

WITKER, JORGE, *DERECHO MINERO*, MÉXICO, UNAM, INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, 2019, 239 PP.

Conforme el *Anuario Estadístico de la Industria Mexicana*, nuestro país está colocado en los primeros lugares del mundo en la producción minera mundial, en 2017 ocupó el primero en plata, el segundo en fluorita, el tercero en bismuto celestita y Wollastonita, el quinto en molibdeno, plomo y Zinc, el sexto en cadmio y selenio, el séptimo en diatomita, el octavo en sal, el noveno en magnesio y yeso, el décimo en barita y fosfito, y el duodécimo en bentonita y grafito; además, de acuerdo con el *Mineral Commodity Summaries*, para 2018 obtuvo el séptimo lugar en oro y noveno en cobre así como otros lugares destacados a nivel mundial en la producción de varios minerales, lo que explica la importancia de la minería en México.

Este libro representa una magnífica contribución al derecho minero mexicano porque estudia las principales instituciones jurídicas, los conceptos, los fundamentos jurídicos y la problemática del derecho minero en México, Chile, Ecuador, Colombia, Perú y Australia de manera concreta y sin olvidar el impacto económico y social que genera la actividad minera. La obra tiene tres objetivos centrales explícitos: incrementar el interés del estudio del derecho minero en México, su incorporación como materia obligatoria en los planes de estudios de las universidades de los Estados mineros más importantes del país y, favorecer la creación de una secretaria de minería en México. Además, tiene un objetivo implícito, servir de libro de texto, lo que seguramente será bien logrado porque describe, analiza y explica sistemáticamente y con profundidad el contenido de esta rama del derecho.

El autor, se pregunta sobre el estado que guarda el derecho minero mexicano para poder “registrar su potencial económico social y los riesgos ambientales”; evidencia la falta de legislación adecuada para el desarrollo, explotación y vigilancia de la activi-

dad minera y la debida protección de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) de los ejidatarios, comuneros y pueblos indígenas; así como la falta de normas eficientes que garanticen la preservación y el cuidado del medio ambiente y la imposición de cuotas, sanciones e indemnizaciones a los concesionarios, proporcionales a los beneficios lucrativos que obtienen y por los daños ocasionados por la explotación minera.

Jorge Witker comienza el estudio del derecho minero como parte del derecho económico, como una disciplina de la política económica en tanto que sus normas forman parte importante de los instrumentos regulatorios nacionales y su objeto de estudio -la minería- involucra recursos naturales no renovables. En este sentido y con una visión contemporánea y social, ubica al derecho minero como una rama del derecho público y lo define como el conjunto de normas que regulan la exploración, explotación y beneficio de las minas y sustancias minerales, propiedad de la nación, “con respecto a la variable socio-ambiental de los derechos humanos, a la propiedad social de la superficie y el interés particular del minero y en general de la sociedad”.

En esta obra se analizan diversas facetas de la minería, no solo las normas que rigen al interior y al exterior de las minas, sino también los elementos y las personas susceptibles de ser afectados por esa actividad, los dueños y poseedores de superficies de terreno involucradas en las concesiones mineras, el impacto ambiental de la explotación minera y los derechos humanos involucrados; todo ello a la luz de regulaciones nacionales y de derecho comparado, incluso de casos en los que se han dado diversos conflictos sociales de relevancia nacional e internacional.

El autor expone la problemática y las consecuencias económicas y sociales de la minería con números, datos y porcentajes para comprender su impacto y la oportunidad que tiene nuestro país, uno de los más productores de minerales tangibles a nivel mundial, para aprovechar su gran potencial de desarrollo y de inversión extranjera mediante reformas a la legislación que permitan obtener mejores beneficios de la minera, ingresos más propor-

cionales a los obtenidos por los concesionarios de esta actividad lucrativa y una garantía del respeto de los derechos de las comunidades indígenas y la preservación del medio ambiente. Máxime que desde 1994 con la entrada en vigor del Tratado de Libre de Comercio de América del Norte (ahora el T-MEC) se consolidó el modelo de apertura a la inversión foránea para la explotación de recursos minerales no renovables

