PARTICIPACIÓN PÚBLICA

MINERÍA Y MEDIO AMBIENTE



2da Edición:
Junio del 2016

Coordinación General:
Lic. José Fernando Ochoa Pineda

Investigación:
Lic. María Obdulia Llano Blanco

Colaboradores:
Mtro. Pedro León Gutiérrez
Mtro. Marco Antonio Carignán Palacios
Lic. Marco Antonio Lazcano Sahagún
Killian B. Doherty, J.D.

Diseño gráfico:
LDG Amaranta Delgado Rodríguez

Aviso: Dado que la presente Guía contiene numerosas referencias jurídicas, es importante tener en cuenta que alguno de los aspectos que se abordan en la misma puede verse sujeto a cambios legislativos con posterioridad a su impresión.

Uso de la información:

El uso o reimpresión de cualquier porción de este documento está permitido, siempre y cuando sea para propósitos de conservación y educación sin fines de lucro. Se prohíbe la reproducción con fines comerciales sin la autorización escrita de los autores.

Se recomienda citar este documento de la siguiente manera:

Ochoa-Pineda, J.F., M.O. Llano-Blanco, P. León-Gutiérrez, M.A. Carignán-Palacios, M.A. Lazcano-Sahagún, K.B. Doherty, 2015. PARTICIPACIÓN PÚBLICA, MINERÍA Y MEDIO AMBIENTE. Centro Mexicano para la Defensa del Medio Ambiente A.C., Environmental Law Alliance Worldwide (ELAW). Ensenada, B.C., México. 112 pp.

© Centro Mexicano para la Defensa del Medio Ambiente A.C. y Environmental Law Alliance Worldwide (ELAW)
Reservados todos los derechos conforme a la Ley.
Ensenada, B.C., México, 2015.

Fotografía de portada: *Mina de diamantes de Mirny*. Siberia, Rusia. Google, Imagen©Digital Globe, 2014.

Fotografía de contraportada: *Mina de cobre. Complejo Misión.* Arizona, Estados Unidos de América. Marzo 2015. Joyce Docent

PARTICIPACIÓN PÚBLICA, MINERÍA Y MEDIO AMBIENTE

Tabla de contenidos

Acrónimos **7**

1. INTRODUCCIÓN **12**

2. ESQUEMA GENERAL DE LA GUÍA **14**

3. ¿QUÉ DEBEMOS SABER SOBRE LA REGULACIÓN DE LA MINERÍA EN NUESTRO PAÍS? **17**

3.1 GENERALIDADES EN TORNO A LA REGULACIÓN MINERA 18

3.2 LAS CONCESIONES MINERAS 24

3.3 NORMATIVA AMBIENTAL Y MINERÍA 29

4. ¿CÓMO PODEMOS PARTICIPAR NOSOTROS, COMO CIUDADANOS, PARA PROTEGER EL AMBIENTE? **37**

4.1 PARTICIPACIÓN EN LA CREACIÓN Y MODIFICACIÓN DE LEYES Y OTROS INSTRUMENTOS JURÍDICOS QUE REFUERCEN LA PROTECCIÓN AMBIENTAL 38

4.1.1 LA INICIATIVA CIUDADANA 38

4.1.2 PARTICIPACIÓN EN LA ELABORACIÓN DE OTROS INSTRUMENTOS JURÍDICOS 43

4.1.2.1 Normas Oficiales Mexicanas 43

4.1.2.2 Planes y Programas de Desarrollo Urbano 45

4.1.2.3 Programas de Ordenamiento Ecológico del Territorio 48

4.1.2.4 Áreas Naturales Protegidas 50

4.1.2.4.1 Áreas destinadas Voluntariamente a la Conservación 54

4.1.2.4.2 Áreas Naturales Protegidas Estatales y Locales 56

4.1.2.5 Unidades de Manejo para la Conservación de la Vida Silvestre 57

4.1.2.6 Conservación de tierras privadas 60

4.1.2.7 Protección del agua 63

4.1.2.7.1 Concesiones 63

4.1.2.7.2 Zonas reglamentadas, zonas de veda y reservas de agua 67

4.1.3 LA CONSULTA POPULAR 69

4.1.4 EL DERECHO DE PETICIÓN 71

4.2 PARTICIPACIÓN EN ORGANISMOS QUE TIENEN INCIDENCIA SOBRE LA MINERÍA DESDE EL PUNTO DE VISTA AMBIENTAL 73

4.2.1 LOS CONSEJOS DE CUENCA..... 73
4.2.2 LOS CONSEJOS ESTATALES FORESTALES..... 76

4.3 PARTICIPACIÓN EN EL PROCEDIMIENTO DE EVALUACIÓN DEL IMPACTO AMBIENTAL 78

4.3.1 LA CONSULTA PÚBLICA..... 82
4.3.2 LA REUNIÓN PÚBLICA DE INFORMACIÓN 85
4.3.3 SEGUIMIENTO DE LAS CONDICIONANTES DE UNA AUTORIZACIÓN EN MATERIA DE IMPACTO AMBIENTAL 85

4.4 EL EJERCICIO DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN..... 87

4.5 ACCIONES LEGALES..... 92

4.5.1 DENUNCIA POPULAR 92
4.5.2 ACCIÓN COLECTIVA..... 94
4.5.3 ACCIÓN PARA DEMANDAR LA RESPONSABILIDAD AMBIENTAL..... 96
4.5.4 RECURSO DE REVISIÓN Y JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO..... 98
4.5.5 AMPARO..... 99

4.6 EL DERECHO A LA CONSULTA DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS 101

5. GLOSARIO..... 104

6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS 106

ACRÓNIMOS

AIA	Autorización en materia de Impacto Ambiental
ANP	Área Natural Protegida
CCF	Código Civil Federal
CDI	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas
CFPC	Código Federal de Procedimientos Civiles
COMARNAT	Comité Consultivo Nacional de Normalización de Medio Ambiente y Recursos Naturales
CONABIO	Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad
CONAFOR	Comisión Nacional Forestal
CONAGUA	Comisión Nacional del Agua
CONANP	Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas
CORTE IDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
DGIRA	Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental
DOF	Diario Oficial de la Federación
ERA	Estudio de Riesgo Ambiental
ETJ	Estudio Técnico Justificativo
GE	Gaceta Ecológica
GP	Gaceta Parlamentaria
INAI	Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales
INE	Instituto Nacional Electoral
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
IP	Informe Preventivo
ITAIBCS	Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Baja California Sur
LA	Ley Agraria
LDA	Ley de Amparo
LAN	Ley de Aguas Nacionales
LAU	Licencia Ambiental Única
LDFSBCS	Ley de Desarrollo Forestal Sustentable para el Estado de Baja California Sur
LDUBCS	Ley de Desarrollo Urbano para el Estado de Baja California Sur
LE	Ley de Expropiación
LEEPABCS	Ley del Equilibrio Ecológico y Protección del Ambiente del Estado de Baja California Sur
LFCP	Ley Federal de Consulta Popular
LFD	Ley Federal de Derechos
LFMN	Ley Federal sobre Metrología y Normalización
LFPA	Ley Federal de Procedimiento Administrativo
LFPCA	Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo
LFRA	Ley Federal de Responsabilidad Ambiental
LFMZAAH	Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicos, Artísticos e Históricos
LGAH	Ley General de Asentamientos Humanos
LGBN	Ley General de Bienes Nacionales
LGDFS	Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable
LGEEPA	Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente
LGIPE	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
LGSMIME	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
LGPGIR	Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos
LGTAIP	Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública
LGVS	Ley General de Vida Silvestre

LIE	Ley de Inversión Extranjera
LM	Ley Minera
LOCGEUM	Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos
LPCBC	Ley de Participación Ciudadana del Estado de Baja California
LPCBCS	Ley de Participación Ciudadana del Estado de Baja California Sur
LPCS	Ley de Participación Ciudadana del Estado de Sonora
LPCSI	Ley de Participación Ciudadana del Estado de Sinaloa
LRSPEMBCS	Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y de los Municipios de Baja California Sur
LTAIPBCS	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California Sur
MIA	Manifestación de Impacto Ambiental
MIR	Manifestación de Impacto Regulatorio
NDR	Norma de Referencia
NMX	Norma Mexicana
NOM	Norma Oficial Mexicana
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PEIA	Procedimiento de Evaluación del Impacto Ambiental
PEDU	Programa Estatal de Desarrollo Urbano
PM	Programa de Manejo
PMDU	Plan o Programa Municipal de Desarrollo Urbano
PNDU	Programa Nacional de Desarrollo Urbano
POE	Programa de Ordenamiento Ecológico del Territorio
PRDU	Programa Regional de Desarrollo Urbano
PROFEPA	Procuraduría Federal de Protección al Ambiente
RISEMARNAT	Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
RLAN	Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales
RLGEEPAANP	Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de Áreas Naturales Protegidas
RLGEEPAEIA	Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de Evaluación del Impacto Ambiental
RLGEEPAMOE	Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Ordenamiento Ecológico
RLGEEPAPCCA	Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de Prevención y Control de la Contaminación de la Atmósfera
RLGVS	Reglamento de la Ley General de Vida Silvestre
RLM	Reglamento de la Ley Minera
RPCVMM	Reglamento de Participación Ciudadana y Vecinal para el Municipio de Mexicali, Baja California
RPDA	Registro Público de Derechos de Agua
SEMARNAT	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación
SE	Secretaría de Economía
SENER	Secretaría de Energía
SGM	Servicio Geológico Mexicano
SNANP	Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas
SUMA	Sistema Nacional de Unidades de Manejo para la Conservación de la Vida Silvestre
TEPJF	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
TFJFA	Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa
UMA	Unidad de Manejo para la Conservación de la Vida Silvestre



Fotografía: Mathew Afre

“El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados (...)”

(Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, 1992)



1.

INTRODUCCIÓN

La actividad minera en México se encuentra en continua expansión. Diversos factores tales como el auge internacional del mercado de metales, la próspera situación de los consorcios minero-metalúrgicos tanto nacionales como transnacionales, así como el favorable escenario de las políticas públicas, han propiciado que actualmente se extraigan minerales en nuestro país como nunca antes en la historia[1], convirtiéndolo en uno de los de mayor proyección a nivel mundial[2]. Así, la cantidad de oro obtenido entre los años 2000 y 2010 duplica el total del metal áureo extraído en los tres siglos de dominación española[3]. Una situación similar ocurre con la plata; en el transcurso de esos diez años, se extrajo más de la mitad del total de plata obtenida en las minas mexicanas en toda la época colonial[4].

Sin embargo, los graves impactos ambientales que derivan de las actividades mineras, especialmente de aquéllas que se realizan a cielo abierto y en gran escala, se contemplan hoy con mucha preocupación. Sirvan como ejemplo de estos graves impactos algunos de los últimos desastres ambientales acaecidos en nuestro país: el derrame en los ríos Sonora y Bacanuchi (Estado de Sonora) de 40,000 metros cúbicos de sulfato de cobre, considerado como el peor desastre ecológico minero en la historia de México[5] y por el cual se vieron afectadas al menos 24,000 perso-

[1] González Rodríguez, J.J, *Minería en México. Referencias generales, régimen fiscal, concesiones y propuestas legislativas,* p. 1
[2] Página web de la Secretaría de Economía, México (http://www.economia.gob.mx/comunidad-negocios/mineria)
[3] González Rodríguez, J.J, *Minería en México. Referencias generales, régimen fiscal, concesiones y propuestas legislativas,* p. 5
[4] González Rodríguez, J.J, *Minería en México. Referencias generales, régimen fiscal, concesiones y propuestas legislativas,* p. 5
[5] Diario Vanguardia, México (http://www.vanguardia.com.mx/grupomexicoresponsabledelpeordesastreecologicoenelpais-2167110.html)



nas, perdiéndose asimismo miles de hectáreas de cultivo y centenares de cabezas de ganado[6], o el derrame de 2,000 metros cúbicos de solución cianurada procedentes de una presa de jales al río La Cruz (Estado de Durango), que provocó la muerte de animales y puso en grave riesgo la salud de los habitantes de la zona[7].

Ante esta situación y a fin de evitar que los desastres se sigan acumulando, resulta imprescindible la participación de la sociedad en su conjunto. No es sino a través de la participación activa de los miembros de las comunidades que se pueden establecer las condiciones democráticas necesarias para la protección efectiva del derecho humano y Constitucional a un ambiente sano, y para emprender medidas preventivas y/o reactivas que tengan como consecuencia la protección y conservación efectiva de los ecosistemas.

En lo que respecta a la regulación de la actividad minera, es importante resaltar que la aplicación del sistema jurídico que la sustenta provoca en las comunidades una sensación de desamparo e indefensión, toda vez que, en la práctica, la minería está considerada por la autoridad, incluida la ambiental, como una actividad preponderante, por encima incluso del derecho a un ambiente sano.

Por otro lado, los poderes públicos son frecuentemente reacios a la participación pública. Prefieren el secreto y el oscurantismo más que la transparencia y la participación, lo cual representa una degradación de la vida democrática e institucional. Sin embargo, esta degradación de los procedimientos democráticos no tiene como único responsable al poder público; también lo es la sociedad, desde el momento en que las personas limitan su actuación en el espacio público a lo imprescindible o a lo que le afecta en lo individual[8], en menoscabo del bienestar colectivo.

En consideración de todo lo anterior, resulta clara e indispensable la necesidad de fortalecer el régimen democrático en materia ambiental. Este fortalecimiento solo puede devenir de la constante participación ciudadana, a través del uso de los instrumentos que el sistema jurídico aplicable en México pone a nuestro alcance. Y es precisamente en dicho contexto que se ha elaborado la presente Guía, con la finalidad de dar a conocer esos instrumentos y espacios a través de los cuales los miembros de la sociedad pueden incidir en la toma de decisiones de aquellos temas que impliquen la protección ambiental, la salud pública y el derecho humano a un ambiente sano en el marco específico de la actividad minera.

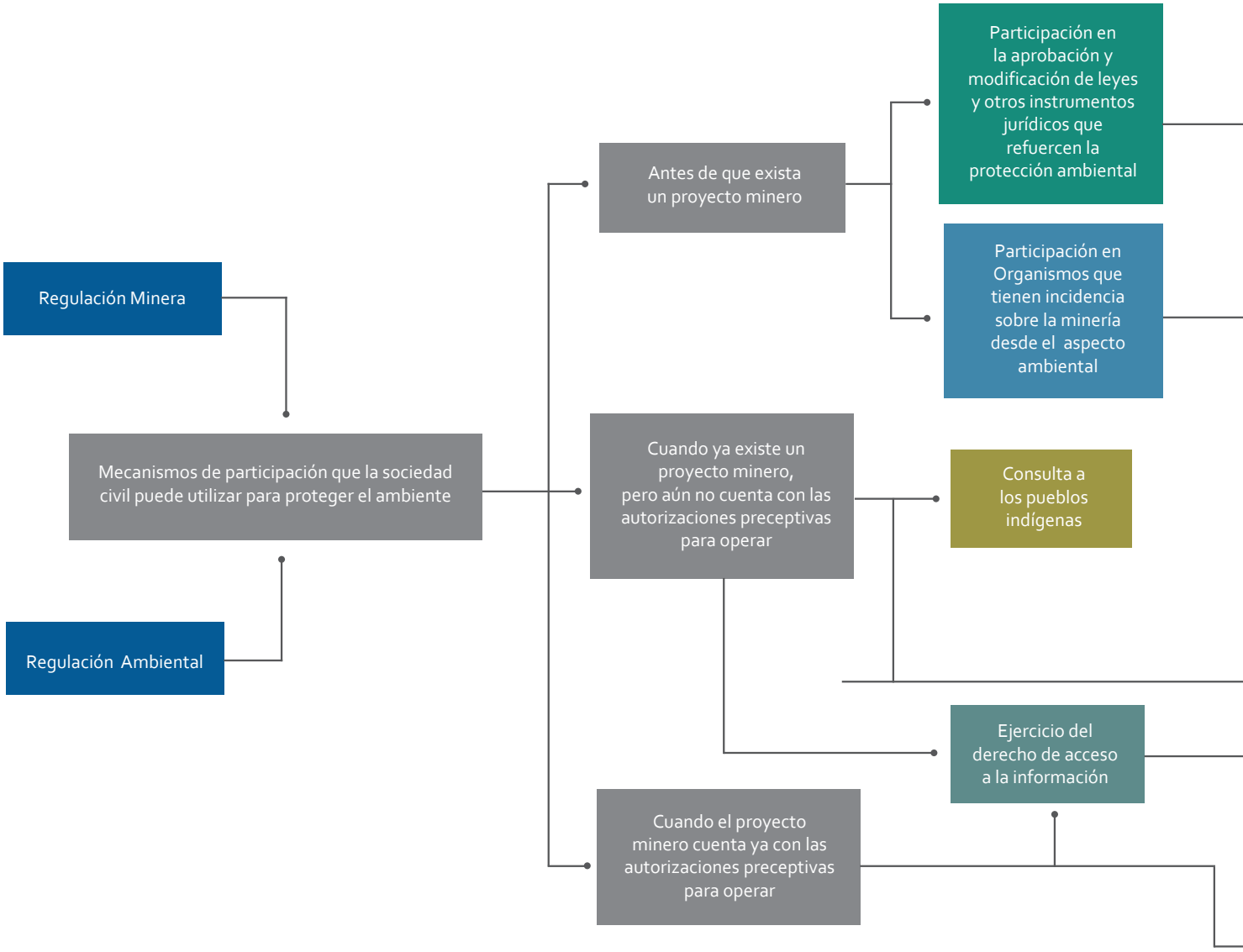
---

[6] CNN Noticias, México (Http://mexico.cnn.com/nacional/2014/08/28/derrame-en-el-rio-sonora-lo-que-sabemos-y-lo-que-no-sobre-el-caso); Diario El País, España (http://internacional.elpais.com/internacional/2014/09/21/actualidad/1411332445_944313.html)

[7] Diario La Jornada, México (http://www.jornada.unam.mx/2014/08/14/sociedad/038n1soc)

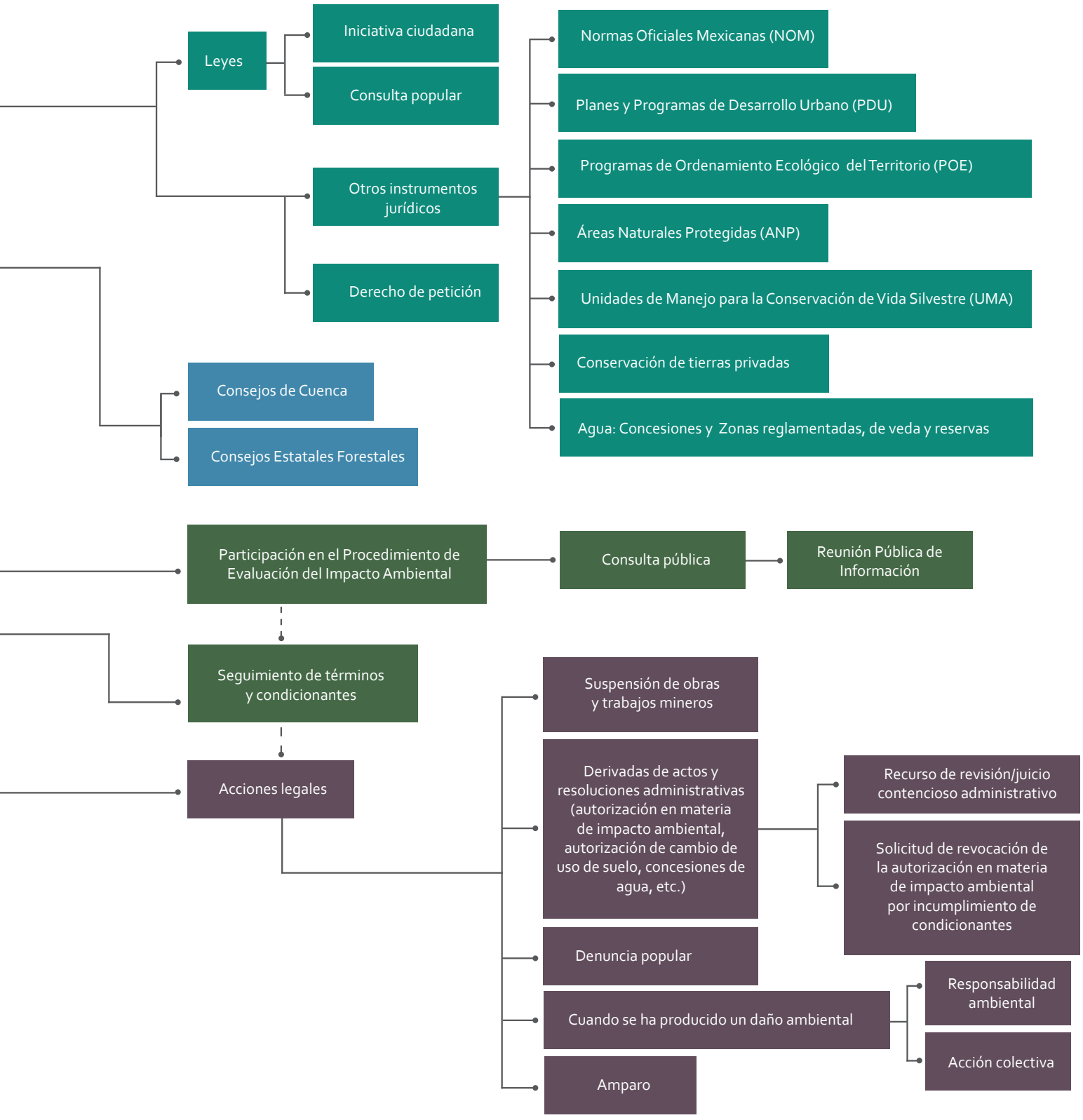
[8] Lasagabaster I., *¿Qué es el derecho de petición?,* Revista Elkarri Nº 97, España, Octubre 2003.

2. ESQUEMA GENERAL DE LA GUÍA



En el presente esquema se resume la estructura de la Guía, con secciones temáticas identificables en los siguientes colores:

- Regulación minera y ambiental (págs. 17 a 34)
- Instrumentos jurídicos que refuerzan la protección ambiental (págs. 37 a 72)
- Organismos que inciden en la actividad minera desde el punto de vista ambiental (págs. 73 a 77)
- Procedimiento de Evaluación del Impacto Ambiental (págs. 78 a 86)
- Ejercicio del derecho de acceso a la información (págs. 87 a 91)
- Acciones legales (págs. 92 a 100)
- Consulta a pueblos y comunidades indígenas (págs. 101 a 103)


Leyes
Iniciativa ciudadana
Consulta popular
Otros instrumentos jurídicos
Derecho de petición
Normas Oficiales Mexicanas (NOM)
Planes y Programas de Desarrollo Urbano (PDU)
Programas de Ordenamiento Ecológico del Territorio (POE)
Áreas Naturales Protegidas (ANP)
Unidades de Manejo para la Conservación de Vida Silvestre (UMA)
Conservación de tierras privadas
Agua: Concesiones y Zonas reglamentadas, de veda y reservas
Consejos de Cuenca
Consejos Estatales Forestales
Participación en el Procedimiento de Evaluación del Impacto Ambiental
Consulta pública
Reunión Pública de Información
Seguimiento de términos y condicionantes
Acciones legales
Suspensión de obras y trabajos mineros
Derivadas de actos y resoluciones administrativas (autorización en materia de impacto ambiental, autorización de cambio de uso de suelo, concesiones de agua, etc.)
Recurso de revisión/juicio contencioso administrativo
Solicitud de revocación de la autorización en materia de impacto ambiental por incumplimiento de condicionantes
Denuncia popular
Cuando se ha producido un daño ambiental
Responsabilidad ambiental
Acción colectiva
Amparo



Fotografía: Mathew Afre



3.

¿QUÉ DEBEMOS SABER SOBRE LA REGULACIÓN DE LA MINERÍA EN NUESTRO PAÍS?

Conocer cómo está regulada una actividad es el primer paso para saber qué es lo que podemos hacer para participar en ella y desde qué campos y con qué instrumentos o mecanismos contamos para hacerlo.

En el caso de la actividad minera en nuestro país, la regulación corresponde a la Federación y sus principales previsiones se encuentran contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y en la Ley Minera (LM). Adicionalmente, ciertos aspectos de la actividad están regulados en la Ley General de Bienes Nacionales (LGBN), Ley Federal de Derechos (LFD), Ley de Expropiación (LE), Ley de Inversión Extranjera (LIE), Ley Agraria (LA), Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicos, Artísticos e Históricos (LFMZAAH) y el Código Civil Federal (CCF), entre otras. Además, están los Reglamentos y las Normas Oficiales Mexicanas (NOM) que desarrollan las anteriores.

En cuanto a la materia ambiental, existen previsiones que inciden en la actividad minera tanto en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) y los Reglamentos que la desarrollan, como en la Ley General de Vida Silvestre (LGVS), Ley de Aguas Nacionales (LAN), Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable (LGDFS) y la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos (LGPGIR), entre las más destacadas.

A continuación, se resumen las previsiones más relevantes relacionadas con la minería que prevé nuestro sistema jurídico.

3.1 GENERALIDADES EN TORNO A LA REGULACIÓN MINERA

- Los recursos minerales forman parte del listado de los bienes nacionales de nuestro país y están sujetos al **régimen de dominio público,** lo que quiere decir que no pueden ser poseídos de forma privada. Existe un dominio directo de la Nación sobre éstos, y es la Federación la competente para determinar su forma de exploración y explotación, que sólo podrá realizarse mediante **concesiones otorgadas por el Ejecutivo Federal**. Asimismo, únicamente la **Federación puede establecer contribuciones** que graven la actividad minera. (Referencia: Artículo 27, cuarto y sexto párrafo, CPEUM)

- Los recursos minerales son **inalienables e imprescriptibles**. Esto quiere decir que no pueden ser objeto de apropiación en lo individual o por el Estado, o por el transcurrir del tiempo, respectivamente. (Referencia: Artículo 27, sexto párrafo, CPEUM)

- La explotación de los recursos minerales podrá realizarse por **particulares y sociedades nacionales o extranjeras,** siempre que estas últimas estén constituidas conforme a las leyes mexicanas. (Referencia: Artículo 27, sexto párrafo, CPEUM)

- Las actividades mineras son declaradas de **utilidad pública** por la LM. Esta declaración es una condición básica para llevar a cabo expropiaciones (Referencia: Artículo 27, segundo párrafo, CPEUM). Además, existe **preferencia del uso minero** sobre cualquier otro uso o aprovechamiento del terreno, excepto la exploración y extracción del petróleo y de los demás hidrocarburos, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica. (Referencia: Artículo 6, LM)

Nota: Se adjunta a la guía un cuadernillo donde se describe el procedimiento legal para llevar a cabo expropiaciones, ocupaciones temporales y / o constitución de servidumbres en el contexto de las actividades mineras.



Fotografía: Joyce Docent

Autoridades federales competentes

DEPENDENCIA	FUNCIÓN
Secretaría de Economía (SE)	Otorgamiento de concesión minera; regulación y promoción de la actividad minera e inscripción y/o registro de empresas con inversión extranjera directa
Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)	Registro fiscal de empresas y recaudación de impuestos y derechos
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT)	Regulación ambiental; fomento a la protección, restauración y conservación de los ecosistemas y recursos naturales, y bienes y servicios ambientales
Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano (SEDATU) Registro Agrario Nacional (RAN)	Información del Registro Agrario Nacional para su consulta. En ocasiones, será necesaria la intervención de la Procuraduría Agraria para resolver temas sobre los derechos de propiedad superficiaria y de servidumbre
Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI)	Instancia de consulta obligada en materia indígena para el conjunto de la Administración Pública Federal
Comisión Nacional del Agua (CONAGUA)	Regulación de los derechos por uso de agua
Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)	Brindar servicio médico y seguridad social a los afiliados
Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS)	Proporcionar seguridad laboral a los trabajadores
Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA)	Autorización y supervisión en el uso de explosivos
Secretaría de Energía (SENER)	Conducción de la política energética del país

(Referencia: Guía de Procedimientos Mineros 2014, Secretaría de Economía, p. 4)

Haciendo un breve repaso de nuestro sistema federal, cabe recordar que en México existen tres niveles de gobierno: Federal, Estatal y Municipal. Y aunque ciertas materias son de competencia exclusiva de la Federación (porque así lo establecen la Constitución o las leyes), como es el caso de la regulación y gestión de la minería, otras materias son de competencia exclusiva de los Estados y otras de los Municipios. Finalmente, existe un tercer grupo de competencias que son compartidas entre algunos o los tres anteriores. En la siguiente Tabla se muestran las que, a nuestro parecer, son más relevantes en relación con la minería:

AUTORIDAD COMPETENTE	Federación
MATERIAS DE COMPETENCIA EXCLUSIVA	Regulación y gestión de la actividad minera. (Referencia: Artículo 73, fracción X, CPEUM y artículo 1, LM)
AUTORIDAD COMPETENTE	Estado
MATERIAS DE COMPETENCIA EXCLUSIVA	» Regulación de la prevención y control de: • La contaminación atmosférica generada por fuentes fijas y móviles que no sean de competencia federal. (Referencia: Artículo 7, fracción III, LGEEPA) • Los sistemas de recolección, transporte, almacenamiento, manejo, tratamiento y disposición final de los residuos sólidos e industriales que no estén considerados como peligrosos. (Referencia: Artículo 7, fracción VI, LGEEPA) • La contaminación generada por la emisión de ruido, vibraciones, energía térmica, lumínica, radiaciones electromagnéticas y olores perjudiciales al equilibrio ecológico o al ambiente, proveniente de fuentes fijas y móviles que no sean de competencia federal. (Referencia: Artículo 7, fracción VII, LGEEPA) • Regulación del aprovechamiento sustentable y prevención y control de la contaminación de las aguas de jurisdicción estatal, así como de las aguas nacionales que tengan asignadas. (Referencia: Artículo 7, fracción VIII, LGEEPA) • Evaluación del impacto ambiental de las obras o actividades que no se encuentren expresamente reservadas a la Federación y, en su caso, la expedición de las autorizaciones correspondientes. (Referencia: Artículo 7, fracción XVI, LGEEPA)
MATERIAS DE COMPETENCIA COMPARTIDA	**Entre Federación-Estados-Municipios:** » Formulación, expedición y ejecución de los Programas de Ordenamiento Ecológico del Territorio. (Referencia: Artículos 20, 20 BIS 2 Y 20 BIS 4, LGEEPA) » Formulación, expedición y ejecución de los Planes y Programas de Desarrollo Urbano. (Referencia: Artículo 6, LGAH) **Entre Estado-Municipios:** » Establecimiento, regulación, administración y vigilancia de las Áreas Naturales Protegidas previstas en la legislación local. (Referencia: Artículo 46, LGEEPA)

AUTORIDAD COMPETENTE	Municipio
MATERIAS DE COMPETENCIA EXCLUSIVA	» Expedición de reglamentos municipales. (Referencia: Artículo 115, fracción II, CPEUM) » Autorización, control y vigilancia de la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales. (Referencia: Artículo 115, fracción V, letra (d), CPEUM) » Otorgamiento de licencias y permisos de construcción. (Referencia: Artículo 115, fracción V, letra (f), CPEUM) » Gestión de los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales. (Referencia: Artículo 115, fracción III, letra (a), CPEUM) » Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos (municipales). (Referencia: Artículo 115, fracción III, letra (c), CPEUM) » Participación en la creación y administración de las zonas de preservación ecológica de los centros de población, parques urbanos, jardines públicos y demás áreas previstas por la legislación local. (Referencia: Artículo 115, fracción V, letra (g), CPEUM) » Aplicación de las disposiciones jurídicas relativas a la prevención y control de la contaminación por ruido, vibraciones, energía térmica, radiaciones electromagnéticas y lumínica y olores perjudiciales para el equilibrio ecológico y el ambiente, proveniente de fuentes fijas y móviles, excepto las que sean de jurisdicción federal. (Referencia: Artículo 8, fracción VII, LGEEPA)



Fotografía: Ulrich Lange



Fotografía: www.defiendelasierra.org

Minerales a los que se refiere la Guía

- Son los que describe la **LM**. En general, serán aquéllos susceptibles de exploración, explotación y beneficio que en vetas, mantos, masas o yacimientos constituyen depósitos distintos de los componentes de los terrenos, así como de las salinas formadas directamente por las aguas marinas provenientes de mares actuales, superficial o subterráneamente, de modo natural o artificial, y de las sales y subproductos de éstas. (Referencia: Artículos 2 y 4, LM)

- Por el contrario, **la Guía no se refiere a**: petróleo y demás hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos, que se encuentren en el subsuelo; minerales radiactivos; sustancias contenidas en suspensión o disolución por aguas subterráneas, a menos que provengan de un depósito mineral distinto de los componentes de los terreno (porque entonces sí se regulan por la LM); rocas o productos derivados de su descomposición -si es a cielo abierto- que se dediquen a construcción; y la sal, cuando provenga de salinas formadas en cuencas endorreicas, como lagos u otros depósitos de agua sin salida al mar. (Referencia: Artículo 5, LM) Todos ellos se regulan en Leyes diferentes a la LM.

