



RECOMENDACIÓN NO. 62/2018

SOBRE EL CASO DE LAS VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS A LA SEGURIDAD JURÍDICA, MEDIO AMBIENTE, VIVIENDA ADECUADA, SALUD Y OTROS DERECHOS HUMANOS, POR LA EXPLOTACIÓN DE CARBÓN MINERAL EN EL MUNICIPIO DE SABINAS.

Ciudad de México, a 22 de noviembre de 2018

**MTRO. ILDEFONSO GUAJARDO VILLARREAL
SECRETARIO DE ECONOMÍA**

**ING. RAFAEL PACCHIANO ALAMÁN
SECRETARIO DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES**

**MTRO. ROBERTO RAMÍREZ DE LA PARRA
DIRECTOR GENERAL DE LA COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA**

**DR. GUILLERMO HARO BÉLCHEZ
PROCURADOR FEDERAL DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE**

**LIC. ALEJANDRO DEL MAZO MAZA
COMISIONADO NACIONAL DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS**

**ING. MIGUEL RIQUELME SOLÍS
GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA**

**DR. GERARDO MÁRQUEZ GUEVARA
FISCAL GENERAL DEL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA**

**C.P. CUAUHTÉMOC RODRÍGUEZ VILLARREAL
PRESIDENTE MUNICIPAL DE SABINAS, COAHUILA DE ZARAGOZA**

Distinguidos señores:

1. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con fundamento en los artículos 1º, párrafos primero, segundo y tercero, 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1º, 3º, segundo párrafo, 6º, fracciones I, II y III, 15, fracción VII, 24, fracciones II y IV, 42, 44, 46 y 51, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; y 128 a 133 y 136, de su Reglamento Interno; ha examinado las evidencias del expediente CNDH/6/2015/2642/Q, relacionado con el caso de las afectaciones a los derechos humanos por la extracción de carbón mineral en las poblaciones Cloete y Agujita, del Municipio de Sabinas, Coahuila de Zaragoza.
2. Con el propósito de proteger la identidad de las personas involucradas en los hechos y evitar que sus nombres y datos personales sean divulgados, se omitirá su publicidad, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 4º, párrafo segundo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y 147 de su Reglamento Interno; 68, fracción VI, y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; 11 fracción VI, 16 y 113 fracción I, párrafo último, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información; así como 6, 7, 16, 17 y 18 de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados. La información se pondrá en conocimiento de las autoridades recomendadas a través de un listado adjunto en el que se describe el significado de las claves utilizadas.
3. En la presente Recomendación, la referencia a diversas instituciones, ordenamientos nacionales e internacionales y claves, se hará con acrónimos o abreviaturas a efecto de facilitar la lectura y evitar su constante repetición, las que podrán identificarse como sigue:

ORGANISMOS Y AUTORIDADES

DENOMINACIONES	ACRÓNIMOS O ABREVIATURAS
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	SEMARNAT
Procuraduría Federal de Protección al Ambiente	PROFEPA
Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	Comité DESC

Corte Interamericana de Derechos Humanos	CrIDH
Comisión Nacional del Agua	CONAGUA
Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas	CONANP
Instituto Nacional de Geografía y Estadística	INEGI
Comisión Interamericana de Derechos Humanos	CIDH
Organización Mundial de la Salud	OMS
Organización Internacional del Trabajo	OIT
Gobierno del Estado de Coahuila de Zaragoza	Gobierno Estatal
Procuraduría de Protección al Ambiente del estado de Coahuila	Procuraduría Ambiental Local
Procuraduría General de Justicia del Estado de Coahuila	Procuraduría Estatal
Fiscalía General del Estado de Coahuila de Zaragoza	Fiscalía General
Secretaría de Comunicaciones y Transportes	SCT
Promotora de Desarrollo Minero	PRODEMI
Secretaría de Medio Ambiente de Coahuila	SEMA
Unidad de Derechos Humanos del Ejecutivo de Coahuila	UDHEC
Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos	ASEA

DISPOSICIONES NORMATIVAS

DENOMINACIONES	ACRÓNIMOS O ABREVIATURAS
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Constitución Política o Constitución
Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional	Convenio de Ramsar
Diario Oficial de la Federación	DOF
Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente	LGEEPA

Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Evaluación del Impacto Ambiental	Reglamento LGEEPA
Ley de Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano del Estado de Coahuila de Zaragoza	Ley de Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano de Coahuila
Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Coahuila de Zaragoza	Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano de Coahuila

CALIDAD	CLAVES
Quejoso/Víctima o Víctima	QV o V
Persona	P
Autoridad Responsable	AR
Averiguación Previa	AP
Carpeta de Investigación	CI
Procedimiento Administrativo	PA

4. De igual manera, para facilitar la pronta referencia de los distintos rubros que se desarrollan en la presente Recomendación, se sigue el siguiente índice:

Párrafos

I. HECHOS.	5
II. EVIDENCIAS.	9
III. SITUACIÓN JURÍDICA.	49
IV. OBSERVACIONES.	57
A. Delimitación geográfica.	61
B. Régimen jurídico de la minería en México y situación de los centros extractivos objeto de análisis.	72
a. Marco jurídico.	76
i. Constitución Política.	76
ii. Ley General de Bienes Nacionales.	79

iii. Ley Minera, su Reglamento y disposiciones complementarias.	86
❖ Actividades, sustancias y minerales sujetos al régimen de la Ley Minera.	89
❖ Objeto de las concesiones mineras y procedimiento para su otorgamiento.	93
❖ Derechos de los concesionarios.	102
❖ Obligaciones correspondientes a las concesiones mineras.	108
❖ Nulidad, cancelación, suspensión, reversión e insubsistencias.	114
❖ Sanciones.	122
b. Violaciones al derecho humano a la seguridad jurídica por infracciones al régimen jurídico de la minería.	124
i. Agujita.	142
ii. Cloete.	145
Lote “Cloete Norte”.	147
Lotes “Cloete III Fracc. I”, “Cloete Sur” y “Cloete Centro”.	151
C. Características del procedimiento de evaluación de impacto ambiental y la autorización en modalidad regional otorgada a la Unión Mexicana de Productores de Carbón.	155
a. Marco jurídico.	159
i. Constitución Política.	159
ii. LGEEPA.	164
❖ Definición y objeto de la evaluación del impacto ambiental.	166
❖ Obras, actividades o sectores sobre los cuales recae el procedimiento de evaluación del impacto ambiental.	170
❖ Modalidades de los estudios de impacto ambiental.	179
❖ Etapas del procedimiento de evaluación de impacto ambiental.	189
❖ Publicidad y consulta de los procedimientos de evaluación de impacto ambiental.	213
❖ Ejecución de las obras y realización de las actividades autorizadas.	237
❖ Actos de inspección y vigilancia.	246

❖ Nulidad de actos administrativos que vulneren el marco jurídico de protección del medio ambiente.	273
b. Autorización en materia de impacto ambiental regional otorgada el 2 de agosto de 2005 a la Unión Mexicana de Productores de Carbón.	285
i. Generalidades del procedimiento de evaluación de impacto ambiental seguido por la Unión Mexicana de Productores de Carbón.	288
ii. Obras y actividades a realizar.	301
iii. Caracterización ambiental.	312
iv. Impactos manifestados y su evaluación.	327
v. Medidas preventivas y de mitigación.	337
vi. Términos y condicionantes.	343
c. Violaciones al derecho humano a la seguridad jurídica relativas al procedimiento de evaluación de impacto ambiental y la autorización correspondiente.	359
d. Violaciones al derecho humano a la seguridad jurídica en relación a los centros extractivos situados en Agujita y Cloete.	385
i. Agujita.	386
ii. Cloete.	393
D. Caracterización de las explotaciones mineras y centros de población conforme las disposiciones aplicables en materia de ordenamiento territorial y planificación del desarrollo urbano	407
a. Marco jurídico.	409
i. Constitución Política.	409
ii. Ley General de Asentamientos Humanos.	414
iii. Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.	423
❖ Objetivos y disposiciones generales.	424
❖ Zonificación.	428
❖ Protección al medio ambiente.	429
❖ Resiliencia.	431
❖ Participación democrática y transparencia.	434
❖ Mecanismos de garantía, nulidad y sanciones.	439
❖ Disposiciones transitorias	450

iv. Ley de Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano de Coahuila	452
❖ Disposiciones generales y facultades correspondientes a los municipios.	453
❖ Modalidades del derecho de propiedad y su protección.	457
❖ Planeación del desarrollo urbano y tipología de los planes o programas.	462
❖ Zonificación.	475
❖ Constancias, autorizaciones, permisos y licencias.	485
❖ Vialidades.	494
❖ Regulación de obras y actividades mineras.	496
❖ Medidas de seguridad, sanciones e infracciones.	499
v. Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano de Coahuila de Zaragoza	505
❖ Disposiciones generales.	507
❖ Autoridades.	509
❖ Tipología de los planes o programas.	515
❖ Zonificación.	527
❖ Estudios de Riesgo.	540
❖ Regulación de obras y actividades mineras.	544
❖ Disposiciones transitorias.	547
vi. Planes y programas de desarrollo y ordenamiento en la Región Carbonífera y el Municipio de Sabinas.	553
b. Violaciones al derecho humano a la seguridad jurídica relativas al ordenamiento territorial y planificación del desarrollo urbano.	558
i. Agujita.	568
ii. Cloete.	577
❖ Pocillos.	583
❖ Tajo 1.	588
❖ Tajos 2 y 3.	593
❖ Tajo 4.	607
E. Principios y obligaciones previstos en el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	611
F. Empresas y derechos humanos.	642
G. Derecho humano al medio ambiente sano.	661

a. Afectaciones derivadas del régimen jurídico de la minería.	669
i. Afectaciones por ausencia de evaluación de impacto y riesgo ambientales previa al otorgamiento de las concesiones mineras.	681
ii. Alcance de la preferencialidad del uso de suelo extractivo.	695
iii. Problemas derivados de la extracción mineral sin concesión que ampare dichas actividades.	710
b. Afectaciones derivadas de la inobservancia de la LGEEPA y ordenamientos conexos.	723
i. Relativas al procedimiento de evaluación del impacto ambiental.	727
ii. Áreas naturales protegidas y destinadas a la preservación ecológica.	751
iii. Afectaciones por descargas al Río Sabinas y desviaciones al Arroyo Cloete.	770
H. Derecho humano a una vivienda adecuada.	783
a. Planes y programas de ordenamiento territorial y su relación con el Derecho Humano a la Vivienda Adecuada.	795
b. Alcance de la preferencialidad del uso de suelo extractivo y establecimiento de zonas de riesgo.	809
c. Disponibilidad, habitabilidad y lugar.	824
d. Asequibilidad y seguridad jurídica de la tenencia.	834
e. Protección contra desalojos forzosos derivados de la extracción minera.	841
I. Derecho humano a la salud	851
a. Calidad ambiental y condiciones de vivienda como factores determinantes de la salud humana.	865
b. La minería como factor determinante en la salud humana.	872
J. Afectaciones a otros derechos humanos y grupos de atención prioritaria.	926
a. Entorno o medio favorable para el goce y ejercicio de los derechos humanos.	928
i. Derechos humanos a la vida e integridad personal.	933
ii. Derecho humano de propiedad.	938
iii. Derecho humano al agua y saneamiento.	947
iv. Derechos humanos de circulación y residencia.	958

b. Grupos de atención prioritaria.	965
c. Agravios a opositores a la realización de obras y actividades mineras.	970
V. RESPONSABILIDAD.	978
VI. REPARACIÓN DEL DAÑO	997
A. Restitución	999
B. Rehabilitación	1002
C. Satisfacción	1005
D. Medidas de no repetición	1010
E. Compensación	1021
VII. RECOMENDACIONES	

I. HECHOS.

5. El 18 de marzo de 2015, QV1, QV2 y QV3, representantes de la ONG, presentaron un escrito ante la Comisión Nacional en el que refirieron diversas violaciones a derechos humanos, con motivo de la extracción de carbón mineral en las localidades de Agujita y Cloete, ambas pertenecientes al Municipio de Sabinas, Coahuila.

6. Expusieron que durante los últimos años la actividad extractiva, desarrollada inicialmente en áreas alejadas de la zona urbana, se ha expandido hasta realizarse en la actualidad en el interior de los poblados, afectando durante dicho proceso áreas verdes y recreativas, la hidrografía de la zona y las vías de comunicación, bajo la consideración de las autoridades municipales de que la licitud de tales actividades se apega a lo dispuesto por el Plan Director de Desarrollo Urbano vigente.

7. En lo relativo a la localidad de Agujita se indicó que en marzo de 2015, el Presidente Municipal de Sabinas ordenó el desmantelamiento de un parque de béisbol, en virtud de que en esos terrenos se procedería a la explotación de un tajo destinado a la extracción de carbón mineral. Además, respecto de los habitantes de la Colonia Altamira o Barrio Cocedores en Cloete, señalaron que, no obstante contar con títulos de propiedad que acreditan sus derechos, o bien ser partícipes en programas de regularización, funcionarios del Registro Público de la Propiedad les habían informado que muchos de esos documentos carecen de valor, dado que la propiedad de dichos predios correspondía a P1, supuesto propietario de los terrenos donde se lleva a cabo para la extracción mineral, al igual que de las viviendas adyacentes.

8. Asimismo, manifestaron que como mecanismos de presión para que los habitantes vendieran sus propiedades, se han causado daños en la red del drenaje público, al igual que la obstrucción de los caminos por los cuales se trasladan a sus casas, con el argumento de que dichas actividades son realizadas en propiedad privada. Incluso, se hizo del conocimiento de este Organismo Nacional que P1, supuesto propietario de la superficie en la que pretendió ampliar las actividades extractivas, presentó querellas por la probable comisión del delito de despojo, contra habitantes de la Colonia Altamira, además de reportarse amenazas y hostigamiento en contra de los miembros de la ONG y otros vecinos de Cloete, por parte de AR2 (funcionario público municipal y concesionario), P1 y P2, sin que dichas conductas se hayan atendido por las autoridades ministeriales.

II. EVIDENCIAS.

9. Escrito de queja presentado el 18 de marzo de 2015 por QV1, QV2 y QV3, en su calidad de integrantes de la ONG.

10. Actas circunstanciadas de 29 y 30 de abril de 2015, en la que se hizo constar el recorrido efectuado por visitantes adjuntos en las localidades de Cloete y Agujita, al igual que entrevistas a la población agraviada con relación a los hechos motivo de la queja.

11. Oficio 110-03-3881-2015, recibido el 11 de mayo de 2015, mediante el cual la Dirección General Adjunta de lo Contencioso de la Secretaría de Economía remitió el informe solicitado por este Organismo Nacional, acompañado de los siguientes documentos:

11.1. Acta del 24 de abril de 2015, en la que se hizo constar la visita por parte de inspectores de la Secretaría de Economía a la Concesión Minera “Cloete Norte”, título 217332, a fin de constatar las obras y trabajos de extracción de mineral, así como la comprobación de obras mediante inversión relativos al año 2014.

11.2. Oficio SE/181/02687/2015, suscrito el 8 de mayo de 2015 por la Subdirección de Control de Obligaciones en la Dirección General de Regulación Minera de esa Secretaría, a través del cual se rindió un informe sobre los hechos materia de la queja.

12. Oficio DEL/055/COAH/2015, recibido el 11 de mayo de 2015 y suscrito por la Delegación Federal de la SEMARNAT en el estado de Coahuila, por el que se remitió el informe solicitado con relación a los hechos motivo de la queja.

13. Oficio SEMA 232/2015, recibido el 11 de mayo de 2015, conforme al cual la SEMA atendió la solicitud de información en colaboración requerida por la Comisión Nacional.

14. Oficio Procuraduría Ambiental Local-CJ-0319/2015, recibido el 13 de mayo de 2015, relativo a la solicitud de información en colaboración dirigida a la Procuraduría Ambiental Local, y al cual se adjuntó lo siguiente:

14.1. Acta del 9 de agosto de 2014, correspondiente al recorrido efectuado por inspectores de la Procuraduría Ambiental Local por la zona carretera Sabinas-Cloete.

14.2. Oficio Procuraduría Ambiental Local-CJ-580/2014 del 1 de diciembre de 2014, en virtud del cual se turnó a la Delegación de PROFEPA en el Estado de Coahuila la denuncia interpuesta por la Comunidad San José de Cloete.

14.3. Acta del 4 de febrero de 2015, relativa a la inspección efectuada por funcionarios de la Procuraduría Ambiental Local con la finalidad de dar atención a la denuncia interpuesta por pobladores de Cloete.

14.4. Oficio Procuraduría Ambiental Local-CJ-0238/2015 del 20 de febrero de 2015, en virtud del cual se remitió para conocimiento de la Delegación de PROFEPA en el Estado de Coahuila, la denuncia relativa a la contaminación ambiental de tajos y pozos de carbón en el Ejido el Cloete en el Municipio de Sabinas, Coahuila.

15. Oficio SGPA/DGIRA/DG/03583, recibido el 15 de mayo de 2015 y suscrito por la Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental de la SEMARNAT, en la cual se adjuntó lo siguiente:

15.1. Oficio SGPA/DGIRA.DEI.1875.05 del 2 de agosto de 2005, relativo a la autorización condicionada de la manifestación de impacto ambiental en su modalidad regional, presentada por la Unión Mexicana de Productores de Carbón.

15.2. Disco compacto que contiene la versión digitalizada de la manifestación de impacto ambiental presentada el 1 de agosto de 2004 por la Unión Mexicana de Productores de Carbón.

16. Oficio SJDHIE/DGJDHC-DH-306/2015, recibido el 15 de mayo de 2015, a través del cual la Procuraduría Estatal remitió el informe solicitado por la Comisión Nacional, acompañado de la siguiente documentación:

16.1. Escrito de denuncia y/o querella, presentada por P1 el 13 de febrero de 2015, a partir de la cual se dio inicio al trámite de la averiguación previa AP1.

16.2. Escritos de denuncia y/o querella, presentados por P1 el 16 de febrero de 2015, a partir de los cuales se dio inicio al trámite de las averiguaciones previas AP2, AP3 y AP4.

16.3. Oficio PGJE/-DGCPACC/990-2015, suscrito el 5 de mayo de 2015 por la Dirección General del Centro de Profesionalización, Acreditación, Certificación y carrera de la Procuraduría Estatal.

16.4. Oficio 724/2015, suscrito el 7 de mayo de 2015, a través del cual la Agencia del Ministerio Público Receptora de Denuncias y/o Querellas en Sabinas, Coahuila, informó sobre los hechos materia de la queja.

16.5. Oficio 977/2015, suscrito el 7 de mayo de 2015, a través del cual la Mesa Uno de la Agencia del Ministerio Público de la Procuraduría Estatal en Sabinas, Coahuila, informó sobre la tramitación de la averiguación previa AP1, en contra de QV1, QV2, V4, V7, V8, V10, V11, V12, V13, V14, y quien o quienes resulten responsables, por la supuesta comisión del delito de despojo u otros.

16.6. Oficio 728/2015, suscrito el 11 de mayo de 2015 por la Delegación de la Procuraduría Estatal en la Región Carbonífera.

16.7. Oficio 480/2015, suscrito el 8 de mayo de 2015, a través del cual la Mesa Dos de la Agencia del Ministerio Público de la Procuraduría Estatal en Sabinas, Coahuila, informó sobre los hechos materia de la queja; al igual que el trámite de las averiguaciones previas AP2, AP3 y AP4, en contra de V15 y V16, QV1, y V8, respectivamente, y quien o quienes resulten responsables, por la supuesta comisión del delito de despojo u otros.

17. Oficio PFPA/5.3/2C.18/06259, recibido el 20 de mayo de 2015, suscrito por la Dirección General de Denuncias Ambientales, Quejas y Participación Social de la PROFEPA, en el

que se informó lo solicitado por la Comisión Nacional con relación a los hechos motivo de la queja.

18. Oficio STYP-UDH/0272/2015, recibido el 22 de mayo de 2015, suscrito por la UDHEC, en el que se informó lo solicitado por la Comisión Nacional con relación a los hechos motivo de la queja y se adjuntó lo siguiente:

18.1. Oficio 040/2015, con fecha ilegible, suscrito por el encargado de la Estación de Policía 01 Sabinas Región Carbonífera, en el que se manifestó que no se llevó a cabo ningún tipo de actuación policial por no corresponder al ámbito de actuación de dicha dependencia.

18.2. Oficio 212/2015, suscrito el 11 de mayo de 2015 por la Dirección Registradora del Registro Público de Sabinas, Coahuila, con relación a los antecedentes registrales y situación del derecho de propiedad correspondientes a uno de los predios materia de la queja.

18.3. SEGU-DAJ/049/2015, suscrito el 12 de mayo de 2015 por la Dirección General de Asuntos Jurídicos y Transparencia de la Secretaría de Gestión Urbana, Agua y Ordenamiento Territorial de Coahuila, en el que se informó la inexistencia de títulos otorgados a favor de QV1 y QV3 en los archivos de la Comisión Estatal para la Regularización de la Tenencia de la Tierra Urbana y Rústica.

18.4. Oficio PRODEMI/DG/234/15, suscrito el 14 de mayo de 2016 por la Dirección General de la PRODEMI, en el cual se manifestó lo relativo a los hechos del escrito de queja.

19. Acuse de recibo expedido por Correos de México con folio 020137, relativo a la guía número MN504409275MX, por el cual se hizo constar la recepción física de la solicitud de información dirigida por este Organismo Nacional a AR1, Presidente Municipal de Sabinas; recibida el 1 de junio de 2015 en las oficinas del Juzgado Municipal.

20. Escrito recibido el 3 de junio de 2015, en el que la ONG remitió testimonios de habitantes de Cloete quienes expusieron afectaciones a su salud derivadas presuntamente de la polución ambiental de carbón en sus casas, a los que se acompañaron diversas recetas y documentos médicos.

21. Oficio B00.5.03.00.00.01, recibido el 17 de junio de 2015, mediante el cual la Gerencia de Procedimientos Administrativos en la Subdirección General Jurídica de la CONAGUA rindió un informe sobre los hechos materia de la queja, al cual anexó, entre otros documentos:

21.1. Informe Ejecutivo en la que se hizo constar la visita de inspección efectuada el 14 de diciembre de 2014 en el marco del PA1, a fin de verificar el cumplimiento de la Ley de Aguas Nacionales por parte de la Empresa 1 en lo correspondiente al cauce del Arroyo Cloete.

21.2. Oficio B00.907.01.-0426, suscrito el 15 de abril de 2015 por la Subdirección de Administración del Agua en la Dirección Local de la CONAGUA en el estado de Coahuila, por el que se comunicó a la Empresa 1 el inicio del PA1, con motivo de presuntas contravenciones a la Ley de Aguas Nacionales.

21.3. Memorando B00.907.04.-209, suscrito el 11 de mayo de 2015 por la Subdirección Técnica en la Dirección Local de la CONAGUA en el estado de Coahuila.

21.4. Memorando B00.907.1-385, suscrito el 12 de mayo de 2015 por la Subdirección de Administración del Agua en la Dirección Local de la CONAGUA en el estado de Coahuila.

22. Oficio PFPA/5.3/2C.18/08136, recibido el 23 de junio de 2015, mediante el cual la Dirección General de Denuncias Ambientales, Quejas y Participación Social de la PROFEPA adjuntó, entre otros, copias certificadas de los siguientes documentos:

22.1. Constancias del expediente PA2, relativo a la denuncia presentada el 12 de enero de 2015 por V4, V6 y V14, contra P4, P6 y otra persona.

22.2. Oficio PFPA/12.1/12C.6/103-15, suscrito el 12 de mayo de 2015 por la Delegación de la PROFEPA en el estado de Coahuila, por el que se presentó un informe sobre los hechos motivo de la queja.

22.3. Constancias del expediente PA3, relativo a la inspección en el tajo operado por Empresa 2 y/o P3, con ubicación en coordenadas 27°55'32.75" N, 101°11'30.57" O.

22.4. Constancias del expediente PA4, relativo a la inspección en el tajo operado por Unión Mexicana de Productores de Carbón y P4, con ubicación en coordenadas 27°55'01.0" N y 101°10'57.7" O.

22.5. Constancias del expediente PA5, relativo a la inspección en el tajo operado por Unión Mexicana de Productores de Carbón y Empresa 3 con ubicación en coordenadas 27°54'53.6 N, 101°10'52.8" O.

22.6. Constancias relativas al expediente PA6, relativo a la inspección en el tajo operado por Unión Mexicana de Productores de Carbón y P5, con ubicación en coordenadas 27°48'51.1" N y 101°07'13.5" O.

23. Oficio AG/GAC/2243, recibido el 1 de julio de 2015, suscrito por la Gerencia de Asuntos Contenciosos de la Comisión Federal de Electricidad, mediante el cual se remitió el informe solicitado en colaboración.

24. Oficio 00951, recibido el 7 de julio de 2015, suscrito por la Dirección General Adjunta Normativa de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la SCT, por el que se remitió el informe solicitado en colaboración, al cual se anexaron los siguientes documentos:

24.1. Oficio 6.5.813/2015, suscrito el 24 de junio de 2015 por la Dirección General del Centro SCT en el estado de Coahuila, mediante el cual se informó a la PRODEMI sobre los posibles daños al derecho de vía de la Carretera Federal 57, derivados de la extracción de carbón en las cercanías de dicha vía de comunicación.

24.2. Oficio 6.5-863/2015, suscrito el 30 de junio de 2015 por la Dirección General del Centro SCT en el estado de Coahuila, en el que informó lo relativo a la solicitud presentada por la Comisión Nacional.

25. Oficio STYP-UDH/0422/2015, recibido el 7 de julio de 2015, suscrito por la UDHEC, mediante el cual se presentó la ampliación de información solicitada por este Organismo Nacional, a la que se agregó la siguiente documentación:

25.1. Oficio SPC/AP/1952/2015, suscrito el 24 de junio de 2015 por la Subsecretaría de Protección Civil, relativo a la información correspondiente su ámbito de competencia.

25.2. Oficio DGRP/0535/2015, suscrito el 29 de junio de 2015 por la Dirección General del Registro Público de Coahuila, con relación al informe en ampliación solicitado por la Comisión Nacional.

25.3. Oficio DGRP/0567/2015, suscrito el 6 de julio de 2015 por la Dirección General del Registro Público de Coahuila, en alcance al diverso DGRP/0535/2015.

26. Escritos recibidos el 14 de julio de 2015, por medio del cual V8, V17, V18, V19, V20 y V21 refirieron afectaciones en su seguridad, salud y propiedad, manifestaciones a las que se adjuntó:

26.1. Citatorio suscrito el 18 de mayo de 2015, a través del cual la Agencia del Ministerio Público Receptora de Denuncias y/o Querellas en Sabinas, requirió la comparecencia de V8 a una diligencia ministerial conciliatoria de carácter penal, so pena de la comisión del delito de desacato.

27. Acta Circunstanciada de 29 de julio de 2015, en la que se hicieron constar las comunicaciones telefónicas y correo electrónico que un visitador adjunto dirigió a AR3, con la finalidad de conocer el estado de la remisión del informe solicitado por la Comisión Nacional.

28. Actas circunstanciadas de 1 de septiembre de 2015, correspondientes a los recorridos efectuados por visitadores adjuntos en Cloete y Agujita, al igual que entrevistas efectuadas con funcionarios municipales, a partir de las cuales recabó lo siguiente:

28.1. Acta de la Sesión Ordinaria 24 del Cabildo de fecha 27 de febrero de 1996, relativa a la definición de los límites del área urbana del Municipio.

28.2. Acta de Cabildo del 8 de octubre de 1997, conforme a la cual se aprobó el Plan Director de Desarrollo Urbano de Sabinas 1997-2017.

28.3. Acta del Cabildo número 3, del 15 de febrero de 2000, relativa a la aprobación del "Fideicomiso de Desarrollo de la Villa de Cloete".

28.4. Acta del Cabildo 45, del 29 de enero de 2002, conforme a la cual se aprobó regularizar la explotación de carbón en minas de arrastre y preparar un mapa de las minas ubicadas en el Municipio.

28.5. Certificación de la resolución del Cabildo adoptada en la Sesión Ordinaria 24 del Cabildo del 27 de febrero de 1996, emitida por el Secretario del Ayuntamiento de Sabinas el 1 de agosto de 2002.

28.6. Acta del Cabildo 137, del 31 de diciembre de 2013, conforme a la cual se aprobó el Plan Director de Desarrollo Urbano de Sabinas.

28.7. Evidencia fotográfica de planos de antecedentes registrales de la Villa de Cloete; Decreto 68 Publicado en el Periódico Oficial de Coahuila de Zaragoza el 7 de marzo de 1980, por virtud del cual se desincorpora y fracciona de la hacienda pública el predio localizado en la Cloete, Sabinas; y Planes Directores de Desarrollo Urbano Municipal del Municipio de Sabinas, aprobados en 1997 y 2013.

29. Acuse del oficio V6/60452, suscrito el 31 de agosto de 2015, recibido el 1 de septiembre de 2015 en la Presidencia Municipal de Sabinas, Coahuila, en virtud del cual la Comisión Nacional dirigió a AR1 un recordatorio sobre la solicitud de información dirigida mediante el similar V6/27910, solicitud que no recibió respuesta por parte de las autoridades municipales.

30. Actas circunstanciadas del 9 de septiembre 2015, en las que se hicieron constar diligencias de inspección realizadas en las comunidades de Cloete y Agujita, a las que se anexaron análisis de la información incluida en el expediente de queja y su vinculación con las observaciones de campo.

31. Oficio STYP-UDH/0516/2015, recibido el 22 de septiembre de 2015, suscrito por la UDHEC, en el que se presentó la ampliación de información solicitada por la Comisión Nacional y se adjuntó lo siguiente:

31.1. Oficio DGRP/0815/2015, suscrito el 17 de septiembre de 2015 por la Dirección General del Registro Público de Coahuila, en alcance al diverso UDH/0491/2015.

31.2. Oficio SEGU-DAJ/091/2015, suscrito el 17 de septiembre de 2015 por la Secretaría de Gestión Urbana, Agua y Ordenamiento Territorial de Coahuila, relativo al informe solicitado por la Comisión Nacional.

32. Escrito recibido el 5 de octubre de 2015, por medio del cual V23, V24, V25, V26, V27, V28, V29, V30, V31 y V32, en su calidad de habitantes de la Colonia Lomas Altas en Cloete, expusieron presuntas afectaciones a sus derechos humanos como resultado de la extracción de carbón en la cercanía de sus viviendas.

33. Escrito recibido el 18 de enero de 2016, en el cual QV2 remitió a la Comisión Nacional lo siguiente:

33.1. Comprobante del depósito efectuado por QV3 al Fideicomiso de Administración e Inversión para el Desarrollo de la Villa de Cloete.

33.2. Carta liberación expedida el 21 de noviembre de 2000 por el Fideicomiso de Administración e Inversión para el Desarrollo de la Villa de Cloete.

33.3. Comprobante del depósito efectuado por V22 al Fideicomiso de Administración e Inversión para el Desarrollo de la Villa de Cloete.

34. Escrito presentado por V22, relativo a la supuesta desaparición del Fideicomiso de Administración e Inversión para el Desarrollo de la Villa de Cloete, en el que manifiesta su inconformidad por el aumento en el cobro de aportaciones para la liberación de su inmueble.

35. Acta Circunstanciada de 30 de marzo de 2016, en la que constan las comunicaciones telefónicas entabladas con QV2, quien manifestó la existencia de actos de acoso y hostigamiento en contra de su persona e integrantes de la ONG.

36. Oficio V6/18911 suscrito el 31 de marzo de 2016, mediante el cual se solicitaron al Gobernador Constitucional del Estado de Coahuila de Zaragoza medidas cautelares en favor de QV2 e integrantes de la ONG y sus familiares.

37. Oficio DGJDH/DH/246/2016, suscrito el 2 de abril de 2016 y recibido el 7 de abril, mediante el cual la Dirección de Derechos Humanos y Consultiva de la Procuraduría Estatal presentó un informe relativo a la adopción de las medidas cautelares, y al que se acompañó la siguiente documentación suscrita por la Agencia del Ministerio Público Comisionada a la Dirección General de Responsabilidades de la Procuraduría Estatal en la Región Carbonífera:

37.1. Acuerdo suscrito el 31 marzo de 2016, por el cual se informó la apertura de la carpeta de investigación CI1 por delitos contra la dignidad e igualdad de las personas, en atención a la denuncia y/o querrela presentada por QV2, en contra de AR2, AR5 y P7.

37.2. Oficio 055/2016 suscrito el 31 de marzo de 2016, a través del cual se solicitó la participación de la Policía Investigadora del Estado en el esclarecimiento de los hechos denunciados por QV2.

37.3. Oficio 056/2016, sin fecha, relativo a la solicitud de un informe sobre la actuación personal de la corporación Fuerza Coahuila en los hechos suscitados el 29 de marzo de 2016 alrededor de las oficinas de la ONG.

37.4. Oficio 057/2016, sin fecha, mediante el cual se solicitó a la Secretaría General del Gobierno del Estado informar si AR4 se desempeña como servidor público.

37.5. Acta Circunstanciada del 2 de abril de 2016, referente a la entrevista telefónica entablada con QV2 a fin de notificarle las medidas de protección.

37.6. Oficio 059/2016, suscrito el 2 de abril de 2016, por el que se solicitó a la Policía Investigadora del Estado la adopción de medidas de protección policial a favor de QV2 y vigilancia en su domicilio.

38. Oficio 066/2016, recibido el 22 de abril de 2016, suscrito por la Agencia del Ministerio Público Comisionada a la Dirección General de Responsabilidades de la Procuraduría Estatal en la Región Carbonífera, mediante el cual se informó la remisión de la carpeta de investigación CI1 a la Dirección General de Responsabilidades.

39. Actas circunstanciadas de 4 de mayo de 2016, en la que constan los recorridos efectuados por visitantes adjuntos en las localidades de Cloete y Agujita, al igual que entrevistas efectuadas a habitantes de las colonias Altamira y Lomas Altas.

40. Oficio 110-03-3952-2016, recibido el 8 de junio de 2016, mediante el cual la Dirección General Adjunta de lo Contencioso de la Secretaría de Economía remitió a la Comisión Nacional los siguientes documentos:

40.1. Oficio SE/181/02286, signado el 21 de abril de 2015 por la Subdirección de Control de Obligaciones de la Coordinación General de Minería, a través del que se notificó a AR2 el inicio del procedimiento de cancelación del título de concesión 217332, relativo al lote denominado “Cloete Norte”, en virtud de la falta de pago de derechos.

40.2. Oficio SE/181/02259 del 20 de abril de 2016 por la Dirección de Revisión de Obligaciones de la Coordinación General de Minería el párrafo anterior, por el que se notificó a AR2 la cancelación del título de concesión 217332, relativo al lote denominado “Cloete Norte”, en virtud de la falta de pago de derechos.

40.3. Oficio 181/16249/2014, suscrito el 7 de junio de 2016 por la Coordinación General de Minería, por el cual se presentó la ampliación de información solicitada por la Comisión Nacional.

41. Oficio PFPA/5.3/2C.18/06396, recibido el 16 de junio de 2016, suscrito por la Dirección General de Denuncias Ambientales, Quejas y Participación Social de la PROFEPA, a través del cual se remitió el informe presentado por el Delegado Federal de dicha Procuraduría en el estado de Coahuila, respecto de actos de inspección realizados en tajos de Cloete y Agujita.

42. Oficio 110-03-7672-2016, recibido el 17 de agosto de 2016, mediante el cual la Dirección General Adjunta de lo Contencioso de la Secretaría de Economía remitió a la Comisión Nacional los siguientes documentos:

42.1. Solicitud de desistimiento presentada el 17 de agosto de 2011, respecto del lote “El Espulgue Fracc. I” amparado por el título 221614, con motivo de la improductividad de la extracción de minerales protegidos por la concesión y que ésta se sitúa dentro de la mancha urbana.

42.2. Oficio SE/421/14992, signado el 28 de noviembre de 2011 por la Dirección de Revisión de Obligaciones, en virtud del cual se aceptó el desistimiento de la concesión amparada por el título 221614.

42.3. Acta suscrita el 23 de abril de 2015, a través de la cual se notificó a AR2 el inicio de un procedimiento de cancelación del título de concesión 217332.

42.4. Actas del 28 y 29 de abril de 2016, a través de las cuales se notificó a AR2 el Oficio SE/181/02259/2016 del 20 de abril de 2016, relativas a la cancelación del título de concesión 217332.

42.5. Oficio SE/181/17582/2016, suscrito el 17 de agosto de 2016 por la Dirección del Registro Público de Minería y Derechos Mineros, en el que se rindió un informe respecto de la solicitud de ampliación de información dirigida por esta Comisión Nacional.

43. Acta Circunstanciada, en la que se hizo constar la comparecencia telefónica de QV2 el 12 de septiembre de 2016, a través de la cual informó sobre la interposición de una querella contra su persona ante el Ministerio Público, por hechos presuntamente atentatorios de la “dignidad y honor” y también una denuncia por “incitación a la violencia”.

44. Acta Circunstanciada de 13 de septiembre de 2016, relativa a la solicitud de un informe a la UDHEC, respecto de la querella interpuesta en contra de QV2.

45. Oficio PFPA/12.1/12C.6/127/16 de 30 de mayo de 2016, a través del cual la Dirección General de Denuncias Ambientales, Quejas y Participación Social de la PROFEPA remitió el informe presentado por la Delegación de dicha dependencia en el estado de Coahuila, al que adjuntó lo siguiente:

45.1. Orden de inspección CO0020VI2015 del 14 de abril de 2015, en relación con el expediente administrativo PA3, correspondiente a la mina a cielo abierto operada por carbonífera Empresa 2 y/o P3.

45.2. Resolución administrativa PFPA/12.5/2C.27.5/0059/2015 de 5 de octubre de 2015, relativa al PA4, instaurado contra la Unión Mexicana de Productores de Carbón y P4.

45.3. Cédula de notificación de 6 de octubre de 2015, instrumentada en las instalaciones del tajo Cloete, con motivo del expediente PA4.

45.4. Cédula de notificación de 6 de octubre de 2015, instrumentada con motivo del expediente PA4.

45.5. Oficio PFPA/12.5/8C.17.4/0230/2015 de 22 de octubre de 2015, suscrito por la Subdelegación Jurídica de la PROFEPA en el Estado de Coahuila, por el que solicita la

clausura temporal total de las actividades de la empresa Unión Mexicana de Productores de Carbón.

45.6. Acta de inspección de 14 de abril del 2015, relativa al expediente administrativo PA3, instrumentada por personal de la Delegación de la PROFEPA en el Estado de Coahuila.

45.7. Acuerdo PFPA/12.5/2C.27.1/0166/2016 de 30 de mayo de 2016, relativo a la visita de inspección realizada a la Empresa 2.

45.8. Orden de inspección CO0020VI2015CL001 de 6 de junio de 2016, relativa al expediente administrativo PA3, correspondiente a la minera carbonífera Empresa 2.

45.9. Acta de inspección de 9 de junio del 2016, relativa al expediente administrativo PA3, instrumentada por personal de la Delegación de la PROFEPA en el Estado de Coahuila.

45.10. Orden de inspección CO0020VI2015CO001 de 20 de julio de 2016, relativa al procedimiento administrativo PA3, correspondiente a Empresa 2.

45.11. Acta de inspección de 21 de julio del 2016, relativa al expediente administrativo PA3, instrumentada por personal de la Delegación de la PROFEPA en el Estado de Coahuila.

45.12. Oficio 125/7S/2016 001153 de 22 de julio de 2016, suscrito por el titular de la Delegación de la Secretaría de Economía en el Estado de Coahuila y remitido a la Delegación de la PROFEPA en la misma entidad federativa, al que adjuntó el diverso 181.-16388 de 9 de junio de 2016 que contiene resolutive del recurso de revisión emitido por la Coordinación General de Minería.

45.13. Orden de inspección COOVIVE002 de 2 de agosto de 2016, autorizada por la Delegación de la PROFEPA en el Estado de Coahuila, con motivo del trámite del expediente administrativo PA3, correspondiente a la Empresa 2.

45.14. Acta de inspección del 2 de agosto de 2016, relativa al expediente administrativo PA3, instrumentada por personal de la Delegación de la PROFEPA en el Estado de Coahuila.

45.15. Orden de inspección CO0020VI2015VE003 de 10 de noviembre de 2016, autorizada por la Delegación de la PROFEPA en el Estado de Coahuila, con motivo del trámite del expediente administrativo PA3, correspondiente a Empresa 2.

45.16. Acta de inspección de 10 de noviembre de 2016, relativa al expediente administrativo PA3, instrumentada por personal de la Delegación de la PROFEPA en el Estado de Coahuila.

46. Oficio B00.5.03.-08948, recibido el 19 de julio de 2018, a través del cual la Gerencia de Procedimientos Administrativos en la Subdirección General Jurídica de la CONAGUA informó sobre el estado del PA1, y la realización de actos inspección en el cauce del Arroyo Cloete.

47. Oficio B00.5.03.-11972, recibido el 28 de septiembre de 2018, a través del cual la Gerencia de Procedimientos Administrativos en la Subdirección General Jurídica de la CONAGUA remitió la siguiente documentación:

47.1. Informe de visita de inspección ocular del realizada el 19 de julio de 2018, suscrito por AR5 Y AR6, en el que se refiere la existencia de obras de contención dentro de la zona federal del Arroyo Cloete, y que, pese a ello, se aseguró que dicho cuerpo de agua cuenta con su cauce natural y no fue modificado.

47.2. Memorando B00.811.04.-1930(2008), suscrito por AR7 el 19 de septiembre de 2018, respecto de la inspección efectuada por funcionarios del Organismo de Cuenca Rio Bravo de la CONAGUA el 19 de julio de 2018.

48. Correo electrónico recibido el 3 de octubre de 2018, a través del cual QV2 manifestó la existencia de actos de acoso y hostigamiento en contra de su persona, además de dilaciones al trámite de una averiguación previa iniciada en 2015 contra AR2.

III. SITUACIÓN JURÍDICA.

49. El presente caso se desarrolla en el contexto de obras y actividades encaminadas a la extracción de carbón mineral en las localidades de Agujita y Cloete, pertenecientes al centro de población del Municipio de Sabinas, en la Región Carbonífera del estado de Coahuila.

50. Respecto de la primera demarcación, el análisis corresponde a un tajo o mina a cielo abierto situado a escasos metros de la Carretera Federal 57 y contigua un parque público, cuya explotación se verificó desde 2010 hasta mediados de 2014 dentro del lote minero amparado por el título de concesión 221614, cancelado por la Secretaría de Economía mediante oficio SE/421/14992 del 28 de noviembre de 2011. Dicha excavación, además, se ubicó en una superficie con uso de suelo “Habitacional, comercio y servicios”, modificado con posterioridad a “Parque Urbano y Unidad Deportiva”, conforme a los planes directores de desarrollo urbano municipales aplicables, publicados en 1997 y 2013 por el Municipio de Sabinas.

51. Por lo que hace a Cloete, se refiere a cuatro tajos localizados dentro y en las inmediaciones de las colonias Altamira (o Barrio Cocedores) y Lomas Altas, los tres primeros dentro del lote amparado por el título de concesión minera 217332, igualmente cancelado por la Secretaría de Economía mediante oficio SE/181/02259 del 20 de abril de 2015, y el restante en la confluencia de los lotes que amparan las concesiones 202046, 161543 y 216996. Asimismo, un área de extracción de carbón mineral cuya operación se realizó sin amparo de concesión alguna, por medio de pozos verticales o pocillos.¹

52. De acuerdo con los planes directores de desarrollo urbano, la excavación y operación de los pocillos, al igual que un sector considerable de dos tajos correspondientes a la concesión minera 217332, se situaron en superficies destinadas a usos de suelo habitacionales, y si bien las instalaciones mineras restantes estaban comprendidas en usos de suelo extractivo, se habrían hecho en contravención en todos los casos a la zonificación correspondiente a amortiguamiento y preservación ecológica; además de efectuarse desviaciones al cauce del Arroyo Cloete para la excavación de tajos, al igual que labores de contención y extracción mineral en las zonas federales relativas a dicha vía hidrológica.

53. En cuanto a las obras y actividades mineras, la SEMARNAT informó que la única autorización con incidencia en las poblaciones señaladas es el resolutivo identificado con el oficio SGPA/DGIRA.DEI.1875.05 del 2 de agosto de 2005, correspondiente a una manifestación de impacto ambiental en modalidad regional, promovida por la Unión Mexicana de Productores de Carbón, la cual previó 83 concesiones mineras en una región ecológica que comprende los municipios de Múzquiz, San Juan de Sabinas y Sabinas. Dicha autorización contempló los títulos de concesión 217332 (cancelado), 202046 y

¹ Con el término “pocillo” se alude a la técnica de extracción de carbón mineral a través de pozos verticales, normalmente a través de mecanismos artesanales empleados por pequeños mineros.

161543; no así los identificados con numeral 221614 en Agujita (cancelado), 216996 en Cloete, y, con menor razón, los pocillos situados entre las colonias Altamira y Lomas Altas.

54. En materia de inspección y vigilancia, la PROFEPA instó los expedientes PA2, PA3, PA4, PA5, PA6, entre otros, para la investigación de las obras y actividades de referencia, al igual que la verificación de trabajos de remediación en el tajo situado en Agujita, ante la Unión Mexicana de Productores de Carbón. Por su parte, la CONAGUA radicó el expediente PA1, con motivo de las obras efectuadas en el curso del Arroyo Cloete, a partir del cual impuso una sanción económica, sin establecer otras medidas correctivas, de seguridad o urgente aplicación como resultado de las desviaciones realizadas, resolución que fue revocada por los tribunales administrativos federales, con motivo de irregularidades procedimentales, y de la cual se desestimó la procedencia del recurso de revisión fiscal promovido por la CONAGUA, además de visitas de inspección practicadas en julio de 2018.

55. Por otra parte, se tuvo conocimiento de la interposición de sendas denuncias por parte de P1 en contra de QV1, QV2, V4, V7, V8, V10, V11, V12, V13, V14, V15 y V16, a partir de las cuales se tramitaron las averiguaciones previas AP1, AP2, AP3 y AP4, sobre las cuales **las autoridades no proporcionaron información a este Organismo Nacional** sobre su estado procedimental, por la supuesta comisión de los delitos de despojo, incitación a la violencia, contra la dignidad y el honor, u otros resultantes, y la expedición de citatorios por parte de las autoridades ministeriales, a fin de requerir la comparecencia obligatoria de los denunciados en audiencias conciliatorias, bajo el riesgo de imputar la comisión del delito de desacato en casos de inasistencia.

56. Asimismo, que con motivo de actos de acoso y hostigamiento en contra de QV2 e integrantes de la ONG, el 31 marzo de 2016 se aperturó la carpeta de investigación CI1, por delitos contra la dignidad e igualdad de las personas, remitida en abril de ese año a la Dirección General de Responsabilidades de la Procuraduría Estatal, para determinar lo conducente, respecto de cual no se informó sobre su trámite ulterior.

IV. OBSERVACIONES.

57. Del análisis lógico-jurídico a las evidencias que integran el expediente **CNDH/6/2015/2642/Q**, en términos de lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, a la luz de los estándares nacionales e internacionales en materia de derechos humanos, los precedentes emitidos por la Comisión Nacional, así como los criterios jurisprudenciales aplicables, tanto del Poder Judicial de la Federación,

como de la Corte IDH y el Comité DESC; se cuenta con elementos que acreditan violaciones a los derechos humanos a la seguridad jurídica, medio ambiente, vivienda adecuada y salud, como también a la vida e integridad personal, propiedad, agua y saneamiento, al igual que circulación y residencia, en perjuicio de QV1, QV2, QV3, V4, V5, V6, V7, V8, V9, V10, V11, V12, V13, V14, V15, V16, V17, V18, V19, V20, V21, V22, V23, V24, V25, V26, V27, V28, V29, V30, V31, V32, y demás habitantes en las comunidades de Cloete y Agujita.

58. Antes de abordar el sentido y alcance de las violaciones a los derechos humanos, la Comisión Nacional hace patente la importancia de presentar el contexto geográfico de los centros de población donde se lleva a cabo la explotación mineral, al igual que de las obras y actividades extractivas material del presente análisis.

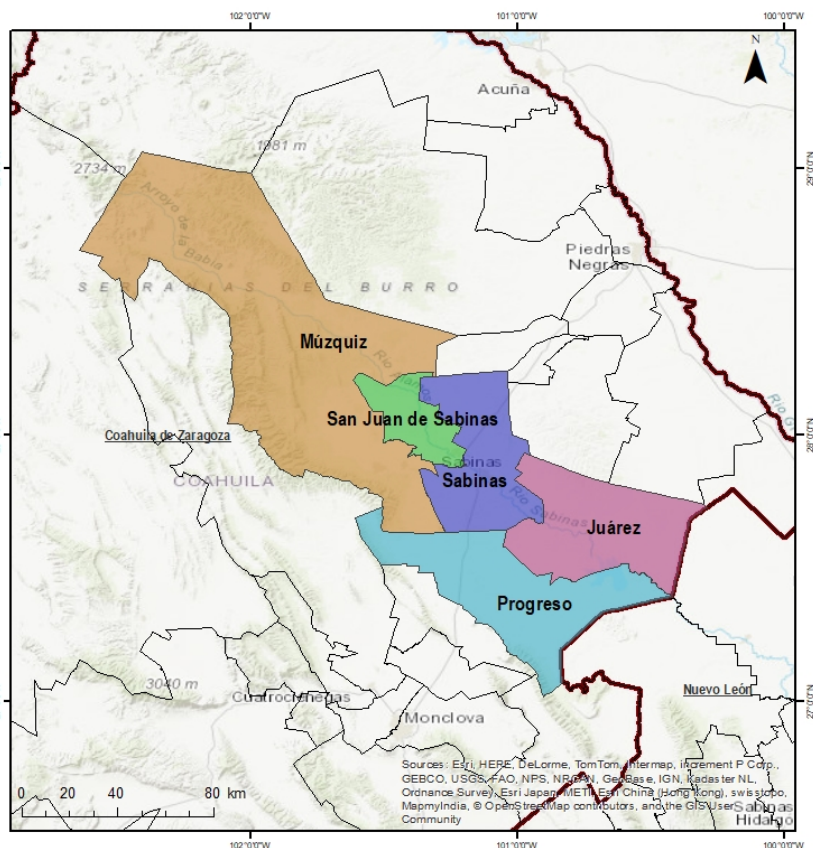
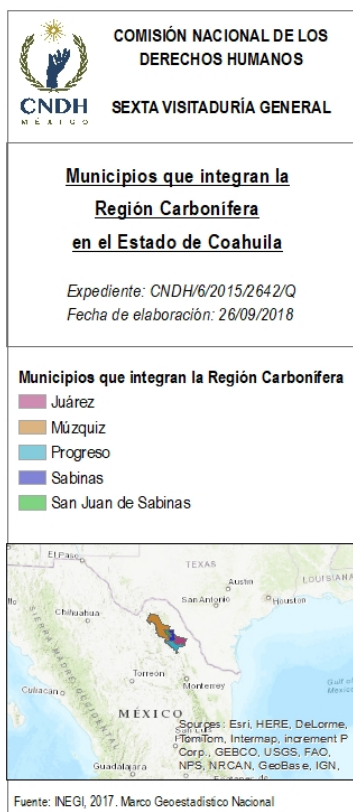
59. En segundo lugar, dado que las obras y actividades se relacionan en su mayoría con los regímenes jurídicos de la minería, la evaluación del impacto ambiental y protección al ambiente, al igual que el relativo a los asentamientos humanos, ordenamiento territorial y desarrollo urbano, este Organismo Nacional considera necesario describir las disposiciones de esos ámbitos con mayor incidencia en el análisis, seguidas de las violaciones a la seguridad jurídica relativas a actos y omisiones de esos ordenamientos.

60. En tercer lugar, se estima relevante abordar los principios y obligaciones que establece el artículo 1º de la Constitución Política, al tratarse de aspectos transversales en el estudio de las afectaciones al respeto, protección y garantía de los derechos humanos, e igualmente la relación que éstos guardan con las actividades empresariales.

A. Delimitación geográfica.

61. La Región Carbonífera, denominada así por los yacimientos de carbón mineral localizados en ella y cuya explotación constituye precisamente la principal actividad económica de la zona, se localiza al noroeste del estado de Coahuila, y abarca una extensión territorial de 16,040.1 km² y cuenta con una población de 180,734 habitantes, abarcando los municipios de Juárez, Múzquiz, Progreso, Sabinas y San Juan de Sabinas,² cuya ubicación se detalla en el siguiente mapa:

² INEGI, Anuario estadístico y geográfico de Coahuila de Zaragoza, 2017, p. 80. Disponible en: http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/producto_s/nueva_estruc/anuarios_2017/702825095406.pdf. La población total regional se encuentra distribuida de la siguiente forma: Juárez (1574), Múzquiz (69,102), Progreso (3,304), Sabinas (63,522) y San Juan de Sabinas (43,232).



62. Las localidades de Agujita y Cloete (pertenecientes al Municipio de Sabinas), se sitúan dentro de la continuidad urbana que transcurre paralelamente a la Carretera Federal 57, desde el área correspondiente a la cabecera municipal hasta la población de Nueva Rosita, esta última perteneciente a San Juan de Sabinas. Cabe mencionar que, de acuerdo con datos del Censo de Población y Vivienda de 2010, las poblaciones señaladas representan una aglomeración con un total de 101,095 habitantes, esto es, más del 60% del total de la Región Carbonífera.

63. Respecto de Agujita, situada inmediatamente al oeste del núcleo urbano de la cabecera municipal, y que cuenta con una población de 4,102 habitantes según el mismo Censo, los hechos y situación jurídica recaen sobre una mina a cielo abierto localizada inmediatamente al este de la confluencia de la Avenida Francisco Sarabia y el Boulevard José Dávila

Moncada (Carretera Federal 57), contigua a un bien público destinado a la práctica del béisbol, como se aprecia en la siguiente fotografía:



64. Dicha extracción se sitúa a menos de 270 metros del plantel del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de la Región Carbonífera, a 250 metros de un plantel del Colegio de Estudios Científicos y Tecnológicos del Estado de Coahuila, y aproximadamente a 160 metros de la última línea de viviendas de la demarcación conocida como Barrio 1

65. Por lo que hace a Cloete, que de acuerdo con el referido Censo de 2010 dispone de una totalidad de 3,930 habitantes, se observó, en distintos casos, la excavación, operación y abandono de cuatro minas a cielo abierto en aproximadamente una cuarta parte del perímetro que forman las colonias Altamira y Lomas Altas, además de diversos pocillos para la explotación de carbón hoy día también inutilizados y no remediados conforme a la normatividad ambiental.

66. Respecto del primero de los tajos (Tajo 1), ilustrado a continuación, su perímetro sureste se localiza a menos de 70 metros de la última línea de viviendas situada al norte de

la colonia Lomas Altas, en tanto que sus límites distan al este de entre 10 a 50 metros de las ubicadas al poniente de la calle Joaquín Rodríguez en la colonia Altamira.



67. Por su parte, el Tajo 2 limita a una media de 60 metros al este con las viviendas localizadas al oriente de la calle Joaquín Rodríguez; al sur con prácticamente el trazo modificado de la calle Australia de la colonia Altamira, en tanto que su extremo sureste se localiza a 15 metros de la última casa habitación con domicilio en el trazo original de la referida calle, hasta lindar con el cauce actual del arroyo Cloete al este, detallando a continuación sus características.



68. A su vez, el Tajo 3 se encuentra bordeado en dirección norte-sureste por el Arroyo Cloete, a partir de la zona donde se llevó a cabo la modificación del cauce, hasta una distancia de 10 metros al poniente de la avenida Francisco Sarabia, vialidad que constituye el límite este de la mina, correspondiendo a la siguiente fotografía.



69. En el caso del Tajo 4, éste se sitúa al oriente de la avenida Francisco Sarabia, delimitado en dirección noroeste-norte por el cauce actual del Arroyo Cloete, a una distancia de menos de 10 metros; al sur con un predio que se sitúa en promedio a 150 metros de la Carretera Federal 57, y al este en forma paralela a la calle Independencia, cuyo trazo se recorrió como consecuencia de la operación del tajo.



70. Por último, dentro del polígono determinado por las calles Gaseros, Joaquín Rodríguez, Australia, Cristóbal Colón y África, entre las colonias Altamira y Lomas Altas existen cuando menos cuatro pocillos abandonados, anteriormente destinados a la extracción de carbón, como lo ilustra la siguiente imagen:



71. El contexto presentado justifica no sólo la necesidad de estudiar las afectaciones derivadas de los regímenes jurídicos de la minería y la protección del medio ambiente, sino también el análisis del marco relativo a la regulación de los asentamientos humanos, ordenamiento territorial y desarrollo urbano, además de visibilizar que las violaciones a los derechos humanos mencionadas, además de repercutir en la esfera individual de las personas, trascienden al ámbito colectivo y social.

B. Régimen jurídico de la minería en México y situación de los centros extractivos objeto de análisis.

72. Conforme al “*Anuario Estadístico de la Minería Mexicana*” publicado en 2016, la producción anual de carbón mineral en nuestro país correspondió a un total de 13’676,593 toneladas, de las cuales casi el 100% fue extraído en el estado de Coahuila, y 7’394,992

de la Región Carbonífera (poco más del 54% del obtenido en dicha entidad federativa), en tanto que el Municipio de Sabinas aportó una suma de casi 490,000 toneladas.³

73. De acuerdo con la Secretaría de Economía, dentro del Municipio de Sabinas se han otorgado más de 300 concesiones mineras, de las cuales 248 corresponden a lotes situados únicamente en el territorio de esa demarcación, en tanto que los 66 restantes abarcan porciones de otros municipios como Múzquiz, San Juan de Sabinas, Progreso, Guerrero y Monclova.

74. Del total de concesiones, se destaca que al menos 40 lotes mineros se ubican dentro del perímetro del centro de población de Sabinas, comprendiendo superficies con usos de suelo habitacional, comercial, de servicios, preservación ecológica o mixtos. Otros amparan la explotación dentro de áreas naturales protegidas, el derecho de vía de la Carretera Federal 57 y otras vialidades de competencia estatal o municipal, e incluso el cauce de Río Sabinas, sus corrientes tributarias y bienes inherentes.

75. Sobre estas consideraciones, a fin de elucidar la situación de los derechos humanos ante los aprovechamientos extractivos analizados en la presente Recomendación, la Comisión Nacional considera oportuno esbozar las características del régimen jurídico de la minería en nuestro país, y particularizar las afectaciones a la seguridad jurídica que corresponden al marco jurídico en cuestión.

a. Marco jurídico.

i. Constitución Política.

76. De acuerdo con el cuarto párrafo del artículo 27 constitucional, corresponde a la Nación el dominio directo sobre todos aquellos: i) minerales o sustancias que constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos; ii) yacimientos de piedras preciosas, sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; iii) productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; y iv) yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes.

³ Servicio Geológico Mexicano, *Anuario Estadístico de la Minería Mexicana*, 2017, 2016, disponible en: https://www.sgm.gob.mx/productos/pdf/Anuario_2016_Edicion_2017.pdf.

77. Asimismo, el párrafo sexto de ese mismo artículo dispone que la explotación, uso y aprovechamiento de dichos bienes de dominio directo únicamente podrá efectuarse por medio de concesiones otorgadas por el Ejecutivo Federal, ya sea a particulares o sociedades constituidas conforme a leyes mexicanas, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes, en las que además deberán incorporarse las normas que regulen la ejecución y comprobación de las obras o trabajos de explotación de los minerales y las sustancias, por cuyo incumplimiento será procedente la cancelación de las concesiones. Por otra parte, se prevé en ese párrafo la facultad del Gobierno Federal de establecer y suprimir reservas a través de declaratorias, cuya procedencia y condiciones serán establecidas por las leyes aplicables.