La obra aborda los temas centrales de la minería en seis capítulos integrados con mapas, gráficas, índices y datos duros a nivel nacional e internacional sobre la actividad minera; en ella, el autor subraya que Chile es el mayor productor de minerales del mundo, con las reservas más grandes de cobre, mientras que México tiene el primer lugar en la producción de plata, aunque las compañías mineras en este país pagan una exigua cantidad por su explotación, desproporcionada con relación al volumen de materiales que extraen y los altos costos sociales, ambientales y económicos que conlleva esta actividad, la cual califica de una de las más riesgosas, lucrativas y contaminantes en América Latina, por lo que pone en evidencia la necesidad de contar con regulaciones, esquemas, mejores prácticas y políticas de buen gobierno para la explotación de los recursos naturales.

En el primer capítulo del libro, describe y analiza los conceptos generales del derecho minero, enfatiza la importancia de su estudio, su ubicación y su relación con otras disciplinas jurídicas; así como la actividad minera, nacional e internacional, los operadores económicos, las concesiones mineras y las fuentes del derecho minero con una vasta bibliografía de derecho comparado y de legislación nacional y extranjera. Dentro de dichos conceptos destaca el de los minerales, porque como señala el autor, son “sustancias tangibles inorgánicas adheridas a la corteza terrestre”, que “una vez extraídas y recolectadas adquieren valor de cambio” y son objeto de comercio, el cual es controlado por el Estado para impedir el lavado de dinero y el financiamiento al terrorismo, otro aspecto interesante del derecho minero, además de la explotación minera y su impacto climático.

En el segundo capítulo el autor explica el contenido del derecho minero, con especial referencia a la propiedad del suelo y subsuelo y las limitantes a las que se constriñe al propietario o poseedor que por lo general es un ejidatario, un comunero o una comunidad indígena, cuya autoridad inmediata superior desconoce los alcances de la actividad minera y de buena fe autoriza la explotación de la mina sin las prevenciones ni compensaciones adecuadas para los propietarios, ejidatarios o el medio ambiente. En el capítulo tercero, analiza con profundidad a la concesión minera, uno de los elementos más relevantes del derecho minero, presupuesto de la explotación minera y define como acto jurídico de carácter administrativo, aunque en algunos países se requiere previa resolución judicial y en otros es considerada un derecho real.

La concesión minera es estudiada conforme su régimen jurídico en México, sus fundamentos, su concepto, características, requisitos y procedimientos para su obtención, la calidad de los sujetos que pueden ser beneficiados, la titularidad de derechos y asunción de obligaciones derivadas de la misma, las causas de su extinción, y el plazo largo de vigencia frente al breve con el que el que se otorgan las asignaciones mineras; también hace referencia a las asignaciones mineras y zonas de reserva, a la importancia del registro público minero y en general a las formas de exploración, explotación y comercialización de los minerales.

En el capítulo cuarto, Jorge Witker realiza un análisis comparado del derecho minero en Chile, Ecuador, Colombia, Perú, Australia y Canadá, con el cual evidencia las carencias y limitaciones del derecho mexicano y de la actuación gubernamental en la regulación de la actividad minera. También describe los requisitos, características, procedimientos y en general régimen jurídico de las concesiones mineras en estos Estados.

El capítulo quinto constituye un elemento fundamental, novedoso y muy interesante del derecho minero, porque aborda el aspecto social de la actividad minera, la propiedad del suelo y subsuelo y el impacto de la minería en los derechos humanos,

la afectación de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de los propietarios, comuneros, ejidatarios y pueblos indígenas por la extracción sobre sus tierras, así como por los residuos y contaminantes que no son tratados o que son abandonados junto con las minas y la nula o muy escasa actuación del gobierno. También el autor analiza la eficacia del litigio estratégico de derechos humanos que es un instrumento utilizado por las víctimas, por las organizaciones de la sociedad civil y por determinados órganos de gobierno para garantizar la justiciabilidad de los derechos humanos ante instancias internacionales, que además ha propiciado reformas legales en diversos países. urgencia

En el capítulo sexto, Jorge Witker resalta la importancia de dar un tratamiento jurídico interdisciplinario al derecho minero acorde con la importancia nacional y mundial que tiene la actividad minera mexicana y propone reformar la ley minera para establecer procedimientos transparentes para la obtención y ejecución de concesiones, asignaciones y reservas con costos justos y proporcionales que garanticen la protección de los derechos humanos de los terceros interesados y al medio ambiente. En este último capítulo el autor propone la creación de la secretaría de minas en México, misma que justifica con el protagonismo mundial de México en la producción de minerales, que existe desde la Colonia hasta la actualidad, como puede observarse a lo largo de la obra y en el estudio que realiza sobre “La importancia histórica de la minería”.