Los recursos minerales forman parte del listado de los bienes nacionales de nuestro país y están sujetos al **régimen de dominio público,** lo que quiere decir que no pueden ser poseídos de forma privada, sino que existe un dominio directo de la Nación sobre éstos. Es la Federación la competente para determinar su forma de exploración y explotación, que sólo podrá realizarse mediante **concesiones otorgadas por el Ejecutivo Federal.** Estas concesiones estarán gravadas, y corresponde a la Federación fijar el costo de dicho gravamen. A continuación se resumen cuáles son estos pagos y a qué corresponden:

Pago de derechos e impuestos

Los titulares de concesiones y asignaciones mineras deben pagar:

- El derecho sobre minería (semestralmente), por cada hectárea o fracción concesionada o asignada. Este derecho no sobrepasa actualmente los 140 pesos mexicanos por hectárea, como máximo, cuando ya se han cumplido diez años de vigencia de la concesión. **Se trata, por tanto, de una cantidad insignificante.** (Referencia: Artículo 263, LFD)

- El derecho especial sobre minería (anualmente), aplicando la tasa del 7.5% a la diferencia positiva que resulte de disminuir de los ingresos derivados de la venta de los recursos minerales las deducciones permitidas en la LFD. (Referencia: Artículo 268, LFD)

- El derecho adicional sobre minería (semestralmente), que deberán pagar los que no lleven a cabo las obras y trabajos de exploración o explotación previstos en la LM y las comprueben debidamente durante dos años continuos, dentro de los primeros once años de vigencia de la concesión. (Referencia: Artículo 269, LFD). Para el caso de los titulares cuyas concesiones se encuentren en el doceavo año y posteriores de vigencia que no realicen obras y trabajos de exploración y explotación durante dos años continuos, el pago del derecho será del 100% de la cuota señalada en la LFD, por hectárea concesionada.

- El derecho extraordinario sobre minería (anualmente), aplicando la tasa del 0.5% a los ingresos derivados de la venta del oro, plata y platino. (Referencia: Artículo 270, LFD)

¿A qué deben destinarse los recursos obtenidos mediante el pago de derechos mineros?

Los recursos obtenidos mediante el pago de los derechos especial, adicional y extraordinario de minería se deberán destinar a un **Fondo para el Desarrollo Regional Sustentable de Estados y Municipios Mineros** en un 80%, el cual se distribuirá:

◊ En un 62.5% para los Municipios y demarcaciones de la Ciudad de México en los que tuvo lugar la explotación y obtención de sustancias minerales;

◊ El 37.5% restante para la Entidad Federativa correspondiente.

- Deberán ser empleados en inversión física con un impacto social, ambiental y de desarrollo urbano positivo, incluyendo:

» La construcción, remodelación y equipamiento de centros escolares;

» Pavimentación y mantenimiento de calles y caminos locales, así como la instalación y mantenimiento de alumbrado público;

» Rellenos sanitarios, plantas de tratamiento de agua, instalación y mantenimiento de obras de drenaje público, manejo de residuos sólidos y mejora de la calidad del aire;

» Obras que preserven áreas naturales, como por ejemplo, reforestación y rescate o rehabilitación de ríos y otros cuerpos de agua;

» Obras que afecten de manera positiva la movilidad urbana, incluyendo sistemas de trenes suburbanos, metrocable de transporte o equivalentes.

(Referencia: Artículos 271 y 275, LFD)

¿Cómo podemos utilizar esta información?

En el caso del pago de derechos, por ejemplo, conociendo a qué se deben destinar los recursos obtenidos de la actividad minera, podemos solicitar información al respecto (mediante los medios que veremos más adelante) y **reclamar su cumplimiento a la autoridad competente, cuando no se esté llevando a cabo lo previsto en la LFD.**

3.2 LAS CONCESIONES MINERAS

Para saber...
¿Qué es una concesión minera?

Es el **acto administrativo por el cual el Poder Ejecutivo Federal otorga a un particular el derecho a aprovechar los recursos minerales** que, de acuerdo con la CPEUM, pertenecen al dominio directo de la Nación, dentro de un espacio físico determinado y por un periodo de tiempo limitado.

(Referencia: Kunz, F. y Rodríguez Matus, K., *Ley Minera comentada y concordada,* 2013)

¿A quién se puede otorgar una concesión minera?

a) A personas físicas de nacionalidad mexicana, ejidos y comunidades agrarias, pueblos y comunidades indígenas reconocidos como tales por las Constituciones y leyes de los Estados, así como a **sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas** (lo cual incluye actualmente a sociedades extranjeras hasta el 100% de su capital social).

» Existe una excepción a la presencia extranjera en las sociedades, y es la denominada Cláusula de Exclusión de Extranjeros, que consiste en un convenio o pacto expreso en los estatutos sociales de una sociedad, por el que se establece que ésta no admitirá como socios o accionistas, ni directa ni indirectamente, a inversionistas extranjeros ni a sociedades con cláusula de admisión de extranjeros. (Referencia: Artículo 2, fracción VII, LIE)

b) **Al Servicio Geológico Mexicano (SGM),** para explorar el territorio nacional en busca de minerales. En este caso no se llaman concesiones, sino asignaciones mineras. Su otorgamiento se publica en el Diario Oficial de la Federación (DOF) y tendrán una duración máxima de seis años, sin posibilidad de prórroga. El SGM no puede llevar a cabo trabajos de explotación.

(Referencia: Artículos 10 y 16, LM)

¡Importante!

La **SE** puede establecer **zonas de reservas mineras** por causas de utilidad pública o para satisfacer necesidades futuras del país, mediante Decreto del Ejecutivo Federal, publicado en el DOF. **Sobre estas zonas no se podrán otorgar concesiones ni asignaciones mineras.**

Características de las concesiones mineras

- Otorgan el **derecho a explorar, explotar y beneficiar todas las sustancias concesibles** que se localicen dentro del lote minero que amparen. (Referencia: Artículo 19, fracción I, LM)

- Se otorgan al **primero que lo solicite** en tiempo y **sobre terrenos libres**, es decir, sobre cualquier terreno del territorio nacional, exceptuando:

  ◊ Zonas ya incorporadas a reservas mineras;

  ◊ Concesiones y asignaciones mineras vigentes;

  ◊ Solicitudes de concesiones y asignaciones mineras en trámite;

  ◊ Concesiones mineras otorgadas mediante concurso y las derivadas de éstas que hayan sido canceladas; y

  ◊ Los lotes respecto de los cuales no se hubieran otorgado concesiones mineras por haberse declarado desierto el concurso respectivo.

(Referencia: Artículo 14, LM)

- **Tendrán una vigencia de 50 años, prorrogables por otros 50**, si se solicita dentro de los cinco años previos al término de su vigencia. (Referencia: Artículo 15, LM)

- Pueden obtenerse mediante una **solicitud** presentada por la parte interesada ante la Delegación Minera correspondiente en razón de la ubicación del lote minero, o mediante una licitación o concurso. En este último caso, las compañías mineras deberán pagar al SGM una prima por descubrimiento, que se obtiene multiplicando un porcentaje fijo o variable por el valor de facturación o liquidación de los minerales o sustancias que se obtengan durante la vigencia de las concesiones mineras; y además, una contraprestación económica, cantidad que los participantes en la **licitación o concurso** deberán cubrir en los términos y condiciones que se determinen en las bases del concurso. (Referencia: Artículos 17 y 29 a 39, RLM).

Principales derechos de los concesionarios mineros

◊ Realizar trabajos de exploración o explotación dentro del lote minero cubierto por la concesión;

◊ Disponer de los productos minerales obtenidos durante el término de la concesión;

◊ Disponer de los terrenos dentro del área amparada por la concesión;

◊ **Obtener la expropiación, ocupación temporal o constitución de servidumbre de los terrenos indispensables para llevar a cabo sus actividades** (Ver definiciones de estas figuras jurídicas en el apartado *Glosario*);

◊ **Aprovechar las aguas provenientes del laboreo de las minas para la exploración, explotación y beneficio de los minerales y el uso doméstico del personal empleado en las mismas;**

◊ **Obtener preferencia en la concesión sobre las aguas de las minas para cualquier uso diferente a los señalados en el apartado anterior;**

◊ **Transmitir su titularidad o los derechos establecidos** a personas legalmente capacitadas para obtenerlas.

(Referencia: Artículo 19, LM)

Principales obligaciones de los concesionarios mineros

◊ **Ejecutar y comprobar obras y trabajos**, por medio de la realización de inversiones en el lote que ampare la concesión minera, o mediante la obtención de minerales económicamente aprovechables.

Estas inversiones se deben comprobar después de 90 días naturales a partir de la inscripción de la concesión en el Registro Público de Minería, y para ello deberán presentar informes de comprobación de obras cada año.

Las obras y trabajos que sirven como comprobación son muy variadas e incluyen: zanjas, pozos, tajos, socavones y todas aquéllas que contribuyan al conocimiento geológico del lote minero; perforaciones; levantamientos topográficos; levantamientos geológicos, geofísicos y geoquímicos; análisis físico-químicos; pruebas de experimentación metalúrgica; adquisición, arrendamiento y mantenimiento de equipos para perforación y desarrollo de obras mineras; adquisición, arrendamiento y mantenimiento de vehículos de trabajo y para la transportación del personal; instalaciones de almacenes, oficinas, talleres, campamentos, casas habitación y servicios a los trabajadores, etc.

◊ **Pagar los derechos sobre minería** que están previstos en la LFD, así como la **prima por descubrimiento** y la **contraprestación económica** al SGM (en el caso de concursos);

◊ **Sujetarse a las disposiciones generales y a las NOM aplicables a la industria minero-metalúrgica en materia de seguridad en las minas y de equilibrio ecológico y protección al ambiente;**

◊ **Rendir a la SE informes estadísticos, técnicos y contables;**

◊ Designar como responsable del cumplimiento de las normas de seguridad en las minas a un ingeniero legalmente autorizado para ejercer;

◊ Informar a la SENER sobre el hallazgo de cualquier hidrocarburo en el área objeto de la concesión minera;

◊ Dar aviso a la SE sobre el inicio de operaciones de beneficio;

◊ Obligaciones frente a pequeños productores. Las personas que beneficien minerales están obligadas a procesar el mineral de pequeños y medianos mineros y del sector social en condiciones competitivas hasta por un mínimo del 15 % de la capacidad de beneficio instalada.

(Referencia: Artículos 27 a 39, LM)

Causas de suspensión y cancelación de las concesiones mineras

Los derechos que confiere una concesión pueden suspenderse o perderse por fallas y violaciones a la legislación. Así:

- Pueden **suspenderse** cuando las obras y trabajos mineros pongan en peligro la vida o integridad física de los trabajadores o de miembros de la comunidad, o causen o puedan causar daño a bienes de interés público, afectos a un servicio público o de propiedad privada.

(Referencia: Artículo 43, LM)

- Pueden **cancelarse** por la terminación de la vigencia de la concesión, el desistimiento de su titular, la sustitución por la reducción, división, identificación o unificación de superficie amparada por concesiones mineras, por una resolución judicial o por cometer determinadas infracciones previstas en la LM.

  Por su parte, las infracciones que pueden dar lugar a la cancelación de una concesión cubren desde efectuar al amparo de la misma la explotación de minerales o sustancias no sujetos a la aplicación de la LM; no ejecutar y comprobar las obras y trabajos previstos por la LM y el RLM –a menos que se presenten dentro del plazo de 60 días desde la notificación de inicio del procedimiento los informes omitidos de comprobación, así como el pago de la multa que se determine-; dejar de cubrir los derechos sobre minería; realizar las obras y trabajos previstos por la LM sin las autorizaciones pertinentes u omitir información sobre el hallazgo de cualquier hidrocarburo en el área objeto de la concesión minera.

(Referencia: Artículos 42 y 55, LM)

¿Quiénes pueden solicitar la suspensión de las actividades mineras?

◊ **La autoridad laboral (local o federal),** por considerar que las condiciones de seguridad e higiene existentes ponen en peligro la vida e integridad física de los trabajadores o de los miembros de la comunidad;

◊ **Cualquier persona, cuando se promueva la suspensión de las obras y trabajos mineros porque causen o puedan causar daños a bienes de interés público o afectos a un servicio público, o el propietario o poseedor,** si se trata de bienes de propiedad privada.

(Referencia: Artículo 74, RLM)

¿Cómo se lleva a cabo el procedimiento de suspensión ante la SE?

1. **La parte afectada presentará su petición por escrito ante la SE** (en la Ciudad de México o la Delegación Minera correspondiente), en la que expresará el nombre del lote o lotes mineros involucrados y el número de título o de expediente, así como las razones y pruebas que ofrezca para fundar la petición.

2. Cuando la SE determine que es necesaria una **visita**, y una vez que ésta se lleve a cabo, el inspector designado deberá rendir un **informe** sobre el resultado de la inspección dentro de un plazo de quince días naturales siguientes a la práctica de la misma. La SE, con base en el informe de la visita y si ésta revela peligro o daño inminente, dictará la resolución que proceda referente a la suspensión provisional cuando ésta se haya solicitado, dentro de un plazo de treinta días. De no cumplirse en el plazo señalado, ordenará la **suspensión definitiva** de las obras y trabajos.

(Referencia: Artículo 43, último párrafo, LM)

3. El plazo para emitir la **resolución definitiva** no podrá ser mayor a **seis meses** a partir de la presentación de la solicitud, y se podrán admitir las pruebas que aporten las partes durante el procedimiento.

(Referencia: Artículo 75, RLM)

¿Cómo podemos utilizar esta información?

Una persona u organización preocupada por los efectos de la minería en su comunidad puede pedir la suspensión de las obras y trabajos mineros cuando considere que éstos están causando o puedan causar daños a bienes de interés público o afectos a un servicio público. (Referencia: Artículo 74, RLM).

La legislación minera no explica qué puede entenderse por bien de interés público, por ejemplo, pero las **leyes ambientales prevén que la protección del aire, el suelo, el agua, la conservación del hábitat natural de la vida silvestre y del ambiente en general, son cuestiones de interés público (Referencia: Artículo 1, LGEEPA; Artículo 63, LGVS). Utilizando este argumento, cualquier persona podría solicitar que se suspenda una concesión minera cuando esté dañando el medio ambiente, mediante el mecanismo que hemos mencionado y que está previsto en la propia normativa minera.**

3.3 NORMATIVA AMBIENTAL Y MINERÍA

México cuenta con una amplia regulación en materia ambiental, destinada a proteger el suelo, el aire, el agua, los ecosistemas, las especies silvestres y, en general, el equilibrio ecológico del país. La minería, al ser una actividad que puede afectar el ambiente, también debe respetar y cumplir con esta normativa.

Áreas Naturales Protegidas (ANP)

Son **espacios destinados a conservar la diversidad biológica del país**. Se trata de lugares con un alto valor ambiental, bien sea por la función que realizan o por la biodiversidad que albergan.

Existen diversos tipos, y cada ANP se compone de varias zonas. La zona núcleo es la base o centro del Área y la realización de actividades en esta zona se encuentra muy restringida. Además, está la zona de amortiguamiento, en la que se pueden realizar distintas actividades, las cuales no están tan restringidas como en la zona núcleo.

De esta forma, **si existen ANP en el lugar en que se planea desarrollar la actividad minera, o dicha actividad puede afectar una o varias de esas Áreas, los instrumentos jurídicos que las regulan deben ser considerados y, desde luego, respetados.**

Los particulares también pueden destinar sus propiedades de forma voluntaria a la conservación. Estas áreas son jurídicamente equivalentes a las previamente descritas.

(Referencia: Artículos 44 y ss., LGEEPA)

Ordenamiento Ecológico del Territorio (OET)

De qué forma se puede utilizar o desarrollar la tierra en nuestro país es una cuestión que está regulada en diferentes instrumentos, dependiendo fundamentalmente de si se trata de áreas dentro de los centros de población o se encuentran fuera de éstos.

Un POE es el instrumento de política ambiental que establece qué se puede hacer y qué no se puede hacer en un determinado territorio situado fuera de los centros de población, con el propósito de proteger el ambiente y preservar, restaurar y aprovechar de manera sustentable los recursos naturales, fundamentalmente en la realización de actividades productivas y la localización de asentamientos humanos. (Referencia: Artículo 20 BIS 4, fracción II, LGEEPA). **En este sentido, el POE podrá prohibir que la minería se realice en ciertos lugares y/o permitirla de forma condicionada y/o establecer en qué lugares se puede desarrollar dicha actividad.**

Contaminantes

La minería produce sustancias altamente contaminantes y tóxicas, bien sean procedentes de las explosiones, las presas de jales, los patios de lixiviación o residuos de metal producidos por la fundición de los minerales, entre otros.

La legislación ambiental contiene diversas disposiciones que señalan cómo deben manejarse estos contaminantes. Existen procesos, tratamientos y condiciones específicas que deben ser respetadas durante el desarrollo de la actividad minera.

Vida silvestre

La flora y fauna de nuestro país están protegidas. Existe un catálogo de especies que tienen algún tipo de protección, por considerarse amenazadas o en peligro de extinción.

Si la minería se va a realizar en un lugar en el que pueda afectar a una o más de estas especies, su estatus de protección debe ser considerado tanto en la Manifestación de Impacto Ambiental (MIA) que debe presentar el promovente ante la SEMARNAT, como en la decisión que tome ésta respecto de la evaluación en materia de impacto ambiental.

Debemos considerar que una especie puede tener un hábitat amplio, o puede utilizar corredores migratorios, por lo que es importante consultar la información sobre esa especie para analizar si determinado proyecto o actividad de tipo minero puede afectarla o no.

La autoridad también puede decretar que un lugar es un ***Hábitat crítico*** para la conservación de vida silvestre, y que por tanto requiere manejo y protección especial. En estos lugares también estarán restringidas las actividades mineras.



Fotografía: Fernando Ochoa

La actividad minera debe cumplir y obtener distintas autorizaciones y permisos en materia ambiental para poder operar. A continuación se reflejan los que, desde nuestra perspectiva, son los más relevantes:

Autorización en materia de Impacto Ambiental

Los proyectos mineros requerirán de una autorización en esta materia, cuyo propósito es evaluar, prevenir y en último caso mitigar, el posible impacto de la minería en el medio ambiente. (Referencia: Artículo 28, fracción III, LGEEPA).

Algunas actividades de exploración minera requerirán solamente de la presentación de un Informe Preventivo (IP), que es un documento menos riguroso que una MIA, cuando cumplan los supuestos de la NOM-120-SEMARNAT-2011, que establece las especificaciones de protección ambiental para las actividades de exploración minera directa, en zonas agrícolas, ganaderas o eriales y en zonas con climas secos y templados en donde se desarrolle vegetación de matorral xerófilo, bosque tropical caducifolio, bosques de coníferas o encinos. (Referencia: Artículo 5, fracción (L), RLGEEPAEIA).

Se deberá incluir en la MIA o en el IP un Estudio de Riesgo Ambiental (ERA) cuando se pretendan realizar actividades consideradas "altamente riesgosas", como ocurre habitualmente con la minería. Estas actividades son las incluidas en el Primer Listado de Actividades Altamente Riesgosas (referido a sustancias tóxicas), y en el Segundo Listado sobre de Actividades Altamente Riesgosas (referido a sustancias inflamables y explosivas), ambos publicados por la SEMARNAT. Quienes realicen estas actividades deberán presentar también un Programa para la Prevención de Accidentes (PPA), que igualmente autoriza la SEMARNAT. (Referencia: Artículos 30 segundo párrafo y artículo 147, LGEEPA).

Durante el proceso de evaluación del impacto ambiental, la SEMARNAT deberá asegurarse de que la actividad minera proyectada no causará un desequilibrio ecológico y no violentará las disposiciones ambientales, rebasando los límites y condiciones establecidos en las mismas para proteger el ambiente y preservar y restaurar los ecosistemas. (Referencia: Artículo 28, LGEEPA).

Autorización en materia de Cambio de Uso de Suelo en Terrenos Forestales

Si una compañía minera pretende desarrollar sus actividades en terrenos forestales, necesita obtener esta autorización antes de iniciarlas, al igual que necesita obtener la autorización en materia de Impacto Ambiental. (Referencia: Artículo 58, fracción I, LGDFS).

Para ello, debe presentar ante la SEMARNAT un Estudio Técnico Justificativo (ETJ), en el que tendrá que demostrar que con el cambio de uso de suelo de forestal a minero que pretende, no se compromete la biodiversidad ni se provocará la erosión de los suelos, el deterioro de la calidad del agua o la disminución en su captación. También que el uso alternativo del suelo que propone será más productivo a largo plazo. (Referencia: Artículos 117 y 118, LGDFS).

El uso minero debe ser, además, congruente con lo que establezcan los POE, NOM y demás normativa que afecte al área donde se pretenda desarrollar la actividad.

Licencia Ambiental Única

Determinados giros industriales necesitan una autorización de la SEMARNAT denominada Licencia Ambiental Única (LAU), antes de instalarse o iniciar operaciones. En concreto, la autorización será obligatoria cuando se trate de **fuentes fijas de jurisdicción federal**, como es el caso del sector industrial metalúrgico (que incluye el beneficio de oro, plata, hierro, mercurio, antimonio, zinc, plomo, cobre, etc.)

(Referencia: Artículo 111 BIS, LGEEPA)

Su seguimiento periódico se hace mediante la denominada Cédula de Operación Anual (COA), al igual que ocurre con:

- Generadores de residuos peligrosos y prestadores de servicios de manejo de residuos peligrosos;
- Aquéllos que descarguen aguas residuales en cuerpos receptores que sean aguas nacionales.
- Los grandes emisores de gases o compuestos de efecto invernadero.

Concesión de agua y permiso de descarga de aguas residuales

◊ Una **concesión de agua** es el título que otorga el Ejecutivo Federal a personas físicas o morales de carácter público y privado, a través de la CONAGUA o del Organismo de Cuenca que corresponda conforme a sus respectivas competencias, para la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales y de sus bienes públicos inherentes. (Referencia: Artículo 3, fracción XIII, LAN).

» Por **Aguas Nacionales** se entiende todas las aguas propiedad de la Nación, localizadas tanto en la superficie (ríos, presas, arroyos, lagos, manantiales, esteros, canales, mar territorial, etc.) como bajo la misma (las extraídas a través de pozos, norias, tajos, etc.) del territorio nacional, esto es, las contenidas en el párrafo quinto del artículo 27 de la CPEUM.

» **Bienes Públicos Inherentes** son las áreas federales de los cauces y vasos nacionales, que pueden aprovecharse para extracción de materiales, como terrenos para usos: agrícola, pecuario, silvícola, acuícola, ocupación con obras para extraer agua, para descargar aguas residuales o para otros usos y que se mencionan en el artículo 113 de la LAN. (Referencia: Artículo 3, fracción IX, LAN)

◊ El **permiso de descarga de aguas residuales** es el título que otorga la CONAGUA a las personas físicas o morales y que les permite descargar sus aguas residuales en forma permanente o intermitente en cuerpos receptores, sean éstos aguas nacionales o demás bienes nacionales, incluyendo aguas marinas, así como cuando se infiltren en terrenos que sean bienes nacionales o en otros terrenos que no sean bienes nacionales y puedan ocasionar la contaminación de los acuíferos. (Referencia: Artículo 3, fracción XL (b), LAN)



Para saber...

Con cierta frecuencia, durante la ejecución de las actividades mineras se encuentra agua, que en la mayor parte de los casos el concesionario debe extraer para poder seguir adelante con sus actividades.

Según la LM, esta **agua proveniente del laboreo de una mina** no necesita de concesión cuando se destine a la exploración o explotación y beneficio de los minerales, y/o al uso doméstico del personal empleado en las mismas. Esto supone una excepción a la regla general que se aplica a las aguas nacionales, ya que sí precisan de una concesión.

Para el resto de aprovechamientos del agua, sí necesitarán de concesión.

¿Cómo podemos utilizar esta información?

◊ Antes de que una mina opere, y cuando ya se conoce su futura ubicación, será importante plantearse las siguientes preguntas:

» **¿Existe un ANP en el lugar donde se ubicará la mina, o cercana a ese lugar? ¿Esa Área tiene un Programa de Manejo (PM)? ¿Qué restricciones contemplan el Decreto que la creó y su PM?**

» **¿Existe un POE regional, estatal o municipal para esa área? Si existe, ¿qué dice sobre la zona en que se planean las actividades mineras? ¿Permite la realización de actividades industriales o es una zona reservada a la conservación?**

» **¿Existe un Programa de Desarrollo Urbano (PDU) que afecte a esa área?. De existir, ¿qué dice sobre la zona en que se va a desarrollar la actividad minera?**

» **¿Existen especies amenazadas o protegidas en la zona en que se ubicará la mina? ¿Existen Unidades de Manejo para la Conservación de la Vida Silvestre (UMA) o sitios de los denominados Hábitats críticos, por ejemplo?**

◊ Una vez que la mina ya esté operando, o cuando se esté preparando su apertura, se debe investigar si la empresa que desarrolla o desarrollará el proyecto cuenta con los permisos ambientales de los que hemos hablado. En este sentido, se puede solicitar a la **SEMARNAT** información sobre la existencia de:

- La autorización en materia de impacto ambiental;

- La autorización de cambio de uso de suelo forestal;

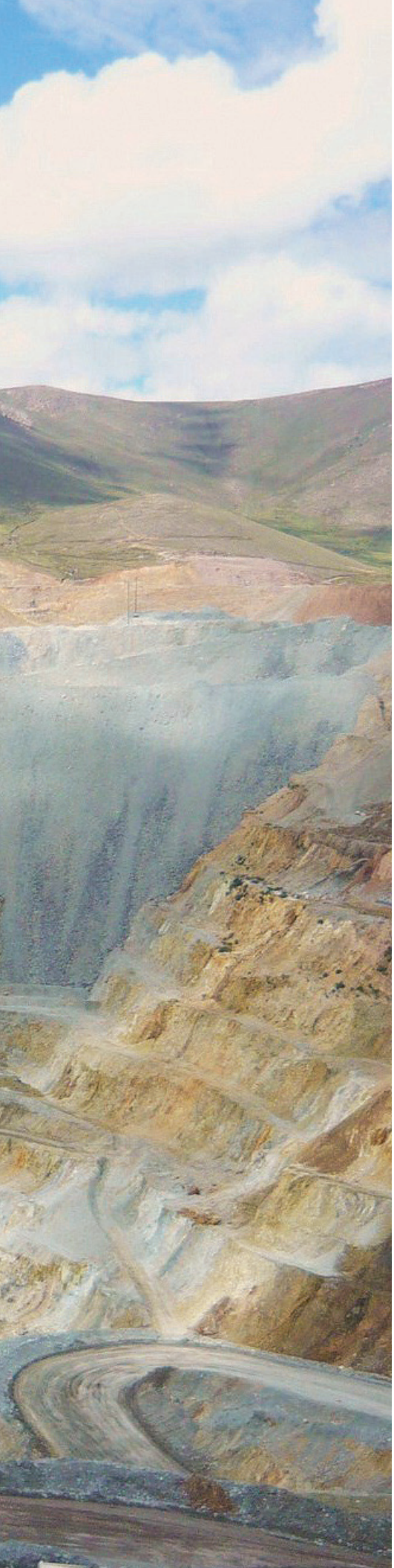
- La licencia ambiental única.

- También es posible solicitar a la **CONAGUA** información sobre si la empresa cuenta con concesión de agua y permiso de descarga de aguas residuales, en su caso.

Las personas pueden solicitar tener acceso a los expedientes completos de cada una de estas autorizaciones. Esto permite conocer los documentos que sirvieron de base para otorgarlas y si fueron otorgadas conforme a derecho.



Fotografía: Spencer Musick



4.

¿CÓMO PODEMOS PARTICIPAR NOSOTROS, COMO CIUDADANOS, PARA PROTEGER EL AMBIENTE?

Participar supone encontrarnos en un entorno social y tomar parte en las decisiones gubernamentales y sus procesos; ejerciendo, por tanto, una porción de poder en este entorno y colmando de este modo los ideales de la Democracia Participativa. Así pues, la fortaleza de una sociedad se mide por el vigor de su acción ciudadana, tanto individual como colectiva, ya que es en esta intervención donde reside la posibilidad de controlar el actuar de los poderes públicos.

En los últimos años, la sociedad mexicana se ha involucrado más en los asuntos de orden público, y por tanto, se ha vuelto más participativa y vigilante frente al poder, actitudes que, bien encauzadas, pueden propiciar un mejor funcionamiento del Estado.

El contexto ambiental es un aspecto muy importante de la vida pública de cualquier país; lo es, sin duda, en México. En él existen diversos espacios de participación, tanto en lo que se refiere al acceso a información pública, como en la elaboración de normas, planes, ordenamientos, programas, etc., la toma de decisiones -como el otorgamiento de autorizaciones en materia de impacto ambiental- y el control de las actividades y los actores implicados en las mismas.

En este capítulo, revisaremos cada uno de esos espacios que nos proporciona el marco legal vigente y cómo podemos utilizarlos para participar de manera activa en la conservación y protección del capital natural de nuestro país.