78. En las fracciones X y XXIX del artículo 73 constitucional se establecen las facultades del Congreso de la Unión correspondientes a legislar en materia de minería, al igual que imponer contribuciones sobre el uso, aprovechamiento y explotación de las tales sustancias y minerales, complementadas por lo dispuesto en el artículo 89 fracción I de la misma Constitución, respecto de la correspondiente al Ejecutivo Federal para proveer la exacta observancia de dicha legislación en la esfera administrativa por medio de la potestad reglamentaria.

ii. *Ley General de Bienes Nacionales.*

79. Un ordenamiento que destaca por abordar las generalidades y características de los de bienes del dominio directo de la Nación es la Ley General de Bienes Nacionales, pues incorpora aspectos transversales al régimen de concesiones, con independencia de la regulación específica que se establezca en los ordenamientos reglamentarios específicos, como en el presente caso lo es la Ley Minera.

80. En apego a lo que establece el artículo 27 de la Constitución, el numeral 6 de la Ley General de Bienes Nacionales reitera la adscripción de las sustancias y minerales en el régimen de dominio público, con las características de imprescriptibilidad e inalienabilidad, a partir de lo cual se puntualiza en el artículo 16 que las concesiones respecto de dichos bienes establecen *“el derecho a realizar los usos, aprovechamientos o explotaciones, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes y el título de la concesión”*.

81. El artículo 16 de la ley en comento establece también las condiciones bajo las cuales, además de lo estipulado en las leyes específicas, el Ejecutivo Federal podrá en lo general negar el otorgamiento de las concesiones sobre bienes de dominio público, a saber:

I.- Si el solicitante no cumple con los requisitos establecidos en dichas leyes;

II.- Si se crea con la concesión un acaparamiento contrario al interés social;

III.- Si se decide emprender, a través de la Federación o de las entidades, una explotación directa de los recursos de que se trate;

IV.- Si los bienes de que se trate están programados para la creación de reservas nacionales;

V.- Cuando se afecte la seguridad nacional, o

VI.- Si existe algún motivo fundado de interés público.

82. La primera de las fracciones transcritas hace referencia a la observancia del principio de legalidad, como también al de reserva de ley, por lo que el otorgamiento de concesiones sobre bienes de dominio directo únicamente podrá efectuarse *“de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes”*. Respecto de la fracción III, ésta alude al uso y aprovechamiento de los bienes de dominio directo por cuenta propia del Estado, hipótesis análoga a la prevista en la fracción IV, en cuanto a la facultad de establecer reservas. Por su parte, la fracción V prevé que el otorgamiento de las concesiones pueda negarse cuando ello implique un riesgo para *“la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano”*, de acuerdo con lo que dispone el artículo 3 de la Ley de Seguridad Nacional.

83. Finalmente, las fracciones II y VI se refieren a que el uso y aprovechamiento de bienes de dominio directo impliquen riesgos e impactos para el interés social, o bien que se obstaculice, menoscabe o restrinja la observancia de disposiciones de orden público.

84. Las previsiones del citado artículo 17 de la Ley General de Bienes Nacionales son importantes, dado que su aplicación resulta extensiva a aspectos como la nulidad, modificación, revocación o caducidad de las concesiones, permisos o autorizaciones de referencia, cuya procedencia, en todo caso, recae en las dependencias u organismos descentralizados que hubieren otorgado las concesiones de mérito, de acuerdo con el artículo 18 de la Ley General de Bienes Nacionales.

85. El Título Séptimo de la Ley General de Bienes Nacionales incorpora un régimen de sanciones para los casos de inobservancia de lo establecido en ese ordenamiento, atribuibles a concesionarios, permisionarios o destinatarios de autorizaciones que, vencido el plazo correspondiente, no devuelvan los bienes sujetos al régimen de dominio público

(artículo 149), o hagan uso de ellos sin haber obtenido previamente la concesión, permiso o autorización (artículo 150).

iii. Ley Minera, su Reglamento y disposiciones complementarias.

86. La Ley Minera publicada el 26 de junio de 1992 en el DOF, se encuentra estructurada en un total de siete capítulos, y la observancia de ese instrumento se complementa por su Reglamento, publicado en el DOF el 12 de octubre de 2012.

87. Por corresponder la aplicación de la Ley Minera a la Secretaría de Economía, es de precisarse que las atribuciones correspondientes a dicha dependencia federal están consignadas en el artículo 34 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, particularmente las relativas a:

[...]

XXVII.- Formular y conducir la política nacional en materia minera;

XXVIII. Fomentar el aprovechamiento de los recursos minerales y llevar el catastro minero, y regular la explotación de salinas ubicadas en terrenos de propiedad nacional y en las formadas directamente por las aguas del mar;

XXIX. Otorgar contratos, concesiones, asignaciones, permisos, autorizaciones y asignaciones en materia minera, en los términos de la legislación correspondiente.

88. Tales atribuciones se desarrollan en el Reglamento Interno de la Secretaría de Economía, cuya observancia recae en la Subsecretaría de Minería (antes Coordinación General de Minería), auxiliada por las Direcciones Generales de Minas y de Desarrollo Minero, y entidades paraestatales como el Servicio Geológico Mexicano y Fideicomiso de Fomento Minero.

❖ Actividades, sustancias y minerales sujetos al régimen de la Ley Minera.

89. El artículo 3 de la Ley Minera enumera las actividades correspondientes al ámbito de aplicación: i) la exploración, es decir, aquellas obras y trabajos realizados “*en el terreno con el objeto de identificar depósitos de minerales o sustancias, al igual que de cuantificar y evaluar las reservas económicamente aprovechables que contengan*”; ii) la explotación, relativa a la “*preparación y desarrollo del área que comprende el depósito mineral, así como los encaminados a desprender y extraer los productos minerales o sustancias existentes*”

en el mismo”; y, iii) las actividades de beneficio, que se refieren a *“trabajos para preparación, tratamiento, fundición de primera mano y refinación de productos minerales, en cualquiera de sus fases, con el propósito de recuperar u obtener minerales o sustancias, al igual que de elevar la concentración y pureza de sus contenidos”*.

90. Esto significa, que todas esas actividades, para ser llevadas a cabo en el marco de la Ley, deben estar amparadas por un título o documento que provea la autoridad competente.

91. Por su parte, el artículo 5 indica las siguientes sustancias o minerales exceptuados de la Ley Minera:

*I.- El petróleo y los demás hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos, que se encuentren en el subsuelo;*⁴

*II.- Los minerales radiactivos;*⁵

III.- Las sustancias contenidas en suspensión o disolución por aguas subterráneas, siempre que no provengan de un depósito mineral distinto de los componentes de los terrenos;

IV.- Las rocas o los productos de su descomposición que sólo puedan utilizarse para la fabricación de materiales de construcción o se destinen a este fin;

*V.- Los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación se realice por medio de trabajos a cielo abierto,*⁶ y

VI.- La sal que provenga de salinas formadas en cuencas endorreicas.

92. Una de las disposiciones de mayor trascendencia en el texto de la Ley Minera (cuyo alcance incluso se analizará en observaciones posteriores) es el primer párrafo de su artículo 6, conforme al cual las actividades materia de ese ordenamiento, al ser de utilidad pública, resultan *“preferentes sobre cualquier uso o aprovechamiento del terreno”*, de acuerdo con las condiciones que señala el mencionado instrumento legislativo, y con

⁴ Regidos por la Ley de Hidrocarburos, publicada en el DOF el 11 de agosto de 2014.

⁵ De acuerdo con el artículo 3º, fracción IX, de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 en Materia Nuclear, aplicable en la materia y publicada en el DOF el 4 de febrero de 1985, son minerales radiactivos aquellos que contengan *“uranio, torio o combinaciones de ambos en una concentración igual o superior a 300 partes por millón, y los demás minerales susceptibles de ser utilizados para la fabricación de combustibles nucleares que determine expresamente la Secretaría de Energía”*. Al respecto, el artículo 5º del mencionado ordenamiento refiere que, en lo relativo a tales minerales, *“su exploración, explotación y beneficio no podrá ser materia de concesión o contrato”*.

⁶ En oposición a los obtenidos de forma subterránea que prevé el artículo 27 constitucional.

excepción de actividades referentes a la exploración y explotación de hidrocarburos, o las destinadas a los servicios públicos de transmisión y distribución de energía eléctrica.

❖ ***Objeto de las concesiones mineras y procedimiento para su otorgamiento.***

93. Conforme a lo que establecen la Constitución Política y la Ley Minera, la explotación de sustancias o minerales deberá realizarse a través de concesiones mineras, con una vigencia de cincuenta años, prorrogables por el mismo término si sus titulares no incurrieron en las causales de cancelación previstas en la Ley Minera y lo solicitan dentro de los cinco años previos al término de su vigencia. Para la exploración minera, dicha actividad se verifica igualmente a través de concesiones (o asignaciones, otorgadas en favor del Servicio Geológico Mexicano únicamente para la realización de dicha clase de actividades), mismas que podrán sustituirse por concesiones de explotación, salvo el caso de las asignaciones, las cuales son improrrogables.

94. Un concepto fundamental dentro de la Ley Minera, y para el presente análisis, es el de lote minero, definido en el artículo 12 como aquel *“sólido de profundidad indefinida, limitado por planos verticales y cuya cara superior es la superficie del terreno, sobre la cual se determina el perímetro que comprende”*, perímetro al que se atribuyen los derechos y obligaciones derivados de concesiones, asignaciones o zonas incorporadas a reservas.

95. Según lo establecido en la Ley Minera, son considerados libres aquellos terrenos respecto de los cuales no existan asignaciones o concesiones, ni se encuentren en trámite procedimientos para el otorgamiento de éstas, o no estén localizados dentro de zonas incorporadas a reservas mineras. Con relación a estas últimas, cuando se hayan desincorporado, como en el caso de asignaciones canceladas, la Ley Minera precisa que el otorgamiento de las concesiones se realizará a través de la modalidad de concurso.

96. Es de suma importancia disponer de registros fidedignos y actualizados sobre la disposición geográfica de los lotes que correspondan a concesiones y asignaciones, las zonas de reserva y los terrenos libres. Para tal efecto, corresponde a la Secretaría de Economía la atribución de llevar el Registro Público de Minería y la Cartografía Minera, además de realizar toda clase de levantamientos topográficos y geodésicos con el fin de mantener actualizada esta última.

97. Específicamente, el artículo 52 puntualiza que entre las principales finalidades de la cartografía minera se encuentran las de *“constatar el carácter libre de los lotes que sean*

objeto de solicitudes de concesión y asignación mineras”, como también identificar los *“amparados por concesiones, asignaciones y reservas mineras vigentes, al igual que por solicitudes de concesión y asignación mineras en trámite”*. El acceso a dicha cartografía deberá tener un carácter público, existiendo la posibilidad de expedir planos correspondientes a la misma, a costa de los solicitantes.

98. El Reglamento de la Ley Minera dispone que a toda solicitud de concesión minera se acompañarán, entre otros, los datos relativos al nombre y superficie en hectáreas del lote en cuestión, municipio y estado donde se sitúe; coordenadas de localización del punto de partida, en su caso de las líneas auxiliares, y acompañarse de una carta topográfica del INEGI. Igualmente, deberán señalizarse tanto los principales minerales o sustancias motivo de las obras y trabajos mineros, como el pago de derechos correspondiente a la solicitud. Potestativamente, el solicitante podrá incluir en su solicitud los trabajos periciales efectuados en el lote de mérito, o bien dentro del plazo de noventa días posteriores a la fecha de solicitud.

99. Una vez presentada ante la unidad administrativa correspondiente, y en caso de haberse cubierto los requisitos reglamentarios, se procederá a registrar la solicitud y admitirla para su estudio y trámite. Posteriormente, se dictaminará el informe de trabajos periciales presentado por el solicitante, tras verificarse que en el terreno solicitado no se lleven a cabo actividades preferentes de exploración y extracción de hidrocarburos o del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica (o bien, se determine que es factible la coexistencia de dichas actividades con la minera). Si dichos trabajos reúnen lo establecido, se emitirá la proposición a título en la solicitud presentada.

100. Para determinar la situación jurídica de los terrenos objeto de la solicitud, el artículo 17 del Reglamento de la Ley Minera señala que éstos se encontrarán legalmente amparados siempre que se reúnan los requisitos para la presentación de solicitudes, además de presentarse los trabajos periciales y, en su caso se subsanen las deficiencias encontradas en ellos. Por otra parte, el artículo 18 de ese Reglamento dispone que el terreno dejará de ser libre a partir de su registro (esto es, *“que legalmente constituya un lote minero, desde el momento de la presentación de la solicitud respectiva”*), y se determine que no existan las actividades preferentes mencionadas, o bien se resuelva la factibilidad de coexistencia en dichas actividades. Asimismo, de advertirse un supuesto de simultaneidad en solicitudes al determinarse el carácter libre de lotes mineros, o por efecto de publicación de declaratorias de libertad de terrenos, deberán sustanciarse los

procedimientos adjudicativos previstos en los artículos 19 y 20 del mencionado Reglamento.

101. De acuerdo con el numeral 23 del multicitado Reglamento, a partir del día siguiente a la fecha de recepción de la solicitud en las oficinas centrales de la Secretaría de Economía, se procederá a convalidar cartográficamente la propuesta, constatar que se sitúe en terreno libre, además de verificar que no existan o sean incompatibles las actividades preferentes, los requisitos legales y reglamentarios. Satisfecho lo anterior, se expedirá el título respectivo por la totalidad del lote solicitado o la parte que tenga carácter de libre.

❖ **Derechos de los concesionarios.**

102. El artículo 19 de la Ley Minera establece un conjunto de prerrogativas a favor de los concesionarios mineros, cuyo análisis resulta de importancia para el contexto de la presente Recomendación:

I.- Realizar obras y trabajos de exploración y de explotación dentro de los lotes mineros que amparen;

II.- Disponer de los productos minerales que se obtengan en dichos lotes con motivo de las obras y trabajos que se desarrollen durante su vigencia;

III.- Disponer de los terreros que se encuentren dentro de la superficie que amparen, a menos que provengan de otra concesión minera vigente;

VII. Transmitir su titularidad o los derechos establecidos por las fracciones I a VI anteriores a personas legalmente capacitadas para obtenerlas;

IX.- Desistirse de las mismas y de los derechos que de ellas deriven;

XI.- Solicitar correcciones administrativas o duplicados de sus títulos; [y]

XII.- Obtener la prórroga en las concesiones minera por igual término de vigencia, de acuerdo con lo previsto por el artículo 15 de esta Ley.

103. En cuanto a la primera de las fracciones, el artículo 20 de la Ley Minera prevé como una de las condicionantes que , cuando las obras o trabajos se efectúen dentro de “poblaciones, presas, canales, vías generales de comunicación y otras obras públicas, en los zócalos submarinos de islas, cayos y arrecifes, el lecho marino y el subsuelo de la zona

económica exclusiva, en las áreas naturales protegidas, así como las que se efectúen dentro de la zona federal marítimo terrestre". En tal supuesto, las obras y actividades únicamente podrán realizarse tras recabar la autorización, permiso, o concesión que en su caso correspondan y de acuerdo con lo dispuesto por la legislación aplicable.

104. Respecto de la fracción III del artículo 19, el derecho de disponer de los terrenos amparados por el lote minero, se complementa por la posibilidad de *"obtener la expropiación, ocupación temporal o constitución de servidumbre de los terrenos indispensables para llevar a cabo las obras y trabajos de exploración, explotación y beneficio, así como para el depósito de terreros, jales, escorias y graseros, al igual que constituir servidumbres subterráneas de paso a través de lotes mineros"*.

105. Para cualquier otro caso de extracción, explotación, uso o aprovechamiento de aguas distintas a las provenientes del laboreo, o bien las superficiales comprendidas dentro del lote minero, el Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales dispone que deberán solicitarse las concesiones o permisos que se requieran para cada uno de dichos supuestos.

106. El artículo 23 de La Ley Minera detalla los alcances de las transmisiones a las que se refiere la fracción VII del artículo 19, como la obligación de registrar los actos jurídicos correspondientes ante el Registro Público de Minería (a fin de que surtan efectos legales ante terceros y la Secretaría de Economía), o bien, la subrogación por parte del adquirente en los derechos y obligaciones relativos a la concesión o sus prerrogativas. Igualmente, se prevé que ante la inobservancia, por parte de los cesionarios o contratistas, de obligaciones su incumplimiento se sancione con la cancelación del título, los concesionarios serán responsables del respectivo cumplimiento.

107. Respecto de la fracción IX, el artículo 24 de la Ley Minera señala que los desistimientos de concesiones y las prerrogativas que de ellas deriven, una vez satisfechos los requisitos previstos por el numeral 44 del Reglamento, *"surtirán sus efectos a partir de la fecha de presentación en la Secretaría del escrito correspondiente, cuando no se afecten derechos de tercero inscritos en el Registro Público de Minería"*.

❖ Obligaciones correspondientes a las concesiones mineras.

108. El artículo 27 de la Ley Minera enumera las obligaciones correlativas al otorgamiento de concesiones, como la prevista en la fracción IV, relativa a *"sujetarse a las disposiciones*

generales y a las normas oficiales mexicanas aplicables a la industria minero-metalúrgica en materia de seguridad en las minas y de equilibrio ecológico y protección al ambiente”.

109. Para el cumplimiento de dicha prevención, el artículo 34 de la Ley Minera señala que los concesionarios o sus contratistas deberán designar a un ingeniero responsable del cumplimiento de las normas de seguridad, *“siempre y cuando las obras y trabajos involucren a más de nueve trabajadores en el caso de las minas de carbón y más de cuarenta y nueve trabajadores en los demás casos”*, quien tendrá como mandato inspeccionar que se adopten las medidas pertinentes para evitar accidentes, al igual que notificar al concesionario o contratista sobre las que no se hubieren emprendido.

110. Como corolario, el artículo el 39 de la Ley Minera, reitera que en las actividades de exploración, explotación o beneficio de sustancias o minerales, los concesionarios *“deberán procurar el cuidado del medio ambiente y la protección ecológica, de conformidad con la legislación y la normatividad de la materia”*.

111. La fracción V del mismo artículo 27 de la Ley Minera prevé la obligación de *“no retirar las obras permanentes de fortificación, los ademes y demás instalaciones necesarias para la estabilidad y seguridad de las minas”*, que, al tenor del numeral 57 del Reglamento en cita, constituyen accesiones de las minas y por consecuencia no pueden ser retiradas o destruidas. Con similar carácter se encuentra el imperativo de *“conservar en el mismo lugar y mantener en buen estado la mojonera o señal que precise la ubicación del punto de partida*, previsto en la fracción VI del multicitado artículo, y desarrollado por el numeral 58 del Reglamento.

112. Complementariamente, la fracción VIII del artículo 27 de la Ley Minera prescribe que los concesionarios o titulares de derechos mineros deberán permitir la práctica de inspecciones al personal de la Secretaría de Economía comisionado para tal efecto, además de presentar los informes de carácter contable, técnico o estadístico que se establecen en la fracción VII del mencionado numeral.

113. Otro tipo de informes son los correspondientes a la cancelación de concesiones, establecidos por la fracción IX del artículo 27 de la Ley Minera, y que deberán describir *“los trabajos de exploración y explotación realizados en el lote minero, o en la superficie que se abandona”*, conforme a las reglas previstas por los artículos 35 BIS de esa ley y 71 de su Reglamento, los cuales además deberán publicitarse en el sistema de información del Servicio Geológico Mexicano.

❖ ***Nulidad, cancelación, suspensión, reversión e insubsistencias.***

114. Respecto de la nulidad de concesiones, el artículo 40 de la Ley Minera dispone en sus tres fracciones que dicha consecuencia jurídica procederá, respectivamente, cuando: i) se pretenda amparar la obtención de minerales o sustancias que no correspondan con el objeto de esos aprovechamientos; ii) se expiden en favor de persona no capacitada; o iii) el lote minero en cuestión *“abarque total o parcialmente terreno no libre al momento de presentación de la solicitud respectiva, aunque con posterioridad sea publicada la declaratoria de libertad de dicho terreno, excepto cuando se trate de concesiones otorgadas mediante concurso”*.

115. Conforme al artículo 42 de la Ley Minera, la cancelación de las concesiones o asignaciones tendrá lugar en los siguientes supuestos:

I.- Terminación de su vigencia;

II.- Desistimiento debidamente formulado por su titular;

III. Sustitución con motivo de la expedición de nuevos títulos derivados de la reducción, división, identificación o unificación de superficie amparada por concesiones mineras;

IV.- Comisión de alguna de las infracciones señaladas en el artículo 55 de esta Ley, o

V.- Resolución judicial.

116. Las cancelaciones a que se refiere la fracción IV del artículo 42 de la Ley Minera derivan del ejercicio de facultades de verificación por parte de la Secretaría de Economía, y según el artículo 55 de ese ordenamiento, procederán cuando en virtud de esas diligencias se advierta la explotación de minerales o sustancias no sujetos a la aplicación de la Ley Minera (fracción I), no ejecución o comprobación de las obras y trabajos (fracción II), agrupación indebida de concesiones (fracción VIII), o ausencia de las autorizaciones, permisos o concesiones que establece el artículo 20 de la Ley Minera (fracción VII).

117. Por otro lado, las obras o trabajos de exploración y explotación son susceptibles de ser suspendidos de acuerdo con el artículo 43 de la Ley Minera, cuando: i) *pongan en peligro la vida o integridad física de los trabajadores o de los miembros de la comunidad, o ii) causen o puedan causar daño a bienes de interés público, afectos a un servicio público o de propiedad privada.*

118. El segundo párrafo del mismo artículo 43 establece que, cuando al practicarse una diligencia de inspección se advierta que existe peligro y daño inminente, la Secretaría de Economía podrá ordenar la suspensión provisional de dichas obras y trabajos, e imponer las medidas de seguridad pertinentes dentro del plazo que para tal fin se establezca, procediendo la definitiva si no son atendidas las medidas de seguridad.

119. Complementariamente, el artículo 57 del Reglamento de la Ley Minera señala que si como consecuencia de una visita de inspección efectuada por funcionarios de la Secretaría de Economía, se advierte un peligro o daño inminente en materia de seguridad, deberán ordenarse la suspensión provisional y la adopción las medidas de seguridad necesarias. Ante ese supuesto, dentro de los treinta días contados a partir de la notificación de la suspensión, el titular de los derechos mineros deberá acreditar el cumplimiento a las observaciones formuladas, como condición necesaria para reabrir el centro de obras y trabajos.

120. Según el artículo 45 de la Ley Minera, la suspensión de obras y trabajos por las causales ya señaladas procederá a petición de parte afectada, aunque el Reglamento dispone en su numeral 74 que podrá promoverse por: i) la autoridad laboral, local o federal (cuando la suspensión se promueva con fundamento en el artículo 43 fracción I de la Ley Minera), ii) cualquier persona (al tratarse de bienes de interés público o afectos a un servicio público), o iii) los propietarios o poseedores tratándose de bienes de propiedad privada. De igual manera, el trámite de las suspensiones deberá efectuarse de conformidad con el procedimiento que establece el artículo 75 del Reglamento.

121. Para las expropiaciones, ocupaciones temporales y servidumbres, el artículo 44 de la Ley Minera prevé la reversión de las primeras o declaración de insubsistencia en las restantes. De acuerdo con lo que establece la Ley Minera y su Reglamento en el artículo 74, las reversiones e insubsistencias deberán ser promovidas por los propietarios del terreno objeto de la afectación, y sustanciadas conforme a lo que establece el artículo 75 del Reglamento.

❖ **Sanciones.**

122. Por último, el artículo 57 de la Ley Minera prevé la imposición de sanciones pecuniarias a quienes incurran diversas infracciones que en ese numeral se indican, sin perjuicio de la responsabilidad penal resultante, son objeto de multas equivalentes a un

monto entre diez y dos mil días de salario mínimo vigente en el Distrito Federal (hoy unidades de media y actualización). En casos de reincidencia, la sanción podrá corresponder hasta por dos tantos en el importe de la multa, y cien ante el supuesto de extracción ilícita de minerales o sustancias.

123. Adicionalmente a la procedencia de infracciones, el artículo 57 BIS de la Ley Minera señala que la reclamación de la extracción ilegal y recuperación de los minerales o sustancias ante la autoridad judicial corresponderá al titular de la concesión, sus causahabientes, o al asignatario. De verificarse el ilícito *“en terrenos libres, zonas de reservas mineras, áreas correspondientes a concesiones otorgadas mediante concurso y que posteriormente hayan sido canceladas, y lotes respecto de las cuales se hayan declarado desiertos los concursos respectivos”*, la reclamación corresponderá a la Secretaría de Economía.

b. Violaciones al derecho humano a la seguridad jurídica por infracciones al régimen jurídico de la minería.

124. Este Organismo Nacional ha enfatizado la relación que existe entre el derecho humano a la seguridad jurídica y el principio de legalidad que subyace en la actuación de las autoridades, dado que los poderes públicos deben estar sujetos al derecho bajo un sistema jurídico coherente y permanente, dotado de certeza y estabilidad, que especifique los límites del Estado en sus diferentes esferas de ejercicio respecto a los titulares de los derechos individuales, garantizando el respeto a los derechos fundamentales de las personas.⁷

⁷ CNDH, Recomendación 37/2016: “Sobre el caso de violación a los derechos humanos a la inviolabilidad del domicilio, a la seguridad jurídica e integridad personal de V1, por allanamiento del domicilio y actos de tortura en agravio V1 y V2, así como al de acceso a la justicia en su modalidad de procuración de justicia en el estado de San Luis Potosí”, 18 de agosto de 2016, párrafo 66; Recomendación 22/2017: “Sobre el caso de violaciones de los derechos humanos a la protección de la maternidad, igualdad y no discriminación laboral, a una vida libre de violencia, seguridad jurídica y acceso a la justicia en su modalidad de procuración, en agravio de V, por servidores públicos de la Procuraduría General de la República”, 31 de mayo de 2017, párrafo 111; Recomendación 37/2017: “Sobre el caso de violaciones a los derechos humanos a una vida libre de violencia, a la legalidad y seguridad jurídica y al acceso a la justicia en sede administrativa, de V1, V2, V3, V4, V5 y V6, atribuidas a personal del Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias “Ismael Cosío Villegas” y de su Órgano Interno de Control”, 8 de septiembre de 2017, párrafo 105; y Recomendación 11/2018: “Sobre las violaciones a los derechos humanos a la seguridad jurídica, propiedad, trabajo y agua contra QV1, V2, V3, V4, V5, V6, V7, V8, V9 y V10, por la transmisión irregular del título de concesión otorgado a favor de la unidad de riego de la cuarta ampliación del ejido Chaparrosa, Villa de Cos, Zacatecas” del 20 de abril de 2018, párrafo 81.

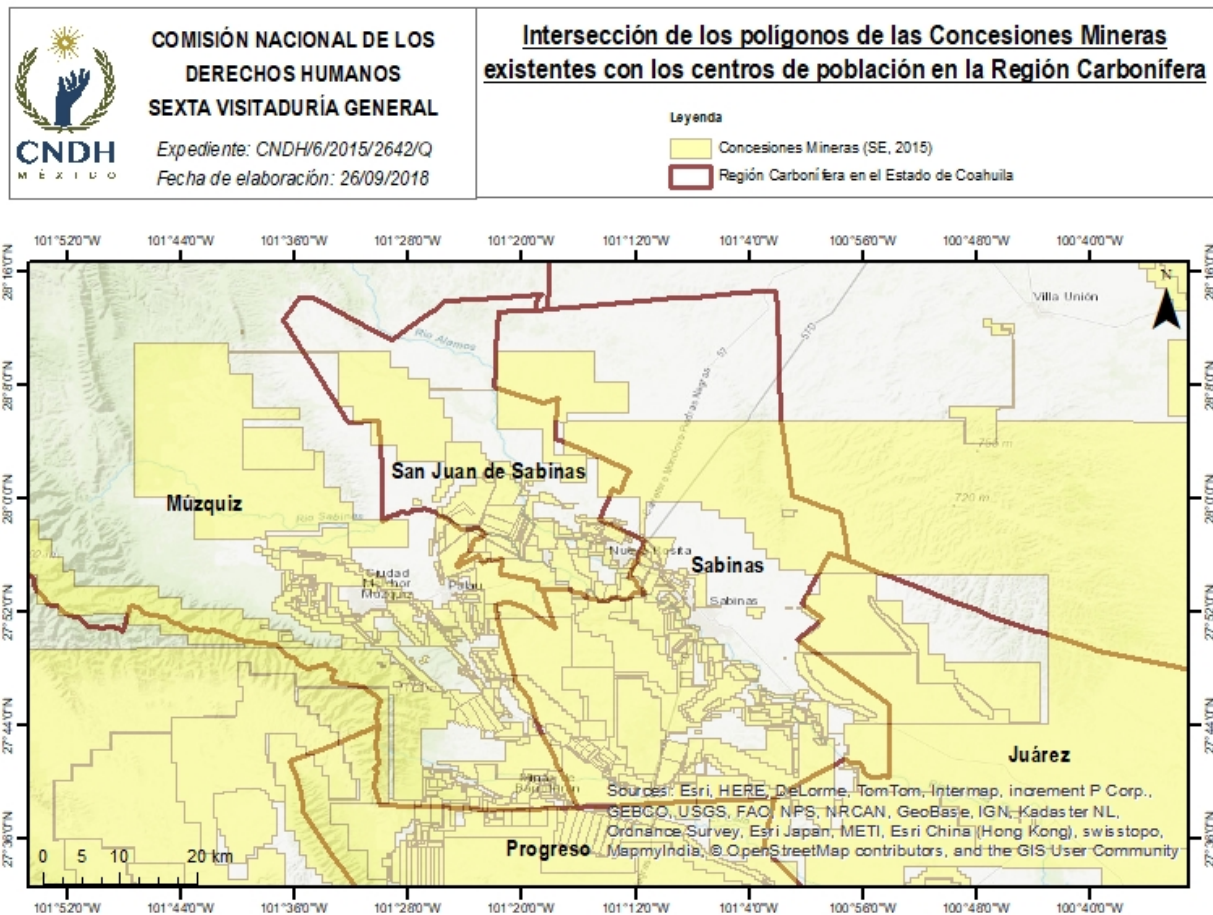
125. Consecuentemente, cuando el Estado en su esfera gubernativa no ejerce o deja de ejercer sus facultades de conformidad con lo estipulado por la ley, deja en situación de vulnerabilidad al gobernado, pues con ello se generan escenarios propicios para la violación a los derechos humanos al no existir condiciones garantes que permitan asegurar el goce o disfrute de su ejercicio o en su caso la ineficacia de los mecanismos de tutela ante la acción u omisión de quien en última instancia tiene la obligación de respetar, proteger, promover y asegurar los referidos derechos.

126. El derecho humano a la seguridad jurídica está reconocido en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política, al igual que en los numerales 8.1 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 8 y 10 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, y XVIII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

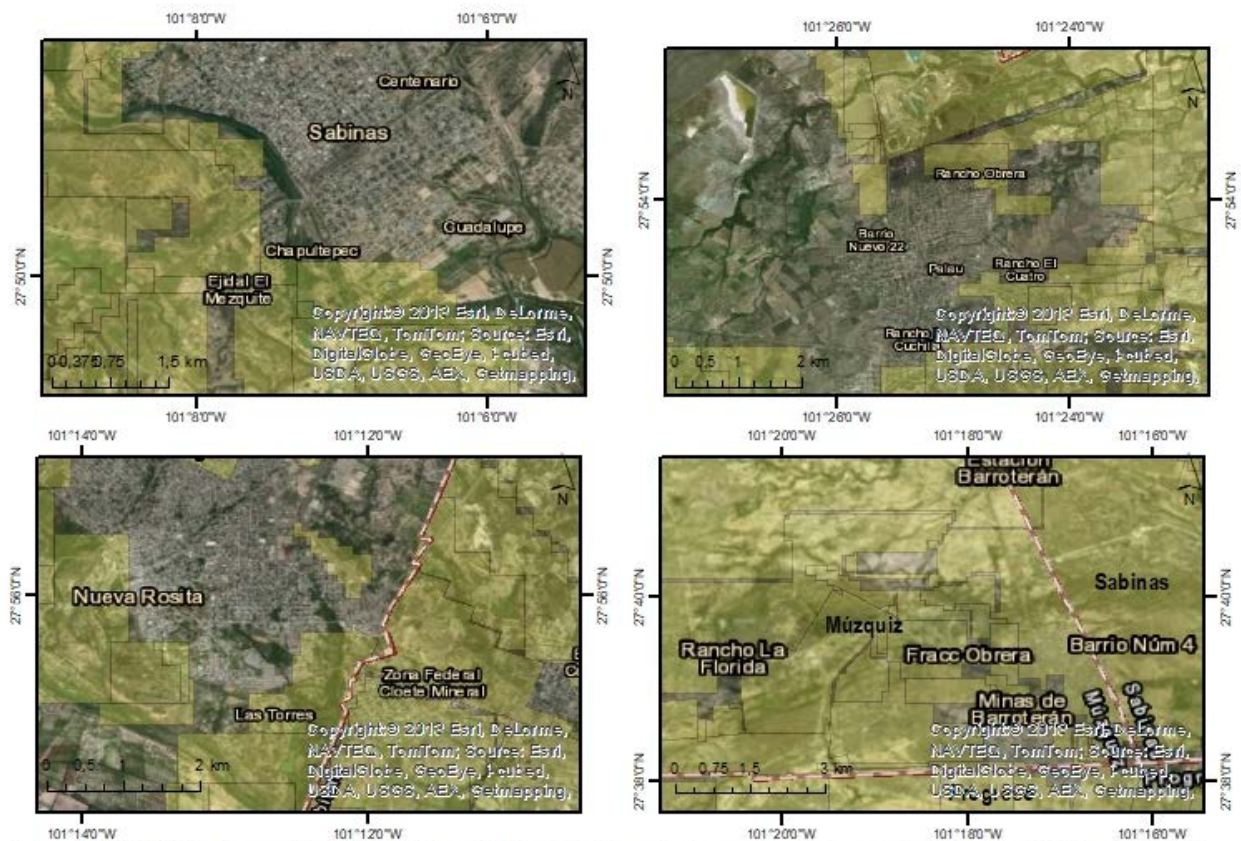
127. Una vez analizado el marco régimen jurídico de la minería, este Organismo Nacional concluye que las obras y actividades situadas en Agujita y Cloete corresponden a violaciones a la seguridad jurídica derivadas de la inobservancia de las disposiciones del rubro, al igual que su insuficiente aplicación, en perjuicio de quienes residen o transitan en los alrededores de esas instalaciones. Sin embargo, previo a detallar las condiciones que en lo particular guardan los tajos y pocillos en cuestión, es meritorio detallar una serie de observaciones aplicables a la generalidad de centros extractivos en el Municipio de Sabinas (y en general diversos sitios de la Región Carbonífera), que permiten dar cuenta de las condiciones bajo las cuales se ha expandido la extracción de carbón en los alrededores, y que son catalogadas igualmente como violaciones al derecho a la seguridad jurídica.

128. En primer lugar, de los recorridos efectuados por visitantes adjuntos de la Comisión Nacional, que constan en las correspondientes actas circunstancias, se reportó un importante número de centros extractivos que realizan sus actividades bien dentro de lotes que corresponden a concesiones canceladas, o superficies que en ningún momento estuvieron amparadas por los respectivos títulos, circunstancia que no sólo infringe lo dispuesto por la Ley Minera y su Reglamento, además de resultar constitutiva de las sanciones que se prevén, sino de las disposiciones Ley General de Bienes Nacionales (particularmente en su artículo 150), y a lo que establece directamente el cuarto párrafo del artículo 27 de la Constitución Política.

129. En segundo lugar, y para lo cual basta realizar una consulta en el Sistema de Administración Minera de la Secretaría de Economía,⁸ un número importante de lotes mineros están ubicados parcial o totalmente dentro de superficies comprendidas dentro de poblaciones, áreas naturales protegidas, cuerpos hídricos incorporados al régimen de aguas nacionales, o vías generales de comunicación, y que en todo caso deberían satisfacer los requisitos que dispone el artículo 20 de la Ley Minera, como se ejemplifica en el siguiente mapa:



⁸ <http://www.cartografia.economia.gob.mx/cartografia/>.



Fuente: INEGI, 2017, Marco Geoestadístico Nacional / Secretaría de Economía, Cartografía de concesiones mineras en el territorio nacional, 27 de octubre de 2015.

130. Conforme al segundo párrafo del artículo 20 de la Ley Minera, las actividades extractivas en dichos sectores únicamente podrán realizarse tras recabar las autorizaciones, permisos, o concesiones que para tal efecto correspondan y conforme a lo dispuesto por la legislación aplicable. De igual manera, que el incumplimiento a la disposición en cita es un supuesto para cancelación de la concesión minera en cuestión, de acuerdo con la fracción VII del artículo 55 del ordenamiento en cita.

131. Otra observación es la relativa a los alcances del artículo 6 de la Ley Minera, en cuanto al carácter preferente de la exploración, explotación o beneficio de minerales y sustancias sobre cualquier uso o aprovechamiento del terreno, que se ha interpretado como una eximente para la observancia de lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 20 de la Ley Minera. Lo anterior, conforme a lo señalado por la propia Secretaría de Economía en el informe presentado a la Comisión Nacional mediante oficio 110-03-3881-2015, y por las

autoridades municipales de Sabinas, a partir de entrevistas efectuadas con visitantes adjuntos, gestiones que igualmente constan en las actas circunstanciadas respectivas.

132. De acuerdo en el artículo 6 del ordenamiento en cuestión, el estatus de preferencialidad se justificaría en que, al recaer sobre bienes de dominio público, las actividades extractivas pretenden perseguir un beneficio colectivo o social, por lo que son calificadas como de utilidad pública, y en consecuencia, prevalecen o tendrían el carácter de prioritarias, frente a cualquier otro uso de suelo o destino determinado con anterioridad en la superficie que ulteriormente esté amparada por un lote minero.

133. Aún en atención al criterio de utilidad pública, la preferencialidad del uso de suelo extractivo no exime de seguir los trámites que establece la Ley, sino que representa una pauta que, en cada caso concreto, debe atender la autoridad, en ponderación a criterios de utilidad u orden públicos o sociales, como los que subyacen en: la protección del medio ambiente, los asentamientos humanos, planificación y ordenamiento, e incluso actividades del sector hidrocarburos o del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica.

134. En todo caso, la determinación o modificación de los usos correspondientes a la superficie donde se pretendan llevarse a cabo actividades amparadas por la Ley Minera, corresponde a las autoridades que cuentan con las facultades para observar las disposiciones relativas a esa materia. Por lo tanto, con independencia de lo previsto en el segundo párrafo del artículo 6 de la Ley Minera, el carecer del uso de suelo que ampare la realización de actividades extractivas constituye igualmente una infracción a dicho ordenamiento y corresponden las determinaciones previstas en el Capítulo Séptimo de la ley en cita, sin menoscabo de las que impongan las autoridades competentes en materia de ordenamiento territorial y/o desarrollo urbano, al igual que ecológico,⁹ según sea el caso.

⁹ Por ordenamiento ecológico se hace referencia a supuestos relativos a cambios de usos de suelo en zonas forestales, selvas o áridas, si bien es preciso tener en consideración lo previsto en el artículo 39 de la Ley Minera, el cual establece que: *“En las actividades de exploración, explotación y beneficio de minerales o sustancias, los concesionarios mineros deberán procurar el cuidado del medio ambiente y la protección ecológica, de conformidad con la legislación y la normatividad de la materia”*. Dicho precepto, como en el caso de los artículos 20 y 6 del ordenamiento en cita, o la fracción IV del numeral 27, configuran obligaciones de observancia directa para la propia Secretaría de Economía (con incidencia para la imposición de sanciones o medidas de seguridad), cuando se esté ante infracciones jurídicamente determinadas, por parte de los concesionarios, a lo dispuesto por la legislación aplicable.

135. Respecto de los centros extractivos que en lo particular se analizan en la presente Recomendación, este Organismo Nacional documentó que la mayoría de ellos infringen la zonificación establecida por los planes directores de desarrollo urbano del Municipio de Sabinas, como se detallará más adelante, implicando contravenciones al texto de la Ley Minera. Del mismo modo, al confrontarse la ubicación de los lotes mineros con el Sistema de Administración Minera de la Secretaría de Economía, se observa que existe un número importante de concesiones que recaen sobre usos de suelo no compatibles con el extractivo.

136. A las observaciones presentadas, esta Comisión Nacional estima que adicionalmente de la investigación y sanción de infracciones al artículo 20 de la Ley Minera, o el sentido erróneo que se da al artículo 6 de ese instrumento legislativo, problemáticas como las reportadas pueden evitarse a través de mecanismos previstos en la propia legislación minera, antes e incluso durante el procedimiento de solicitud de concesiones.

137. De entre esos mecanismos, destacan, por ejemplo: i) la realización levantamientos topográficos y geodésicos con el fin de mantener actualizada la cartografía minera; ii) el análisis de compatibilidad que se alude en el artículo 23 del Reglamento de la Ley Minera; y en general, iii) las atribuciones en materia de formulación y conducción de la política nacional en materia minera que se establecen en el artículo 34 fracción XXVII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Todo ello con la finalidad de garantizar una exploración, explotación y beneficio racional de sustancias y minerales.

138. En cuarto lugar, que el empleo simultáneo o sucesivo de técnicas extractivas en una misma superficie incide directamente en la estabilidad del sustrato, como también lo es la existencia de posibles infiltraciones provenientes de vías hidrológicas aledañas (Río Sabinas y sus afluentes), o el anegamiento de tajos o pocillos. Bajo el riesgo de que puedan suscitarse roturas, deslizamientos o hundimientos, que repercutan en los trabajadores o miembros de las comunidades vecinas (con mayor razón, si se trata de zonas densamente pobladas), respecto de su seguridad, integridad, vida e incluso propiedades. Por lo anterior, es indispensable el cumplimiento de las obligaciones previstas en las fracciones IV y V del artículo 27 de la Ley Minera, como para prevenir la suspensión de obras y trabajos con fundamento de lo que establece el artículo 43 de ese ordenamiento.

139. Por último, si bien las obligaciones de los concesionarios mineros y sus contratistas se encuentran claramente definidas por la Ley Minera y su Reglamento, se observó que en los centros extractivos analizados en la presente Recomendación, y en general la Región

Carbonífera, es frecuente la subcontratación de derechos mineros, fenómeno que puede derivar en una falta de eficacia en el cumplimiento de las obligaciones previstas por la materia, como también dificultades en la determinación de responsabilidades. Por lo tanto, una adecuada observancia de las disposiciones registrales que establece el Capítulo Sexto de la Ley Minera resulta crucial para atribuir las infracciones al ordenamiento, como concluir la nulidad o invalidez de los actos jurídicos de los cuales se carezca de registro.

140. Las inconsistencias observadas no sólo reflejan un conjunto de omisiones por parte de la Secretaría de Economía para dotar de efectividad a las disposiciones de la Ley Minera y su Reglamento, a fin de prevenir, investigar y sancionar violaciones a los derechos humanos, en el ámbito de la seguridad jurídica, sino que también dan cuenta de un estado de impunidad existente en el Municipio de Sabinas y la Región Carbonífera, ante los actos de los concesionarios mineros al carecer dicho marco de aplicación efectiva.

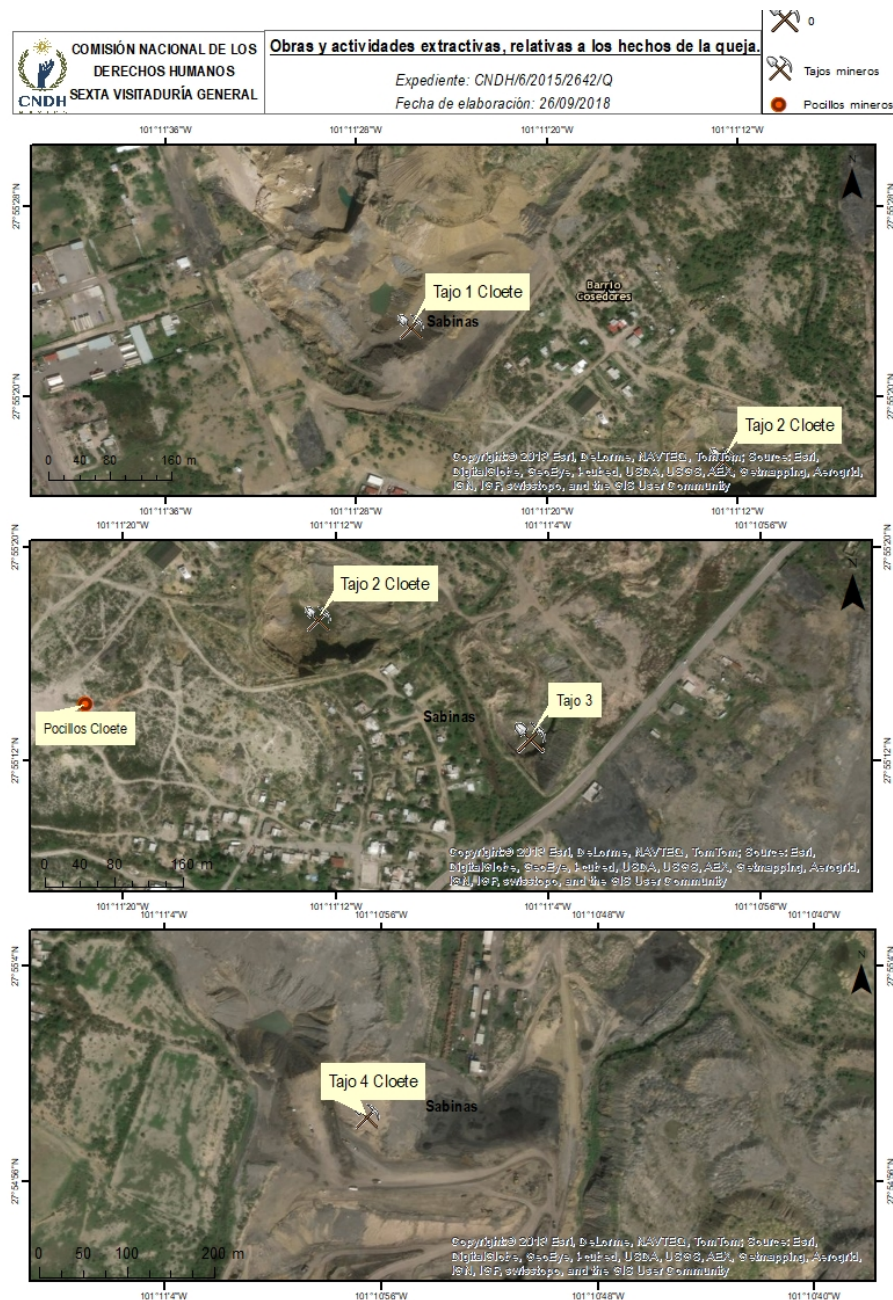
141. Tales conclusiones resultan aplicables a la situación particular que guardan los centros de extracción ubicados tanto en la localidad de Agujita, como dentro y en los alrededores de las colonias Altamira y Lomas Altas en Cloete, en los que se advirtieron igualmente violaciones al derecho humano a la seguridad jurídica, que a continuación se analizan.

i. *Agujita.*

142. La obra extractiva materia de análisis corresponde a un tajo o mina a cielo abierto ubicada en terrenos amparados por el lote minero denominado “El Espulgue”, relativo al título de concesión 221614, conforme al siguiente mapa:

ii.Cloete.

145. Este Organismo Nacional observó que dichos centros extractivos corresponden a lotes mineros identificados con los títulos de concesión 217332 (“Cloete Norte”), 202046 (“Cloete III Fracc. I”), 161543 (“Cloete Sur”) y 216996 (“Cloete Centro”), correspondientes a las siguientes ubicaciones:



146. En cuanto a los pocillos situados en la zona limítrofe entre las colonias Lomas Altas y Altamira, se advirtió que el área en cuestión carece de concesión que ampare (o en su momento hubiera amparado) la extracción mineral, por lo que se está ante las mismas irregularidades observadas en el lote “El Espulgue”, respecto de los artículos 57 fracción I y 57 BIS de la Ley Minera, además del 150 de la Ley General de Bienes Nacionales. Igualmente, sin menoscabo de las correspondientes al 20 (en este caso, respecto del 55 fracción VII), 27 y 39 de ese ordenamiento.

❖ **Lote “Cloete Norte”.**

147. Se observó que las minas a cielo abierto identificadas como Tajo 1, Tajo 2 y Tajo 3, junto con las instalaciones complementarias de todos ellos, se encuentran comprendidas dentro de terrenos amparados por el título de concesión 217332, mismo que se encuentra cancelado de acuerdo con lo resuelto por la Dirección de Revisión de Obligaciones de la entonces Coordinación General de Minería mediante oficio SE/181/02259/2016 del 20 de abril de 2015.

148. Pese a encontrarse cancelada la concesión que amparaba el aprovechamiento extractivo, desde el 20 de abril de 2015, se destaca que el Tajo 1 permaneció en estado operativo hasta que la PROFEPA ordenó su suspensión a mediados de 2016, por lo que las actividades realizadas hasta esa última fecha corresponden a un supuesto de extracción ilegal previsto por el numeral 57 fracción I de la Ley Minera y 150 de la Ley General de Bienes Nacionales. Por lo que hace a los dos tajos restantes, ambas instalaciones extractivas se encontraban en estado de abandono al menos desde el inicio de la tramitación del expediente de queja.

149. Con independencia de que las obras en cuestión se encuentren canceladas o en abandono, la Comisión Nacional hace patente la necesidad de que, durante su etapa operativa, se hayan observado las normas pertinentes en materia de seguridad de dichas instalaciones, principalmente en atención a las características del sustrato (en virtud de la cercanía de establecimientos extractivos), el cauce del Arroyo Cloete, y los asentamientos cercanos. Asimismo, que pese a interrumpirse los trabajos de explotación de carbón, no se hayan retirado las obras e infraestructura necesaria para proveer garantizar la seguridad e integridad física, al igual que salud y propiedades de la población circundante.

150. En el mismo tenor, es pertinente que en su momento se haya verificado la observancia del artículo 20 del ordenamiento señalado, en cuanto a la satisfacción de los permisos, licencias, autorizaciones o concesiones que otros instrumentos requieran para la realización de las actividades extractivas, ya sea al momento en que éstas se llevaron a cabo, o incluso con posterioridad, igualmente las disposiciones que prevé el artículo 43 de la Ley Minera en sus fracciones I y II.

❖ ***Lotes “Cloete III Fracc. I”, “Cloete Sur” y “Cloete Centro”.***

151. Respecto del centro extractivo denominado Tajo 4, se determinó que la zona de explotación de carbón mineral e instalaciones complementarias está situada en la confluencia de los lotes mineros citados al rubro, correspondientes a los títulos de 202046, 161543 y 216996, respectivamente.

152. A partir de la evidencia recabada, las labores de campo efectuadas por visitantes adjuntos y consultas efectuadas al Sistema de Administración Minera de la SE, se documentó que la extracción de carbón mineral ha seguido un patrón noreste-sur, siempre al oriente de la ribera del Arroyo Cloete y la Colonia Altamira. De manera que, en un inicio la extracción mineral se ubicó en el área de confluencia de las tres concesiones mineras, mientras que al presente los trabajos recaen únicamente sobre la porción norte del lote minero Cloete Sur. Sin embargo, por la continuidad de las obras inspeccionadas esta Comisión Nacional ha considerado que, materialmente, se trataba de un mismo centro extractivo que incide sobre tres concesiones mineras.

153. Como se precisó en el Tajo 1, la ubicación del centro (o centros) extractivo de referencia implica un riesgo para la seguridad, integridad física y propiedades de los pobladores del sector este de la Colonia Altamira, de ahí la necesidad de verificar el cumplimiento a las obligaciones previstas en las fracciones IV y V del artículo 27 de la Ley Minera, o en su caso se determinen las medidas de seguridad que correspondan. Al respecto, si bien puede argüirse que el Tajo 4 (o, todos los tajos) están situados a una mayor distancia de la demarcación urbana en cita, lo cierto es que ello no excluye la potencialidad de afectaciones derivadas de la desviación en cauce del Arroyo Cloete.

154. De último, es importante señalar la necesidad de que se verifique igualmente la satisfacción de los permisos, licencias, autorizaciones o concesiones que contempla el artículo 20 de la Ley Minera.

C. Características del procedimiento de evaluación de impacto ambiental y la autorización en modalidad regional otorgada a la Unión Mexicana de Productores de Carbón.

155. Por los efectos que pueden generar en el entorno, las sustancias y elementos que se obtienen o son empleadas en tales procesos, al igual que las características de la infraestructura utilizada, la exploración, explotación y beneficio mineros se encuentran sujetas al procedimiento de evaluación de impacto ambiental ante autoridades federales, de conformidad con las disposiciones de la LGEEPA y su reglamento sobre la materia.

156. De acuerdo con la SEMARNAT, respecto de autorizaciones de impacto ambiental relativas a minería con incidencia en las poblaciones de Cloete y Agujita, dicha autoridad manifestó que únicamente se autorizó un proyecto presentado por la Unión Mexicana de Productores de Carbón, a través del oficio SGPA/DGIRA.DEI.1875.05 del 2 de agosto de 2005, correspondiente a una manifestación de impacto ambiental en modalidad regional.

157. El procedimiento de evaluación en cuestión se refirió a una microrregión en la Región Carbonífera correspondiente a 83 concesiones y sus respectivos lotes mineros, ubicados en los municipios de Múzquiz, San Juan de Sabinas y Sabinas, con un área total de 80,940.000 hectáreas, respecto de la cual se solicitó el cambio de uso de suelo de 2,527.3000 hectáreas.

158. Por los diversos ámbitos en los que recae dicha autorización regional, el alcance de la evaluación efectuada por la SEMARNAT, los términos y condicionantes que derivan de ella, y la situación que guardan los centros extractivos detallados, este Organismo Nacional estima oportuno brindar una exposición sobre el marco jurídico aplicable y con posterioridad detallar las afectaciones al derecho humano a la seguridad jurídica que corresponden a las normas analizadas.

a. Marco jurídico.

i. Constitución Política.

159. La evaluación del impacto ambiental encuentra su fundamento en distintos artículos de la Constitución Política, en principio, como un mecanismo de garantía para el goce y ejercicio del derecho humano al medio ambiente reconocido en el artículo 4º constitucional en su párrafo quinto. Asimismo, el párrafo séptimo del artículo 25, en lo referente a la

observancia de los *“criterios de equidad social, productividad y sustentabilidad”*, en el fomento de las empresas de los sectores social y privado, las cuales estarán sujetas *“a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente”*.

160. Finalmente, en el tercer párrafo de artículo 27 constitucional, en el que se establece la obligación de adoptar *“medidas necesarias para preservar y restaurar el equilibrio ecológico”*, como también las destinadas a *“evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad”*; sectores sobre los cuales recae en lo sustantivo la regulación de los riesgos e impactos ambientales.

161. En conexión con lo anterior, de entre las facultades exclusivas del Congreso de la Unión, la fracción XXIX-G del artículo 73 establece la relativa a *“expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de las entidades federativas, de los Municipios y, en su caso, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico”*.

162. Como se aprecia, el numeral de referencia establece un sistema competencial concurrente, en el que las atribuciones de cada ámbito de gobierno están definidas por los ordenamientos generales surgidos al amparo de ese artículo constitucional.

163. Finalmente, la facultad reglamentaria del Ejecutivo Federal prevista en el artículo 89 fracción I, de la Constitución Política, a partir de la que se fundan los seis reglamentos derivados de la LGEEPA en materia de: i) áreas naturales protegidas, ii) autorregulación y auditorías ambientales, iii) ordenamiento ecológico, iv) prevención y control de la contaminación atmosférica, v) registro de emisiones y transferencia de contaminantes, y iv) evaluación del impacto ambiental.

ii. LGEEPA.

164. Si bien el régimen de protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico se materializa en un amplio catálogo de ordenamientos del ámbito federal, estatal y municipal, la presente Recomendación centra su análisis al procedimiento de evaluación de impacto ambiental previsto por la LGEEPA y el Reglamento LGEEPA.

165. Por lo anterior, sobre la base de las disposiciones señaladas, en los párrafos subsiguientes se procederá al análisis de las cuestiones correspondientes a: i) la definición y objeto del procedimiento de evaluación de impacto ambiental; ii) obras y actividades sobre las cuales recae; iii) modalidades de los estudios de impacto ambiental; iv) etapas del procedimiento de evaluación; v) publicidad y consulta de los procedimientos instados; vi) ejecución de obras y actividades; vii) actos de inspección y vigilancia; además de vii) nulidad de actos administrativos que vulneren el marco jurídico de protección al medio ambiente.

❖ ***Definición y objeto de la evaluación del impacto ambiental.***

166. En términos generales, la evaluación del impacto ambiental se refiere al proceso por virtud del cual se analizan las alteraciones que pueden producirse en el entorno por la preparación, desarrollo y conclusión de cierta clase de obras o actividades, con el objeto de que se determine la factibilidad o condiciones bajo las cuales pueden llevarse a cabo.

167. Desde esa perspectiva, el artículo 3º de la LGEEPA en su fracción XX define al impacto ambiental como toda aquella *“modificación del ambiente ocasionada por la acción del hombre o de la naturaleza”*, que conforme al mismo numeral del Reglamento LGEEPA puede manifestarse en acumulativo, sinérgico, significativo o relevante y residual.

168. La fracción XXI del artículo 3º de la LGEEPA conceptualiza a la manifestación de impacto ambiental como 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”*.

169. Por último, el procedimiento de evaluación de impacto ambiental es definido también por la propia LGEEPA en su artículo 28, como la instancia a partir de la cual se establecen 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”*.

❖ ***Obras, actividades o sectores sobre los cuales recae el procedimiento de evaluación del impacto ambiental.***

170. Como se ha señalado, la evaluación del impacto ambiental, al igual que las resoluciones y actos de inspección o vigilancia que correspondan a ese rubro, pueden

recaer en autoridades de los diferentes niveles de gobierno, tal como se establece en los artículos 5º fracción X de la LGEEPA en cuanto a la Federación, 7º fracción XVI respecto de los estados y 8º fracción XIV a la participación de los municipios, en últimos dos casos, conforme a lo previsto en ese ordenamiento y la legislación ambiental aplicable.

171. Para el ámbito federal, el artículo 28 de la LGEEPA enumera distintas obras y actividades sujetas al procedimiento de evaluación del impacto ambiental, entre ellas:

III.- Exploración, explotación y beneficio de minerales y sustancias reservadas a la Federación en los términos de las Leyes Minera y Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Nuclear;

XI. Obras y actividades en áreas naturales protegidas de competencia de la Federación;

XIII.- Obras o actividades que correspondan a asuntos de competencia federal, que puedan causar desequilibrios ecológicos graves e irreparables, daños a la salud pública o a los ecosistemas, o rebasar los límites y condiciones establecidos en las disposiciones jurídicas relativas a la preservación del equilibrio ecológico y la protección del ambiente.

