirecta participan en toda la actividad de exploración, adquisición, producción, explotación, comercialización, transformación y aprovechamiento de los recursos naturales no renovables del subsuelo, estableciendo derechos y obligaciones para los concesionarios, más acordes con lo que los artículos 1º y 2º de nuestra Carta fundamental y los tratados internacionales suscritos por México disponen en cuanto al respeto a los derechos humanos de todos los intervinientes en el proceso, incluyendo a los trabajadores, comuneros, ejidatarios e indígenas y, que de manera coincidente a este esfuerzo, contempla el Programa 2030 de Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible, que sugiere una nueva gobernanza de los recursos naturales en el ámbito global, planteando cambios institucionales formales, tanto a nivel de Constituciones, leyes, contextos fiscales, regulaciones sectoriales, territoriales, sociales y ambientales, así como de decisiones políticas soberanas, cuyo accionar conjunto debe seguir un funcionamiento distinto de los sectores extractivos, al igual que otras funciones de las actividades asociadas a estos recursos naturales.

Por otra parte, es necesario impulsar mecanismos que consoliden la cultura de la denuncia, vigilancia social, transparencia y rendición de cuentas basada en una debida y

eficiente fiscalización y control de los recursos mineros; contar con mecanismos eficaces para denunciar abusos y explotación, fortalecer las labores de inspección, principalmente, en lo que al respeto y protección de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA) se refiere, así como una coordinación más efectiva entre las autoridades de los distintos órdenes de gobierno. A estos temas indispensables se aboca el capítulo quinto del libro.

Finalmente, resulta de la mayor importancia un cambio de paradigma en la acción gubernamental, como el que plantea el autor en el último capítulo del volumen, cuyo punto de partida sea el reconocimiento de estos grupos como titulares de derechos y agentes de cambio, además de impulsar medidas positivas y afirmativas con especial énfasis en los sectores más vulnerables. Estas medidas deben impactar en los instrumentos legislativos, administrativos, presupuestarios y reguladores, así como en las políticas, programas y planes gubernamentales del sector minero dentro del proyecto alternativo de nación. Cuyo punto de partida proyecta la creación de una futura Subsecretaría de Minas de la Secretaría de Minería, en cuya convergencia el autor plantea una propuesta en torno a la forma en cómo debiera funcionar administrativa y operativamente la futura dependencia en nuestro país.

En estos términos, la obra parte de la premisa de que el derecho minero es un sector que integra o forma parte del derecho económico nacional que, por tratarse de un recurso natural no renovable, se identifica como disciplina de la política económica de un país y de sus instrumentos regulatorios, que son los componentes del derecho económico. Al respecto, México sentó un precedente en el mundo por su esquema de propiedad social de la tierra y por la forma en que las comunidades se organizan y manejan sus territorios, generando bienestar local, produciendo, conservando, distribuyendo equitativamente uno de sus mejores recursos, el suelo, y fortaleciendo el tejido social.

En la actualidad, este esquema de gobernanza y propiedad cobra vigencia, pese a que, a partir de 1994, con la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (hoy Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá T-MEC), se fue modificando el marco jurídico bajo una visión privatizadora del suelo, en aras de ir cediendo paulatinamente territorios para la instalación de megaproyectos energéticos, turísticos, inmobiliarios y, por supuesto, mineros. Estos últimos a través de la figura de la concesión minera como la institución estratégica que otorga a particulares un derecho condicionado para aprovechar los recursos minerales identificados en un espacio territorial determinado (lote minero) y por tiempo prefijado (cincuenta años prorrogables y sin límites en sus extensiones).

El autor aborda un tema de frontera de carácter interdisciplinario propio del derecho económico actual, que debe servir como punta de lanza para profundizar sectorialmente en los distintos tópicos que el volumen contempla. Finalmente, un merecido reconocimiento al Dr. Jorge Witker que nos entrega bajo el patrocinio del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, una obra de gran valía para todos los estudiosos interesados en uno de los temas fundamentales del derecho administrativo económico.