4.1 PARTICIPACIÓN EN LA CREACIÓN Y MODIFICACIÓN DE LEYES Y OTROS INSTRUMENTOS JURÍDICOS QUE REFUERCEN LA PROTECCIÓN AMBIENTAL

En general, la ciudadanía cuenta con una serie de mecanismos en este sentido, que pueden utilizarse de diferentes maneras:

- Para presentar directamente una propuesta de ley o decreto[9] ante el Congreso de la Unión, ante los Congresos de los Estados o de Reglamento en los Ayuntamientos, en su caso, mediante la **INICIATIVA CIUDADANA**, participando así en el proceso de creación, reforma, derogación o abrogación de normas jurídicas que se refieran o afecten a las actividades mineras. Por ejemplo, con el objetivo de promover su restricción o prohibición en determinados lugares, o para reformar normas vigentes en aquellos aspectos que ponen en riesgo la continuidad de los ecosistemas;

- Para participar en la **ELABORACIÓN Y MODIFICACIÓN DE OTROS INSTRUMENTOS JURÍDICOS**, como por ejemplo: NOM, instrumentos de ordenación territorial, como los PDU y los POE, así como para promover la creación de ANP y UMA, entre otros;

- Para ejercer el derecho al voto y emitir su opinión sobre temas de trascendencia nacional, mediante la **CONSULTA POPULAR**;

- Para dirigirse a los poderes públicos con peticiones, tanto a los órganos parlamentarios como a los gobiernos, mediante el **DERECHO DE PETICIÓN.**

4.1.1 LA INICIATIVA CIUDADANA

El Poder Legislativo es el responsable de producir las normas legales que expresan la voluntad del pueblo mexicano. Normalmente, crear nuevas leyes o proponer cambios a las ya existentes ha sido dejado en manos de las autoridades. Sin embargo, los ciudadanos también podemos presentar propuestas de ley o decreto a través de la denominada Iniciativa Ciudadana. Su principal requisito es que sea presentada con el apoyo de, por lo menos, el 0.13% de la Lista Nominal de Electores.

El Listado Nominal de Electores reflejaba en el corte a 13 de febrero de 2015 una cifra de 83 millones 233 mil 280 personas que están debidamente registradas en el Padrón Electoral, es decir, que cuentan con su credencial para votar y está vigente. De acuerdo con lo anterior, **se requeriría de 108,203 firmas, por lo menos, para poder presentar una Iniciativa Ciudadana ante el Congreso de la Unión.**

¡Importante!

Las Comisiones del Congreso de la Unión y de los Congresos de los Estados también pueden hacer suyas iniciativas de los ciudadanos, y presentarlas como propias.

La Iniciativa Ciudadana se encuentra prevista en la CPEUM (Artículo 71, fracción IV) y desarrollada, en el ámbito federal, en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (LOCGEUM)[10], la cual prevé que siga el mismo procedimiento legislativo que cualquier otra propuesta normativa, siempre y cuando la autoridad electoral comunique que se ha cumplido el requisito de las firmas necesarias.

[9] Decreto, entendido en el sentido de disposiciones concretas, es decir, particulares, con vigencia limitada en espacio, tiempo, lugar, corporaciones, establecimientos y/o personas, no del Decreto por antonomasia, que se refiere a la resolución o reglamentación que el Poder Ejecutivo, con la firma del Jefe del Estado, dicta respecto de una materia, constituyendo la potestad reglamentaria del Gobierno.
[10] Artículos 130 y ss., LOCGEUM. También podemos encontrar previsiones sobre la Iniciativa Ciudadana en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME, publicada en el DOF 22 noviembre 1996), y en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE, publicada en el DOF 23 mayo 2014).

Requisitos de la Iniciativa Ciudadana en el ámbito federal

A. Debe presentarse por escrito ante el Presidente de la Cámara de Diputados o de Senadores, y en sus recesos, ante el Presidente de la Comisión Permanente.

La Cámara que reciba el escrito de presentación de la Iniciativa será la Cámara de origen, salvo que el proyecto se refiera a préstamos, contribuciones, impuestos o reclutamiento de tropas. En estos casos, la cámara de origen será siempre la de Diputados. Durante los recesos del Congreso, la Mesa Directiva de la Comisión Permanente determinará la Cámara de origen en caso de que la iniciativa no lo especifique.

B. Debe contener los nombres completos de los ciudadanos, clave de elector o el número identificador al reverso de la credencial de elector, con fotografía vigente y su firma.

C. También debe contener el **nombre completo y domicilio del representante designado por los ciudadanos** para oír y recibir notificaciones. En el proceso legislativo en cada Cámara, el Presidente de la Comisión convocará a dicho representante para que exponga el contenido de su propuesta, y podrá asistir a las reuniones públicas de la Comisión durante el procedimiento legislativo para conocer del desarrollo del proceso de dictamen, pudiendo hacer uso de la voz hasta antes del inicio del proceso de deliberación y votación.

D. Toda la **documentación deberá estar plenamente identificada,** señalando en la parte superior de cada hoja el nombre del proyecto que se propone someter.

(Referencia: Artículos 131 y 133, LOCGEUM)

Hasta el momento, se han presentado dos Iniciativas destacadas, aunque ninguna relacionada con la protección ambiental. La primera se denominó *Libre internet para todos*, y la segunda buscaba instaurar la segunda vuelta electoral y la revocación del mandato, que no aplicaría a la Presidencia de la República, pero sí a gobernadores y alcaldes[11]. Estos ejemplos nos ayudan a entender que la Iniciativa podría ser un cauce excelente para presentar propuestas normativas destinadas a conservar y proteger el medio natural.

¡Importante!

La presentación de una Iniciativa Ciudadana no significa que el Congreso la apruebe de manera automática, o que lo que presenta la ciudadanía se convertirá en ley. Lo único que está garantizado es que el Congreso la recibirá y se podrá iniciar el proceso legislativo.



Fotografía: Mercedes Lu, ELAW

[11] Periódico Excélsior, México (http://www.excelsior.com.mx/nacional/2014/11/20/993301)

Ejemplo de Iniciativa Ciudadana: Propuesta de reforma de una Ley federal

¿Cuál sería la propuesta concreta?

Reformar el artículo 6 de la LM, en orden a eliminar la declaración que hace respecto de la utilidad pública de la minería.

¿Por qué es tan importante esta reforma?

Para llevar a cabo una expropiación en nuestro país, es necesario que se declare la utilidad pública de la misma, tal y como establece la CPEUM en su artículo 27, segundo párrafo. La utilidad pública se refiere a que con esa expropiación se pretenden alcanzar ciertos objetivos en beneficio de la colectividad, de todas las personas.

Las causas de utilidad pública por las que es posible llevar a cabo una expropiación están previstas en la LE. Estas causas se refieren en general a la realización de obras y actividades que beneficien a la población de forma directa (por ejemplo: construcción de hospitales, escuelas, caminos, parques; conservación de lugares de belleza panorámica, de edificios y monumentos arqueológicos o históricos, etc.), no para realizar actividades que benefician a un particular, como es el caso de la minería. (Referencia: Artículo 1, LE).

Sin embargo, debido a que la LM prevé en el citado artículo 6 que las actividades mineras son de utilidad pública, esto se traduce en que cuando para explorar, explotar y/o beneficiar minerales se solicite junto con la concesión minera una expropiación de terrenos, la SE va a declararla procedente y ordenará su ejecución prácticamente de manera automática, a cambio de una indemnización a los afectados. Por tanto, si eliminamos la declaración de utilidad pública que hace actualmente la LM, la compañía minera que solicite la expropiación de terrenos deberá demostrar que su actividad se ajusta a una de las causas de utilidad pública previstas en la LE.



Fotografía: Fernando Ochoa

¿Cuál sería el procedimiento para presentar la Iniciativa?

Presentación por escrito de la Iniciativa Ciudadana ante el Presidente de la Cámara de Diputados o Senadores

El Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara correspondiente solicitará confirmación al Instituto Nacional Electoral (INE) del requisito de firmas necesarias (plazo de 30 días naturales ,contados a partir de la recepción de la Iniciativa)

Comprobación por parte del INE de que se cumple el requisito de las firmas (plazo de 30 días naturales)

Si el INE determina que NO SE CUMPLE CON EL PORCENTAJE DE FIRMAS requerido por la CPEUM, el Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara lo comunicará al Pleno, lo publicará en la Gaceta Parlamentaria (GP), y procederá a su **archivo**, notificándolo a los promoventes por conducto de su representante.

El representante podrá impugnarlo ante el INE. Se suspenderá el trámite de la Iniciativa hasta que Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) resuelva lo conducente.

Si el INE determina que SÍ SE CUMPLE CON EL PORCENTAJE DE FIRMAS, el Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara ante la que se presentó la Iniciativa la turnará a Comisión para su análisis y dictamen.

(Las Comisiones son órganos constituidos por el Pleno, que a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, contribuyen a que la Cámara cumpla con sus atribuciones)

Presentación al Pleno de la Cámara del dictamen sobre la Iniciativa por parte de las Comisiones correspondientes, donde se discutirá y votará.
Si es aprobada por el Pleno, se enviará a la otra Cámara para su revisión y aprobación mediante el mismo proceso

Una vez aprobada por ambas Cámaras del Congreso de la Unión, la reforma se remitirá al Ejecutivo, el que -de no tener observaciones- lo promulgará y publicará en el DOF

(Referencia: Artículo 72, CPEUM y artículo 132, LOCGEUM)

Por otra parte, en los **Estados** la Iniciativa Ciudadana ya se encuentra reconocida en muchas de sus Constituciones y desarrollada –con mayor o menor detalle- en sus correspondientes leyes estatales. En ellas también se refieren las materias sobre las que no cabe esta Iniciativa. Por ejemplo, en la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Baja California (LPCBC, 2001) se mencionan algunas materias que no pueden ser objeto de Iniciativa, como es el caso del régimen interno de la administración pública estatal o municipal, la regulación interna del Congreso del Estado, y la regulación interna del Poder Judicial del Estado[12]. Todo lo demás, sí. Mientras que en Baja California Sur, su Ley de Participación Ciudadana (LPCBCS, 2000) establece que únicamente es materia de Iniciativa Ciudadana la Ley o Código que otorgue derechos o imponga obligaciones a la generalidad de las personas[13].

Al igual que en la Federación, las Iniciativas en los Estados deberán estar avaladas por una cantidad mínima de firmas para que puedan ser tomadas en cuenta por su respectiva Cámara Legislativa. Dependiendo de cada Estado, el número de firmas necesario varía. Así, por ejemplo, en la región del noroeste se requiere:

- En Baja California, de un mínimo de 1,000 ciudadanos de la Lista Nominal de Electores del Estado[14];
- En Baja California Sur, de al menos un 0.13% del total de los ciudadanos inscritos en la Lista Nominal de Electores correspondiente al Estado[15];
- En Sonora (donde se denomina Iniciativa Popular), será necesario que firme un mínimo del 1% del Padrón Electoral del Estado[16];
- Sinaloa es un caso particular, ya que ni la Constitución del Estado ni su Ley de Participación Ciudadana (LPCSI, 2012) hacen referencia a un número mínimo de firmas requeridas, por lo que sería al menos el porcentaje de 0.13% de la Lista Nominal de Electores previsto en la CPEUM.

Respecto de la Iniciativa Ciudadana en los **Municipios**, existen Constituciones y leyes estatales sobre la materia que no prevén esta posibilidad. Así ocurre con la LPCBCS. Sin embargo, otras leyes estatales, como la LPCBC, sí reconocen la Iniciativa a nivel municipal[17], definiéndola como el instrumento mediante el cual los ciudadanos del Municipio de que se trate, podrán presentar a los Ayuntamientos proyectos de creación, modificación, reforma, adición, derogación o abrogación de los reglamentos municipales.

En este sentido, el Reglamento de Participación Ciudadana y Vecinal para el Municipio de Mexicali, Baja California (RPCVMM, 2001) incluye la Iniciativa Ciudadana dentro de los instrumentos de participación. En él se declara que no podrán ser objeto de Iniciativa el régimen Interno del Ayuntamiento, las materias tributaria o fiscal y el Presupuesto de Egresos del Municipio[18]. Todo lo demás, sí. La Iniciativa deberá presentarse ante la Secretaría del Ayuntamiento, quien antes de darle trámite, deberá dictaminar si es procedente atendiendo a lo siguiente[19]:

> I. Se compruebe fehacientemente que la misma se encuentra apoyada por un mínimo de 1,000ciudadanos registrados en la Lista Nominal, mediante los nombres, firmas y claves de las credenciales de elector de los promoventes;
>
> II. Se especifique que se trata de una Iniciativa, la cual contenga al menos exposición de motivos y articulado.
>
> III. Se refiera a la competencia del Ayuntamiento, y
>
> IV. Se nombre a un representante común, al cual la Secretaria del Ayuntamiento informará sobre la aceptación o rechazo de la misma, señalando las causas y fundamentos jurídicos en los que se base la decisión.

[12] Artículo 71, LPCBC.
[13] Artículo 44, LPCBCS.
[14] Artículo 72, fracción (I), LPCBC.
[15] Artículo 48, fracción (I), LPCBCS.
[16] Artículo 62, fracción VI (a), LPCS.
[17] Artículos 74 y 80, LPCBC.
[18] Artículo 66, RPCVMM.
[19] Artículo 67, RPCVMM.

4.1.2 PARTICIPACIÓN EN LA ELABORACIÓN DE OTROS INSTRUMENTOS JURÍDICOS

4.1.2.1 NORMAS OFICIALES MEXICANAS

En nuestro país, hay tanto NOM como Normas Mexicanas (NMX) y Normas de Referencia (NRF), pero para los efectos de la presente Guía únicamente analizaremos las primeras, ya que son de obligado cumplimiento para todos.

> Para saber...
>
> Las **Normas Oficiales Mexicanas (NOM)** son regulaciones técnicas expedidas por las dependencias de la Administración Pública Federal.
>
> (Referencia: Artículo 30, fracción XI, LFMN)

Existen multitud de NOM que regulan cuestiones de carácter ambiental e inciden en la actividad minera, como las que contienen especificaciones técnicas para reducir la contaminación del suelo, agua y atmósfera, y a las que dicha actividad debe ajustarse. Cualquier persona interesada puede presentar una propuesta de NOM, y también se pueden formular comentarios a un proyecto de NOM que haya sido publicado en el DOF.

El procedimiento de creación de las NOM está conformado por las siguientes fases[21]:

1. **Elaboración del borrador o anteproyecto** por parte de las dependencias a quienes corresponda la regulación o control del producto, servicio, método, proceso o instalación, actividad o materia a normalizarse o de los organismos nacionales de normalización, y **elaboración del proyecto** por parte de los comités consultivos nacionales de normalización, con base en dichos anteproyectos;

2. **Manifestación de Impacto Regulatorio (MIR),** que contiene una explicación sucinta de la finalidad de la NOM, de las medidas propuestas, de las alternativas consideradas y de las razones por las que fueron desechadas;

3. **Consulta Pública;**

4. **Publicación.**

Aunque es posible presentar propuestas de NOM por parte de personas interesadas ante las dependencias responsables de la materia en cuestión[22], al tratarse de instrumentos de un elevado nivel técnico difícilmente la ciudadanía -a menos que cuente con asistencia especializada- podrá llevarlo a cabo.

Pero también se puede participar en la fase de consulta pública de un proyecto de NOM ya elaborado, que deberá ser publicado íntegramente en el DOF. Dentro de los siguientes 60 días naturales a dicha publicación, los interesados podrán presentar sus comentarios. En el caso de NOM ambientales, los comentarios deberán dirigirse al Comité Consultivo Nacional de Normalización de Medio Ambiente y Recursos Naturales (COMARNAT)[23]. Durante ese plazo, el documento denominado MIR estará también a disposición del público para su consulta en el mismo COMARNAT.

Al término del plazo, el Comité estudiará los comentarios recibidos y, en su caso, procederá a modificar el proyecto en un plazo que no excederá de los 45 días naturales, y publicará en el DOF las respuestas a los comentarios recibidos, así como las modificaciones al proyecto, cuando menos 15 días naturales antes de la publicación de la NOM definitiva. Una vez aprobadas por COMARNAT, las NOM serán expedidas por la SEMARNAT y publicadas en el DOF.

Las NOM deberán ser revisadas cada 5 años a partir de la fecha de su entrada en vigor, debiendo notificarse al secretariado técnico de la Comisión Nacional de Normalización los resultados de la revisión, dentro de los 60 días naturales posteriores a la terminación del período quinquenal correspondiente. De no hacerse la notificación, las NOM perderán su vigencia y las dependencias que las hubieren expedido deberán publicar su cancelación en el DOF. La Comisión podrá solicitar a la dependencia dicha cancelación[24].

[21] Artículos 43 a 51, LFMN.
[22] Artículo 44, quinto párrafo, LFMN.
[23] Para conocer más sobre COMARNAT, consultar sus Reglas de Operación en el siguiente enlace: http://www.semarnat.gob.mx/archivosanteriores/leyesynormas/Documents/comarnat/REGLAS%20OPERACI%C3%93N%20COMARNAT.pdf
[24] Artículo 51, cuarto párrafo, LFMN.

Ejemplo de NOM ambiental destacada

La Norma Oficial Mexicana **NOM-059-SEMARNAT-2010** contiene las listas de especies o poblaciones de flora y fauna silvestres que se encuentran en riesgo de desaparecer en México.

De acuerdo con la LGEEPA, la SEMARNAT está obligada a negar la Autorización en materia de Impacto Ambiental cuando determinada obra o actividad pueda propiciar que una o más especies sean declaradas como amenazadas o en peligro de extinción, o cuando se afecte a una de las especies descritas en dicha NOM.

(Referencia: Artículo 35, fracción III (b), LGEEPA)

¡Importante!

Hay que estar atentos a la publicación en el DOF de los proyectos de NOM que nos interesen. Para consultar las novedades, se puede acceder al siguiente enlace:

http://www.dof.gob.mx/

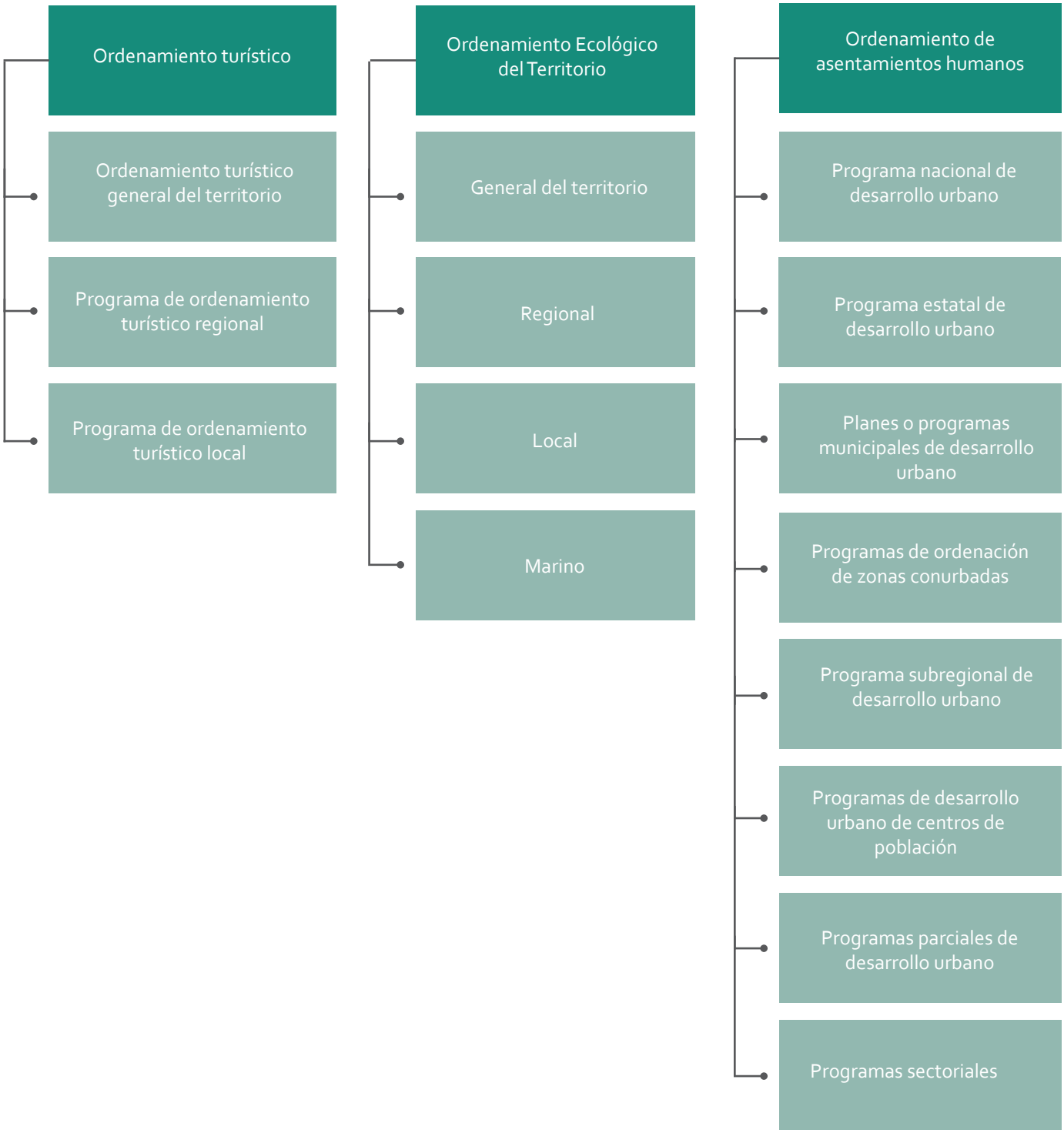
Como conclusión, es posible afirmar que, si bien es cierto que debido al carácter técnico de las NOM la consulta pública no tiene una alta participación, también lo es que puede servir de filtro para proyectos insuficientes o defectuosos, o para mejorar su calidad en general.



Fotografía: Fernando Ochoa

4.1.2.2 PLANES Y PROGRAMAS DE DESARROLLO URBANO

En México, el uso que puede darse a los terrenos, qué actividades se pueden desarrollar y cuáles no, está regulado en diferentes instrumentos. Los principales son los que ordenan el territorio, constituidos en planes y programas. La actividad minera, como cualquier otra, debe respetar lo que se dispone en los mismos.





Fotografía: Centro de Cultura Popular, Perú

Los **Municipios** son los encargados de crear los Planes y Programas de Desarrollo Urbano municipales (PMDU), donde se decide cuáles son los usos para los que se puede utilizar el territorio dentro de los centros de población. También los Estados crean Programas, aunque de forma más general y para todo el territorio estatal. Los PMDU deben ser congruentes con las políticas, estrategias y objetivos previstos en el Programa Estatal de Desarrollo Urbano (PEDU), en el Programa Regional de Desarrollo Urbano (PRDU) que corresponda y en el Programa Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU).

Para saber...

Los **centros de población** son las áreas constituidas por las zonas urbanizadas, las que se reserven para su expansión y las que se consideren no urbanizables por causas de preservación ecológica, prevención de riesgos y mantenimiento de actividades productivas dentro de los límites de dichos centros; así como las que por resolución de la autoridad competente se provean para la fundación de los mismos.

(Referencia: Artículo 20, fracción III, LGAH)

Cada **Estado** regula el procedimiento de aprobación y modificación de sus PDU, y en este proceso siempre debe existir un espacio para la participación ciudadana, normalmente mediante audiencias públicas. Para poder participar de manera efectiva en el proceso de elaboración y modificación de los PDU de nuestro Municipio y Estado, será necesario:

- Conocer lo que dispone la Ley de Desarrollo Urbano de la entidad correspondiente respecto de las audiencias públicas dentro del proceso de aprobación o modificación de los PDU, para poder manifestar en el lugar y momento oportuno lo que consideremos conveniente.

- Estar al pendiente de los avisos que lleven a cabo las autoridades estatales y municipales en este sentido, y de que el proceso cumpla con todos los requisitos previstos en la ley.

De esta forma, podrá promoverse que en el territorio del Estado y del Municipio se restrinja la minería, ya sea de forma total o parcial. También puede promoverse que en determinada área no se permita el uso de sustancias peligrosas, lo cual puede restringir la minería de forma indirecta.

Ejemplo de participación pública en el procedimiento de aprobación de un PDU (Estado de Baja California Sur)

- La aprobación de los PDU en Baja California Sur se lleva a cabo de acuerdo al siguiente procedimiento, previsto en la Ley de Desarrollo Urbano del Estado (LDUBCS, 1994):

1º. **Aviso público del inicio del proceso** de planeación, así como presentación del proyecto de plan.

2º. Una vez presentado el proyecto de plan o programa -o sus modificaciones-, se establecerá un **plazo de hasta por 120 días naturales y un calendario de audiencias públicas** para que los interesados presenten sus observaciones y planteamientos;

3º. **La autoridad debe responder a los planteamientos que se le hagan de forma fundada y motivada**, es decir, expresando con precisión el precepto legal aplicable y las causas que se hayan tenido en consideración para la emisión del plan o programa. Estas respuestas, y las modificaciones al proyecto, estarán disponibles para su consulta en la oficina de la autoridad hasta por 45 días naturales antes de la aprobación del plan o programa;

4º. **Aprobación del plan.** Una vez aprobado, se publicará en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado, y en dos periódicos de mayor circulación del Estado o Municipio correspondiente.

(Referencia: Artículo 17, LDUBCS)

- Deberemos asegurarnos que durante el proceso se cumplieron todos los requisitos y plazos previstos en la Ley. Si no ha ocurrido así, podemos:

A. Presentar un recurso de reconsideración. Debe hacerse por escrito ante el titular de la unidad administrativa que hubiere dictado la resolución recurrida, personalmente o por correo certificado con acuse de recibo. Si la resolución definitiva del recurso modifica algún plan o programa, deberá formularse un nuevo proyecto.

(Referencia: Artículos 105 a 112, LDUBCS)

B. Presentar una denuncia o queja ante la Contraloría General del Estado o ante la dependencia o entidad de la Administración Pública Estatal o Municipal, cuando se considere que sus empleados públicos puedan haber incurrido en una infracción administrativa, especialmente si faltaron a la obligación de dar publicidad a los diversos PDU, así como a las modificaciones que se hagan a los mismos. También por impedir su consulta al público.

(Referencia: Artículo 120, LDUBCS; artículos 52 a 64, LRSPEMBCS, para el procedimiento a llevar a cabo para determinar responsabilidades administrativas)



Fotografía: Fernando Ochoa

4.1.2.3 PROGRAMAS DE ORDENAMIENTO ECOLÓGICO DEL TERRITORIO

Los POE son el instrumento de política ambiental cuyo objeto es regular o inducir el uso del suelo y las actividades productivas en el territorio que se encuentra situado fuera de los centros de población.

¿Qué tipos de POE hay?

I. **General del Territorio,** que elabora la **SEMARNAT** con la participación de grupos y organizaciones sociales y empresariales, instituciones académicas, de investigación y demás personas interesadas;

II. **Regionales,** que formulan y expiden los Gobiernos de los **Estados** y de la Ciudad de México, en los términos de las leyes locales aplicables. Pueden abarcar la totalidad o una parte del territorio de una entidad federativa. Asimismo, puede existir colaboración entre Estados y Municipios cuando una región ecológica sea compartida.

III. **Locales**, que son expedidos por las **autoridades municipales** y, en su caso, de la Ciudad de México. Tendrán por objeto:

A. Determinar las distintas áreas ecológicas que se localicen en la zona o región de que se trate, describiendo sus atributos físicos, bióticos y socioeconómicos;

B. Regular, fuera de los centros de población, los usos del suelo con el propósito de proteger el ambiente y preservar, restaurar y aprovechar de manera sustentable los recursos naturales respectivos, fundamentalmente en la realización de actividades productivas y la localización de asentamientos humanos;

C. Establecer los criterios de regulación ecológica para la protección, preservación, restauración y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales dentro de los centros de población, a fin de que sean considerados en los planes o programas de desarrollo urbano correspondientes.

IV. **Marinos,** que formula, expide y ejecuta la **SEMARNAT**, en coordinación con las dependencias competentes. Tienen por objeto establecer los lineamientos y previsiones a que deberá sujetarse la preservación, restauración, protección y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales existentes en áreas o superficies específicas ubicadas en zonas marinas mexicanas, incluyendo las zonas federales adyacentes.

Debe existir congruencia entre todos los POE (General del Territorio, Regionales, Marinos y Locales).

(Referencia: Artículos 19 a 20 BIS 7, LGEEPA)

Las personas pueden participar e incidir en los POE de dos maneras:

A. Formando parte de los **Comités encargados de elaborarlos o actualizarlos**. Para la integración de estos Comités de Ordenamiento Ecológico, la SEMARNAT debe promover la participación de personas, organizaciones, grupos e instituciones de los sectores público, privado y social.

   Los Comités se componen de dos órganos: uno técnico y otro ejecutivo. El órgano ejecutivo es el responsable de tomar las decisiones para la instrumentación del programa de ordenamiento ecológico, mientras que el órgano técnico es el responsable de realizar los estudios y los análisis que se le requieran[25]. Su organización y funcionamiento se rigen por el correspondiente Reglamento.

B. A través del **proceso de consulta pública** que debe llevarse a cabo para aprobarlos o actualizarlos. Es importante estar al tanto del desarrollo de estos eventos (foros regionales, talleres, reuniones públicas de información, etc.) cuando se desee hacer observaciones.

¿Qué espacios de participación existen durante la elaboración o modificación de un POE?

- Para elaborar y actualizar el **POE General del Territorio**, la SEMARNAT someterá la propuesta a consulta pública de la siguiente manera:

  1. Publicará la propuesta en el DOF, en los diarios de mayor circulación nacional y en medios remotos o locales de comunicación electrónica, señalando el periodo y los lugares donde se pondrá a disposición del público la propuesta de programa.

  2. La pondrá a disposición del público durante 60 días hábiles en medios remotos o locales de comunicación electrónica, en sus oficinas centrales, estatales y regionales, y en las oficinas de sus órganos desconcentrados. Por ejemplo, de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP).

  3. Establecerá espacios y medios para que el público pueda manifestar sus observaciones, como foros regionales.

  4. Presentará, analizará y registrará las observaciones y propuestas que se reciban en la Bitácora Ambiental y que se presenten durante el proceso de consulta pública, a efecto de que se consideren en el Programa. En caso de ser desechadas, la Secretaría deberá explicar las razones técnicas o jurídicas que lo motiven.

(Referencia: Artículos 27 y 28, RLGEEPAMOE)

- Para formular y modificar los **POE Regionales en los que participe el Gobierno Federal** y los **POE Marinos**, la SEMARNAT llevará a cabo -con la concurrencia de los gobiernos locales en los términos de los convenios de coordinación que celebren con éstos- un proceso de consulta pública en el que se realicen talleres de planeación para promover la participación social. Además:

  1. Publicará un aviso donde indique el lugar donde pueda consultarse la información sobre el proyecto, así como el plazo y procedimientos para recibir las propuestas. Esta publicación deberá realizarse en los medios de difusión oficial de los Gobiernos de los Estados del área de estudio de que se trate, conforme a los convenios respectivos;

  2. Convocará a una reunión pública de información en los medios de difusión oficial de los Gobiernos de los Estados, con la participación que corresponda a sus Municipios.

(Referencia: Artículos 47 y 53, RLGEEPAMOE)

[25] Artículos 68 y 70, RLGEEPAMOE.

En el caso de la formulación o actualización de los **POE locales**, la LGEEPA estipula la obligación de que las leyes estatales en la materia establezcan los mecanismos que garanticen la participación de los particulares, los grupos y organizaciones sociales, empresariales y demás interesados. Dichos mecanismos deben incluir, por lo menos, procedimientos de difusión y consulta pública de los Programas respectivos, así como las formas y los procedimientos para que los particulares participen en su ejecución, vigilancia y evaluación[26].