172. La fracción II del artículo 28, se detalla en el numeral 5º, inciso L, del Reglamento LGEEPA, al especificarse estarán sujetas a autorización por parte de la SEMARNAT, y por ende al procedimiento de evaluación del impacto ambiental las:

I. Obras para la explotación de minerales y sustancias reservadas a la federación, así como su infraestructura de apoyo;

II. Obras de exploración, excluyendo las de prospección gravimétrica, geológica superficial, geoelectrica, magnetotelúrica, de susceptibilidad magnética y densidad, así como las obras de barrenación, de zanjeo y exposición de rocas, siempre que se realicen en zonas agrícolas, ganaderas o eriales y en zonas con climas secos o templados en donde se desarrolle vegetación de matorral xerófilo, bosque tropical caducifolio, bosques de coníferas o encinares, ubicadas fuera de las áreas naturales protegidas,

173. Por sus características, es de interés lo dispuesto por la última fracción del artículo 28 de la LGEEPA, respecto de la cual el numeral 16 del Reglamento LGEEPA dispone que la SEMARNAT “notificará a los interesados su determinación para que sometan al procedimiento de evaluación [...], explicando las razones que lo justifiquen, con el propósito de que aquéllos presenten los informes, dictámenes y consideraciones que juzguen convenientes, en un plazo no mayor a diez días”.

174. Ante la posibilidad de que las obras o actividades recaigan en más de un supuesto de los que señalan los artículos 28 de la LGEEPA y 5 del Reglamento LGEEPA, se prevé que en un solo estudio puedan plantearse las consideraciones relativas a dichos rubros, de manera que el artículo 14 del reglamento en cita dispone que cuando *“la realización de una obra o actividad que requiera sujetarse al procedimiento de evaluación de impacto ambiental involucre, además, el cambio de uso del suelo de áreas forestales y en selvas y zonas áridas, los promoventes podrán presentar una sola manifestación de impacto ambiental que incluya la información relativa a ambos proyectos”*.

175. Para cualquiera de los casos, el artículo 6º del Reglamento LGEEPA precisa que las *“ampliaciones, modificaciones, sustituciones de infraestructura, rehabilitación y el mantenimiento de instalaciones relacionado con las obras y actividades”*, no requerirán de autorización en materia de impacto ambiental cuando: i) cuenten previamente con la respectiva autorización o no hubieren requerido de ella ii) no tengan relación alguna con el proceso de producción que generó dicha autorización, y iii) no impliquen incremento en el nivel de impacto o riesgo ambiental previamente autorizado; aunque en ambos casos deberá informarse previamente a la SEMARNAT su su realización.

176. Alternativamente, el tercer párrafo del artículo 6º del Reglamento LGEEPA establece que tanto las acciones a las que refiere la parte inicial de esa disposición, como aquellas instalaciones operativas distintas a las enunciadas, podrán exentarse del procedimiento de evaluación *“cuando se demuestre que su ejecución no causará desequilibrios ecológicos ni rebasará los límites y condiciones establecidos en las disposiciones jurídicas relativas a la protección al ambiente y a la preservación y restauración de los ecosistemas”*. Para tal efecto, adicionalmente, deberá darse aviso a la SEMARNAT de las acciones a realizarse, con la finalidad de que ésta, *“dentro del plazo de diez días, determine si es necesaria la presentación de una manifestación de impacto ambiental, o si las acciones no requieren ser evaluadas”*.

177. Un último sector al cual recae la evaluación del impacto ambiental es el previsto en los artículos 7º y 8º del Reglamento LGEEPA, relativo a las obras o actividades efectuadas con el objeto de prevenir o controlar una situación de emergencia. Conforme al primero de esos preceptos, *“no requerirán de previa evaluación del impacto ambiental”*, sino de aviso a la SEMARNAT dentro de las 72 horas posteriores a su inicio, a fin de que esa dependencia determine la procedencia de medidas de seguridad para atenuar los impactos al medio ambiente. Asimismo, en el plazo de 20 días posteriores a dicho aviso, deberá presentarse *“un informe de las acciones realizadas y de las medidas de mitigación y compensación que*

apliquen o pretendan aplicar como consecuencia de la realización de dicha obra o actividad”.

178. Finalmente, el artículo 29 de la LGEEPA dispone que los efectos negativos que puedan causar las obras y actividades de competencia federal, no sujetas al procedimiento de impacto ambiental regulado por dicho ordenamiento, en todo caso *“estarán sujetas en lo conducente a las disposiciones de la misma, sus reglamentos, las normas oficiales mexicanas en materia ambiental, la legislación sobre recursos naturales que resulte aplicable, así como a través de los permisos, licencias, autorizaciones y concesiones que conforme a dicha normatividad se requiera”.*

❖ Modalidades de los estudios de impacto ambiental.

179. Toda resolución en materia de impacto ambiental, y por ende, el procedimiento respectivo, tienen como presupuesto la presentación de una manifestación que, conforme al artículo 30 de la LGEEPA, deberá *“contener, por lo menos, una descripción de los posibles efectos en el o los ecosistemas que pudieran ser afectados por la obra o actividad de que se trate, considerando el conjunto de los elementos que conforman dichos ecosistemas, así como las medidas preventivas, de mitigación y las demás necesarias para evitar y reducir al mínimo los efectos negativos sobre el ambiente”.*

180. Previo al estudio de las distintas etapas que corresponden a dicho procedimiento, es necesario aclarar que tanto la LGEEPA como el Reglamento de la materia prevén distintas modalidades a partir de las cuales pueden someterse a evaluación los impactos ambientales, ya sea a través de una manifestación en sentido estricto (regional o particular), o mediante estudios de riesgo e informes preventivos.

181. Conforme al artículo 11 del Reglamento LGEEPA, la modalidad regional en las manifestaciones de impacto ambiental corresponde a los siguientes supuestos:

I. Parques industriales y acuícolas, granjas acuícolas de más de 500 hectáreas, carreteras y vías férrea, proyectos de generación de energía nuclear, presas y, en general, proyectos que alteren las cuencas hidrológicas;

II. Un conjunto de obras o actividades que se encuentren incluidas en un plan o programa parcial de desarrollo urbano o de ordenamiento ecológico que sea sometido a consideración de la Secretaría en los términos previstos por el artículo 22 de este reglamento;

III. Un conjunto de proyectos de obras y actividades que pretendan realizarse en una región ecológica determinada, y

IV. Proyectos que pretendan desarrollarse en sitios en los que por su interacción con los diferentes componentes ambientales regionales, se prevean impactos acumulativos, sinérgicos o residuales que pudieran ocasionar la destrucción, el aislamiento o la fragmentación de los ecosistemas.

182. Respecto de la primera de las fracciones, la justificación de presentar la manifestación en modalidad regional se sustenta en las características y extensión de las obras o actividades señaladas. Sin embargo, en la fracción II es necesario aclarar que el precepto al que realmente se alude es el 23 del Reglamento LGEEPA, en cuanto a la posibilidad de que las autoridades competentes de las entidades federativas, municipios o alcaldías, sometan a evaluación *“planes o programas parciales de desarrollo urbano o de ordenamiento ecológico en los que se prevea la realización de obras o actividades de las incluidas en el artículo 5º”* de dicho Reglamento, bien sobre *“la totalidad o de una parte de las obras o actividades contempladas en los planes y programas”*.

183. En cuanto a la fracción III, es indispensable analizar la noción de región ecológica que presenta la fracción XXXI del artículo 3º de la LGEEPA, definida como *“unidad del territorio nacional que comparte características ecológicas comunes”*, por lo que es comprensible que para tal supuesto resulte necesaria una evaluación mediante estudio regional. Igualmente, por la magnitud que conllevan los impactos acumulativos, sinérgicos o residuales.¹⁰

¹⁰ De acuerdo con el artículo 3 del Reglamento LGEEPA, tales impactos se definen en los siguientes términos:

[...] VII. Impacto ambiental acumulativo: El efecto en el ambiente que resulta del incremento de los impactos de acciones particulares ocasionado por la interacción con otros que se efectuaron en el pasado o que están ocurriendo en el presente;

VIII. Impacto ambiental sinérgico: Aquel que se produce cuando el efecto conjunto de la presencia simultánea de varias acciones supone una incidencia ambiental mayor que la suma de las incidencias individuales contempladas aisladamente;

IX. Impacto ambiental significativo o relevante: Aquel que resulta de la acción del hombre o de la naturaleza, que provoca alteraciones en los ecosistemas y sus recursos naturales o en la salud, obstaculizando la existencia y desarrollo del hombre y de los demás seres vivos, así como la continuidad de los procesos naturales [...].

184. Por exclusión, las obras o actividades no enmarcadas dentro de lo señalado serán evaluadas conforme una manifestación en modalidad particular, de acuerdo con lo previsto en el artículo 11 del Reglamento LGEEPA.

185. Sobre los estudios de riesgo, dicha categoría resulta más bien accesoria a las manifestaciones de impacto ambiental, pues acorde a lo que establecen el artículo 30 de la LGEEPA en su segundo párrafo, y el 17 del Reglamento LGEEPA, deberán incluirse siempre que las obras o actividades sujetas a evaluación se consideren altamente riesgosas, siendo tales las previstas en el Capítulo V del Título Cuarto de la LGEEPA, u otros ordenamientos que así las determinen, como la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos.

186. El artículo 18 del Reglamento LGEEPA precisa que los estudios de riesgo consisten en incorporar a la manifestación cuestiones relativas a:

I. Escenarios y medidas preventivas resultantes del análisis de los riesgos ambientales relacionados con el proyecto;

II. Descripción de las zonas de protección en torno a las instalaciones, en su caso, y

III. Señalamiento de las medidas de seguridad en materia ambiental.

187. Finalmente, los artículos 31 de la LGEEPA y 29 del Reglamento LGEEPA refieren que las obras o actividades señaladas en las fracciones I a XII del artículo 28 de esa ley, se sujetarán a evaluación mediante informes preventivos cuando:

I.- Existan normas oficiales mexicanas u otras disposiciones que regulen las emisiones, las descargas, el aprovechamiento de recursos naturales y, en general, todos los impactos ambientales relevantes que puedan producir las obras o actividades;

II.- Las obras o actividades de que se trate estén expresamente previstas por un plan parcial de desarrollo urbano o de ordenamiento ecológico que haya sido evaluado por la Secretaría en los términos del artículo siguiente, o

III.- Se trate de instalaciones ubicadas en parques industriales autorizados en los términos de la presente sección”.

188. El primer supuesto implica que la totalidad de impactos ambientales relevantes generados por las obras o actividades, al igual que las emisiones, descargas y manejo de recursos naturales, estén regulados en su totalidad por normas oficiales mexicanas u otras disposiciones atinentes. Las demás fracciones presuponen la existencia de una evaluación

previa de los impactos, a través de manifestaciones en su modalidad regional conforme al artículo 10, fracciones I y II, del Reglamento LGEEPA, por lo que el respectivo análisis es susceptible de presentarse a través de un documento más focalizado.

❖ ***Etapas del procedimiento de evaluación de impacto ambiental.***

189. De acuerdo con el artículo 17 del Reglamento LGEEPA, el procedimiento para la evaluación de manifestaciones de impacto inicia con la presentación de una solicitud por parte del promovente, integrada por el mencionado estudio, su resumen y copia sellada de la constancia del pago de derechos efectuado. Adicionalmente, el artículo 19 del Reglamento LGEEPA indica que dichos documentos deberán presentarse en cuatro tantos impresos, acompañados de un disco informático u otro mecanismo de almacenamiento pertinente).

190. Para las manifestaciones sujetas a modalidad particular, el artículo 12 del Reglamento LGEEPA indica que deberán contener:

I. Datos generales del proyecto, del promovente y del responsable del estudio de impacto ambiental;

II. Descripción del proyecto;

III. Vinculación con los ordenamientos jurídicos aplicables en materia ambiental y, en su caso, con la regulación sobre uso del suelo;

IV. Descripción del sistema ambiental y señalamiento de la problemática ambiental detectada en el área de influencia del proyecto;

V. Identificación, descripción y evaluación de los impactos ambientales;

VI. Medidas preventivas y de mitigación de los impactos ambientales;

VII. Pronósticos ambientales y, en su caso, evaluación de alternativas, y

VIII. Identificación de los instrumentos metodológicos y elementos técnicos que sustentan la información señalada en las fracciones anteriores.

191. De los requisitos enumerados, el artículo 3º del Reglamento LGEEPA define a las medidas preventivas como las “acciones que deberá ejecutar el promovente para evitar efectos previsibles de deterioro del ambiente”; en tanto que las de mitigación se refieren a las dirigidas a “atenuar los impactos y restablecer o compensar las condiciones ambientales

existentes antes de la perturbación que se causare con la realización de un proyecto en cualquiera de sus etapas”.

192. Para las manifestaciones sujetas a modalidad regional, de acuerdo con el artículo 13 del Reglamento LGEEPA, se prevén los mismos requisitos en materia de datos generales, identificación de instrumentos metodológicos, descripción de obras o actividades y vinculación con los ordenamientos jurídicos aplicables. En cambio, se distingue ya sea por los objetos de evaluación o la caracterización del sistema regional, como:

[...]

II. Descripción de las obras o actividades y, en su caso, de los programas o planes parciales de desarrollo;

III. Vinculación con los instrumentos de planeación y ordenamientos jurídicos aplicables;

IV. Descripción del sistema ambiental regional y señalamiento de tendencias del desarrollo y deterioro de la región;

V. Identificación, descripción y evaluación de los impactos ambientales, acumulativos y residuales, del sistema ambiental regional;

VI. Estrategias para la prevención y mitigación de impactos ambientales, acumulativos y residuales, del sistema ambiental regional;

VII. Pronósticos ambientales regionales y, en su caso, evaluación de alternativas, y [...]

193. Una de las determinaciones que pueden corresponder a la evaluación de los informes preventivos es requerir al promovente para que presente una manifestación de impacto ambiental, bajo cualquiera de sus modalidades. En tal virtud, previo al análisis de las posteriores fases del procedimiento para la evaluación de manifestaciones, resulta oportuno detallar las relativas a informes preventivos.

194. De manera similar al artículo 17 del Reglamento LGEEPA, el numeral 32 de ese ordenamiento señala que en los informes preventivos deberán presentarse tres tantos de ese documento, la constancia del pago realizado y una versión electrónica del documento. Además, numeral 30 del reglamento en cita dispone que deberán registrarse los datos generales de identificación del proyecto, ubicación, además de precisarse a cuál fracción de los artículos 31 de la LGEEPA y 29 del Reglamento LGEEPA corresponden las obras o actividades proyectadas, además de incorporar diversos requisitos.

195. Cuando dos o más obras o actividades sometidas a evaluación mediante informe preventivo se ubiquen dentro de un mismo parque industrial, plan o programas de desarrollo urbano o ecológico previamente autorizados, el artículo 34 del Reglamento LGEEPA dispone que los proyectos podrán someterse a análisis de manera conjunta.

196. Los artículos 31 de la LGEEPA y 33 del Reglamento LGEEPA establecen que una vez analizado el informe preventivo (esto es, que satisfaga el contenido requerido y se hubiere procedido a la integración del expediente y evaluación de los impactos manifestados), se emitirá la determinación correspondiente dentro del plazo de veinte días; autorizando las obras o actividades evaluadas, o requiriendo la presentación de una manifestación de impacto ambiental.

197. Cuando el proyecto presentado se refiera a los supuestos analizados en los artículos 30 fracción I de la LGEEPA y 29 fracción I del Reglamento LGEEPA, es decir, normas oficiales mexicanas u otras disposiciones que regulen las emisiones, descargas, aprovechamiento de recursos naturales y, en general, todos los impactos sometidos a evaluación; si transcurrido el plazo de veinte días no es notificada resolución alguna, se entenderá que las *“obras o actividades podrán llevarse a cabo en la forma en que fueron proyectadas y de acuerdo con las mismas normas”*.

198. En el caso de las manifestaciones de impacto ambiental, una vez presentadas las solicitudes, y corregida cualquier deficiencia formal que se detecte en dicho momento; se procederá a verificar que los estudios y sus anexos satisfagan los requisitos por la LGEEPA, el Reglamento LGEEPA y las normas oficiales mexicanas aplicables. Esto, con la finalidad de integrar el expediente respectivo dentro de los diez días posteriores a la fecha de recepción, según lo establecen los numerales 35 de la LGEEPA y 21 del Reglamento LGEEPA.

199. Concluida la fase de integración, los artículos 35 BIS de la LGEEPA y 46 del Reglamento LGEEPA establecen que, dentro de los sesenta días contados a partir de la recepción de la manifestación, deberá emitirse la resolución correspondiente, previa evaluación de los impactos y riesgos ambientales manifestados.

200. De acuerdo con el segundo párrafo del artículo 35 BIS de la LGEEPA, el plazo de sesenta días podrá suspenderse cuando se soliciten aclaraciones, modificaciones o

rectificaciones a la manifestación de impacto, determinación que bajo ninguna circunstancia podrá exceder de sesenta días, siempre y cuando la información requerida se entregue.

201. El artículo 22 del Reglamento LGEEPA refiere que la solicitud de aclaraciones, rectificaciones o ampliaciones, se realizará *“por única vez y dentro de los cuarenta días siguientes a la integración del expediente”*, precisando de igual manera que la suspensión no podrá exceder de sesenta días, y que agotado dicho plazo sin que el promovente remita la información solicitada podrá declararse la caducidad del trámite.

202. Asimismo, el tercer párrafo del artículo 35 BIS de la LGEEPA prevé que el plazo de sesenta días pueda ampliarse por el mismo periodo por la complejidad o dimensiones de la obra o proyecto.

203. Por otra parte, el artículo 30 de la LGEEPA establece que, cuando con posterioridad a la presentación de la manifestación de impacto ambiental, y antes de emitirse la autorización, se lleven a cabo modificaciones, el promovente deberá hacer del conocimiento las mismas, a efecto se le notifiquen las siguientes determinaciones previstas en el artículo 27 del RGLEPA:

I. Solicitar información adicional para evaluar los efectos al ambiente derivados de tales modificaciones, cuando éstas no sean significativas, o

II. Requerir la presentación de una nueva manifestación de impacto ambiental, cuando las modificaciones propuestas puedan causar desequilibrios ecológicos, daños a la salud, o causar impactos acumulativos o sinérgicos.

204. En caso de que el promovente decida no ejecutar la obra o actividad sujeta a autorización, durante el procedimiento respectivo, conforme al artículo 50 del Reglamento LGEEPA deberá comunicar dicha decisión, con la finalidad de que se archive el expediente integrado.

205. Respecto de la etapa de evaluación, el artículo 35 párrafo segundo de la LGEEPA dispone que, además de la información allegada con motivo de la fase de integración, para evaluar los impactos ambientales manifestados, deberán considerarse las previsiones de dicho ordenamiento, el Reglamento LGEEPA y las normas oficiales mexicanas aplicables; *“así como los programas de desarrollo urbano y de ordenamiento ecológico del territorio, las declaratorias de áreas naturales protegidas y las demás disposiciones jurídicas que resulten aplicables”*.

206. De igual manera, el tercer párrafo de la disposición aludida refiere que en la evaluación habrán de considerarse no sólo aquellos efectos sobre los recursos sujetos a aprovechamiento o afectación en virtud de las obras y actividades manifestadas sino integralmente los ecosistemas inmiscuidos, considerando la totalidad de los elementos que los integran. Además, el artículo 44 del Reglamento LGEEPA establece la necesidad de analizar también:

II. La utilización de los recursos naturales en forma que se respete la integridad funcional y las capacidades de carga de los ecosistemas de los que forman parte dichos recursos, por periodos indefinidos, y

III. En su caso, [...] las medidas preventivas, de mitigación y las demás que sean propuestas de manera voluntaria por el solicitante, para evitar o reducir al mínimo los efectos negativos sobre el ambiente.

207. Luego de evaluar la manifestación de impacto, la SEMARNAT procederá a emitir una resolución conforme a la cual podrá) autorizar la realización de las obras o actividades en los términos planteados por el promovente, autorizar el proyecto total o parcialmente de manera condicionada, o negar la autorización.

208. De las fracciones II del artículo 35 de la LGEEPA y 45 del Reglamento LGEEPA, se advierte que las autorizaciones condicionadas implican la realización de acciones adicionales a las presentadas en la manifestación de impacto ambiental, consistentes en modificaciones al proyecto o adopción de medidas de mitigación y prevención, destinadas a atenuar, evitar o compensar los impactos ambientales originados, durante las etapas de construcción, operación normal, etapa de abandono, término de vida útil del proyecto, o en casos de accidente. Asimismo, las condiciones y requerimientos a las que se sujetarán tales acciones deberán precisarse dentro de la resolución respectiva, según lo prevé la parte de final del artículo 35, fracción II, de la LGEEPA y el numeral 48 del Reglamento LGEEPA.

209. El penúltimo párrafo del artículo 35 de la LGEEPA prevé que para facilitar el cumplimiento de las condicionantes podrá exigirse el otorgamiento de seguros y fianzas, “cuando durante la realización de las obras puedan producirse daños graves a los ecosistemas”.

210. En tercer lugar, las fracciones III de los artículos 35 de la LGEEPA y 45 del Reglamento LGEEPA, refieren la posibilidad de que al término de la evaluación se resuelva

no otorgar la autorización en materia de impacto ambiental. Las causales que motivarían dicha decisión se establecen en la primera de las disposiciones apuntadas, cuando:

a) Se contravenga lo establecido en esta Ley, sus reglamentos, las normas oficiales mexicanas y demás disposiciones aplicables;

b) 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, o

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

211. A propósito de este último inciso, en los numerales 35 de la LGEEPA y 36 del Reglamento LGEEPA, se establece la obligación por parte de quienes elaboren documentos de impacto ambiental de observar lo dispuesto por los ordenamientos y las normas oficiales mexicanas, emplear las mejores técnicas y metodologías existentes, como también la información y medidas de prevención y mitigación más efectivas. De igual manera, el segundo párrafo del artículo 36 del Reglamento LGEEPA señala que, de existir falsedad en la información proporcionada por los promoventes, además de no autorizarse el proyecto sometido a evaluación, el responsable de la elaboración del estudio será sujeto de la responsabilidad prevista en el Capítulo IV del Título Sexto de la LGEEPA, sin perjuicio de las sanciones ulteriores que resulten.

212. Por último, los artículos 35 de la LGEEPA y 49 del Reglamento LGEEPA establecen que dichas resoluciones “*sólo podrán referirse a los aspectos ambientales de las obras o actividades de que se trate*”, es decir, que no resultan extensivas a otros ordenamientos (federales, estatales o municipales) a las que el proyecto en cuestión pudiera estar sujeto. Asimismo, que la vigencia no podrá exceder del tiempo previsto para la realización del proyecto evaluado.

❖ ***Publicidad y consulta de los procedimientos de evaluación de impacto ambiental.***

213. Como se mencionó, entre la documentación que conforme al artículo 26, fracción III, del Reglamento LGEEPA deberá allegarse durante la integración, los comentarios y observaciones derivados del proceso de consulta pública, al igual que el extracto que se hubiere publicado del proyecto en cuestión.

214. Si bien la redacción de dicho precepto pareciera concernir al agotamiento de un solo procedimiento, la lectura de la LGEEPA y el Reglamento LGEEPA hace ver que bajo dicha denominación se engloban distintos tipos de gestiones, aunadas a la mencionada publicación de extractos.

215. En este sentido, a partir del artículo el 34 de la LGEEPA se distingue que la noción de “consulta pública” es empleada en múltiples sentidos. En principio, como la posibilidad de conocer públicamente sobre la tramitación de un procedimiento de evaluación de impacto ambiental a través de la publicación de listados, o bien, consultar el estudio de impacto correspondiente o el respectivo expediente integrado, en todos esos supuestos, por parte del público en general o la población que habite la entidad federativa en cuestión. Finalmente, puede referirse a llevar a cabo una reunión informativa pública en la comunidad donde vayan a efectuarse las obras o actividades (o consulta pública en sentido estricto).

216. Aclarado lo anterior, es preciso transcribir lo dispuesto en el primer párrafo del citado artículo 34 de la LGEEPA, correspondiente al 38 en el Reglamento LGEEPA, de acuerdo con el cual 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”*.

217. Bajo esa perspectiva, el artículo 37 del Reglamento LGEEPA establece que por conducto de la Gaceta Ecológica deberán publicarse semanalmente los listados de las solicitudes de autorización, manifestaciones e informes preventivos que se presenten, de las que al menos deberá presentarse la siguiente información:

I. Nombre del promovente;

II. Fecha de la presentación de la solicitud;

III. Nombre del proyecto e identificación de los elementos que lo integran;

IV. Tipo de estudio presentado: informe preventivo o manifestación de impacto ambiental y su modalidad, y

V. Lugar en donde se pretende llevar a cabo la obra o la actividad, indicando el Estado y el Municipio.

218. Para el caso de los informes preventivos, conviene señalar que no sólo la disposición aludida prevé que deben publicarse en los listados de la Gaceta, sino también el último párrafo del 32 del Reglamento LGEEPA.

219. El segundo párrafo tanto de los artículos 34 de la LGEEPA y 38 del correspondiente reglamento, disponen que desde el momento de la presentación de las solicitudes, los promoventes podrán solicitar la reserva de aquella información cuya difusión pudiera afectar derechos de propiedad industrial o la confidencialidad de la información comercial que se aporte, previsión que, señala el artículo 24 del Reglamento LGEEPA, deberá mantenerse *“al momento de realizar la consulta”*.

220. Por otra parte, el tercer párrafo del multicitado artículo 34 de la LGEEPA, señala también que la SEMARNAT, *“a solicitud de cualquier persona de la comunidad de que se trate, podrá llevar a cabo una consulta pública”*, conforme a las bases que se prevén en dicho articulado. Sin embargo, a pesar de que la disposición aparenta referirse a un solo procedimiento o sucesión de actos, se prevén distintos supuestos, no sólo atinentes a los miembros de la comunidad donde se desarrollaría el proyecto, ni necesariamente ventilados a instancia de parte, de observancia obligatoria o facultativa.

221. Adicionalmente de las publicaciones en la Gaceta Ecológica, la fracción I del artículo 34 de la LGEEPA precisa que, dentro de los cinco días posteriores a la presentación de la manifestación de impacto, los promoventes deberán 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”*.

222. Como se aprecia, las publicaciones en la Gaceta Ecológica o en periódicos de amplia circulación deben realizarse ante cualquier procedimiento de evaluación del impacto ambiental, y no precisan del planteamiento de una solicitud de reunión informativa de carácter público.

223. Respecto de la publicación de los extractos, el Reglamento LGEEPA presenta una caracterización más restrictiva, pues señala en su artículo 41 fracción I que estará sujeta a la determinación, por parte de la autoridad, de dar inicio a la “consulta pública”, misma que deberá emitirse dentro de los cinco días posteriores a la presentación de la solicitud por parte del promovente. En tal circunstancia, al día siguiente de haberse emitido dicha resolución se notificará al promovente que, *“en un término no mayor de cinco días contados a partir de que surta efectos la notificación”* deberá llevar a cabo la publicación del extracto

en un periódico de amplia circulación en la entidad donde se trate. De no publicarse el extracto en los términos señalados, el artículo 41 del Reglamento LGEEPA establece que el procedimiento será suspendido, e incluso con la posibilidad de decretarse su caducidad del mismo.

224. El Reglamento LGEEPA, en la fracción I de su numeral 41, establece cuál es la información mínima que deben plasmar los extractos del proyecto de obra o actividad sometidos a evaluación. Asimismo, la obligatoriedad de realizar publicaciones en la Gaceta Ecológica o periódicos de amplia circulación obedece a la necesidad de garantizar el acceso a la información respecto de la tramitación de procedimientos de evaluación de impacto ambiental, con la finalidad de que los interesados puedan participar en los mecanismos “consultivos” que prevé el régimen jurídico.

225. Un primer mecanismo se identifica en la fracción IV del artículo 34 de la LGEEPA, referente a que cualquier interesado, proponga el establecimiento de medidas de prevención y mitigación adicionales, así como las observaciones que considere pertinentes. Esta facultad podrá ejercerse dentro del plazo de veinte días, contados *“a partir de que la Secretaría ponga a disposición del público la manifestación de impacto ambiental en los términos de la fracción I”* del mismo artículo 34. Asimismo, todo interesado en presentar sus planteamientos deberá formularlos *“por escrito y contendrán el nombre completo de la persona física o moral que las hubiese presentado y su domicilio”*.

226. Además de la publicación de los listados en la Gaceta Ecológica, la eficacia del mecanismo participativo en cita se ve fortalecida con la posibilidad acudir a en las oficinas centrales de la SEMARNAT a consultar los expedientes de mérito, verificativo que de acuerdo con el numeral 39 del Reglamento LGEEPA *“podrá realizarse en horas y días hábiles”*.

227. El segundo mecanismo participativo se refiere a que la manifestación de impacto ambiental esté a disposición del público (y pueda ser “consultado”) en la entidad federativa donde se pretenda llevar a cabo el proyecto de obra o actividad. Para ello, el artículo 34 fracción II de la LGEEPA prescribe que, dentro de los diez días contados a partir de la publicación del extracto, cualquier ciudadano (*“de la comunidad de que se trate”*, según el artículo 41 fracción II del Reglamento LGEEPA), podrá solicitar que la SEMARNAT *“ponga a disposición del público en la entidad federativa que corresponda la manifestación de impacto ambiental”*, en los términos del artículo 39 de la LGEEPA. La finalidad de lo anterior radica en que los habitantes de la entidad federativa en cuestión se encuentren también en

posibilidades de proponer el establecimiento de medidas de prevención y mitigación adicionales

228. En el supuesto de que las solicitudes para consultar la manifestación de impacto se lleven a cabo en las oficinas centrales de la SEMARNAT, o que dicho documento pueda estar a disposición del público en la entidad federativa de que se trate, en ambos casos resultan aplicables las disposiciones contenidas en el segundo párrafo del artículo 40 del Reglamento LGEEPA y el primer párrafo de su numeral 41.

229. Así, el referido artículo 40 señala que, en el caso de las peticiones de “consulta” (conceptualizada genéricamente), deberá hacerse mención de lo siguiente:

- a) *La obra o actividad de que se trate;*
- b) *Las razones que motivan la petición;*
- c) *El nombre o razón social y domicilio del solicitante, y*
- d) *La demás información que el particular desee agregar.*

230. Por su parte, el primer párrafo del artículo 41 del Reglamento LGEEPA, dispone que la SEMARNAT, *“dentro de los cinco días siguientes a la presentación de la solicitud, notificará al interesado su determinación de dar o no inicio a la consulta pública”*, también conceptuada en términos genéricos.

231. El tercero de los mecanismos participativos corresponde a la consulta pública en sentido estricto, o más propiamente, reunión informativa, establecida en el artículo 34, fracción III, de la LGEEPA, así como el 43 del Reglamento LGEEPA, procedente para aquellos casos en los que se trate de *“obras o actividades que puedan generar desequilibrios ecológicos graves o daños a la salud pública o a los ecosistemas”*; para lo cual se prevé que la SEMARNAT, *“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”*.

232. Conforme a la fracción I del artículo 43 del Reglamento LGEEPA, dentro de los veinticinco días contados a partir de la fecha en que la SEMARNAT resuelva sobre la realización de la reunión pública (esto es, en apego a lo dispuesto por los artículos 40 segundo párrafo y 41 primer párrafo del instrumento en cita), dicha dependencia *“emitirá*

una convocatoria en la que expresará el día, la hora y el lugar en que la reunión deberá verificarse". Tal aviso deberá publicarse, por única vez, a través de la Gaceta Ecológica y un periódico de amplia circulación en la entidad federativa de referencia, u otros medios que faciliten la difusión para los interesados o probables afectados.

233. La fracción II, por su parte, precisa que la reunión informativa deberá celebrarse dentro de los cinco días posteriores a la difusión de la convocatoria, a fin de que el verificativo se desahogue en un solo día.

234. De acuerdo con la fracción III, la finalidad de la reunión o consulta pública consistirá en que el promovente exponga los aspectos técnicos señalados, impactos ambientales, al igual que las medidas preventivas o de mitigación propuestas, como también atender las inquietudes generadas. Culminado dicho evento, señala la fracción IV, *"se levantará un Acta Circunstanciada en la que se asentarán los nombres y domicilios de los participantes que hayan intervenido formulando propuestas y consideraciones, el contenido de éstas y los argumentos, aclaraciones o respuestas del promovente"*.

235. Adicionalmente a la oportunidad de presentar planteamientos en la reunión informativa, la fracción V establece que hasta antes de emitirse la autorización, o más bien, la culminación de la fase de evaluación en sentido estricto, los asistentes a la misma podrán presentar por escrito observaciones adicionales.

236. Para cualquiera de los casos de observaciones o propuestas preventivas y de mitigación adicionales que deriven de cualquiera de los mecanismos consultivos apuntados, la fracción V del artículo 34 de la LGEEPA señala que no sólo deberán integrarse dichas formulaciones, sino también el resultado de las mismas. Además, el artículo 41 fracción IV del Reglamento LGEEPA precisa que tales resultados deberán publicarse también en la Gaceta Ecológica.

❖ Ejecución de las obras y realización de las actividades autorizadas.

237. El artículo 47 del Reglamento LGEEPA establece que, una vez emitidas las autorizaciones en materia de impacto ambiental, los promoventes estarán obligados a sujetarse a las medidas preventivas y de mitigación, como también las condicionantes que se hubieren dispuesto en tales resoluciones. De igual manera, el precepto dispone que además habrán de sujetarse a *"las normas oficiales mexicanas que al efecto se expidan y en las demás disposiciones legales y reglamentarias aplicables"*.

238. Adicionalmente, para el inicio, conclusión o cambio de titularidad del proyecto, el segundo párrafo del artículo 49 del Reglamento LGEEPA, precisa que dichos supuestos deberán ser notificados invariablemente a la SEMARNAT. Incluso, el numeral 35 BIS 3 de la LGEEPA dispone que las obras o actividades que además requieran autorizaciones de inicio de obra (u operación, como son denominadas en otros instrumentos reglamentarios de esa Ley General), la emisión de dichos actos exige como requisito previo el otorgamiento de la autorización en materia de impacto ambiental.

239. A propósito de las licencias, autorizaciones o permisos asociados con las obras o actividades, los artículos 35 de la LGEEPA y 49 del Reglamento LGEEPA determinan que las autorizaciones en materia de impacto ambiental deberán circunscribirse a ese ámbito, al que también podrán asociarse otras determinaciones cuyo conocimiento compete también a la SEMARNAT. Sin embargo, lo anterior no se considera extensivo a sectores diversos al ambiental, incluso del ámbito federal, relacionados con las obras o actividades de mérito; mucho menos al local, como expresamente lo señalan los artículos 33 y 25 de la LGEEPA y el Reglamento LGEEPA, respectivamente.

240. En el supuesto de se hubiera exigido el otorgamiento de seguros o fianzas, el numeral 52 del mencionado reglamento establece que el promovente podrá llevar a cabo la entrega de las obligaciones relativas a cada etapa del proyecto; si bien la falta de otorgamiento de los seguros o fianzas podrá ser constitutiva de *“suspensión temporal, parcial o total, de la obra o actividad hasta en tanto no se cumpla con el requerimiento”*. Asimismo, el artículo 53 del Reglamento LGEEPA prescribe en su primer párrafo que el monto de dichas garantías deberá ser actualizado anualmente, y en el segundo acápite que la SEMARNAT, *“dentro de un plazo de diez días, ordenará la cancelación de los seguros o garantías cuando el promovente acredite que ha cumplido con todas las condiciones que les dieron origen y haga la solicitud correspondiente”*.

241. Por otra parte, los instrumentos jurídicos analizados abordan también cuestiones relativas tanto a la modificación de la infraestructura sobre la cual se apoyaría la puesta en marcha del proyecto, como al proyecto mismo. Es así que el artículo 6º del Reglamento LGEEPA señala que las *“ampliaciones, modificaciones, sustituciones de infraestructura, rehabilitación y el mantenimiento de instalaciones [...], así como con las que se encuentren en operación”*, no precisarán de autorización de impacto ambiental si cubren con la totalidad de los siguientes requisitos:

I. Las obras y actividades cuenten previamente con la autorización respectiva o cuando no hubieren requerido de ésta;

II. Las acciones por realizar no tengan relación alguna con el proceso de producción que generó dicha autorización, y

III. Dichas acciones no impliquen incremento alguno en el nivel de impacto o riesgo ambiental, en virtud de su ubicación, dimensiones, características o alcances, tales como conservación, reparación y mantenimiento de bienes inmuebles; construcción, instalación y demolición de bienes inmuebles en áreas urbanas, o modificación de bienes inmuebles cuando se pretenda llevar a cabo en la superficie del terreno ocupada por la construcción o instalación de que se trate.

242. Bajo tales circunstancias, únicamente se requerirá de aviso a la SEMARNAT con antelación al inicio de los trabajos en cuestión.

243. Respecto de ampliaciones, modificaciones, sustituciones, rehabilitaciones y mantenimiento distintas a las anteriores, el tercer párrafo del artículo 6 del Reglamento LGEEPA establece que podrá exentarse la presentación de una manifestación de impacto *“cuando se demuestre que su ejecución no causará desequilibrios ecológicos ni rebasará los límites y condiciones establecidos en las disposiciones jurídicas relativas a la protección al ambiente y a la preservación y restauración de los ecosistemas”*. En ese tenor, deberá existir también un aviso previo, para que en los diez días posteriores se *“determine si es necesaria la presentación de una manifestación de impacto ambiental, o si las acciones no requieren ser evaluadas y, por lo tanto, pueden realizarse sin contar con autorización”*.

244. Por otra parte, de requerirse modificaciones al proyecto con posterioridad a su autorización, el artículo 28 del Reglamento LGEEPA dispone que deberán ser hechas del conocimiento de la SEMARNAT para que, dentro de los diez días posteriores, se determine si es necesaria la presentación de una nueva manifestación, las modificaciones no afectan el contenido de la autorización; o bien, que ésta *“requiere ser modificada con objeto de imponer nuevas condiciones”*, las cuales *“deberán ser dadas a conocer al promovente en un plazo máximo de veinte días”*.

245. Finalmente, de acuerdo con el artículo 50 del Reglamento LGEEPA, si dentro del mismo periodo el promovente decide no continuar con la obra o actividad, deberá notificar también dicha decisión a la SEMARNAT, con la finalidad de que esa instancia deje sin efectos la autorización otorgada. Bajo ese supuesto, *“cuando se hayan causado efectos dañinos al ambiente la Secretaría hará efectivas las garantías que se hubiesen otorgado*

respecto del cumplimiento de las condicionantes establecidas en la autorización y ordenará la adopción de las medidas de mitigación que correspondan”.

❖ **Actos de inspección y vigilancia.**

246. Dentro del régimen jurídico de la evaluación del impacto ambiental son igualmente de relevancia las disposiciones en materia de inspección y vigilancia previstas en el Título Sexto de la LGEEPA y el Capítulo IX del Reglamento LGEEPA, en los que se abordan también las medidas de control y seguridad al igual que sanciones consecuentes al incumplimiento de la normatividad apuntada.

247. Es importante aclarar que la aplicación del Título Sexto puede llevarse a cabo de manera directa o supletoria, el primer caso, conforme al artículo 160 de la LGEEPA, respecto de *“asuntos de competencia federal regulados [directamente] por esta Ley”* y desarrollados en lo específico por los reglamentos atinentes, como el propio Reglamento LGEEPA, en lo cual *“se aplicarán supletoriamente las disposiciones de las Leyes Federales de Procedimiento Administrativo y sobre Metrología y Normalización”*. Por otra parte, de acuerdo con el mismo numeral, la aplicación supletoria del Título Sexto corresponde a aquellas materias que, si bien están referidas en la LGEEPA, *“se encuentran reguladas por leyes especiales”* o específicas.¹¹

248. Con la finalidad de verificar el cumplimiento de la LGEEPA y las disposiciones derivadas de ella, el artículo 161 de dicho ordenamiento establece que corresponde a la SEMARNAT llevar a cabo los actos de inspección y vigilancia. Asimismo, el numeral 55 del Reglamento LGEEPA, especifica que dichas acciones serán llevadas a cabo por la PROFEPA o la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos.

249. Las disposiciones que rigen la tramitación de los procedimientos de inspección y vigilancia están contenidas en los artículos 162 al 169 de la LGEEPA, junto con sus

¹¹ Verbigracia: Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos; Ley de Vertimientos en Zonas Marinas Mexicanas; Ley de Promoción y Desarrollo de los Bioenergéticos; y la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados. Inclusive, ordenamientos con las mismas características de la LGEEPA, como las leyes generales de Vida Silvestre, para la Prevención y Gestión Integral de Residuos, Desarrollo Forestal Sustentable, Cambio Climático, al igual que de Pesca y Acuicultura Sustentables.

correspondencias reglamentarias, respecto de los cuales es de interés analizar las determinaciones que corresponden a dichos procedimientos.

250. El primer tipo de determinaciones corresponde a la adopción de medidas correctivas o de urgente aplicación, *“necesarias para cumplir con las disposiciones jurídicas aplicables, así como con los permisos, licencias, autorizaciones o concesiones respectivas”*, de acuerdo con lo previsto en el artículo 167 de la LGEEPA.

251. Uno de los casos para los cuales se expresa explícitamente la utilidad de las medidas correctivas o de urgente aplicación es el de obras o actividades que carecen de autorización en materia de impacto ambiental, analizados en el artículo 57 del Reglamento LGEEPA. Lo anterior, precisa el mismo numeral, *“sin perjuicio de las sanciones administrativas y del ejercicio de las acciones civiles y penales que resulten aplicables, así como de la imposición de medidas de seguridad que en términos del artículo anterior procedan”*.

252. Al tratarse de providencias derivadas de actos de inspección, y previas a la conclusión del respectivo procedimiento, las medidas correctivas o de urgente aplicación tienen una naturaleza precautoria, como se aprecia en la lectura del numeral 58 del Reglamento LGEEPA. Para el cumplimiento de las medidas, el artículo 61 del Reglamento LGEEPA establece que el inspeccionado deberá notificar la observancia de las mismas dentro del plazo de cinco días, contados a partir de la fecha de vencimiento para la adopción de cada una de las medidas acordadas.

253. Alternativamente, dentro de los cinco días posteriores a la notificación de la adopción de las medidas correctivas o de urgente aplicación, el segundo párrafo del mencionado artículo 58 del Reglamento LGEEPA prevé que podrá proponerse la realización de medidas distintas a las requeridas, *“siempre que dicha propuesta se justifique debidamente y busque cumplir con los mismos propósitos de las medidas ordenadas”*. Bajo ese supuesto, el tercer párrafo indica que, cuando *“lo solicite expresamente el promovente, y no se ocasionen daños y perjuicio a terceros, a menos que se garanticen éstos para el caso de no obtener resolución favorable”*, los plazos para la realización de las medidas podrán ser suspendidos, en tanto se resuelva la procedencia de las alternativas presentadas.

254. Con independencia de la proposición de medidas alternativas a las correctivas o de urgente aplicación, y antes de la resolución del procedimiento administrativo, conforme al segundo párrafo del artículo 168 de la LGEEPA, el interesado y la PROFEPA *“podrán*

convenir la realización de acciones para la reparación y compensación de los daños que se hayan ocasionado al ambiente”.

255. Respecto de dichos convenios, el cuarto párrafo del precepto en cita establece que el cumplimiento de las obligaciones podrá garantizarse a través de las modalidades que prevé el Código Fiscal de la Federación. Igualmente, el párrafo subsiguiente precisa que la celebración de los acuerdos en cuestión *“suspenderá el procedimiento administrativo y el término para la caducidad, a partir de la presentación de la solicitud a la autoridad, y hasta por un plazo de cuarenta y cinco días hábiles”.*

256. En segundo lugar, se encuentran las determinaciones derivadas de la resolución de los procedimientos administrativos de vigilancia o inspección, establecidas en el artículo 169 de la LGEEPA: i) medidas destinadas a corregir las deficiencias, violaciones o irregularidades observadas; ii) sanciones a las que se haya hecho acreedor el responsable; y iii) en lo relativo a los convenios celebrados al tenor del artículo 168 de la LGEEPA, el reconocimiento de los términos y obligaciones plasmados en dichos instrumentos, en cuyo caso la resolución del procedimiento administrativo tendrá un carácter público.

257. Distintos pasajes de la LGEEPA y el Reglamento LGEEPA permiten detectar un conjunto de disposiciones aplicables a la totalidad de las determinaciones apuntadas. Tal es el caso de los *“plazos para el cumplimiento de las obligaciones del infractor que se deriven de la resolución”*, señalados en la fracción IV del mencionado artículo 169, al igual que la obligación de informar a la autoridad ordenadora sobre dicho cumplimiento *“por escrito, en forma detallada y dentro de los cinco días siguientes al vencimiento del plazo correspondiente”*. Igualmente, la posibilidad de llevar a cabo inspecciones para constatar el cumplimiento de las obligaciones atribuidas al infractor, a lo que en casos de inobservancia corresponderá la imposición de las sanciones y multas conducentes.

258. Aclarado lo anterior, el presente análisis dirigirá su atención en lo relativo a la procedencia, alcances e individualización de las medidas de seguridad y sanciones que prevén los artículos 170, 170 BIS, 171 y siguientes de la LGEEPA.

259. En primera instancia, de acuerdo con los artículos 170 de la LGEEPA y 56 del Reglamento LGEEPA, si como resultado del procedimiento administrativo se observa que, en virtud de las obras o actividades sujetas a inspección, se está ante una situación de *“riesgo inminente de desequilibrio ecológico, o de daño o deterioro grave a los recursos naturales, casos de contaminación con repercusiones peligrosas para los ecosistemas, sus*

componentes o para la salud pública”, se podrán ordenar la adopción de las siguientes medidas de seguridad:

I.- La clausura temporal, parcial o total de las fuentes contaminantes, así como de las instalaciones en que se manejen o almacenen especímenes, productos o subproductos de especies de flora o de fauna silvestre, recursos forestales, o se desarrollen las actividades [...];

II.- El aseguramiento precautorio de materiales y residuos peligrosos, así como de especímenes, productos o subproductos de especies de flora o de fauna silvestre o su material genético, recursos forestales, además de los bienes, vehículos, utensilios e instrumentos directamente relacionados con la conducta que da lugar a la imposición de la medida de seguridad, o

III.- La neutralización o cualquier acción análoga que impida que materiales o residuos peligrosos generen los efectos previstos en el primer párrafo de este artículo.

260. Ante ese supuesto, y conforme al artículo 170 BIS de la LGEEPA, deberán indicarse las acciones destinadas a subsanar las irregularidades detectadas y el plazo para llevarlas a cabo, a fin de que una vez atendidas se proceda al retiro de las medidas de seguridad impuestas, previo aviso de su cumplimiento dentro los cinco días contados a partir de la fecha de vencimiento del plazo concedido, según lo previsto en el numeral 58 del Reglamento LGEEPA.

261. El Reglamento LGEEPA distingue diversos casos que pueden originar las condiciones previstas en el artículo 170 de la LGEEPA, y en consecuencia, la imposición de medidas de seguridad. En primer lugar, el incumplimiento a las condiciones previstas en una autorización de impacto ambiental para la ejecución de obras o realización de actividades, de acuerdo con lo que señala el artículo 59 del Reglamento LGEEPA.

262. En segundo lugar, lo dispuesto en el artículo 57 del Reglamento LGEEPA, respecto de obras o actividades que requieran someterse al procedimiento de evaluación de impacto y carezcan de la correspondiente autorización. Ante dicho escenario, en la determinación de las medidas de seguridad, se *deberá determinar el grado de afectación ambiental ocasionado o que pudiera ocasionarse por la realización de las obras o actividades de que se trate*”, con independencia de sujetar al procedimiento de evaluación las obras o actividades *“que aún no hayan sido iniciadas”*.

263. Finalmente, las *“causas supervenientes de impacto ambiental”* que prevé el artículo 56 del Reglamento LGEEPA, al complementar la procedencia de las medidas de seguridad

que señala el artículo 170 de la LGEEPA. Empero, conviene apuntar que no se aclara si tal “superveniencia”, obedece a riesgos e impactos no manifestados o evaluados en su debida oportunidad, si resulta atribuible al promovente y las autoridades, o a casos fortuitos y de fuerza mayor.

264. Los casos previstos por el Reglamento LGEEPA para la procedencia de medidas de seguridad no constituyen una enumeración limitativa, dado que al encontrarse obligado todo responsable de las obras o actividades a observar también la legislación y reglamentos ambientales aplicables, el incumplimiento de dichas disposiciones puede acarrear también las situaciones previstas en el artículo 170 de la LGEEPA. Inclusive, el último párrafo del precepto en cita establece la posibilidad de *“promover ante la autoridad competente, la ejecución de alguna o algunas de las medidas de seguridad que se establezcan en otros ordenamientos”*.

265. Asimismo, de acuerdo con el artículo 169 fracción I de la LGEEPA, en la resolución de un procedimiento de inspección o vigilancia puede preverse la imposición de sanciones derivadas de infracciones a dicho ordenamiento, el Reglamento LGEEPA y las disposiciones derivadas de los mismos; que conforme al numeral 171 de la ley en comento, pueden consistir en multa; clausura temporal, definitiva, total o parcial; arresto administrativo; decomiso; y suspensión o revocación de las concesiones, licencias, permisos o autorizaciones correspondientes.

266. Los criterios para la individualización de sanciones por infracción se encuentran previstos en el artículo 173 de la LGEEPA: a) gravedad de la sanción (*“considerando principalmente los siguientes criterios: los daños que se hubieran producido o puedan producirse en la salud pública; la generación de desequilibrios ecológicos; la afectación de recursos naturales o de la biodiversidad y, en su caso, los niveles en que se hubieran rebasado los límites establecidos en la norma oficial mexicana aplicable”*); b) las condiciones económicas del infractor; c) reincidencia; d) intencionalidad o negligencia en la acción u omisión constitutiva; y d) el beneficio obtenido por los actos que motivaron la sanción.

267. En cuanto a la reincidencia como factor de individualización, el último párrafo del artículo 171 de la LGEEPA define al infractor reincidente como aquel *“que incurra más de una vez en conductas que impliquen infracciones a un mismo precepto, en un periodo de dos años, contados a partir de la fecha en que se levante el acta en que se hizo constar la primera infracción, siempre que ésta no hubiese sido desvirtuada”*.

268. Por otro lado, en lo relativo a las atenuantes, los artículos 173 de la LGEEPA y 62 del Reglamento LGEEPA, en ambos casos en su segundo párrafo, establecen que la realización de medidas correctivas o de urgente aplicación, o bien subsanar las irregularidades detectadas antes de la resolución del procedimiento administrativo, deberán ser consideradas también al momento de imponer la sanción. Inclusive, en los supuestos señalados, o ante el cumplimiento de los respectivos convenios, el penúltimo párrafo del artículo 169 de la LGEEPA (y más ampliamente, el numeral 62 del Reglamento LGEEPA en su párrafo segundo), *“siempre y cuando el infractor no sea reincidente”*, la sanción impuesta podrá ser revocada o modificada a través de reconsideración.

269. En la imposición de multas, el último párrafo del numeral 173 de la LGEEPA, dispone la posibilidad de que, a instancias de la propia autoridad resolutora o el infractor, el monto previsto se destine a *“inversiones equivalentes en la adquisición e instalación de equipo para evitar contaminación o en la protección, preservación o restauración del ambiente y los recursos naturales, siempre y cuando se garanticen las obligaciones del infractor”*, y no correspondan a supuestos para la imposición de medidas de seguridad a las que alude el artículo 170 de esa ley, *“y la autoridad justifique plenamente su decisión”*.

270. No con menor importancia y complejidad es la *“suspensión o revocación de las concesiones, licencias, permisos o autorizaciones”*, prevista en el artículo 171 fracción V de la LGEEPA. Si bien el numeral en cita señala que, aparentemente, la revocación, suspensión o cancelación se actualiza en virtud de la resolución del procedimiento, conforme al artículo 172 de ese ordenamiento, en realidad, la sanción se materializa en una solicitud dirigida a quien otorgó o emitió la autorización, licencia o permiso, que ampara las obras o actividades que motivan la infracción, cuando la gravedad lo amerite.

271. Con mayor amplitud, el artículo 175 de la LGEEPA refiere la posibilidad de que, con base en los estudios elaborados para tal efecto, la SEMARNAT, y conforme al Reglamento LGEEPA, las instancias facultadas para realizar actos de inspección o vigilancia, promuevan la limitación o suspensión de la instalación o funcionamiento *“de industrias, comercios, servicios, desarrollos urbanos, turísticos o cualquier actividad que afecte o pueda afectar el ambiente, los recursos naturales, o causar desequilibrio ecológico o pérdida de la biodiversidad”*.

272. Finalmente, si bien no se encuentra catalogada como sanción en las fracciones que integran el artículo 169, párrafo último, de la LGEEPA, es relevante la determinación

prevista en el último párrafo de dicho precepto, respecto de la posibilidad de poner en conocimiento del Ministerio Público *“la realización de actos u omisiones constatados en el ejercicio de sus facultades que pudieran configurar uno o más delitos”*.

❖ ***Nulidad de actos administrativos que vulneren el marco jurídico de protección del medio ambiente.***

273. Para el presente análisis es igualmente oportuno el estudio de los mecanismos establecidos en los apartados finales del Título Sexto de la LGEEPA, encaminados a instar al cumplimiento de las disposiciones de la materia, o bien verificar la validez de los actos administrativos.

274. En primera instancia, dentro del capítulo correspondiente al recurso de revisión, el artículo 180 de la LGEEPA establece que, en el caso de obras o actividades que contravengan las disposiciones de la materia, quienes:

[...] tengan interés legítimo tendrán derecho a impugnar los actos administrativos correspondientes, así como a exigir que se lleven a cabo las acciones necesarias para que sean observadas las disposiciones jurídicas aplicables, siempre que demuestren en el procedimiento que dichas obras o actividades originan o pueden originar un daño al medio ambiente, los recursos naturales, la vida silvestre o la salud pública.

275. El tercer párrafo del artículo en comento precisa que el interés legítimo corresponde a las *“personas físicas o morales de las comunidades posiblemente afectadas por dichas obras o actividades”*, asimismo, dicho mecanismo podrá oponerse mediante recurso administrativo de revisión o demanda ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, de acuerdo con el segundo párrafo del mismo artículo.

276. Por su parte, el numeral 181 de la LGEEPA especifica que *“serán nulas y no producirán efecto legal alguno”*) las autorizaciones, permisos o licencias contrarios a ese ordenamiento, y en consecuencia al régimen de la materia, además de constitutivas de sanciones para los servidores públicos a quienes se atribuya responsabilidad administrativa, que, conforme a la parte final de ese numeral, deberá solicitarse conforme al el citado artículo 180 de la LGEEPA.

277. En complemento, deben considerarse también los supuestos en los cuales la SEMARNAT determine, por sí misma, anular, revocar o cancelar las autorizaciones, permisos o licencias que hubiere otorgado para la realización de actividades o ejecución de

obras, por ser contrarios a lo dispuesto por la legislación y normatividad aplicables. O bien, que tal determinación se funde en lo previsto por el artículo 172 de la LGEEPA (es decir, por vía de sanción), u otros ordenamientos que establezcan situaciones análogas.

278. Para cualquiera de estas situaciones, se estima imprescindible atender las previsiones que establecen las leyes federales de procedimiento administrativo y de procedimiento contencioso administrativo, respecto de los medios para promover la nulidad de actos administrativos.

279. En cuanto a la primera de las modalidades, el Capítulo segundo de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo dispone en su artículo 5 que la omisión de los elementos o requisitos previstos en el numeral 3 de la misma ley, *“o por las leyes administrativas de las materias de que se trate, producirán, según sea el caso, nulidad o anulabilidad del acto administrativo”*.

280. La distinción entre nulidad y anulabilidad se encuentra explicada en los artículos 6 y 7 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, correspondiendo la primera a casos de omisión o irregularidad en los nueve primeros requisitos del acto administrativo que establece el artículo 3 de esa ley federal. A lo anterior, habrá de considerarse también la caracterización que disponga cada ley administrativa respecto a la nulidad de actos administrativos, ante omisiones o irregularidades sustantivas, como la que se establece en el artículo 181 de la LGEEPA.

281. De acuerdo con el artículo 6 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo externa que la declaratoria de nulidad correspondiente deberá ser emitida por el superior jerárquico de la autoridad que hubiere dictado el acto administrativo, con excepción de que éste proviniera del titular de la dependencia, *“en cuyo caso la nulidad será declarada por él mismo”*.

282. Las consecuencias de dicha declaratoria están previstas en el segundo párrafo del citado artículo 6, en principio, la invalidez del acto administrativo, de igual manera no se presumirá legítimo ni ejecutable, y *“será subsanable, sin perjuicio de que pueda expedirse un nuevo acto”* (sic). Asimismo, los particulares *“no tendrán obligación de cumplirlo y los servidores públicos deberán hacer constar su oposición a ejecutar el acto, fundando y motivando tal negativa”*. Finalmente, la declaratoria producirá efectos retroactivos, a menos que el acto administrativo se hubiera consumado, o sea imposible de hecho o de derecho

retrotraer sus efectos, casos en los cuales, *“sólo dará lugar a la responsabilidad del servidor público que la hubiere emitido u ordenado”*.

283. Conforme al artículo 7 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, la anulabilidad del acto administrativo corresponde a la omisión en los otros cinco requisitos establecidos en el artículo 3 de esa ley. A diferencia de los actos nulos, conforme al segundo párrafo del artículo 7 de la ley federal de referencia, los administrativos anulables se consideran válidos, son obligatorios para autoridades y particulares, gozan de presunción de legitimidad y ejecutividad, además de ser subsanables *“mediante el pleno cumplimiento de los requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico para la plena validez y eficacia del acto”*. Su saneamiento, se observa en el tercer párrafo, *“producirá efectos retroactivos y el acto se considerará como si siempre hubiere sido válido”*.

284. Respecto de la anulación por vía jurisdiccional, el artículo 2º de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo señala, en su tercer párrafo, que las *“autoridades de la Administración Pública Federal, tendrán acción para controvertir una resolución administrativa favorable a un particular cuando estime que es contraria a la ley”*. Esto es, a través del denominado juicio de lesividad, previsto igualmente en el último párrafo del artículo 3 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

b. Autorización en materia de impacto ambiental regional otorgada el 2 de agosto de 2005 a la Unión Mexicana de Productores de Carbón.

285. Conforme a lo manifestado por la SEMARNAT, la única autorización de impacto ambiental con incidencia en las obras y actividades extractivas analizadas en Agujita y Cloete es la resolución identificada mediante oficio SGPA/DGIRA.DEI.1875.05 del 2 de agosto de 2005, emitida a favor de la Unión Mexicana de Productores de Carbón en el marco de un procedimiento de evaluación en modalidad regional.

286. La Comisión Nacional observa que las concesiones mineras 217332, 202046 y 161543 (correspondientes a los lotes “Cloete Norte”, “Cloete III Fracc. I”, y “Cloete Sur”, respectivamente), fueron contempladas en la autorización de referencia, por lo que las obras y actividades en cuestión están sujetas a los términos y condicionantes previstos en la resolución SGPA/DGIRA.DEI.1875.05. Contrariamente, las concesiones 216996 (“Cloete Centro”) y 221614 (“El Espulgue”), esta última situada en Agujita, y cancelada desde 2011, no se previeron dentro de la resolución antes señalada, ni la extracción ilegal de carbón

mineral mediante la técnica de pocillos, en el área limítrofe sur de las colonias Altamira y Lomas Altas.

287. Previo al estudio de la situación que guarda cada uno de esos centros extractivos, en atención a los términos y condicionantes previstos en la autorización regional SGPA/DGIRA.DEI.1875.05, aunado a los alcances de ese documento en sus ámbitos espacial, temporal y material, la Comisión Nacional considera pertinente analizar el procedimiento de evaluación de impacto ambiental que condujo a dicha resolución, al igual que las consideraciones efectuadas por la SEMARNAT en tales instancias.