En México, la Subsecretaría de Minería, dependiente de la Secretaría de Economía, es la encargada de supervisar y coordinar las actividades mineras; mientras que, en la gran mayoría de los Estados de América Latina y otros países mencionados, están a cargo de una secretaría de estado, como en Australia el Ministerio de Minas es el órgano encargado de las cuestiones mineras además de la implementación de las mejores prácticas y estándares en seguridad salud y protección del medio ambiente; en Canadá, el Ministerio de Energía, Minas y Recursos Petroleros (en Columbia Británica) y el Ministerio de Energía (en Alberta); en Colombia, el

encargado es el Ministerio de Minería y Energía, cuya estructura fue modificada en 2012; en Chile, desde 1953 es el Ministerio de Minería; en Ecuador, desde 1915 el Ministerio de Minería, creado por Decreto Ejecutivo núm. 578 de 2015; y, en Perú, el Ministerio de Energía y Minas, creado desde 1968 sujeto a una nueva ley de 2017.

Como refiere el autor, la importancia de la actividad minera en nuestro país justifica la existencia de una secretaría, ya que cuenta con más de veintisiete mil concesiones mineras cuya superficie de terreno es equivalente a una tercera parte del territorio nacional. Además, la propuesta de que se establezca su sede en Chihuahua, la justifica por la importancia de esta entidad federativa en la producción minera mundial, particularmente desde el año dos mil, cuando los precios de los minerales metálicos experimentaron alzas considerables que favorecieron numerosos proyectos mineros principalmente para Chihuahua, además de Durango, Jalisco, Sonora y Zacatecas, entre otros.

Finalmente, respecto de la reforma de la ley minera, el autor propone: a) revisar la política fiscal y aumentar el monto y forma del pago de derechos fiscales que hasta la fecha es de quinientos pesos por hectárea a partir de cien o más hectáreas de terreno concesionado, con independencia del volumen o los minerales extraídos; sugiere imponer un impuesto, regalía o canon basado en los principios de proporcionalidad y equidad tributarias y constitucionales, dado que las compañías, generalmente constituidas por sujetos de derecho privado -y no por ejidos o comunidades indígenas carentes de recursos- extraen muchos y valiosos minerales prácticamente sin pagar derechos fiscales al Estado; b) suprimir la calificación de *utilidad pública* a la actividad minera; c) incluir como causal de cancelación de la concesión el ecocidio, como los ocurridos en Pasta de Conchos y Río Sonora; d) aplicar la Ley Federal del Trabajo y no la Norma Oficial Mexicana aplicable a todas las actividades mineras, incluyendo el Convenio C087 de la OIT, sobre libertad sindical; e) que en caso de litigios, se decrete la inclusión de la materia de la litis en una zona de reserva minera

nacional, para evitar su agotamiento y proteger los intereses de las futuras generaciones; y, entre otras, f) limitar la fase de exploración. En definitiva, este libro es una obra imprescindible para la gobernanza de la minería y para el estudio del derecho minero en las universidades como libro de texto.

Soyla H. LEÓN TOVAR*

* Miembro del SNI, Doctora en Derecho con mención honorífica por la Universidad Panamericana, Campus México, Licenciada en Derecho con mención honorífica de la Facultad de Derecho de la UNAM y miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Ha sido Profesora en la Facultad de Derecho en la UNAM, en la Escuela de Derecho de la Universidad Lasalle México, en el Colegio Superior de Ciencias Jurídicas (Humanitas), México, D.F. en el Colegio Enrique Díaz de León y en la Universidad Panamericana, Campus Guadalajara, así como profesora invitada de otras instituciones públicas y privadas del país y en Honduras. Profesora Investigadora de Derecho Mercantil en la Facultad de Derecho de la Universidad Panamericana, Guadalajara, Jalisco. Contacto: <soleon@up.edu.mx>.