Sin embargo, a pesar de las amplias posibilidades que otorga esta Ley en cuanto a la participación pública y democratización del procedimiento de aprobación de los POE, en algunos Estados las leyes de desarrollo no especifican ni sus facultades ni las de los Municipios en este sentido. Así ocurre, por ejemplo, con la Ley del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente del Estado de Baja California Sur (LEEPABCS, 1991), donde únicamente se manifiesta que cada Ayuntamiento aprobará los principios, medios y fines de su política ecológica municipal, sin dar mayor detalle[27].

En estos casos, cuando los Estados no lo regulan, la SEMARNAT es la autoridad que se vuelve más relevante, ya que podrá[28]:

I. Proponer la realización de procesos de ordenamiento ecológico;

II. Promover que los estudios técnicos correspondientes se realicen conforme a la ley;

III. Promover que para la aprobación del Programa respectivo los Gobiernos de los Estados y los Municipios observen las formalidades establecidas en la legislación aplicable en el ámbito de su competencia.

Lo anterior se concreta a través de la suscripción de **Convenios de Coordinación** entre la Federación, el Estado y el Municipio respectivo para la elaboración del POE local, en el cual se obligan a seguir las bases propuestas por la Federación a través de la SEMARNAT.

Para informarse acerca de los avances de un proceso concreto de ordenamiento ecológico, se podrá consultar la denominada Bitácora Ambiental, que tiene por objeto proporcionar e integrar información actualizada sobre dicho proceso, además de servir para evaluar la efectividad de los lineamientos y estrategias ecológicas, fomentar el acceso de cualquier persona a esa información y promover la participación social en la vigilancia de los procesos de ordenamiento ecológico.

Se puede obtener información general sobre los ordenamientos ecológicos decretados y en proceso (con o sin la participación de la SEMARNAT), los Convenios de Coordinación vigentes y las Bitácoras Ambientales en la siguiente página electrónica de la SEMARNAT (aunque para mayor información sobre el contenido técnico de los POE locales será necesario ponerse en contacto con las autoridades ambientales de los Gobiernos de los Estados):

http://www.semarnat.gob.mx/temas/ordenamiento-ecologico

4.1.2.4 ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS



Para saber...

Las **ANP** son zonas donde los ambientes originales no han sido significativamente alterados por la actividad del ser humano, o que requieren ser preservadas y restauradas.

(Referencia: Artículo 3, fracción II, LGEEPA)

La extracción de minerales del subsuelo no es, por definición, una actividad sustentable, toda vez que los recursos minerales no son renovables. En el caso de la minería a cielo abierto, además, se requiere de la remoción total e irreversible de la flora, fauna, paisaje, ecosistemas y servicios ambientales del área afectada.

Por otro lado, en México tenemos las ANP, que constituyen un instrumento de política ambiental básico para la conservación de la biodiversidad y la promoción del desarrollo sustentable. Dado que estas Áreas tienen como finalidad la conservación de esos mismos elementos sobre los que actúa la minería (flora, fauna, paisaje, ecosistemas y servicios ambientales, entre otros) y la promoción de un desarrollo sustentable, la actividad minera en ningún caso podrá ser compatible con sus objetivos.

[26] Artículo 20 BIS 5, fracción VII, LGEEPA.
[27] Artículo 34, LEEPABCS.
[28] Artículos 57 y 58, RLGEEPAMOE

¿Qué categorías de ANP existen en nuestro país?

I. **Reservas de la biosfera.** Son áreas relevantes a nivel nacional, representativas de uno o más ecosistemas en los cuales habiten especies representativas de la biodiversidad nacional, incluyendo a las consideradas endémicas, amenazadas o en peligro de extinción.

II. **Parques nacionales.** Son representaciones a nivel nacional de uno o más ecosistemas que se signifiquen por su belleza escénica, su valor científico, educativo, de recreo, su valor histórico, por la existencia de flora y fauna, por su aptitud para el desarrollo del turismo, o bien por otras razones análogas de interés general.

III. **Monumentos naturales**. Se establecerán en áreas que contengan uno o varios elementos naturales, consistentes en lugares u objetos naturales, que por su carácter único o excepcional, interés estético, valor histórico o científico, se resuelva incorporar a un régimen de protección absoluta. Tales monumentos no tienen la variedad de ecosistemas ni la superficie necesaria para ser incluidos en otras categorías de manejo.

IV. **Áreas de protección de recursos naturales**. Son aquéllas destinadas a la preservación y protección del suelo, las cuencas hidrográficas, las aguas y en general los recursos naturales localizados en terrenos forestales de aptitud preferentemente forestal, siempre que dichas áreas no queden comprendidas en otra de las categorías que se mencionan.

V. **Áreas de protección de flora y fauna**. Se constituyen en lugares que contienen los hábitats de cuyo equilibrio y preservación dependen la existencia, transformación y desarrollo de las especies de flora y fauna silvestres.

VI. **Santuarios**. Se establecen en zonas caracterizadas por una considerable riqueza de flora o fauna, o por la presencia de especies, subespecies o hábitat de distribución restringida. Dichas áreas abarcarán cañadas, vegas, relictos, grutas, cavernas, cenotes, caletas u otras unidades topográficas o geográficas que requieran ser preservadas o protegidas.

VII. **Parques y Reservas Estatales,** así como las demás categorías que establezcan las legislaciones locales;

VIII. **Zonas de conservación ecológica municipales,** así como las demás categorías que establezcan las legislaciones locales, y

IX. **Áreas destinadas voluntariamente a la conservación**. Son aquellas zonas que pueden presentar cualquiera de las características y elementos biológicos señalados en las categorías anteriores, proveer servicios ambientales, o que por su ubicación favorezcan el cumplimiento de los objetivos de preservación y conservación previstos en la LGEEPA.

En las Áreas destinadas voluntariamente a la conservación, tanto pueblos indígenas como organizaciones sociales, personas morales, públicas o privadas y demás personas interesadas, destinan voluntariamente a la conservación predios de su propiedad, pudiendo administrar y manejar dichas áreas. La SEMARNAT expide un certificado donde se las reconoce como ANP a todos los efectos.

(Referencia: Artículo 46 y artículos 48 a 55 BIS, LGEEPA)



Fotografía: Fernando Ochoa

De todas las categorías que menciona la LGEEPA, son competencia de los **Estados** y **Municipios** los Parques y Reservas Estatales y las Zonas de Conservación Ecológica municipales, respectivamente, y de la **Federación** las restantes, incluidas las Áreas destinadas Voluntariamente a la Conservación. Además, los Estados y los Municipios pueden establecer otras categorías de manejo en su legislación local[29].

En el proceso de creación y modificación de ANP existen espacios de participación ciudadana bien definidos. Estos espacios consisten en:

- La identificación de áreas ambientalmente relevantes que pueden estar en riesgo y su promoción como ANP;
- La participación en la consulta pública que debe llevarse a cabo durante el proceso de creación o modificación de toda ANP, para manifestar lo que se considere oportuno;
- La promoción de una limitación o prohibición expresa de cierto tipo de actividad en los instrumentos normativos que regulan las ANP, que son su Decreto de Creación y el Programa de Manejo respectivo.

[29] Artículo 46, LGEEPA.

¿Cómo podemos participar en los procesos de creación y modificación de un ANP Federal?

1. Mediante la **propuesta de creación** de un ANP en áreas que se pretendan mantener alejadas de las actividades extractivas. Es destacable el caso de las Áreas destinadas Voluntariamente a la Conservación, donde los dueños y legítimos poseedores de predios pueden establecer, administrar y manejar su propia ANP.

2. Mediante la **participación activa en el proceso de consulta** pública que obligatoriamente debe llevarse a cabo durante el **proceso de creación de toda ANP**, en el que se podrá manifestar aquéllo que se desee relacionado con el objeto de la consulta:

   - Antes de que se publique la **Declaratoria de Creación del ANP** deben llevarse a cabo unos estudios que justifiquen dicha creación. Estos estudios serán puestos a disposición del público para su consulta por un plazo de 30 días naturales en las oficinas de la SEMARNAT y en las de las Delegaciones ubicadas en el/los Estados donde se localice el área que se pretende establecer.

     La Secretaría publicará en el DOF y en la Gaceta Ecológica (GE) un aviso, y la consulta y las opiniones vertidas en el proceso deberán ser tomadas en cuenta por la misma antes de proponer al Titular del Poder Ejecutivo Federal el establecimiento del ANP.

     (Referencia: Artículo 58, LGEEPA y artículo 47, RLGEEPAANP)

   - Durante la formulación del **Programa de Manejo (PM)** de un ANP que ya cuenta con la Declaratoria publicada. La SEMARNAT deberá elaborar el Programa dentro del plazo de un año, contado a partir de la publicación de la misma, y en este proceso promoverá la participación de:

I. Los habitantes, propietarios y poseedores de los predios que conforman el área respectiva;

II. Dependencias de la Administración Pública Federal que, por su competencia, pudieran aportar elementos al programa;

III. Los Gobiernos estatales, municipales y de la Ciudad de México, en su caso;

IV. Las organizaciones sociales, públicas o privadas y demás personas interesadas.

(Referencia: Artículo 65, LGEEPA)

3. Mediante la **participación activa en el proceso de consulta pública** durante el **proceso de modificación de la Declaratoria de un ANP** (que la SEMARNAT podrá proponer al titular del Ejecutivo Federal cuando hayan variado las condiciones que dieron origen a su establecimiento) **y también cuando pretenda modificarse su PM** (lo cual deberá hacerse cuando éste resulte inoperante para el cumplimiento de los objetivos del ANP).

   Los Decretos modificatorios deberán sustentarse en estudios previos justificativos, y se darán a conocer públicamente en los términos ya mencionados para el proceso de creación de un ANP. A su vez, las modificaciones al PM deberán seguir el mismo procedimiento establecido para su elaboración, y un resumen de las mismas se publicará en el DOF y en la GE de la SEMARNAT.

   (Referencia: Artículos 64, 78 y 79, RLGEEPAANP)

Es importante mantenerse al pendiente de cualquier aviso publicado en el DOF y en la GE de la SEMARNAT relacionado con las ANP, para tener la oportunidad de tomar parte en los procesos mencionados.

4.1.2.4.1 Áreas destinadas Voluntariamente a la Conservación

Son aquellas áreas que por iniciativa de sus dueños y de manera voluntaria se integran al Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas (SNANP), siempre y cuando cumplan los requisitos que establece la normativa ambiental. Constituyen un mecanismo de conservación complementario al de las ANP creadas por decreto, que hace posible que propietarios de predios los destinen voluntariamente a la conservación y establezcan, administren y manejen sus propias ANP.

Se consideran ANP de carácter federal desde el año 2008, y por tanto, les aplica la misma normativa. Podrán declararse como tales aquéllas áreas que presenten ciertas características y elementos biológicos, sean representativas de uno o más ecosistemas que requieran ser preservados y restaurados, en los cuales habiten especies representativas de la biodiversidad nacional, que destaquen por su belleza escénica, valor científico, educativo, de recreo, etc., provean servicios ambientales o que por su ubicación favorezcan el cumplimiento de los objetivos previstos en la LGEEPA[30].



Fotografía: Fernando Ochoa

[30] Artículo 55 BIS, LGEEPA.

¿Quiénes pueden crear un Área destinada Voluntariamente a la Conservación?

Pueblos indígenas, organizaciones sociales, personas morales, públicas o privadas y demás personas interesadas en destinar a la conservación predios de su propiedad. (Referencia: Artículo 77 BIS, LGEEPA)

¿Cuál es el proceso para certificar un ANP de este tipo?

Debe **presentarse una SOLICITUD** ante la Unidad administrativa de la CONANP que corresponda, de acuerdo con la circunscripción territorial donde se ubique el predio que se pretenda certificar. La solicitud deberá contener:

I. **Nombre, denominación o razón social del propietario, de las personas que administrarán el área y domicilio para recibir notificaciones;**

II. **Documento legal que acredite la propiedad del predio** y en su caso, la **resolución de la asamblea ejidal o comunal** en la que se manifieste la voluntad de destinar sus predios a la conservación;

III. **Manifestación del interés** para destinar los predios voluntariamente a la conservación, señalando el plazo por el que quedarán destinados, el cual **no podrá ser menor a quince años;**

IV. **Denominación del área y ubicación del predio**, señalando superficie, colindancias, Entidad Federativa y Municipio al que pertenece, así como una descripción de las características físicas y biológicas generales del área, especificando los ecosistemas presentes en el área, especies de flora y fauna relevantes a proteger, clima, topografía e hidrología;

V. **Estrategia de manejo** que se proponga para la conservación del predio, el cual deberá contener lo siguiente:

A. La zonificación del área, precisando la superficie de cada zona;
B. Las acciones de protección, conservación y restauración de los recursos naturales del predio, y
C. Los lineamientos para el uso y aprovechamiento de los recursos naturales del predio.

Si la solicitud está incompleta: plazo de 20 días hábiles para que el solicitante la complete o subsane las omisiones

Si la solicitud está completa o cuando ya se subsanaron las omisiones: **visita de campo por parte de la CONANP para evaluar y dictaminar el estado del predio** que se propone destinar voluntariamente a la conservación

Plazo de 90 días hábiles para que la SEMARNAT resuelva:

A. **Negar la emisión del certificado**, cuando el solicitante no cumpla con los requisitos exigidos por la ley, o cuando el plazo de certificación no sea congruente con el tiempo de la sucesión de la vegetación, en el caso que el predio no contenga elementos de los ecosistemas originales de la región o haya sido transformado totalmente por las actividades productivas,

B. **Expedir el CERTIFICADO de reconocimiento**, que deberá contener:

» Nombre del propietario;
» Denominación, ubicación, superficie y colindancias del área;
» Características físicas y biológicas generales y el estado de conservación del predio, que sustentan la emisión del certificado;
» Estrategia de manejo;
» Deberes del propietario, y
» Vigencia mínima de quince años.

(Referencia: Artículo 77 BIS, LGEEPA y artículos 126 a 129 BIS, RLGEEPAANP)

Las Áreas destinadas Voluntariamente a la Conservación se administrarán por su propietario y se manejarán conforme a la estrategia de manejo definida en el certificado[31]. Los interesados que requieran asistencia técnica para elaborar dicha estrategia de manejo, podrán acudir ante las Unidades administrativas de la CONANP para que les apoye. Una vez que el certificado haya sido emitido, la propia CONANP llevará a cabo acciones de supervisión técnica y monitoreo, con la finalidad de constatar que las actividades de conservación se estén realizando en los términos autorizados para el manejo[32].

Cuando la superficie del área que se pretenda certificar involucre dos o más predios de distintos propietarios, podrá emitirse un solo certificado, siempre que se acredite con el instrumento jurídico correspondiente la voluntad de los mismos en constituir una sola Área destinada Voluntariamente a la Conservación. En ese caso, el certificado se expedirá a nombre de todos los propietarios[33].

Las Áreas destinadas Voluntariamente a la Conservación y la minería

A través de los procesos de certificación de Áreas destinadas Voluntariamente a la Conservación, las comunidades, ejidos y propietarios de terrenos suman hectáreas que resguardan una importante variedad de ecosistemas y especies.

Los dueños de predios certificados tienen la posibilidad de incluir en la Estrategia de Manejo del Área una prohibición absoluta de las actividades extractivas.

4.1.2.4.2 Áreas Naturales Protegidas Estatales y Locales

La normativa de cada **Estado** determina el procedimiento a seguir para establecer ANP de carácter estatal y local. Así, en Baja California Sur, por ejemplo, se prevé que una vez concluidos los estudios previos justificativos, éstos deberán ser puestos a disposición del público para su consulta, junto con el proyecto de Declaratoria, por un plazo de sesenta días naturales en las oficinas de la Secretaría Estatal competente, en las oficinas municipales y sus delegaciones[34].

Asimismo, se publicará el proyecto íntegro de la Declaratoria de ANP por tres días seguidos en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado y un aviso por una sola vez en un periódico de amplia circulación en el Estado, a través del cual se dé a conocer: el inicio de los sesenta días descritos, el área que será afectada con el Decreto, el uso que tendrá dicha zona y los lugares y horarios de consulta. Por lo que hace a las publicaciones que se deberán realizar en el Boletín Oficial, la primera de éstas surtirá efectos de notificación para todos los afectados[35].

Durante el periodo de consulta pública, las personas interesadas podrán emitir los comentarios que estimen pertinentes con relación a los estudios previos justificativos y el proyecto de declaratoria, los cuales deberán ser dirigidos a la autoridad correspondiente cumpliendo los siguientes requisitos:

A. Nombre y carácter del promovente;
B. Domicilio para oír y recibir notificaciones;
C. Relación clara y sucinta de las razones que motivan la petición; y
D. Demás información particular que desee agregar.

El resultado de la consulta deberá ser tomado en cuenta por la Secretaría Estatal o por las Autoridades municipales, según sea el caso, para efecto de declarar en su momento como protegida el ANP de que se trate. Por ello, las autoridades deberán dar respuesta en tiempo y forma a todo tipo de comentarios y consideraciones que se les hicieren llegar, manifestando a los remitentes si los tomarán en cuenta y por qué razón no lo harán, debiendo fundar y motivar su dicho.

[31] Artículo 77 BIS, fracción IV, LGEEPA.
[32] Artículo 129 BIS, RLGEEPAANP.
[33] Artículo 127, último párrafo, RLGEEPAANP.
[34] Artículo 94 TER, LEEPABCS.
[35] Artículo 96, LEEPABCS.

El Ejecutivo estatal o los Ayuntamientos expedirán el correspondiente PM del ANP de que se trate en un plazo no mayor a ciento ochenta días naturales a partir de que quede firme la Declaratoria, y deberá ser publicado para que surta efectos legales, es decir, para que sea de obligado cumplimiento[36]. Una vez establecido un ANP, solo podrá ser modificada su extensión y los usos de suelo permitidos por la autoridad que la haya establecido siguiendo las mismas formalidades previstas en la ley para la expedición de la Declaratoria respectiva[37].

4.1.2.5 UNIDADES DE MANEJO PARA LA CONSERVACIÓN DE LA VIDA SILVESTRE

Las UMA son predios e instalaciones que operan de conformidad con un plan de manejo aprobado por la SEMARNAT. En ellas se da seguimiento permanente al estado del hábitat natural y de las poblaciones o ejemplares de vida silvestre que ahí se distribuyen, con el objetivo de asegurar su conservación[38].

También podrán estas UMA tener otros objetivos específicos, como la restauración, mantenimiento, rescate, investigación, exhibición, recreación, educación ambiental o aprovechamiento sustentable de vida silvestre, entre otros[39]. Con ellas se integra el Sistema Nacional de Unidades de Manejo para la Conservación de la Vida Silvestre (SUMA).

¿Qué es vida silvestre?

Los organismos que subsisten sujetos a los procesos de evolución natural y que se desarrollan libremente en su hábitat, incluyendo sus poblaciones menores e individuos que se encuentran bajo el control del hombre, así como los ferales, que son aquellos pertenecientes a especies domésticas que al quedar fuera del control del hombre, se establecen en el hábitat natural de la vida silvestre.

(Referencia: Artículo 30, fracciones XV y XLIX, LGVS)



Fotografía: Fernando Ochoa

[36] Artículo 95, LEEPABCS.
[37] Artículo 97, LEEPABCS.
[38] Artículo 30, fracción XLVIII, LGVS.
[39] Artículo 39, LGVS.

¿Qué tipos de UMA existen?

A. Dependiendo de si llevan a cabo aprovechamientos extractivos o no, existen:

- **Con aprovechamiento extractivo**, entre las que destacan las destinadas a llevar a cabo actividades cinegéticas, mascotas, ornato, artesanales, colecta científica e insumos para la industria farmacéutica, alimentaria y del vestido, entre otras.
- **Sin aprovechamiento extractivo**, destinadas, por ejemplo, a la investigación, exhibición, ecoturismo y educación ambiental.
- **Mixtas**

(Referencia: Artículos 82 a 91 y 99 a 103, LGVS)

B. Dependiendo de los objetivos y de las especies a manejar, pueden ser:

- **En cautiverio o intensivas**, en las que el manejo de ejemplares se realiza en confinamiento (condiciones controladas e intervención directa del hombre, principalmente para especies exóticas).
- **En vida libre o extensivas**, en las que los ejemplares se encuentran en vida libre y las prácticas de conservación y mejora se efectúan en el medio donde se encuentran éstos.

(Referencia: Artículo 30, fracciones XXVIII y XXIX, LGVS; artículos 24 y 25, RLGVS)

La LGVS establece que sólo a través de estas UMA se permite el aprovechamiento de ejemplares, partes y derivados de vida silvestre. También se pueden instaurar en el interior de un ANP, y ofrecen opciones de diversificación productiva en el sector rural, mediante la conservación y el manejo adecuado de los ecosistemas naturales, contribuyendo con ello al mantenimiento de servicios ambientales vitales y generando empleos e ingresos en las regiones donde operan.

El titular de una UMA es el propietario de la tierra o el legítimo poseedor en donde se establece aquélla, sin importar cuál sea el tipo de tenencia: ejidal, comunal o pequeña propiedad. La SEMARNAT otorga a los titulares de las UMA el derecho al aprovechamiento y la corresponsabilidad en la preservación del hábitat y las especies que ahí habitan. Todo esto se logra mediante el riguroso cumplimiento de un programa de trabajo denominado Plan de Manejo, el cual es elaborado por un responsable técnico (que deberá acreditar experiencia, conocimientos, capacitación, perfil técnico o formación profesional en materia de conservación y aprovechamiento sustentable de especies de vida silvestre y su hábitat)[40] y que requiere, después de su análisis, de la autorización de la SEMARNAT para iniciar su funcionamiento.



Fotografía: Fernando Ochoa

[40] Artículo 47 BIS 1, LGVS.

¿Cómo se registra una UMA?

Presentación de la solicitud ante la SEMARNAT en un formato elaborado por la misma, en el que deberán constar los datos del propietario y representante legal o personas autorizadas para oír y recibir notificaciones; firma autógrafa o electrónica del interesado; lugar y fecha de la solicitud; información que el promovente considere confidencial, reservada o comercial reservada. Además:

- Copia de los documentos que acrediten los derechos de propiedad o legítima posesión de los predios o instalaciones;
- Breve descripción de las características físicas y biológicas del predio y su estado de conservación;
- Carta topográfica del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) o la porción digitalizada del mismo, a efecto de trazar el polígono de la UMA georeferenciado;
- **Plan de Manejo** en aquellas unidades que realicen actividades de aprovechamiento sustentable, que deberá contener:

A. Sus objetivos específicos, metas a corto, mediano y largo plazo e indicadores de éxito.

B. Información biológica de la o las especies sujetas a plan de manejo.

C. La descripción física y biológica del área y su infraestructura.

D. Los métodos de muestreo.

E. El calendario de actividades.

F. Las medidas de manejo del hábitat, poblaciones y ejemplares.

G. Las medidas de contingencia.

H. Los mecanismos de vigilancia.

I. En su caso, los medios y formas de aprovechamiento y el sistema de marca para identificar los ejemplares, partes y derivados que sean aprovechados de manera sustentable.

Emisión de una resolución por parte de la SEMARNAT en un plazo máximo de 60 días hábiles, en la cual podrá:

1. **Registrar la UMA** y aprobar su plan de manejo en los términos presentados para el desarrollo de las actividades;
2. **Condicionar** el desarrollo de las actividades a la modificación del plan de manejo, señalando los criterios técnicos para efectuar dicha modificación;
3. **Negar el registro de la UMA** cuando:

A. Se contravenga lo establecido en la LGVS, el RLGVS, las NOM y demás disposiciones jurídicas aplicables;

B. Se comprometa la biodiversidad o la capacidad productiva en el predio donde se pretende establecer la UMA;

C. El responsable técnico o los poseedores del predio hayan sido sancionados por cualquier tipo de aprovechamiento ilícito de vida silvestre;

D. Se presenten conflictos de límites o superposición de predios, y

E. El programa de manejo no sea congruente y consistente con el estudio de población presentado.

(Referencia: Artículos 40 y 41, LGVS)

El adecuado cumplimiento del Plan de Manejo otorga al titular de la UMA el derecho a la toma de decisiones sobre las poblaciones en cuya conservación invierte y trabaja, ya que él es el único responsable de realizar actividades de manejo sobre las especies silvestres y su hábitat dentro de su predio, de darles seguimiento permanente y de las tareas de vigilancia.

UMA y minería

Aunque las UMA no son propiamente ANP, se trata de otro instrumento jurídico que la SEMARNAT deberá tener en cuenta a la hora de evaluar el impacto ambiental de un proyecto minero.

4.1.2.6 CONSERVACIÓN DE TIERRAS PRIVADAS

Un alto porcentaje de las tierras ecológicamente importantes aún se encuentran en manos de propietarios privados, ejidos o comunidades, los cuales carecen habitualmente de algún régimen legal que garantice su conservación y aprovechamiento sustentable a largo plazo. Debido a ello, y para complementar los esfuerzos públicos de protección de los recursos naturales, tanto individuos como grupos comunales e indígenas y organizaciones no gubernamentales, han desarrollado mecanismos para la conservación de terrenos privados[41].

Algunos de estos mecanismos son: las servidumbres ecológicas, el usufructo, los arrendamientos, el fidecomiso de tierras, la creación de asociaciones mercantiles o civiles para conservar tierras comunales, los contratos de asociación en participación y las limitaciones de uso. A continuación, se describen resumidamente las características de los más destacados.



Fotografía: Fernando Ochoa

[41] Pronatura A.C., *Herramientas Legales para la Conservación de Tierras Privadas y Sociales en México,* 2003.

Las servidumbres ecológicas

Son gravámenes reales, de carácter temporal o permanente, impuestos sobre un bien inmueble (un terreno) en beneficio de otro perteneciente a distinto dueño, con el objeto de preservar, restaurar o conservar la riqueza biológica del lugar.

Su objetivo es poner a disposición de los propietarios privados un instrumento jurídico para conservar o hacer un manejo adecuado de los recursos naturales existentes en sus tierras, de forma tal que puedan hacerlo con una protección legal y registral, obligándose tanto ellos mismos como los futuros propietarios mientras esté vigente la servidumbre.

En nuestro país no existe una regulación específica que se refiera a las servidumbres ecológicas, por lo que debemos acudir al Código Civil para conocer sus características y alcance, ya que es donde se regula la servidumbre tradicional. Así, el CCF define la servidumbre como un gravamen real impuesto sobre un inmueble en beneficio de otro perteneciente a distinto dueño. (Referencia: Artículo 1057,CCF). El inmueble a cuyo favor está constituida la servidumbre se denomina *predio dominante*, y el que la sufre, *predio sirviente*. El predio sirviente se obliga a no hacer algo o a tolerar que lo haga el otro.

Elementos de la servidumbre

» Es un derecho real y no una obligación. Esto significa que es por tanto la cosa (el terreno) quien está sujeta al derecho y no el propietario, por lo que se dice que la servidumbre sigue al terreno y no a la persona. Son inseparables del inmueble al que pertenecen activa o pasivamente, lo que equivale a que las servidumbres perduran a los cambios de propietarios. (Referencia: Artículo 1164, CCF)

» Se requiere la existencia de dos predios de diferente dueño;

» Son indivisibles. El CCF establece que si el predio sirviente se divide entre muchos dueños, la servidumbre no se modifica y cada uno de ellos tiene que tolerarla en la parte que le corresponda. Si es el predio dominante el que se divide entre muchos, cada porcionero puede usar por entero de la servidumbre, no variando el lugar de su uso, ni agravándolo de otra manera;

» Consisten en un no hacer o tolerar, esto es, que el dueño del predio sirviente debe no hacer o tolerar la afectación de su predio en beneficio de otro;

» Debe inscribirse en el Registro Público de la Propiedad. (Referencia: Artículo 3011, CCF)

Cada Estado de la República Mexicana cuenta con su propia regulación civil, por lo cual se debe analizar el caso en concreto para cada Estado, aunque podemos afirmar que los principios básicos de la servidumbre son comunes a todos ellos.

La principal ventaja de las servidumbres ecológicas es que, al igual que otras herramientas que mencionaremos posteriormente, permiten que la propiedad se mantenga en manos privadas. Además, es un instrumento flexible, en que se negocian los términos más aptos para cada situación, y duradero, ya que puede ser establecido por un periodo de 10, 20, 30 años e incluso a perpetuidad. Los objetivos que se pueden perseguir con el uso de este instrumento son tan variados como la fuente original que se pretende proteger, restaurar o conservar.

(Referencia: Pronatura A.C., *Herramientas Legales para la Conservación de Tierras Privadas y Sociales en México* , 2003)

Usufructo para la conservación

Mediante un contrato de usufructo para conservación, **un propietario otorga a un tercero el derecho de usar y disfrutar de un terreno, con el objeto de conservar, proteger o restaurar los recursos naturales que posee, sin perder la propiedad sobre el mismo.**

Elementos del usufructo

» Es un derecho real y temporal para disfrutar de bienes ajenos;

» Solamente lo podrán celebrar aquellas personas que tienen la propiedad del inmueble;

» Puede constituirse por la ley, por la voluntad de una persona o por prescripción (que es un medio de adquirir bienes o de librarse de obligaciones por el transcurso de cierto tiempo, bajo las condiciones establecidas por la ley);

» El uso y goce que se otorga al usufructuario será total o parcial, según sea el caso, y comprende el goce de todos los frutos civiles y naturales de la cosa.

» Debe otorgarse ante Notario Público mediante escritura pública e inscribirse en el Registro Público de la Propiedad, o en el Registro Agrario Nacional, si se trata de un usufructo en terrenos ejidales.

» Puede otorgarse a favor de una o varias personas, por toda su vida o por un plazo determinado. Si se otorga a favor de una persona jurídica (una sociedad, por ejemplo) tendrá una duración máxima de 20 o 30 años, dependiendo del Estado que se trate.

(Referencia: Pronatura A.C., *Herramientas Legales para la Conservación de Tierras Privadas y Sociales en México,* 2003)

Fideicomiso de tierras

Podemos definir al fideicomiso como un **contrato por virtud del cual una persona o grupo de personas aportan bienes (terrenos, por ejemplo) para el cumplimiento de un fin determinado encargado a un tercero.** Los bienes que se aportan deberán ser administrados por un organismo especializado, el cual los pondrá a disposición del responsable del cumplimiento de los fines.

Elementos del fideicomiso

» Se trata de un contrato destinado al cumplimiento de los fines establecidos.

» Es necesaria una persona o personas que aportan los bienes, que se llamarán *fideicomitentes*; un organismo administrador, que es regularmente un banco (*fiduciario*) y un beneficiario, que se denomina *fideicomisario*.

» Existen dos partes que vigilan su cumplimiento (el Comité Técnico y el fiduciario).

» Debe otorgarse ante Notario Público, efectuándose las anotaciones correspondientes en el Registro Público de la Propiedad.

» **Existen muchos tipos de fideicomisos, pero en el caso de la conservación destacan los de administración. Mediante este contrato, una persona o grupo de personas podrá aportar terrenos de importancia biológica a un fiduciario (un Banco), con el objeto de que se lleven a cabo las acciones de conservación de los ecosistemas, educación ambiental, recreo o preservación que se señalen en el contrato y que pueden ser llevadas a cabo, por ejemplo, por una organización no gubernamental conservacionista.**

(Referencia: Pronatura A.C., *Herramientas Legales para la Conservación de Tierras Privadas y Sociales en México,* 2003)

Sociedades mercantiles para conservar tierras comunales

Entendemos por sociedad un **contrato mediante el cual un grupo de personas (los socios) se obligan a combinar sus recursos y esfuerzos para la realización de un fin común de carácter económico (lucro)**. A través de un contrato de sociedad se crea una persona jurídica o moral distinta de los socios que la constituyeron, con derechos y obligaciones propias, con nombre, domicilio y patrimonio distinto a sus miembros.