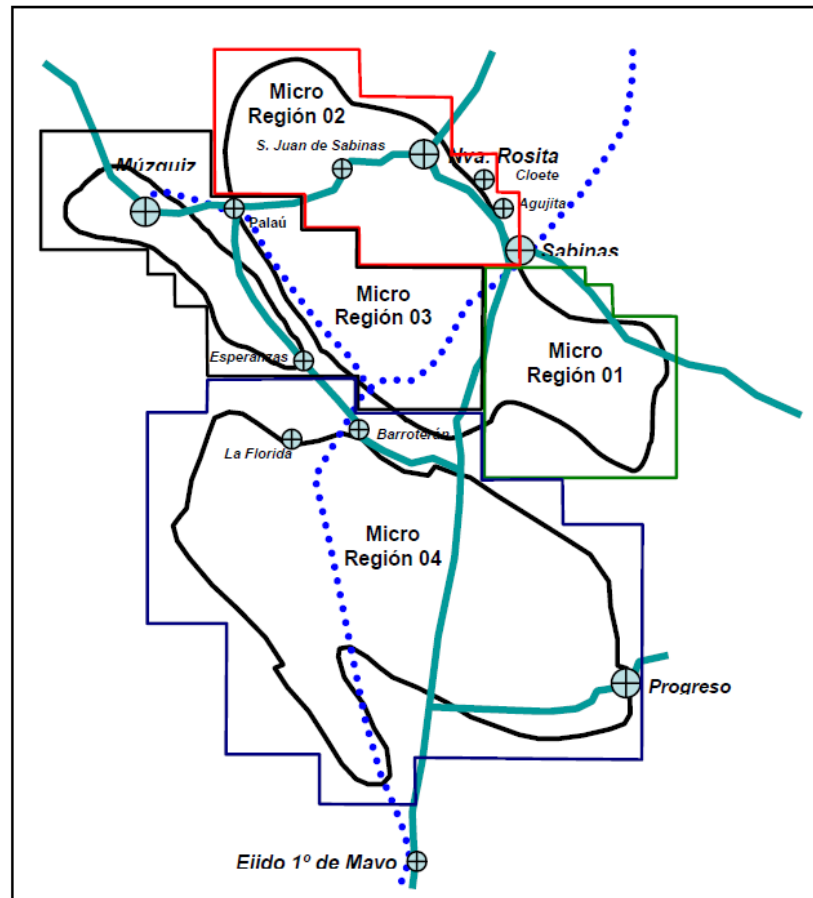
i. Generalidades del procedimiento de evaluación de impacto ambiental seguido por la Unión Mexicana de Productores de Carbón.

288. El 10 de agosto de 2004, fue ingresada ante la Dirección General de impacto y Riesgo Ambiental de la SEMARNAT una manifestación de impacto ambiental, en modalidad regional, presentada por la Unión Mexicana de Productores de Carbón, a través de la cual se solicitó la autorización, por un periodo de 56 años, del proyecto *“Exploración y Extracción de Carbón Mineral en Micro Región 2”*, correspondiente a 53 títulos de concesión ubicados en los municipios de Múzquiz, Sabinas y San Juan Sabinas, que agrupaban un total de 25,137.9481 hectáreas, requiriendo además la autorización de cambio de uso de suelo para la remoción de vegetación de zonas áridas en una superficie de 2,527.3000 hectáreas.

289. De acuerdo con lo que señala el artículo 11 del Reglamento LGEEPA, la promovente estimó necesario presentar el estudio de impacto ambiental en modalidad regional en atención a lo dispuesto en las fracciones III y IV del numeral en cita, por tratarse de proyectos *“a realizarse en una región ecológica determinada”*, además de llevarse a cabo en sitios donde *“por su interacción con los diferentes componentes ambientales regionales”*, se preveían *“impactos acumulativos, sinérgicos o residuales que pudieran ocasionar la destrucción, el aislamiento o la fragmentación de los ecosistemas”*.

290. Respecto de la fracción III del artículo 11 del Reglamento LGEEPA, se detalló inicialmente que el área sujeta a evaluación comprendía 363,485.875 hectáreas de la Región Carbonífera, con características comunes en lo relativo a climatología, patrón de vientos, uniformidad en red hidrológica, edafología (naturaleza del suelo), vegetación, fauna y perfil socioeconómico. Sin embargo, a partir de criterios como la ubicación de zonas de exploración y explotación de carbón mineral, presencia o ausencia de núcleos de población,

además de la presencia de cuerpos de agua superficial en las áreas aledañas, se determinó dividir la totalidad de la Región en 4 microrregiones, que se detallan a continuación:



Fuente: "Manifestación de Impacto Ambiental, Modalidad Regional, Proyecto
"Exploración y Extracción de Carbón Mineral en Micro Región 2"

291. En cuanto a la microrregión 2, correspondiente a una superficie de 80,940.0000 hectáreas,¹² se detalló que el perímetro de referencia:

[...] se caracteriza por una alta densidad de población que comprende las áreas localizadas al suroeste de la ciudad de Sabinas, los poblados de Agujita y Cloete, el norte de Nueva Rosita, las Comunidades de los Ejidos El Coyote, Santa Isabel y Santa María, hasta el norte

¹² De acuerdo con lo señalado en la autorización SGPA/DGIRA.DEI.1875.05, la superficie concesionada es menor a la total de la microrregión en virtud de que ésta comprende, además, las áreas situadas entre los distintos títulos, como otras incorporadas con el objeto de dotar de regularidad a la poligonal.

de Palaú; en esta zona se desarrollaron varios centros de intensa actividad minera desde principios del siglo pasado en Nueva Rosita y en Soledad al norte de Palaú, además cuenta con otro núcleo de población como es la cabecera municipal de San Juan de Sabinas.

Tiene como cauces principales a los Ríos Álamos y San Juan además de innumerables arroyos de régimen permanente y otros de régimen intermitente que recogen los escurrimientos pluviales de toda esta amplia zona conocida como la sub-cuenca Álamos-San Juan.¹³

292. Como razones para la categorización propuesta, en el estudio de impacto se expuso el análisis de la microrregión que permitiría:

1.-Evaluar el impacto ambiental generado por la exploración y extracción de carbón mineral en los últimos 119 años [...].

2.-Dar cumplimiento a las disposiciones legales establecidas en materia de Impacto Ambiental [...] respecto de las actividades de exploración y extracción de carbón mineral que será desarrollada por parte de todos nuestros agremiados.

3.-Dar cumplimiento a todas las demás disposiciones de carácter ambiental derivadas de las actividades de exploración y extracción de carbón mineral.

4.-Agilizar los trámites de gestión ambiental derivados de las actividades de exploración y extracción de carbón mineral en tanto que no cambien o se modifiquen las leyes.

5.-Fincar las bases para establecer un Programa de Vigilancia Ambiental adecuado al tipo de proyecto y condiciones de la micro región. Que en su operación y seguimiento genere datos históricos de los diferentes factores ambientales que permitan en un futuro medir el impacto real del proyecto en diferentes periodos de tiempo.

6.-Definir las áreas consideradas como prioritarias de conservación ecológica y las que cuenten con sitios históricos, sobre las cuales en caso de operar, es necesario aplicar medidas de mitigación más estrictas y costosas.

7.-Permitir que quienes realicen actividades de exploración y extracción de carbón mineral tomen decisiones, desde la etapa de exploración y hasta el abandono del sitio, fundamentadas en el conocimiento de la región y de sus instalaciones.¹⁴

293. En el caso de los impactos acumulativos, sinérgicos o residuales, correspondientes a la fracción IV el artículo 11 del Reglamento LGEEPA, la promovente señaló la necesidad

¹³ *Manifestación de Impacto Ambiental, Modalidad Regional, Proyecto “Exploración y Extracción de Carbón Mineral en Micro Región 2”, marzo de 2004, p. 10, disponible en:*

<http://sinat.semarnat.gob.mx/dgiraDocs/documentos/coah/estudios/2004/05CO2004M0014.pdf>.

¹⁴ *Ibidem*, pp. 11-12.

de evaluar los mismos a través de modalidad regional por la trascendencia de las obras y actividades de exploración o extracción, en factores como el suelo, agua, aire, flora, fauna y apartado socioeconómico.¹⁵

294. Conforme a las disposiciones procedimentales, la solicitud de impacto se publicó en la Gaceta Ecológica de la SEMARNAT el 12 de agosto de 2004, al igual que en la página electrónica de dicha dependencia, dentro de la sección de los proyectos sometidos a evaluación entre los días 5 y 11 de ese mismo mes. Una vez acordada la integración del expediente, la manifestación de impacto ambiental fue puesta a disposición del público en el centro documental de la Secretaría, a fin de garantizar el ejercicio de los derechos de participación y de acceso a la información previstos en la LGEEPA.

295. Igualmente, mediante oficio SGPA/DGIRA.DEI/2665.04 del 15 de octubre de 2004, recibido por la promovente el 6 de diciembre de 2004, la autoridad requirió presentar información adicional que permitiera llevar a cabo una evaluación objetiva del proyecto. Con la finalidad de modificar la caracterización ambiental hacia la *“identificación de zonas en función de diferentes grados de fragilidad ambiental y, como consecuencia de dicho ejercicio, diferenciar la identificación y descripción de los impactos ambientales de cada obra tipo, así como el establecimiento de medidas de mitigación y compensación en función de los diferentes grados de fragilidad ambiental”*.

296. A efecto de atender el requerimiento en cuestión, mediante escrito recibido en la SEMARNAT el 7 de febrero de 2005, la promovente solicitó una ampliación de plazo por treinta días para suministrar la información adicional, petición que fue resuelta mediante el similar S.G.P.A./DGIRA.DEI/0469.05 del día 18 del mismo mes, correspondiendo la entrega de la información de mérito el 21 de abril de 2005.

297. Por las características del proyecto, mediante el diverso SGPA/DGIRA.DEI/0469.05 del 3 de mayo de 2005, la SEMARNAT notificó la ampliación del plazo por sesenta días adicionales en atención a la complejidad para evaluar el proyecto. Asimismo, mediante comunicaciones del 18 de ese mismo mes, la SEMARNAT solicitó la opinión y/o posición de las siguientes autoridades: Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO), las presidencias Municipales de Múzquiz, Sabinas y San Juan Sabinas, además del Instituto Coahuilense de Ecología (hoy SEMA). Igualmente, el 28 de junio de 2005 se requirió una opinión técnica a la CONAGUA, *“sobre la reinyección del agua*

¹⁵ *Ibidem*, pp. 197-208.

de laboreo, y si el relleno del tajo con material removido no aprovechable puede afectar al agua subterránea”. De lo anterior, se destaca que en su resolución la SEMARNAT manifestó que únicamente fue recibida una opinión emitida por la CONABIO.

298. La resolución SGPA/DGIRA.DEI.1875.05 da cuenta que, del 17 al 23 de octubre de 2004, funcionarios tanto de la SEMARNAT y el Instituto Coahuilense de Ecología, como también el consultor responsable de la elaboración de la manifestación de impacto; realizaron una visita técnica en el perímetro del proyecto, consistente en recorridos aéreos y terrestres., *“con el fin de corroborar físicamente la información presentada [...] sobre el tipo y características de vegetación, los cuerpos de agua existentes, las técnicas usadas en la región para la extracción del carbón y de forma general el estado ambiental en que se encuentra la micro región, como resultado de la actividad minera”.*

299. En particular, el texto de la autorización de impacto precisa que como resultado de los recorridos se observó que:

[...] la actividad minera ha modificado el paisaje principalmente por la presencia de terreros de grandes dimensiones, tajos inundados, algunos de ellos directamente comunicados con el Río Sabinas, alterando la hidrología de este cuerpo de agua, el estado de conservación de la vegetación, destacando la presencia de un tramo de sabinos muertos en la rivera del cuerpo antes referido. Por otra parte, durante el recorrido se observaron pocitos abandonados que no habían sido rellenados ni clausurados, poniendo en riesgo la seguridad de fauna y personas. Asimismo, se constató el éxito en la reforestación de terreros previos a su abandono.

300. Finalmente, si bien el número inicial de concesiones mineras previstas en la manifestación de impacto ambiental era de 53 (25,137.9481 hectáreas), en el transcurso del procedimiento fueron incluidas otras 30, de manera que el total de aprovechamientos amparados por la Unión Mexicana de Productores de Carbón ascendió a 83 títulos de concesión, ascendiendo la superficie total de los lotes a 27,496.3777 hectáreas.

ii. Obras y actividades a realizar.

301. En su autorización, la SEMARNAT señaló que, tanto en la manifestación como en la información adicional presentadas, la promovente arguyó que *“aún faltan actividades exploratorias por realizar, por lo que no le es posible determinar la ubicación específica de los sitios donde se desarrollarán las diferentes obras mineras, por lo que para identificar los posibles sitios, realizó una zonificación de las concesiones mineras que abarca el proyecto, dividiéndolas y clasificándolas en tres tipos de zonas, de acuerdo con la probabilidad teórica*

de la presencia de yacimientos de carbón mineral y su profundidad”, con base en las siguientes consideraciones:

<i>Zona I</i>	<i>Fuera de la traza teórica de afloramiento, con baja posibilidades de presencia de carbón.</i>
<i>Zona II</i>	<i>En la traza teórica de afloramiento, presencia de carbón a profundidad media por lo que puede explotarse con los métodos previstos.</i>
<i>Zona III</i>	<i>En la traza teórica de afloramiento, presencia de carbón a altas profundidades.</i>

302. La promovente manifestó que en la primera y última de las zonas únicamente se llevarían a cabo actividades enfocadas a la exploración, en tanto que la extracción de carbón mineral se realizaría únicamente en la zona II.

303. En el caso de las actividades a desarrollarse en las zonas I y III, se indicó que estarían sujetas a las siguientes directrices:

- *No afectar más de 768 m²/ha (incluyendo caminos y depósitos de material removido.*
- *El material vegetal podrá ser usado para actividades de reforestación, el proyecto del desmonte se triturará y esparcirá en sitios que hayan sido afectados por el proyecto o por la minería en general [...].*
- *Rescate de suelo y almacenamiento temporal en sitios que garanticen que no será arrastrado por escurrimiento pluvial o crecimiento de cuerpos de agua, que no obstruirá cauces naturales y en sitios desprovistos de vegetación, para finalmente emplearlo en la restauración de sitios afectados por la actividad minera.*
- *Sólo se usarán lodos de perforación biodegradables a base de arcillas.*
- *Los cárcamos que contendrán los fluidos de barrenación serán de material impermeable (arcillas locales o plástico que será retirado antes del abandono).*
- *Decantar y reciclar el agua de barrenación.*
- *Disponer dentro de los barrenos las rocas y sobrantes de muestras. Inhabilitar los caminos de acceso que no se usen en la explotación.*

304. En el caso de las actividades de extracción o explotación, la promovente planteó las siguientes directrices:

- *Que el área esté incluida dentro de una concesión minera.*
- *Que sea un área que no haya sido explotada con anterioridad o, en su defecto, que permita la extracción segura (sin riesgos de derrumbes) de bloques dejados por explotación antigua o que sean cuerpos superficiales que actualmente pueden ser usados térmicamente.*
- *Que no se localice dentro de la ribera o zona federal de un cuerpo de agua.*
- *Que esté a más de 350 m de la casa más próxima de las poblaciones.*

305. Respecto de las técnicas de extracción a emplearse en la zona II, se precisaron las siguientes especificaciones a las que se ajustarían las obras y trabajos:

Tajo: Áreas donde la profundidad del manto de carbón sea menor a 40 m. Que el espesor del manto de carbón sea explotable (relación estéril/carbón no mayor a 15:1). Techo de material consolidado (que no requiera el uso excesivo de explosivos).

Pocito: Áreas donde la profundidad del manto de carbón sea menor a 70 m. Que el espesor del manto de carbón no sea menor a 1.20 m y que la relación carbón/intercalado estéril sea explotable. Techo de material consolidado (que permita trabajar con seguridad). Se realizarán de manera esporádica, ya que la inclinación del manto de carbón no hace muy factible este tipo de explotación.

Mina de arrastre: Áreas donde la profundidad del manto de carbón sea menor a 150 m. Espesor no menor a 1.5 m. Techo de material consolidado. Es el sistema que se facilita más de acuerdo con el comportamiento del manto de carbón en la región.

306. A partir de lo manifestado, dentro de la totalidad de área que abarcó el proyecto, la promovente propuso 5 perímetros de zona I, 4 de zona II y 9 de zona III, en los cuales queda descrita la superficie total prevista como también la destinada a exploración, caminos, pozo, mina y las sumas correspondientes por tales afectaciones.

307. Igualmente, dentro del mismo apartado de la resolución se analiza lo correspondiente a los planes directores de desarrollo urbano de los municipios involucrados en el proyecto, es decir, Sabinas, San Juan de Sabinas y Múzquiz.

308. Así, en lo relativo al primero y con relación a las zonas III-5 y III-6, se establece que una primera sección del primer polígono está ubicado “dentro de las instalaciones de la

Planta Lavadora de carbón ubicada en Cloete”, en tanto que otra sección de la segunda zona “se localiza en el área comprendida entre la carretera 57 y el Río Sabinas en un área que está clasificada como área reservada para ‘Industria Pesada’ e ‘Industria Ligera’ así como de SCU ‘Subcentro Urbano’”.

309. Destaca también que, en el caso del Municipio de Sabinas, se hace referencia al *Certificado de Resolución de Acta de Cabildo del Municipio de Sabinas de fecha 1º de agosto de 2002*, conforme al cual:

[...] no se autorizaban licencias, permisos y dictámenes de ningún tipo, para que se desarrollen proyectos mineros, como minas a cielo abierto (tajos), minas de arrastre y los denominados pozos, en áreas comprendidas a una distancia de 350 m de la última casa habitación o centro educativo, comprendidos en el municipio de Sabinas y que incluye las áreas urbanas de la cabecera municipal, las villas de Agujita y Cloete, Puente Negro y Nuevo Barroterán.

310. Por lo que hace al municipio de San Juan de Sabinas, se puntualizó que:

Un área localizada al norte de la ciudad de Nueva Rosita está clasificado (sic) como “Extractiva”, pero derivado de la intensa actividad minera que se ha desarrollado en diferentes épocas durante los últimos 100 años permite clasificar casi todas las zonas cercanas a la traza teórica del afloramiento del manto de carbón como de minería de carbón y únicamente la Zona III-3 se localiza dentro de las instalaciones de IMMSA en un área clasificada como “Industria Pesada”.

311. Finalmente, en lo relativo al Municipio de Múzquiz, la SEMARNAT expuso que la promovente hizo del conocimiento de esa autoridad federal que las áreas contempladas en el proyecto se localizan fuera de los límites que establece el respectivo plan director de desarrollo urbano, si bien aludió una sesión de cabildo verificada el 19 de febrero de 2004, en virtud de la cual se acordó:

[...] declarar áreas urbanas los predios comprendidos dentro de un radio de trescientos cincuenta metros lineales tomados a partir de la última casa habitación o centro educativo que se localice en las poblaciones minerales de Palaú, La Cuchilla, Rancherías, Las Esperanzas, Minas de Barroterán, Estación Barroterán y la Florida [...] y que no se permitirá la realización de obras y trabajos de exploración y explotación dentro de las poblaciones, canales, vías generales de comunicación y otras obras de carácter municipal, que se deriven en el desarrollo de proyectos mineros tales como [...] tajos, minas de arrastre y los denominados pozos.

iii. Caracterización ambiental.

312. Dentro de ese apartado, la resolución focaliza el análisis, en primer lugar, sobre la incidencia del proyecto en las áreas naturales protegidas circundantes o que se localicen dentro del perímetro de la microrregión, como el estudio particular de la flora, fauna, suelo e hidrología de la demarcación analizada.

313. Así, en el texto de la resolución se establece que algunos lotes comprendidos en el proyecto están situados en el perímetro del Área de Protección de los Recursos Naturales del Río Sabinas, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Coahuila el 20 octubre de 1998, que comprende el sector de esa vía hidrológica ubicado *“desde su nacimiento hasta su desembocadura en la presa denominada ‘Venustiano Carranza’, conocida también como ‘La Presa de Don Martín’”*.

314. Se indicó también que dicha área protegida dispone de un programa de manejo, elaborado por el entonces Instituto Coahuilense de Ecología en julio de 2002, mismo que delimita como zona sujeta a conservación, la *“comprendida a 100 metros a ambos lados del Río Sabinas a partir de que concluya el área federal que establece el nivel de aguas máximo ordinario (NAMO) donde se realizará la conservación y, en su caso, restauración del Río Sabinas incluyendo su cauce y vegas correspondientes”*, conforme a la delimitación ya señalada.

315. Dicho programa de manejo, se expuso, prevé una zonificación dividida en la zona núcleo (que a su vez comprende subzonas de protección y uso restringido) y de amortiguamiento, misma que abarca subzonas de: uso tradicional, aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, aprovechamiento sustentable de agroecosistemas, aprovechamiento forestal, uso público y el destinado a los asentamientos humanos.

316. De las disposiciones incorporadas en dicho instrumento de manejo, la SEMARNAT destacó las relativas a la necesidad de tramitar autorización en materia de impacto ambiental ante el Instituto Coahuilense de Ecología, para llevar a cabo obras y actividades de exploración o explotación minera dentro del perímetro decretado, al igual que las correspondientes a observar las normas oficiales mexicanas y todas aquellas relativas a la materia ambiental.

317. La SEMARNAT concluyó también que, en virtud de la propia tramitación del procedimiento de evaluación de impacto ante esa instancia federal, el hecho de que la

promoviente *“decidió no efectuar actividades de exploración y explotación en una franja de protección de 300 m de distancia con respecto a ambas orillas de los principales ríos existentes en la región”*, aunado a las medidas preventivas y de mitigación propuestas, el proyecto sometido a evaluación no involucraría afectaciones en el perímetro del área natural protegida de competencia estatal.

318. Complementariamente, dentro de las opiniones técnicas solicitadas, se destacó que la CONABIO expuso que en la Región Carbonífera ocurre un proceso de interrelación con las siguientes regiones terrestres prioritarias: “Sierra El Burro – Río San Rodrigo”, “Cinco Manantiales”, “Sierras La Encantada – Santa Rosa” y “Cuenca del Río Sabinas”; regiones hidrológicas prioritarias: “Río Salado de los Nadadores”; además de áreas de importancia para la conservación de las aves: “Sierra Maderas del Carmen”, “Presa Venustiano Carranza” y “Sierra El Burro”. Asimismo, que en las proximidades de la Región Carbonífera se localiza el Área Natural Protegida “Maderas del Carmen”.

319. Sobre lo externado por la CONABIO, la SEMARNAT manifestó que el proyecto efectivamente tendría incidencia directa sobre la Región Terrestre Prioritaria “Cuenca del Río Sabinas”, la cual enfrenta como una de sus principales problemáticas ambientales el *“aprovechamiento del carbón mineral y la fluorita [que] destruyen el suelo en grandes áreas, [además que] interrumpen y contaminan el flujo natural subterráneo y superficial del líquido hacia el Río Sabinas”*.

320. En consecuencia, se reconoció que las obras y actividades podrían *“agravar las condiciones ambientales del área prioritaria, sin embargo la correcta y oportuna aplicación de las medidas de mitigación que propuso la promoviente en la Manifestación de Impacto Ambiental Regional e información adicional, así como de aquellas establecidas [...] en las Condicionantes evitará el empeoramiento de la problemática ambiental”*. Ello, en atención a que la ejecución del proyecto se sometería a las siguientes pautas:

- *Se excluyen las zonas de muy alta fragilidad ambiental para la realización de cualquier obra, siendo el aspecto hidrológico uno de los elementos considerados en la determinación de la fragilidad ambiental.*

Se excluye la explotación mediante el sistema de tajo en áreas de fragilidad ambiental alta determinada por los componentes ambientales de flora y fauna o red hidrológica.

- *No se realizará ninguna obra o actividad minera dentro de una franja de 300 m contados a partir de la ribera del cauce de los ríos Sabinas, Álamos y San Juan.*

- *Se reinyectará el agua extraída de las obras mineras al mismo cuerpo subterráneo, pero en un punto localizado aguas abajo del sitio de extracción.*
- *Se condiciona la realización de tajos en áreas de fragilidad intermedia, al relleno de los mismos, por lo menos 2 metros por arriba del nivel freático, para disminuir la pérdida del recurso hídrico por evaporación.*

321. En cuanto al estudio de los componentes ambientales (suelo, flora, fauna y red hidrológica), se expuso que, en el caso del suelo, la promovente detalló las características de los diferentes tipos de superficie donde se desarrollaría el proyecto: partes bajas y planas del valle, como también las altas y aquellas aledañas a los ríos Sabinas, Álamos y San Juan, las laderas de las sierras de Múzquiz y El Burro, al igual que el sur de la microrregión.

322. Respecto de la fauna SEMARNAT precisó que, como resultado de diversos recorridos, la promovente identificó un total de 60 ejemplares, 1 de ellos en la categoría de probablemente extinta en el medio silvestre, 2 en peligro de extinción, 2 amenazadas y 5 sujetas a protección especial, de conformidad con lo previsto en la NOM-059-SEMARNAT-2001.¹⁶

323. Sin embargo, se determinó que el Programa de Manejo del Área de Protección de los Recursos Naturales del Río Sabinas da cuenta de una totalidad de 248 especies de aves (residentes y migratorias), 80 mamíferos y un importante número de anfibios y reptiles. Asimismo, que 53 especies están incluidas en las siguientes categorías de protección: 17 sujetas a protección especial, 2 en peligro de extinción, 28 amenazadas y las restantes en riesgo, con independencia de que se encuentran enlistadas en la mencionada NOM-059-SEMARNAT-2001. Del mismo modo, en cuanto a las categorías de riesgo que establece esa norma oficial mexicana, la CONABIO precisó en su opinión técnica que en la Región Carbonífera se localizan 13 peces, 3 anfibios, 14 reptiles, 8 aves y 3 mamíferos.

324. Por lo que hace al componente florístico, la SEMARNAT adujo que, en los trabajos de campo efectuados por la promovente, ésta refirió no haber observado especies vegetales sujetas a alguna categoría de riesgo que establece la NOM-059-SEMARNAT-2001, *“aunque es importante mencionar que en la región existen individuos de la familia de las cactáceas que probablemente se encuentren enlistadas en dicha norma”*, apreciación coincidente con la presentada por la CONABIO, en el sentido de que dentro de la Región

¹⁶ “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”, publicada en el DOF el 6 de marzo de 2002.

Carbonífera se reporta sólo una especie de angiosperma (planta con semillas) incluida dentro de la norma referida.

325. Finalmente, en cuanto a la red hidrológica la SEMARNAT detalló que el área de estudio se sitúa dentro de la Región Hidrológica 24 Bravo Conchos, cuenca Presa Falcón-Río Salado y subcuenca Río Sabinas. Igualmente, que las vías hidrológicas de importancia en la microrregión son los ríos Álamos y San Juan, que al unir sus cursos al sureste de la ciudad de Nueva Rosita forman el Río Sabinas, principal corriente de la región, que a su vez descarga sus aguas en la Presa Venustiano Carranza o “Don Martín”.

326. De acuerdo con la SEMARNAT, la calidad del agua constituye la principal variable para la conservación de los humedales y vegetación riparia de los tres ríos señalados, misma que es determinada por las actividades humanas verificadas en sus márgenes y regiones aledañas, específicamente los efectos derivados de:

- *[...] aceites e hidrocarburos que son derramados intencional o accidentalmente en el suelo, [que] incrementan los niveles de nitrógeno total, generando la aparición de coloraciones y olores desagradables.*
- *[...] descargas residuales de origen orgánico-doméstico, lixiviados de tiraderos clandestinos de basura y fosas sépticas incrementan los niveles de coliformes fecales y totales.*
- *[...] antiguos procesos de lavado de minerales, así como de lixiviación de residuos de los procesos pirometalúrgicos de reducción directa de concentrados de zinc, plomo y cadmio; han incrementado los niveles de plomo en forma de sulfuros insolubles y de cadmio precipitado.*
- *El manejo inadecuado de los residuos peligrosos de algunos procesos industriales en épocas pasadas ha incrementado los niveles de algunos metales pesados.*
- *A lo anterior se han sumado los cambios climáticos producidos en los últimos tiempos, con intensos y largos periodos de sequía, han propiciado el estrés y muerte de una gran cantidad de árboles como el sabino (*Taxodium mucronatum*) y el nogal (*Carya illinoensis*), propiciando la aparición de plagas.*

iv. Impactos manifestados y su evaluación.

327. Para la identificación de los efectos y riesgos asociados con las distintas etapas de la ejecución del proyecto, de acuerdo con la SEMARNAT, la promotora dirigió su análisis en las implicaciones que aquéllos guardan con los componentes desarrollados en el

subtítulo que antecede (suelo, flora y fauna, como también red hidrológica), adicionando el factor población, en correlación con los distintos niveles de fragilidad ambiental existentes.

328. Según lo expuesto en la autorización, la promovente empleó la terminología del Instituto Nacional de Ecología de la SEMARNAT (hoy Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático), para la definición de la fragilidad ambiental, entendida como “la susceptibilidad que tienen los ecosistemas para enfrentar agentes externos de presión, tanto naturales como humanos, basada en su capacidad de autorregeneración”, concepto a partir del cual se identificaron los siguientes grados de fragilidad en el área del proyecto:

Fragilidad muy baja: [...] se presentan las mejores condiciones ambientales durante el desarrollo de las actividades de exploración y explotación de carbón mineral.

Fragilidad baja: [...] condiciones ambientales generalmente aceptables durante el desarrollo de las actividades [...].

Fragilidad media: [...] condiciones ambientales aceptables durante el desarrollo de las actividades [...] siempre y cuando se realicen con medidas de prevención y mitigación para no generar daños a los ecosistemas.

Fragilidad alta: [...] condiciones ambientales riesgosas durante el desarrollo de las actividades [...], por lo cual se requiere de la aplicación de técnicas especiales de operación para no generar daños a los ecosistemas.

Fragilidad muy alta: [...] condiciones ambientales altamente riesgosas durante el desarrollo de las actividades [...], por ello se requiere de la realización de actividades de planificación y operación especializada para no generar daños a los ecosistemas. No recomendado para actividades de extracción de carbón mineral bajo los métodos tradicionales de tajo a cielo abierto y pozo vertical.

329. En la resolución se expuso que dichos grados de fragilidad se materializan dentro de los componentes ambientales, de manera que:

a) Suelo. - La fragilidad o susceptibilidad del suelo en el área del proyecto se agrupó según las propiedades afectadas, en diferentes procesos como: la erosión, compactación, deslizamiento, remoción y amasado, disponibilidad de agua en el suelo por fluctuación del nivel freático [...], vinculados a la interacción con los siguientes factores: profundidad del perfil del suelo, la humedad del mismo, pendiente del terreno y tipo de suelo.

b) Flora y fauna. - Los niveles de fragilidad [...] se clasificaron en función de los tipos de vegetación que sustentan.

c) Red hidrológica. - La fragilidad [...] se determinó por el grado de afectación propiciado por la interacción de alguno de los siguientes factores: unidad hidrológica, coeficiente de escurrimiento, alteración del acuífero y calidad del agua.

d) Población. - La fragilidad ambiental de un sitio es afectada en gran manera por la interacción humana a que esté sujeto derivado de la presencia o cercanía de núcleos de población y vías de comunicación.

330. Sobre estos términos, la promovente desarrolló una caracterización de los niveles de fragilidad para los cuatro componentes ambientales, la cual sirvió de base para determinar su concurrencia en las zonas del proyecto y las respectivas subzonas (5 en la zona I, 4 en la II y 9 en la III), en las que se describen sus correspondientes totales y las destinadas a exploración, caminos, pozo, mina y las sumas correspondientes por tales afectaciones.

331. Del análisis efectuado, la SEMARNAT expuso que las subzonas I-1, I-2, II-1, II-2, II-3, II-4, III-1, III-2, III-3, III-4, III-5, III-6, III-8 y III-9, fueron consideradas áreas críticas, en atención a factores como la ubicación dentro de la zona núcleo del Área de Protección de los Recursos Naturales del Río Sabinas, la cercanía a centros de población, características del suelo o la red hidrológica.

332. Asimismo, se indicó que “la realización de actividades [...] sin la planificación y operación especializada pueden generar graves daños a los ecosistemas, aunado a la generación de molestias en la comunidad por su cercanía a los centros de población, por lo que la promovente propuso que estas áreas fueran excluidas de las zonas del proyecto”.

333. En consecuencia, de las 27,496.3777 hectáreas relativas a los 83 lotes mineros materia del procedimiento de evaluación de impacto, la SEMARNAT resolvió sustraer 6,178.9621 correspondientes a las zonas excluidas, por lo que el área efectiva de operación en la Microrregión 2 se estableció finalmente en 21,317.4156 hectáreas.

334. La SEMARNAT detalló la clasificación de impactos ambientales planteada por la promovente, para cuya determinación se agruparon las obras y actividades del proyecto en atención a los componentes ambientales, siendo los principales:

SUELO		
Clave	Afectación	Actividades
S-01	Alteración de la topografía local	Construcción de caminos de acceso y vialidades
		Preparación de patio de maniobras
		Construcción de rampa de acceso

		Construcción de corte de caja
		Almacenaje de hueso
		Almacenaje de estéril
S-02	Alteración de las estructuras del suelo	Construcción de tiro vertical
		Construcción de tiro inclinado
		Construcción de tiro de ventilación
		Construcción de rampa de acceso
		Construcción de corte de caja
		Extracción de carbón en pozo vertical
		Extracción de carbón en mina subterránea
		Extracción de carbón en tajo
S-03	Cambios de uso de suelo (impactos generados por la remoción de la vegetación)	Construcción de caminos de acceso y vialidades
		Remoción de vegetación y suelo vegetal
S-04	Aumento de la erosión	Construcción de caminos de acceso y vialidades
		Remoción de vegetación y suelo vegetal
		Preparación de patio de maniobras
		Construcción de rampa de acceso
		Construcción de corte de caja
S-05	Desestabilización de taludes	Construcción de tiro vertical
		Construcción de tiro inclinado
		Construcción de tiro de ventilación
		Construcción de rampa de acceso
		Construcción de corte de caja
S-06	Contaminación de suelos	Perforación de barrenos de exploración
		Construcción de campamentos, comedores, almacenes, talleres e instalaciones sanitarias
		Instalación de castillo y malacate
		Instalación de tiple y malacate
		Almacenaje de carbón mineral
		Almacenaje de hueso
		Mantenimiento de maquinaria y equipo
AGUA		
Clave	Afectación	Actividades
Ag-01	Alteración de la red hidrográfica superficial	Preparación de patio de maniobras
		Construcción de caminos de acceso y vialidades
		Almacenaje de estéril
Ag-02	Alteración de la red hidrográfica subterránea	Construcción de tiro vertical
		Construcción de tiro inclinado
		Construcción de tiro de ventilación
		Extracción de carbón en pozo vertical
		Extracción de carbón en mina subterránea
Ag-03	Modificación del nivel freático	Instalación de líneas para drenajes de agua de minados
		Construcción de tiro vertical

		Construcción de tiro inclinado
		Extracción de carbón en pozo vertical
		Extracción de carbón en mina subterránea
		Extracción de carbón en tajo
Ag-05	Modificación de la recarga vertical de los cuerpos de agua	Remoción de vegetación y suelo vegetal
AIRE		
Clave	Afectación	Actividades
Ai-01	Emisión de gases	Construcción de caminos de acceso y vialidades
		Exploración
		Remoción de vegetación y suelo vegetal
		Preparación de patio de maniobras
		Construcción de rampa de acceso
		Construcción de corte de caja
		Carga y transporte de material estéril
		Instalación de castillo y malacate
		Instalación de tiple y malacate
		Uso de explosivos
		Extracción de carbón en pozo vertical
		Extracción de carbón en mina subterránea
		Extracción de carbón en tajo
		Carga y transporte de carbón mineral
Ai-02	Partículas suspendidas totales y polvos fugitivos	Construcción de caminos de acceso y vialidades
		Exploración
		Remoción de vegetación y suelo vegetal
		Preparación de patio de maniobras
		Uso de explosivos
		Construcción de rampa de acceso
		Construcción de corte de caja
		Carga y transporte de material estéril
		Almacenaje de estéril
		Extracción de carbón en tajo
		Carga y transporte de carbón mineral
Ai-04	Vibraciones	Uso de explosivos
Ai-05	Sobrepresiones atmosféricas	Uso de explosivos
Ai-06	Ruido	Construcción de caminos de acceso y vialidades
		Exploración
		Remoción de vegetación y suelo vegetal
		Preparación de patio de maniobras
		Construcción de rampa de acceso
		Construcción de corte de caja
		Carga y transporte de material estéril
		Instalación de castillo y malacate
		Instalación de tiple y malacate
		Uso de explosivos
		Extracción de carbón en pozo vertical
		Extracción de carbón en mina subterránea

		Extracción de carbón en tajo
		Carga y transporte de carbón mineral
FLORA		
Clave	Afectación	Actividades
FI-01	Supresión de cobertura vegetal	Construcción de caminos de acceso y vialidades
		Remoción de vegetación y suelo vegetal
FI-05	Obstrucción del proceso de fotosíntesis	Construcción de caminos de acceso y vialidades
		Exploración
		Preparación de patio de maniobras
		Carga y transporte de carbón mineral
FAUNA		
Clave	Afectación	Actividades
Fa-01	Alteración de los hábitat	Construcción de caminos de acceso y vialidades
		Remoción de vegetación y suelo vegetal
		Uso de explosivos
		Transporte de carbón mineral a clientes
Fa-03	Desplazamiento de especies de baja movilidad	Remoción de vegetación y suelo vegetal
SOCIOECONÓMICO		
Clave	Afectación	Actividades
So-08	Modificación de las condiciones de seguridad	Construcción de tiro vertical
		Construcción de tiro inclinado
		Uso de explosivos
		Extracción de carbón en pozo vertical
		Extracción de carbón en mina subterránea
So-09	Modificación de las condiciones de salud	Construcción de caminos de acceso y vialidades
		Exploración
		Remoción de vegetación y suelo vegetal
		Carga y transporte de material estéril
		Uso de explosivos
		Extracción de carbón en pozo vertical
		Extracción de carbón en mina subterránea
		Extracción de carbón en tajo
		Selección y almacenaje de carbón mineral
		Carga y transporte de carbón mineral
So-10	Modificación del paisaje	Construcción de caminos de acceso y vialidades
		Remoción de vegetación y suelo vegetal
		Construcción de campamentos, comedores, almacenes, talleres e instalaciones sanitarias
		Instalación de castillo y malacate
		Instalación de tiple y malacate

		Construcción de rampa de acceso
		Construcción de corte de caja
		Almacenaje de estéril

335. Se observa que las 25 actividades principales que contempló el proyecto inciden en un conjunto de 22 afectaciones en los componentes ambientales: 6 respecto del suelo, 4 en la red hidrológica, 5 sobre el aire, 3 en el socioeconómico y 2 en los componentes relativos a flora y fauna. También, es evidente el grado de interrelación existente entre las actividades a realizar en las diversas afectaciones-componente.

336. La SEMARNAT concluyó que tales impactos son los comúnmente asociados a proyectos como el sometido a evaluación, por lo que determinó que *“es correcta y objetiva la identificación [...], ya que al no conocerse los sitios de ubicación precisa de cada obra y actividad, se imposibilita una identificación más detallada”*. Asimismo, la Secretaría agregó que la propuesta resulta apropiada para la esclarecer la relación entre los impactos y los distintos grados de fragilidad ambiental.

v. Medidas preventivas y de mitigación.

337. Tanto en la manifestación de impacto como la información adicional presentadas por la promovente, se detalló un conjunto de medidas y medidas de mitigación dirigidas a atender las afectaciones que se suscitan en las distintas etapas, de cuales la SEMARNAT expuso que *“se ajustan al tipo de extracción (tajo, mina de arrastre o pozo vertical) y que su aplicación es viable”*.

Etapas	Acciones o medidas de prevención o mitigación	Clave / Afectación
Preparación del sitio		
Exploración	Construcción o rehabilitación de caminos de acceso, considerando los criterios establecidos en la MIA-R	S-01, S-03, S-04, Ag-01
	Perforación de barrenos de exploración, considerando los criterios establecidos en la MIA-R	S-01, S-02, S-03, S-04, S-06
Preparación del sitio		
Preliminar	Delimitación de área	S-03
	Localización, rescate y reubicación de cactáceas y especies en categoría de riesgo	FI-01, Fa-03
Construcción de:	Construcción o rehabilitación de caminos de acceso, considerando los criterios establecidos en la MIA-R	S-01, S-03, S-04, Ag-01

• Pozos verticales • Minas de arrastre • Tajos	Delimitación de área para proyecto (individual)	S-03
	Localización, rescate y reubicación de especies de flora y fauna en categoría de riesgo	FI-01, FI-05, Fa-03, Fa-04
	Remoción de suelo, vegetación y preparación de composta	S-03, S-04
	Preparación de patio de maniobras	S-01, S-04, Ag-01, Ag-05, So-10
	Almacenamiento de material estéril en pozo vertical, mina subterránea o terrero	S-01, S-04, S-05, S-06, Ag-01
	Control del paisaje	So-10
Construcción de tajos	Construcción de rampa de acceso y construcción de corte de caja	S-01, S-02, S-04, S-05, Ag-01
	Control de nivel freático	Ag-02, Ag-03, Ag-05
	Relleno de secciones anteriores con material estéril	S-01, S-02
Operación y mantenimiento		
Operación (extracción) de carbón y mantenimiento en: • Pozos verticales • Minas de arrastre	Control de nivel freático	S-01, S-02, S-04, S-05, Ag-01
	Programa de seguridad	So-08
	Alargar el chorreadero	Ai-02, FI-05
Operación (extracción) de carbón y mantenimiento en: • Pozos verticales • Minas de arrastre • Tajos	Manejo de residuos	S-06, So-10
	Control del nivel del manto freático	Ag-03, So-09
	Cubierta durante el transporte para el carbón mineral	Ai-02, FI-05
Operación (extracción) de carbón y mantenimiento en tajos	Control de voladuras	Ai-04, Ai-05
	Manejo de explosivos	So-08

Abandono del sitio		
Exploración	Retiro de desechos y residuos	S-06, So-10
	Reforestación de área	FI-01, Fa-01, So-10
	Cierre de los accesos al área de exploración	
	Instalación de cubierta de suelo vegetal	FI-01
Extracción de carbón en: • Pozos verticales • Minas de arrastre Tajos	Retiro de instalaciones provisionales	S-06, So-10
	Reforestación del patio de maniobras	S-03, FI-01, Fa-01, So-10
	Retiro de desechos y residuos	S-06, So-09, So-10
	Subsoleo de patios y caminos	FI-01
Extracción de carbón en: • Pozos verticales • Minas de arrastre	Rellenos de tiro vertical, inclinado y de ventilación	S-02, S-05, Ag-02
	Cierres de los accesos al área de pozo vertical o mina de arrastre	FI-01, Fa-01, So-10
Extracción de carbón en tajos	Reforestación de terreros, secciones anteriores y patio de maniobras	S-03, FI-01, Fa-01, So-10
	Control de taludes	S-05
	Cierre de los accesos al área de la sección anterior del tajo	FI-01, Fa-01, So-10
	Foso final del tajo	S-05
	Secciones rellenadas del tajo e instalación de suelo vegetal o composta	FI-01

338. Aunado a las medidas correspondientes a cada una de las etapas del proyecto, en la autorización de impacto ambiental se incorporaron otras de índole general y realización sería transversal a todas las fases:

1. Programa de monitoreo preventivo y correctivo (Ai-01: Gases)
2. Monitoreo de los niveles de ruido y establecimiento de medidas preventivas (Ai-06, So-09)
3. Programa de riego (Ai-02, FI-05)
4. Control de la contaminación de los suelos (S-06). Incluyendo: Almacenamiento de combustibles. Almacén de materiales y residuos peligrosos.
5. Establecer un programa de capacitación sobre manejo de residuos.
6. Procedimiento para el manejo de materiales y residuos peligrosos.

7. *Procedimiento para el manejo de residuos no peligrosos.*
8. *Procedimiento para la remediación de suelos contaminados.*
9. *Programa de remediación de patrimonio histórico, arqueológico y paleontológico.*

339. Dentro de las medidas complementarias generales, se refiere el compromiso de la Unión Mexicana de Productores de Carbón (promovente) conjuntamente con la Unión Nacional de Productores de Carbón (otra asociación de concesionarios de la Región Carbonífera), de establecer una *“Restauradora Ecológica de la Carbonífera, A.C.”*, cuyo objeto radicará en *“planear, desarrollar y efectuar los programas de restauración, reforestación y remediación de áreas afectadas por la minería del carbón, donde participen todos los titulares de las concesiones mineras incluidas [en la manifestación de impacto ambiental], como responsables del cumplimiento de las disposiciones generales y normas técnicas aplicables a la industria minero-metalúrgica en materia de seguridad en las minas y de equilibrio ecológico y protección al ambiente”*.

340. Adicionalmente, la restauración de terreros, patios y caminos o tajos antiguos, con el objeto de atender *“las condiciones que paulatinamente se fueron afectando por efecto de 120 años de actividad minera”*, específicamente: i) rehabilitación de suelos degradados por su uso como terreros, ii) remediación de suelos contaminados por hidrocarburos en virtud de su uso como patios de maniobras, iii) establecimiento y desarrollo de vegetación nativa con propósitos de restauración de los terrenos afectados por la minería.

341. Por último, la adopción de un programa de vigilancia ambiental, encaminado a garantizar el cumplimiento *“de las indicaciones y medidas de prevención y mitigación descritas en el [...] Manifiesto de Impacto Ambiental”*, el cual establece:

- *Los objetivos identificados en el escenario previsto como resultado de la aplicación de las medidas preventivas y de mitigación de los impactos ambientales identificados para este proyecto.*
- *Los tipos de impactos e indicadores seleccionados para evaluar el grado de cumplimiento de los objetivos propuestos.*
- *Los lineamientos para efectuar la supervisión y verificación del grado de cumplimiento de cada una de las acciones preventivas o de mitigación y los lineamientos para efectuar las correcciones y los ajustes necesarios en caso de encontrar desviaciones de los objetivos establecidos.*

- *Los lineamientos de actuación necesarios para, cuando se detecten alteraciones no previstas en el Manifiesto de Impacto Ambiental, y los criterios para la adopción de las medidas correctivas.*
- *Los lineamientos para medir, dar seguimiento y analizar los resultados de las mediciones a efecto de implantar las acciones necesarias para alcanzar los resultados previstos.*
- *Los lineamientos para el control de los registros a fin de proporcionar evidencia de la conformidad con los requisitos de los objetivos establecidos, así como del funcionamiento efectivo del programa de vigilancia ambiental.*

342. La SEMARNAT determinó la viabilidad e idoneidad del programa de vigilancia, en tanto se complementa con *“procedimientos para medir el desempeño ambiental del proyecto en su conjunto y establecer medidas correctivas en el caso de que no se obtengan los resultados esperados, ya que dicho programa es la herramienta que permitirá supervisar las medidas preventivas o de mitigación [del proyecto], evaluar [su] desempeño ambiental [...], y en su caso, establecer y aplicar los cambios para corregir aquellas acciones que no funcionen adecuadamente”*.

vi. Términos y condicionantes.

343. El apartado final de la autorización corresponde a los términos conforme a los cuales se ha de ajustar la ejecución y del proyecto evaluado, así como las condicionantes impuestas a la promovente.

344. El Término Primero alude a las características generales del proyecto autorizado: *“la exploración minera para determinar nuevas reservas susceptibles de explotación y, en su caso, su extracción mediante pocito, mina de arrastre o tajo”*, precisando que si bien la microrregión comprende 80,940.000 hectáreas, únicamente se amparan 27,496.377 que corresponden a los 83 lotes mineros, sin considerar el desglose de los perímetros comprendidos en zonas de exclusión. De la misma manera, la procedencia de la solicitud de cambio de uso de suelo por remoción de vegetación árida en 2,527.3000 hectáreas.

345. En el caso de las actividades a desarrollar dentro de las tres zonas propuestas por la promovente, se refiere también que en la primera y última, la finalidad inicial de los trabajos se orientará a realizar *“la exploración preliminar [...] a fin de determinar reservas positivas para clasificarlas como Zona II y aumentar las reservas explotables”*. Por su parte, en el caso de la segunda zona, *“además de la exploración preliminar, se efectuará la*

exploración secundaria [...] en los sitios donde se determinó positivamente la existencia del manto de carbón, para delimitar el cuerpo del yacimiento”, y posteriormente llevar a cabo la explotación mediante las técnicas apuntadas.

346. Las directrices, modalidades, características y especificaciones de las obras y actividades a realizarse como parte del proyecto están comprendidas también dentro del Término Primero, respecto de las cuales se presenta una exposición bastante precisa a lo largo de las siguientes etapas: i) preparación del sitio y construcción (al igual que las obras asociadas o provisionales dentro de esa etapa), ii) operación, en la que se detalla lo pertinente a exploración o explotación por tajo, pozo o mina de arrastre, además del manejo de carbón mineral y el mantenimiento de equipo o maquinaria; y iii) abandono.

347. Una correcta definición de las especificaciones, etapas y obras que corresponden al proyecto es determinante también para las consecuencias jurídicas a aquellos supuestos que no se encontraban originalmente previstos. En tal virtud, el Término Tercero de la autorización precisa que ésta *“no autoriza la construcción, operación y/o ampliación de ningún tipo de infraestructura o superficie”* no comprendida, por lo que *“en el momento que la promovente decida llevar a cabo cualquier actividad diferente a la autorizada, por sí o por terceros, directa o indirectamente [...], deberá solicitar [...] la definición de competencia y modalidad de evaluación [...], para cada una de las obras o actividades que pretenda desarrollar”*. En tal caso, la solicitud en cuestión deberá acompañarse también de un resumen general de los subproyectos a evaluar, ubicación y condiciones ambientales, y, siendo el caso, en lo posterior la manifestación de impacto respectiva.

348. Situación análoga es la previsión correspondiente al Término Quinto respecto de modificaciones al proyecto, para lo cual deberá plantearse la autorización respectiva, *“con la información suficiente y detallada que permita [...] analizar si el o los cambios decididos no causaran desequilibrios ecológicos, ni los límites y condiciones establecidos [...], así como a los términos y condicionantes”*.

349. El Término Décimo puntualiza que el ámbito personal de aplicación de la autorización corresponde a la Unión Mexicana de Productores de Carbón en su carácter de promovente, por lo que en caso de existir algún cambio de titularidad ésta deberá reportarse a la SEMARNAT, acompañando el respectivo acuerdo *“en el que se establezca claramente la cesión total de los derechos y obligaciones”*.

350. Respecto de las acciones de mitigación, restauración y control de los impactos ambientales no previstos en la autorización, el Término Décimo destaca que la *“promovente será la única responsable de garantizar por sí, o por los terceros asociados al proyecto”* la adopción y realización de las medidas señaladas. El mismo resolutivo prevé la posibilidad de exigir la suspensión de las obras o actividades autorizadas, instrumentación de programas de compensación o medidas de seguridad, ante el supuesto de que las obras y actividades generen riesgos u ocasionen afectaciones *“que llegasen a alterar los patrones de comportamiento de los recursos bióticos y/o algún tipo de afectación, daño o deterioro sobre los elementos abióticos presentes en la micro región, así como en su área de influencia”*. En ese tenor, el Término Décimo Primero dispone que la PROFEPA será la instancia encargada de verificar el cumplimiento de lo establecido en la resolución, así como los ordenamientos aplicables, de acuerdo con sus facultades de vigilancia e inspección.

351. En cuanto a la temporalidad del proyecto, el Término Segundo prevé las cuestiones relativas a la vigencia de la autorización, que podrá revalidarse, *“previa acreditación de haber cumplido satisfactoriamente con todos los términos y condicionantes [...], así como de las medidas de mitigación y/o compensación establecidas”*, para lo cual deberá plantearse la solicitud respectiva dentro de los 30 días previos al vencimiento de la autorización. Dicha solicitud se acompañará un informe en el que se detalle *“la relación pormenorizada de la forma y resultados alcanzados con el cumplimiento a los términos y condicionantes”*, o bien de una constancia emitida por la Delegación de la PROFEPA en el estado de Coahuila.

352. De existir algún desistimiento por parte de la promotora con anterioridad del fenecimiento de la vigencia, el Término Cuarto determina la aplicación de lo dispuesto por el artículo 50 del Reglamento LGEEPA, respecto de las *“medidas que deban adoptarse a efecto de que no se produzcan afectaciones nocivas al ambiente”*.

353. Además de las previsiones incorporadas en cada uno de los resolutivos que anteceden, la autorización prevé un conjunto de condicionantes. La primera, encaminada a *“cumplir con todas y cada una de las medidas de prevención, mitigación y/ compensación”*, propuestas en la manifestación de impacto e información adicional, y que en el apartado considerativo de la resolución se hubieran determinado como viables.

354. Para documentar el cumplimiento de dichas medidas, y las demás condicionantes que se detallarán líneas abajo, en el Término Octavo de la resolución se establece la obligatoriedad de presentar informes de cumplimiento de los términos y condicionantes,

reportados anualmente a la SEMARNAT, con copia a la Delegación de la PROFEPA en el estado de Coahuila.

355. Un primer grupo de condicionantes relativas en lo específico a las obras y actividades materia del proyecto son las siguientes:

- *[...] abstenerse de realizar cualquier tipo de actividad minera de exploración o explotación en las áreas de exclusión, [además de] excluir también las superficies de las zonas I, II o III que estén a menos de 300 m de los Ríos Sabinas, Álamos y San Juan.*
- *En relación con el sistema de explotación [...] mediante tajo [...] abstenerse de emplearlo en zonas donde se haya determinado alta fragilidad para los componentes de red hidrológica o flora y fauna. En caso de aplicarlo en zonas de fragilidad alta por otros componentes o de fragilidad media, deberá rellenar el tajo por lo menos 2 m por arriba del nivel de manto freático, para disminuir la pérdida del agua por evaporación. El procedimiento [...] deberá ser presentado por la promovente [a la SEMARNAT] con el visto bueno de la Comisión Nacional del Agua, de forma previa a la misma profundidad o debajo del nivel freático [...].*
- *[...] reinyectar el agua de laboreo en el mismo acuífero pero en un sitio ubicado aguas abajo del punto de explotación, [del mismo modo,] las técnicas a emplear esta actividad deberán ser elaboradas por alguna institución de investigación o de educación superior de reconocido prestigio en la región, y presentada [a la SEMARNAT] con el visto bueno de la Comisión Nacional del Agua, de forma previa a la explotación por debajo del nivel freático o en sitio con altas probabilidades de contener un acuífero [...].*
- *[...] presentar de manera anual [a la SEMARNAT] los resultados de la exploración minera, identificando aquellos sitios en los que se realizarán actividades de explotación, señalando el sistema que empleará [...] con el objeto de que [se] valide que se ajustarán a lo dispuesto [...].*

356. En atención a las propuestas hechas en la manifestación e información adicional, la obligación de entregar a la SEMARNAT una copia certificada del acta constitutiva de la asociación civil que se encargará de la restauración ecológica al igual que el correspondiente programa de trabajo. Sin embargo, es importante señalar que, en el apartado correspondiente, se externa que dicha restauradora “no sustituye la responsabilidad de la promovente en el cumplimiento de todas y cada una de las obligaciones derivadas” de la resolución.

357. Bien a través de la promovente en forma directa, o por conducto de la restauradora, para reportar el cumplimiento de medidas preventivas, de mitigación y compensatorias, al igual que las condicionantes, se previó la integración de un plan de manejo ambiental, con

el objeto de que se *“cuente con un documento que facilite su ejecución, especificando las actividades, costos involucrados y procedimientos que se aplicarán, descritos por etapa del proyecto e impactos que se atenderán.* El mencionado plan de manejo deberá exhibirse ante la SEMARNAT dentro de los seis meses posteriores a la recepción del oficio aludido, y presentar igualmente sus resultados conforme a la periodicidad prevista en el Término Octavo.

358. Por último, dentro de los seis meses posteriores a la validación del plan de manejo, deberá presentarse una propuesta de garantía para su análisis y validación, cuyo monto y tipo se sustentará en los estudios técnicos-económicos derivados del programa de mérito, y los costos de la ejecución de las acciones atinentes a las medidas y condicionantes.

c. Violaciones al derecho humano a la seguridad jurídica relativas al procedimiento de evaluación de impacto ambiental y la autorización correspondiente.

359. Al igual que en el apartado sobre el régimen jurídico de la minería, la Comisión Nacional observa violaciones al derecho humano a la seguridad jurídica, motivadas en una falta de exhaustividad en el análisis, por parte de la SEMARNAT, a la manifestación de impacto presentada por la Unión Mexicana de Productores de Carbón; en rubros como la afectación a las áreas naturales protegidas y cuenca hidrológica circundantes, e igualmente la identificación y evaluación de los impactos señalados por la Unión Mexicana de Productores de Carbón.

360. Conforme a lo señalado, las afectaciones señaladas no sólo dan cuenta de importantes omisiones por parte de la SEMARNAT, sino que originan un estado de impunidad ante obras y actividades autorizadas a la organización mencionada, y los concesionarios agremiados a ellas, a partir de lo establecido en la autorización SGPA/DGIRA.DEI.1875.05. Asimismo, cabe mencionar que las violaciones al derecho humano a la seguridad jurídica tienen repercusión no sólo para los centros extractivos situados en Agujita o las colonias Altamira y Lomas Altas en Cloete, sino al referirse a un procedimiento y autorización con alcance regional, las violaciones mencionadas trascienden a la totalidad del ámbito geográfico que corresponde a la resolución mencionada.

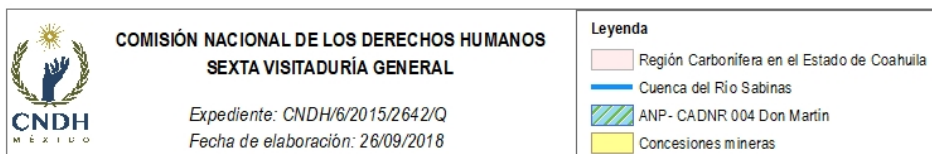
361. Previamente, es pertinente señalar, además, que la competencia y atribuciones de la SEMARNAT para conocer, no sólo cuestiones relativas a evaluación de impacto, sino en general a la materia ambiental, le proporcionan a esa Secretaría un estándar de diligencia

para evaluar con exhaustividad y completitud cualquier estudio de impacto ambiental que le sea planteado. Del mismo modo, la realización de recorridos como el efectuado por la autoridad en el marco del procedimiento de evaluación permite conocer con profundidad los retos y problemáticas que enfrentan obras y actividades para el contexto ambiental.

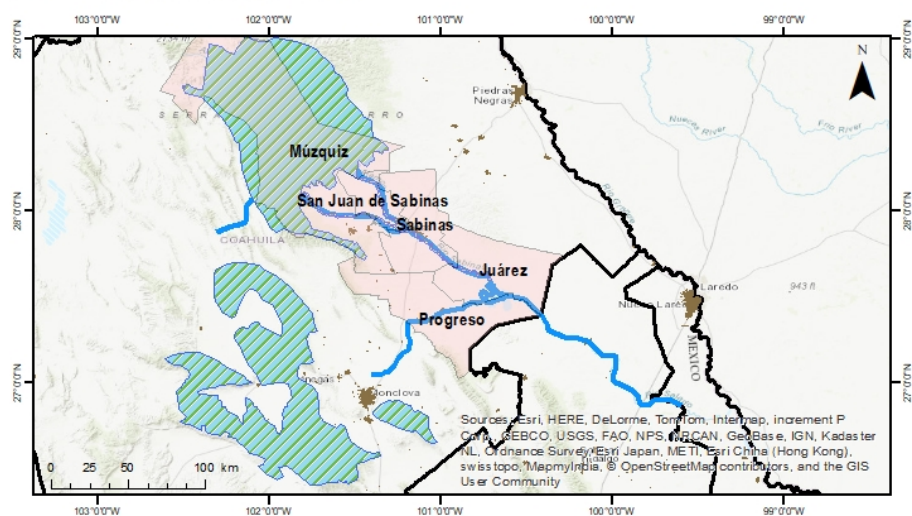
362. Por otra parte, si bien conforme a los artículos 35 de la LGEEPA y 49 del RGLEEPA, las autorizaciones de impacto sólo pueden abarcar los aspectos ambientales de las obras o actividades de que se trate, la adecuada resolución de un procedimiento de esa naturaleza implica también que la autoridad se allegue de insumos diversos a los provenientes de su ámbito competencial, para identificar los riesgos e impactos ambientales asociados con el proyecto en cuestión y establecer las medidas más adecuadas para mitigarlos o remediarlos.