Existen varios tipos de sociedades mercantiles, unas contempladas dentro de la legislación agraria (p.ej., la Unión de Ejidos y Comunidades o las Sociedades de Producción Rural) y otras previstas por la Ley General de Sociedades Mercantiles (Sociedad Anónima, de Responsabilidad Limitada, en Nombre Colectivo, en Comandita Simple, en Comandita por Acciones y Sociedad Cooperativa).

El modelo de sociedades mercantiles con fines de conservación puede ser utilizado de diversas formas. Por ejemplo, que una organización no gubernamental se asocie con un ejido para el efecto de constituir actividades diversificadas como el ecoturismo, el cobro de servicios ambientales u otras actividades sustentables, donde el ejido podrá aportar sus tierras de uso común a la sociedad, y la organización, el capital inicial y el conocimiento técnico necesario.

Otro ejemplo es el de **un ejido que puede asociarse con otros, formando lo que la Ley denomina Unión de Ejidos, con el objeto de coordinar actividades productivas, asistencia mutua y comercialización de productos relacionados con la conservación de la biodiversidad de sus predios.**

(Referencia: Pronatura A.C., *Herramientas Legales para la Conservación de Tierras Privadas y Sociales en México,* 2003)

4.1.2.7 PROTECCIÓN DEL AGUA

Con el fin de conservar el recurso agua, como elemento esencial en el mantenimiento de la biodiversidad y los ecosistemas, nuestro sistema jurídico contempla diferentes mecanismos. Así, la LAN[42] prevé la existencia de concesiones sobre aguas nacionales y también sobre bienes nacionales cuya administración compete a la CONAGUA, que se pueden destinar a un uso ambiental o para conservación ecológica. Asimismo, se prevé la existencia de zonas reglamentadas, de veda y reservas de agua, en orden a conseguir una administración racional e integral del recurso y conservar su volumen y calidad.

4.1.2.7.1 Concesiones

De conformidad con el carácter público del recurso hídrico, la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales y de sus bienes públicos inherentes, por parte de personas físicas o morales, públicas y privadas, se debe realizar mediante concesión otorgada por el Ejecutivo Federal a través de la CONAGUA[43], salvo alguna excepción que no es relevante para esta Guía.

[42] Existe un proyecto de Ley General de Aguas que se encuentra en debate actualmente en el H. Congreso de la Unión (Marzo 2015), por lo que cabe la posibilidad de que la información contenida en esta sección varíe una vez publicada la Guía.

[43] Artículo 20, LAN.

La CONAGUA es la única institución facultada para administrar y custodiar las aguas y bienes nacionales, así como preservar y controlar su calidad en los términos que establece la LAN y su Reglamento.

Son aguas nacionales todas las aguas propiedad de la Nación, localizadas tanto en la superficie (ríos, lagos, esteros, mar territorial, etc.) como bajo la misma (por ejemplo, las que se extraigan de las minas a través de pozos, norias, tajos, etc.), que se describen en el párrafo quinto del artículo 27 de la CPEUM. A su vez, son bienes públicos inherentes o bienes nacionales, como los denomina la LAN, las áreas federales que se mencionan en el artículo 113 de dicha Ley, entre las que destacan:

A. Las playas y zonas federales, en la parte correspondiente a los cauces de corrientes en los términos de la Ley;

B. Los terrenos ocupados por los vasos de lagos, lagunas, esteros o depósitos naturales cuyas aguas sean de propiedad nacional;

C. Los cauces de las corrientes de aguas nacionales;

D. Las riberas o zonas federales contiguas a los cauces de las corrientes y a los vasos o depósitos de propiedad nacional;

E. Los terrenos de los cauces y los de los vasos de lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, descubiertos por causas naturales o por obras artificiales;



Fotografía: Fernando Ochoa

¿Qué son las riberas o zonas federales previstas en la LAN?

Las fajas de **diez metros** de anchura contiguas al cauce de las corrientes o al vaso de los depósitos de propiedad nacional, medidas horizontalmente a partir del nivel de aguas máximas ordinarias.

La amplitud de la ribera o zona federal será de **cinco metros** en los cauces con una anchura no mayor de cinco metros.

(Referencia: Artículo 30, fracción XLVII, LAN)

¿Qué es el cauce de una corriente?

El canal natural o artificial que tiene la capacidad necesaria para que las aguas de la creciente máxima ordinaria escurran sin derramarse.

Cuando las corrientes estén sujetas a desbordamiento, se considera como cauce el canal natural, mientras no se construyan obras de encauzamiento; en los orígenes de cualquier corriente, se considera como cauce propiamente definido, cuando el escurrimiento se concentre hacia una depresión topográfica y éste forme una cárcava o canal, como resultado de la acción del agua fluyendo sobre el terreno.

(Referencia: Artículo 30, fracción XI, LAN)



Fotografía: Fernando Ochoa

En el año 2014 la CONAGUA otorgó la primera concesión de aguas superficiales para uso ambiental o conservación ecológica, en el Estado de Coahuila[44], abriendo así el camino a futuras concesiones destinadas específicamente a este uso.

También se pueden solicitar concesiones para la ocupación de los terrenos federales cuya administración compete a la CONAGUA (cauces, vasos o riberas) y destinar el terreno concesionado a uso ambiental, de restauración y conservación. Disponiendo de estas concesiones, no cabría la posibilidad de que se otorguen nuevas concesiones de aprovechamiento en esas áreas, destinadas a extraer materiales pétreos, por ejemplo.

Para saber...

Se entiende por **Uso ambiental** o **Uso para conservación ecológica** el caudal o volumen mínimo necesario en cuerpos receptores, incluyendo corrientes de diversa índole o embalses, o el caudal mínimo de descarga natural de un acuífero, que debe conservarse para proteger las condiciones ambientales y el equilibrio ecológico del sistema.

(Referencia: Artículo 30, fracción LIV, LAN)

[44] Http://www.vonwobeserysierra.com/assets/files/PDF/news/20140818LNE_Conagua_SP.pdf

¿Cómo podemos solicitar una concesión de aguas?

Presentar una **solicitud ante la CONAGUA**, en los formatos que proporciona la propia Comisión. Se puede presentar por escrito en las Ventanillas Únicas que hay por todo el país, o por medios electrónicos en su página electrónica, adjuntando los documentos digitalizados requeridos y formalizando la solicitud mediante la Firma electrónica:

http://www.conagua.gob.mx/Contenido.aspx?n1=5&n2=101&n3=302&n4=302

La pueden presentar tanto personas físicas como personas morales, y deben adjuntarse los documentos que se mencionan en la Ley, incluida documentación técnica que soporte la solicitud.

Si el expediente está completo:

Plazo de 60 días hábiles para que la CONAGUA otorgue o deniegue la concesión, debiendo fundar y motivar su resolución.

Deberá para ello tomar en cuenta la disponibilidad media anual del agua (que se revisará al menos cada tres años) conforme a la programación hídrica; los derechos de explotación, uso o aprovechamiento de agua inscritos en el Registro Público de Derechos de Agua (RPDA); el reglamento de la cuenca hidrológica, en su caso; la normatividad en materia de control de la extracción así como de la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas; y la normatividad relativa a las zonas reglamentadas, vedas y reservas de aguas nacionales existentes en el acuífero, cuenca hidrológica o región hidrológica de que se trate.

Otorgamiento de Título de concesión para la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales.

La concesión no durará menos de cinco años ni más de treinta, y podrá prorrogarse hasta por igual término y características del título vigente por el que se hubiere otorgado (siempre y cuando cumpla los requisitos que establece la LAN para ello).

Si la autoridad no responde, se considera que ha resuelto negar la concesión.

(Referencia: Artículos 21 a 25, LAN y artículos 29 a 38, RLAN)

También es posible que **se transmitan los títulos de concesión** para la explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales, siempre que estén vigentes e inscritos en el RPDA. Bastará un simple aviso por escrito al Registro, cuando:

A. Sólo se cambie de titular de la concesión o asignación, siempre y cuando no se modifiquen las características del título respectivo, o

B. Se trate de alguna de las cuencas, entidades federativas, zona o localidad a que se refieran los acuerdos que publique CONAGUA en los que se autoricen las transmisiones de los títulos respectivos sin mayor trámite que su inscripción en el Registro, sin perjuicio y quedando a salvo los derechos de terceros.

En el resto de supuestos, deberá hacerse una solicitud a CONAGUA para que autorice la transmisión de derechos.

4.1.2.7.2 Zonas reglamentadas, zonas de veda y reservas de agua

La LAN prevé que el Gobierno Federal podrá decretar el establecimiento de zonas reglamentadas, zonas de veda o declarar reservas de agua, en los casos en que se considere necesario limitar o prohibir su uso o aprovechamiento.



Fotografía: Fernando Ochoa

¿Qué son las zonas reglamentadas, de veda y las reservas de agua?

- **Zonas reglamentadas:** Son aquellas áreas específicas de los acuíferos, cuencas o regiones hidrológicas, que por sus características de deterioro, desequilibrio hidrológico, riesgos o daños a cuerpos de agua o al medio ambiente, fragilidad de los ecosistemas vitales, sobreexplotación, así como para su reordenamiento y restauración, requieren un manejo hídrico específico para garantizar la sustentabilidad hidrológica.

Las crea el Ejecutivo Federal mediante reglamento y por causa de interés público, y en él se establecen restricciones o disposiciones especiales para la explotación, uso o aprovechamiento del agua, conforme a la disponibilidad del recurso y a las características de la zona, a fin de lograr la administración racional e integral del recurso y conservar su calidad.

(Referencia: Artículo 30, fracción LXIII, LAN y artículo 74, RLAN)

- **Zonas de veda:** Son aquellas áreas específicas de los acuíferos, cuencas o regiones hidrológicas, en las cuales no se autorizan aprovechamientos de agua adicionales a los establecidos legalmente. Se controlan mediante reglamentos específicos, debido al deterioro del agua en cantidad o calidad, por la afectación a la sustentabilidad hidrológica o por el daño a cuerpos de agua superficiales o subterráneos.

Estas Zonas las crea el Ejecutivo federal por causa de interés público mediante decreto, en que establecerá:

A. Que no es posible mantener o incrementar las extracciones de agua superficial o del subsuelo, a partir de un determinado volumen fijado por la CONAGUA conforme a los estudios que al efecto realice, sin afectar el desarrollo integral sustentable del recurso y sin el riesgo de inducir efectos perjudiciales, económicos o ambientales, en las fuentes de agua de la zona en cuestión o en los usuarios del recurso; o

B. Que se prohíben o limitan los usos del agua con objeto de proteger la calidad del agua en las cuencas o acuíferos.

(Referencia: Artículo 30, fracción LXV, LAN y artículo 77, RLAN)

- **Reservas de agua:** Son aquellas áreas específicas de los acuíferos, cuencas o regiones hidrológicas, en las cuales se establecen limitaciones en la explotación, uso o aprovechamiento de una porción o la totalidad de las aguas disponibles, con la finalidad de prestar un servicio público, **implantar un programa de restauración, conservación o preservación** o cuando el Estado resuelva explotar dichas aguas por causa de utilidad pública.

Las decreta el Ejecutivo Federal para:

I. Usos domésticos y abastecimiento de agua a centros de población;

II. Generación de energía eléctrica;

III. Garantizar los flujos mínimos que requiera la estabilidad de los cauces, lagos y lagunas, y el mantenimiento de las especies acuáticas, y

IV. La protección, conservación o restauración de un ecosistema acuático, incluyendo los humedales, lagos,lagunas y esteros, así como los ecosistemas acuáticos que tengan un valor histórico, turístico o recreativo.

(Referencia: Artículo 30, fracción LXIV, LAN y artículo 78, RLAN)

¿Cómo podemos participar en los procesos para decretar estas Zonas?

La CONAGUA deberá llevar a cabo estudios técnicos que demuestren la necesidad de tomar estas medidas, y cuando lo estime procedente, formulará los proyectos y tramitará los decretos o reglamentos respectivos. En la realización de estos estudios, la Comisión promoverá la participación de los usuarios a través de los Consejos de Cuenca (de los que hablaremos en otra sección), o en su defecto, a través de las organizaciones de usuarios en las zonas que se quieran vedar o reglamentar. El decreto o reglamento respectivo deberá hacer constar que se elaboraron los estudios técnicos y sus resultados, y que se dio la participación requerida.

En el proceso de creación de las zonas reglamentadas, asimismo, CONAGUA deberá dar a conocer a los interesados el anteproyecto de reglamento específico que formule, para que conforme a derecho expongan lo que a sus intereses convenga[45]. En referencia a las zonas de veda, por su parte, la Comisión promoverá la organización de los usuarios de la zona respectiva, para que puedan participar en el establecimiento de las modalidades o limitaciones a las extracciones o descargas, mediante la expedición de las normas oficiales mexicanas respectivas[46].

4.1.3 LA CONSULTA POPULAR

La consulta popular es un mecanismo de participación ciudadana que permite que las personas ejerzan su derecho al voto y emitan su opinión sobre temas de trascendencia nacional. La consulta se realiza a través de una pregunta que se hace a la población durante un proceso electoral, y debe cumplir con ciertos requisitos[47]:

- Referirse a un tema de trascendencia nacional. Se entiende que existe trascendencia nacional cuando el tema propuesto contenga elementos que repercutan en la mayor parte del territorio nacional y que impacten en una parte significativa de la población;
- Derivar directamente de la materia de la consulta;
- No ser tendenciosa o contener juicios de valor;
- Emplear lenguaje neutro, sencillo y comprensible;
- Que se pueda responder con un "sí" o un "no".

Sin embargo, no todas las materias están abiertas a consulta. Existen algunas sobre las que no puede plantearse, como son la restricción de derechos humanos, los principios del artículo 40 de la CPEUM (que versan sobre la organización del Estado en una república federal, laica, etc.), la materia electoral, los ingresos y gastos del Estado, la seguridad nacional y la organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente[48].

La Ley Federal de Consulta Popular (LFCP) no define qué debe entenderse por estas materias y lo deja abierto a la interpretación. Tampoco resuelve qué sucede si una pregunta impacta en un ingreso del Estado, por ejemplo, aunque su objeto no sea consultar un gasto. Por ejemplo, la pregunta "¿Está de acuerdo o no en que se permita la minería metálica a cielo abierto?" no tiene como objeto decidir sobre un gasto o ingreso del Estado; sin embargo, la respuesta puede impactar un ingreso del Estado, porque nuestro país obtiene ciertos ingresos de esta actividad. La ley no determina si una pregunta de ese tipo puede realizarse o si basta con una relación de cualquier tipo con estos temas para que la pregunta no sea aceptada.



Fotografía: Fernando Ochoa

[45] Artículo 76, fracción IV, RLAN.
[46] Artículo 77, RLAN.
[47] Artículo 28, fracción IV, LFCP.
[48] Artículo 35, fracción VIII. 30., CPEUM.

¿Quién puede solicitar una consulta popular?

Tanto autoridades (el Presidente de la República y al menos el 33% de los integrantes de cualquiera de las Cámaras del Congreso) como la ciudadanía, en un número equivalente al 2% de los inscritos en la Lista Nominal de Electores, al menos (Referencia: Artículo 35, fracción VIII. 10, CPEUM; artículo 12, LFCP)

¿Cuándo puede presentarse una petición de consulta?

A partir del 1 de septiembre del segundo año de ejercicio de cada legislatura y hasta el 15 de septiembre del año previo al que se realice la jornada electoral federal. (Referencia: Artículo 13, LFCP)

¿Cómo se lleva a cabo?

El mecanismo para la **presentación de una petición de consulta popular por parte de los ciudadanos** se resume en los siguientes pasos:

Elaboración de una pregunta

(Sólo se podrá formular una pregunta por consulta)

Remitir un **Aviso de intención** al Presidente de la Mesa Directiva de una de las Cámaras (Congreso o Senado), en el formato que determine la propia Cámara.

(Si no se presenta este Aviso de intención, no será admitida a trámite la petición de consulta)

Plazo máximo de 10 días hábiles para que el Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara emita una **constancia** que acredite la presentación del Aviso de intención, y que se acompañará también del **formato para la obtención de firmas.**

Recopilación de firmas de, al menos, el 2% de la Lista Nominal de Electores.

(Si las firmas se presentan en un formato distinto al entregado por las Cámaras, la propuesta no será admitida a trámite)

Entrega de la pregunta propuesta y un escrito al Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara, en el cual se argumente por qué se considera que la pregunta es de trascendencia nacional, junto con:

- El nombre completo y domicilio del representante para recibir notificaciones;
- Un Anexo que contenga los nombres completos de los ciudadanos y su firma, además de la clave de elector y el número identificador al reverso de la credencial de elector derivado del reconocimiento óptico de caracteres de la credencial para votar, con fotografía vigente.

Revisión por parte del INE de que la pregunta incluya las firmas requeridas (en un plazo de 30 días naturales)

Si el INE lo aprueba, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) revisará si la pregunta es constitucional, es de trascendencia nacional, no versa sobre un tema prohibido y está planteada en los términos que requiere la legislación (en un plazo de 20 días naturales)
Si el INE determina que no cumple con el requisito, se publicará el Informe en la GP y se procederá a su archivo. Se podrá presentar un recurso de apelación contra esta decisión.

Si la pregunta es aprobada por la SCJN, el Congreso emitirá la Convocatoria y la publicará en el DOF. En la Convocatoria constará la fecha de la jornada electoral federal en que habrá de realizarse la consulta y la pregunta a consultar.

Si no es aprobada por la SCJN, se publicará en la GP y se procederá a su archivo.

(Referencia: Artículo 35, CPEUM y artículos 14 a 28, LFCP)

Algunas preguntas que podrían plantearse sobre el tema minero serían, por ejemplo: **¿Está de acuerdo o no en que la minería sea una actividad de interés público? ó ¿Está de acuerdo o no en que se permita la minería en Áreas Naturales Protegidas?**

Si la participación en la consulta equivale al menos al 40% de las personas inscritas en la Lista Nominal, su resultado será obligatorio para el Congreso de la Unión y éste deberá tomar las medidas necesarias para realizar lo que demandó la población[49].

La Suprema Corte de Justicia de la Nación y la consulta popular en cuestiones relacionadas con la minería

Durante el 2014, la SCJN resolvió cuatro solicitudes de consulta para determinar si podían realizarse cuatro preguntas relacionadas con: la reforma energética, el salario mínimo y los candidatos plurinominales. Las preguntas en torno a la reforma energética son las más relevantes para esta Guía. Una de las dos preguntas sobre el tema planteaba: *¿Estás de acuerdo o no en que se otorguen contratos o concesiones a particulares, nacionales o extranjeros, para la explotación del petróleo, el gas, la refinación, la petroquímica y la industria eléctrica*?

La SCJN resolvió que esta pregunta estaba relacionada con los ingresos del Estado y por lo tanto no podría realizarse. De esta forma, la SCJN interpretó "gastos e ingresos del Estado" de una forma amplia.

La cuestión es que es difícil imaginar alguna pregunta sobre la minería que no pueda impactar, al igual que la reforma energética, los ingresos del Estado. Por lo tanto, **existe la posibilidad de que cualquier pregunta sobre un tema minero, en las actuales circunstancias, sea rechazada por la SCJN**.

(Referencia: SCJN, Pleno, Revisión de Constitucionalidad de la materia de una Consulta Popular 1/2014, 30 de Octubre de 2014)

4.1.4 EL DERECHO DE PETICIÓN

Este derecho permite dirigirse tanto a los órganos parlamentarios como a los gobiernos con una petición cuyo contenido puede ser muy diverso: solicitud de informes, consultas, opiniones, resoluciones administrativas y/o jurisdiccionales, o una pretensión dirigida a la elaboración de una norma cuando, por ejemplo, no se pueda cumplir con los requisitos para presentar la Iniciativa ciudadana. A toda petición deberá recaer una respuesta escrita de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerla del conocimiento del peticionario en breve término.

La CPEUM contiene en sus artículos 8° y 35 referencias al derecho de petición. El primero establece que los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio de este derecho, siempre que se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa, y el segundo reconoce a todo ciudadano el ejercicio en toda clase de negocios del derecho de petición. En los **Estados**, por su parte, también las Constituciones se ocupan expresamente del derecho de petición.

Si bien el ejercicio de este derecho no tiene un amplio desarrollo actualmente, puede jugar un papel más relevante, debido a que la participación ciudadana busca hoy en día vías para el cumplimiento de sus prerrogativas o la conquista de otros. En primer lugar, es un instrumento interesante para que las Cámaras del Poder Legislativo analicen y estudien demandas sociales que, en muchas ocasiones, no tienen otro cauce de exteriorización. En segundo lugar, las denominadas *líneas abiertas* que algunos Gobiernos establecen como instrumento de conexión con el ciudadano utilizan precisamente como cauce jurídico las peticiones de los ciudadanos, y permiten a los Gobiernos detectar diversas demandas de la opinión pública y, en su caso, convertirlas en resultados destinados a dar satisfacción a la misma.

[49] Artículo 35, fracción VIII. 20, CPEUM.

Principales características del derecho de petición en el ámbito federal

- La petición debe formularse de manera **pacífica y respetuosa**;
- Debe dirigirse a un **órgano o servidor público**. Por *autoridad pública* se entiende en el ámbito federal a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal, los servidores del Instituto Federal Electoral, a los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración pública federal.
- Debe ser formulada **por escrito** (a menos que existan determinadas circunstancias especiales, situaciones de emergencia, etc.), **en forma clara y firmada por el peticionario**, acompañar un duplicado para acuse de recibo y recabar la constancia de que fue entregada. Además, el peticionario debe proporcionar un **domicilio** para recibir respuesta;
- Debe hacer referencia a los **fundamentos fácticos o hechos** y aportar pruebas al respecto, de ser aplicable;
- No requiere que exista una actuación previa de un órgano o servidor público;
- La respuesta debe emitirse en **breve término**, entendiéndose por éste el que racionalmente se requiera para estudiar la petición y acordarla. Tendrá que ser **congruente** con la petición, **exhaustiva, fundada y motivada**.
- La autoridad debe notificar la respuesta a la petición **en forma personal**.

(Referencia: Cienfuegos Salgado D., *El derecho de petición en México*, 2004)

¡Importante!

Iniciar una petición no significa que la autoridad vaya a acceder a nuestra solicitud, ya que ésta tiene libertad de resolver de conformidad con los ordenamientos que resulten aplicables al caso, pero sí que tiene la **obligación de dar una respuesta fundamentada al peticionario.**

Es importante tomarse el tiempo suficiente para la adecuada preparación de una petición. A una que esté correctamente elaborada, sea representativa de un proceso de reflexión y dé una opinión fundamentada, los poderes públicos no pueden responder de cualquier manera. Deben atender debidamente la solicitud, como expresión de su respeto a la democracia, a los derechos de las personas y a los instrumentos jurídicos que permiten una mayor aproximación del poder a los ciudadanos.

El aspecto más complejo al ejercer este derecho es saber qué corresponde hacer a cada autoridad, ya que cabe la posibilidad de que ésta responda que no tiene facultades para tratar el tema objeto de la petición. Exponer qué materias o temas corresponden a cada autoridad excede los propósitos de esta Guía; sin embargo, a lo largo de la misma se pueden encontrar algunos ejemplos de facultades que corresponden a los Municipios, a los Estados o a la Federación y que pueden ser referencias útiles en este sentido.

4.2 PARTICIPACIÓN EN ORGANISMOS QUE TIENEN INCIDENCIA SOBRE LA MINERÍA DESDE EL PUNTO DE VISTA AMBIENTAL

Existen numerosos organismos de carácter ambiental en nuestro país que intervienen de una u otra manera en la actividad minera y en los que existe la posibilidad de participación por parte de la sociedad civil. Las resoluciones de muchos de ellos no tienen carácter vinculante, es decir, no son de obligado cumplimiento, pero las de otros sí lo son, o al menos su actuación es muy relevante en el cumplimiento de ciertos procesos administrativos vinculados con la minería.

A continuación se expondrán algunos de los más destacados y la forma en que la población puede participar en los mismos.

4.2.1 LOS CONSEJOS DE CUENCA

Como ya se mencionó en la primera sección, la legislación minera reconoce un derecho de aprovechamiento sobre el agua que se obtiene del laboreo de las minas, cuando ésta se destine a la exploración o explotación y beneficio de los minerales y al uso doméstico del personal empleado en las mismas. También se reconoce el derecho a obtener preferentemente una concesión sobre dichas aguas cuando se destinen a cualquier otro uso diferente a los ya mencionados.



Fotografía: Fernando Ochoa

Los usos del agua

Los usos del agua se refieren a la aplicación de este elemento a una actividad que implique su consumo, parcial o total.

La LAN contempla los siguientes usos: **agrícola, ambiental o para conservación ecológica, doméstico, acuacultura, industrial, pecuario y público urbano.**

De todos ellos, la LAN reconoce expresamente que los usos que tienen preferencia sobre cualquier otro (incluido el industrial) son el doméstico y el público urbano.

(Referencia: Artículos 3, fracciones LII a LX y 14 BIS 5, fracción XXII, LAN)

Para saber...

Una **cuenca hidrológica** es una unidad del territorio diferenciada de otras en donde ocurre el agua en distintas formas, y ésta se almacena o fluye hasta un punto de salida que puede ser el mar u otro cuerpo receptor interior, a través de una red de cauces que convergen en uno principal, o bien el territorio en donde las aguas forman una unidad autónoma o diferenciada de otras, aun sin que desemboquen en el mar.

(Referencia: Artículo 30, fracción XVI, LAN)

La gestión del agua en México es compleja y abarca distintas autoridades y organismos. Su manejo se realiza a partir de una unidad territorial y administrativa denominada Cuenca. La CONAGUA es la principal autoridad en este tema, y actúa a través de autoridades regionales conocidas como Organismos de Cuenca. Por ejemplo, en la región noroeste del país existen tres Organismos de Cuenca: Península de Baja California (con sede en Mexicali), Noroeste (con sede en Hermosillo) y Pacífico Norte (con sede en Culiacán)[50].

La CONAGUA cuenta además con otro tipo de organismos, denominados Consejos de Cuenca, que están integrados tanto por sociedad civil como por autoridades y sirven de apoyo en esta gestión. Éstos son los organismos relevantes para la participación de la población en la materia de agua.

¿Qué son los Consejos de Cuenca?

Son espacios en los que participan autoridades y sociedad civil para la discusión, coordinación, consulta y apoyo sobre temas relacionados con el manejo del agua dentro de una Cuenca. Su objetivo es apoyar a las autoridades para lograr una gestión integrada del agua y en él pueden reunirse personas que utilizan el agua (usuarios) con distintos fines: agricultura, uso diario, industrial, generación de electricidad, etc., así como autoridades y otras personas que simplemente buscan la protección de este recurso[51].

Composición

Cada Consejo de Cuenca contará con un Presidente, un Secretario Técnico y vocales con voz y voto, que representen a:

» Autoridades federales (vocales designados por las Secretarías de Medio Ambiente y Recursos Naturales, de Hacienda y Crédito Público, Desarrollo Social, Energía, Economía, Salud y Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación);

» Autoridades estatales y municipales, conforme a su circunscripción territorial dentro de la cuenca hidrológica (no más del 35% de los vocales);

» **Usuarios del agua (de distintos usos) y organizaciones ciudadanas o no gubernamentales (al menos el 50% de todos los vocales).**

NOTA: Dentro de los usuarios del agua pueden existir también representantes de gobierno, sobre todo organismos que prestan servicios de agua potable en una ciudad o poblado.

(Referencia: Artículos 13 BIS y 13 BIS 2, LAN)

[50] Página electrónica de la CONAGUA (http://www.conagua.gob.mx/atlas/contexto07.html)
[51] Artículos 3, fracción XV y artículo 13 BIS 1, LAN.

¿Qué pueden hacer los Consejos de Cuenca?

Sus principales facultades, desde el punto de vista ciudadano, son influir en[52]:

» Diseñar la política general de una Cuenca.

» Acordar, junto a la autoridad, cuál es la prioridad para el uso de agua en una Cuenca.

» Definir objetivos y lineamientos generales para el manejo de la Cuenca.

» Asegurar la participación ciudadana en la realización de los programas hídricos de la Cuenca, así como en su evaluación.

» Desarrollar y revisar el Programa Hídrico de la Cuenca.

» Participar en estudios sobre la disponibilidad de agua de la Cuenca.

» Participar en estudios sobre la calidad y la conservación de los ecosistemas de la Cuenca.

» Participar en estudios y en la definición de criterios para seleccionar las obras de infraestructura de la Cuenca.

» Discutir cualquier tema vinculado con la Cuenca, como su saneamiento, la distribución de agua, la conservación, concesiones, asignaciones, etc.

» Colaborar en prevenir, controlar y solucionar conflictos en torno al agua, y formar parte de grupos de trabajos para proponer soluciones y recomendaciones en estos temas.

» Definir mecanismos para que la sociedad civil participe en esta acción.

» Resolver límites a derechos de agua existentes y atención a situaciones de desequilibrio, escasez y emergencia.

Ejemplos de acciones que se pueden tomar desde un Consejo en torno a la minería

- Definir al uso minero como un uso con baja prioridad dentro de la Cuenca.
- Promover que el Programa Hídrico de la Cuenca no contemple como una prioridad a la minería, o le imponga fuertes restricciones.
- Promover, en caso de que exista una mina, que se realice una vigilancia cercana a sus descargas.
- Discutir problemas que puedan surgir por el funcionamiento de la mina.
- Recomendar acciones ante situaciones de desequilibrio ecológico.
- Promover que las inversiones en infraestructura se enfoquen en satisfacer las necesidades de la población y no de las mineras.
- Fomentar la realización de estudios técnicos en torno a la calidad de agua de la Cuenca, sobre todo en atención a las descargas de la minería.
- Participar en grupos que estudien los posibles efectos de la minería sobre el agua.

Los Consejos de Cuenca funcionan a través de varios órganos. El más relevante para la participación ciudadana es la Asamblea General de Usuarios. Éste es el primer espacio de participación para las organizaciones de la sociedad civil, académicas y representantes de distintos usos del agua.

[52] Artículo 13 BIS 3, LAN.

EJEMPLO:
El Consejo de Cuenca de Baja California Sur

- **Composición:**

» 1 Secretario Técnico, presidente del Organismo de Cuenca de la región;

» 7 representantes de autoridades federales. Provienen de las Secretarías de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Hacienda y Crédito Público, Desarrollo Social, Energía, Economía, Salud y Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación;

» 1 representante del Estado de Baja California Sur;

» 1 representante de los Municipios del Consejo;

» 9 representantes de usuarios del agua;

» 2 representantes de la sociedad civil y académica.

(Referencia: Artículos 14, 29 y 38, Reglas de Integración, Organización y Funcionamiento del Consejo de Cuenca de Baja California Sur)

- El funcionamiento de este Consejo puede enfrentar limitaciones a partir de sus propias reglas, ya que otorgan facultades muy amplias al órgano de vigilancia (que normalmente debería revisar que el Consejo funcione bien, y no tener funciones tan amplias). Además, solamente existe la obligación de sesionar dos veces al año.