363. Dentro de las irregularidades observadas, se destaca en primer lugar, que aunque en la manifestación de impacto ambiental se determinó que en el perímetro del proyecto no se ubicaba ningún área natural protegida,¹⁷ la microrregión tiene incidencia con sectores del Área de Protección de Recursos Naturales “Cuenca Alimentadora del Distrito Nacional de Riego 004 Don Martín, en lo respectivo a las Subcuencas de los Ríos Sabinas, Álamo, Salado y Mimbres”, lo cual se detalla a continuación:

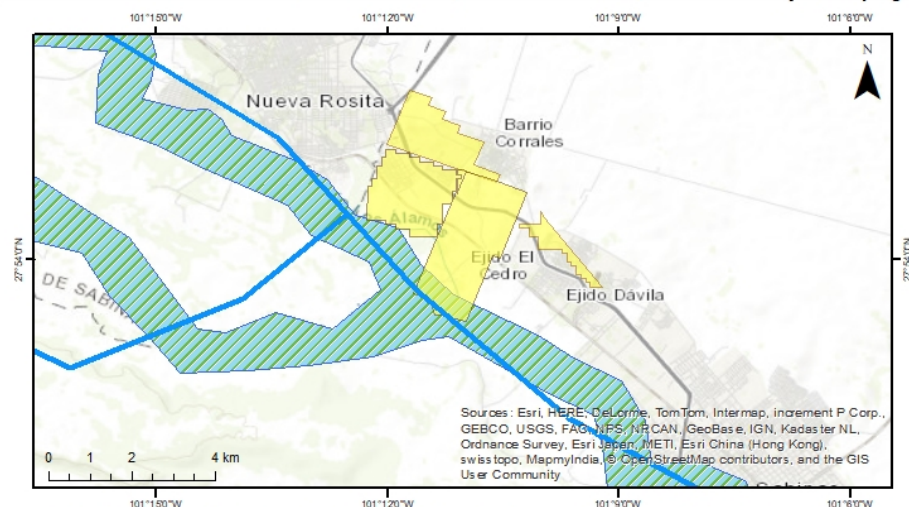
¹⁷ *Manifestación de Impacto Ambiental, Modalidad Regional...*, cit., p. 34.



A) Intersección del Área Natural Protegida denominada "Cuenca Alimentadora del Distrito Nacional de Riego 004 Don Martín (CADNR 004 Don Martín) y de la Cuenca del Río Sabinas con la Región Carbonífera en el Estado de Coahuila.



B) Intersección de la CADNR 004 Don Martín y de la Cuenca del Río Sabinas con las concesiones mineras de nombre "Cloete Sur", "Cloete Centro", "Cloete III Fracc. I", "Cloete Norte" y "El Espulgue".



Fuente: INEGI, 2017, Marco Geostadístico Nacional. SIG-CONANP, Descargables polígonos de ANP. Secretaría de Economía, Concesiones mineras.

364. Como se analizó en la Recomendación General 26, la declaratoria de dicha Área de Protección de Recursos Naturales data del 8 de junio de 1949 y fue recategorizada el 7 de noviembre de 2002, aunque es preciso destacar que en el mismo documento, la Comisión Nacional advirtió que al día de hoy carece de programa de manejo formulado o publicado.¹⁸ Complementariamente, se destaca que, desde el 2 de febrero de 2008, dicha área natural protegida está inscrita en los listados que prevé el Convenio de Ramsar, por lo que las omisiones apuntadas se manifiestan igualmente en vulneraciones directas a ese instrumento internacional, tanto en el ámbito interno como del Derecho Internacional.¹⁹

365. Al tratarse de un área natural protegida competencia de la Federación, con vigencia anterior a la presentación del proyecto, resultaba imperativo valorar si el proyecto vulneraba la poligonal existente (en cuyo caso correspondía evaluar los impactos ambientales en el artículo artículo 28 fracción XI de la LGEEPA), o de situarse en sus inmediaciones, establecer las condicionantes necesarias para evitar afectaciones en dicho perímetro de jurisdicción federal, más por tratarse de obras y actividades de naturaleza extractiva.

366. En la autorización de impacto ambiental regional, la SEMARNAT únicamente consideró la incidencia del proyecto el respecto del “Área de Protección de los Recursos Naturales del Río Sabinas”, cuya jurisdicción recae en el Gobierno Estatal, sin que evidentemente tal análisis implique una validación de las cuestiones relativas al área protegida de jurisdicción federal, mucho menos en cuanto a la problemática ambiental que enfrenta o su poligonal.

367. En segundo lugar, respecto de esa área natural protegida de jurisdicción estatal, se observa que el programa de manejo referido en la autorización, que data de 2002, no corresponde sino a la del ámbito federal. Lo anterior, de acuerdo con la ficha informativa que corresponde al Sitio Ramsar, en la que se aprecia que efectivamente existe dicho documento, elaborado conjuntamente por el Instituto Coahuilense de Ecología y la Facultad de Ciencias Forestales de la Universidad Autónoma de Nuevo León, aunque se trata de

¹⁸ CNDH, *Recomendación General 26: “Sobre la falta y/o actualización de programas de manejo en áreas naturales protegidas de carácter federal y su relación con el goce y disfrute de diversos derechos humanos”*, 13 de abril de 2016, página 137 (Anexo 2).

¹⁹ En la misma Recomendación General 26, dentro de los párrafos 45 a 51, se efectuó un análisis de las áreas naturales protegidas sujetas a protección internacional y particularmente los Sitios Ramsar..

“una propuesta de manejo por parte del Instituto Coahuilense de Ecología, sin embargo no se encuentra actualmente aprobado, de manera que no aplica hasta el momento”.²⁰

368. En tercer lugar, las cuestiones correspondientes a la protección de la cuenca del Río Sabinas, hacen concluir también que se realizó una evaluación poco exhaustiva en la identificación y análisis de los impactos ambientales en el componente de red hidrológica. Si bien es adecuada la descripción de la región hidrológica y subcuenca involucrada, dentro de la cual se precisan como vías hidrológicas de importancia a los ríos Álamos, San Juan y Sabinas, resultaba imperativo considerar también aquellos afluentes de carácter intermitente que integran el sistema hidrológico analizado dentro de la resolución, que incluso están comprendidos dentro de las respectivas declaratorias de aguas nacionales.

369. Como evidentemente lo advirtió esa autoridad federal en el recorrido efectuado en la microrregión de referencia, y posteriormente el propio personal de la Comisión Nacional las inspecciones que se hacen constar en el apartado de evidencias, en muchos casos la actividad minera ha propiciado daños al cauce de vías intermitentes. Éstos se traducen tanto en mermas al aporte hidrológico superficial histórico en periodos de precipitación elevada, como un riesgo para las propias instalaciones operativas y centros de población aledaños, tal como se observará en la problemática originada de la desviación del cauce del Arroyo Cloete.

370. Tanto en el caso de las áreas naturales involucradas y la red hidrológica, este Organismo Nacional reitera que un análisis de dichas cuestiones, con exhaustividad y completitud, precisa de los elementos documentales con que dispone en lo general la SEMARNAT. Ello, pues si bien instituciones descentralizadas o desconcentradas de esa dependencia gozan de variable autonomía (y en tal virtud es justificable que se soliciten opiniones técnicas por los esquemas jurídicamente previstos), lo cierto es que la Secretaría dispone aún de mayores indicios documentales que esta propia Comisión Nacional para haber atendido las irregularidades observadas, ya sea en casos de evaluación de impacto u otras autorizaciones y permisos que les solicitaren.

371. Específicamente en cuanto a las facultades en materia de impacto ambiental, previstas en los artículos 28 de la LGEEPA y 5º del Reglamento LGEEPA, el estudio de las

²⁰ Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, *Ficha informativa del Sitio Ramsar “Río Sabinas”*, 10 de octubre de 2007, p. 12, disponible en: http://ramsar.conanp.gob.mx/docs/sitios/FIR_RAMSAR/Coahuila/R%C3%ADo%20Sabinas/Mexico%20R%C3%ADo%20Sabinas%20RIS%20S%202008.pdf.

posibles implicaciones ambientales de las obras y actividades requieren, evidentemente, de una serie de conocimientos técnicos y especializados para atender los supuestos jurídicos de referencia. Por ello, justamente la SEMARNAT cuenta con una oficina enfocada a la atención de los procedimientos de evaluación de impacto ambiental: la Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental, cuyas atribuciones se detallan en el artículo 28 del Reglamento Interior de la SEMARNAT.

372. La Comisión Nacional, del estudio realizado, advirtió igualmente una valoración poco exhaustiva e incompleta de los ámbitos material, temporal, espacial y personal sobre los que recae el proyecto, cuya fundamentación se apoyó en los artículos 28, fracción III, de la LGEEPA y 5º, inciso L, del Reglamento LGEEPA.

373. Un primer elemento que sustenta las apreciaciones hechas tiene que ver con las características de las concesiones agremiadas en la Unión Mexicana de Productores de Carbón, en relación con las características y fases o etapas del proyecto. De las 83 concesiones amparadas por la autorización de impacto ambiental, no se establece cuáles tenían por objeto únicamente la exploración minera o qué otros casos se referían a explotación, siendo que actividades como la identificación de reservas o extracción de carbón mineral son entendidos a manera de un solo proceso lineal. Esto, sin distinguir que la primera actividad corresponde jurídicamente a concesiones en materia de exploración, en tanto que la segunda a las de explotación (en la cual la “exploración” corresponde a un uso lingüístico más específico de cuál técnica extractiva resulta más idónea, en un área específica del lote minero).

374. Dentro del contexto de la resolución, se entendería que las actividades de extracción minera únicamente corresponderían a las situadas dentro de la denominada Zona II, en tanto que las restantes a actividades de exploración; con la salvedad de que en estas últimas se determine la viabilidad de las reservas detectadas, y por lo tanto *“clasificarlas como Zona II”*, previa modificación de las características del título de concesión.

375. Evidentemente, el procedimiento de evaluación de impacto seguido ante la SEMARNAT únicamente aborda la materia ambiental, y no trasciende a la aplicación de otras materias aún del ámbito federal, como propiamente lo es la minera. Sin embargo, al constituir un presupuesto para la tramitación de dicho procedimiento administrativo el otorgamiento de una concesión minera (o cuando menos su solicitud), al determinar el sentido y alcance del impacto ambiental, como también las medidas o condicionantes a

imponerse, es imperativo que la autoridad analice las cuestiones propias del régimen jurídico de la minería que incidan en la materia ambiental.

376. La falta de delimitación del tipo de concesiones sobre las cuales recae el proyecto, además del empleo ambiguo de términos como “exploración minera”, genera un estado de incertidumbre en cuanto a la vigencia de la autorización para cada concesionario en lo particular. Esto es así, en virtud de que la resolución contempla una vigencia general de 56 años, la cual prevé conjuntamente cinco años de duración de las concesiones de explotación más cincuenta posteriores de extracción, sin contemplar lo relativo a la transitividad entre uno u otro tipo de concesión, o más allá, abordar temas de vital trascendencia como la titularidad, características o su objeto.

377. Al no precisarse cuál de las concesiones tiene vigencia de 5 o 50 años, se posibilita que los títulos en materia de exploración donde no se observaron reservas no viables para la explotación, la mitigación o remediación de impactos pueda estar sujeta a dilaciones por parte de los concesionarios, la promovente o la remediadora, salvo que al existir una reconfiguración de los títulos se hayan solicitado modificaciones al proyecto con fundamento en el Término Quinto de la autorización. O bien, que las 83 concesiones mineras contempladas en la resolución sólo correspondan al supuesto de explotación mineral.

378. Otra observación se relaciona con la alegada imposibilidad de conocerse *“los sitios de ubicación precisa de cada obra y actividad”*, lo cual *“imposibilita una identificación más detallada”* de los impactos manifestados, consideración de cual se concluyó que los abordados durante el procedimiento administrativo eran los comúnmente asociados con la exploración y explotación de carbón mineral.

379. Tal valoración es, en efecto, suficiente para la identificación lo general de los impactos ambientales y calificar las medidas propuestas o sus condicionantes, aunque al tener como presupuesto toda actividad de exploración o extracción mineras el otorgamiento o solicitud de una concesión (y en ese tenor, la delimitación específica de un lote), sí existen elementos que permiten identificar con mayor detalle la ubicación precisa de cada obra o actividad, al menos dentro del perímetro específico de cada uno de los 83 títulos de concesión (27,496.377 hectáreas). Esto, además, se traduce en una evaluación más exhaustiva y completa de los impactos ambientales, adicionalmente de criterios como las zonas de exclusión, poligonales de áreas naturales protegidas, sistemas hidrológicos,

planes y programas de desarrollo urbano, o cualquier otra disposición atinente para el estudio.

380. Los términos noveno y décimo de la autorización originan incertidumbre para el cumplimiento y responsabilidad para atender lo dispuesto por dicha resolución, al menos en las directrices específicas a seguir en de cada lote minero. No así en la observancia de las previsiones de carácter general en las cuales se considera adecuada la operatividad de una entidad que agrupe a la totalidad de concesionarios, ya sea la Unión Mexicana de Productores de Carbón o la restauradora ecológica.

381. Como la propia SEMARNAT pudo haberlo advertido en el recorrido que efectuó, y esta Comisión Nacional lo hizo constar en las actas circunstanciadas que se indican en el apartado de evidencias, en la Región Carbonífera constituye una práctica frecuente la cesión o subcontratación de derechos derivados de concesiones mineras, al amparo del artículo 19 fracción VII de la Ley Minera. La compleja diversidad de sujetos en los que pueden recaer los procesos vinculados con la industria extractiva del carbón mineral en la región analizada, hacen imperativo que en la resolución ambiental se haya delimitado con precisión las obligaciones atribuibles, al menos, a la promovente, los concesionarios y la restauradora, en lo que respecta a los sitios de exploración y explotación en particular, las modalidades como han de responder, y la oponibilidad frente a terceros.

382. Otras apreciaciones se refieren a los planes directores de desarrollo urbano de los municipios donde se desarrollan las obras y actividades extractivas, si bien fueron sujetos a consideración en el apartado de caracterización ambiental, no fueron valorados en la sección de impactos que inciden en el componente de población.

383. Se reitera que este Organismo Nacional no sugiere que la SEMARNAT rebase su ámbito competencial en materia de impacto ambiental, aunque sí hace patente la consideración de que dichos planes o programas, la zonificación prevista en ellos, o incluso resoluciones como las emitidas por los cabildos de Sabinas y Múzquiz, son cruciales para calificar y complementar los impactos ambientales derivados de las actividades extractivas analizadas, dentro o en las inmediaciones de centros o núcleos de población, principalmente en áreas no destinadas a usos de suelo industrial o extractivo.

384. Igualmente, tales elementos relevantes para decidir tanto la idoneidad de las medidas preventivas o de mitigación que se hubieren planteado, los respectivos términos y

condicionantes, o sustancialmente, si las zonas de exclusión propuestas reflejaban la prevención de afectaciones ambientales en los pobladores.

d. Violaciones al derecho humano a la seguridad jurídica en relación a los centros extractivos situados en Agujita y Cloete.

385. A la par de las violaciones al derecho a la seguridad jurídica que se refieren al procedimiento de evaluación del impacto ambiental, y la autorización correspondiente, este Organismo Nacional observa que las omisiones e insuficiente inspección y vigilancia en el cumplimiento de la autorización SGPA/DGIRA.DEI.1875.05 o, en general la LGEEPA y su Reglamento de la materia, implican igualmente afectaciones al derecho humano señalado. De ahí que resulta necesario abordar separadamente las distintas localidades donde se desenvuelve la problemática analizada, con independencia de que en los hechos forman parte de la misma continuidad urbano-demográfica.

i. Agujita.

386. Se observa que dicho centro extractivo no sólo operó durante los últimos años sin un título de concesión vigente que ampare la explotación mineral, sino que tampoco fue contemplado en la resolución SGPA/DGIRA.DEI.1875.05 del 2 de agosto de 2005, por lo que las obras y actividades desarrolladas en dicho aprovechamiento mineral se llevaron a cabo en contravención del marco jurídico aplicable.

387. Al respecto, durante las primeras inspecciones realizadas por el personal de la Comisión Nacional, se constató que la mina a cielo abierto se encontraba en situación de abandono, y en tal circunstancia implicaba severos riesgos para el componente ambiental de población.²¹ En principio, por la ubicación de la obra, cuyas paredes o taludes representaban un riesgo para los transeúntes de la Carretera Federal 57 y su correspondiente derecho de vía, como para la cimentación del graderío del campo de béisbol, que incluso presenta asentamientos perceptibles a simple vista, como a continuación se aprecia, y la situación de abandono facilitó que la excavación analizada fuera empleada como tiradero clandestino

²¹ *Vid supra*, evidencia 10.



388. En el transcurso de la tramitación del expediente de queja, los visitantes adjuntos que realizaron visitas al lugar advirtieron que dentro del sitio se efectuaron obras dirigidas a rellenar la excavación, que aparentemente finalizaron en el transcurso de la primera mitad de 2016.²² Empero, se documentó que tales acciones no fueron completadas diligentemente, particularmente en los sectores norte y noroeste del predio, pues el desnivel existente era empleado como un tiradero clandestino, donde fueron localizados residuos sanitarios domésticos, televisores y desechos electrónicos, además de partes automotrices. Por otra parte, en el caso de las gradas se apreció que dicha infraestructura presentaba aún fisuras y daños estructurales en las bases de concreto que funcionan como cimientos del graderío.



²² *Vid supra*, evidencia 39.



389. Pese a las condiciones apuntadas, de acuerdo con las evidencias remitidas por la PROFEPA en su oficio PFPA/5.3/2.C.18/06396, dicha instancia manifestó haber validado los trabajos efectuados y su terminación, además de verificarse las notificaciones correspondientes tanto al operario en cuestión, como a la propia Unión Mexicana de Productores de Carbón.

390. Destaca lo expuesto por la PROFEPA, dado que al no haberse previsto la mencionada concesión dentro de la autorización de impacto ambiental otorgada a favor de la Unión Mexicana de Productores de Carbón (misma que como indicó la SEMARNAT, es la “única” que tiene incidencia sobre la localidad de Agujita); en los procedimientos de inspección debió en su caso documentarse la integración del título de concesión conforme al Término Quinto de la resolución que se alude, si bien vale recordar que el aprovechamiento aludido se encontraba cancelado desde 2011.

391. En consecuencia, en el procedimiento de inspección realizado debió considerarse en un seguimiento efectivo a las medidas impuestas durante la tramitación y resolución del mismo, dado que en el sitio persisten afectaciones de carácter ambiental.

392. No se soslaya que la ausencia de autorización de impacto ambiental y la falta del respectivo título de concesión, constituyen agravantes que motivan la imposición de sanciones administrativas, o cualquier otra fundada en infracciones al marco jurídico ambiental; inclusive, la posibilidad de dar vista al Ministerio Público en virtud del aprovechamiento indebido de bienes de dominio público.

ii. Cloete.

393. Esta Comisión Nacional destaca el caso de los pocillos ubicados en los límites entre las colonias Altamira y Lomas Altas, en virtud de su ostensible situación irregular, dado que están situados en un perímetro carente de título de concesión, hoy en abandono y produciendo condiciones de riesgo e impacto ambientales.

394. De las inspecciones realizadas en el lugar de los hechos,²³ se observó que permanecen sin retirarse las obras destinadas a la obtención de mineral, terreros de material estéril y hueso, tiros verticales no rellenados, además de documentarse

²³ *Vid supra*, evidencias 10, 28 y 39.

contaminación de suelos por la oxidación de materiales y la falta de señalamientos preventivos, como se aprecia:



395. Tal cual la SEMARNAT lo señaló en la autorización en materia de impacto ambiental, tales son las que comúnmente se presentan en obras mineras como las apuntadas, y al ubicarse dentro de zonas urbanas con uso de suelo destinado a la vivienda, o en su caso mixto, la problemática apuntada se materializa en múltiples afectaciones y riesgos para la población vecina, principalmente la seguridad de las personas menores de edad.

396. De lo apuntado, se cuenta con evidencia de que la Procuraduría Ambiental Local realizó también inspecciones en el sitio abordado, cuyas observaciones a su vez fueron remitidas a la PROFEPA,²⁴ a fin de que dicha instancia determinara lo conducente en ejercicio de sus atribuciones de inspección y vigilancia, sin que a la fecha se tuviera

²⁴ *Vid supra*, evidencias 14.2 y 14.4.

conocimiento de resolución, medida o sanción que abordara las irregularidades ambientales que conllevan esas instalaciones abandonadas.

397. Respecto de los tajos 1, 2 y 3, que de acuerdo con lo mencionado líneas atrás se ubican a una distancia mínima de las viviendas correspondientes a las colonias Lomas Altas y Altamira, las obras y actividades inicialmente estaban amparadas por la autorización SGPA/DGIRA.DEI.1875.05, al preverse en dicha resolución el título de concesión 217332, si bien tal aprovechamiento mineral se encuentra cancelado desde 2015.

398. En el caso de la primera instalación extractiva, se tiene evidencia que la mina a cielo abierto fue suspendida por la PROFEPA en el año 2016, aunque de acuerdo con testimonios de los agraviados, se ha intentado explotar carbón mineral del sitio en ocasiones posteriores, pese al impedimento legal señalado y corresponder a un título de concesión cancelado. Con independencia de lo anterior, los impactos en los diversos componentes ambientales persisten, sin tenerse evidencia de que más allá de la suspensión de operaciones se hubieren decretado medidas de seguridad o correctivas, y mucho menos cumplimiento a los términos y condicionantes previstos por la autorización en materia de impacto ambiental, al momento de encontrarse vigente el título de concesión.

399. Respecto de los tajos 2 y 3, esta Comisión Nacional manifiesta su enorme preocupación por el riesgo que implican dichas instalaciones hoy abandonadas para los habitantes de la Colonia Altamira, aunado a los propios impactos que derivan de la minería del carbón mineral, dado que las condiciones actuales de los taludes pueden propiciar derrumbes y asentamientos en las viviendas de los alrededores, las cuales ,cabe señalar, presentan múltiples fisuras en sus paredes, empleo como tiraderos clandestinos, afectaciones en el nivel freático, entre otras incidentes sobre los componentes involucrados,²⁵ mismas que se aprecian en las siguientes fotografías:

²⁵ *Vid supra*, evidencias 10, 28 y 39.







400. Un caso de especial relevancia es la situación actual que guarda el Arroyo Cloete en virtud de la modificación de su cauce, como consecuencia de la operación de los centros extractivos presuntamente amparados por el título de concesión denominado Cloete Norte, cuya afectación es claramente perceptible en el área intermedia entre los tajos 2 y 3 por la infiltración y posible reblandecimiento de taludes.

401. Al tratarse de una vía hidrológica comprendida dentro del régimen de aguas nacionales, la observancia de las disposiciones que corresponden a ese ámbito corresponde a la CONAGUA, instancia que manifestó a este Organismo Nacional haber efectuado diligencias de inspección y vigilancia, validando las acciones de desviación del cauce, pese a las notorias irregularidades existentes aún a la fecha.²⁶ Aunado a lo anterior, se destaca la inexistencia de medidas de seguridad o correctivas tendientes a la prevención

²⁶ *Vid supra*, evidencias 21 y 46.

de los daños sobre la red hidrológica por parte de la PROFEPA, pese a que guardan una evidente relación de interdependencia con otros componentes ambientales involucrados.

402. En los tajos 2 y 3, al igual que el patio de maniobras situado al norte de este último, se hace hincapié en que la ausencia o falta de diligencia en los procedimientos de inspección y vigilancia a cargo de la PROFEPA, han propiciado que dichos sitios se empleen como tiraderos clandestinos, donde inclusive se reportó la existencia de residuos tecnológico de manejo especial, que se observan en la siguiente imagen:



403. Respecto del Tajo 4, situado en la convergencia de tres lotes mineros: “Cloete III Fracc. I” (título 202046), “Cloete Sur” (título 161543) y “Cloete Centro” (título 216996), únicamente los dos primeros fueron contemplados dentro del procedimiento de evaluación de impacto ya señalado.

404. En el caso de dicha mina a cielo abierto, se observó que el área de extracción ha variado a lo largo de la tramitación del expediente de queja, siendo el caso que una porción de la misma se ha rellenado, sin disponerse de evidencia relativa a que los trabajos de remediación efectuado hayan sido verificados por la PROFEPA. Sin embargo, un

importante sector de la excavación permanece en las mismas condiciones, además de extenderse la operación minera a metros de la Carretera Federal 57.²⁷

405. La Comisión Nacional insiste en la obligatoriedad de que las etapas de operación y abandono se ajusten a lo dispuesto por la autorización de impacto ambiental, para el caso de los trabajos verificados en los lotes denominados Cloete III Fracc. I y Cloete Sur, como también que se determine lo correspondiente al área de extracción desarrollada dentro del lote Cloete Norte. Y en cualquiera de los casos, la determinación de las correspondientes medidas de correctivas, de seguridad al igual que sanciones.

406. En última instancia, se apreció que en el área del Tajo 4 también se efectuaron obras de modificación en el cauce del Arroyo Cloete, las cuales implican el mismo riesgo para los componentes ambientales, principalmente por la cercanía a la zona de los taludes y la zona habitacional este de la Colonia Altamira.²⁸

D. Caracterización de las explotaciones mineras y centros de población conforme a las disposiciones aplicables en materia de ordenamiento territorial y planificación del desarrollo urbano.

407. Las obras y actividades mineras que se detallan en el presente documento guardan relación también con las disposiciones en materia de asentamientos humanos, ordenamiento territorial y desarrollo urbano, particularmente por desarrollarse dentro del perímetro del centro de población del Municipio de Sabinas, de ahí la importancia de analizar el marco jurídico que rige a esa materia, particularmente las cuestiones relativas al alcance de los instrumentos de planificación, la zonificación prevista en ellos y al igual que las licencias, permisos autorizaciones que derivan de la normatividad en comento.

408. Como en apartados anteriores, se abordará en principio el marco jurídico correspondiente, específicamente el fundamento constitucional y la legislación federal o estatal aplicable, junto con los planes o programas de ordenamiento que derivan de esos instrumentos, para exponer con posterioridad las violaciones al derecho humano a la seguridad jurídica que se siguen de esos ámbitos.

²⁷ *Vid supra*, evidencias 10, 28 y 39.

²⁸ *Idem*.

a. Marco jurídico.

i. Constitución Política.

409. El ordenamiento territorial y planificación del desarrollo urbano en la Constitución, encuentra sustento constitucional en el tercer párrafo del artículo 27, el cual prevé que, entre las modalidades que el interés público puede imponer al derecho de propiedad para procurar el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, se encuentra dictar *“las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto [...] de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población”*.

410. Ello se complementa con el artículo 73 fracción XXIX-C de la Constitución Política, donde se precisa que, para cumplimentar los fines que persigue esa modalidad al derecho de propiedad, deberá observarse *“la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias”*, por lo que su desarrollo normativo se verifica a través de leyes de carácter general, federales, estatales y municipales, aunado a las disposiciones administrativas emitidas al tenor de dichos ordenamientos.

411. En el caso de los estados, la Constitución Política no dispone de una reglamentación específica para dicho ámbito, sino que únicamente detalla lo correspondiente a los municipios en el artículo 115 constitucional, fracción V, donde se refiere que dichos ámbitos de gobierno, conforme a las respectivas leyes federales y estatales, están facultados para:

- a) *Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;*
- b) *Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;*
- c) *Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;*
- d) *Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;*
- e) *Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;*

f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;

g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia.

412. Para la reglamentación de las disposiciones constitucionales señaladas, se han emitido diversos ordenamientos correspondientes al *ámbito* general, como las leyes generales de Asentamientos Humanos de 1976 y 1993, igual que la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, publicada el 28 de noviembre de 2016 en el DOF.

413. Por la temporalidad y características de la situación jurídica analizada, este Organismo Nacional estima necesario abordar el estudio de las disposiciones previstas en los dos últimos ordenamientos, igualmente en lo que se refiere a los que corresponden al Estado de Coahuila, publicados en el Periódico Oficial de esa entidad el 26 de julio de 1994 y el 26 de diciembre de 2017.

ii. Ley General de Asentamientos Humanos.

414. En apego a las normas constitucionales apuntadas, el artículo 3º de la Ley General de Asentamientos Humanos, vigente hasta noviembre de 2016, establecía el mejoramiento del nivel y calidad de vida como un principio rector de los procesos de desarrollo urbano y ordenamiento territorial en los asentamientos humanos, cuya observancia se verificaba a través de los instrumentos que definen la zonificación.

415. Conforme al artículo 2º fracción XXI, la zonificación era definida como “la determinación de las áreas que integran y delimitan un centro de población; sus aprovechamientos predominantes y las reservas, usos y destinos, así como la delimitación de las áreas de conservación, mejoramiento y crecimiento del mismo”. Una vez materializada en los respectivos planes o programas de desarrollo urbano, era caracterizada como “de interés público y de beneficio social”, de acuerdo con el numeral 4º de la ley en comento.

416. De acuerdo con los principios de concurrencia y coordinación, se establecía también que la planeación y regulación del ordenamiento territorial y el desarrollo urbano, a través de los planes o programas, podía efectuarse bajo distintas modalidades: el programa nacional de desarrollo urbano, sus equivalentes a nivel estatal y los correspondientes a

zonas conurbadas; mientras que en el ámbito municipal a partir de los programas de desarrollo urbano y los relativos a centros de población. A los señalados, se sumaban los previstos por la legislación de los estados u otros instrumentos normativos de índole federal, estatal o municipal.

417. En el contexto de la presente Recomendación, es significativo el análisis de las atribuciones correspondientes a los municipios en materia de ordenamiento y planificación de asentamientos humanos, principalmente la siguientes que preveía el artículo 9º de la Ley General de Asentamientos Humanos:

I. Formular, aprobar y administrar los planes o programas municipales de desarrollo urbano, de centros de población [...], así como evaluar y vigilar su cumplimiento, de conformidad con la legislación local;

II. Regular, controlar y vigilar las reservas, usos y destinos de áreas y predios en los centros de población;

III. Administrar la zonificación prevista en los planes o programas municipales de desarrollo urbano, de centros de población y los demás que de éstos deriven; [...]

X. Expedir las autorizaciones, licencias o permisos de uso de suelo, construcción, fraccionamientos, subdivisiones, fusiones, relotificaciones y condominios, de conformidad con las disposiciones jurídicas locales, planes o programas de desarrollo urbano y reservas, usos y destinos de áreas y predios;

418. Además, el artículo 35 identificaba los rubros que obligatoriamente debían abordarse en la zonificación prevista por los planes o programas:

I. Las áreas que integran y delimitan los centros de población;

II. Los aprovechamientos predominantes en las distintas zonas de los centros de población;

III. Los usos y destinos permitidos, prohibidos o condicionados;

IV. Las disposiciones aplicables a los usos y destinos condicionados;

V. La compatibilidad entre los usos y destinos permitidos;

VI. Las densidades de población y de construcción;

VII. Las medidas para la protección de los derechos de vía y zonas de restricción de inmuebles de propiedad pública;

VIII. Las zonas de desarrollo controlado y de salvaguarda, especialmente en áreas e instalaciones en las que se realizan actividades riesgosas y se manejan materiales y residuos peligrosos;

IX. Las zonas de conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población;

419. Conforme al artículo 15 del ordenamiento referido, los planes o programas de desarrollo urbano municipales debían ser *“aprobados, ejecutados, controlados, evaluados y modificados por las autoridades locales, con las formalidades previstas en la legislación estatal de desarrollo urbano, y [estar sujetos] a consulta del público en las dependencias que los apliquen”*. Igualmente, el artículo 17, disponía que, una vez aprobados, correspondía su inscripción ante el Registro Público de la Propiedad de acuerdo con el procedimiento establecido por la legislación estatal; constituyendo materia de responsabilidad la omisión de realizar dicha inscripción, o llevarla a cabo deficientemente, según lo dispuesto por el artículo 56 de ese ordenamiento.

420. Los planes o programas de desarrollo urbano municipales en la Ley General de Asentamientos Humanos establecían las directrices en materia de zonificación de los centros de población, así como obligaciones para *“evaluar y vigilar su cumplimiento”*. También, como fundamento jurídico para el otorgamiento de autorizaciones, licencias o permisos para la realización de cualquier clase de actividad económica dentro del perímetro de los centros de población.

421. El Capítulo Noveno de la Ley General de Asentamientos Humanos contemplaba una serie de disposiciones relativas al control del desarrollo urbano, encaminadas a garantizar la efectividad de la zonificación y ordenamiento urbanos, como la nulidad prevista en el artículo 53, respecto de *“los actos, convenios y contratos relativos a la propiedad o cualquier otro derecho relacionado con el aprovechamiento de áreas y predios que contravengan esta Ley, la legislación estatal en la materia y los planes o programas de desarrollo urbano”*, o bien, conforme al artículo 55, de *“los permisos, autorizaciones o licencias”* emitidos en detrimento de las normas apuntadas.

422. Otro mecanismo era el previsto en el artículo 57 del ordenamiento en cita, el cual disponía que los residentes de áreas afectadas podían solicitar, ante las autoridades competentes, la aplicación de medidas de seguridad o sanciones, respecto de supuesto de *“construcciones, fraccionamientos, condominios, cambios de uso o destino del suelo u otros aprovechamientos de inmuebles que contravengan las disposiciones jurídicas de desarrollo urbano, así como los planes o programas en la materia”*.

iii. Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.

423. El 28 de noviembre de 2016 fue publicado en el DOF un nuevo ordenamiento que abrogó a la Ley General de Asentamientos Humanos de 1993, que por su *alcance* temporal y material es de suma importancia para el análisis presentado en esta Recomendación, a la par de incorporar disposiciones de carácter sustantivo, adjetivo e incluso transitorio que, como se observará, son especialmente relevantes.

❖ Objetivos y disposiciones generales.

424. El artículo 1 de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, establece como objetivo primario el relativo de precisar *“las normas básicas e instrumentos de gestión de observancia general, para ordenar el uso del territorio y los Asentamientos Humanos en el país, con pleno respeto a los derechos humanos, así como el cumplimiento de las obligaciones que tiene el Estado para promoverlos, respetarlos, protegerlos y garantizarlos plenamente”*.

425. De igual manera, el artículo 2 dispone que *“todas las personas sin distinción de sexo, raza, etnia, edad, limitación física, orientación sexual, tienen derecho a vivir y disfrutar ciudades y Asentamientos Humanos en condiciones sustentables, resilientes, saludables, productivos, equitativos, justos, incluyentes, democráticos y seguros”*.

426. Además, el artículo 4 señala un conjunto de principios de política pública a los que habrán de sujetarse las actividades de planeación, gestión o regulación de los asentamientos humanos, centros de población, y, en general, la ordenación territorial, de entre los que destacan : derecho a la ciudad, equidad e inclusión, derecho a la propiedad urbana, coherencia y racionalidad, participación democrática y transparencia, productividad y eficiencia, protección y progresividad del espacio público, resiliencia, seguridad urbana y riesgos, sustentabilidad, al igual que accesibilidad universal y movilidad.

427. Por su parte, el artículo 11 enumera las atribuciones que corresponden al ámbito de los municipios, de las cuales destacan para el contexto de la presente Recomendación:

I. Formular, aprobar, administrar y ejecutar los planes o programas municipales de Desarrollo Urbano, de Centros de Población y los demás que de éstos deriven, [...] así como evaluar y vigilar su cumplimiento;

II. Regular, controlar y vigilar las Reservas, Usos del Suelo y Destinos de áreas y predios, así como las zonas de alto riesgo en los Centros de Población que se encuentren dentro del municipio;

III. Formular, aprobar y administrar la Zonificación de los Centros de Población que se encuentren dentro del municipio [...];

[...]

IX. Prestar los servicios públicos municipales, atendiendo a lo previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la legislación local;

XI. Expedir las autorizaciones, licencias o permisos de las diversas acciones urbanísticas, con estricto apego a las normas jurídicas locales, planes o programas de Desarrollo Urbano y sus correspondientes Reservas, Usos del Suelo y Destinos de áreas y predios;

[...]

XVIII. Atender y cumplir los lineamientos y normas relativas a los polígonos de protección y salvaguarda en zonas de riesgo, así como de zonas restringidas o identificadas como áreas no urbanizables por disposición contenidas en leyes de carácter federal;

XIX. Imponer sanciones administrativas [...], así como dar vista a las autoridades competentes, para la aplicación de las sanciones que en materia penal se deriven de las faltas y violaciones de las disposiciones jurídicas de tales planes o programas de Desarrollo Urbano y, en su caso, de ordenación ecológica y medio ambiente;

[...]

XXIV. Promover y ejecutar acciones para prevenir y, mitigar el riesgo de los asentamientos humanos y aumentar la Resiliencia de los mismos ante fenómenos naturales y antropogénicos [...]."

❖ Zonificación.

428. El artículo 59 de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano establece que la zonificación deberá efectuarse en sus vertientes primaria y secundaria. En cuanto a la primaria, ésta deberá incorporarse una visión de mediano y largo plazo, previendo, en tanto que la secundaria, el mencionado artículo dispone que, en zonas clasificadas como de conservación se regulará la mezcla de usos de suelo y sus actividades, mientras que en las no determinadas así:

a) Se considerarán compatibles y, por lo tanto, no se podrá establecer una separación entre los Usos de suelo residenciales, comerciales y centros de trabajo, siempre y cuando éstos no amenacen la seguridad, salud y la integridad de las personas, o se rebasen la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la Movilidad;

b) Se deberá permitir la Densificación en las edificaciones, siempre y cuando no se rebase la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la Movilidad [...], y

c) Se garantizará que se consolide una red coherente de vialidades primarias, dotación de espacios públicos y equipamientos suficientes y de calidad.

❖ Protección al medio ambiente.

429. El artículo 45 de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano establece que los planes o programas de desarrollo urbano municipales deberán considerar los ordenamientos ecológicos y los criterios generales de regulación ecológica establecidos en el artículo 23 de la LGEEPA y en las normas oficiales mexicanas ambientales, criterios que por su importancia se detallan:

I.- Los planes o programas de desarrollo urbano deberán tomar en cuenta los lineamientos y estrategias contenidas en los programas de ordenamiento ecológico del territorio;

II.- En la determinación de los usos del suelo, se buscará lograr una diversidad y eficiencia de los mismos y se evitará el desarrollo de esquemas segregados o unifuncionales, así como las tendencias a la suburbanización extensiva;

III.- En la determinación de las áreas para el crecimiento de los centros de población, se fomentará la mezcla de los usos habitacionales con los productivos que no representen riesgos o daños a la salud de la población y se evitará que se afecten áreas con alto valor ambiental;

V.- Se establecerán y manejarán en forma prioritaria las áreas de conservación ecológica en torno a los asentamientos humanos;

VI.- Las autoridades de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, en la esfera de su competencia, promoverán la utilización de instrumentos económicos, fiscales y financieros de política urbana y ambiental, para inducir conductas compatibles con la protección y restauración del medio ambiente y con un desarrollo urbano sustentable;

VIII. En la determinación de áreas para actividades altamente riesgosas, se establecerán las zonas intermedias de salvaguarda en las que no se permitirán los usos habitacionales, comerciales u otros que pongan en riesgo a la población;

IX. La política ecológica debe buscar la corrección de aquellos desequilibrios que deterioren la calidad de vida de la población y, a la vez, prever las tendencias de crecimiento del asentamiento humano, para mantener una relación suficiente entre la base de recursos y la población, y cuidar de los factores ecológicos y ambientales que son parte integrante de la calidad de la vida, y

430. En lo relativo a las autorizaciones de impacto ambiental, el segundo párrafo del referido artículo 45 de la Ley General actual prevé que dichas resoluciones *“deberán considerar la observancia de la legislación y los planes o programas en materia de Desarrollo Urbano”*.

❖ **Resiliencia.**

431. Conforme a lo que establece el artículo 64, los ordenamientos locales deberán incorporar *“estrategias de Gestión Integral de Riesgos, incluyendo acciones de prevención y, en su caso, de reubicación de Asentamientos Humanos”*, disposiciones que, apunta el artículo 65, serán *“obligatorias para todas las personas, físicas y morales, públicas o privadas y tienen por objeto establecer las especificaciones a que estarán sujetos los procesos de ocupación del territorio [...], en zonas sujetas a riesgos geológicos e hidrometeorológicos, a fin de prevenir riesgos a la población y evitar daños irreversibles en sus personas o sus bienes, así como para mitigar los impactos y costos económicos y sociales en los Centros de Población”*.

432. Respecto de las *“acciones, proyectos u obras que se encuentren ubicados en zonas de alto riesgo conforme a los planes o programas de Desarrollo Urbano y ordenamiento territorial aplicables”*, el artículo 66 señala que las autoridades deberán solicitar un estudio de riesgo preventivo a los solicitantes de licencias, permisos o autorizaciones, *“que identifique que se realizaron las medidas de mitigación adecuadas”*, al tenor de lo previsto por esa Ley General, la Ley General de Protección Civil y las normas oficiales aplicables.

433. Destaca el artículo 68, en el que se expresa que es obligación de las autoridades *“federales, estatales o municipales asegurarse [...] del cumplimiento de las leyes estatales y federales en materia de prevención de riesgos en los Asentamientos Humanos”*; supuesto que se hace extensivo a la ejecución de las mencionadas acciones, obras y proyectos, según reza el artículo 69.

❖ **Participación democrática y transparencia.**

434. Dentro de las principales disposiciones que incorpora la Ley General actual se encuentran las relativas a participación democrática y transparencia, de las cuales se precisa en el numeral 93 dichos rubros deberán garantizarse, al menos, en las siguientes materias:

I. La formulación, seguimiento y evaluación del cumplimiento de los planes o programas de Desarrollo Urbano y sus modificaciones, así como en aquellos mecanismos de planeación [...];

II. La supervisión del financiamiento, construcción y operación de proyectos de infraestructura, equipamiento y prestación de servicios públicos urbanos;

III. El financiamiento y operación de proyectos estratégicos urbanos, habitacionales, industriales, comerciales, recreativos y turísticos;

IV. La ejecución de acciones y obras urbanas para el Mejoramiento y Conservación de zonas populares de los Centros de Población y de las comunidades rurales e indígenas;

V. La protección del Patrimonio Natural y Cultural [...];

VI. La preservación del ambiente [...];

VII. La prevención, control y atención de riesgos y contingencias ambientales y urbanas en los Centros de Población, y

VIII. La participación en los procesos de los Observatorios ciudadanos.

435. Otra innovación que prevé el apartado relativo a la participación democrática es la creación y funcionamiento, dentro de los tres niveles de gobierno, de observatorios ciudadanos, que conforme al artículo 99 de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, tienen por objeto “*el estudio, investigación, organización y difusión de información y conocimientos sobre los problemas socio-espaciales y los nuevos modelos de políticas urbanas y regionales y de gestión pública*”.

436. Dichos organismos, refiere el segundo párrafo del numeral en cita, “*tendrán a su cargo las tareas de analizar la evolución de los fenómenos socio-espaciales, en la escala, ámbito, sector o fenómeno que corresponda según sus objetivos, las políticas públicas en la materia, la difusión sistemática y periódica, a través de indicadores y sistemas de información geográfica de sus resultados e impactos*”. Asimismo, el artículo 100 presenta

un catálogo de obligaciones que las autoridades deben cumplir para coadyuvar en el funcionamiento de los observatorios.

437. En materia de la transparencia, el artículo 94 focaliza el derecho de acceso a la información a las materias reguladas por la Ley General, ante lo cual las autoridades deben informar con oportunidad y veracidad de tales disposiciones, así como reconocer y respetar las formas de organización social, de conformidad con la legislación en materia de transparencia y acceso a la información pública, al igual que difundir y poner a disposición la información relativa a los planes y programas de ordenamiento aprobados, validados y registrados, así como los datos relativos a las autorizaciones, inversiones y proyectos en la materia.

438. Igualmente, en la sección relativa a la regulación del derecho de propiedad, el artículo 58 dispone que la *“legislación local preverá los mecanismos que garanticen procesos de información pública, transparencia y rendición de cuentas en la administración y otorgamiento de las autorizaciones, permisos y licencias de las acciones urbanísticas”*. Asimismo, en los artículos 97 y 98 se establece la creación del Sistema de Información Territorial y Urbano, con la finalidad de *“organizar, actualizar y difundir la información e indicadores sobre el ordenamiento territorial y el Desarrollo Urbano”*, a través de medios electrónicos de consulta e inserto en la plataforma de información de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, integrado por información proveniente de autoridades federales, estatales y municipales, cuya entrega será obligatoria.

❖ **Mecanismos de garantía, nulidad y sanciones.**

439. Finalmente, el Título Décimo Tercero de la Ley General aborda los procedimientos de denuncia ciudadana y las sanciones que corresponden a la inobservancia de dicho ordenamiento. Para ello, el artículo 104 señala que las entidades federativas promoverán *“mecanismos de contraloría o vigilancia social”* para el cumplimiento de las disposiciones previstas por dicha ley, *“aplicando los principios establecidos en [la misma], y en su caso denunciando ante la instancia de procuración de ordenamiento territorial cualquier violación a la normatividad aplicable*, favoreciendo la participación de actores de la sociedad civil.

440. Respecto de la instancia de procuración de ordenamiento territorial, que el Transitorio Cuarto refiere que dentro de los seis meses posteriores a su entrada en vigor, *“el Congreso de la Unión deberá reformar las disposiciones legales correspondientes con el objeto de ampliar las facultades de la Procuraduría Agraria, a fin de garantizar la*

procuración de la defensa de los derechos humanos vinculados al ordenamiento territorial”, con independencia de los organismos especializados que se establezcan en el ámbito de las entidades federativas.

441. Como un mecanismo adicional, el artículo 105 dispone que cualquier persona física o moral podrá denunciar *“todo hecho, acto u omisión que contravenga las disposiciones de [esa] Ley, las leyes estatales en la materia, las normas oficiales mexicanas o los planes o programas”,* ante las instancias de procuración del ordenamiento territorial, y requerir el cumplimiento de *“las medidas de seguridad y sanciones procedentes y solicitar ser representados ante las autoridades administrativas y jurisdiccionales que corresponda”.*

442. Satisfechos los requisitos de procedibilidad que señala el artículo 106, e iniciado el procedimiento de denuncia ciudadana, las autoridades y servidores públicos involucrados en los hechos, actos u omisiones, *“deberán cumplir en sus términos con las peticiones que la autoridad les formule en tal sentido”,* debiendo comunicar si la información solicitada tiene carácter reservado. Con independencia de las sanciones administrativas o penales resultantes, el artículo 108 estipula que quienes causen *“daños o efectos negativos al ordenamiento territorial, Asentamientos Humanos o al Desarrollo Urbano”,* serán sujetos de responsabilidad civil y deberán adoptar las medidas de reparación que se estimen conducentes.

443. Respecto del régimen sancionatorio, el artículo 109 precisa que la violación a la Ley General, sus correspondientes en los estados, o los planes o programas *“por parte de cualquier servidor público, dará origen a la responsabilidad y sanciones, en los términos que establece la legislación”* relativa a responsabilidad administrativa de servidores o públicos.

444. De igual manera, el numeral 108 señala que, ante la existencia de infracciones al régimen jurídico del ordenamiento territorial y planeación urbana, que ocasionen daños o perjuicios, *“las personas interesadas podrán solicitar a la autoridad competente, la formulación de un dictamen técnico al respecto, el cual tendrá valor de prueba, en caso de ser presentado en juicio”.* No obstante, en modo alguno se precisa si las autoridades aludidas son las mencionadas instancias de procuración, o en su caso las dependencias federales, estatales o municipales, como tampoco si las infracciones se refieren a ilícitos cometidos por particulares, o bien corresponden al ámbito administrativo.

445. Por cuanto a los actos jurídicos contrarios a la Ley General, la legislación estatal y los planes o programas, el artículo 111 establece que carecerán de efectos todos aquellos que:

I. Contravengan las disposiciones de los planes o programas de Desarrollo Urbano [...], así como a las Provisiones, Usos de suelo, Reservas o Destinos que establezcan;

II. No contengan las inserciones relacionadas con las autorizaciones, licencias o permisos para la Acción Urbanística que proceda, y

III. [Se] realicen sin respetar el derecho de preferencia a que se refiere el artículo 84 de esta Ley.

446. Dicha nulidad, señala el párrafo final del artículo 111, “será declarada por las autoridades competentes”, pudiendo “ser solicitada por la instancia de procuración de justicia mediante el ejercicio de la denuncia popular o a través de los procedimientos administrativos regulados en la legislación local”.

447. En materia registral, el artículo 112 señala que en los “actos, convenios o contratos relacionados con la propiedad, posesión o derechos reales, en regímenes de derecho privado, público o social”, únicamente podrán autorizarse los instrumentos públicos respectivos cuando exista comprobación “de la existencia de las constancias, autorizaciones, permisos o licencias que las autoridades competentes expidan”. Se destaca la obligación de insertar en dichas escrituras “las obligaciones de respetar los planes o programas [...], en especial el uso o destino del predio objeto de tales actos, y el respeto a la definición de Área Urbanizable”.

448. Igualmente, el artículo 113 menciona que tampoco podrán ser inscritos en los registros públicos de la propiedad o en los catastros aquellos negocios jurídicos que vulneren lo señalado con anterioridad, además de reiterar que serán nulos “los permisos, autorizaciones o licencias que contravengan lo establecido en los planes o programas de Desarrollo Urbano”. Incluso en el artículo 114 se indica que las inscripciones referidas “deberán especificar en su contenido los datos precisos de la Zonificación, limitaciones, restricciones y reglas de aprovechamiento contenidas en los planes y programas de Desarrollo Urbano que apliquen a la propiedad inmobiliaria”.

449. Conforme al artículo 116, existe la obligación de que las autoridades inscriban planes o programas que expidan, como también de los servidores públicos de oficinas registrales de tramitar dichas solicitudes, siendo de lo contrario sujetos a la responsabilidad

administrativa correspondiente. Asimismo, el artículo 119 establece que las autoridades de los tres niveles de gobierno tienen la obligación de resguardar los *“expedientes de las autorizaciones y procedimientos administrativos donde intervengan en materia del Desarrollo Urbano, así como proporcionar la información correspondiente a cualquier solicitante, con las reglas y salvaguardas de la legislación de transparencia y acceso a la información pública gubernamental”*.

❖ **Disposiciones transitorias.**

450. En última instancia, son también de interés las disposiciones transitorias, entre ellas la prevista en el Artículo Tercero, el cual establece que en el plazo de un año contado a partir de la entrada en vigor del ordenamiento, *“las autoridades de los tres órdenes de gobierno deberán crear o adecuar todas las disposiciones legales y reglamentarias relacionadas con los contenidos”* del nuevo ordenamiento. El Décimo Tercero señala que en el plazo no mayor de un año *“el Congreso de la Unión deberá adecuar las disposiciones legales para establecer las sanciones a quienes autoricen, ordenen, edifiquen o realicen obras de infraestructura y asentamientos humanos en zonas de riesgo”*.

451. Por otra parte, el Artículo Quinto, prevé que en los dos años posteriores se deberán formular o adecuar *“los planes y programas de Desarrollo Urbano de los Centros de Población mayores a cien mil habitantes, así como los planes nacional, estatales y metropolitanos, incluyendo todos los nuevos instrumentos de gestión”*, incluyendo los instrumentos de participación democrática y ciudadana”.

iv. Ley de Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano de Coahuila.

452. Si bien es un ordenamiento abrogado desde diciembre de 2017, la temporalidad de las afectaciones analizadas en la presente Recomendación hace indispensable el estudio de sus disposiciones, con mayor razón, a partir de lo dispuesto por siguientes normas transitorias del decreto de publicación de la ley que sustituye a la ahora analizada:

SEGUNDO. Los asuntos que se encuentren en trámite a la entrada en vigor de la presente Ley, se regirán por las disposiciones que se encontraban vigentes al momento que dio inició su substanciación.

QUINTO. Las autorizaciones, permisos y licencias expedidas conforme a las disposiciones aplicables durante la vigencia de la ley que se abroga, continuarán vigentes hasta la conclusión del término con el que fueron otorgadas.

SÉPTIMO. Las disposiciones reglamentarias derivadas de la Ley abrogada por el presente Decreto, continuarán aplicándose en tanto no contravengan las disposiciones de esta Ley, hasta en tanto se expidan los reglamentos correspondientes.

❖ **Disposiciones generales y facultades correspondientes a los municipios.**

453. El artículo 15 determinaba como autoridades encargadas de observar y dar cumplimiento a las disposiciones de ese ordenamiento al Gobernador Constitucional del Estado, la SEMA y los Ayuntamientos, cada uno dentro del marco de atribuciones previstas por dicho ordenamiento y las leyes generales de materia.

454. Por lo que hace a los municipios, el artículo 18 enumeraba un amplio catálogo de facultades correspondientes esas autoridades. En lo general, se establecía que correspondía a la autoridad municipal: i) controlar que el desarrollo urbano dentro de su demarcación tenga un carácter equilibrado; ii) acordar la división territorial perteneciente a sus jurisdicciones y que el desarrollo de las comunidades y centros de población se verifique a través de una adecuada planificación y zonificación; iii) formular, aprobar y administrar la zonificación y el control de los usos y destinos del suelo que se deriven de la planeación municipal del desarrollo urbano; y iv) aprobar la fundación de centros de población y expedir las declaratorias de reservas.

455. Estas atribuciones se complementaban con las relativas a vigilar el cumplimiento y aplicación de las disposiciones legales en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano en su jurisdicción, y la compatibilidad de las acciones y obras con la legislación, programas y declaratorias, además de calificar las infracciones y las medidas de seguridad resultantes y resolver los recursos administrativos que les fueran planteados.

456. De igual manera, el artículo 18, especificaba diversas atribuciones referentes a los planes y programas de desarrollo urbano municipales o aquellos que requirieran la concurrencia de otras autoridades, el registro y resguardo de dichos instrumentos, además de proponer, gestionar y realizar acciones necesarias para preservar y controlar la ecología del municipio. A dicho catálogo se adicionaban las disposiciones en materia de constancias de uso de suelo y licencias de funcionamiento, construcciones civiles, subdivisión, fusión y fraccionamientos.

❖ **Modalidades del derecho de propiedad y su protección.**

457. Las modalidades del derecho de propiedad en materia de ordenamiento territorial y la planificación del desarrollo urbano, al igual que las garantías de terceros, disponían de una caracterización específica en el articulado de la Ley de Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano de Coahuila, tal como lo señalaba su numeral 29, donde se establecía que las *“declaratorias sobre provisiones, usos, y destinos de áreas y predios, se harán conforme a la utilidad pública y el interés social, así como a la naturaleza jurídica del derecho de propiedad, derivado de lo previsto en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución General de la República y en los artículos 1323 y 1324 del Código Civil de Coahuila”*.

458. A mayor abundamiento, el artículo 30 subrayaba que la propiedad y posesión *“así como cualquier otro derecho real o personal derivado de la tenencia de áreas y predios, serán ejercidos por sus titulares en forma tal que no sea alterado el orden público, afectado el interés general o los derechos de terceros y evitando que se contraríen las disposiciones de los planes y programas de desarrollo urbano y de las declaratorias de provisiones, usos, reservas y destinos que se expidan, debidamente inscritos”*; previsión extensiva para los casos de *“fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población”*, de acuerdo con el artículo 31 de esa ley.

459. En este sentido, el artículo 34 precisaba que los *“los usos, destinos, o reservas establecidos en los planes y programas de desarrollo urbano y las declaratorias”* debían permanecer inalterables, esto es, su modificación únicamente podía llevarse a cabo a través de los procedimientos establecidos por esa misma ley. Incluso, que los actos jurídicos correspondientes a derechos reales, o en general relativos al uso de inmuebles, quedaban sujetos a las disposiciones de esa ley, siendo nulos aquellos que la contravinieran.

460. Sobre la protección del derecho de propiedad de terceros, en el artículo 264 se indicaba que los propietarios de edificaciones y predios debían *“conservarlos en buenas condiciones de estabilidad, servicio, aspecto e higiene y adoptar las medidas conducentes a fin de evitar riesgos para la integridad personal de los vecinos y su patrimonio”*.

461. Además, el artículo 124, prescribía que ante acciones urbanísticas que contravinieran *“las leyes, reglamentos o programas aplicables y originen un deterioro en la calidad de vida de los asentamientos humanos, los residentes del área que resulten*

directamente afectados tendrán derecho a exigir que se lleven a cabo las suspensiones, demoliciones o modificaciones que sean necesarias para cumplir con los citados ordenamientos”.

❖ **Planeación del desarrollo urbano y tipología de los planes o programas.**

462. Dicha actividad se definía en el artículo 36 como *“la programación de actividades y estrategias para alcanzar objetivos de ordenación y regulación de los asentamientos humanos en la entidad, mediante acciones, inversiones, obras y servicios [con el] propósito [de] alcanzar el equilibrado desarrollo urbano estatal, regional y municipal, de conformidad con esta ley y los objetivos, metas, políticas e instrumentos previstos en los planes y programas de desarrollo urbano y las declaratorias de provisiones, reservas, usos y destinos de áreas y predios que sean aplicables”.*

463. Su carácter prioritario se preveía en el artículo 41 de esa ley estatal, respecto de la conformación del denominado “sistema estatal de planeación del desarrollo urbano”, integrado por los siguientes planes y programas:

I. BASICOS, aquellos previstos por la Ley General de Asentamientos Humanos como indispensables para la planeación urbana local y que son: A. El Programa Estatal de Desarrollo Urbano; B. Los Programas Municipales de Desarrollo Urbano; C. Los planes y programas directores de desarrollo urbano de los centros de población; y D. Los programas de ordenación de zonas conurbadas interestatales e intraestatales.

II. DERIVADOS, aquellos que se desprenden de los básicos y tienen como finalidad regular un área o sector de desarrollo urbano con un mayor detalle físico o técnico y que son: A. Los programas parciales de desarrollo urbano; B. Los programas sectoriales de desarrollo urbano; C. Los programas regionales de desarrollo urbano; D. Los programas subregionales de desarrollo urbano;

464. Para garantizar la congruencia y homogeneidad de dichos instrumentos, el artículo 43 precisaba los apartados comunes que debían reunir tales documentos: I. Introducción, II Diagnóstico, III. Objetivos, IV. Metas, V. Estrategias, VI. Bases Financiero-Programáticas, VII. Acciones de inversión, VIII. Corresponsabilidad sectorial, IX. Colaboración interinstitucional y participación social, X. Instrumentos de política, XI. Acciones prioritarias y proyectos estratégicos, XII. La estructura de organización y coordinación, y, finalmente, XIII. Anexo Gráfico.