4.2.2 LOS CONSEJOS ESTATALES FORESTALES

Son instancias consultivas en los Estados y en ellos participan representantes de los distintos sectores involucrados en la actividad y conservación forestal.

EJEMPLO:
El Consejo Estatal Forestal de Baja California Sur

- **Composición:**

» El Gobernador del Estado de Baja California Sur, en calidad de presidente;

» El Titular de la Secretaría de Promoción y Desarrollo Económico del Estado de Baja California Sur, como suplente del presidente;

» El Gerente Estatal de la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR), como secretario técnico;

» El Delegado federal de la SEMARNAT en el Estado, como secretario ejecutivo;

» El Delegado de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA), como vocal de protección;

» Un representante de cada uno de los siguientes sectores:
  I. Sector social;
  II. Sector profesional;
  III. Sector industrial;
  IV. Organizaciones civiles;
  V. Sector Académico;
  VI. Sector Consejos Estatales.

- **Principales atribuciones que tiene**

» Determinar los criterios para caracterizar y delimitar los distintos tipos de zonas forestales en que se dividirá el territorio estatal, y proponer criterios técnicos a utilizarse para recopilar y organizar el inventario estatal forestal y de suelos;
» **Emitir opinión sobre NOM en materia forestal y para decretar el establecimiento y levantamiento de vedas forestales, así como establecer medidas que contribuyan a la conservación y restauración de la biodiversidad;**
» **Opinar para la emisión de las autorizaciones de cambio de utilización de terrenos forestales que se otorguen por excepción;**
» Determinar los lineamientos para **promover la participación de los sectores social y privado en la planeación y realización de las actividades tendientes a incrementar la calidad y eficiencia en la conservación, ordenamiento, aprovechamiento, manejo y desarrollo forestal.**

(Referencia: Artículos 113 a 116, LDFSBCS)

Para saber...

El **cambio de uso de suelo en terrenos forestales** se define como la remoción o eliminación total o parcial de la vegetación de los terrenos forestales para destinarlos a actividades no forestales, como por ejemplo, la minería.

El objetivo de esta autorización es tener un control sobre los cambios de uso de suelo en terrenos forestales, para evitar una pérdida acelerada de los bosques, selvas y vegetación de zonas áridas del país.

(Referencia: Artículo 7, fracción V, LGDFS)



Fotografía: U.S. Geological Survey

¿Cómo influye el Consejo Estatal Forestal en la toma de decisiones respecto de las actividades mineras?

Antes de la ejecución de un proyecto minero, es necesario que los promotores soliciten ante la SEMARNAT un cambio de uso del suelo en terreno forestal.

La autorización de cambio de uso de suelo en terrenos forestales debe otorgarse *por excepción* –esto es importante resaltarlo- previa opinión técnica de los miembros del Consejo Estatal Forestal de que se trate y con base en estudios técnicos justificativos que demuestren que no se compromete la biodiversidad, ni se provocará la erosión de los suelos, el deterioro de la calidad del agua o la disminución en su captación, y que los usos alternativos del suelo que se propongan sean más productivos a largo plazo.

En las autorizaciones de cambio de uso del suelo en terrenos forestales, la autoridad deberá dar respuesta debidamente fundada y motivada a las propuestas y observaciones planteadas por los miembros del Consejo Estatal Forestal. La SEMARNAT puede autorizar el cambio de uso de suelo de todas formas, aunque la opinión técnica del Consejo Estatal sea contraria, ya que ésta no es de carácter vinculante (es decir, obligatoria), pero en ese caso SEMARNAT estará obligada a fundamentar y motivar su actuación.

(Referencia: Artículos 12, fracción XXIX, 58 y 117, LGDFS)

4.3 PARTICIPACIÓN EN EL PROCEDIMIENTO DE EVALUACIÓN DEL IMPACTO AMBIENTAL

La LGEEPA define en su artículo 28 la evaluación del impacto ambiental como el procedimiento a través del cual la SEMARNAT establece las condiciones a que se sujetará la realización de obras y actividades que puedan causar desequilibrio ecológico o rebasar los límites y condiciones establecidos en las disposiciones aplicables para proteger el ambiente y preservar y restaurar los ecosistemas, a fin de evitar o reducir al mínimo sus efectos negativos sobre el medio ambiente.

Como hemos visto anteriormente, y de acuerdo a lo establecido en el citado artículo 28, las actividades mineras están sujetas a la presentación de una Manifestación de Impacto Ambiental (MIA) al proceso de Evaluación del Impacto Ambiental (PEIA).

Para saber...

- **Impacto ambiental** es toda modificación del ambiente ocasionada por la acción del hombre o de la naturaleza.

(Referencia: Artículo 30, fracción XX, LGEEPA)

- La **MIA** 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.

(Referencia: Artículo 30, fracción XXI, LGEEPA)



Fotografía: Carol Stoker, NASA

Una vez evaluada la MIA, la SEMARNAT emitirá una resolución debidamente fundada y motivada, en la que podrá[53]:

A. Otorgar la autorización en los términos solicitados;

B. Otorgar la autorización de manera condicionada a que se modifique el proyecto y/o se establezcan medidas adicionales de prevención y/o mitigación;

C. Negar la autorización cuando:

* Se contravenga el ordenamiento jurídico. Es decir, que la obra o actividad vulnere lo previsto por alguna norma jurídica que forme parte del ordenamiento jurídico mexicano, lo cual incluye: leyes, reglamentos, NOM, POE, PDU, Decretos y PM de ANP (federales o locales), etc.

* La obra o actividad de que se trate pueda propiciar que una o más especies sean declaradas como amenazadas o en peligro de extinción, o cuando se afecte a una de dichas especies (que son las previstas en la NOM-059-SEMARNAT-2010). El problema que encontramos en este supuesto es que no existe una definición legal de lo que se entiende por "*afectar*" dichas especies.

* Exista falsedad en la información proporcionada por los promoventes respecto de los impactos ambientales de la obra o actividad de que se trate.

[53] Artículo 35, LGEEPA.

¿Cómo le aplica la Evaluación del Impacto Ambiental a las actividades mineras?

Toda actividad minera (tanto la exploración, explotación como el beneficio de minerales) requiere una Autorización en materia de Impacto Ambiental, puesto que así lo dispone el artículo 28 de la LGEEPA.

Dicha Autorización deberá emitirse con carácter previo al comienzo de la actividad de que se trate, ya sea de exploración o de explotación.

- En el caso de la **exploración** o búsqueda de minerales, se podrá presentar un Informe Preventivo (IP), que es un documento más breve que la MIA, cuando se vayan a realizar actividades de exploración minera directa en zonas agrícolas, ganaderas o eriales y en zonas con climas secos y templados en donde se desarrolle vegetación de matorral xerófilo, bosque tropical caducifolio, bosques de coníferas o encinos (que son los supuestos que están descritos en la NOM-120-SEMARNAT-2011), pero se necesitará obligatoriamente presentar una MIA en el resto de casos, o cuando se pretenda llevar a cabo dentro de un ANP, sea el tipo de actividad que sea. (Referencia: Artículos 28 y 31, LGEEPA y artículo 5, fracción L, RLGEEPAEIA)

- Las actividades de **explotación y de beneficio y disposición final de sus residuos en presas de jales** (salvo las plantas de beneficio que no utilicen sustancias consideradas como peligrosas y el relleno hidráulico de obras mineras subterráneas) necesitan siempre someterse al PEIA mediante la presentación de una MIA. (Referencia: Artículo 5, fracción L, RLGEEPAEIA)



Fotografía: Centro de Cultura Popular, Perú

¿Cómo podemos saber si un proyecto minero ha ingresado una MIA?

Para saber si un proyecto se ha ingresado a evaluación de impacto ambiental, debemos acudir a la página electrónica de la SEMARNAT, donde se publican semanalmente en la Gaceta Ecológica (GE) todos los proyectos que se someten al procedimiento de evaluación del impacto ambiental, tanto en oficinas centrales como en las Delegaciones de la SEMARNAT. Si, en efecto, el proyecto ha sido presentado, deberá aparecer enlistado y estar ubicado dentro de la entidad federativa en donde se pretenden llevar a cabo las actividades. La dirección donde pueden consultarse las publicaciones es:

http://tramites.semarnat.gob.mx/index.php/component/content/article?id=284

Ejemplo:

SEMARNAT
SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

GACETA ECOLÓGICA

LISTADO DEL INGRESO DE PROYECTOS Y EMISIÓN DE RESOLUTIVOS DERIVADOS DEL PROCEDIMIENTO DE EVALUACIÓN DE IMPACTO Y RIESGO AMBIENTAL

AÑO XI | SEPARATA N° DGIRA/050/13 | SEMARNAT/DGIRA



MÉXICO, D. F. 07 DE NOVIEMBRE DEL 2013

EN CUMPLIMIENTO A LO ESTABLECIDO EN LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 34, DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE Y AL ARTÍCULO 37 DE SU REGLAMENTO EN MATERIA DE EVALUACIÓN DEL IMPACTO AMBIENTAL SE PUBLICAN LOS SIGUIENTES LISTADOS:

1) PROYECTOS INGRESADOS AL PEIA EN LA DGIRA, DEL 31 DE OCTUBRE AL 06 DE NOVIEMBRE DE 2013 (INCLUYE EXTEMPORÁNEOS).

NO	ENTIDAD	MUNICIPIO	CLAVE	PROMOVENTE	PROYECTO	MODALIDAD	FECHA DE INGRESO
1	AGUASCALIENTES	AGUASCALIENTES	01AG2013VD028	DESARROLLOS INDUSTRIALES AGUASCALIENTES	PROLONGACIÓN AV. MAHATMA GANDHI, SERVIDUMBRE CENTRAL Y CALLE PONIENTE DEL DESARROLLO INDUSTRIAL GIGANTE DE LOS ARELLANO	MIA.-PARTICULAR	01-NOV-13
ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL PROYECTO: EL PROYECTO CONSISTE EN LA CONFORMACIÓN Y OPERACIÓN DE UNA VIALIDAD COLECTORA QUE AFECTARÁ EL LADO PONIENTE DEL ?PARQUE INDUSTRIAL GIGANTE DE LOS ARELLANO? Y UNA VIALIDAD PRIMARIA, QUE SERVIRÁ COMO ACCESO AL CAMPUS SUR DE LA ?UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE AGUASCALIENTES?, ASÍ COMO LA INSTALACIÓN DE REDES DE AGUA POTABLE, ALCANTARILLADO Y DRENAJE PLUVIAL, QUE DARÁN SERVICIO A LOS PREDIOS INDUSTRIALES, CRUZANDO UN PEQUEÑO ARROYO (136.35 M2), CON UN DESMONTE DE VEGETACIÓN DE 1.79 HA, EN UN PREDIO CON UNA SUPERFICIE TOTAL DE 1.81 HA.							
2	AGUASCALIENTES	ASIENTOS	01AG2013VD029	SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES CENTRO SCT AGUASCALIENTES	MODERNIZACIÓN DEL TRAMO CARRETERO AMARILLAS DE ESPARZA ? E.C. ISIDRO-LA SOLEDAD	MIA.-REGIONAL	01-NOV-13
ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL PROYECTO: LA TERRACERÍA A MODERNIZAR ABARCA135,831.708 M2 CORRESPONDEN AL DERECHO DE VÍA ACTUAL. CUYOS TRABAJOS COMPRENDEN TERRACERÍAS, OBRAS DE DRENAJE, PAVIMENTACIÓN (BASE COMPACTADA AL 100% DE MATERIAL TRITURADO DE 20 CM DE ESPESOR, CARPETA DE CONCRETO ASFÁLTICO DE GRANULOMETRÍA DENSA DE 5 CM DE ESPESOR COMPACTO AL 95% MARSHALL Y RIEGO DE SELLO PREMEZCLADO CON ASFALTO EN LOS ACOTAMIENTOS), Y SEÑALAMIENTO VERTICAL Y HORIZONTAL, ALCANZANDO UN DERECHO DE VÍA DE 40 M, ANCHO DE CORONA DE 7M, 6M DE ANCHO DE CALZADA, CON DOS CARRILES Y 13 OBRAS DE DRENAJE (PREXISTENTES), PARA TENER UNA LONGITUD TOTAL DE 6,440 KM Y UNA SUPERFICIE TOTAL DE 250,107.944 M2. EL PROYECTO SE REALIZARÁ EN EL LÍMITE SUR DEL MUNICIPIO DE ASIENTOS, EN SU COLINDANCIA CON EL MUNICIPIO DE EL LLANO, EN EL ESTADO DE AGUASCALIENTES. EL TRAZO ACTUAL ATRAVIESA PREDIOS CON USO AGRÍCOLA, PEQUEÑAS ZONAS DE VEGETACIÓN DE MEZQUITE Y PARCHES DE MATORRAL XERÓFILO (ESTABLECIÉNDOSE LA POSTERIOR TRAMITACIÓN DEL CAMBIO DE USO DE SUELO EN TERRENOS FORESTALES), Y ALGUNOS ESCURRIMIENTOS DE AGUA.							
3	BAJA CALIFORNIA SUR	LA PAZ	03BS2013M0005	DESARROLLOS ZAPAL SA DE CV	LOS CARDONES	MIA.-REGIONAL	16-OCT-13
ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL PROYECTO: EL PROYECTO CONSISTE EN LA EXPLOTACIÓN DE UN YACIMIENTO DE ORO POR LA TÉCNICA DE TAJO ABIERTO, EL BENEFICIO DEL MINERAL A TRAVÉS DEL PROCESO DE LIXIVIACIÓN DINÁMICA EN TANQUES, CON LA RECUPERACIÓN DE METALES A PARTIR DEL PROCESO DE ELECTRODEPOSITACIÓN Y LA INCORPORACIÓN DE UN PROCESO (INCO) PARA LA DESTRUCCIÓN DEL CIANURO, LO ANTERIOR DENTRO DE LA ZONA DE AMORTIGUAMIENTO DE LA RESERVA DE LA BIOSFERA SIERRA LA LAGUNA, EN UNA SUPERFICIE DE 469.103 HA DISTRIBUIDA ENTRE LOS PREDIOS JESÚS MARÍA Y LA JUNTA. EN EL SITIO DEL PROYECTO SE DISTRIBUYE VEGETACIÓN DE ZONAS ÁRIDAS (MATORRAL SARCOCAULE Y MATORRAL XERÓFILO), EN DONDE EXISTEN ESPECIES DE FLORA Y FAUNA CON ALGÚN ESTADO DE RIESGO CONFORME A LA							

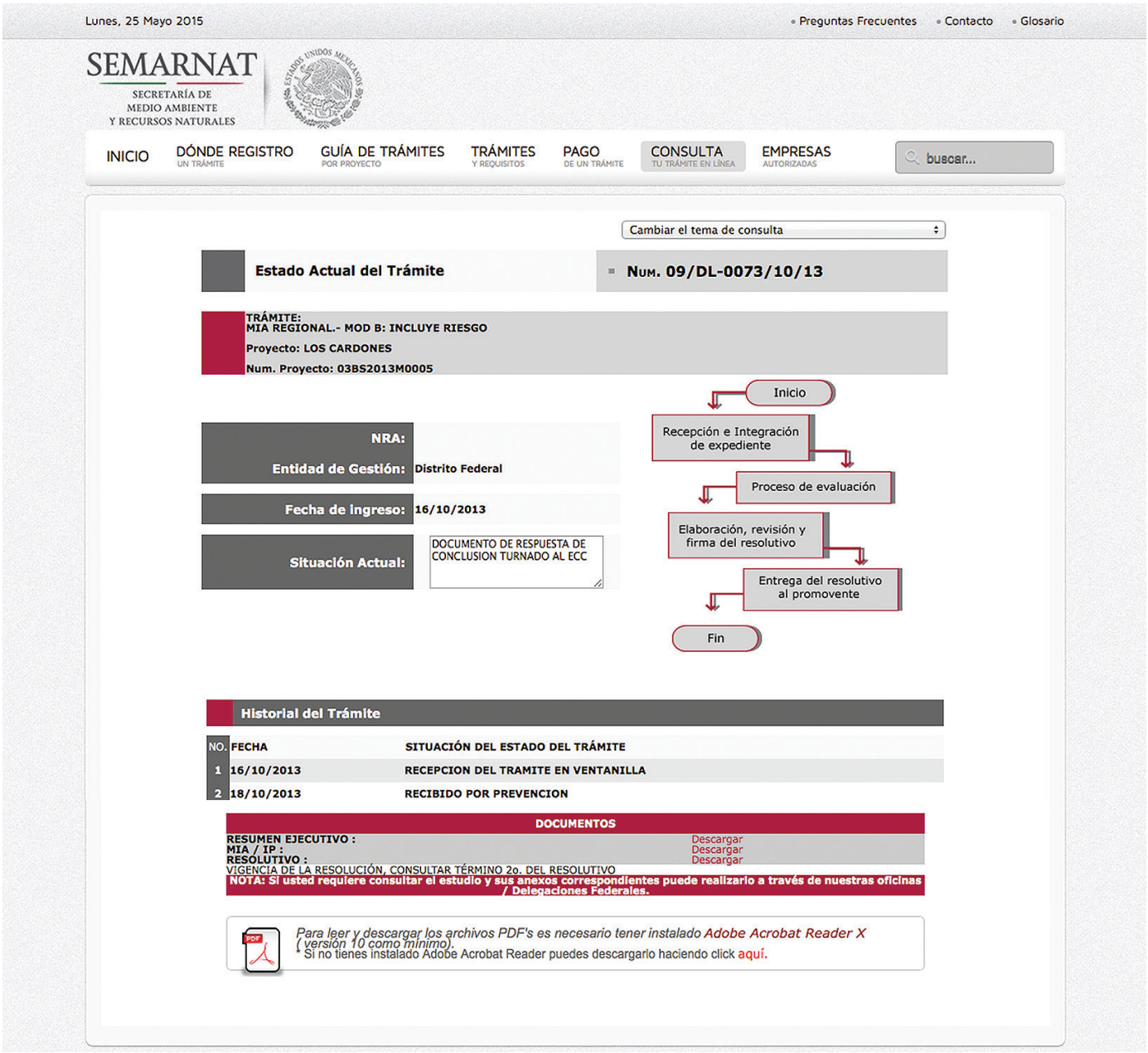
1
HTTP://WWW.SEMARNAT.GOB.MX

¿Cómo podemos conocer el contenido de una MIA y el resolutivo de la SEMARNAT?

A partir de la fecha de publicación en la GE, los **expedientes físicos** de los proyectos ingresados se encontrarán en el Archivo de la Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental (DGIRA), ubicado en la Ciudad de México, y los ingresados en las Delegaciones Federales, en el domicilio de las Oficinas de cada Delegación en la Entidad que corresponda.

De solicitarse y determinarse la celebración de la **Consulta Pública** en los términos señalados en el siguiente apartado, podrán ser consultados. A cada proyecto se le asigna una clave, que servirá para hacer un seguimiento del trámite dentro del procedimiento de evaluación de impacto ambiental que lleva a cabo la Secretaría, hasta llegar a su resolución y, de estar disponible en el portal, descargar el Resumen Ejecutivo, la MIA o la resolución respectiva. La consulta del trámite de interés puede hacerse en:

http://tramites.semarnat.gob.mx/index.php/consulta-tu-tramite



4.3.1 LA CONSULTA PÚBLICA

La consulta pública es un mecanismo de participación que opera como un espacio para que los interesados emitan sus observaciones respecto de los impactos ambientales que pueda provocar un proyecto de obra y/o actividad que ha sido sometido al PEIA.

Es importante hacer notar la diferencia entre consulta pública y reunión pública de información, ya que frecuentemente se confunden. La **Consulta Pública** se refiere a la puesta a disposición del público en general de la MIA del proyecto, y estará sujeta a que dentro de diez días, contados a partir de la publicación del extracto del proyecto en la GE, cualquier miembro de la comunidad solicite a la Secretaría que ponga la MIA a disposición del público en la entidad federativa que corresponda.

Ahora bien, el artículo 34, fracción III, de la LGEEPA, establece que:

(...)

*III.- Cuando se trate de obras o actividades que puedan generar desequilibrios ecológicos graves o daños a la salud pública o a los ecosistemas, de conformidad con lo que señale el reglamento de la presente Ley, la Secretaría, en coordinación con las autoridades locales, podrá organizar una **reunión pública de información** en la que el promovente explicará los aspectos técnicos ambientales de la obra o actividad de que se trate.*

Es decir, en la **Reunión Pública de Información**, tanto quien está promoviendo el proyecto, como representantes de la SEMARNAT y de la comunidad, se reúnen en el mismo espacio físico para que el primero exponga de viva voz las características de su proyecto, y los asistentes hagan comentarios/preguntas, debiendo el promovente responder a las dudas y cuestionamientos que se susciten.


Fotografía: Joyce Docent

[54] Artículo 34 (LGEEPA).- "*Una vez que la Secretaría reciba una manifestación de impacto ambiental e integre el expediente a que se refiere el artículo 35, pondrá ésta a disposición del público, con el fin de que pueda ser consultada por cualquier persona.*

Los promoventes de la obra o actividad podrán requerir que se mantenga en reserva la información que haya sido integrada al expediente y que, de hacerse pública, pudiera afectar derechos de propiedad industrial, y la confidencialidad de la información comercial que aporte el interesado.

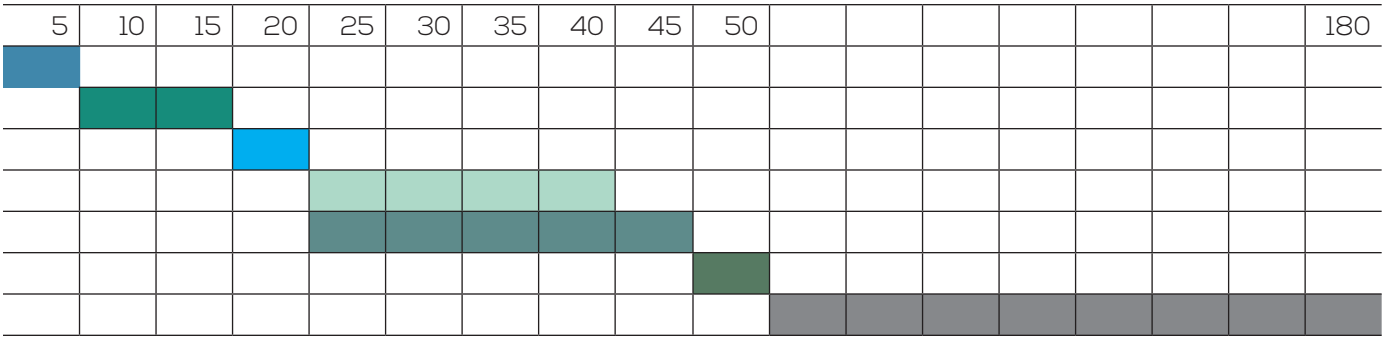
La Secretaría, a solicitud de cualquier persona de la comunidad de que se trate, podrá llevar a cabo una consulta pública, conforme a las siguientes bases:

I.- La Secretaría publicará la solicitud de autorización en materia de impacto ambiental en su Gaceta Ecológica. Asimismo, el promovente deberá publicar a su costa, un extracto del proyecto de la obra o actividad en un periódico de amplia circulación en la entidad federativa de que se trate, dentro del plazo de cinco días contados a partir de la fecha en que se presente la manifestación de impacto ambiental a la Secretaría (...)".

A continuación se muestra un diagrama con los plazos generales de la participación pública en el PEIA:

PLAZOS PARA LA PARTICIPACIÓN PÚBLICA EN EL PROCEDIMIENTO DE EVALUACIÓN DEL IMPACTO AMBIENTAL

TIEMPO EN DÍAS HÁBILES



	Publicación de un extracto de la MIA en el periódico del Estado / Gaceta Ecológica SEMARNAT (5 días) (artículo 34, LGEEPA y artículo 37, RLGEEPAEIA)
	Solicitud de Consulta Pública (10 días) (Artículo 34, fracción II, LGEEPA y artículo 40, RLGEEPAEIA)
	Rechazo / autorización para celebrar la Consulta Pública (5 días) y en caso de autorización, publicación de extracto de la MIA en un periódico local (Artículo 41, RLGEEPAEIA)
	Emisión de observaciones de la MIA (20 días) (Artículo 34, fracción IV, LGEEPA)
	Determinación por parte de la SEMARNAT de celebrar o no la Reunión Pública de Información (25 días) (Artículo 43, fracción I, RLGEEPAEIA)
	Celebración de la Reunión Pública Información en un plazo no mayor a 5 días con posterioridad a la publicación de la convocatoria (Artículo 43, fracción II, RLGEEPAEIA)
	Emisión de observaciones por escrito de los asistentes a la Reunión Pública de Información (desde su celebración hasta antes de que se dicte la resolución en el procedimiento de evaluación) (Artículo 43, fracción V, RLGEEPAEIA)

Solicitud de apertura de consulta pública

La solicitud deberá presentarse por escrito dentro del plazo de **diez días** contados a partir de la publicación de la noticia de que el proyecto se ha sometido al PEIA.

Para asegurarnos que será recibida, la solicitud deberá contener:

1. **Nombre y domicilio** para oír y recibir notificaciones de quien suscribe la solicitud. La LGEEPA determina que únicamente los **miembros de la comunidad** afectada pueden solicitar las consultas públicas, por lo que es necesario acreditarlo. El documento idóneo para acreditarse como miembro de una comunidad es la credencial de elector y un comprobante de domicilio, de los cuales deberá acompañarse una copia. Tratándose de personas morales, deberá acompañar copia de la escritura pública mediante la cual acredita su personalidad;

2. **Nombre y número de clave del proyecto,** tal y como éste aparece en la página de internet de la SEMARNAT en la publicación de la GE correspondiente;

3. **Solicitud expresa en los petitorios de apertura del procedimiento de Consulta Pública y que se ponga a disposición del público en el plazo de 10 días la MIA junto con todos y cada uno de sus Anexos,** así como la **celebración de una Reunión Pública de Información,** con el objeto de que el promovente explique los aspectos técnicos ambientales de la obra y/o actividad;

4. **Firma autógrafa y fecha**.

Recibida la solicitud, la SEMARNAT tendrá 5 días para resolver si se lleva a cabo o no la consulta pública y notificar al interesado. El promovente, por su parte, dispondrá de 5 días para publicar un extracto de su proyecto en un periódico de amplia circulación en el Estado de que se trate.

¿Observaciones, sugerencias, propuestas en el proceso de consulta pública?

- Se tendrá un plazo de **veinte días** contados a partir de la puesta a disposición del público de la MIA para enviar observaciones.

- Todas las observaciones deberán formularse **por escrito** y contener lo siguiente:

  - El nombre completo de la persona física o moral que las presente;
  - El domicilio;
  - La institución que representa (en su caso);
  - Correo electrónico (en su caso)

- En las observaciones que se envíen podrá proponerse el establecimiento de medidas de prevención y mitigación adicionales.

- Pueden presentarse:

  * Ante la Delegación de la SEMARNAT del lugar donde se pretenda realizar la obra o actividad, o directamente en sus oficinas centrales, de haberse ingresado en la Ciudad de México;
  * Por correo electrónico, dirigido a la SEMARNAT (dgira@semarnat.gob.mx), aunque esto no aporta mucha seguridad de que llegue al lugar correcto y sea recibido;
  * Mediante correo certificado (no servicios de mensajería), a la siguiente dirección:

Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
Ejército Nacional #223, Colonia Anáhuac,
Delegación Miguel Hidalgo, Ciudad de México,
C.P. 11320

Se deben de imprimir al menos tres juegos de cada escrito: uno para presentarse, otro para copia de oficinas centrales o la Delegación y otro que sirva como acuse de recibo, debiendo firmar todos los juegos.

4.3.2 LA REUNIÓN PÚBLICA DE INFORMACIÓN

En los casos en que el proyecto pueda ocasionar desequilibrios ecológicos graves o daños a la salud pública o a los ecosistemas, la SEMARNAT también podrá organizar una Reunión Pública de Información, **siempre y cuando se haya abierto la consulta pública**, bajo los siguientes lineamientos:

- La determinación por parte de la SEMARNAT de celebrar la Reunión Pública de Información deberá llevarse a cabo dentro de los 25 días posteriores a que se resolvió dar inicio a la consulta pública, y deberá celebrarse dentro de un plazo no mayor a 5 días desde la fecha de publicación de la convocatoria.

- En ella, el promovente de la obra o actividad deberá exponer los aspectos técnicos ambientales de las obras o actividad de que se trate, los posibles impactos que se ocasionarán por su realización y las medidas de prevención y mitigación que serían implementadas. Asimismo, atenderá las dudas que le sean planteadas;

- Una vez concluida la Reunión, y antes de que se dicte la resolución en el procedimiento de evaluación, los asistentes podrán formular observaciones por escrito que la Secretaría anexará al expediente. Cabe precisar que los asistentes estarán en posibilidad de continuar ingresando observaciones en tanto no sea emitido el resolutivo correspondiente.

4.3.3 SEGUIMIENTO DE LAS CONDICIONANTES DE UNA AUTORIZACIÓN EN MATERIA DE IMPACTO AMBIENTAL

Cuando la SEMARNAT autoriza un proyecto minero, en la mayoría de los casos lo hace de manera condicionada al cumplimiento de medidas adicionales de prevención y mitigación, además de las que describió el promovente en su MIA. Básicamente, existen tres tipos de medidas de este tipo que pueden ordenarse:

* Medidas de prevención, que son el conjunto de acciones que deberá ejecutar el promovente para evitar efectos previsibles de deterioro del ambiente;

* Medidas de mitigación, consistentes en el conjunto de acciones que deberá ejecutar el promovente para atenuar los impactos y restablecer las condiciones ambientales antes de la perturbación que se causare con la realización de un proyecto en cualquiera de sus etapas;

* Medidas de compensación, que serían el conjunto de acciones a través de las cuales se pretende recuperar la funcionalidad ecológica de ambientes dañados por impactos residuales, o garantizar la continuidad de otros que presentan algún grado de conservación, cuando ambos están ubicados en espacios geográficos distintos al afectado directamente por una obra o actividad.

Así, la Secretaría puede solicitar al promovente que presente un informe periódico (anual o semestral) con las evidencias de cumplimiento de todas las medidas integradas tanto en la MIA como en la Autorización en materia de Impacto Ambiental correspondiente, además de un informe final al término de la obra o actividad.



Fotografía: Fernando Ochoa

¡Importante!

La vigilancia y seguimiento del cumplimiento de las condicionantes impuestas en los resolutivos en materia de impacto ambiental corresponde a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA), que es el organismo dentro de la SEMARNAT encargado de vigilar el cumplimiento de la legislación ambiental, y que cuenta con oficinas especializadas para ello en todas las entidades federativas del país.

Sin embargo, los ciudadanos también pueden coadyuvar en el aseguramiento de este cumplimiento. Por ejemplo, solicitando información tanto a la SEMARNAT como a la PROFEPA, por los medios que veremos en la siguiente sección, para comprobar que las empresas mineras están cumpliendo con todos los requisitos ambientales, tanto los que se comprometieron a llevar a cabo en la MIA, como los que les fueron impuestos por parte de la Secretaría en el resolutivo de Autorización en materia de Impacto Ambiental.

En el caso de que no lo estén cumpliendo, podría solicitarse la **revocación** de la Autorización por incumplimiento de condicionantes, tal y como prevé el artículo 171, fracción V, de la LGEEPA.