465. Respecto del Programa Estatal de Desarrollo Urbano, el numeral 45 establecía que debía contemplar, entre otras cuestiones, las relativas a mecanismos de congruencia con otros instrumentos de planificación de nacionales y estatales, además de la estrategia general de desarrollo urbano de la entidad. Ésta, a su vez, comprendía el ordenamiento del territorio, la determinación de espacios para la fundación de los centros de población, al igual que los criterios y lineamientos generales para la conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.

466. Conforme al artículo 46, la aprobación del Programa Estatal de Desarrollo Urbano correspondía al Gobernador del Estado, a través de una adecuada coordinación con las dependencias y entidades a su cargo y autoridades de los ámbitos federal tanto municipal, *“oyendo la opinión del Consejo Consultivo de Desarrollo Urbano del Estado y de los sectores social y privado”*. Por otra parte, se explicitaba que su revisión y actualización debía realizarse cada seis años, coincidiendo con los cambios de la Administración Pública Estatal.

467. Respecto de los programas municipales de desarrollo urbano, el numeral 47 precisaba que su objeto se dirigía *“al ordenamiento territorial de los municipios”*, además de contener *“la zonificación y las líneas de acción específicas para la ordenación y regulación de los mismos”*. Conforme al artículo 48, además de los elementos de índole general debían prever: mecanismos de congruencia con otros planes o programas del nivel nacional y estatal, su circunscripción territorial; bases técnicas necesarias para la elaboración y ejecución de los programas operativos a realizar en el territorio del municipio, zonificación primaria y secundaria, determinación básica de espacios dedicados a la conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; especificación de los límites municipales, zonas urbanas, de reserva y preservación ecológica de los centros de población del municipio, usos y destinos del suelo. Finalmente, los planes y programas de desarrollo urbano de los centros de población y los esquemas de desarrollo urbano que procedieran, en aquellas localidades que por sus características propias no precisaran la formulación de un plan director. De acuerdo con el artículo 49, la elaboración, ejecución, control y evaluación de esos programas correspondía a los ayuntamientos, oyendo la opinión del Consejo Municipal de Desarrollo Urbano, además de encontrarse sujetos a revisión y actualización trienal.

468. Respecto de los planes y programas directores de desarrollo urbano, es decir, aquellos cuyo ámbito de aplicación recae sobre centros de población de un municipio, el

artículo 55 establecía que, adicionalmente a los previstos por el numeral 43 de esa ley, debían incorporar los siguientes contenidos específicos:

l. Las determinaciones relativas a: a). La zonificación primaria y secundaria; b). La delimitación del centro de población; c). Las reservas, usos y destinos del centro de población [...]; d). Las densidades habitacionales; e). La estructura y la infraestructura urbanas; f). Las políticas y estrategias previstas para evitar la concentración de la propiedad inmueble [...]; g). Las políticas encaminadas a lograr una relación conveniente entre la oferta y la demanda de vivienda; h). Los derechos de vía y de establecimiento correspondientes a las obras y servicios públicos; i). Los espacios destinados a las vías públicas [...]; j). Las características de los sistemas de transporte de pasajeros y de carga que se utilicen en las vías públicas; k). Las zonas, edificaciones o elementos que formen el patrimonio natural y cultural [...]; l). Las zonas y edificaciones que deban ser conservadas o mejoradas; m). Las características y normas técnicas específicas y en materia de desarrollo urbano, a que deban sujetarse las construcciones [...]; n). Las características y normas técnicas de la construcción y distribución de la infraestructura, servicios y equipamiento urbanos; ñ). Las características y especificaciones de las fusiones, subdivisiones, relotificaciones, fraccionamientos y condominios; o). Las características y normas técnicas aplicables a las construcciones para vivienda; p). Las medidas necesarias para la protección al ambiente y para la reducción de la contaminación del agua, del suelo y del aire, por cualquier elemento que los degrade, incluido el ruido; [...] q). Las medidas necesarias para mejorar la imagen urbana; y r). Las normas y especificaciones básicas de construcción y urbanización; [...]

469. De acuerdo con el artículo 56, para la elaboración, ejecución, control y evaluación de los programas directores debía seguirse el procedimiento establecido en el artículo 49, y conforme al último párrafo del artículo 56 señalaba que *“revisión y actualización de los planes y programas directores de desarrollo urbano deberá realizarse cada 3 años”*.

470. Otros planes y programas de carácter básico eran los relativos a zonas conurbadas intraestatales (artículos 50 a 52) e interestatales (artículo 53). En cuanto a los instrumentos derivados, se abordaban los programas parciales de desarrollo urbano encaminados a ordenar y regular un área o zona específica de un centro de población (artículos 57 a 59); planes y programas sectoriales, dirigidos a regular los elementos, componentes y acciones de desarrollo urbano en un centro de población determinado o en un sector del mismo (artículo 60); regionales, que tienen por fin compatibilizar las acciones, obras y servicios que en materia de desarrollo urbano deben realizarse en zonas o regiones que abarquen dos o más Estados de la República (artículos 61 a 63). Finalmente, los planes y programas subregionales, encaminados a la ordenación y regulación de los asentamientos humanos o las actividades socioeconómicas, de una zona o región que abarcaba el territorio de dos o más municipios del Estado, bajo los mismos objetivos y políticas que los de carácter regional (artículos 64 a 66).

471. De acuerdo con el artículo 74, los planes y programas, sus declaratorias y, en general todas las resoluciones derivadas de la observancia de dichos instrumentos, o relacionadas con el desarrollo urbano, debían inscribirse en el Registro Público de la Propiedad, en tanto que el artículo 75 plasmaba la obligación de las autoridades de instituir registros *“de la planeación del desarrollo urbano, en los que se inscribirán los planes, programas, declaratorias y resoluciones de la materia para su difusión, consulta pública, control y evaluación”*.

472. Según lo expuesto en el artículo 76, los planes y programas en materia de planeación del desarrollo urbano podían estar sujetos a modificación, abrogación o derogación cuando:

I. Exista una variación sustancial de las condiciones o circunstancias que les dieron origen;

II. Surjan técnicas diferentes que permitan una ejecución más eficiente;

III. No se inicien en la fecha señalada o dejen de cumplirse en las etapas de ejecución, salvo caso fortuito o fuerza mayor; y IV. Sobrevenga otra causa de orden o de interés general que haga recomendable adoptar alguna de esas medidas.

473. El párrafo final del precepto transcrito, precisaba que de ninguna manera *“podrá abrogarse un programa de desarrollo urbano, sin que en la resolución correspondiente se declare la vigencia de uno nuevo”*.

474. La abrogación o modificación de los planes o programas podían solicitarla el Gobernador del Estado y la SEMA, los presidentes municipales y los consejos consultivos estatal o municipales de desarrollo urbano, o bien las dependencias con *“actividades vinculadas con el desarrollo urbano en la entidad”*, o personas físicas y morales distintas a las anteriores que se vieran afectadas por la vigencia de los instrumentos (artículo 77). Dichas solicitudes podían ser acordadas en sentido negativo cuando como resultado de la abrogación o modificación requeridas, *“pudieran afectarse, directa o indirectamente, el orden público o el interés general”*. Finalmente, el numeral 78 señalaba que toda modificación en los planes o programas deberá ceñirse al procedimiento establecido para su formulación y expedición, encontrándose sujetas a las previsiones registrales mencionadas con anterioridad.

❖ **Zonificación.**

475. Conforme al artículo 109 correspondía a los municipios formular, aprobar y administrar la zonificación de los centros de población ubicados en su territorio, entendida como:

- I. La determinación de las áreas que integran y delimitan un centro de población;*
- II. La determinación de los aprovechamientos predominantes en las distintas zonas, dentro de las áreas a que se refiere la fracción anterior;*
- III. La determinación de las áreas de conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, y*
- IV. La reglamentación de usos, destinos y reservas, a través de los planes directores de desarrollo urbano y las declaratorias correspondientes.*

476. El párrafo final del precepto establecía que el desarrollo de las dos primeras fracciones debía efectuarse en los programas de desarrollo urbano, en tanto que las dos últimas a través de dichos instrumentos básicos o los derivados.

477. Por su importancia para la ordenación del desarrollo urbano, el artículo 110 preveía que la delimitación de los centros de población debía comprender:

- I. El área urbana: la actualmente ocupada por la infraestructura, equipamientos, construcciones o instalaciones de un centro de población; o que se determine para la fundación del mismo;*
- II. Las áreas que se reserven para el crecimiento de un centro de población.*
- III. El área de preservación ecológica: aquella constituida por los elementos naturales que comprenden los condicionantes ecológicos del centro de población.*

478. La delimitación de los centros de población resultaba de enorme relevancia en el articulado de la ley hoy abrogada, pues conforme al artículo 111, las “áreas y predios de un centro de población, cualquiera que sea su régimen jurídico, [estaban sujetas] a las disposiciones que en materia de ordenación urbana” establecía dicho ordenamiento.

479. En seguimiento de las disposiciones analizadas en materia de zonificación, se establecía que la regulación de los usos y destinos existentes dentro de los centros de población debía ajustarse a las siguientes categorías previstas por el artículo 117: i)

habitacionales, ii) de servicios, iii) industriales, iv) espacios abiertos, v) infraestructura, vi) equipamiento, vii) agropecuarios, forestales y acuíferos, viii) patrimonio cultural y natural, y ix) las demás categorías establecidas en los programas, compatibles con las anteriores.

480. A partir de lo anterior, en el artículo 118 se especificaba que, en los planes o programas directores de desarrollo urbano, las normas para el aprovechamiento de los predios debían invariablemente contener los siguientes documentos:

I. Los usos permitidos, prohibidos o condicionados;

II. Las normas aplicables a los usos condicionados;

III. La compatibilidad entre los usos permitidos;

IV. El número e intensidad de las construcciones;

V. Los datos técnicos de localización de la zona determinada; y

VI. Las demás normas que de acuerdo con esta ley sean procedentes.

481. Dentro de las actividades sujetas a una especial regulación se encontraban las de conservación y mejoramiento; la primera, entendida como el conjunto de acciones dirigidas a *“a mantener el equilibrio ecológico y preservar el buen estado para evitar su deterioro o destrucción de la infraestructura, equipamiento, vivienda y servicios urbanos de los centros de población, incluyendo sus valores históricos y culturales”* (artículo 3 fracción VI y 102). Por su parte, el mejoramiento como *“la acción tendente a reordenar o renovar las zonas de un centro de población de incipiente desarrollo o deterioradas física o funcionalmente”* (artículo 3 fracción XIX y 106).

482. Bajo dicha tesitura, el artículo 39 de la ley en cita establecía que, en los programas municipales y directores de desarrollo urbano, debían incluirse las *“las acciones específicas para la conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población situados en sus respectivas jurisdicciones territoriales”*, estableciendo *“la zonificación correspondiente, en congruencia con el Programa Estatal de la materia”*.

483. De acuerdo con el artículo 103, el titular del ejecutivo estatal y los presidentes municipales tenían la facultad de establecer declaratorias de espacios destinados a la conservación, *“respecto de aquellos predios o zonas que lo requieran por su ubicación, extensión, calidad o por la influencia que tengan en el ambiente, la ordenación del territorio*

y el desarrollo urbano”. En este sentido, el artículo 104 señalaba que tenían el carácter de zonas destinadas a la conservación, y por tanto, la urbanización en tales espacios quedaba restringida:

I. Las que por sus características naturales, cuenten con bosques, praderas, mantos acuíferos y otros elementos que condicionen el equilibrio ecológico;

II. Las dedicadas en forma habitual a las actividades agropecuarias, forestales o mineras;

III. Las áreas abiertas, los promontorios, los cerros, las colinas y elevaciones o depresiones orográficas que constituyen elementos naturales o culturales para la preservación ecológica de los centros de población;

IV. Las áreas cuyo uso puede afectar el paisaje, la imagen urbana y los símbolos urbanos, y

V. Aquellas cuyo subsuelo se haya visto afectado por fenómenos naturales o por explotaciones de cualquier género, que representen peligros permanentes o eventuales para los asentamientos humanos.

484. A su vez, en el caso de espacios deteriorados física o funcionalmente, el artículo 107 disponía la posibilidad de establecer declaratorias de mejoramiento en los espacios señalados, con el objeto de *“reordenarlos, renovarlos, regenerarlos, restaurarlos o protegerlos y lograr el mejor aprovechamiento de su ubicación, infraestructura, equipamiento, suelo y elementos de acondicionamiento del espacio”*.

❖ Constancias, autorizaciones, permisos y licencias.

485. Para la emisión de constancias, autorizaciones, permisos y licencias previstos por el ordenamiento, el artículo 7 establecía los requisitos que todo solicitante debía cubrir en su solicitud, y el numeral 12 los aspectos que las autoridades debían tener en consideración al determinar la procedencia de las solicitudes correspondientes a dichos actos.

486. En complemento, los numerales 35 y 73 disponían que las autoridades debían abstenerse de los actos administrativos señalados, cuando por tal virtud *“se propicien actividades que contravengan las disposiciones de esta ley y los planes, programas y declaratorias de desarrollo urbano vigentes”*, siendo nulas de pleno derecho cuando contravinieran lo anterior, con independencia de las sanciones atribuibles a los funcionarios que las hubieran expedido. Dicho supuesto era, además, extensivo a los casos en los que

las actividades de referencia originaran *“un deterioro en la calidad de vida de los asentamientos humanos”*, al tenor de lo establecido en el ya analizado artículo 124.

487. Incluso, el artículo 95 establecía que en las *“obras, construcciones, ampliaciones o modificaciones que se hagan sin autorización, permiso o licencia, o en contravención a lo dispuesto en los ordenamientos legales aplicables, en los planes o programas y declaratorias de desarrollo urbano, y constancias de uso del suelo, podrán ser demolidas total o parcialmente por las autoridades competentes”*, conforme al procedimiento respectivo.

488. Tal como se determinaba en los artículos 83, 84 y 86 de la, la expedición de autorizaciones, licencias o permisos y la realización de cualquier obra, servicio o inversión, requerían previamente la emisión de una constancia de uso de suelo, que de acuerdo con el artículo 87 establecía los usos o destinos permitidos, condicionados o prohibidos, con base en la zonificación prevista, y los objetivos precisados en el numeral 88.

489. Por principio general, correspondía a las unidades administrativas municipales en materia de desarrollo urbano la expedición de las constancias de uso de suelo, de acuerdo con el artículo 89.

490. Sobre la relación que existe entre la titularidad de derechos reales y la expedición de constancias de uso de suelo, artículo 93 especificaba que *“no constituyen apeo y deslinde respecto del inmueble, ni acreditan la propiedad o posesión del mismo”*.

491. Otro apartado de relevancia era la regulación de las construcciones, entendidas en el artículo 3, fracción VII, como *“la acción o efecto de fabricar, erigir o edificar cualquier tipo de obra civil”*, respecto de las cuales, el artículo 255 prescribía que cualquier *“obra de construcción, reconstrucción, adaptación, demolición y ampliación de edificaciones, requerirá de licencia previamente expedida por el ayuntamiento del municipio en que pretenda realizarse de conformidad con esta ley, el reglamento y las normas técnicas para la construcción en el Estado y demás disposiciones jurídicas aplicables”*. Asimismo, el numeral 256 establecía que dicho documento *“será indispensable para el inicio de la construcción de cualquier obra”*.

492. Adicionalmente a la expedición de licencias para autorizar la realización de construcciones, el artículo 96 confería a la administración pública estatal y municipios la

facultad de supervisar la ejecución de los proyectos, como también para inspeccionar y vigilar que las obras y demás actividades, estén de acuerdo con las normas correspondientes, en los planes, programas y declaratorias de desarrollo urbano y en las constancias de uso del suelo, especialmente aplicable a las obras de obras de construcción, instalación, modificación, ampliación, reparación y demolición en los predios de los asentamientos humanos, de acuerdo con el artículo 257.

493. En complemento, el artículo 258 especificaba la observancia de requisitos técnicos a los que debían sujetarse las construcciones *“a fin de satisfacer las condiciones de habitabilidad, seguridad, higiene, comodidad y buen aspecto”*. Esto, a su vez, encontraba apoyo en lo previsto en el numeral 264, relativo a que los *“propietarios de las edificaciones y predios deben conservarlos en buenas condiciones de estabilidad, servicio, aspecto e higiene y adoptar las medidas conducentes a fin de evitar riesgos para la integridad personal de los vecinos y su patrimonio”*.

❖ **Vialidades.**

494. Dentro de las disposiciones correspondientes a los fraccionamientos, estaban previstas las relativas a vialidad, tanto en lo que se refiere a *“características, especificaciones y dimensiones de las calles y andadores, pavimentos, banquetas y guarniciones, así como a la nomenclatura y circulación en las mismas”*, clasificadas en los siguientes rubros previstos en el artículo 166.

495. Además, el artículo 260 señalaba que, para el caso de las construcciones, además de las licencias de construcción debían recabarse autorizaciones para realizar obras, modificaciones y reparaciones en la vía pública, ocupar ésta con instalaciones de servicio público o privado, realizar construcciones provisionales o mobiliario urbano, romper el pavimento o hacer cortes en las banquetas o guarniciones de la vía pública para la ejecución de obras, construir instalaciones subterráneas en dichas vías, o bien, colocar o construir todo tipo de marquesinas, volados y toldos. Conforme al numeral 261, las autorizaciones resultaban improcedentes cuando las actividades a desarrollarse tuvieran por objeto fines contrarios al interés público.

❖ **Regulación de obras y actividades mineras.**

496. Además de las disposiciones aplicables a la generalidad de la materia del ordenamiento territorial y la planificación del desarrollo urbano, la Ley de Asentamientos

Humanos y Desarrollo Urbano de Coahuila presentaba un conjunto de normas correspondientes a la regulación de actividades mineras, al tratarse (conforme al artículo 5) de un medio encaminado *“a mejorar las condiciones de vida de la población urbana y rural”*.

497. La procedibilidad de las licencias y constancias para quienes ejercieran o pretendieran ejercer la actividad minera se establecía igualmente en el artículo 18, fracción XLI, en las atribuciones correspondientes a los ayuntamientos, al igual que en el 84 BIS en lo relativo a constancias de uso de suelo. Como requisitos para su expedición, el artículo 7 disponía la necesidad de que los solicitantes presentaran, en primer lugar, un *“proyecto de programa de prevención de accidentes internos y externos cuando las actividades impliquen un riesgo a las personas, sus bienes o al medio ambiente, en los términos de la Ley de Protección Civil para el Estado de Coahuila de Zaragoza”* (fracción VI), en tanto que la fracción VII establecía la obligatoriedad de acreditar el otorgamiento de la concesión minera correspondientes.

498. Como antes se precisó, de acuerdo con el artículo 104 fracción II, las áreas dedicadas en forma habitual a las actividades mineras estaban caracterizadas como *“zonas destinadas a la conservación”*, en este sentido, previa expedición de la declaratoria correspondiente. Asimismo, en lo que respecta a la zonificación, y de manera similar a lo previsto por la Ley Minera, el numeral 116 establecía en la preferencialidad del uso de suelo extractivo a las *“tierras que se encuentren en explotación minera [...] o que sean aptas para estos tipos de explotación”*, de conformidad con los procedimientos previstos en la propia ley estatal.

❖ Medidas de seguridad, sanciones e infracciones.

499. Además de disposiciones de carácter sustantivo, el ordenamiento preveía un apartado relativo a medidas de seguridad, infracciones y sanciones, con la finalidad de dotar de eficacia al régimen jurídico en materia de planeación y desarrollo urbanos en el estado de Coahuila.

500. Respecto de las medidas de seguridad, el artículo 266 las definía como aquellas dirigidas a *“evitar los daños que puedan causar las instalaciones, construcciones, obras y acciones, tanto públicas como privadas [...] de inmediata ejecución, tienen carácter preventivo y se aplicarán sin perjuicio de las sanciones que en su caso correspondan”*.

501. La naturaleza preventiva de dichas medidas se explicitaba en disposiciones como el artículo 270, el cual establecía que las autoridades encargadas de aplicar el ordenamiento en cita, *“al tener conocimiento de la ejecución de acciones, obras y servicios [...] no autorizados, ordenarán [su] suspensión inmediata [...], sin perjuicio de las responsabilidades civiles, penales y administrativas en que hubiere incurrido [quien] las haya ejecutado”*.

502. El artículo 267 establecía el catálogo de medidas de seguridad, las cuales podían consistir en suspensión, clausura temporal, definitiva, total o parcial, desocupación o desalojo, demolición o retiro de construcciones e instalaciones, prohibición de utilizar maquinaria o equipo, y advertencias públicas sobre las irregularidades. Asimismo, el artículo 269 preveía la posibilidad imponer sanciones de naturaleza administrativa, consistentes en clausuras temporales, definitivas, totales o parciales, multas, revocación de las concesiones, autorizaciones, permisos, licencias o constancias otorgadas, prohibición de realizar determinados actos u obras, y arresto hasta por 36 horas.

503. El artículo 271 establecía diversos ilícitos, atribuibles a quienes, por ejemplo: dieran un uso urbano a un terreno o alguna edificación, sin la autorización correspondiente, o les den un uso distinto del autorizado (fracción II); realizaran una construcción sin la autorización correspondiente (fracción III); no acataran la orden de suspender la construcción de una edificación (fracción V); o hubieren realizado la apertura, ampliación, prolongación, rectificación o clausura de una vía pública, sin contar con la autorización correspondiente (fracción VI). Conforme al numeral 272, las sanciones en cuestión eran susceptibles de aumentarse *“en un 100%, para el caso de reincidencia o rebeldía del infractor”*.

504. Adicionalmente a la responsabilidad administrativa atribuible a particulares que infringieran el ordenamiento, los artículos 276 y 277 señalaban las infracciones y sanciones relativas a los servidores públicos, incluidos notarios y corredores públicos. Por último, de acuerdo con el artículo 279, la aplicación de tales sanciones procedía *“sin perjuicio de las responsabilidades civiles, administrativas o penales”*, que en su caso se determinarían.

v. Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano de Coahuila.

505. A partir de las disposiciones transitorias de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, en las que se previó *“crear o*

adecuar todas las disposiciones legales y reglamentarias” a dicho ordenamiento general, el 26 de diciembre de 2017 fue publicada una nueva ley estatal que rige la materia analizada en el presente apartado.

506. Para el contexto de la situación jurídica analizada, este Organismo Nacional describirá de las principales innovaciones y cambios que incorpora dicha legislación local en relación con su antecesora, los nuevos mecanismos de protección y garantía, además del régimen transitorio correspondiente.

❖ **Disposiciones generales.**

507. El artículo 1° del nuevo ordenamiento incorpora mecanismos de supletoriedad que dotan de congruencia y amplitud a la materia, al prever la aplicación de *“la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Coahuila de Zaragoza, la Ley de Procedimiento Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza y en su defecto el Código Procesal Civil para el Estado de Coahuila de Zaragoza”*. Asimismo, en los primeros cinco artículos se abordan cuestiones relativas al derecho a vivir y disfrutar, sin discriminación en ciudades y asentamientos humanos en condiciones dignas. Igualmente, los principios de política pública correspondientes a la planeación, regulación y gestión, el catálogo de definiciones, además de las directrices para el mejoramiento de la calidad de vida.

508. Finalmente, se destacan las siguientes materias que el artículo 7 cataloga de interés social y utilidad pública

I. La planeación del desarrollo urbano y metropolitano, así como el ordenamiento del territorio del Estado;

II. La zonificación urbana en los términos de esta Ley;

III. La fundación, crecimiento, mejoramiento, consolidación y conservación de los centros de población;

IV. El cumplimiento y la ejecución de planes y programas de desarrollo urbano y las áreas definidas como de suelo estratégico;

VI. La regularización territorial en los centros de población;

VIII. La ejecución de obras de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos;

[...]

X. La ejecución de acciones, obras o servicios tendientes a la seguridad de los asentamientos humanos, la delimitación de zonas de riesgo, la reubicación de población en riesgo y el establecimiento de Polígonos de protección, amortiguamiento y salvaguarda;

XI. La preservación del equilibrio ecológico y la protección al ambiente en los centros de población;

XII. La creación, recuperación, mantenimiento y defensa del espacio público para uso comunitario y para la movilidad;

XIV. La delimitación de zonas de riesgo y el establecimiento de Polígonos de protección, amortiguamiento y salvaguarda para garantizar la seguridad de las personas y de las Instalaciones estratégicas de seguridad estatal y nacional.

❖ **Autoridades.**

509. Al tenor de lo que establece la Constitución Política y la Ley General de la materia, el Título Segundo dispone que las autoridades encargadas de aplicar dicho ordenamiento son el Gobierno Estatal y los municipios comprendidos dentro de esa entidad federativa, a través de las instancias precisadas en el mismo texto normativo.

510. De acuerdo con lo que señala el artículo 9, fracción III, y en seguimiento de lo previsto en los numerales 104, 105 y el Transitorio Cuarto de la Ley General, una incorporación relevante dentro del nuevo texto es el otorgamiento de facultades de vigilancia a la Procuraduría Ambiental Local, detalladas en el artículo 15 de la ley en cita.

511. La mayoría de las facultades que se atribuyen a la Procuraduría Ambiental Local se materializan en procedimientos de investigación, cuyos objetivos radican en comunicar a las autoridades competentes aquellas irregularidades que en su caso observe dicha Procuraduría, exhortarlas a emprender acciones específicas, o incluso solicitar la adopción de medidas de seguridad y la revocación de actos administrativos.

512. Destacan también las fracciones II y IV del artículo 15, la primera respecto de las *“acciones necesarias para la defensa de la integridad de los bienes del patrimonio cultural inmueble del Estado”*, en tanto que el segundo supuesto sobre la emisión de dictámenes, encaminados a *“aclarar las controversias que se presenten”*, relacionado con lo que establece el artículo 108 de la Ley General.

513. Son de interés las fracciones VII y XIII de ese artículo 15, respectivamente, sobre la posibilidad de emitir recomendaciones y sugerencias a las autoridades estatales y municipales en la materia tendientes a mejorar los planes y programas de desarrollo urbano, así como para procurar su cumplimiento, y por otra parte, imponer las medidas de seguridad y sanciones administrativas.

514. Por otra parte, si bien corresponde a los municipios la formulación, aprobación, administración y ejecución directas de los planes o programas de desarrollo urbano correspondientes a ese ámbito, el artículo 11, fracción I, de la Ley General y la propia ley local en sus artículos 12, fracción II, y 14, establece la posibilidad de constituir Institutos Municipales de Planeación, *“para la planeación integral del territorio municipal”*, cuya inclusión es novedosa dentro de la regulación de la materia. Primordialmente, dichos institutos tienen una función consultiva y de investigación en torno a las facultades relativas a planes y programas municipales, aunque su inclusión es relevante, pues obedece a la necesidad de disponer de órganos técnicos especializados en el ámbito concejal.

❖ ***Tipología de los planes o programas.***

515. El artículo 30 enumera los diversos instrumentos a partir de los cuales se verifica el ordenamiento, planeación y regulación: el Programa Estatal de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, los relativos a zonas metropolitanas y conurbadas, los planes directores de desarrollo urbano de centros de población, al igual que los programas parciales.

516. A diferencia del texto anterior, en el listado se omiten los programas de desarrollo urbano municipales y la generalidad de los instrumentos derivados, particularmente los sectoriales, regionales y subregionales. Por otra parte, están incorporadas *“las políticas de desarrollo urbano y asentamientos humanos en los planes municipales de desarrollo”* (en sustitución de los planes municipales de desarrollo urbano), al igual que los *“esquemas de planeación simplificada de desarrollo urbano de centros de población”*.

517. En atención a lo previsto en el artículo 45 de la Ley General, el numeral 32 de la ley estatal precisa que, igualmente, los planes y programas deberán considerar los criterios los criterios en materia de regulación ambiental de los asentamientos humanos establecidos en la LGEEPA, *“la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Coahuila de Zaragoza, en las normas oficiales mexicanas y demás disposiciones aplicables”*.

518. Los procedimientos para la elaboración, consulta, formulación, publicación y formulación de los planes o programas presentan una regulación similar a la que establecía la ley estatal anterior, como lo referente al contenido, estrategias y directrices, al igual que la observancia de los principios de congruencia y jerarquía, o bien el contenido de los planes y programas. En consecuencia, se analizarán únicamente los cambios o inclusiones que resulten destacados para la situación jurídica analizada, principalmente en el ámbito concejal.

519. Respecto de las políticas las políticas de desarrollo urbano y asentamientos humanos, el artículo 57 señala que los planes municipales de desarrollo tendrán por objeto, en el ámbito de la materia urbana:

I. Establecer una estrategia de ocupación del territorio municipal tendiente a regular y ordenar los asentamientos humanos;

II. Vincular los planes y programas de desarrollo urbano con los ordenamientos ecológicos del territorio;

III. Mejorar las condiciones y la calidad de vida de los asentamientos humanos;

IV. Distribuir equitativamente las cargas y beneficios del desarrollo urbano de los centros de población;

V. Preservar los recursos naturales, a fin de conservar el equilibrio ecológico;

VI. Facilitar la comunicación y los desplazamientos de la población, promoviendo la integración de un sistema eficiente de comunicación y transporte;

VII. Prever las políticas para la organización y el desarrollo de la infraestructura básica para el desarrollo de los centros de población;

VIII. Definir estrategias en materia de reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda;

IX. Establecer las bases generales para prevenir, controlar y atender los riesgos y contingencias ambientales y urbanas en los centros de población.

520. El artículo 58 apunta que las políticas de referencia deberán hacer alusión a los siguientes apartados:

I. Las determinaciones de otros niveles de planeación para el municipio, en especial lo que establece el Programa Estatal de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano;

II. Las orientaciones generales del ordenamiento ecológico municipal, incluyendo la descripción de los ecosistemas y características básicas del territorio municipal, que permitan la formulación de las políticas generales para la preservación, conservación y mejoramiento de áreas de valor ambiental o para el desarrollo de actividades no urbanas, como agropecuarias, forestales y mineras, entre otras, en concordancia con la legislación ambiental;

III. La identificación de los centros de población ubicados en su territorio;

IV. La definición de las políticas, criterios, estrategias y demás lineamientos que se consideren necesarios para orientar el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano.

521. Se observa que el artículo 58 refiere, en general, al contenido de los planes o programas enumerados en el artículo 30, no obstante, el contexto de las fracciones transcritas hace ver que la materia aludida corresponde a las políticas urbanas y de asentamientos humanos de los planes de desarrollo municipal.

522. Asimismo, de acuerdo con los artículos 56 y el 59, la regulación, de los planes de desarrollo municipal está sujeta a las disposiciones de la Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Coahuila de Zaragoza, misma que también aborda lo relativo a la formulación, aprobación y evaluación de dichos instrumentos, *“previa opinión del Consejo Municipal de Desarrollo Urbano”*.

523. En cuanto a los planes o programas municipales y los esquemas de planeación simplificada, una innovación se relaciona, en principio, con la vigencia de dichos instrumentos, al suprimirse los plazos para llevar a cabo la revisión (a diferencia del esquema anterior, en el cual debería llevarse a cabo cada tres años), sino que conforme al artículo 70 *“serán de vigencia indefinida”*.

524. Por otra parte, el nuevo texto presenta cambios de importancia en cuanto a la legitimación de los particulares para solicitar modificaciones o la abrogación en el contenido de los planes, programas o esquemas simplificados. Así, en tanto que el ordenamiento anterior precisaba en su numeral 77 que, además de las autoridades estatales y municipales, los particulares podían plantear la modificación o abrogación de los planes o programas, *“cuando se vean afectadas por ellos severamente”*, el articulado vigente prevé que dichas solicitudes se planteen por las *“personas físicas o morales distintas de las anteriores, cuando consideren que se afectan sus derechos”*, mismas que en todo caso podrán calificarse de improcedentes cuando *“con ellas pudieran afectarse, directa o indirectamente, el orden público o el interés general”* (artículo 71).

525. A su vez, los esquemas de planificación simplificada de desarrollo son definidos en el artículo 62 como aquellos instrumentos que tienen por objeto *“ordenar y orientar el crecimiento urbano de los centros de población de manera equilibrada y racional a corto y mediano plazo para dar solución a los diversos problemas que adolece las localidades que se encuentran en el rango poblacional menor a los dos mil quinientos habitantes y que ameriten la aplicación de normas de planificación urbana”*. En cualquier caso, deberán satisfacer los requisitos de congruencia, y podrán *“adecuarse a las características del ámbito territorial o sectorial de su aplicación, así como a la capacidad técnica y administrativa de las autoridades urbanas encargadas de elaborarlos y ejecutarlos”*.

526. Respecto de los planes o programas parciales, si bien del artículo 30 los enumera sólo de forma genérica, disponen de un capítulo especial dentro de ese ordenamiento, en el que se les conceptualiza como derivados de los planes directores de desarrollo urbano de centros de población, emitidos (de acuerdo con el artículo 63) con el objeto de:

I. Precisar la zonificación secundaria de las áreas que forman parte de un centro de población;

II. Regular en forma específica las acciones de urbanización o edificación derivadas de las acciones de crecimiento, conservación, consolidación o mejoramiento, previstas en los planes o programas de desarrollo urbano;

III. Determinar los usos y destinos que se generen por efecto de un Polígono de Desarrollo y Construcción Prioritario;

IV. Regular las acciones dirigidas al desarrollo de elementos sectoriales de un centro de población o de un área del mismo, en materias de transporte, equipamiento, infraestructura, servicios, ecología urbana, entre otras;

V. Regular las acciones dirigidas a cualquier tipo de aprovechamiento urbano fuera de los límites de un centro de población. En este caso se deberá obtener previamente el cambio de uso de suelo otorgado por la autoridad federal competente.

❖ Zonificación.

527. En materia de zonificación, un cambio se advierte en la regulación de áreas destinadas a la conservación ecológica y cultural, actividades “productivas” y las zonas de riesgo. En principio, como restricciones a la zonificación establecida por los planes y programas, igualmente, como directrices en las acciones de crecimiento, mejoramiento,

consolidación y conservación de los centros de población, particularmente las siguientes que refiere el artículo 81:

I. La protección ecológica de los centros de población, su crecimiento sustentable, la aplicación de medidas y técnicas para la construcción verde, para el ahorro de agua y energía, para la conservación y mejoramiento de suelo, la flora y la fauna, así como el manejo integral de los residuos; [...]

VII. La prevención, control y atención de riesgos y contingencias ambientales y urbanas en los centros de población; el control y restricciones a la localización de usos urbanos en derechos de vía, zonas federales y polígonos de protección, amortiguamiento y salvaguarda; así como el resguardo de instalaciones peligrosas o de seguridad nacional; [...]

528. Respecto de las áreas de preservación, protección o conservación ecológica, el artículo 76 señala en su segundo párrafo que *“deberán utilizarse preferentemente en dichas actividades o fines”*, de acuerdo con lo previsto por el ordenamiento y demás legislación aplicable.

529. A diferencia de la ley anterior, en la cual el régimen de preferencialidad en usos y destinos incorporaba también el relativo a la explotación minera (o bien superficies que en las cuales de hecho se llevara a cabo esa actividad), en el ordenamiento vigente dicha regla se especifica únicamente para la materia ecológica o ambiental. Incluso, las acciones de conservación se definen como las encaminadas a *“mantener el equilibrio ecológico y preservar el buen estado de la infraestructura, equipamiento, vivienda y servicios urbanos de los centros de población, incluyendo sus valores históricos y culturales”*, de acuerdo con el artículo 4 fracción XI, sin contemplar igualmente las de naturaleza extractiva.

530. Por otro lado, el artículo 70 dispone que, para la incorporación de áreas forestales o de preservación, protección y conservación ecológicas dentro de los planes o programas de desarrollo urbano, es necesario que dichos perímetros cuenten con *“con las autorizaciones, permisos, licencias, certificaciones o constancias que emitan las autoridades competentes en materia ambiental”*, es decir, que se encuentren debidamente establecidas o decretadas.

531. Lo anterior, cobra relevancia al considerar las disposiciones previstas en el artículo 100 fracción II, donde se subraya que, entre otros requisitos, la *“incorporación de áreas o predios al desarrollo urbano y la vivienda, cualquiera que sea su régimen de propiedad, deberá [...] comprender terrenos que no estén dedicados a actividades productivas o con*

valores ambientales y culturales”, y en todo caso, se trata de materias categorizadas como de interés social y de utilidad pública en el artículo 7 de la ley en cita.

532. En lo que concierne a las denominadas “actividades productivas”, se carece de una definición o regulación específica y únicamente están referidas de forma aislada en los diversos pasajes de la legislación.

533. Otro tema de interés es el de las zonas de riesgo, definidas en el artículo 4 fracción LVII como aquellas donde *“existe la probabilidad de que se produzca un daño, originado por fenómenos naturales o antropogénicos”*, conforme a la determinación que se efectúe en los atlas de riesgo, planes y programas de desarrollo urbano u otros instrumentos aplicables.

534. El artículo 79 señala que, en la zonificación correspondiente a dichas áreas, deberá acompañarse la determinación relativa, al igual que *“normas de prevención federales y locales aplicables”*, sin las cuales no podrán ocuparse dichas áreas, de acuerdo con el numeral 125. Del mismo modo, esta última disposición prevé en su tercer párrafo que cuando se trate de zonas de riesgo no mitigable (o grave), deberán efectuarse las modificaciones respectivas en los planes y programas, a fin de clasificarlas *“como no urbanizables y donde se asignen usos compatibles con dicha condición, prohibiendo en todo caso el uso y construcción de viviendas”*.

535. Para el caso de las zonas de riesgo grave, el cuarto párrafo del artículo 76 establece que dichos sectores, únicamente *“podrán tener un uso, destino o aprovechamiento compatible”* con tal determinación, y de acuerdo con los estudios que para tal efecto se hayan realizado, donde *“en ningún caso se permitirá alojar o construir infraestructura o equipamientos estratégicos, o vivienda de cualquier tipo”*.

536. Aunado a las determinaciones de zonas de riesgo, que como es sabido implican una resolución por parte de las autoridades competentes, se enumeran otros supuestos por los que se restringe directamente la ocupación, aprovechamiento urbano o establecimiento de viviendas. En primer lugar, el artículo 123, el cual establece la prohibición de realizar *“aprovechamiento urbano o construcción de viviendas en terrenos inestables o con problemas geológicos”*, en las siguientes superficies:

I. Aluviones naturales recientes, profundos o superficiales, o todo tipo de relleno artificial, en barrancos, lagos, lagunas y terraplenes en general, no consolidados y sensibles en muchos casos, a efectos de resonancia;

II. Antiguos brazos o lechos secos de ríos, arroyos o lagos;

III. Terrenos sobre-hidratados que al licuar y abatir su nivel freático, pierden su capacidad de carga; o terrenos inestables, con serios agrietamientos y sensibles a asentamientos diferenciales;

IV. Faldas de cerros, en particular las que presentan sus estratos y fracturas orientadas en la misma dirección de sus pendientes, observando además en su material una frágil cohesión susceptible al deslizamiento o derrumbe;

V. Gravas sobre estratos de arcilla inestable o expansiva y los mantos de ceniza;

VI. En zonas con pozos naturales o artificiales, cuevas, cavernas o minas, o con problemas de hundimiento o alta compresibilidad;

VII. Áreas susceptibles a derrumbes o deslizamientos, sobre o al pie de laderas, cuyo material tenga poca cohesión, con tendencia al desprendimiento por lluvias, sobresaturación hidráulica, sobrepeso, o movimientos vibratorios o sísmicos, dejando una franja mínima de seguridad de veinticinco metros entre las bases de éstas y el desarrollo urbano;

VIII. Al pie de taludes artificiales, en el margen mínimo de seguridad señalado anteriormente;

IX. Terrenos arenosos o dunas, por sus características de expansión, colapso, granulación suelta, dispersión de material, corrosión o alto contenido orgánico;

X. En zonas con relieve muy accidentado o con pendientes mayores a treinta y cinco por ciento, sin realizar las obras de prevención, conforme al estudio de riesgo correspondiente.

537. Se aprecia que, conforme a la definición de zona de riesgo presentada en el artículo 4, las áreas señaladas en el párrafo anterior se refieren a superficies cuyas características derivan de su propia disposición natural, o bien como resultado de factores antropogénicos, como pozos o taludes artificiales.

538. En segundo lugar, los terrenos o superficies previstos en el artículo 124, respecto de los cuales tampoco “se permitirá ningún proceso de ocupación del territorio, con obras permanentes, para asentamiento humano”, situados en:

I. Áreas por debajo del nivel máximo de inundación en zonas con ese riesgo;

II. El interior u orillas de los lechos de los lagos, lagunas y presas, o en los cauces de ríos, arroyos y canales. La prohibición incluye el estricto respeto a la superficie, determinada por el registro máximo de caudal o de inundación en sus superficies o secciones más una franja de amortiguamiento determinada por la autoridad competente;

III. Terrenos localizados por debajo de la cota de máximo crecimiento hidráulico, determinado por la autoridad competente;

IV. Aguas abajo o al pie de la cortina de una presa, o en terrenos localizados por debajo del nivel hidráulico máximo señalado en los puntos anteriores y susceptibles a constantes y prolongadas inundaciones;

V. Terrenos sobre depresiones del relieve altamente inundables por la impermeabilización de suelo durante períodos intensos o constantes de lluvias, o terrenos pantanosos;

VI. Zonas ubicadas al borde superior o en la parte baja de depresiones, montículos o barrancos con inclinación de paredones en riesgo de aludes;

VII. Las demás que señalen las autoridades.

539. Las disposiciones apuntadas se reproducen igualmente dentro del apartado de los fraccionamientos urbanos, cuyo emplazamiento no podrá realizarse en zonas de riesgo previstas en los *“los atlas de riesgo y los diversos planes y programas en la materia, o en zonas insalubres o inundables, a menos que se realicen las obras necesarias de saneamiento o protección”*, en suma, que se trate de riesgos mitigables.

❖ Estudios de Riesgo.

540. El artículo 119 incorpora la obligación de llevar a cabo estudios de riesgo, para determinar *“prevenir daños a la población o a sus bienes, así como para mitigar los impactos urbanos, económicos y sociales en los centros de población”*.

541. Conforme al numeral 120, cualquier acción urbanística que pretenda llevarse a cabo dentro de zonas de riesgo (determinadas así por planes, programas o atlas de riesgo), deberán someterse a un estudio de riesgo, de acuerdo con las disposiciones de esa nueva ley, la Ley General de Protección Civil, la Ley de Protección Civil del Estado de Coahuila de Zaragoza, las normas oficiales mexicanas que se expidan.

542. Además de los casos señalados, el artículo 121 dispone que el procedimiento respectivo deberá seguirse para el caso de las obras e instalaciones:

I. Las obras de infraestructura ferroviaria, aeroportuaria, y las vías estatales y las generales de comunicación;

II. Los ductos y redes de infraestructura vial, hidráulica y de energía primaria o básicas, incluyendo antenas de telecomunicación;

III. Instalaciones de tratamiento, confinamiento, eliminación o disposición de residuos peligrosos, residuos sólidos urbanos o residuos de manejo especial;

IV. Los equipamientos de propiedad pública donde se brinden servicios de salud, educación, seguridad, transporte y abasto;

V. La construcción de fraccionamientos habitacionales;

VI. Las instalaciones de almacenamiento, confinamiento, distribución, venta o transformación de combustibles;

VII. Los demás casos que señalen las disposiciones en materia de protección civil.

543. De acuerdo con el artículo 122, los estudios de referencia deberán contener “*las especificaciones, responsables técnicos, requisitos y alcances que determine la autoridad competente*”, para mitigar, prevenir o atenuar las afectaciones. De ello, el segundo párrafo del artículo 120 referido dispone que, para autorizar tales documentos, las autoridades “*podrán solicitar la opinión técnica de expertos y de otras autoridades u organismos competentes a fin de contar con los suficientes elementos que le permitan integrar la resolución que en derecho proceda*”.

❖ Regulación de obras y actividades mineras.

544. En el apartado relativo a las atribuciones municipales, el segundo párrafo de la fracción XII del artículo 12, se establece la improcedencia de expedir autorizaciones, licencias, permisos, constancias o certificaciones “*a quienes ejerzan o pretendan ejercer actividad minera y no presenten el proyecto de programa de prevención de accidentes internos y externos, así como los documentos que acrediten el otorgamiento de concesión minera*”.

545. Lo señalado en el párrafo anterior se prevé igualmente en los requisitos que deben satisfacerse para la expedición de los actos administrativos referidos, particularmente las siguientes fracciones del numeral 158:

X. Presentar el proyecto de programa de prevención de accidentes internos y externos cuando las actividades impliquen un riesgo a las personas, sus bienes o al medio ambiente, en los términos de la Ley de Protección Civil para el Estado de Coahuila de Zaragoza;

XI. Cuando sean solicitadas con la finalidad de establecer instalaciones, realizar construcciones u obras destinadas a la producción minera, presentar copia de los documentos que acrediten el otorgamiento de concesión minera;

546. El cumplimiento de ambas pautas es indispensable para el otorgamiento de las licencias de uso o destino de suelo y las de funcionamiento, tal como lo señala el párrafo final del artículo 158.

❖ Disposiciones transitorias.

547. Finalmente, es de importancia detallar brevemente el contenido y alcance de las disposiciones de carácter transitorio que acompañaron a la publicación de la nueva ley, las cuales tienen una repercusión sobre distintas facetas de la materia relativa a los asentamientos humanos, ordenamiento territorial y desarrollo urbano.

548. De entre las relativas al ámbito legislativo se encuentra la prevista en el Transitorio Noveno, respecto de la abrogación de la ley anterior y la derogación de *“todas las disposiciones que se opongan”* al texto del nuevo ordenamiento, de acuerdo con el numeral Décimo. Con mayor especificidad, el Transitorio Octavo establece el plazo de un año para realizar las armonizaciones legislativas (*“y demás disposiciones administrativas”*) necesarias para aplicar la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano de Coahuila de Zaragoza.

549. Por lo que hace a las normas reglamentarias, el Transitorio Séptimo señala que las existentes *“continuarán aplicándose [...] en tanto se expidan los reglamentos correspondientes”*, y no contravengan lo dispuesto por el texto vigente. Sin embargo, el Transitorio Tercero establece que la expedición de las normas reglamentarias atinentes deberá llevarse a cabo en un plazo no mayor de dos años.

550. Asimismo, de acuerdo con el Transitorio Cuarto, la adecuación de *“los planes y programas de desarrollo urbano de los centros de población mayores a cien mil habitantes, así como el programa estatal y los metropolitanos”*, habrá de llevarse a cabo dentro del plazo de un año contado a partir de la entrada en vigor de la Ley de Asentamientos

Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano de Coahuila de Zaragoza, sin preverse los relativos centros de población menores a la cantidad señalada.

551. En cuanto a los procedimientos administrativos que, en su caso, hubieran estado sujetos a trámite al publicarse la nueva ley estatal, el Transitorio Segundo dispone que deberán regirse de acuerdo con *“disposiciones que se encontraban vigentes al momento que inició su substanciación”*; circunstancia análoga a las autorizaciones, permisos o licencias que se hayan expedido, *“hasta la conclusión del término con el que fueron otorgadas”*, según el Transitorio Quinto.

552. La sexta disposición transitoria alude a la instalación de los consejos consultivos estatal, metropolitanos o de conurbaciones y los de carácter municipal, en tanto que los ya existentes *“continuarán su funcionamiento ejerciendo las facultades que de acuerdo a su naturaleza les correspondan [...] en tanto sean constituidos”* conforme a los términos de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano de Coahuila de Zaragoza.

vi. Planes y programas de desarrollo y ordenamiento en la Región Carbonífera y el Municipio de Sabinas.

553. De la evidencia allegada, se advirtió que existen diversos instrumentos de planificación territorial y urbana aplicables a los centros extractivos de referencia, tanto de índole estatal como municipal. A nivel estatal, se cuenta con diversos planes y programas como el *“Programa Estatal de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial de Coahuila de Zaragoza 2011-2017”* (publicado en el Periódico Oficial del estado el 12 de octubre de 2012) al igual que el *“Programa Estatal de Ordenamiento Territorial del Estado de Coahuila de Zaragoza”*, publicado en el Periódico Oficial el 30 de agosto de 2016.

554. Sobre los mecanismos conexos de planificación, el 30 de marzo de 2012 fue publicado en el Periódico Oficial del estado el *“Programa de Ordenamiento Ecológico de la Región Cuenca de Burgos Estado de Coahuila”*, en el cual el Municipio de Sabinas quedó comprendido. Dicho instrumento prevé diversas estrategias de índole ambiental para atender riesgos e impactos derivados de actividades productivas, entre ellas la extracción mineral y de hidrocarburos.

555. En el anexo cartográfico que corresponde a dicho municipio, se destaca que las comunidades de Agujita y Cloete aparecen claramente delimitadas, si bien únicamente se

conceptualiza al núcleo de dichas poblaciones como zonas urbanas, otorgando a las viviendas periféricas a esas áreas el carácter de zonas de aprovechamiento sustentable. Incluso, perímetros destinados a la protección en el citado programa corresponden con áreas donde existen viviendas y servicios, como el oriente de la Colonia Altamira en Cloete, o los alrededores del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de la Región Carbonífera en Agujita, en cuya cercanía se sitúan viviendas y precisamente una de las excavaciones materia de la presente recomendación.

556. Respecto del ámbito municipal, esta Comisión Nacional concluyó que para el presente estudio resultan aplicables las disposiciones previstas, por una parte, en el *“Plan Director de Desarrollo Urbano de Sabinas 1997-2017”*, aprobado el 8 de octubre de 1997 por el Cabildo y publicado el 13 de marzo de 1998 en el Periódico Oficial del Estado. Por otra parte, el vigente *“Plan Director de Desarrollo Urbano de Sabinas”*, adoptado por el Cabildo el 31 de diciembre de 2013 y publicado en el Periódico Oficial del Estado el 25 de febrero de 2014.

557. Ambos instrumentos caracterizan como centro de población no sólo al núcleo de la cabecera municipal de Sabinas, sino que prevén la continuidad urbana existente hasta los límites con el Municipio de San Juan de Sabinas, incluyendo por tanto a Cloete y Agujita; tanto sus áreas centrales como toda la zona situada en la periferia de la Carretera Federal 57.

b. Violaciones al derecho humano a la seguridad jurídica relativas al ordenamiento territorial y planificación del desarrollo urbano.

558. Como en los apartados correspondientes a los regímenes jurídicos de la minería y la evaluación del impacto ambiental, la Comisión Nacional observa que, en cuanto al ámbito ahora analizado, existen igualmente violaciones al derecho a la seguridad jurídica motivadas en la omisión de observar las normas relativas a los asentamientos humanos, ordenamiento territorial y desarrollo urbano, o bien, ante la insuficiencia en dotar de efectividad a las disposiciones correspondientes.

559. Antes de abordar las violaciones al derecho humano a la seguridad jurídica que corresponden particularmente a las obras y actividades extractivas en Agujita y Cloete, es meritorio destacar aquellas afectaciones de alcance general que inciden sobre la situación jurídica analizada.

560. En primer lugar, si bien a fines de 2017 se expidió la legislación estatal que armoniza las pautas que establece la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, es imprescindible efectuar la adecuación de las disposiciones de índole legislativo, como también reglamentario, igualmente, de los planes y programas que refieren los transitorios de los ordenamientos general y estatal.

561. Se observó un importante número de centros extractivos ubicados dentro del perímetro del centro de población del municipio de Sabinas, en áreas con usos de suelo diversos al requerido para llevar a cabo obras y actividades de tal índole, en contravención a lo previsto por los ordenamientos y los planes o programas analizados.

562. Se insiste en que, aun tratándose de superficies amparadas por títulos de concesión, la realización de obras y actividades mineras está supeditada a otros factores, como las autorizaciones en materia de impacto ambiental, o los actos administrativos correspondientes al ámbito del ordenamiento territorial y desarrollo urbano, o la ubicación dentro de un uso de suelo extractivo no es condición suficiente para el otorgamiento de la concesión minera o la autorización de impacto ambiental.

563. La consideración apuntada guarda una estricta relación con lo establecido por el artículo 116 de la ley estatal hoy abrogada, respecto de la preferencialidad del uso de suelo destinado a la extracción mineral. En tal circunstancia, es evidente que los cambios en la zonificación, en su caso, deberán sujetarse a las reglas y procedimientos que establece la legislación aplicable, de acuerdo con las características de compatibilidad de usos-destinos, y garantizándose las condiciones de vida de la población circundante. Por tanto, es necesario reiterar que el otorgamiento del título de concesión o la respectiva autorización en materia de impacto ambiental (inclusive la existencia de obras y actividades mineras que no satisfagan los requisitos señalados), no constituyen razón suficiente para que *de facto* se verifiquen cambios en la zonificación, ni mucho menos para que en tal circunstancia se sobreentienda el otorgamiento de los actos administrativos correspondientes a ese marco jurídico.

564. En cuanto al ordenamiento estatal hoy vigente, este Organismo Nacional observa que, si bien carece de disposiciones relativas a la preferencialidad del uso de suelo extractivo, de ello no se sigue que el problema de las obras y actividades mineras dentro de centros de población esté resuelto. Por el contrario, subsisten instalaciones que operan en contravención al uso de suelo que se prevé para las superficies en cuestión, y en tal circunstancia, son improcedentes las licencias, permisos, autorizaciones o constancias que

se hubieran emitido bajo tal amparo. Adicionalmente, que los cambios en la zonificación únicamente proceden a partir de modificaciones a los planes o programas en cuestión.

565. Según se apreció, conforme a las disposiciones de la vigente Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano de Coahuila, independientemente de la legalidad de las obras y actividades en cuestión, o si éstas se encuentren en estado operativo o abandono, la existencia de infraestructura minera conlleva restricciones para el establecimiento de asentamientos humanos en tales sitios y sus inmediaciones, procediendo la determinación de usos de suelo compatibles con las condiciones de riesgo, sin siquiera considerar la legislación si los perímetros en cuestión tienen por origen la explotación mineral ilegal.²⁹

566. Finalmente, como se detalló en el capítulo de evidencias de la presente Recomendación,³⁰ es preciso señalar que el Municipio de Sabinas, pese a los múltiples recordatorios dirigidos por parte de la Comisión Nacional, omitió rendir las solicitudes de información dirigidas, circunstancia ante la cual es meritorio citar lo dispuesto por el artículo 38 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos:

Artículo 38.- En el informe que deberán rendir las autoridades señaladas como responsables contra las cuales se interponga queja o reclamación, se deberá hacer constar los antecedentes del asunto, los fundamentos y motivaciones de los actos u omisiones impugnados, si efectivamente éstos existieron, así como los elementos de información que consideren necesarios para la documentación del asunto.

La falta de rendición del informe o de la documentación que lo apoye, así como el retraso injustificado en su presentación, además de la responsabilidad respectiva, tendrá el efecto de que en relación con el trámite de la queja se tengan por ciertos los hechos materia de la misma, salvo prueba en contrario.

567. En atención a lo que señala el segundo párrafo de la disposición transcrita, respecto de la información correspondiente al ámbito municipal de Sabinas, por cuanto al régimen jurídico de ordenamiento territorial y urbano, la Comisión Nacional presentará las violaciones al derecho humano a la seguridad jurídica, correspondientes en específico a los centros extractivos en Agujita y Cloete, sobre la base de la evidencia allegada en las diligencias de inspección y entrevistas efectuadas, como también los datos derivados de la

²⁹ Vid supra, párrafos 533-539, respecto de la calificación de zonas de riesgo.

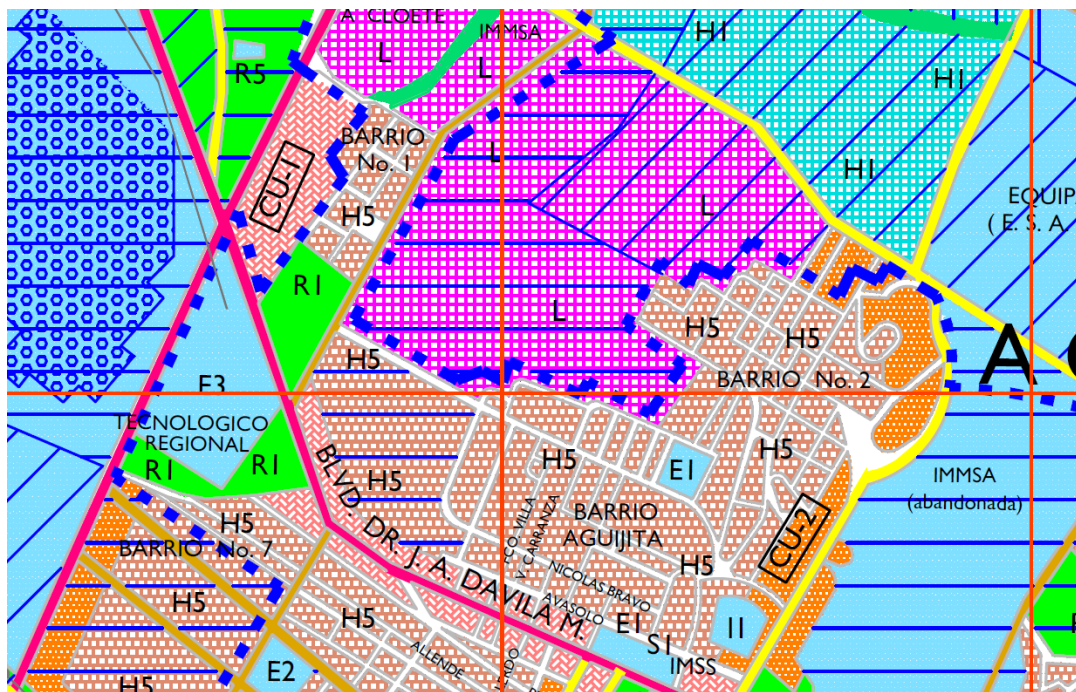
³⁰ Vid supra, evidencias 19, 27 y 28.

consulta de la información de carácter público disponible, al igual que el marco jurídico aplicable.

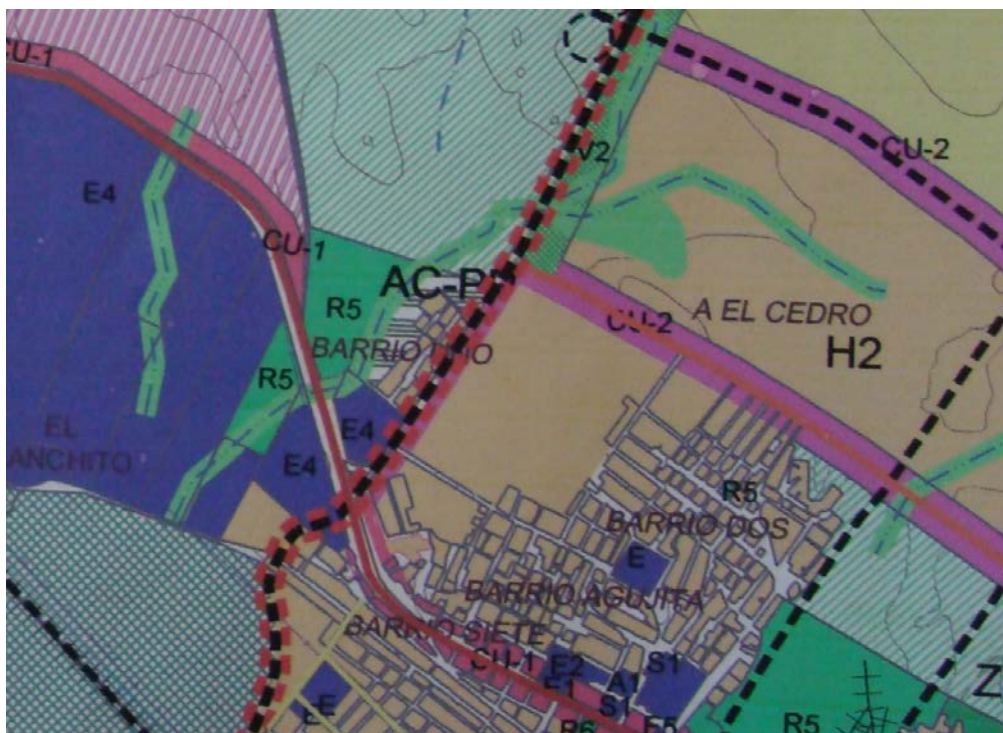
i. Agujita.

568. Por lo que respecta al tajo localizado en la confluencia de la Carretera Federal 57 y la Avenida Francisco Sarabia en Agujita, dicha instalación extractiva está localizada en un área sujeta a procesos crecientes de urbanización, enfocados a la infraestructura educativa (de lo cual da cuenta la reciente construcción de un plantel del Colegio de Estudios Científicos y Tecnológicos del Estado de Coahuila, además de las instalaciones del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de la Región Carbonífera) y espacios recreativos, como lo es el campo de béisbol que se sitúa a un lado del terreno donde se efectuaron las excavaciones, igualmente, una demarcación destinada al uso habitacional denominada Barrio 1. Del mismo modo, por su disposición geográfica entre la cabecera municipal y la localidad de Nueva Rosita, además de situarse dentro de la carretera federal de referencia, se trata de un área ampliamente concurrida por usuarios de transporte público y privado.

569. Conforme a la zonificación prevista en el Plan Director de Desarrollo Urbano de 1997, se observó que la obra minera en cuestión estaba situada en una superficie destinada a usos mixtos (específicamente dentro del apartado “Habitacional, comercio y servicios” con clave CU-I), mientras que en términos del emitido en 2013, corresponde a un uso de suelo de “Parque Urbano y Unidad Deportiva” (clave R5), por lo que se está ante una contravención directa, no sólo de ambos programas sino de los dos ordenamientos estatales referidos, y además, carecerían de existencia las autorizaciones, constancias, permisos y licencias que, de haber sido el caso, emitió el Municipio de Sabinas. Las modificaciones en la zonificación se observan en las siguientes imágenes:



Plan Director de Desarrollo Urbano del Municipio de Sabinas 1997



Plan Director de Desarrollo Urbano del Municipio de Sabinas 2013

570. Dentro del presente análisis, este Organismo Nacional destaca también las observaciones ya presentadas en los apartados relativos al régimen jurídico de la minería, como también el correspondiente a la evaluación del impacto ambiental. En este sentido, que desde el 28 de noviembre de 2011 determinó la cancelación del título de concesión que amparó la extracción mineral, y éste no se previó en la autorización de impacto ambiental emitida por la SEMARNAT en 2015, esto último, con independencia de la legalidad y exhaustividad de los trabajos de remediación efectuados en el sitio.

571. Si bien se trata de cuestiones que aparentemente parecen resultar ajenas al ámbito del Municipio de Sabinas, tanto la concesión minera como la autorización en materia de impacto ambiental son supuestos para la procedencia de las licencias, autorizaciones, permisos y constancias, de acuerdo con los dos ordenamientos estatales que se abordaron antes.

572. Particularmente, los artículos 7 fracción VII, 18 fracción XLI y 84 BIS de la Ley de Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano de Coahuila, como también 12 fracción XII y 158 fracción XI de la actual ley vigente, establecen que, para la expedición de las licencias de funcionamiento y constancias de uso de suelo destinadas a la actividad minera, deberá acreditarse el otorgamiento (y por supuesto, vigencia) del respectivo título de concesión. En cuanto a la materia ambiental, si bien los numerales 7 fracción III Bis del ordenamiento abrogado, y 281 fracción III del vigente aluden únicamente a las autorizaciones en materia de impacto ambiental emitidas conforme a la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente estatal, el aspecto ambiental se encuentra ampliamente regulado, incluso como uno de los objetivos generales que persigue ordenación y regulación de los asentamientos humanos, como se aprecia en los artículos artículo 5 fracción XVIII Bis del ley abrogada y 32 de la vigente, en los que se insiste sobre la observancia de las disposiciones de la LGEEPA.

573. Además, es importante señalar que, conforme a los artículos 7 fracción VI de la ley abrogada y 158 fracción XII de la vigente, las obras y actividades mineras requieren la presentación de un proyecto de programa de prevención de accidentes internos y externo, a fin de prevenir, mitigar o atender cualquier contingencia que implique riesgos para la seguridad e integridad físicas, y en cuya ausencia es procedente la imposición de las medidas o sanciones, por parte de las autoridades municipales.

574. Respecto del tajo ubicado en Agujita, además de las irregularidades señaladas, a través de los recorridos efectuados por personal de la Comisión Nacional, documentados

en las correspondientes actas circunstanciadas,³¹ se observó que la disposición de la mina a cielo abierto comprometía la seguridad de los usuarios de la Carretera Federal 57, dado que la pared adyacente a esa vía de comunicación implicaba un daño potencial para el correspondiente derecho de vía federal. Las mismas condiciones se observaron para el caso del talud adyacente al campo de béisbol, concretamente donde se ubican las gradas de dicho espacio recreativo, las cuales presentan fisuras ocasionadas por asentamientos, perceptibles aún realizados trabajos de remediación en el sitio. Más allá, en las áreas del predio que continúan sin rellenarse es notoria la existencia de afectaciones motivadas en el empleo de dichos sitios como tiraderos clandestinos.

575. Igualmente, se hizo constar que dicho tajo carece de medidas de señalización para alertar sobre las condiciones de riesgo, de lo que se infiere que la excavación minera analizada operó en franca ilegalidad a lo que prevén la Ley Minera, la LGEEPA y las leyes relativas a asentamientos humanos, ordenamiento territorial y desarrollo urbano, sino que las autoridades municipales fueron omisas para prevenir, mitigar o atender cualquier situación de riesgo que pudiera derivarse por la extracción de carbón en el sitio.

576. Finalmente, la Comisión Nacional advierte que, aun cuando las condiciones de explotación en la mina a cielo abierto se verificaron en situación de irregularidad, la superficie donde se situó dicha obra, al igual que sus alrededores, pudieran verse afectadas por las disposiciones en materia de zonas de riesgo que prevé la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano de Coahuila, ante la posibilidad de que los usos de suelo correspondientes a asentamientos humanos puedan verse restringidos, a partir de condiciones de peligro causadas por un actuar ilícito.³²

ii. Cloete.

577. Conforme a los antecedentes catastrales cotejados en el Municipio de Sabinas,³³ se observó que hacia 1980 el área donde se sitúan las dos colonias correspondía a tres terrenos sujetos al régimen de pequeña propiedad, limitados al sur por el derecho de vía de la Carretera Federal 57, al oeste y norte por las parcelas del Ejido Cloete, y al este por la Avenida Francisco Sarabia. Un posterior documento cartográfico, fechado hacia finales de la década de 1990, delimita claramente la existencia de las colonias mencionadas y las

³¹ *Vid supra*, evidencias 10, 30 y 39.

³² *Vid supra*, párrafos 533-539.

³³ *Vid supra*, evidencia 28 y anexos

vialidades que pueden identificarse en la actualidad, por lo que la urbanización de la zona tuvo lugar al menos desde la década de 1990, y muy probablemente desde mediados del decenio anterior. Mención aparte es que, al presente, ambas demarcaciones presentan en su totalidad una red de equipamiento destinada a la provisión de servicios públicos, además de encontrarse circunscritas dentro del código postal 26960 de Sabinas, Coahuila.

578. Por otro lado, la Comisión Nacional advirtió que las dos colonias se originaron por distintos procesos de urbanización. En el caso de Lomas Altas, se trata de un desarrollo habitacional construido a partir de programas de fomento a la vivienda, en tanto que la Colonia Altamira o Barrio Cocedores en el marco de proyectos de regularización de la tenencia. De esta última, cabe mencionar, se documentó incluso que parte de los habitantes de la demarcación realizaron aportaciones al “Fideicomiso de Desarrollo de la Villa de Cloete”, establecido por el Cabildo de Sabinas el 15 de febrero de 2000, además de remitirse copias de cartas-liberación emitidas en el marco del mencionado instrumento de regularización, mismo que de acuerdo con los agraviados desapareció a mediados de la década pasada, y respecto del cual el Municipio de Sabinas no emitió pronunciamiento alguno.³⁴

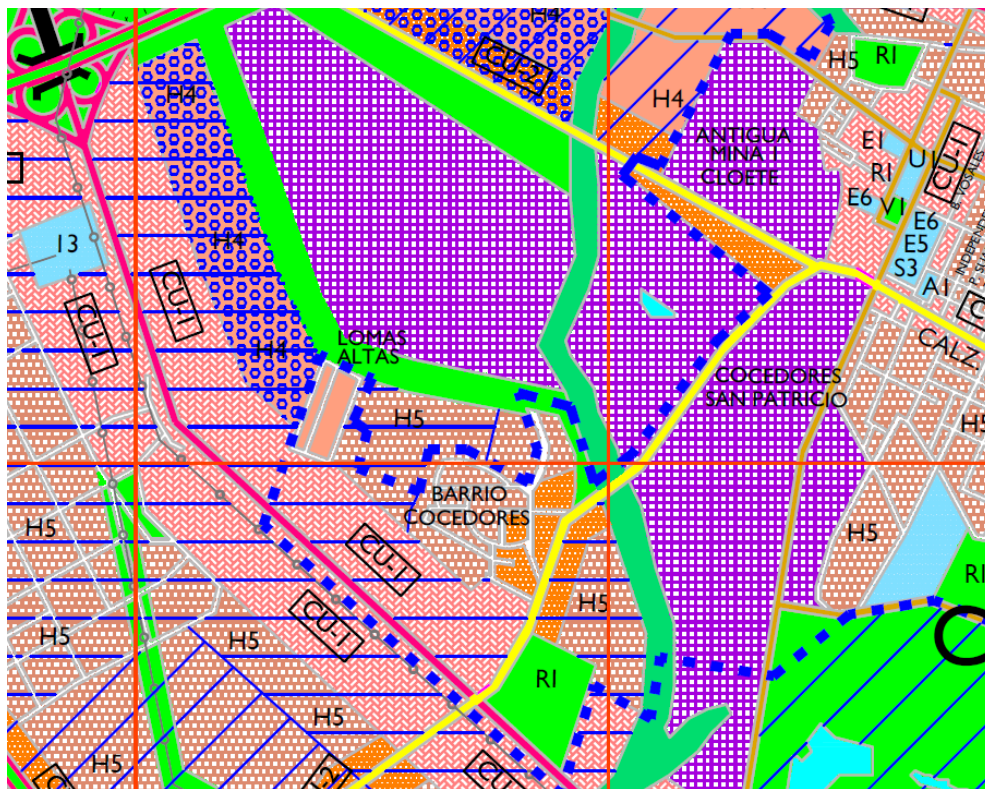
579. Respecto de las zonificaciones que corresponden a las colonias Lomas Altas y Altamira, la primera estaba comprendida en su totalidad como una zona habitacional con densidad media alta en el Plan Director de 1997, mientras que en la segunda convergían los usos tanto de tipo habitacional de densidad alta como mixto (habitacional y comercio), este último para los terrenos situados a un lado de la avenida Francisco Sarabia y los ubicados entre la Carretera Federal 57 y las calles denominadas América y Eléctricos. Además, en la confluencia de la citada Carretera y la avenida Francisco Sarabia, se identificó un terreno destinado a erigir una unidad deportiva.

580. Por lo que hace a las áreas destinadas a la preservación ecológica, el Plan Director de 1997 caracterizaba a la totalidad del cauce del arroyo Cloete como una zona para la “Protección de cauces y escurrimientos”, además de prever otra de amortiguamiento entre las áreas con uso habitacional o mixto y aquéllas destinadas a las actividades extractivas.

581. En cuanto a los usos extractivos, descritos en la siguiente imagen, en el citado Plan Director de 1997 se encontraban delimitados a los terrenos ubicados al oeste de la zona de amortiguamiento correspondiente al arroyo Cloete, desde el punto situado

³⁴ *Vid supra*, evidencias, 10 30 y 33 con anexos.

aproximadamente a 150 metros de la confluencia de dicha vía hidrológica y la Carretera Federal, hasta cerca de 250 metros dentro del curso superior del arroyo a partir del cruce con la avenida Francisco Sarabia. A partir de ese último punto, la poligonal debía seguirse en línea recta hasta aproximadamente uno metros arriba del límite norte de la colonia Lomas Altas.



Plan Director de Desarrollo Urbano del Municipio de Sabinas 1997

582. A raíz del crecimiento urbano, dentro del núcleo de la colonia Altamira y el sector norte de la calle Joaquín Rodríguez, la zonificación prevista por el Plan Director de 2013 incorporó diversas modificaciones en dicho rubro, como se observa en la siguiente imagen. Así, el área comprendida entre el límite poniente de la colonia Lomas Altas y la avenida Francisco Sarabia, flanqueada al sur por la Carretera Federal 57, fue recategorizada en su totalidad como de densidad baja, en tanto que la situada al oriente de la avenida Francisco Sarabia, se modificó a densidad media; quedando comprendida dentro uso mixto (vivienda y servicios) la línea de viviendas paralela a la avenida antes señalada. Igualmente, el perímetro con uso de suelo habitacional que comprende el límite poniente de la colonia Lomas Altas y la avenida Francisco Sarabia, fue ampliado en más de doscientos metros

hacia el noroeste respecto del primero de los puntos y el margen del arroyo Cloete, abarcando al presente las viviendas localizadas el sector norte de la calle Joaquín Rodríguez y áreas ocupadas por los tajos 2 y 3.



Plan Director de Desarrollo Urbano del Municipio de Sabinas 2013

❖ **Pocillos.**

583. Respecto de los pozos verticales o pocillos, en estado de abandono, que se sitúan al norte de la calle África (en el área limítrofe de las colonias Lomas Altas y Altamira), dichas obras están comprendidas dentro de un uso de suelo habitacional, bien bajo la categoría de densidad alta que prevé el Plan Director de Desarrollo Urbano de 1997, o baja según lo establecido por el instrumento vigente. Tal consideración, como en el caso del tajo localizado en Agujita, permite concluir que aún en el supuesto de que los operarios en cuestión dispusieran de las licencias o constancias emitidas por las autoridades municipales, tales actos administrativos contravienen el uso de suelo establecido, sin que además se hayan acreditado modificaciones cambios en la zonificación por la mera presencia de sustancias o minerales en el subsuelo.

584. A lo anterior, como quedó asentado en los apartados previos de esta Recomendación, es importante recordar que el sitio de referencia no se encuentra, o estuvo, amparado por título de concesión alguno, al igual que por la respectiva autorización en materia de impacto ambiental, observaciones que inciden como agravantes sobre la ilegalidad de las actividades extractivas.

585. Del mismo modo, se hizo constar³⁵ que en el lugar donde están ubicadas las excavaciones no existen medidas de seguridad y señalización encaminadas a prevenir o evitar accidentes, omisión que implica una grave situación de riesgo para los habitantes del área, y que aún tratándose de obras irregulares en condiciones de abandono, ello no implica una excluyente para que las autoridades municipales impongan las previsiones necesarias en materia de protección civil para la población, como se observa en las siguientes imágenes.



³⁵ *Vid supra*, evidencias, 10, 30 y 39.



586. También, que las obras y actividades mineras ocasionaron afectaciones a las vialidades peatonales circundantes, en contravención a lo que establecen los artículos 260 y 261 de la Ley de Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano de Coahuila, al igual que 283 y 284 en el ordenamiento vigente, de lo que se reitera que aún cuando se hubieren recabado las autorizaciones previstas en ese ordenamiento, éstas carecen de validez por las razones señaladas anteriormente. Complementariamente, al tratarse de un área transitada por los habitantes de las colonias de mérito, y principalmente menores de edad, las condiciones actuales en las que se encuentran los pocillos implican riesgos para la seguridad de los transeúntes, aunado a que la excavación en el subsuelo puede implicar peligros para las viviendas de los alrededores y sus habitantes.



587. Por otra parte, este Organismo Nacional destaca que las circunstancias en las que se verificó la extracción de carbón, y con mayor razón, su actual estado de abandono, implican un serio problema para los habitantes de las demarcaciones en cita, al configurar una situación de riesgo prevista especialmente en la fracción VI del artículo 123 de la actual Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano de Coahuila. Además de corresponder a un supuesto en el que se restringen los procesos de ocupación habitacional del territorio, de acuerdo con las disposiciones de esa ley, por causas no imputables a los residentes de las colonias Altamira y Lomas Altas.

❖ **Tajo 1.**

588. De acuerdo con el Plan Director de Desarrollo Urbano de 1997, la totalidad del perímetro ocupado hoy día por el Tajo 1 correspondía a un área con uso de suelo extractivo, flanqueada al sur por una zona de amortiguamiento destinada a áreas verdes y espacios abiertos, seguida en la misma dirección por la última línea septentrional de viviendas de la Colonia Lomas Altas, y una fracción del polígono noroeste de la Colonia Altamira, todas estas últimas con uso de suelo habitacional. Ya conforme al Plan Director de 2013, la zonificación fue modificada para comprender en la actualidad, al menos, la mitad sur que

hoy ocupa el centro extractivo de referencia, además de incluirse un área intermedia de conservación.

589. Respecto de lo anterior, la Comisión Nacional observó que pese a las modificaciones realizadas al Plan Director de Desarrollo Urbano vigente, los trabajos extractivos continuaron llevándose a cabo, sin conocerse las razones a las que obedece dicha persistencia.

590. Con independencia de los razonamientos vertidos en el párrafo anterior, el título de concesión que amparaba la extracción de carbón mineral en dicho sitio se encuentra cancelado desde el 21 de abril de 2015, lo que se puede verificar a la fecha en la página electrónica del Sistema de Administración Minera de la Secretaría de Economía. Asimismo, aun cuando la concesión de mérito sí se previó directa y originalmente en el respectivo procedimiento de evaluación de impacto ambiental, la cancelación del aprovechamiento repercute en la vigencia y aplicabilidad de la autorización emitida por la SEMARNAT del 2 de agosto de 2005.

591. Como se indicó en los dos casos anteriores, las irregularidades plasmadas guardan relación estricta con la validez de las licencias, permisos, autorizaciones y constancias al tenor de las disposiciones en materia de asentamientos humanos, ordenamiento territorial y desarrollo urbano, y son determinantes también para la imposición de medidas y sanciones que establece dicho ordenamiento, adicionalmente a las derivadas de la continuidad de los trabajos extractivos en un área catalogada como habitacional y en la destinada a la restauración/conservación.

592. Salvo una perimetral construida con vigas y alambres, se apreció que el Tajo 1 carece también de medidas o señalizaciones destinados a prevenir o evitar accidentes que pudieran suscitarse en perjuicio de los habitantes de las colonias de referencia; principalmente para el caso de Lomas Altas, cuya pared sur limita directamente con un espacio recreativo infantil ubicado inmediatamente al norte de la última línea de viviendas. En consecuencia, se infiere también que la obra extractiva carece de programa de prevención de accidentes autorizado y validado por el Municipio de Sabinas. Conforme al mencionado artículo 123 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano de Coahuila, se está ante situaciones de riesgo cuya causa no es imputable a los habitantes del sector en cuestión.

❖ **Tajos 2 y 3.**

593. De acuerdo con el Plan Director de 1997, el sector donde se localizan las excavaciones citadas al rubro (norte de la calle Australia, entre Joaquín Rodríguez y la avenida Francisco Sarabia) estaba contemplado dentro un uso de suelo extractivo, mientras que el cauce del Arroyo Cloete (tanto en la zona extractiva como habitacional) correspondía a una zonificación destinada a la preservación ecológica, particularmente como de “protección de cauces y escurrimientos”. A su vez, conforme al Plan Director vigente, la zona caracterizada como habitacional se incrementó en más de doscientos metros hacia el norte, en detrimento de la destinada a la extracción minera, previéndose también un perímetro de conservación entre ambos sectores. Por otro lado, en el caso de la vía hidrológica señalada, su cauce se encuentra catalogado como área de preservación ecológica, correspondiente a protección de escurrimientos y arroyos.

594. Como en el Tajo 1, los identificados como 2 y 3 presentan las mismas anomalías en lo que respecta a la inoperancia de la zonificación e incompatibilidades en materia de uso de suelo, como en lo referente a las materias de minería y evaluación del impacto ambiental, dado que se trata del mismo lote (“Cloete Norte”). Por lo tanto, resultan igualmente oportunas las consideraciones relativas a la inobservancia de las leyes estatales en materia de asentamientos humanos, ordenamiento territorial y desarrollo urbano, tanto en el caso de las disposiciones sustantivas, como en lo referente a la imposición de medidas de seguridad y sanciones.

595. Asimismo, este Organismo Nacional destaca la falta de observancia a la zonificación establecida para la protección del Arroyo Cloete, derivada de la desviación del cauce de dicha vía hidrológica con motivo de la actividad extractiva, tanto en el área limítrofe entre ambos tajos como al norte de ese sector, irregularidad que, en principio, corresponde a un supuesto para la imposición de las medidas de seguridad y sanciones que establecen los ordenamientos locales analizados.

596. Las acciones de reconducción hidrológica y la excavación de los tajos han incrementado el potencial de inundaciones dentro de esas obras, dado que el canal modificado presenta una menor profundidad, aunado a que se observaron infiltraciones en las paredes de los tajos aledañas al cauce.³⁶ Tales condiciones, indudablemente, pueden

³⁶ *Idem.*

ocasionar derrumbes derivados del reblandecimiento de las paredes, comprometiendo la seguridad y viviendas de personas que habitan en los alrededores.

597. En cuanto a las paredes de los tajos (ambos en estado de abandono), la Comisión Nacional observó también que, en los taludes colindantes a las viviendas de la Colonia Altamira, han existido desgajamientos causados por sus características de construcción. A ello, se considera oportuno agregar que las condiciones de riesgo se han acentuado también por las alteraciones a la estabilidad del subsuelo en virtud de la concurrencia de técnicas extractivas de tajo y pozo vertical, además de existir grietas, asentamientos y fisuras en algunas viviendas.

598. Pese a lo expuesto en los párrafos que anteceden, y a diferencia del Tajo 1, donde como mínimo pudo ubicarse una línea perimetral que determine el área extractiva, en el caso de los tajos 2 y 3, no se encontraron indicios a partir de los cuales fuera plausible afirmar que en algún momento se establecieron medidas o señalizaciones encaminadas a prevenir accidentes internos o externos. Bajo tal razonamiento, se infiere también que ambas excavaciones carecieron de un programa de prevención de accidentes debidamente autorizado y validado; sin que tampoco la autoridad haya establecido las previsiones y sanciones correspondientes.

599. Como se observó en las demás obras extractivas, aunque sin duda con mayor sensibilidad en el sector correspondiente a los tajos 2 y 3, la actividad minera realizada dentro y en los alrededores del sector norte de la Colonia Altamira, ha propiciado la existencia de condiciones de riesgo, no sólo a los pobladores, y con posterioridad al emplazamiento de sus viviendas, previstas en los numerales 123 y 124 de la actual Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano de Coahuila.

600. Por otra parte, la excavación y operación de los tajos conllevó también a afectaciones a la red de servicios públicos de agua potable, al menos en la infraestructura que discurre en paralelo al trazo de la Calle Australia, tal como se aprecia en las inmediaciones de una vivienda localizada en el área de confluencia entre la vialidad de referencia y la pared suroeste del Tajo 2. En dicha ubicación se observó que, como resultado de las obras de excavación incluso las tuberías fueron cortadas, permaneciendo solamente un pequeño tramo orientado hacia el centro de la mina, lo anterior se puede observar en la siguiente imagen.



601. No se omite señalar que, lo apuntado no sólo implica una merma en la prestación del servicio público, sino un propio daño al patrimonio público municipal, respecto de la cual no se ha advertido que la autoridad haya dictado las medidas y sanciones previstas.

602. Asimismo, las alteraciones derivadas de la realización de obras y actividades extractivas en el área de los tajos 2 y 3 se manifiestan igualmente en la obstrucción, desviación y, en algunos sectores, hasta desaparición de las vialidades que se sitúan dentro o los alrededores de las dos excavaciones, las cuales están señalizadas en los planes directores de desarrollo urbano y la cartografía catastral del Municipio, como en el caso de las siguientes fotografías:



603. En este sentido, la Comisión Nacional refiere que la disposición de dichas vialidades debió preverse dentro de las autorizaciones, licencias, permisos o constancias promovidas por quienes desarrollaron la extracción mineral (de ser el caso que dichos actos administrativos se hubieren emitido), por lo que resulta imposible que la autoridad no haya tenido conocimiento de las probables afectaciones a suscitarse en las calles de la Colonia Altamira, puesto que se trata de hipótesis previstas específicamente en los ordenamientos locales analizados, y ante esos casos resultaba también conducente la aplicación de medidas y sanciones.

604. También dentro de las cuestiones que corresponden a la competencia municipal, sin menoscabo de la proyección que éstas representen para la materia ambiental federal, destaca la situación actual que guarda la superficie empleada como patio de maniobras para la operación de los tajos, pues el abandono que presenta dicho sector ha posibilitado que se emplee como tiradero clandestino, en el que incluso personal de la Comisión Nacional observó residuos urbanos de manejo especial, como baterías de litio y placas de circuito, al igual que televisores analógicos.³⁷

605. Es relevante señalar también que, con independencia de que un sector de la Colonia Altamira se encontraba en años anteriores dentro de una zonificación destinada a la extracción mineral, en dicho perímetro ya existían viviendas. Bajo esta tesitura, pese a que entre 1997 y 2013 estuviera posibilitada la extracción mineral, dicha actividad debió sujetarse a lo dispuesto por el artículo 264 de la Ley de Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano de Coahuila y 287 de la vigente. Esta última, en la que se establece que los *“propietarios de las edificaciones y predios deben conservarlos en buenas condiciones de estabilidad, servicio, aspecto e higiene y adoptar las medidas conducentes a fin de evitar riesgos para la integridad personal de los vecinos y su patrimonio”*, supuesto que incluso es extensivo para las viviendas que siempre estuvieron comprendidas dentro de la zonificación habitacional.

606. En este sentido, a partir de los testimonios recabados y que se hicieron constar en las actas correspondientes,³⁸ se informó al personal de la Comisión Nacional que, en el caso de las viviendas que inicialmente no estuvieron previstas en la zonificación habitacional, las autoridades municipales no sólo omitieron vigilar la observancia del

³⁷ *Idem.*

³⁸ *Idem.*

precepto aludido, sino que refirieron que aún bajo la vigencia del actual Plan Director, la extracción mineral tenía un carácter preferente por sobre el uso habitacional.

❖ **Tajo 4.**

607. Finalmente, en el caso del Tajo 4, situado al oeste del Arroyo Cloete en el tramo entre la avenida Francisco Sarabia y la Carretera Federal 57, que conforme a lo expuesto se agrupó como una sola excavación (sin descartarse que pueda tratarse de más de una obra minera), la totalidad del perímetro se encontraría efectivamente prevista dentro de una zonificación destinada a la extracción mineral, conforme a los dos planes directores analizados.

608. Ahora bien, por tratarse de un área de confluencia de hasta tres lotes mineros vigentes, para los efectos de la validez de las autorizaciones, permisos, licencias y constancias emitidas por el Municipio de Sabinas al tenor de los ordenamientos aplicables en materia de asentamientos humanos, ordenamiento territorial y desarrollo urbano, es importante destacar que el lote “Cloete Centro” no se previó en la autorización de impacto ambiental emitida por la SEMARNAT en 2005, lo cual implica que las autoridades del ámbito concejal deberán esclarecer si la concesión de referencia fue incluida con posterioridad a dicha resolución, o si en su caso se carece de la autorización señalada, aun cuando el área extractiva amparada por el título señalado fuera mínima. Lo anterior, con la finalidad de determinar las medidas o sanciones que fueren aplicables de acuerdo con lo que señalan los ordenamientos locales.

609. Por otra parte, como también se observó en el caso de los tajos 2 y 3, existió una falta de sujeción al perímetro destinado a la preservación ecológica en virtud de la desviación del cauce del Arroyo Cloete, lo cual además implica las condiciones de riesgo por la posible existencia de anegamiento en las obras y sus alrededores, como también infiltración y reblandecimiento de las paredes de los tajos.

610. Para las condiciones de riesgo señaladas, es decisiva la aplicación de los planes de prevención de accidentes internos y externos que en su caso evaluó y autorizó el Municipio de Sabinas, e incluso la imposición de medidas o sanciones. Del mismo modo, es posible que puedan actualizarse los supuestos que prevén los artículos 123 y 124 de la actual Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano de Coahuila, igualmente, sin que ello resulte atribuible a los pobladores, y con posterioridad al emplazamiento de sus viviendas.

E. Principios y obligaciones previstos en el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

611. La reforma constitucional publicada en el DOF el 10 de junio de 2011 representó un importante avance para el reconocimiento y protección de los derechos humanos en México, al incorporar numerosas innovaciones en los ámbitos sustancial y garantía, entre las que destacan la norma de reconocimiento, los principios y garantías previstos en el artículo 1º, por el papel que ahora juega en virtud de los principios y obligaciones.

612. Para el presente análisis, las pautas que establece la Constitución Política en dicho artículo son decisivas no sólo para destacar la transversalidad de los hechos violatorios en el goce y ejercicio de los derechos humanos, sino la relación que guardan entre sí los diferentes regímenes jurídicos que se analizaron, al igual que la interdependencia entre los derechos y libertades.

613. De igual manera, si bien las afectaciones a los derechos humanos analizadas, repercuten inicialmente en la esfera individual de los habitantes de Agujita y Cloete afectados por las obras y actividades mineras, las características de tales procesos extractivos, además de los regímenes jurídicos atinentes, y con mayor razón, las repercusiones del estado de ilicitud apuntado, posibilitan caracterizarlas como vulneraciones de alcance colectivo, que incluso trascienden al ámbito territorial de las dos demarcaciones anotadas, para lo cual es decisivo el análisis de las obligaciones generales en materia de derechos humanos.

614. Un primer elemento de importancia que establece el artículo 1º, para el contexto del presente análisis, destaca el otorgamiento de rango constitucional a los derechos humanos previstos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, mismos que complementan al catálogo ya previsto en la propia Constitución Política.

615. Como lo ha destacado esta Comisión Nacional, la cláusula de reconocimiento prevista en el artículo 1º tiene una especial trascendencia por incorporar las disposiciones provenientes de tratados internacionales en materia de derechos humanos, y las consideradas en tratados internacionales, incluso con independencia de que el objeto principal de dichos instrumentos no verse sobre dicha materia;³⁹ en la medida que amplíen

³⁹ CNDH, Recomendación General 26, *cit.*, párrafos 112-115.

el ámbito de protección de tales derechos y su inobservancia sea definitoria en la atribución de responsabilidad -por violación a los derechos humanos-.

616. En relación con las modificaciones al sector operativo o de garantía establecidas en dicho artículo constitucional, destaca en primera instancia la incorporación de los principios de interpretación conforme y *pro persona*, los cuales se establecen en el segundo párrafo de ese mismo artículo 1º, y en que se dispone que las *“normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia”*.

617. Inicialmente, se destaca la noción de “normas relativas a los derechos humanos”, las cuales hacen referencia a las disposiciones en las que se encuentran reconocidos *explícitamente* aquéllos, y que dispongan de jerarquía constitucional en los términos ya señalados, y las que dotan de operatividad, completitud, efectividad y, por supuesto, garantía al sistema de derechos.

618. Para esclarecer lo anterior, es pertinente recurrir al texto de tratados internacionales, como el artículo 2, segundo párrafo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que se refiere a *“disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos”*; en tanto que el mismo numeral de la Convención Americana sobre Derechos Humanos menciona *“las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades”*.

619. En el caso del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se prevén disposiciones análogas, como en el primer párrafo del artículo 2º, en lo tocante a la obligación de *“adoptar medidas, [...], hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos [...]”*, como también el propio el artículo 2º del Protocolo de San Salvador.

620. En consecuencia, por normas relativas a los derechos humanos se hace referencia tanto a las que contempla la regla de reconocimiento establecida en el artículo 1º de la Constitución Política, como las disposiciones (en sentido amplio, con efectos generales) que dotan de plena efectividad a los derechos humanos previstos en el ordenamiento jurídico.

621. Así, al establecerse que tal clase de normas deberá interpretarse de conformidad con la Constitución Política y con los tratados internacionales, dicho principio consagra que, al enfrentarse a un problema de aplicación de disposiciones que doten de efectividad a algún derecho humano, los operadores jurídicos necesariamente deben atender el sentido y alcance de dichos enunciados bajo una concepción garantista.

622. El principio de interpretación conforme cuenta ya con un desarrollo conexo en la jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación, como puede apreciarse en siguiente la tesis constitucional del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

*[...] el Poder Judicial al ejercer un control de convencionalidad ex officio en materia de derechos humanos, deberá realizar los siguientes pasos: a) Interpretación conforme en sentido amplio, lo que significa que los jueces del país -al igual que todas las demás autoridades del Estado Mexicano-, deben interpretar el orden jurídico a la luz y conforme a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los cuales el Estado Mexicano sea parte, favoreciendo en todo tiempo a las personas con la protección más amplia; b) Interpretación conforme en sentido estricto, lo que significa que cuando hay varias interpretaciones jurídicamente válidas, los jueces deben, partiendo de la presunción de constitucionalidad de las leyes, preferir aquella que hace a la ley acorde a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los que el Estado Mexicano sea parte, para evitar incidir o vulnerar el contenido esencial de estos derechos; y, c) Inaplicación de la ley cuando las alternativas anteriores no son posibles [...].*⁴⁰

623. De acuerdo con el criterio presentado por el Poder Judicial de la Federación, de las tres etapas que comprenden dichos mecanismos de control, evidentemente las dos últimas corresponden al ámbito estricto de la función judicial, Aunque, como se precisa al detallar el sentido amplio de la interpretación conforme, se posibilita también que las autoridades, en lo general y dentro de su ámbito competencial, den sentido y alcance las disposiciones jurídicas a la luz y conforme a los derechos humanos.

624. En complemento de lo anterior, es oportuno hacer mención de la siguiente tesis constitucional emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia, en cuyo texto se establece que:

El artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, deben cumplir con una serie de obligaciones en materia de derechos humanos. Sin embargo, en términos de la tesis

⁴⁰ Tesis constitucional: “Pasos a seguir en el control de constitucionalidad y convencionalidad ex officio en materia de derechos humanos”, Semanario Judicial de la Federación, diciembre de 2011, registro 160525.

“PASOS A SEGUIR EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS”, [...] las autoridades administrativas no están facultadas para realizar algún tipo de control constitucional, sea concentrado o difuso [...]. En todo caso, han de interpretar las disposiciones jurídicas en el sentido más favorable a las personas, pero sin que ello llegue a descuidar las facultades y funciones que deben desempeñar en atención a sus ámbitos competenciales [...].⁴¹

625. Si bien el criterio limita la posibilidad de que cualquier autoridad (*motu proprio* y sin disponer de atribuciones que la faculden para ello) invalide o inaplique una norma contraria a la Constitución o los derechos humanos, tal como (o análogamente) se verificaría en un control *jurisdiccional* concentrado o difuso, no excluye la posibilidad de que cualquier otra autoridad que no realice funciones materialmente jurisdiccionales realice una interpretación conforme o más favorable a las personas y emita sus actos en tal tenor, de acuerdo con “*las facultades y funciones que deben desempeñar en atención a sus ámbitos competenciales*”; o incluso, que de hecho pueda hipotéticamente inaplicar, invalidar o modificar la norma general en cuestión, si dispone de atribuciones para ello.

626. Por su parte, el principio *pro persona* tiene una mayor amplitud que el de interpretación conforme, pues no sólo se constriñe a interpretar el orden jurídico a la luz de los derechos humanos, sino que puede precisar de otros elementos encaminados a favorecer en todo momento la protección más amplia para las personas.

627. En muchos casos un ejercicio de ese tipo coincide sustancialmente con la interpretación conforme, en la medida que se trate de una norma relativa a los derechos humanos, cuya contextualización deba verificarse al tenor de la Constitución y los derechos reconocidos en ella. Pero en otras ocasiones, atribuir una protección más amplia a un enunciado jurídico puede justificarse por otros principios o pautas de razonabilidad no siempre inherentes al ámbito de los derechos humanos, e incluso ajenos al ámbito jurídico. De ahí la trascendencia del principio *pro persona*, cuya extensión operativa, al igual que en la interpretación conforme, no sólo recae en las autoridades jurisdiccionales, sino de otros ámbitos.

628. Otras incorporaciones al sector operativo o de garantía que se consideraron en el artículo 1º de la Constitución Política son las previstas en el tercer párrafo, relativas a las obligaciones generales y principios en materia de derechos humanos, al igual que los

⁴¹ Tesis constitucional: “Control constitucional concentrado o difuso. Las autoridades administrativas no están facultadas para realizarlo”, Semanario Judicial de la Federación, octubre de 2014, registro 2007573.

deberes que corresponden a su inobservancia, en el que se establece que todas las autoridades *“en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley”*.

629. Se habla en principio de una obligación general de respeto a los derechos humanos, conforme a la cual todas las autoridades del ordenamiento jurídico están compelidas a ajustar su actuación y conducta con los derechos humanos, mandato que igualmente se prevé en instrumentos específicos de la materia como los pactos internacionales de Derechos Civiles y Políticos al igual que el de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, además de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Protocolo de San Salvador.

630. La Observación General 31 el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas ha detallado el sentido y alcance de dicha obligación, refiriendo que los Estados parte de dicho tratado *“deben abstenerse de violar los derechos reconocidos por el Pacto y cualesquiera restricciones a cualquiera de esos derechos debe ser permisible de conformidad con las disposiciones pertinentes del Pacto”*.⁴² La amplitud de dicha obligación, al igual que las demás analizadas, tiene un alcance “general” en distintos sentidos, en tanto deber relativo a la totalidad de los derechos humanos reconocidos, las personas o grupos de personas titulares de derechos, al igual que en la generalidad de las autoridades.

631. En segundo lugar, el tercer párrafo del artículo 1º de la Constitución Política establece una obligación general de garantizar los derechos humanos, relativa a establecer, ejercer y acatar los mecanismos para su protección o salvaguarda; respecto de la cual en la Observación General 31 referida se indicó que:

[...] El Comité atribuye importancia al establecimiento por los Estados Partes de mecanismos judiciales y administrativos adecuados para atender las reclamaciones de violaciones de los derechos con arreglo al derecho interno. El Comité advierte que el disfrute de los derechos reconocidos por el Pacto puede ser garantizado con eficacia por el poder judicial de muchas formas distintas, entre ellas la aplicabilidad directa del Pacto, la aplicación de disposiciones constitucionales o legales de otra índole comparables, o el efecto interpretativo del Pacto en la aplicación del derecho nacional. Se requieren en particular mecanismos administrativos

⁴² Comité de Derechos Humanos, Observación General 31 “La índole de la obligación jurídica general impuesta a los Estados Partes en el Pacto”, 29 de marzo de 2004, párrafo 6.

*para dar efecto a la obligación general de investigar las alegaciones de violaciones con rapidez, a fondo y de manera efectiva mediante órganos independientes e imparciales. Las instituciones nacionales de derechos humanos, dotadas de facultades adecuadas, pueden contribuir a este fin. La falta de realización por un Estado Parte de una investigación sobre las alegaciones de violaciones podría en sí constituir una violación separada del Pacto. El cese de una violación continua es un elemento esencial del derecho a un recurso eficaz.*⁴³

632. En tercer lugar, la obligación general de proteger, la cual tiene una proyección de relevancia crucial para nuestro sistema jurídico, dado que implica un deber por parte de todas las autoridades de prevenir, sancionar e investigar cualquier afectación que en el ámbito sustantivo represente una violación a los derechos humanos, en el ámbito de la propia sociedad civil, en las relaciones entre particulares o a sujetos e instituciones no oficiales.

633. Por lo que hace a esta última obligación general, la Observación General 31, refiere explícitamente la operatividad de los derechos humanos respecto de la actuación de particulares, al señalar que, si bien *“no puede considerarse como un sustitutivo del derecho interno penal o civil [...], las obligaciones [...] sólo se cumplirán plenamente si los individuos están protegidos por el Estado, no sólo contra las violaciones de los derechos del Pacto por sus agentes, sino también contra los actos cometidos por personas o entidades privadas que obstaculizarían el disfrute de los derechos del Pacto en la medida en que son susceptibles de aplicación entre personas o entidades privadas”*.⁴⁴

634. Finalmente, la obligación general de promoción tiene por referencia la necesidad de difundir los derechos humanos reconocidos por el ordenamiento, en lo general y particular, dado que conforme al Comité de Derechos Humanos: *“es importante elevar los niveles de conocimiento acerca del Pacto no sólo entre los funcionarios públicos y los agentes del Estado sino también entre la población en general”*.⁴⁵

635. Además de obligaciones generales, el párrafo analizado incorpora los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, que todas las autoridades deberán atender al proteger, garantizar y respetar los derechos humanos, en su generalidad y respecto de cada libertad o derecho en lo específico.

⁴³ *Ibidem*, párrafo 15.

⁴⁴ *Ibidem*, párrafo 8.

⁴⁵ *Ibidem*, párrafo 10.

636. El principio de universalidad alude a que los derechos son inherentes a la persona humana, con independencia de los factores de índole político, territorial, económico o cualquier otro elemento, en el cual se desenvuelva. Por su parte, el de interdependencia se manifiesta al subrayar que la satisfacción o afectación a algún derecho en particular incide en el goce, ejercicio o eficacia de otros derechos humanos, como en el caso de las relaciones que existen entre los derechos al medio ambiente, vivienda y salud, o en el mismo tenor, respecto de la integridad física, vida o seguridad de las personas.

637. A su vez, el principio de indivisibilidad destaca la imposibilidad de proteger, respetar y garantizar sólo un conjunto de derechos humanos, en detrimento de otros reconocidos por el sistema jurídico. Por último, el principio de progresividad se materializa en la obligatoriedad de adoptar medidas que representen avances para la consecución de mejores estándares en materia de derechos humanos, y la imposibilidad de eliminar o sustraer dichas medidas.

638. El principio de progresividad se ha analizado a detalle en los criterios interpretativos de instrumentos en materia de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, como el propio Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que en artículo 2.1 señala la obligatoriedad de adoptar *“hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados [...], la plena efectividad de los derechos”*, redacción similar a la que se prevé en el artículo 1° del Protocolo de San Salvador.

639. En cuanto al principio de progresividad, destaca lo expuesto por el Comité DESC en su Observación General 14, documento en el que a propósito del derecho a la salud cual se indicó que:

*32. [...] Si se adoptan cualesquiera medidas deliberadamente regresivas, corresponde al Estado Parte demostrar que se han aplicado tras el examen más exhaustivo de todas las alternativas posibles y que esas medidas están debidamente justificadas por referencia a la totalidad de los derechos enunciados en el Pacto en relación con la plena utilización de los recursos máximos disponibles del Estado Parte.*⁴⁶

640. Dicha consideración ha estado presente en los diversos mecanismos interpretativos del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, sin embargo, es

⁴⁶ Comité DESC, *Observación General 14. “El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 12)”*, 11 de mayo de 2000.

importante aclarar que, al recaer sobre la totalidad de derechos reconocidos en el ordenamiento nacional, la progresividad abarca también a los de carácter civil y político, y con mayor razón las relaciones derivadas de la interdependencia entre los derechos humanos.

641. En complemento, el tercer párrafo del artículo 1º de la Constitución Política establece igualmente un conjunto de obligaciones frente a las violaciones a los derechos humanos, correspondientes a prevenir, investigar y reparar dichas afectaciones. Al respecto, si bien dichos deberes pueden conceptualizarse como simples corolarios de las obligaciones generales de respeto, protección y garantía, lo cierto es que resultan de suma trascendencia al plantear las pautas de actuación ante las violaciones a los derechos humanos: impedir que se produzcan, o, de no ser el caso, esclarecer los hechos, determinar las afectaciones y someter a los responsables a la justicia; finalmente, establecer las medidas para mitigar, cesar, no repetir y reparar las violaciones y sus consecuencias.

F. Empresas y derechos humanos.

642. Lo descrito en apartados anteriores evidencia la necesidad de abordar, con anterioridad al estudio de las violaciones sustantivas a los derechos humanos, la relación que guarda la actuación de las personas y empresas que llevan a cabo las obras o actividades mineras con el respeto, protección y garantía de los derechos humanos⁴⁷

643. En el Derecho Internacional de los Derechos Humanos se ha analizado ampliamente la obligación específica de los Estados de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos frente a las actividades empresariales; además, se han presentado casos en que tales actividades han generado grandes impactos en los derechos humanos de la colectividad, por lo que a nivel internacional *“es ampliamente aceptado que las empresas tienen la responsabilidad de respetar los derechos humanos; es decir, evitar vulnerar los*

⁴⁷ CNDH, Recomendación 2/2018: *“Sobre el caso de violaciones a los derechos humanos de V1 y V2, personas en condición de discapacidad, por la falta de accesibilidad y movilidad en el transporte público de pasajeros, debido a la falta de descuentos en las tarifas”*, 9 de febrero de 2018, párrafo 79. Asimismo, Recomendación 34/2018: *“Sobre el caso de la construcción del libramiento de la autopista México-Cuernavaca, conocido como “paso exprés”, y posterior socavón ocurrido el 12 de julio de 2017, en Cuernavaca, Morelos, que derivó en violaciones a los derechos humanos de V1 a V7”*, 8 de octubre de 2018. párrafos 420-460.

*derechos humanos de las personas y reparar las consecuencias negativas de sus actividades”.*⁴⁸

644. La obligación de respetar proteger y garantizar los derechos humanos respecto de actos del sector privado, junto con la responsabilidad de las empresas y particulares de observarlos, han sido reconocidos por la comunidad internacional en los *"Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos: puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para 'proteger, respetar y remediar'"* (Principios Rectores), adoptados por el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas el 16 de junio de 2011.

645. La estructura del mencionado documento se sustenta en tres ejes: el deber del Estado de *proteger* los derechos humanos, la responsabilidad de las empresas de *respetarlos*, y el acceso a mecanismos de reparación ante violaciones a los derechos humanos.

646. Instituciones como esta Comisión Nacional cumplen un rol primordial dentro de los Principios Rectores, como se observa en el principio 3, *"ayudando a los Estados a determinar si las leyes pertinentes se ajustan a sus obligaciones de derechos humanos y se aplican eficazmente, y asesorando sobre derechos humanos también a empresas y otros agentes no estatales"*.⁴⁹ Igualmente, los principios 25, 27 y 31, en los que se destaca su papel como mecanismos extrajudiciales de reparación a violaciones a los derechos humanos.

647. En su carácter de mecanismo extrajudicial del Estado, se debe mencionar que si bien este Organismo Nacional carece de competencia directa para investigar la actuación de agentes particulares del sector extractivo ante probables posibles violaciones a los derechos humanos, sí conoce de la actuación de las autoridades que realizan funciones de supervisión o de control a dichos agentes, respecto de las obligaciones que derivan de las concesiones, autorizaciones, permisos, licencias, y demás actos administrativos que les hayan sido expedidos, contratos celebrados con dependencias y entidades de gobierno, al igual que empresas públicas, o en general, de observancia al marco jurídico aplicable. En

⁴⁸ Comité Internacional de Coordinación de las Instituciones Nacionales para la Promoción y la Protección de los Derechos Humanos, *Empresas y derechos humanos: Guía para Instituciones Nacionales de Derechos Humanos*, noviembre 2013, p. 9.

⁴⁹ Consejo de Derechos Humanos, *"Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos: puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para 'proteger, respetar y remediar'"*, 21 de marzo de 2011, p. 10. Disponible en: http://www2.ohchr.org/spdocs/business/a-hrc-17-31_sp.doc

tales supuestos, la omisión, anuencia o tolerancia de las autoridades ante actos u omisiones de particulares, que acarreen violaciones a los derechos humanos, posibilita que la Comisión Nacional pueda, de manera indirecta, analizar la actuación de los particulares en casos concretos.

648. Lo anterior, no conlleva a que la Comisión Nacional dirija sus recomendaciones a los particulares cuyos actos incidan negativamente en el goce y ejercicio de los derechos humanos, sino a exigir que las autoridades investiguen y sancionen dichos actos, o bien respecto de los servidores públicos que omitieron su deber de observar la ley en casos en que un particular infringe la ley y provoca violaciones a derechos humanos.

649. Bajo ese esquema es necesario encuadrar el tipo de actos que puede cometer un particular, en el que se presenta una actuación u omisión de un servidor público, por lo que conforme al artículo 6, fracción II de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos⁵⁰, se puede concluir que las violaciones a derechos humanos, de las que es competente este Organismo Nacional pueden provenir de los siguientes supuestos: a) Actos u omisiones de servidores públicos (materialización de conductas que son contrarias a la ley); b) Omisiones o inacciones deliberadas de servidores públicos (negativa a cumplir una obligación de hacer que les impone la ley); c) Anuencia, permisividad o tolerancia de un servidor público a una acción u omisión cometida por un particular (incumplimiento a una obligación de hacer que les impone la ley ante una conducta de un particular —persona física o empresa— que es contraria a la ley); d) Acciones u omisiones de un servidor público en connivencia con uno o más particulares -persona física o empresa- para infringir la ley (materialización de conductas acordadas con particulares que son contrarias a la ley).

650. En el marco de la obligación por parte del Estado de proteger los derechos humanos se destaca el Principio 3, relativo a la adopción de medidas para:

a) Hacer cumplir las leyes que tengan por objeto o por efecto hacer respetar los derechos humanos a las empresas, evaluar periódicamente si tales leyes resultan adecuadas y remediar eventuales carencias;

⁵⁰ “La Comisión Nacional tendrá las siguientes atribuciones: [...] II.- Conocer e investigar a petición de parte, o de oficio, presuntas violaciones de derechos humanos en los siguientes casos: a) Por actos u omisiones de autoridades administrativas de carácter federal; b) Cuando los particulares o algún otro agente social cometan ilícitos con la tolerancia o anuencia de algún servidor público o autoridad, o bien cuando estos últimos se nieguen infundadamente a ejercer las atribuciones que legalmente les correspondan en relación con dichos ilícitos, particularmente en tratándose de conductas que afecten la integridad física de las personas; [...]”.

b) Asegurar que otras leyes y normas que rigen la creación y las actividades de las empresas, como el derecho mercantil, no restrinjan sino que propicien el respeto de los derechos humanos por las empresas;

c) Asesorar de manera eficaz a las empresas sobre cómo respetar los derechos humanos en sus actividades;

d) Alentar y si es preciso exigir a las empresas que expliquen cómo tienen en cuenta el impacto de sus actividades sobre los derechos humanos.

651. Este Organismo Nacional ha destacado las deficiencias por parte de las autoridades para dotar de efectividad a las disposiciones en materia de minería, evaluación del impacto ambiental y protección al medio ambiente, al igual que de los asentamientos humanos, ordenamiento territorial y desarrollo urbano, respecto de las obras y actividades realizadas en Agujita y Cloete, e incluso con extensión al ámbito del Municipio de Sabinas y la Región Carbonífera.

652. Con independencia del análisis al tenor de cada derecho humano en particular, lo anterior puede conceptualizarse como inobservancia de las obligaciones generales previstas en el artículo 1º de la Constitución Política, y en cuanto al deber de protección, el citado Principio 3 permite identificar el estándar de actuación de las autoridades frente a actividades de agentes privados que incidan en el goce y ejercicio de los derechos y libertades.

653. No se soslaya que un volumen importante del carbón mineral extraído en la Región Carbonífera es adquirido por el Gobierno Estatal, a través de la PRODEMI o por conducto de la Impulsora Minera del Estado de Coahuila,⁵¹ con la finalidad de proveer de insumos a plantas carboeléctricas ubicadas al norte de esa entidad. Al respecto, la Comisión Nacional destaca el cuarto de los Principios Rectores, sobre la necesidad de que los Estados adopten medidas de protección *“contra las violaciones de derechos humanos cometidas por empresas de su propiedad o bajo su control, [...] exigiendo en su caso, la debida diligencia en materia de derechos humanos”*.

654. Del mismo modo, los Principios 5 y 6, el primero relativo a que los Estados ejerzan *“una supervisión adecuada con vistas a cumplir sus obligaciones internacionales de derechos humanos cuando contratan los servicios de empresas, o promulgan leyes a tal*

⁵¹ Establecida a partir del decreto publicado en el Periódico Oficial del Estado de Coahuila el 17 de marzo de 2017.

fin, que puedan tener un impacto sobre el disfrute de los derechos humanos”. El segundo, respecto del deber de “promover el respeto de los derechos humanos por parte de las empresas con las que lleven a cabo transacciones comerciales”.

655. Bajo las condiciones en que se realiza la extracción de carbón en la Región Carbonífera, las afectaciones a los derechos humanos que derivan de obras y actividades de ese sector, junto con los procesos de compra y venta de carbón mineral, realizados por las empresas paraestatales, este Organismo Nacional destaca la operatividad de los tres Principios Rectores señalados, en cuanto a los actos propios de las empresas de propiedad estatal, junto con las cuestiones de supervisión y promoción que abordan los principios restantes.

656. Por lo que hace a la responsabilidad de las empresas, destaca el Principio Rector 11, en el cual se plasma que los agentes privados *“deben abstenerse de infringir los derechos humanos de terceros y hacer frente a las consecuencias negativas sobre los derechos humanos en las que tengan alguna participación”*, por sí mismas y a la par de la obligación de cumplir las leyes y normas nacionales de protección de los derechos humanos.

657. Uno de los vectores a partir de los cuales se materializa la responsabilidad de los agentes privados es a través de la “debida diligencia en materia de derechos humanos”, definida en el Principio 17 como aquella dirigida a *“identificar, prevenir, mitigar y responder de las consecuencias negativas de sus actividades sobre los derechos humanos”*, el cual debe incluir *“una evaluación del impacto real y potencial de las actividades sobre los derechos humanos, la integración de las conclusiones, y la actuación al respecto; el seguimiento de las respuestas y la comunicación de la forma en que se hace frente a las consecuencias negativas”*.

658. Como se detalló en apartados anteriores, el orden jurídico prevé una serie de mecanismos dirigidos a evaluar los impactos causados por obras y actividades mineras, en el orden ambiental, de la protección civil o gestión de riesgos o la esfera urbana, que si bien están comprendidos dentro de regímenes jurídicos distintos, son decisivos para el goce y ejercicio de los derechos humanos, en específico, transversal o interdependientemente.

659. En el comentario al Principio Rector 17, se establece que una de las principales finalidades de la debida diligencia por parte de las empresas está orientada a *“reducir el riesgo de acciones judiciales contra las empresas, ya que les permite mostrar que tomaron*

todas las medidas razonables para evitar cualquier participación en una supuesta vulneración de los derechos humanos".⁵²

660. Las consideraciones al Principio Director 17 se hacen evidentes en casos como el analizado en la presente Recomendación, donde se hace manifiesta la necesidad de que los agentes privados del sector extractivo lleven a cabo las evaluaciones de impacto necesarias, ante la posibilidad que se reporten perturbaciones que incidan en el goce y ejercicio de los derechos humanos. Del mismo modo, que aun cuando se disponga de los estudios (y éstos sean analizados y aprobados por las autoridades) la obligación general de respeto de las empresas, en materia de derechos humanos, exige que lo dispuesto por los estudios de impacto goce de efectividad.

G. Derecho humano al medio ambiente sano.

661. En recomendaciones previas, este Organismo Nacional ha señalado que el derecho al medio ambiente sano está ampliamente reconocido en el texto de la Constitución Política, tratados internacionales e instrumentos declarativos sobre el tema.⁵³ Además, la protección y preservación del medio ambiente está contemplada dentro de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, explícitamente en de los objetivos correspondientes a Agua Limpia y Saneamiento (6), Energía Asequible y No Contaminante (7), Acción por el Clima (13), como en los relativos a vida submarina y de los ecosistemas terrestres, y transversalmente en los demás objetivos y sus correspondientes metas.

662. Conforme a lo expuesto por la CrIDH en su Opinión Consultiva 23/2017, el derecho al medio ambiente sano puede conceptualizarse en tres dimensiones. Inicialmente, bajo una perspectiva individual, en atención a las *"repercusiones directas o indirectas sobre las*

⁵² Consejo de Derechos Humanos, *"Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos: puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para "proteger, respetar y remediar"*, cit., p.19

⁵³ CNDH, *Recomendación 48/2015: "Sobre el Recurso de Impugnación interpuesto por insuficiencia en el cumplimiento y no aceptación de la recomendación dirigida a los presidentes municipales de Jiutepec y Emiliano Zapata en el estado de Morelos; en agravio de quienes habitan y transitan en dichos municipios por la violación al derecho humano a un medio ambiente sano"*, 18 de diciembre de 2015; *Recomendación General 26*, cit; al igual que *Recomendación 10/2017: "Sobre la violación a los derechos humanos a un medio ambiente sano, saneamiento del agua y acceso a la información, en relación con la contaminación de los ríos Atoyac, Xochiac y sus afluentes; en agravio de quienes habitan y transitan en los municipios de San Martín Texmelucan y Huejotzingo, en el estado de Puebla; y en los municipios de Tepetitla de Lardizábal, Nativitas e Ixtacuixtla de Mariano Matamoros, en el estado de Tlaxcala"*, 21 de marzo de 2017; *Recomendación General 32: "Sobre las violaciones a los derechos humanos a la salud, un nivel de vida adecuado, medio ambiente sano, e información pública ocasionadas por la contaminación atmosférica urbana"*, 24 de julio de 2018.

personas”,⁵⁴ asociadas con la vulneración del entorno. En segundo lugar, desde una dimensión colectiva, al entender su objeto de protección como una materia de *“interés universal, que se debe tanto a las generaciones presentes y futuras”*.⁵⁵ Finalmente, se afirma que el derecho humano en cuestión *“protege los componentes del medio ambiente, tales como bosques, ríos, mares y otros, como intereses jurídicos en sí mismos, aún en ausencia de certeza o evidencia sobre el riesgo a las personas”*.⁵⁶

663. Por otra parte, la CrIDH subrayó que, en cualquiera de sus connotaciones, la protección del medio ambiente no sólo es decisiva para el goce y ejercicio autónomos del respectivo derecho humano, sino para la observancia de otros derechos o libertades, dado que los daños ambientales y la degradación del entorno, *“pueden afectar todos los derechos humanos, en el sentido de que el pleno disfrute de todos los derechos humanos depende de un medio propicio”*.⁵⁷

664. De igual manera, en la referida Opinión Consultiva se indica que los daños y afectaciones ambientales repercuten *“con mayor intensidad en determinados grupos en situación de vulnerabilidad”*,⁵⁸ y sectores:

*[...] que debido a su ubicación geográfica corren un peligro especial de afectación en casos de daños ambientales, tales como las comunidades costeñas y de islas pequeñas. En muchos casos, la especial vulnerabilidad de estos grupos ha ocasionado su reubicación o desplazamiento interno.*⁵⁹

665. Del análisis a las condiciones en las que se ha llevado a cabo la explotación mineral, a la luz de los regímenes jurídicos aplicables, aunado las externalidades negativas asociadas con dichas obras y actividades, la Comisión Nacional concluye que las obras y actividades abordadas implican afectaciones al derecho al medio ambiente sano, en sus distintas vertientes.

⁵⁴ CrIDH, *Obligaciones estatales en relación con el medio ambiente en el marco de la protección y garantía de los derechos a la vida y a la integridad corporal – Interpretación y alcance de los artículos 4.1 y 5.1, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*, Opinión Consultiva OC-23/17 de 15 de noviembre de 2017, párrafo 59.

⁵⁵ *Idem*.

⁵⁶ *Ibidem*, párrafo 62.