De este modo, otra forma de participación comunitaria es vigilar que las condiciones impuestas sean cumplidas. Existirán medidas que sea posible inspeccionar a simple vista, y otras que requerirán de asesoría técnica. Entre los aspectos que pueden revisarse a simple vista, se encuentran:

- El derrame de alguna sustancia en un río;
- Cambios en el olor, color o densidad del agua de un río, o de la que utilice la población;
- Explosiones;
- Tala de árboles cuando ya no se permita dicha tala, o de zonas en las que no esté permitido realizarlas;
- Excavaciones en zonas no autorizadas;
- Traslado de material a zonas no autorizadas;
- Traslado de material o de residuos sin respetar las condiciones impuestas, etc.



Fotografía: Joyce Docent

4.4 EL EJERCICIO DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

El acceso a la información pública es un requisito fundamental para lograr la participación efectiva de los ciudadanos en los asuntos públicos, y en este caso, en las cuestiones mineras. Este derecho se desprende de la CPEUM, cuando establece en su artículo 6º que será garantizado por el Estado, y puede definirse como la prerrogativa que tiene una persona para acceder a datos, registros y todo tipo de información que se encuentre en manos de los poderes públicos.

Principios para ejercer el derecho a la información

Al interpretarse, garantizarse y resolverse cualquier tema relacionado con este derecho, las autoridades públicas (Federación, Estados, Ciudad de México y Municipios) se regirán por ciertos principios y bases consagrados en la CPEUM, que son:

- Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, **es pública** y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. Es decir, la regla general es que la información que tiene una autoridad es pública.

- En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de **máxima publicidad**. Es decir, se debe buscar lograr el máximo acceso a la información que sea posible.

- Toda persona, **sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización,** deberá tener acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos. Este principio significa que no debe importar la razón para acceder a información pública. Las personas no tienen ninguna obligación de explicar para qué quieren la información que buscan.

- Se establecerán **mecanismos de acceso** a la información y **procedimientos de revisión** rápidos, ante órganos autónomos y especializados.

- Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados. Asimismo, deberán publicar a través de los medios electrónicos disponibles la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos.

- La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada.

(Referencia: Artículo 6º, fracción A, CPEUM)

La información que puede solicitarse no es sólo aquélla que elabora directamente la autoridad. La información pública también puede ser aquélla entregada por particulares, por ejemplo: estudios, MIA, registros sobre contaminantes que emiten o sobre residuos peligrosos, informes sobre cumplimiento de condiciones u otras circunstancias que les fueron impuestas por las autoridades en el ejercicio de sus facultades, etc.

Son sujetos obligados a transparentar y permitir el acceso a su información y proteger los datos personales que obren en su poder: cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en los ámbitos federal, de las entidades federativas y municipal.

(Referencia: Artículo 23, LGTAIP)

La **Unidad de Transparencia** es el vínculo entre la dependencia o entidad y el solicitante. Recibirá y dará trámite a las solicitudes de acceso a la información, auxiliará a los particulares en la elaboración de solicitudes de acceso a la información y, en su caso, sobre los sujetos obligados. En definitiva, llevará a cabo todas las gestiones necesarias en la dependencia o entidad a fin de facilitar el acceso a la información.

- **¿Quién puede realizar una solicitud de información pública?**

Cualquier persona física, por sí misma, o personas morales a través de su representante legal, sin necesidad de dar ninguna explicación sobre las razones por las que requiere determinada información ni para qué la va a utilizar.

(Referencia: Artículos 15 y 122, LGTAIP)

- **¿Cómo y dónde se presenta?**

1. Por medios electrónicos a través de Internet, utilizando el Sistema INFOMEX del Gobierno Federal: http://www.infomex.org.mx/gobiernofederal

A partir del 5 de mayo de 2016 entró en funcionamiento la plataforma electrónica denominada Plataforma Nacional de Transparencia (PNT), cumpliendo con lo previsto en el Artículo 49 de la LGTAIP, que prevé para los Organismos garantes la obligación de desarrollar, administrar, implementar y poner en funcionamiento una plataforma electrónica que permita cumplir con los procedimientos, obligaciones y disposiciones señaladas en dicha Ley para los sujetos obligados y Organismos garantes, atendiendo a las necesidades de accesibilidad de los usuarios. Sin embargo, dicha PNT, a la fecha, se encuentra en desarrollo debido a retos de interconexión, lo que llevó al propio Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), de acuerdo con el Comunicado INAI/142/16, fechado en la Ciudad de México el 26 de mayo de 2016, y en aras de garantizar el derecho de acceso a la información, a habilitar nuevamente los sistemas Infomex, correspondientes a la Federación, los Estados y la Ciudad de México, para que se continúe ejerciendo dicho derecho hasta en tanto la plataforma electrónica sea funcional.

La dirección electrónica de la PNT es:

http://www.plataformadetransparencia.org.mx/

2. De manera escrita, mediante un escrito libre o descargando el formato que se encuentra en la página electrónica del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI). El escrito libre deberá contener nombre completo y domicilio (opcionalmente el correo electrónico) para recibir notificaciones, así como la descripción clara y precisa de los documentos que solicitan y la modalidad de entrega.

   Se puede enviar la solicitud de información por correo certificado o por mensajería a la Unidad de Transparencia de la dependencia o entidad cuya información solicita. Es importante quedarse con un comprobante que acredite la fecha en que se presentó la solicitud.

   También se puede acudir personalmente a la Unidad de Transparencia de la dependencia o entidad correspondiente y presentar el escrito libre o el formato proporcionado por el INAI en el que plantee su solicitud de acceso a información pública.

Plazo para responder por parte de las autoridades

No podrá ser mayor a 20 días contados a partir del día siguiente a la presentación de la solicitud. El acceso se dará en la modalidad de entrega y, en su caso, de envío, elegidos por el solicitante. Cuando la información no pueda entregarse o enviarse en la modalidad elegida, la autoridad deberá ofrecer otra u otras modalidades de entrega, fundando y motivando la razón.

Excepcionalmente, la autoridad podrá ampliar el plazo de respuesta hasta por 10 días más, cuando existan razones que lo motiven y siempre que se notifique al solicitante antes del vencimiento.[54]

¿Qué podemos hacer si no responden, se niega el acceso a determinada información o la información proporcionada es incompleta o inexacta?

El solicitante podrá interponer, por sí mismo o a través de su representante, un recurso de revisión ante el INAI u organismo garante del acceso a la información en el ámbito estatal, o ante la Unidad de Transparencia, dentro de los 15 días siguientes a la fecha de la notificación de la respuesta, o del vencimiento del plazo para su notificación.

En el caso de interponer el recurso de revisión ante la Unidad de Transparencia, ésta deberá remitirlo al organismo garante que corresponda a más tardar al día siguiente de haberlo recibido.[55]

El recurso de revisión deberá contener:

A. La autoridad ante la cual se presentó la solicitud;

B. El nombre del solicitante que recurre o de su representante y, en su caso, del tercero interesado, así como la dirección o medio que señale para recibir notificaciones;

C. El número de folio de respuesta de la solicitud de acceso;

D. La fecha en que fue notificada la respuesta al solicitante o tuvo conocimiento del acto reclamado, o de presentación de la solicitud, en caso de falta de respuesta;

E. El acto que se recurre;

F. Las razones o motivos de inconformidad, y

G. La copia de la respuesta que se impugna y, en su caso, de la notificación correspondiente, salvo en el caso de respuesta de la solicitud.

Adicionalmente, se podrán anexar las pruebas y demás elementos que se consideren procedentes someter a juicio del organismo garante correspondiente.[56]

El organismo garante resolverá el recurso de revisión en un plazo que no podrá exceder de 40 días, contados a partir de la admisión del mismo, plazo que podrá ampliarse por una sola vez y hasta por un periodo de 20 días.

Como se puede ver, solicitar información es un trámite sencillo. La persona solicitante solo debe proporcionar un nombre, un lugar para recibir la información y describir qué información desea. Las autoridades no pueden solicitar en ningún momento que se explique para qué se quiere la información o qué uso va a darse a la información. Si una autoridad pregunta esto, el solicitante no tiene obligación de proporcionar esos datos y puede responder que no está obligada a informar sobre ese punto.

El sistema INFOMEX

La forma más fácil y económica de presentar una solicitud de acceso a la información pública es a través del **Sistema INFOMEX** (hasta que se encuentre plenamente operativa la PNT).

Este sistema permite requerir información a través de internet de cualquier autoridad federal. Para utilizarlo, únicamente debe abrirse una cuenta en la página de INFOMEX. Una vez que se presenta una o varias solicitudes, el sistema indica cuál es el estado de la solicitud y la fecha de vencimiento o plazo.

La autoridad responde directamente a través de este sistema, por lo que no es necesario acudir a sus oficinas. El uso y la información entregada electrónicamente a través de INFOMEX no tienen ningún costo; únicamente en caso de que se requieran copias físicas o digitales se debe pagar el costo de las mismas y los gastos de envío.

Se puede presentar la solicitud electrónica en la siguiente página del Sistema INFOMEX:

https://www.infomex.org.mx/gobiernofederal/home.action

[54] Artículos 132 y 133, LGTAIP
[55] Artículos 142 y 143, LGTAIP
[56] Artículo 144, LGTAIP

¡Importante!

Las concesiones mineras, autorizaciones en materia de impacto ambiental, concesiones de agua, permisos de descarga de aguas residuales y la mayoría de los permisos ambientales son considerados información pública.

La ley establece que las autoridades deben difundir públicamente, en sus páginas de internet, información sobre autorizaciones, permisos y concesiones, señalando quiénes son sus titulares.

(Referencia: Artículo 70, fracción XXVII, LGTAIP)

Adicionalmente, en materia ambiental existe un derecho a la información ambiental reconocido en la LGEEPA. De acuerdo con el mismo, toda persona tendrá derecho a que la SEMARNAT, los Estados, la Ciudad de México y los Municipios pongan a su disposición la información ambiental que les soliciten.

La información ambiental es definida como cualquier información (escrita, visual o base de datos) que tengan las autoridades en materia de agua, aire, suelo, flora, fauna y recursos naturales en general, así como sobre las actividades o medidas que los afecten o puedan afectarlos.

(Referencia: Artículo 159 BIS 3, LGEEPA).

¿Cómo puede ser la respuesta a una solicitud de información?

Una autoridad puede responder de distintas formas:

1. Declararse incompetente;
2. Declarar la inexistencia de la información solicitada;
3. Denegar la información solicitada, por considerarla reservada o confidencial;
4. Entregar una parte de la información y declarar inexistente otra parte, reservada o confidencial;
5. Otorgar la información solicitada;
6. No responder.



Fotografía: Centro Por la Justicia y Derechos Humanos de la Costa Atlántica de Nicaragua (CEJUDHCAN)

- **¿Quiénes son los sujetos obligados a proporcionar esa informción?**

Cualquier autoridad, órgano y organismos de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, municipios, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito estatal y municipal.

(Referencia: Artículo 1, LTAIPBCS)

- **¿Cómo se lleva a cabo la solicitud y dónde se presenta?**

Podrá formularse:

1. De manera verbal, ya sea presencial en la Unidad de Transparencia o vía telefónica. En este caso, el encargado de la Unidad de Transparencia del sujeto obligado de que se trate registrará en un acta o formato la solicitud de información y entregará una copia de la misma al interesado.

2. Mediante escrito libre o en los formatos que para el efecto apruebe el Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Baja California Sur (ITAIBCS), presentado en las oficinas del sujeto obligado o por correo electrónico oficial de la Unidad de Transparencia, fax, correo postal o telégrafo.

El escrito deberá contener:

» Nombre del solicitante, o en su caso los datos generales de su representante
» Los datos de identificación del sujeto obligado a quien se dirija;
» La descripción del o los documentos o la información que se solicita;
» Domicilio o medio electrónico para recibir la información y las notificaciones. En el caso de que el solicitante no señale lugar o medio electrónico para recibir la información y las notificaciones, éstas se realizarán por lista que se fije en los estrados de la Unidad de Transparencia del sujeto obligado que corresponda;
» Cualquier otro dato que facilite su búsqueda y eventual localización; y
» La modalidad en la que prefiere se otorgue la información, la cual podrá ser mediante consulta directa, copias simples, certificadas, digitalizadas, u otro tipo de medio electrónico.

El nombre del solicitante o representante y los datos que faciliten la búsqueda y eventual localización de lo solicitado son opcionales. En ningún caso podrá ser un requisito indispensable para la procedencia de la solicitud.

Cuando la solicitud se realice en escrito libre o mediante formatos, la Unidad de Transparencia registrará en el sistema de solicitudes de acceso a la información la solicitud y le entregará al interesado el acuse de recibo.

3. A través de la PNT, por medio de su sistema de solicitudes de acceso a la información.

Cuando el particular presente la solicitud por medios electrónicos a través de la Plataforma Nacional, se entenderá que acepta que las notificaciones le sean efectuadas por dicho sistema, salvo que señale un medio distinto para efectos de las notificaciones.

(Referencia: Artículos 128 a 130, LAITPBCS)

- **Plazo de respuesta**

La respuesta a una solicitud de acceso a la información, la cual deberá ser notificada al interesado, no podrá superar el plazo de quince días, contados a partir de la presentación de aquélla.

Excepcionalmente, este plazo podrá ampliarse hasta por cinco días más cuando existan razones fundadas y motivadas, mediante la emisión de una resolución que deberá notificarse al solicitante antes de su vencimiento. No podrán invocarse como causales de ampliación del plazo aquellos motivos que supongan negligencia o descuido del sujeto obligado en el desahogo de la solicitud.

En caso de que sea necesario cubrir costos para obtener la información en alguna modalidad de entrega, la Unidad de Transparencia contará con un plazo que no excederá de cinco días para poner a disposición del solicitante la documentación requerida, a partir de la fecha en que el solicitante acredite haber cubierto el pago de los derechos correspondientes, el cual deberá efectuarse en un plazo de treinta días y en caso de no hacerlo, deberán realizar una nueva solicitud de información sin responsabilidad para el sujeto obligado.

(Referencia: Artículos 135 y 137, LAITPBCS)

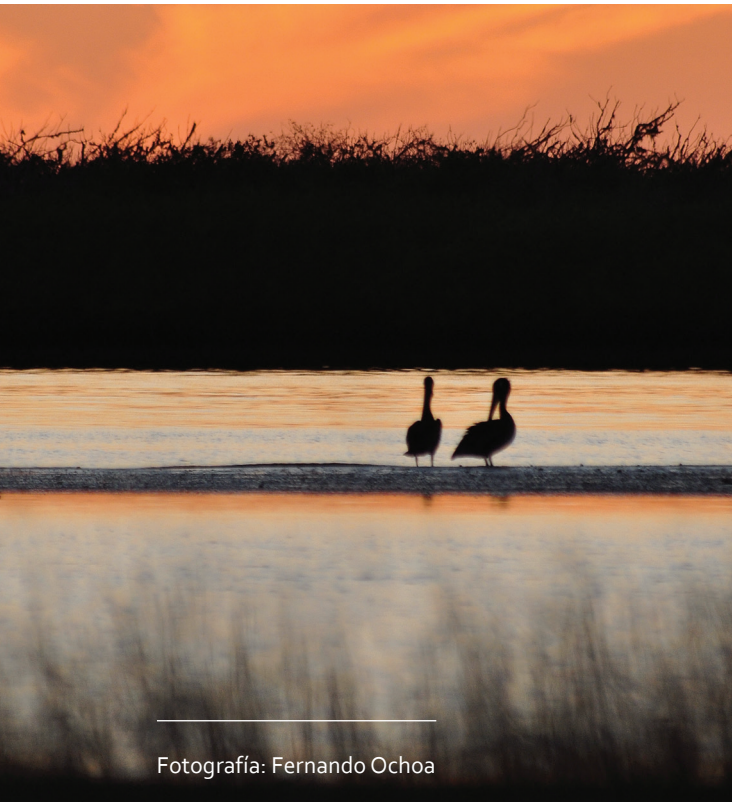
4.5 ACCIONES LEGALES

La interposición de acciones legales también es una forma de participar en las decisiones públicas, siendo considerado el último recurso, cuando el resto de los mecanismos de participación que nos otorga el ordenamiento jurídico no han logrado su objetivo. No se pretende en esta sección desarrollar una explicación exhaustiva del funcionamiento de cada una de las acciones legales que existen en nuestro país en materia ambiental, puesto que se trata de procesos complejos y que requieren en su mayoría de asesoría legal (a excepción de la denuncia popular), pero sí se considera importante describir cuáles son y para qué cuestiones pueden ser utilizadas.

Así, entre las acciones legales más relevantes que existen en el ámbito ambiental se encuentran: la denuncia popular, la acción colectiva, el juicio por responsabilidad ambiental, el recurso de revisión, el juicio contencioso administrativo y el de amparo.

4.5.1 DENUNCIA POPULAR

Cualquier persona u organización puede interponer una denuncia si considera que las actividades de otra persona o empresa están dañando o pueden dañar el ambiente, o están violando alguna ley ambiental. Este proceso es conocido como denuncia popular, y busca determinar la existencia de dichos actos u omisiones.



Fotografía: Fernando Ochoa

¿Qué es una denuncia popular?

Es una denuncia que se puede presentar ante la PROFEPA o ante otras autoridades, respecto de **cualquier acto u omisión que produzca o pueda producir desequilibrio ecológico o daños al ambiente o a los recursos naturales, o contravenga las disposiciones de la propia LGEEPA y de los demás ordenamientos que regulen materias relacionadas con la protección al ambiente y la preservación y restauración del equilibrio ecológico.**

(Referencia: Artículo 189, LGEEPA)

Para saber...

La Procuraduría Federal para la Protección del Ambiente (PROFEPA) es un órgano desconcentrado de la SEMARNAT, y su labor es vigilar el cumplimiento de las leyes ambientales en nuestro país. **Es la encargada de recibir, atender e investigar las denuncias populares.**

(Referencia: Artículo 45, RISEMARNAT y artículo 189, LGEEPA)

¿Quién puede realizar una denuncia popular y ante qué autoridades?

- **Puede realizarla cualquier persona, grupos sociales, organizaciones no gubernamentales, asociaciones y sociedades.**

Importante: El denunciante puede solicitar que se guarde secreto respecto de su identidad por razones de seguridad e interés particular. En ese caso, la autoridad está obligada a continuar la investigación sin revelar su identidad.

- Debe presentarse ante la **PROFEPA**. Pero si en la localidad no existiere representación de ésta, la denuncia se podrá formular ante la autoridad municipal o, a elección del denunciante, ante las oficinas más próximas de la PROFEPA.

- En el caso de los **Estados**, sus leyes estatales serán las que establezcan el procedimiento para la atención de la denuncia popular cuando se trate de actos, hechos u omisiones que produzcan o puedan producir desequilibrios ecológicos o daños al ambiente por violaciones a la legislación local ambiental.

¿Cómo se lleva a cabo la denuncia?

La denuncia puede presentarse:

A. En el módulo de Atención Ciudadana de las Oficinas Centrales de la PROFEPA, ubicadas en la Ciudad de México, o en los de los Estados de la República, presentando un escrito con el siguiente contenido:

I. El nombre o razón social, domicilio, teléfono si lo tiene, del denunciante y, en su caso, de su representante legal;
II. Los actos, hechos u omisiones denunciados;
III. Los datos que permitan identificar al presunto infractor o localizar la fuente contaminante, y las pruebas de que se dispongan, incluidas fotografías o documentos;
IV. Se puede solicitar que se guarde el secreto sobre la identidad, y también que se le notifique a una cuenta de correo electrónico.

B. Vía telefónica o por Internet

En este caso, el servidor público que la reciba levantará acta circunstanciada y el denunciante deberá ratificarla por escrito en un término de tres días hábiles siguientes a la formulación de la denuncia, sin perjuicio de que la PROFEPA investigue de oficio los hechos constitutivos de la denuncia.

La PROFEPA tiene una página electrónica en la que permite hacer una denuncia popular. Esta página mostrará primero varias ventanas explicando qué se puede denunciar, y después se encuentra la ventana en la que se puede realizar la denuncia:

http://www.profepa.gob.mx/innovaportal/v/6605/1/mx/denuncias_ambientales.html

También se puede realizar vía correo electrónico, dirigido a: denuncias@profepa.gob.mx

(Referencia: Artículos 189 y 190, LGEEPA)

Una vez que ha quedado registrada la denuncia, la Procuraduría informará al denunciante a través de un oficio sobre el número de clave de acceso así como el número de expediente con el cual se podrá dar seguimiento vía Internet a la denuncia hasta su conclusión. También se puede acudir a la Delegación en la que se encuentre radicado el expediente de denuncia popular para consultarlo.



Fotografía: Fernando Ochoa

¿Cuál puede ser el resultado de una denuncia popular?

A. Que la PROFEPA se declare incompetente y lo canalice ante las autoridades que considere competentes para su trámite y resolución, notificándolo al denunciante mediante acuerdo fundado y motivado[57];

B. Que la PROFEPA determine la existencia de los actos, hechos u omisiones denunciados. En ese caso:

- Cuando se trate de actos, hechos u omisiones de autoridades federales, estatales o municipales, podrá emitir las recomendaciones necesarias. Sin embargo, dichas recomendaciones no son vinculantes (es decir, que no son de obligado cumplimiento para la autoridad en cuestión)[58].

- Cuando se trate de actos, hechos u omisiones de particulares, emitirá una resolución donde lo determine, y cuando constituyan violaciones a la legislación administrativa o penal, podrá iniciar las acciones que procedan ante las autoridades competentes.

  Este procedimiento puede resultar en sanciones, clausuras y otros actos en contra de los particulares, pero ese procedimiento es independiente de la denuncia popular y la persona denunciante no tendrá una participación directa en él.

- Cuando se trate de actos, hechos u omisiones que vulneren derechos e intereses de una colectividad, la PROFEPA (así como el representante común de la colectividad conformada por al menos treinta miembros, y las asociaciones civiles que cumplan ciertos requisitos) podrán ejercitar la acción colectiva, de conformidad con lo dispuesto en el Código Federal de Procedimientos Civiles. Lo anterior también será aplicable respecto de aquellos actos, hechos u omisiones que violenten la legislación ambiental de las entidades federativas.

- También podrá la PROFEPA iniciar una demanda por responsabilidad ambiental, sin perjuicio de las sanciones penales o administrativas que procedan. El término para demandar será de cinco años contados a partir del momento en que se produzca el acto, hecho u omisión correspondiente.

C. Que la PROFEPA determine que no hubo violaciones a la normatividad y archive la denuncia. En ese caso, lo hará del conocimiento del denunciante, a efecto de que éste emita las observaciones que juzgue convenientes. Cuando una denuncia popular no implique violaciones a la normatividad ambiental, ni afecte cuestiones de orden público e interés social, también podrá iniciar un procedimiento de conciliación[59]. En todo caso, se deberá escuchar a las partes involucradas.

4.5.2 ACCIÓN COLECTIVA

Una persona o grupo de personas, u organizaciones interesadas en proteger el ambiente, pueden iniciar un proceso denominado acción *colectiva* para combatir un daño ambiental o a la salud de su comunidad, o un daño al ambiente en general.

¿Qué es una acción colectiva?

Es un proceso judicial que se entabla ante los Tribunales de la Federación en contra de una empresa o autoridad que violente derechos e intereses colectivos, como es el derecho a un medio ambiente sano.

(Referencia: Artículo 578,CFPC)

Para saber...

Para interponer la acción colectiva lo que importa es que se esté generando un daño, a menos que éste fuera autorizado por una autoridad.

[57] Artículo 191, LGEEPA.
[58] Artículo 195, LGEEPA.
[59] Artículo 196, LGEEPA.

¿Quién pueden presentar una acción colectiva?

1. La **PROFEPA, la Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO), la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF) y la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE);**

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

3. Las **asociaciones civiles sin fines de lucro,** cuando hayan sido legalmente constituidas al menos un año previo al momento de presentar la acción, y cuyo objeto social incluya la promoción o defensa de los derechos e intereses de la materia de que se trate, y

4. El **Procurador General de la República.**

(Referencia: Artículo 585, CFPC)

La acción colectiva se puede presentar[60]:

- Por acciones u omisiones que dañen el derecho al medio ambiente de una comunidad o grupo de personas (denominadas acciones colectivas en sentido estricto e individuales homogéneas). Esta acción puede ser iniciada por el grupo de habitantes afectados, por una persona que sea parte de la comunidad y los represente, o por una asociación civil que los represente.

- Por acciones u omisiones que dañen el derecho al medio ambiente, en los que no exista una comunidad o grupo de personas directamente afectados (denominadas acciones difusas). El objeto aquí es proteger el derecho al medio ambiente de todas las personas. No importa que no se esté afectando directamente a alguna comunidad o grupo de personas en específico; lo que se busca proteger es precisamente el medio ambiente como un bien "colectivo", de interés para cualquier persona.

¿Cuál puede ser el resultado de una acción colectiva?[61]

A. En el caso de las **acciones difusas,** el juez podrá condenar al demandado a la reparación del daño causado a la colectividad, consistente en la 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.

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

Las acciones colectivas prescribirán a los tres años seis meses contados a partir del día en que se haya causado el daño. Si se trata de un daño de naturaleza continua, el plazo para la prescripción comenzará a contar a partir del último día en que se haya generado el daño causante de la afectación[62].

[60] Artículo 581, CPPC.
[61] Artículos 604 y 605, CFPC.
[62] Artículo 584, CFPC.

Medidas precautorias

La acción colectiva abre la posibilidad de solicitar medidas precautorias, que son **una orden para suspender ciertas actividades o para tomar ciertas acciones.** Siempre a petición de parte, el juez encargado de la acción podrá:

A. Ordenar la cesación de los actos o actividades que estén causando o necesariamente hayan de causar un daño inminente e irreparable a la colectividad;

B. Ordenar la realización de actos o acciones cuando su omisión haya causado o necesariamente hayan de causar un daño inminente e irreparable a la colectividad;

C. Retirar del mercado o asegurar instrumentos, bienes, ejemplares y productos directamente relacionados con el daño irreparable que se haya causado, estén causando o que necesariamente hayan de causarse a la colectividad, y

D. Adoptar cualquier otra medida que considere pertinente dirigida a proteger los derechos e intereses de una colectividad.

(Referencia: Artículo 610, CFPC)

¿Qué hace falta para que se dicten estas medidas precautorias?

Se deben cumplir los siguientes requisitos:

A. Que con las mismas no se causen más daños que los que se causarían con los actos, hechos u omisiones objeto de la medida;

B. Solicitar la medida y señalar claramente los actos, hechos u omisiones que causan o pueden causar un efecto negativo;

C. Que exista urgencia, porque el daño que se está causando o pueda causarse sea de difícil o imposible reparación.

(Referencia: Artículo 611, CFPC)

4.5.3 ACCIÓN PARA DEMANDAR LA RESPONSABILIDAD AMBIENTAL

Se trata de una demanda que se interpone cuando ya se ha producido un daño ambiental, causado por algún acto ilícito, y su propósito es reparar dicho daño. La acción y el procedimiento para hacer valer la responsabilidad ambiental podrán ejercerse independientemente de las responsabilidades y los procedimientos administrativos y las acciones civiles y penales que puedan proceder[63].

¿Qué es la acción por responsabilidad ambiental?

Es una acción mediante la cual se puede demandar la responsabilidad por daños ocasionados al ambiente y el cumplimiento de las obligaciones, pagos y prestaciones previstos en la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental.

(Referencia: Artículo 27, LFRA)

¡Importante!

El daño reclamado mediante esta acción debe ser ilícito. Es decir, que quien esté dañando el ambiente no disponga de autorización para realizar esos actos.

[63] Artículo 4, LFRA.

¿Quién puede interponerla?

A. Las **personas físicas habitantes de la comunidad adyacente al daño ocasionado al ambiente;**

B. Las **personas morales privadas mexicanas sin fines de lucro**, cuyo objeto social sea la protección al ambiente en general, o de alguno de sus elementos, cuando actúen en representación de algún habitante de las comunidades adyacente al daño ocasionado al ambiente.[64]

C. La **PROFEPA**, y

D. Las **Procuradurías o instituciones que ejerzan funciones de protección ambiental de los Estados y de la Ciudad de México** en el ámbito de su circunscripción territorial, conjuntamente con la PROFEPA.

(Referencia: Artículo 28, LFRA)

¿Qué órgano judicial es competente para conocer de estas acciones?

Los Juzgados de Distrito con jurisdicción especial en materia ambiental, y en ausencia de éstos, los jueces de distrito que correspondan según la materia.

Éstos podrán ordenar a la SEMARNAT y a la PROFEPA que impongan **medidas preventivas, correctivas y precautorias** para que el daño ambiental no se siga produciendo o agravando sus efectos.

(Referencia: Artículos 30 a 32, LFRA)

¿Cuál puede ser el resultado de una demanda por responsabilidad ambiental?

Cuando se compruebe que se dañó al ambiente de forma ilícita, el órgano jurisdiccional dictará una Sentencia condenatoria, que deberá precisar entre otras cosas:

A. La obligación de reparar ambientalmente el daño que corresponda;

B. La obligación de compensar ambientalmente a través de las acciones que procedan, en forma total o parcial. Compensar significa que no se repara el área que fue dañada, sino que se realizan medidas positivas para el ambiente en otro lugar;

C. Las medidas y acciones necesarias para evitar que se incremente el daño ocasionado al ambiente;

D. El pago de la sanción económica que resulte procedente;

E. El importe que corresponda pagar a favor del actor o actores que hayan probado su pretensión; y

F. Los plazos para el cumplimiento de las obligaciones del responsable.

Esta acción prescribe en doce años, contados a partir del día en que se produzca el daño al ambiente y sus efectos[65].

---

[64] Mediante Sentencia fechada en México, Distrito Federal, el día 11 de marzo de 2015, dictada en el amparo en revisión 501/2014, la Primera Sala de la Suprema Corte de la Nación, confirmó la inconstitucionalidad del artículo 28, fracción II, y segundo párrafo de dicho numeral, de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, pues se estimó que «*si el legislador admitió en un primer momento no limitar la legitimación de una persona moral en una acción en materia ambiental (en cuanto a que represente a un habitante de una comunidad adyacente o que esté constituida con anticipación de un año); para estar en posibilidad de imponer un requisito mayor, en atención a su razonabilidad legislativa, debió justificar por qué en este caso sí era procedente exigir dicho requisito y* ***no limitar los argumentos a que se trataba de establecer un parámetro distinto al interés simple; por lo que -como se afirmó en párrafos anteriores- al no justificarse esa modificación, debe considerarse que se modula injustificadamente el núcleo esencial del derecho de acceso a la justicia.***» De la Sentencia antes indicada, derivó la Tesis Aislada 1a. CXLVI/2015 (10a.), que se encuentra visible en la página 456 del Libro 18, Mayo de 2015, Tomo I del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, registro número 2009020, consultable bajo el rubro de: «RESPONSABILIDAD AMBIENTAL. EL LEGISLADOR, AL NO JUSTIFICAR EL TRATO DIFERENCIADO ENTRE LA ACCIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 28, PÁRRAFOS PRIMERO, FRACCIÓN II, Y SEGUNDO, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, Y LA COLECTIVA EN LA MATERIA A QUE SE REFIERE EL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES, MÓDULO INJUSTIFICADAMENTE EL NÚCLEO ESENCIAL DEL DERECHO FUNDAMENTAL DE ACCESO A LA JUSTICIA.».

[65] Artículo 29, LFRA

Demandas por responsabilidad ambiental y minería

Algunos ejemplos de actos por los que se puede presentar esta demanda podrían ser todas aquellas actuaciones para las que no se tiene una autorización. Por ejemplo:

- Contaminación del agua, sin contar con un permiso de descarga, o cuando se sobrepasa el límite de contaminantes permitido;

- Uso ilegal de agua, es decir, aprovechar agua sin tener la concesión correspondiente, o aprovechar más agua de la otorgada;

- Destrucción de áreas forestales o afectación de terrenos, sin contar con los permisos correspondientes; etc.

4.5.4 RECURSO DE REVISIÓN Y JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Los interesados afectados por actos y resoluciones de las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, podrán interponer el recurso de revisión o, cuando proceda, juicio contencioso administrativo[66].

¿Contra qué actos o resoluciones cabe el recurso de revisión en el ámbito ambiental?

Cabe en contra de actos o resoluciones definitivas dictadas en los procedimientos administrativos con motivo de la aplicación de las leyes ambientales (como la LGEEPA, LGVS, LAN, LGDFS, LGPGIR, etc.).

A. El recurso de revisión

La LGEEPA prevé, por ejemplo, que tanto las personas físicas como morales que tengan un interés legítimo, tendrán derecho a impugnar los actos administrativos (licencias, autorizaciones, permisos o concesiones) que hayan sido otorgados por la autoridad ambiental para llevar a cabo obras o actividades, cuando dichos actos contravengan su disposiciones y las de aquéllas otras normas jurídicas a las cuales le aplica dicha Ley de manera supletoria (como es el caso de la LGVS), así como de los reglamentos y NOM derivadas de las mismas, programas de ordenamiento ecológico, declaratorias de áreas naturales protegidas, etc.[67]

El recurso se interpondrá dentro de los 15 días hábiles siguientes a la fecha de notificación de la resolución ante la autoridad que la emitió, quien acordará su admisión, pero **quien resolverá será su superior jerárquico** (salvo que el acto impugnado provenga del titular de una dependencia, en cuyo caso será resuelto por el mismo)[68].

Se puede solicitar la suspensión de la resolución ante la autoridad que la emitió. Ésta podrá acordar el otorgamiento o denegación de la misma dentro de los 5 días siguientes a su interposición. Si no lo hace en ese plazo, se entenderá otorgada la suspensión.

B. El juicio contencioso administrativo

El juicio contencioso administrativo federal procede contra las resoluciones definitivas dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, así como contra los actos administrativos, Decretos y Acuerdos de carácter general, distintos a los Reglamentos, cuando sean autoaplicativos o cuando el interesado los controvierta en unión del primer acto de aplicación[69].

Son partes en el juicio contencioso administrativo[70]:

I. El demandante.

II. Los demandados. Tendrán ese carácter:

A. La autoridad que dictó la resolución impugnada.

B. El particular a quien favorezca la resolución cuya modificación o nulidad pida la autoridad administrativa.

[66] Artículo 83, LFPA.
[67] Artículo 180, LGEEPA.
[68] Artículos 85y 86, LFPA.
[69] Artículo 20, LFPCA.
[70] Artículo 30, LFPCA.

C. El Jefe del Servicio de Administración Tributaria o el titular de la dependencia u organismo desconcentrado o descentralizado que sea parte en los juicios en que se controviertan resoluciones de autoridades federativas coordinadas, emitidas con fundamento en convenios o acuerdos en materia de coordinación, respecto de las materias de la competencia del Tribunal.

III. El tercero que tenga un derecho incompatible con la pretensión del demandante.

El juicio contencioso administrativo es resuelto por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (TFJFA). Este Tribunal tiene representaciones regionales en los Estados; en el caso de Baja California, cuenta con una Sala Regional en la ciudad de Tijuana. En casos relacionados con Baja California Sur, se debe acudir a la Sala Regional que tiene su sede en Culiacán (Sinaloa)[71].



Fotografía: Fernando Ochoa

4.5.5 AMPARO

Si una autoridad, o un particular que actúe con funciones de autoridad, viola los derechos humanos de una persona o grupo, esta persona o grupo puede interponer un juicio de amparo.

¿Por qué actos se puede interponer un juicio de amparo?

El juicio de amparo tiene por objeto resolver toda controversia que se suscite:

A. Por **normas generales, actos u omisiones de una autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por la CPEUM, así como por los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano es parte;**

B. Por normas generales, actos u omisiones de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencias de la Ciudad de México, siempre y cuando se violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por la CPEUM; y

C. Por **normas generales, actos u omisiones de las autoridades de los Estados o de la Ciudad de México, que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal, siempre y cuando se violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas por la CPEUM.**

(Referencia: Artículo 10, LDA)

[71] Página electrónica del TFJFA (http://www.tff.gob.mx/index.php/el-tribunal/directorio/localizacion-salas)

¿Contra quién puede interponerse este juicio?

Contra las autoridades y también particulares, cuando éstos últimos realicen actos equivalentes a los de autoridad y cuyas funciones estén determinadas por una norma general. (Referencia: Artículo 5, fracción II, LDA)

¿Quién conoce del amparo?

Son competentes para conocer del juicio de amparo:

I. La Suprema Corte de Justicia de la Nación;

II. Los Tribunales Colegiados de Circuito;

III. Los Tribunales Unitarios de Circuito;

IV. Los Juzgados de Distrito; y

V. Los órganos jurisdiccionales de los poderes judiciales de los Estados y de la Ciudad de México, en los casos previstos por la Ley de Amparo.

(Referencia: Artículo 33, LDA)

Son partes en el juicio de amparo[72]:

I. El quejoso, que es quien aduce ser titular de un derecho subjetivo o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que la norma, acto u omisión reclamados violan uno o varios derechos humanos, y con ello se produce una afectación real y actual a su esfera jurídica. Puede ser una persona física o moral.

La autoridad pública no podrá invocar este interés legítimo[73].

II. La autoridad responsable, que será la que dicta, ordena, ejecuta o trata de ejecutar el acto que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria; u omita el acto que de realizarse crearía, modificaría o extinguiría dichas situaciones jurídicas.

III. El tercero interesado, pudiendo ser:

A. La persona que haya gestionado el acto reclamado o tenga interés jurídico en que subsista;

B. La contraparte del quejoso cuando el acto reclamado emane de un juicio o controversia del orden judicial, administrativo, agrario o del trabajo; o tratándose de persona extraña al procedimiento, la que tenga interés contrario al del quejoso;

C. La víctima del delito u ofendido, o quien tenga derecho a la reparación del daño o a reclamar la responsabilidad civil, cuando el acto reclamado emane de un juicio del orden penal y afecte de manera directa esa reparación o responsabilidad;

D. El indiciado o procesado cuando el acto reclamado sea el no ejercicio o el desistimiento de la acción penal por el Ministerio Público;

E. El Ministerio Público que haya intervenido en el procedimiento penal del cual derive el acto reclamado, siempre y cuando no tenga el carácter de autoridad responsable.

IV. El Ministerio Público Federal.

La suspensión en el juicio de amparo

Se puede ordenar la suspensión de los actos que estén violentando derechos humanos durante la tramitación del juicio, bien de oficio o a petición del quejoso. La suspensión también se concederá, entre otros supuestos, cuando se trate de actos que tengan o puedan tener por efecto privar de la propiedad, posesión o disfrute de sus derechos agrarios a los núcleos de población ejidal o comunal.

(Referencia: Artículos 126 a 128,LDA)

[72] Artículo 50, LDA.
[73] Artículo 60, LDA.

El recurso de amparo puede interponerse, por tanto, a causa de un acto o acción (el inicio de operaciones de una actividad, un derrame que ocasione contaminación, la expedición de una ley, reglamento o norma, etc.) o debido a una falta de acción (fallas de la autoridad en proteger el ambiente, no toma de acciones ante una emergencia, etc.) que viole derechos humanos tales como el derecho a un medio ambiente sano, al agua, a la propiedad, al acceso a la información, a la libertad de expresión o a la libertad personal, entre otros.

4.6 EL DERECHO A LA CONSULTA DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS

Otro ejemplo de participación ciudadana en México, aunque restringida a una parte de la población únicamente, deriva del derecho de los pueblos indígenas y tribales a ser consultados antes de la adopción de cualquier medida legislativa o administrativa que pueda afectar sus derechos.

Desde la ratificación del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes en el año 1990, el Estado mexicano adquirió diversas obligaciones frente a los pueblos y comunidades indígenas de nuestro país, como son la de respetarlos, así como a sus prácticas culturales y sus tierras tradicionales, y asegurar su participación en aquellos proyectos y políticas que les puedan afectar[74].

Los derechos y deberes relacionados con la consulta han sido interpretados por tribunales internacionales y nacionales. Así, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) y la SCJN han extraído los siguientes estándares mínimos que debe satisfacer cualquier consulta dentro del marco del Convenio 169: (1) la consulta debe ser **previa** a la toma de decisión; (2) la consulta debe ser **culturalmente adecuada y respetar las costumbres y tradiciones** de las comunidades afectadas; (3) la consulta debe ser **informada**; (4) la consulta debe ser **de buena fe**, a fin de llegar a un acuerdo.

No es casualidad que estos estándares sean muy parecidos a aquéllos establecidos en el Artículo 19[75] de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, puesto que la SCJN determinó que este artículo se debería tomar en cuenta como "aspecto orientador"[76].

La SCJN observó que la realización de la consulta no depende de la demostración de una afectación real a los derechos de una comunidad. Basta mostrar que existe una susceptibilidad a una afectación, porque uno de los objetos de la consulta es determinar si los derechos de las comunidades indígenas serían perjudicados. Por eso, las autoridades deben establecer procedimientos de consulta previos a otorgar concesiones e iniciar actividades en el caso de la minería, por ejemplo, con el fin de saber si dichas concesiones los perjudicarán y en qué medida, para tomar medidas que eviten o mitiguen el perjuicio y si no fuera posible, se les indemnice por las afectaciones que puedan sufrir. Ése es un objetivo de la consulta; el otro, es participar de los beneficios que aporte la actividad minera.

---

[74] Artículo 6, Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. Ratificado por México el 5 septiembre de 1990.

[75] Artículo 19, Declaración de la Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas:
"Los Estados celebraran consultas y cooperación de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento, libre, previo e informado."

[76] La Tesis 1a. CCXXXVI/2013 (10a.), de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que se publicó en la página 736 del Libro XXIII, Agosto de 2013, Tomo 1 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, registro número 2004170, consultable bajo el rubro de "COMUNIDADES Y PUEBLOS INDÍGENAS. TODAS LAS AUTORIDADES, EN EL ÁMBITO DE SUS ATRIBUCIONES, ESTÁN OBLIGADAS A CONSULTARLOS, ANTES DE ADOPTAR CUALQUIER ACCIÓN O MEDIDA SUSCEPTIBLE DE AFECTAR SUS DERECHOS E INTERESES".

¿Qué quiere decir una consulta previa, informada, culturalmente adecuada y de buena fe?

Según la SCJN:

1. "***previa***" = "[La consulta] debe realizarse durante las primeras etapas del plan o proyecto de desarrollo o inversión o de concesión extractiva y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad".

2. "***informada***" = "Los procesos de otorgamiento exigen la provisión plena de información precisa sobre la naturaleza y consecuencias del proyecto a las comunidades consultadas, antes de y durante la consulta. Debe buscarse que tengan conocimiento de los posibles riesgos incluidos los riesgos ambientales y de salubridad, a fin de que acepten el plan de desarrollo o inversión propuesto, de forma voluntaria." Es importante que la información sea completa y neutral, es decir, no sólo debe incluir los posibles beneficios del proyecto, sino informar honestamente sobre los riesgos y consecuencias negativas del mismo.

3. "***culturalmente adecuada***" = "El deber estatal de consultar a los pueblos indígenas debe cumplirse de acuerdo con sus costumbres y tradiciones, a través de procedimientos culturalmente adecuados y teniendo en cuenta sus métodos tradicionales para la toma de decisiones. Lo anterior exige que la representación de los pueblos sea definida de conformidad con sus propias tradiciones".

4. "***de buena fe***" = "Se debe garantizar, a través de procedimientos claros de consulta, que se obtenga su consentimiento previo, libre e informado para la consecución de dichos proyectos. La obligación del Estado es asegurar que todo proyecto en área indígena o que afecte su hábitat o cultura, sea tramitado y decidido con participación y en consulta con los pueblos interesados con vistas a obtener su consentimiento y eventual participación en los beneficios. Esto quiere decir que la consulta no debe tratarse como un mero trámite a cumplir antes de otorgar una concesión o permiso, sino como un espacio real de diálogo con la comunidad o pueblo afectado.

Además de la obligación de consultar, el Convenio 169 impone otras obligaciones a las autoridades mexicanas que son relevantes para realizar una consulta y para asegurar que no se perjudique a las comunidades indígenas[77]:

- Deben establecer los medios para que los pueblos indígenas puedan participar libremente en la toma de decisiones legislativas y administrativas que les conciernen.

- Deben establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones de los pueblos indígenas.

- Deben garantizar el derecho de los pueblos indígenas a decidir sobre sus propias prioridades de desarrollo y a participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes de desarrollo nacional y regional que les puedan afectar directamente.

- Deben realizar estudios, en cooperación con las comunidades indígenas interesadas, para evaluar la incidencia social, espiritual, cultural y ambiental de las actividades de desarrollo; los resultados de estos estudios deben considerarse como criterios fundamentales para la ejecución (o no ejecución) de dichas actividades.

- Deben tomar medidas, en cooperación con las comunidades indígenas interesadas, para proteger el medio ambiente de las tierras indígenas. Por ende, las autoridades deben revisar cuidadosamente que cualquier proyecto no implique violentar esta obligación de proteger el medio ambiente de las tierras indígenas.

Igualmente, existen obligaciones específicas en torno a recursos naturales que puedan estar dentro del territorio de comunidades indígenas[74]:

[77] Artículo 7, Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

- Las autoridades tienen una obligación especial de proteger los derechos de los pueblos indígenas sobre los recursos naturales existentes en sus tierras, incluso el derecho de participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos.

- Si el Estado es el propietario de los minerales o de los recursos del subsuelo en tierras indígenas, las autoridades deben, en primer lugar, consultar a los pueblos interesados para determinar si sus intereses serían perjudicados y en qué medida, antes de autorizar cualquier disposición de los recursos en sus tierras.

- En caso que se aprovechen esos recursos, después de una consulta informada, culturalmente adecuada y de buena fe, los pueblos interesados deben participar en los beneficios de tales actividades y recibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir por esas actividades.

La CDI, por su parte, ha publicado un Protocolo para la Implementación de Consultas a Pueblos y Comunidades Indígenas en México. Se puede consultar en el siguiente enlace:

http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/37009/cdi_protocolo_consulta_pueblos_indigenas_2014.pdf

¿Cómo podemos utilizar esta información?

Todas las autoridades, incluida la SE en el proceso de otorgar concesiones mineras, tienen la obligación de garantizar el derecho de consulta de los pueblos y comunidades indígenas. Si no lo hacen así, deberá reclamarse su cumplimiento.

La consulta debe tener como fin obtener el consentimiento o llegar a un acuerdo con los pueblos involucrados, que en este último caso podría ser: de aceptación incondicional, rechazo total, aceptación parcial o aceptación condicionada a que se tomaran ciertas medidas.

5. GLOSARIO

Abrogación	Anulación de una constitución, una ley, un código o un reglamento. Es la supresión total de la vigencia de todo un ordenamiento.
Beneficio minero	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 o de elevar la concentración y pureza de sus contenidos.
Decreto	Disposiciones concretas, particulares, con vigencia limitada en espacio, tiempo, lugar, corporaciones, establecimientos y/o personas, lo que hace que se extinga en su ejecución.
Derogación	Revocación o modificación de alguno o algunos de los preceptos de una constitución, ley, código o reglamento.
Días hábiles	Todos los del año con excepción de los sábados, domingos y festivos.
Días naturales	Los 365 días con los que cuenta el año (366 en año bisiesto).
Desistimiento	Terminación anormal de un proceso por el que el actor manifiesta su voluntad de abandonar su pretensión.
Erial	Tierra o campo sin cultivar ni labrar.
Exploración minera	Obras y trabajos realizados en el terreno con el objeto de identificar depósitos de minerales o sustancias, cuantificar y evaluar las reservas económicamente aprovechables que contengan.
Explotación minera	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.
Expropiación	Forma de privación a un particular de bienes, derechos o intereses patrimoniales legítimos realizada por una administración pública territorial, previo pago de una indemnización, cuando concurran causas de utilidad pública e interés social previstos en las leyes.
Fuente fija	Toda instalación establecida en un sólo lugar, que tenga como finalidad desarrollar operaciones o procesos industriales, comerciales, de servicios o actividades que generen o puedan generar emisiones contaminantes a la atmósfera.

Fuente móvil	Aviones, helicópteros, ferrocarriles, tranvías, tractocamiones, autobuses integrales, camiones, automóviles, motocicletas, embarcaciones, equipo y maquinarias no fijos con motores de combustión y similares, que con motivo de su operación generen o puedan generar emisiones contaminantes a la atmósfera.
Gravamen	(Derecho Civil) Carga de carácter real (hipotecas, prendas, servidumbres) o personal (embargo, obligaciones) que recae sobre un bien inmueble.
Licitación	Convocatoria pública en la que se presentan propuestas en materia de adquisiciones, de arrendamientos y servicios, para que sean aseguradas al Estado las mejores condiciones en cuanto a calidad, precio, financiamiento, oportunidad, etc.
Lista Nominal de Electores	Listado donde se encuentran todos aquellos ciudadanos que solicitaron su inscripción al Padrón y cuentan ya con su credencial para votar con fotografía vigente.
Lote minero	Área sólida de profundidad indefinida, limitada por planos verticales, cuya cara superior es la superficie del terreno sobre la cual se determina el perímetro que comprende una concesión minera.
Minería a cielo abierto	Explotaciones mineras que se desarrollan en la superficie del terreno.
Ocupación temporal	Procedimiento por cual una Administración pública ocupa con carácter temporal terrenos propiedad de un particular, previa indemnización de los rendimientos que el propietario deje de percibir por rentas vencidas durante la ocupación, agregando los perjuicios causados en la finca o los gastos que suponga restituirla a su estado primitivo.
Padrón Electoral	Listado donde se encuentran todos los ciudadanos mexicanos que solicitaron su inscripción al mismo, con la finalidad de obtener su credencial para votar con fotografía y así ejercer su derecho al voto.
Predio	Bien inmueble identificado como terreno.
Presa de jales	Obra de ingeniería destinada al almacenamiento o disposición final de los jales o residuos sólidos generados en las operaciones primarias de separación y concentración de minerales.
Prescripción	Medio de adquirir bienes, o de librarse de obligaciones, mediante el transcurso de cierto tiempo y bajo las condiciones establecidas por la ley.

6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Publicaciones

- Cienfuegos Salgado, D., *El derecho de petición en México*, IIJ-UNAM, México, 2004, 305 pp. Disponible en: http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=1336

- Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, *Protocolo para la Implementación de consultas a pueblos y comunidades indígenas de conformidad con estándares del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes*, Doc. aprobado por el Pleno de la Asamblea del Consejo Consultivo de la CDI, México, 2013, 56 pp. Disponible en: http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/37009/cdi_protocolo_consulta_pueblos_indigenas_2014.pdf

- Coordinación General de Minería, *Guía de Procedimientos Mineros*, Secretaría de Economía, México, 2014, 24 pp. Disponible en: http://www.economia.gob.mx/files/comunidad_negocios/industria_comercio/informacionSectrial/minero/guia_de_procedimientos_mineros_0414.pdf

- González Rodríguez, J.J., *Minería en México. Referencias generales, régimen fiscal, concesiones y propuestas legislativas*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, CESOP, Documento de Trabajo núm. 121, México, 2011, 52 pp. Disponible en: http://www.google.es/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCEQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww3.diputados.gob.mx%2Fcamara%2Fcontent%2Fdownload%2F271334%2F837084%2Ffile%2FMiner%25C3%25ADa_en_mexico_docto121.pdf&ei=k68AVaXLKtKoogS_x4DgBw&usg=AFQjNF1hrqt1QtJoUOZKOVPokwX2euLlg&bvm=bv.87920726,d.cGU

- Gutiérrez Lacayo, M. *et al, Herramientas Legales para la Conservación de Tierras Privadas y Sociales en México*, Pronatura A.C., 2da. Ed., 2003, 146 pp.

- Kunz, F. y Rodríguez Matus, K., *Ley Minera comentada y concordada*, Escuela Libre de Derecho, Ed. Porrúa, México, 2013, ISBN 978-607-09-1324-2, 262 pp.

- Lasagabaster I., *¿Qué es el derecho de petición?*, Revista Elkarri Nº 97, España, Octubre 2003. Disponible en: http://www.edualter.org/material/denip2004/lasagabaster.htm

Páginas de Internet

- CNN Noticias, México (http://mexico.cnn.com/)
- Comisión Nacional del Agua, México (http://www.conagua.gob.mx)
- Defiende la Sierra (http://defiendelasierra.org/)
- Diario El País, España (http://internacional.elpais.com/)
- Diario El Universal, México (http://www.eluniversal.com.mx/)
- Diario La Jornada, México(http://www.jornada.unam.mx/)
- Diario Oficial de la Federación (www.dof.gob.mx/)
- Diario Reforma, México (http://www.reforma.com/)
- Diario Vanguardia, México
  (http://www.vanguardia.com.mx/grupomexicoresponsabledelpeordesastreecologicoenelpais-2167110.html)
- Flickr (https://www.flickr.com/)
  Fotógrafo Arbyreed (https://www.flickr.com/photos/19779889@N00/)
  Fotógrafo Joyce Docent (https://www.flickr.com/photos/docentjoyce/)
- Instituto Nacional Electoral (INE), México(http://www.ine.mx/portal/)
- Periódico Excélsior, México (www.excelsior.com.mx)
- Secretaría de Economía, México (http://www.economia.gob.mx/)
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (http://www.semarnat.com.mx/)
- Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa (www.tff.gob.mx)
- Von Wobeser y Sierra S.C. (http://www.vonwobeserysierra.com/)

Normas jurídicas

- Código Civil Federal (DOF 26 de mayo, 14 de julio, 3 y 31 de agosto 1928). Disponible en: www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/2_241213.doc

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (DOF 5 febrero 1917). Disponible en: www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/1_07jul14.doc

- Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (Ratificado por México el 5 septiembre de 1990). Disponible en: http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=-NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312314

- Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (Nueva York, Estados Unidos de América, 2007). Disponible en: http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_es.pdf

- Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Río de Janeiro, Brasil, 1992). Disponible en: http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm

- Ley de Aguas Nacionales (DOF 1º diciembre 1992). Disponible en: www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lan.htm

- Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (DOF. 2 abril 2013). Disponible en: www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/LAmp_140714.doc

- Ley de Desarrollo Forestal Sustentable para el Estado de Baja California Sur (Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Baja California Sur ,31 diciembre 2007).Disponible en: http://www.cbcs.gob.mx/Leyes-2012/LDesarrolloForestalBCS.doc

- Ley de Desarrollo Urbano para el Estado de Baja California Sur (Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Baja California Sur,22 julio 1994). Disponible en: http://www.cbcs.gob.mx/Leyes-2012/LDesarrolloUrbanoBCS.doc

- Ley de Expropiación (DOF 25 noviembre 1936). Disponible en: www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/35.doc

- Ley de Participación Ciudadana del Estado de Baja California (Periódico Oficial del Estado de Baja California, 16 febrero 2001). Disponible en: http://www.tijuana.gob.mx/Leyes/pdf2011/leyes/Leyparticipa.pdf

- Ley de Participación Ciudadana del Estado de Baja California Sur (Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Baja California Sur, 10 julio de 2000). Disponible en: http://www.cbcs.gob.mx/Leyes-2012/LParticpacionCiudadanaBCS.doc

- Ley de Participación Ciudadana del Estado de Sinaloa (Periódico Oficial del Estado de Sinaloa, 10 agosto 2012). Disponible en: http://www.google.es/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCEQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.ordenjuridico.gob.mx%2FDocumentos%2FEstatal%2FSinaloa%2Fwo79285.doc&ei=jx4D-Ve7nHsu50QTczYDQDw&usg=AFQjCNEFaHw3U41muyebWm-_3vWaWBgH5g&bvm=bv.88198703,d.cGU

- Ley de Participación Ciudadana del Estado de Sonora (Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora, 1 julio 2011). Disponible en: http://transparencia.esonora.gob.mx/NR/rdonlyres/3B9270EA-6EB7-4877-B6E8-D6D84ED-297FE/74942/LeydeParticipacionCiudadana1.pdf

- Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y de los Municipios de Baja California Sur (Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Baja California Sur, 3 febrero 1984). Disponible en: http://www.cbcs.gob.mx/Leyes-2012/LResponsabilidadesServidoresPublicosBCS.doc

- Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California Sur (Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Baja California Sur, 4 mayo 2016). Disponible en: www.cbcs.gob.mx/Leyes-2012/LTransparenciaAccesoBCS.doc

- Ley del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente del Estado de Baja California Sur (Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Baja California Sur, 30 noviembre 1991). Disponible en: http://www.cbcs.gob.mx/Leyes-2012/LEquilibrioEcologicoBCS.doc

- Ley Federal de Consulta Popular (DOF 14 marzo 2014). Disponible en: www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/LFCPo.doc

- Ley Federal de Derechos (DOF 31 diciembre 1981). Disponible en: www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/107_301214.doc

- Ley Federal de Procedimiento Administrativo (DOF4 agosto 1994). Disponible en: www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/112.doc

- Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (DOF 1º diciembre 2005). Disponible en: www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/LFPCA.doc

- Ley Federal de Responsabilidad Ambiental (DOF 7 junio 2013). Disponible en: www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/LFRA.doc

- Ley Federal sobre Metrología y Normalización (DOF 1 julio 1992). Disponible en: www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/130_140714.doc

- Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicos, Artísticos e Históricos (DOF 6 mayo 1972). Disponible en: www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/131_280115.doc

- Ley General de Asentamientos Humanos (DOF 21 julio 1993). Disponible en: www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgah.htm

- Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable (DOF 25 febrero 2003). Disponible en: www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/259.doc

- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (DOF 23 mayo 2014). Disponible en: www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/LGIPE_100914.doc

- Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (DOF 4 mayo 2015). Disponible en: www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/LGTAIP.doc

- Ley General de Vida Silvestre (DOF 3 julio 2000). Disponible en: www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/146_260115.doc

- Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (DOF 28 enero 1988). Disponible en: www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/148_090115.doc

- Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (DOF 22 noviembre 1996). Disponible en: www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/149.doc

- Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos (DOF 8 octubre 2003). Disponible en: www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/263_051214.doc

- Ley Minera (DOF26 junio 1992). Disponible en: www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/151_110814.doc

- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (DOF 3 septiembre 1999). Disponible en: www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/168.doc

- Norma Oficial Mexicana NOM-059-SEMARNAT-2010 Protección ambiental-Especies nativas de México de flora y fauna silvestres -Categorías de riesgo y especificaciones para su inclusión, exclusión o cambio-Lista de especies en riesgo. (DOF 30 diciembre 2010). Disponible en: http://www.profepa.gob.mx/innovaportal/file/435/1/NOM_059_SEMARNAT_2010.pdf

- Norma Oficial Mexicana NOM-120-SEMARNAT-2011 Que establece las especificaciones de protección ambiental para las actividades de exploración minera directa, en zonas agrícolas, ganaderas o eriales y en zonas con climas secos y templados en donde se desarrolle vegetación de matorral xerófilo, bosque tropical caducifolio, bosques de coníferas o encinos (DOF 13 marzo 2012). Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5238496&fecha=13/03/2012

- Primer Listado de Actividades Altamente Riesgosas (DOF 28 marzo 1990). Disponible en: http://www.semarnat.gob.mx/archivosanteriores/temas/gestionambiental/materialesactividades/Documents/primerlaar.pdf

- Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales (DOF 12 enero 1994). Disponible en: www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LAN_250814.doc

- Reglamento de la Ley General de Vida Silvestre (DOF 30 noviembre 2006). Disponible en: www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LGVS.doc

- Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de Áreas Naturales Protegidas (DOF 30 noviembre 2000). Disponible en: www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LGEEPA_ANP.doc

- Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de Evaluación del Impacto Ambiental (DOF 30 mayo 2000). Disponible: www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LGEEPA_MEIA_311014.doc

- Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de Ordenamiento Ecológico (DOF 8 agosto 2003). www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LGEEPA_MOE_311014.doc

- Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Prevención y Control de la Contaminación de la Atmósfera (DOF 25 noviembre 1988). Disponible en: www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LGEEPA_MPCCA_311014.doc

- Reglamento de la Ley Minera (DOF 12 octubre 2012). Disponible en: www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LMin_311014.doc

- Reglamento de Participación Ciudadana y Vecinal para el Municipio de Mexicali, Baja California (Periódico Oficial del Estado de Baja California, 2001). Disponible en: http://www.mexicali.gob.mx/transparencia/normatividad/reglamentos/pdf/participacionCiudadanayVecinal.pdf

- Reglas de Integración, Organización y Funcionamiento del Consejo de Cuenca de Baja California Sur (noviembre 2011). Disponible en: http://www.conagua.gob.mx/CONAGUA07/contenido/documentos/03%20Reglas%20Baja%20California%20Sur.pdf

- Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales(DOF 26 noviembre 2012). Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regla/n25.pdf

- Segundo Listado de Actividades Altamente Riesgosas (DOF 4 mayo 1992). Disponible en: http://www.semarnat.gob.mx/archivosanteriores/temas/gestionambiental/materialesactividades/Documents/segundolaar.pdf

Sentencias

- SCJN, Pleno, Revisión de Constitucionalidad de la materia de una Consulta Popular convocada por el Congreso de la Unión 1/2014 y 2/2014, 30 de Octubre de 2014, 10a Época. Disponible en: http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=172179

- SCJN, Primera Sala, Tesis 1a. CCXXXVI/2013, p. 736 del Libro 23, Agosto de 2013, Tomo I, Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, registro número 2004170, consultable bajo el rubro de: "COMUNIDADES Y PUEBLOS INDÍGENAS. TODAS LAS AUTORIDADES, EN EL ÁMBITO DE SUS ATRIBUCIONES, ESTÁN OBLIGADAS A CONSULTARLOS ANTES DE ADOPTAR CUALQUIER ACCIÓN O MEDIDA SUSCEPTIBLE DE AFECTAR SUS DERECHOS E INTERESES.".

- SCJN, Primera Sala, Tesis 1a. CXLVI/2015, p. 456 del Libro 18, Mayo de 2015, Tomo I, Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, registro número 2009020, consultable bajo el rubro de: "RESPONSABILIDAD AMBIENTAL. EL LEGISLADOR, AL NO JUSTIFICAR EL TRATO DIFERENCIADO ENTRE LA ACCIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 28, PÁRRAFOS PRIMERO, FRACCIÓN II, Y SEGUNDO, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, Y LA COLECTIVA EN LA MATERIA A QUE SE REFIERE EL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES, MÓDULO INJUSTIFICADAMENTE EL NÚCLEO ESENCIAL DEL DERECHO FUNDAMENTAL DE ACCESO A LA JUSTICIA.".