⁵⁷ *Ibidem*, párrafo 64.

⁵⁸ *Ibidem*, párrafo 67.

⁵⁹ *Idem*.

666. En lo individual, la situación jurídica planteada repercute en las personas que habitan, transitan o realizan actividades recreativas en los alrededores de las obras y actividades mineras analizadas. Particularmente, en el caso de situadas dentro o en los alrededores de las colonias Altamira y Lomas Altas en Cloete, los habitantes de dichas demarcaciones están sujetos a un alto grado de vulnerabilidad, asociado a la proximidad geográfica de sus viviendas.

667. Desde la óptica colectiva, los riegos e impactos asociados con el deterioro ambiental, como también los actos y omisiones administrativos conexos, repercuten también sobre la generalidad de la población presente y futura de la población del Municipio de Sabinas, e incluso un mayor sector resulta afectado por la degradación e irregularidades observadas en el régimen de áreas naturales protegidas, las vías hidrológicas, o bien por las anomalías detectadas en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental de carácter regional. Por otra parte, la degradación de los componentes ambientales, bajo las condiciones señaladas, se traduce igualmente en afectaciones que repercuten en dichos elementos, aún en ausencia de certeza o evidencia sobre el riesgo a las personas.

668. Antes de especificar las violaciones al derecho humano al medio ambiente sano, es pertinente aclarar que éstas no sólo tienen sustento en el marco estricta y formalmente ambiental, identificado con la LGEEPA, la legislación correspondiente a los ámbitos estatal y municipal, o el relativo a componentes específicos como el agua.

a. Afectaciones derivadas del régimen jurídico de la minería.

669. En su informe *“Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes e industrias extractivas”*, la CIDH destacó que actividades como la minería, explotación de petróleo y gas, tienen un enorme potencial de causar serias afectaciones a los derechos humanos, por lo que es imprescindible que los Estados actúen con una debida diligencia frente a dichos proyectos, obligación genérica⁶⁰ que, a su vez, se especifica:

⁶⁰ Para la definición de la obligación de actuar con la debida diligencia necesaria (sustancialmente análoga a la que corresponde a las empresas en el ámbito de los derechos humanos, que se antes se analizó) la CIDH parte de la noción de “garantizar” los derechos humanos prevista en el artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, lo cual —en seguimiento de la jurisprudencia de la CrIDH— *“implica el deber de los Estados Partes de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos”*. De ello, a su vez se desprenden las obligaciones jurídicas de *“prevenir, razonablemente, las violaciones de los derechos humanos, de investigar seriamente con los medios a su alcance las violaciones que se hayan cometido dentro del ámbito de su*

*(i) el deber de adoptar un marco normativo adecuado y efectivo, (ii) el deber de prevenir las violaciones de derechos humanos, (iii) la obligación de supervisar y fiscalizar las actividades de las empresas y otros actores no estatales, (iv) el deber de garantizar mecanismos de participación efectiva y acceso a la información, (v) el deber de prevenir actividades ilegales y formas de violencia, y (vi) el deber de garantizar el acceso a la justicia a través de la investigación, sanción y reparación adecuada de las violaciones de derechos humanos en estos contextos.*⁶¹

670. Para el presente análisis, se consideran especialmente relevantes los relativos a la adopción de un marco normativo adecuado y efectivo, prevención de violaciones a los derechos humanos, al igual que el de *supervisar y fiscalizar las actividades de las empresas y otros actores no estatales*.

671. La primera de las obligaciones se traduce en *“la adopción de legislación interna pertinente para la protección de los derechos humanos más relevantes en materia de actividades extractivas, de explotación y desarrollo, la derogación de legislación incompatible con los derechos consagrados en los instrumentos interamericanos, y la no adopción de legislación contraria a estos derechos”*.⁶²

672. La CIDH enfatiza que la obligación de adoptar disposiciones acordes con los derechos humanos *“no se limita al texto constitucional o legislativo, sino que debe irradiar a todas las disposiciones jurídicas de carácter reglamentario y traducirse en la efectiva aplicación práctica de los estándares de protección de los derechos humanos”*.⁶³

673. La adopción de un marco normativo adecuado y efectivo en el aspecto ambiental se prevé también en la Declaración de Río, de la cual este Organismo Nacional ya ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre sus alcances jurídicos,⁶⁴ concretamente en su Principio 11.⁶⁵

jurisdicción a fin de identificar a los responsables, de imponerles las sanciones pertinentes y de asegurar a la víctima una adecuada reparación”. Al respecto, cfr: CIDH, *Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes e industrias extractivas*, 31 de diciembre de 2015, párrafos 38-40.

⁶¹ *Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes e industrias extractivas*, cit., párrafo 65.

⁶² *Ibidem*, párrafo 67.

⁶³ CrIDH, *Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional*, Opinión Consultiva OC-21/14, 19 de agosto de 2014, párrafo 65.

⁶⁴ Sobre el particular, CNDH, *Recomendación General 26*, cit., párrafos 133-135.

⁶⁵ CNDH, *Recomendación 48/2015*, cit., párrafos 119-122.

674. De acuerdo con la CIDH, dotar de efectividad a dichas disposiciones se materializa en *“garantizar el cumplimiento de sus normas ambientales y penales en relación con los proyectos de exploración y explotación de recursos naturales, así como imponer las sanciones legalmente previstas en caso de incumplimiento”*,⁶⁶ lo cual resulta importante para la prevención de violaciones a los derechos humanos, como para investigar, sancionar y reparar las mismas.

675. Asimismo, la efectividad del marco jurídico cobra relevancia al relacionarla con el principio de interpretación conforme, pues a través de este último se posibilita que, aun cuando las autoridades no tengan la facultad para armonizar las disposiciones al tenor de los derechos humanos reconocidos, sí les pueda dotar de un sentido y alcance garantista en el ámbito de sus atribuciones, conforme a los principios *pro persona* y de interpretación más favorable.

676. Es indispensable que las actividades mineras se encuentren debidamente reguladas por instrumentos tanto de carácter legislativo y disposiciones de índole reglamentaria, no sólo correspondientes al ámbito sustancial que se refiere a dicha industria, sino todas aquellas materias relacionadas con la exploración y explotación mineral que puedan redundar en violaciones a los derechos humanos, además, debe tratarse de un marco jurídico efectivo.

677. Junto con el de adoptar un marco normativo adecuado y efectivo, se encuentra el deber general de prevención⁶⁷ en las actividades extractivas, respecto del cual la CIDH señala que es exigible incluso *“antes de la autorización de la actividad u otorgamiento de los permisos correspondientes”*,⁶⁸ en este caso, la exploración o explotación mineras, con independencia de la realización de estudios de impacto (en el marco de la legislación ambiental) en una fase posterior al otorgamiento de las concesiones o asignaciones respectivas.⁶⁹

⁶⁶ CIDH, *Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes e industrias extractivas*, cit., párrafo 75.

⁶⁷ La CIDH distingue claramente entre la noción del deber general de prevención, *“consistente en la adopción de medidas para contar con un marco normativo e institucional orientado a la prevención, persecución y sanción de delitos en determinada área de los que tiene conocimiento el Estado”*, y otro de índole específica, *“exigible desde que el Estado toma conocimiento de un riesgo real e inmediato para una persona o grupo de personas en una situación concreta”*. Con mayor precisión, *ibidem*, párrafo 86.

⁶⁸ *Idem*.

⁶⁹ Tal criterio ha sido el sostenido por la CrIDH en diversos fallos de las últimas dos décadas, cfr: *Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 28 de noviembre de 2007; *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador*, Fondo y reparaciones,

678. Las obligaciones de adoptar un marco normativo adecuado y efectivo al igual que de prevenir las violaciones de derechos humanos, cobran una especial relevancia en el estudio del régimen jurídico de la minería a la luz del derecho humano al medio ambiente sano, particularmente en cuanto a los centros extractivos que se detallan en la presente Recomendación.

679. En este sentido, la disposición de las obras y actividades mineras, dentro del centro de población del Municipio de Sabinas (directamente en zonas con usos distintos al extractivo o en proximidad inmediata a ellas), en el polígono de áreas naturales protegidas, o bien de vías hidrológicas, se asocia con una ausencia —en la Ley Minera y su reglamento— de mecanismos evaluación previa de la superficie que comprenden los lotes mineros, aunado a los riesgos que derivan del estatus de preferencialidad que corresponde a los terrenos o superficies donde se lleven a cabo actividades extractivas.

680. Lo anterior, sin considerar la relevancia de las obligaciones en materia de supervisión y fiscalización, como también de prevención de actividades ilegales, para los casos en los que, adicionalmente a las condiciones apuntadas en el párrafo anterior, se lleva a cabo la explotación mineral en superficies no amparadas por concesión alguna, o bien, respecto de lotes con concesiones canceladas.

i. Afectaciones por ausencia de evaluación de impacto y riesgo ambientales previa al otorgamiento de las concesiones mineras.

681. El deber general de prevención implica que las autoridades, previo al otorgamiento de la concesión o asignación mineras, se evalúe el impacto de las correspondientes obras o actividades mineras en el goce y ejercicio de los derechos humanos, imperativo que no sólo tiene sustento en el informe “*Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes e industrias extractivas*”, sino en la jurisprudencia de la CrIDH, particularmente la sentencia del “*Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam*”, en la que como medida de no repetición se prescribió:

e) asegurar que se realicen estudios de impacto ambiental y social mediante entidades técnicamente capacitadas e independientes y, previo al otorgamiento de concesiones relacionadas con proyectos de desarrollo o inversión [...], e implementar medidas y

Sentencia de 27 de junio de 2012; y *Caso Pueblos Kaliña y Lokono Vs. Surinam*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 25 de noviembre de 2015.

*mecanismos adecuados a fin de minimizar el perjuicio que puedan tener dichos proyectos en la capacidad de supervivencia social, económica y cultural [.]*⁷⁰

682. Al analizarse el texto de la Ley Minera y su Reglamento, en especial los apartados relativos a la solicitud y otorgamiento de concesiones,⁷¹ se observó que dichos instrumentos carecen de disposiciones a partir de las cuales se desprenda una obligación explícita, por parte de la Secretaría de Economía, para evaluar o prevenir, desde su ámbito competencial y previo al otorgamiento del aprovechamiento mineral, los impactos y afectaciones derivados de actividades a realizarse en los lotes mineros, cuyas delimitaciones pueden incluso coincidir con las planteadas desde el inicio por los promoventes en sus solicitudes. Por el contrario, la observancia de procedimientos de evaluación de impacto (en materia de medio ambiente o gestión de riesgos) y sus correlativas autorizaciones o permisos, únicamente tienen lugar con posterioridad al otorgamiento del título, y, en todo caso, quedan sujetos al régimen jurídico que norme a dichos procedimientos.

683. Así, el artículo 39 de la Ley Minera establece que en *“las actividades de exploración, explotación y beneficio de minerales o sustancias, los concesionarios mineros deberán procurar el cuidado del medio ambiente y la protección ecológica, de conformidad con la legislación y la normatividad de la materia”*. De igual manera, el segundo párrafo del artículo 20 de la Ley Minera establece que, en el supuesto de que los trabajos de exploración y explotación se realicen dentro de poblaciones o áreas naturales protegidas, éstos únicamente podrán llevarse a cabo una vez que se recaben las autorizaciones, permisos o concesiones que correspondan.

684. Dichas prevenciones remiten a la observancia de instrumentos legislativos diversos a la Ley Minera, y ciertamente implican consecuencias jurídicas para ese último ordenamiento, si bien ya cuando las respectivas autoridades determinen en el ámbito de sus competencias que existe una infracción a los ordenamientos ambientales; aunque es evidente que en modo alguno tales preceptos materializan el deber general de prevención señalado en párrafos anteriores, ni mucho menos con antelación al otorgamiento del respectivo título de concesión.

685. Las insuficiencias del régimen jurídico de la minería para prevenir afectaciones a los derechos humanos, quedan de manifiesto al analizarse hechos como los detallados en la presente Recomendación, en los que la totalidad de los lotes mineros observados se ubican

⁷⁰ Cit., párrafo 196.

⁷¹ Vid supra, párrafos 93-101.

dentro del centro de población del Municipio de Sabinas, dentro y en las inmediaciones del área urbanizada, como también que los lotes denominados “El Espulgue” y “Cloete Norte” se sitúan en áreas con usos de suelo no destinados a la extracción mineral; más allá, que esta última concesión y las identificadas como “Cloete III Fracc. I”, “Cloete Sur” y “Cloete Centro”, abarcan el cauce del Arroyo Cloete. Sin omitir que los impactos de la minería, además de afectar el entorno de las personas de los alrededores, comprometen la viabilidad de los ecosistemas incorporados a las dos áreas naturales protegidas circundantes y la cuenca del Río Sabinas.

686. La necesidad de que se realice una adecuada evaluación de impactos, previo a la expedición de los títulos correspondientes, es trascendente también para la efectividad del marco jurídico, pues el otorgamiento de las concesiones o asignaciones es uno de los presupuestos para la expedición de las licencias, autorizaciones o permisos conexos al régimen de la minería, y en el aspecto ambiental es imprescindible que, con independencia de las medidas preventivas o mitigatorias que se establezcan en la autorización respectiva, la superficie que corresponda a los lotes mineros evite en su mayor medida la generación de daños e impactos ambientales, precisamente como los observados.

687. Por lo tanto, resulta imperativo que en atención al deber de adoptar un marco normativo adecuado y efectivo, se incorporen en las disposiciones encaminadas a realizar una evaluación y análisis de los posibles impactos y riesgos en el procedimiento de otorgamiento de las concesiones o asignaciones, con el fin de prevenir afectaciones a los derechos humanos derivadas de las obras y actividades que amparen tales aprovechamientos, y respecto de las superficies involucradas o sus inmediaciones.

688. Esta Comisión Nacional reconoce que la adopción de las disposiciones señaladas en el párrafo anterior, no necesariamente corresponde al ámbito de las autoridades administrativas, por lo que se dará conocimiento de las presentes observaciones al Congreso de la Unión, a fin de que esa autoridad determine si es preciso llevar a cabo las modificaciones pertinentes al texto de la Ley Minera. Sin embargo, se destaca que la obligación de adoptar las normas correspondientes es igualmente exigible a las autoridades administrativas, respecto de las disposiciones reglamentarias emitidas al tenor del artículo 89 fracción I de la Constitución Política, por lo que, a fin de cumplimentar dicho mandato y el deber general de prevención, es necesario llevar a cabo las adecuaciones pertinentes en el Reglamento de la Ley Minera, que incorporen pautas de valoración y evaluación encaminadas a violaciones a los derechos humanos.

689. Con independencia de las adecuaciones a la Ley Minera y su Reglamento, se destaca que la aplicación de dichos instrumentos por parte de la Secretaría de Economía está relacionada con la necesidad de dotar de efectividad al marco jurídico, además de la operatividad de los principios de interpretación conforme y *pro persona*, que como se dijo, posibilitan dotar de un sentido y alcance pertinente a las disposiciones del régimen jurídico de la minera, dentro del marco competencial de las autoridades, a fin de prevenir violaciones a los derechos humanos, y en tanto se adoptan las normas correspondientes.

690. La Comisión Nacional observa que el régimen jurídico de la minería no restringe la posibilidad de que la propia Secretaría de Economía realice una valoración preventiva, en los términos apuntados, al resolver sobre viabilidad del otorgamiento del título de concesión o asignación, sin detrimento del principio de legalidad y seguridad jurídica, cuya fundamentación incluso podrá reforzarse en los principios que prevé el segundo párrafo del artículo 1º de la Constitución Política, al tenor de lo que señala la propia jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

691. Dentro del contexto que se analiza, se toma en cuenta que evidentemente la Ley Minera y su Reglamento establecen condiciones de normalidad en cuanto a las solicitudes de concesiones mineras y los lotes que éstas amparan, su otorgamiento, al igual que en los casos donde no es factible la procedencia. Empero, si bien la determinación del perímetro sujeto a exploración o explotación mineral puede coincidir con la totalidad de lo solicitado por el promovente, también lo es que la correspondiente resolución puede emitirse favorablemente respecto de una parcialidad, sea por la incompatibilidad de las actividades, o porque se estime razonable prevenir violaciones al derecho humano al medio ambiente.

692. La razonabilidad de las medidas de prevención es un estándar ampliamente reconocido en las decisiones de la CrIDH y en el informe ya señalado que emitió la CIDH, conforme al cual se precisa que:

i) las autoridades estatales sabían, o debían haber sabido, de la existencia de un riesgo real e inmediato para la vida y/o integridad personal de un individuo o grupo de individuos determinado, y que ii) tales autoridades no adoptaron -las medidas necesarias dentro del ámbito de sus atribuciones que, juzgadas razonablemente, podían esperarse para prevenir o evitar ese riesgo.⁷²

⁷² CIDH, *Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes e industrias extractivas*, cit., párrafo 84, a su vez: Corte IDH, *Caso de la Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia*, Sentencia de 31 de enero de 2006, párrafo 123

693. Para la aplicación de este criterio, la Comisión Nacional sostiene que, en lo relativo a la Secretaría de Economía, dicha autoridad administrativa puede conocer de los riesgos e impactos susceptibles de verificarse dentro de un lote determinado, en virtud de la evaluación tanto de la cartografía y trabajos periciales que se acompañan a las solicitudes,⁷³ como de los propios insumos que se desprenden de su quehacer institucional, particularmente las atribuciones que recaen en el Servicio Geológico Mexicano.⁷⁴

694. En consecuencia, es viable la observancia del deber general de prevención de violaciones a los derechos humanos aún antes del otorgamiento del título de concesión, sin menoscabo que en refuerzo de dicha obligación se efectúen procedimientos de evaluación de impacto ya emitido el aprovechamiento de las sustancias o minerales, focalizado en los aspectos ambientales.

ii. Alcance de la preferencialidad del uso de suelo extractivo.

695. La necesidad de adoptar un marco normativo adecuado y efectivo, y la obligación de prevenir las violaciones a los derechos humanos se hacen también extensivas a la regla de preferencialidad que establece el primer párrafo del artículo 6 de la Ley Minera, en el cual se dispone que:

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

696. En otras palabras, se favorece el uso de suelo extractivo o industrial (para el caso de las actividades de beneficio), en detrimento de otros previamente establecidos en las superficies de referencia, y en tal circunstancia, restringiendo el goce y ejercicio de los derechos humanos, además, sin margen de discrecionalidad alguno.

⁷³ Vid supra, párrafos 99-101.

⁷⁴ Las funciones del Servicio Geológico Mexicano están detalladas en el artículo 9 de la Ley Minera, entre las que destacan: “XIII. Brindar asistencia técnica en materia de planeación de uso del suelo, aportando estudios de: riesgo geológico, ecológicos, territoriales, geohidrológicos y geotécnicos, que se requieran para este fin; [...] XVI. Formar parte del Consejo Nacional de Áreas Naturales Protegidas, conforme al artículo 56 bis de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y su Reglamento; y XVII. Proporcionar la información geológica, geoquímica y geofísica y asesoría técnica sobre el uso y aprovechamiento, actuales y potenciales, de los recursos minerales, que les deberá ser requerida en los términos del artículo 58 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente”.

697. La preferencialidad del uso de suelo extractivo que establece la Ley Minera es de particular atención para este Organismo Nacional, pues conforme a los informes proporcionados se apreció que dicha disposición se emplea *de facto* como una justificación para la realización de obras y actividades mineras en cualquier superficie,⁷⁵ incluso aquellas en las que en modo alguno se realizó un cambio de uso de suelo conforme a las disposiciones de la LGEEPA o las normas en materia de ordenamiento territorial y desarrollo urbano.

698. La Comisión Nacional observa que la disposición en comento y su aplicación vulneran la obligación de adoptar un marco normativo adecuado y efectivo, al resultar incompatible para el goce y ejercicio de los derechos humanos, por las afectaciones que conlleva en perjuicio de las modalidades de interés público preexistentes en los terrenos sujetos a actividades mineras, incidiendo desfavorablemente en el entorno de las personas que residen en los alrededores de las obras y centros extractivos, la colectividad que habita en el centro de población, y por sí misma, en los ecosistemas y componentes ambientales.

699. Como este Organismo Nacional señaló en su Recomendación 23/2017, *“la Constitución prohíbe en la última parte del 1º constitucional que los derechos humanos sean restringidos o suspendidos, sino en los casos y con las condiciones que la propia Carta Magna establece”*,⁷⁶ por lo que, conforme a los propios parámetros de la Constitución Política y del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, para calificar como legítima toda medida que pretenda regular o restringir los derechos, deben satisfacerse las siguientes condiciones:

1) Legalidad de la medida restrictiva. [...] Ello significa que las condiciones y circunstancias generales que autorizan una restricción al ejercicio de un derecho humano determinado deben estar claramente establecidas por ley. La norma que establece la restricción debe ser una ley en el sentido formal y material.

2) Finalidad de la medida restrictiva. [...] que la causa que se invoque para justificar la restricción sea de aquellas permitidas por la Convención Americana, previstas en disposiciones específicas que se incluyen en determinados derechos (protección del orden o salud públicas, los derechos y libertades de las demás personas, el bien común, etcétera)

⁷⁵ Vid supra, evidencia 11 y anexos.

⁷⁶ CNDH, Recomendación 23/2017: *“Sobre casos de restricciones ilegítimas al derecho a la seguridad social, en la modalidad de protección a la maternidad, en agravio de V1, V2, V3, V4, V5, V6, V7, V8, V9, V10, V11, V12, V13, V14 y V15”*, 31 de mayo de 2017, párrafo 206.

3) Necesidad en una sociedad democrática y proporcionalidad de la medida restrictiva. Con el fin de evaluar si la medida restrictiva cumple con este último requisito [...] debe valorar si la misma: a) satisface una necesidad social imperiosa, esto es, está orientada a satisfacer un interés público imperativo; b) es la que restringe en menor grado el derecho protegido; y c) se ajusta estrechamente al logro del objetivo legítimo.⁷⁷

700. Respecto de la legalidad del uso preferencial extractivo, la Comisión Nacional observa que, en principio, dicho criterio estaría satisfecho al incorporarse en un ordenamiento de carácter legislativo en el sentido formal y material, como en efecto lo es la Ley Minera, si bien es preciso determinar también que las condiciones y circunstancias que autorizan la medida estén claramente establecidas.

701. En este sentido, llama la atención que el ámbito sustancial de la Ley Minera⁷⁸ no autoriza la regulación de cuestiones relativas a usos de suelo, ya sea los que se refieren dentro del articulado de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, o los relativos a zonas forestales, selváticas o desérticas que se analizan en la LGEEPA, por lo que bajo esa óptica es cuestionable la competencia material para legislar sobre el uso preferencial extractivo. Además, la Secretaría de Economía carece de atribuciones (formales o materiales) para modificar usos de suelo, como también lo es que las autoridades facultadas para ello lo estén para aplicar la Ley Minera.

702. Por lo hace a la finalidad de la medida restrictiva, la Comisión Nacional observa que la preferencialidad del uso de suelo se justifica aparentemente en el criterio de utilidad pública, sin explicitarse textualmente el sustento de tal consideración, aunque podría aducirse que se refiere el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación en beneficio social, entre otras consideraciones no menos relevantes que establece el tercer párrafo del artículo 27 constitucional.

703. La utilidad pública, al igual que el interés social o interés público, han sido caracterizados por el Poder Judicial de la Federación como conceptos jurídicos indeterminados, los cuales:

[...] pueden ser: a) Conceptos de experiencia que consisten en apreciar hechos; la competencia del Juez es ilimitada y b) Conceptos de valor donde además de apreciar los hechos, se implican juicios de valor que pueden ser técnicos, por ejemplo, impacto

⁷⁷ *Ibidem*, párrafo 234.

⁷⁸ *Vid supra*, párrafos 76-78 y 86-88.

ambiental, interés público, utilidad pública. Ello exige un proceso argumentativo en el que entran en juego valoraciones político-morales vigentes en el medio social pues sólo así es posible adscribir un significado a los conceptos indeterminados frente a la situación prevaleciente, de suerte que la autoridad debe motivar cómo es que valoró y connotó, hecho y derecho, ya que a pesar de las apariencias se trata de un esquema condicional en el que se debe aplicar la regla a través de la subsunción y asignación de las consecuencias que el fin de la norma exige atender —intención y propósito del sistema normativo—. Así pues, la teoría de los conceptos jurídicos indeterminados reduce la discrecionalidad administrativa, eliminando la arbitrariedad de todo aquello que deba ser juzgado en términos de legalidad o justicia, pues la interpretación del concepto no necesariamente deriva del texto de la disposición que lo establece, sino del sentido contextual del ordenamiento.⁷⁹

704. En el caso de la preferencialidad del uso extractivo, no se establece una pauta decisiva que permita concluir la preminencia de la utilidad pública, motivada en el aprovechamiento para beneficio social (ni necesariamente se infiere que la minería siempre genere tal externalidad positiva), frente a otros casos de “utilidad pública” que sí prevean incluso la protección de los derechos humanos. Asimismo, el Poder Judicial de la Federación ha coincidido en que:

[...] aun cuando las disposiciones de la Ley Minera sean de orden público, procede conceder la suspensión del acto reclamado, cuando el juzgador advierte, [...] que con su otorgamiento no se sigue perjuicio al interés social, ni se contravienen disposiciones de orden público, porque el criterio que informa el concepto de orden público para conceder la medida, debe basarse en la no afectación de los bienes de la colectividad tutelados por las leyes y no en que éstas revistan tal carácter.⁸⁰

705. Si bien la exploración, explotación o beneficio de sustancias y minerales están catalogadas como de utilidad pública, como parte del aprovechamiento en beneficio social de los elementos naturales susceptibles de apropiación, no se justifica que por esa única razón los terrenos o superficies en las que dichas actividades se realicen, o pretendan llevarse a cabo, deban tener un uso de suelo preferencial para ese destino, mucho menos establecerse dicho razonamiento como una disposición de la Ley Minera. Más, si un precepto como el analizado vulnera no sólo la obligación de adoptar un marco jurídico adecuado, sino el deber general de prevención, por lo que el artículo 6 de la Ley Minera no satisface el criterio de finalidad de la medida restrictiva.

⁷⁹ Tesis común: “Conceptos jurídicos indeterminados. La forma de actualizarlos al caso concreto exige un proceso argumentativo que debe reducir la discrecionalidad y las apreciaciones subjetivas, eliminando la arbitrariedad”, Semanario Judicial de la Federación, septiembre de 2005, registro 177342.

⁸⁰ Tesis administrativa: “Suspensión del acto reclamado. Ley Minera. Procede otorgarla, aun cuando sus disposiciones sean de orden público, si se justifica la no afectación a los bienes de la colectividad”, Semanario Judicial de la Federación, julio de 2000, registro 177342.

706. Finalmente, se carece de elementos que permitan concluir que la preferencialidad en el uso de suelo extractivo resulte necesaria y proporcional. En principio, no se advierte que la medida satisfaga un interés público imperativo, sino el de la exploración, explotación y beneficio de sustancias o minerales, junto con los beneficios económicos que puedan asociarse con dichas actividades, mas no el de la colectividad, y mucho menos, la preservación del entorno o el goce y ejercicio de los derechos humanos.

707. Del mismo modo, tampoco se aprecia que la restricción esté orientada a proteger algún derecho humano en particular, sino en específico únicamente a facilitar el aprovechamiento de sustancias y minerales, circunstancia por la que es innecesario aclarar si la preferencialidad del uso extractivo restringe en menor grado el derecho o libertad protegido, pues por el contrario: restringe ampliamente otros derechos humanos vulnerados por el estatus que se otorga al uso de suelo industrial-extractivo. Asimismo, al carecerse de un interés público en la medida restrictiva y la ausencia de un derecho o derechos humanos específicamente protegidos a través del uso extractivo, el precepto no está relacionado a la consecución de los logros de ningún objetivo legítimo.

708. Por ello, este Organismo Nacional reitera que lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 6 de la Ley Minera constituye una restricción ilegítima al goce y ejercicio del derecho humano al medio ambiente, y en general otros relacionados con los cambios de uso de suelo en las circunstancias previstas por el ordenamiento. Del mismo modo, vulnera igualmente la obligación de adoptar un marco normativo adecuado y efectivo, como el deber general de prevenir violaciones a los derechos humanos.

709. Con mayor razón, los razonamientos motivados en que la explotación mineral en superficies del centro de población de Sabinas que no correspondan al uso extractivo, dentro del perímetro de áreas naturales protegidas, o en zonas áridas, está justificada por la simple existencia del uso preferencial que prevé la Ley Minera, sin mediar siquiera un acto administrativo que pretenda aplicar dicha disposición, constituye una clara vulneración al derecho humano al medio ambiente sano, al propiciarse mediante obras y actividades ilícitas la vulneración del entorno y los componentes ambientales, en perjuicio de las personas y el propio medio ambiente.

iii. Problemas derivados de la extracción mineral sin concesión que ampare dichas actividades.

710. Adicionalmente, el informe sobre *Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes e industrias extractivas* refiere la necesidad de observar las obligaciones relativas a supervisar y fiscalizar las actividades extractivas, e investigar, sancionar y reparar las violaciones de derechos humanos, mandatos que juegan un papel crucial en el contexto del artículo 1º de la Constitución Política, ya que implican pautas que materializan tanto la obligación general de protección de los derechos humanos, frente al actuar de los concesionarios que transgreden el marco jurídico ambiental, como de las relativas a investigar y sancionar las violaciones a los derechos humanos.

711. En cuanto al régimen jurídico de la minería, y su aplicación por parte de la Secretaría de Economía, este Organismo Nacional destaca que los actos encaminados al cumplimiento de las obligaciones señaladas se agrupan en dos grandes sectores, por una parte, el que corresponde directamente a las autoridades de esa dependencia, y aquellos que, en observancia de la Ley Minera, implican poner en conocimiento de otras instancias la existencia de probables afectaciones de índole ambiental.

712. Dentro del primer grupo se identifica la necesidad de investigar y sancionar, conforme a la Ley Minera, su Reglamento, las disposiciones de la Ley General de Bienes Nacionales o el Código Penal Federal, los casos de extracción ilegal de carbón que se detallan en secciones anteriores,⁸¹ como también los que puedan tener lugar en otros sitios del Municipio de Sabinas y, en general, la Región Carbonífera.

713. Las actividades ilícitas a las que refiere el párrafo anterior conllevan a afectaciones ambientales de enorme gravedad al no contar con parámetro de legalidad alguno, pues se desarrollan en contravención al marco jurídico en la materia y ante la ausencia de mecanismos que posibiliten una adecuada prevención de violaciones a los derechos humanos (ya sea en virtud del otorgamiento de un título de concesión o, una vez emitido éste, la correspondiente autorización en materia de impacto ambiental). Asimismo, las alteraciones en el entorno, los componentes ambientales y el detrimento en la calidad de vida de las personas tienen un alcance y repercusión mayúsculos, precisamente por no estar sujetas a supervisión o fiscalización dentro de los mecanismos señalados.

⁸¹ *Vid supra*, párrafos 142-150.

714. Para la atención y valoración de las consecuencias fácticas de la explotación ilegal de carbón mineral, la Comisión Nacional considera oportuno investigar y atender las afectaciones reportadas en el tajo situado en Agujita, los pocillos abandonados en las colonias Altamira y Lomas, al igual que las obras amparadas por el lote minero Cloete Norte, si bien cancelado desde 2015 aunque con posterioridad continuó la explotación de carbón.

715. Del mismo modo, es imprescindible que aún en aquellos centros extractivos amparados por concesiones vigentes, se investigue la observancia por parte de concesionarios (o sus contratistas), de las obligaciones que establece el artículo 27 de la Ley Minera, y en su caso se impongan las medidas de seguridad que dicho ordenamiento establece, al igual que las sanciones que correspondan.

716. Se destaca que la Ley Minera prevé supuestos y consecuencias jurídicas para los casos de infracción a la legislación ambiental, por supuesto, previa determinación por parte de las instancias competentes, como bien lo señalan los artículos 19 y 27, fracción IV, del ordenamiento de mérito, o las condiciones de peligro o daño que establece el artículo 43 de ese ordenamiento, e incluso la imposición de sanciones prevista el penúltimo párrafo del artículo 57 de esa Ley.

717. La Comisión Nacional considera imprescindible que la Secretaría de Economía, analice las observaciones efectuadas en el apartado ambiental de la presente Recomendación, con el objeto de determinar las consecuencias jurídicas resultantes, a efecto de disponer de elementos valorativos diversos a las resoluciones que en su caso pronuncien, y le remitan, la SEMARNAT o la PROFEPA, respecto de contravenciones directas al texto de la LGEEPA, o bien, para el estudio de las condiciones de daño o peligro asociadas con desequilibrios ambientales, conforme al artículo 43 de la Ley Minera.

718. Análogamente, la inobservancia de los permisos, concesiones, autorizaciones o licencias que se detallan en el artículo 20 de la Ley Minera repercuten de igual manera en el ámbito de ese ordenamiento, en los términos ya señalados. Asimismo, es importante señalar que dicho precepto se trata de una norma que materializa una obligación general de respeto al medio ambiente, aunado a que tiene por finalidad prevenir afectaciones a ese derecho humano, respecto de áreas naturales protegidas, poblaciones o cuerpos de agua. Para determinar el incumplimiento al numeral en cita, con adición de las conclusiones que las autoridades competentes remitan, es importante que la Secretaría de Economía considere también las observaciones plasmadas por la Comisión Nacional en los apartados

que específicamente refieren a las materias ambiental y del ordenamiento territorial y urbano.

719. El deber de supervisar y fiscalizar las actividades extractivas, junto con la investigación, sanción o reparación de violaciones al medio ambiente, implican también *“una coordinación y cooperación entre las distintas autoridades administrativas”*,⁸² lo que, en primer lugar, se traduce en la posibilidad de solicitar la colaboración de otras instancias con quienes, en lo material, coincidan en el ámbito de actuación, con la finalidad de esclarecer cuestiones relativas a su observancia. La coordinación y cooperación posibilitan que, ante la existencia de actos u omisiones susceptibles de constituir infracciones de naturaleza administrativa, o bien penal, las autoridades hagan del conocimiento tal circunstancia a las facultadas para imponer las determinaciones jurídicas consecuentes.

720. En ese tenor, es de relevancia lo dispuesto en el párrafo último del artículo 7 de la Ley Minera, conforme al cual la Secretaría de Economía *“podrá solicitar la colaboración de otras autoridades federales, estatales y municipales en ejercicio de las facultades de verificación que le confiere la presente Ley”*, precepto de enorme utilidad para que la dependencia federal se allegue de información para calificar la legalidad, dentro del marco de la Ley Minera, de las obras y actividades sujetas a verificación, y en su caso imponer las medidas o sanciones correspondientes. Igualmente, la disposición transcrita posibilita que la propia Secretaría de Economía haga del conocimiento de otras autoridades la existencia de presuntas infracciones que incidan al ámbito de ellas.

721. En los casos analizados, se observa que la cooperación y coordinación entre las distintas autoridades es crucial para la observancia de las disposiciones aplicables a obras y actividades mineras, en lo principal para determinar cuáles centros extractivos operan sin las respectivas concesiones, o con independencia de ello, infringen el marco jurídico relativo a otras autoridades, ilicitudes que como se dijo, en todo caso, se relacionan con la Ley Minera. Por su parte, la ausencia de efectividad en la cooperación y coordinación interinstitucional se caracteriza como una violación al deber de supervisar y fiscalizar las actividades extractivas, por acción u omisión.

722. Esta apreciación es extensiva a la obligación de actuar con la debida diligencia, o el ámbito de protección de las áreas naturales protegidas, en lo cual se observa de que el propio Servicio Geológico Mexicano cuenta con representación de la SEMARNAT, y que, a

⁸² CIDH, *Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes e industrias extractivas*, cit., párrafo 3.

su vez, dicho organismo descentralizado forma parte del Consejo Nacional de Áreas Naturales Protegidas; adicionalmente, que al tenor del último párrafo del artículo 23 del Reglamento de la Ley Minera, la Secretaría de Economía *“dará aviso a las autoridades competentes en materia energética, ambiental, laboral, de asistencia social y de uso y manejo de explosivos, de las concesiones y de las asignaciones mineras que otorgue”*.

b. Afectaciones derivadas de la inobservancia de la LGEEPA y ordenamientos conexos.

723. Como se mencionó en el apartado respectivo, la LGEEPA constituye el principal instrumento que desarrolla, en el ámbito legislativo, las disposiciones en materia de protección al medio ambiente establecidas en los artículos 4º, 25 y 27 de la Constitución Política, por lo que está íntimamente vinculada con la obligación de adoptar un marco efectivo y adecuado en el ámbito del derecho humano al medio ambiente sano, y sus disposiciones pueden ser calificadas como “normas relativas a los derechos humanos” en el sentido que refiere el artículo 1º constitucional,⁸³ al dotar de sentido y alcance a ese derecho, además de representar el parámetro para la actuación de las autoridades encargadas de dotar de vigencia a dicho régimen jurídico.

724. De las observaciones descritas en el apartado relativo al procedimiento de evaluación de impacto ambiental, y la autorización en modalidad regional otorgada a la Unión Mexicana de Productores de Carbón, este Organismo Nacional concluye que las infracciones detectadas se materializan en violaciones al derecho humano al medio ambiente, específicamente en los rubros de evaluación del impacto ambiental y protección de las áreas naturales protegidas.

725. Sobre los daños existentes en la red hidrológica del Arroyo Cloete y el Río Sabinas, se observaron igualmente afectaciones al medio ambiente vinculadas con la propia aplicación de la LGEEPA y la Ley de Aguas Nacionales. Por último, es de precisar que, respecto del Área de Protección de los Recursos Naturales del Río Sabinas, cuya competencia recae en el Gobierno Estatal, se advirtieron irregularidades también constitutivas de violaciones a los derechos humanos; aunado a que no fueron respetados los perímetros de preservación ecológica, amortiguamiento y preservación de cauces o escurrimientos, previstos en los planes directores de desarrollo urbano en el Municipio de Sabinas.

⁸³ *Vid supra*, párrafos 618-621.

726. El estudio de cada una de dichas afectaciones al derecho humano al medio ambiente sano se detallará a continuación.

i. Relativas al procedimiento de evaluación del impacto ambiental.

727. Además de la evaluación de impacto previa al otorgamiento de las concesiones o asignaciones mineras, el informe de la CIDH *Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes e industrias extractivas*, destaca otros instrumentos enfocados a analizar las actividades con trascendencia en el medio ambiente, entre los que se encuentran:

*[...] la exigencia de evaluaciones de impacto medioambiental; el establecimiento de estándares de calidad, producción o emisiones; el licenciamiento o regulación de actividades riesgosas; la provisión de incentivos o desincentivos económicos; la sanción de actividades particularmente dañinas mediante el derecho penal; o la creación de regímenes de responsabilidad privada para desestimular y compensar el daño ambiental.*⁸⁴

728. Respecto de dichos instrumentos, no excluyentes entre sí, la CIDH refiere que su adopción dentro del ordenamiento jurídico, y la aplicación de éstos, son decisivas *“para evitar que el Estado sea internacionalmente responsable por violación de los derechos humanos de las poblaciones afectadas por actividades que afectan el medioambiente”*.⁸⁵

729. Uno de esos mecanismos que cuenta con mayor relevancia es el procedimiento de evaluación del impacto ambiental previsto en la LGEEPA, ya sea tanto en los ámbitos federal como de las entidades y municipios, no sólo por estar previsto en el ordenamiento en el que por antonomasia se prevén normas relativas al derecho humano al medio ambiente, sino en atención a las características, alcances y exhaustividad que deben reflejar dichos estudios, sus modalidades, aunado a que las resoluciones emitidas al tenor de dicho procedimiento son cruciales para prevenir afectaciones, como también supervisar y fiscalizar las obras o actividades sujetas a evaluación.

730. En seguimiento del Principio 17 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo de las Naciones Unidas, la CrIDH sostuvo en su Opinión Consultiva 23/2017 que *“que la obligación de llevar a cabo un estudio de impacto ambiental existe también en relación con cualquier actividad que pueda causar un daño ambiental significativo”*,⁸⁶

⁸⁴ *Cit*, párrafo 68.

⁸⁵ *Idem*.

⁸⁶ CrIDH, *cit*, párrafo 157.

inscrito dicho mandato en la obligación general de prevenir las violaciones a los derechos humanos, que a su vez:

*[...] abarca todas las medidas, de distinto carácter, que promuevan la salvaguarda de los derechos humanos y que aseguren que las eventuales violaciones a los mismos sean efectivamente consideradas y susceptibles de acarrear sanciones e indemnizaciones por sus consecuencias perjudiciales.*⁸⁷

731. La interpretación progresiva en cuanto los alcances y finalidad que persigue la evaluación del impacto ambiental, sitúan el estándar actual en la necesidad de que dicho procedimiento se verifique no con posterioridad (como es el caso en el sistema vigente en México), sino previo al otorgamiento de las concesiones o asignaciones propias de la industria extractiva. Sin embargo, el procedimiento que prevé la LGEEPA es decisivo por su especificidad y especialidad, pues no sólo se enfoca en esclarecer los riesgos e impactos que, en lo general, se generarían por la realización de actividades mineras en un lote determinado, sino que perfila su análisis bajo una perspectiva técnica y contextualizada a los aspectos ambientales.

732. Como lo ha destacado la CIDH, la necesidad de evaluar los impactos ambientales resulta, *“exigible tanto antes de la autorización de la actividad u otorgamiento de los permisos correspondientes, como durante la implementación y ciclo de vida del proyecto mediante medidas de supervisión y fiscalización”*, como lo es para el caso del procedimiento que incorpora la LGEEPA.⁸⁸

733. Igualmente, el mencionado organismo interamericano ha expuesto que procedimientos como el ahora analizado cobran relevancia cuando *“un proyecto concreto suponga un riesgo real e inmediato para un individuo o grupo de individuos determinado”*,⁸⁹ lo cual complementa la evaluación más genérica que pueda verificarse con anterioridad al otorgamiento de la concesión minera, además:

Es claro que el cumplimiento de este deber se encuentra relacionado a la identificación y evaluación adecuada y oportuna de los impactos concretos que tales actividades pueden tener en los derechos humanos de las poblaciones donde tienen lugar. Una vez que se tenga claridad sobre los posibles riesgos a los derechos, corresponde al Estado adoptar o asegurar

⁸⁷ *Ibidem*, párrafo 127.

⁸⁸ CIDH, *Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes e industrias extractivas*, cit., párrafo 86.

⁸⁹ *Ibidem*, párrafo 93.

*que se adopten las medidas preventivas y correctivas necesarias para garantizar la protección de derechos que de otro modo se verían afectados.*⁹⁰

734. En el contexto de los hechos que se analizan en la presente Recomendación, el procedimiento de evaluación del impacto ambiental previsto en la Sección V del Capítulo IV de la LGEEPA, ampliamente desarrollado en el Reglamento LGEEPA, en lo general satisface la necesidad de adoptar un marco jurídico adecuado y efectivo para la protección del medio ambiente, considerado como derecho humano autónomo o como aspecto sustancial en el goce y ejercicio de otros derechos y libertades, como instrumento distinto a la evaluación previa al otorgamiento de las concesiones.

735. El Sistema Interamericano no sólo ha delineado las pautas estructurales que debe reunir la evaluación del impacto ambiental, ya sea en etapas previas o posteriores al otorgamiento de las concesiones mineras, sino que la propia CrIDH ha expuesto criterios correspondientes a los requisitos sustanciales que deben revestir los procedimientos de mérito.

736. Así, en la sentencia “Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam” se precisó inicialmente la necesidad de que los estudios se realicen mediante entidades técnicamente capacitadas, en los que además se establezcan medidas y mecanismos encaminados a minimizar los efectos de las obras o actividades en la supervivencia social, económica y cultural.⁹¹

737. En la interpretación a dicha sentencia, la CrIDH apreció que tales estudios deben realizarse, entre otras, sobre la base de: i) conformidad a los estándares internacionales y buenas prácticas al respecto; ii) garantía de participación; iii) supervisión estatal de las entidades independientes y técnicamente capacitadas que efectúen los estudios; y iv) valoración de los impactos acumulativos que han generado los proyectos existentes y los que vayan a generar los sujetos a análisis.⁹²

738. Asimismo, en la sentencia del “Caso del Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador”, la CrIDH estableció que la evaluación de los estudios o “planes” de impacto ambiental deben estar sujetos “a un control estricto posterior por parte de órganos estatales

⁹⁰ *Ibidem*, párrafo 97.

⁹¹ CrIDH, *Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam*, cit.

⁹² CrIDH, *Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam*, Interpretación de la Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 12 de agosto de 2008, párrafo 41.

de fiscalización”,⁹³ noción que se materializa en dos ámbitos. Por un lado, que las autoridades verifiquen la satisfacción de los criterios ya señalados en materia de evaluación de impacto,⁹⁴ e implícitamente las formalidades relativas a fundamentación, motivación, exhaustividad y congruencia. Se relaciona también con el referido deber de supervisar y fiscalizar las actividades extractivas, bien a través de actos de inspección y vigilancia o mediante la presentación de informes de cumplimiento, lo cual también encuentra contacto en las obligaciones de investigar y sancionar las violaciones a los derechos humanos.

739. Esta doble vertiente es explicitada en la sentencia del “Caso de los Pueblos Kaliña y Lokono Vs. Surinam”, donde se indicó que los riesgos e impactos ambientales:

*[...] no sólo no fueron evitados mediante mecanismos de prevención o medidas adecuadas para mitigar el daño instaurado por parte del Estado, como lo es la supervisión de un estudio de impacto ambiental, sino que los efectos negativos se han mantenido en el tiempo [...]. Asimismo, la Corte recuerda que el Estado también tiene la responsabilidad de supervisar y fiscalizar las acciones en el territorio afectado, a efectos de lograr su pronta rehabilitación con el fin de garantizar un pleno use y goce de los derechos [...].*⁹⁵

740. En esta última sentencia, además, se estudia la trascendencia que tiene la evaluación del impacto ambiental cuando las obras o actividades realizarse repercuten sobre áreas naturales protegidas, dado que los riesgos e impactos cobran una especial incidencia:

217. El Tribunal toma nota de que la Reserva Natural de Wane Kreek fue establecida con el objetivo de proteger y conservar nueve ecosistemas únicos [...]. Sin embargo, la Corte constata que por el contrario, la extracción de bauxita en Wane Kreek 1 y 2 generó graves daños al medio ambiente y a los recursos naturales necesarios para la subsistencia y desarrollo de los Pueblos Kaliña y Lokono. En este sentido, conforme a diversas declaraciones, la actividad de extracción impactó ampliamente esta zona, pues el ruido de la construcción y las explosiones regulares de dinamita provocaron que los animales y aves se alejaran; los riachuelos se contaminaron afectando con ello la pesca; la tala de árboles y los ruidos derivados de las actividades ahuyentaron a diversas especies de animales,

⁹³ Cit., párrafo 207.

⁹⁴ En este sentido, se determinó en la sentencia que “el plan de impacto ambiental: a) fue realizado sin la participación del Pueblo Sarayaku; b) fue realizado por una entidad privada subcontratada por la empresa petrolera, sin que conste que el mismo fue sometido a un control estricto posterior por parte de órganos estatales de fiscalización, y c) no tomó en cuenta la incidencia social, espiritual y cultural que las actividades de desarrollo previstas podían tener sobre el Pueblo Sarayaku. Por tanto, el Tribunal concluye que el plan de impacto ambiental no se llevó a cabo de conformidad con lo dispuesto en su jurisprudencia ni con los estándares internacionales en la materia”. *Ibidem*, párrafo 207. Asimismo, *cfr*: CrIDH, Caso de los Pueblos Kaliña y Lokono Vs. Surinam, cit., párrafo 218.

⁹⁵ CrIDH, Caso de los Pueblos Kaliña y Lokono Vs. Surinam, cit., párrafo 222.

afectando con ello la caza, y el suelo se vio afectado por lo que muchas de las plantas tradicionales dejaron de crecer. Asimismo, se habrían derivado otras afectaciones con motivo de la construcción de la carretera para el transporte de la bauxita.

218. Estos impactos negativos en el medio [...] fueron además reconocidos en el propio estudio de impacto ambiental de 2005, el cual fue preparado para NV BHP Billiton Maatschappij Surinam, ya que el mismo concluyó que las secciones Wane 1 y Wane 2 habían sufrido un daño ambiental considerable como consecuencia de la minería a cielo abierto de bauxita. Asimismo, entre otros, el estudio recomendó lo siguiente: i) que las empresas dejaran las secciones Wane 3 y Wane 4 intactas para evitar mayor degradación ambiental; ii) que se finalizaran las actividades de exploración y extracción tan pronto fuera posible; iii) que se restauraran las áreas perjudicadas, y iv) que se retiraran de la Reserva Wane Kreek.

219. Al respecto, las compañías mineras han implementado ciertas políticas para la rehabilitación del área [...] Sin embargo, los representantes resaltaron que lo anterior era contradictorio con las imágenes aportadas [...] y con lo señalado en declaraciones de las víctimas. Por ello, los representantes señalaron que no se tiene certeza de si las acciones de rehabilitación serán exitosas, ya que, por ejemplo, los árboles que han plantado no han alcanzado el tamaño previsto, por lo que se espera que la rehabilitación de todo el territorio afectado demore un tiempo prolongado.

220. Por su parte, [...] constató que el área se encontraba afectada de manera evidente y que existía una transformación radical del paisaje, por lo que estima que hasta el momento las acciones emprendidas no han cumplido con los objetivos previstos para la adecuada rehabilitación del territorio en cuestión, máxime siendo un área protegida de reserva natural.⁹⁶

741. En la Opinión Consultiva 23/2017, se explicitó que los estudios de impacto ambiental deben satisfacer los requisitos de: i) llevarse a cabo antes de la realización de la actividad (precisando que en los casos de concesiones, permisos o licencias ya otorgadas, deben tener lugar antes de la ejecución de los proyectos); ii) realizarse por entidades independientes bajo supervisión del Estado; iii) abarcar el impacto acumulado de los proyectos efectuados y los que vayan a generarse; iv) participación de las personas interesadas; v) respetar tradiciones y cultura de los pueblos indígenas; y, vi) determinar y precisar, normativamente y en la sustanciación del procedimiento, el contenido específico que se requiere para el estudio, tomando en cuenta la naturaleza y magnitud del proyecto y la posibilidad de impacto que tendría en el medio ambiente.⁹⁷ De igual manera, la necesidad de adoptar planes de contingencia “para responder a emergencias o desastres

⁹⁶ *Ibidem*, párrafos 217-220.

⁹⁷ *Cit.*, párrafos 162-170.

*ambientales, que incluyan medidas de seguridad y procedimientos para minimizar las consecuencias de dichos desastres”.*⁹⁸

742. Por cuanto a los hechos que se analizan en el presente documento, este Organismo Nacional reitera que el procedimiento previsto por la LGEEPA satisface los estándares en materia de derechos humanos, en tanto mecanismo preventivo específico y en observancia de la obligación de adoptar un marco jurídico adecuado, y la necesidad de que se efectúe una evaluación de impacto antes de otorgar las concesiones o asignaciones mineras.

743. No así las afectaciones al derecho humano al medio ambiente sano que se sustentan en la falta de eficacia del régimen jurídico de la evaluación del impacto ambiental, tanto en los aspectos relativos al análisis del estudio presentado por la Unión Mexicana de Productores de Carbón, como de diligencia en la supervisión y fiscalización del cumplimiento a los términos y condicionantes previstos en la autorización SGPA/DGIRA.DEI.1875.05 del 2 de agosto de 2005.

744. Respecto de la primera de las apreciaciones, como se expuso en el apartado sobre la legalidad de la materia, la Comisión Nacional observó que en la etapa de evaluación se ignoraron diversos factores cuyo análisis resultaba decisivo para dotar de efectividad a la protección ambiental, como la existencia de áreas naturales protegidas de competencia federal y estatal, la delimitación exhaustiva de las concesiones y lotes mineros objeto de estudio, vías hidrológicas, áreas habitacionales y ecosistemas de alta fragilidad.

745. Tales cuestiones, cabe añadir, fueron enumeradas en rubros como la caracterización ambiental o los impactos manifestados, sin embargo, al analizar los términos y condicionantes que prevé la autorización, carecieron de un análisis exhaustivo, por lo que se incumplió con establecer mecanismos para prevenir y mitigar las afectaciones resultantes, en perjuicio de las personas que habitan o transitan en las inmediaciones de los centros extractivos, y los componentes ambientales.

746. Aunque no se objeta la utilidad de las restantes medidas de mitigación y compensación que fueron planteadas en la manifestación de impacto ambiental en modalidad regional, en la precisión de los términos y condicionantes existió una deficiente clarificación de la responsabilidad correspondiente a los concesionarios mineros, circunstancia que dificulta la atribución de consecuencias jurídicas frente a riesgos e

⁹⁸ *Ibidem*, párrafo 171.

impactos ambientales. Más, porque la autorización no alude a supuestos como la cesión de derechos parciales de explotación a favor de contratistas, o en su caso, las obligaciones de cumplimiento se diluyen entre los concesionarios, la Unión Mexicana de Productores de Carbón y la propia restauradora que se indica en el documento, sin indicarse esquemas de cumplimiento y responsabilidad solidaria, subsidiaria o de otras características que permitan dotar de efectividad a la autorización.

747. Es necesario insistir que si bien el objeto inicial de análisis en la presente Recomendación versa inicialmente sobre la explotación de carbón mineral en centros extractivos que se sitúan en las localidades de Agujita y Cloete, las consideraciones vertidas en torno a los alcances de la evaluación realizada por la SEMARNAT y el cumplimiento de la correspondiente resolución, son extensivas al caso de la totalidad de concesiones mineras previstas en la autorización en modalidad regional, ubicadas dentro de la microrregión 2, de ahí la trascendencia de que la autorización respectiva hubiera comprendido una evaluación exhaustiva, y que la misma esté dotada de efectividad y eficiencia por parte de los promoventes y las autoridades.

748. La Comisión Nacional observó que, en los centros extractivos amparados por la autorización en materia de impacto ambiental, no sólo existen afectaciones asociadas con aspectos que no fueron analizados en la resolución, sino con aquellas que, de hecho, sí fueron objeto de evaluación, además de contemplarse en los términos y condicionantes.⁹⁹

749. Al existir un cumplimiento de la autorización de impacto ambiental por parte de los sujetos obligados a observarla, y más allá, ante la ausencia de procedimientos de inspección de parte de la PROFEPA (al igual que la imposición de medidas correctivas o de urgente aplicación, de seguridad o sanciones), se incumple con las obligaciones en materia de supervisión y fiscalización, al igual que de garantizar el acceso a la justicia a través de la investigación, sanción y reparación adecuada de las violaciones de derechos humanos. En cuanto a las concesionarias, lo anterior evidencia también un incumplimiento a la obligación de debida diligencia que se prevé en los numerales 11 y 17, de los *"Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos: puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para 'proteger, respetar y remediar'"*.

750. Se destaca también que existen centros extractivos en operación o abandono que carecen de la respectiva autorización de impacto ambiental, aunado a que algunos carecen

⁹⁹ *Vid supra*, párrafos 393-406.

de concesión minera o bien ésta ya se encontraba cancelada al momento de verificarse la extracción mineral, lo cual da cuenta de la falta de diligencia en la fiscalización, inspección y sanción de tales obras y actividades.

ii. Áreas naturales protegidas y destinadas a la preservación ecológica.

751. En la Recomendación General 26, este Organismo Nacional abordó la importancia de que las áreas naturales protegidas cuenten con programas de manejo formulados y publicados, al establecerse que:

*[...] la conservación y preservación de las áreas naturales, al igual que su ordenación, administración y manejo por medio de los respectivos programas, es crucial para la eficacia del derecho humano a la protección del medio ambiente, la cual se especifica además, como parte de tal derecho en la protección del patrimonio natural, la diversidad biológica, adaptación al cambio climático, o bien la protección de los regímenes hidrológicos al igual que la fauna y flora que habita en ellos.*¹⁰⁰

752. En dicho pronunciamiento, se observó la situación que guarda el Área de Protección de Recursos Naturales “Cuenca Alimentadora del Distrito Nacional de Riego 004 Don Martín, en lo respectivo a las Subcuencas de los Ríos Sabinas, Álamo, Salado y Mimbres”, cuya poligonal comprende un sector de la región ecológica sujeta al procedimiento de evaluación de impacto ambiental, antes analizado, y de la cual se observó que carece de programa de manejo formulado y publicado.¹⁰¹

753. Con fundamento en el artículo 14, fracción XXXIII del Reglamento Interior de la SEMARNAT, así como 65 de la LGEEPA y 76 del Reglamento de la LGEEPA en Materia de Áreas Naturales Protegidas, dichos programas de manejo deben ser formulados dentro del plazo de un año, contado a partir de la publicación en el DOF de la declaratoria de establecimiento del área natural protegida, recayendo tal obligación en la CONANP. Por su parte, la SEMARNAT es la autoridad obligada de llevar a cabo la publicación de un resumen de dichos programas y el plano de localización del área natural en el DOF y en la Gaceta Ecológica, una vez formulado el programa.

754. En la referida Recomendación General 26, la Comisión Nacional señaló que los programas de manejo brindan certidumbre a las autoridades encargadas de su implementación, así como quienes residan o lleven a cabo sus actividades en el territorio

¹⁰⁰ CNDH, Recomendación General 26, *cit.*, párrafo 141.

¹⁰¹ *Ibidem*, p. 121.

de las áreas naturales protegidas, pues en ellos se establecen las modalidades para el aprovechamiento de los recursos naturales, mediante la delimitación, extensión y ubicación de las zonas y sub-zonas establecidas y señaladas en las declaratorias, adicionalmente de la definición clara de las actividades permitidas, prohibidas e incompatibles en ellas.¹⁰²

755. La formulación y publicación de los programas de manejo es crucial para la ordenación y administración de las áreas naturales protegidas, y en ese sentido, para el goce y ejercicio del derecho humano al medio ambiente sano, por lo que la omisión existente en el Área de Protección de Recursos Naturales “Cuenca Alimentadora del Distrito Nacional de Riego 004 Don Martín, en lo respectivo a las Subcuencas de los Ríos Sabinas, Álamo, Salado y Mimbres, supone una violación a ese derecho humano atribuible a la CONANP, motivada en la ausencia de formulación del correspondiente programa de manejo, que debió formularse dentro del plazo de un año a partir del 7 de noviembre de 2002.

756. Entre los principales riesgos que enfrenta el Área de Protección de Recursos Naturales en cuestión, se encuentran los asociados con las actividades extractivas e industriales, aunado al acelerado crecimiento urbano regional, que tienen lugar dentro y en sus alrededores. En tal circunstancia, la ausencia del programa de manejo no sólo implica una omisión formal dentro del mencionado régimen de protección ambiental, sino que constituye una variable que incide negativamente en la degradación de los recursos naturales, dado que una falta de delimitación de las zonas y sub-zonas, como también las actividades permitidas, prohibidas e incompatibles, favorece la existencia de obras y actividades irregulares.

757. Las afectaciones al derecho humano al medio ambiente se ven acentuadas por la ineficacia del régimen jurídico de protección derivado del Convenio de Ramsar, en virtud de la cual el perímetro del área protegida está incorporado dentro de los listados que derivan del instrumento internacional en comento, en específico desde el 2 de febrero de 2008.

758. Las obligaciones que derivan de dicho instrumento internacional, en el ámbito general y respecto de los sitios Ramsar, se abordaron igualmente en la Recomendación General 26,¹⁰³ documento en el que se planteó la relevancia que las disposiciones previstas

¹⁰² *Ibidem*, párrafo 13.

¹⁰³ CNDH, Recomendación General 26, *cit.*, párrafos 47-51 y 117.

en ese tratado como normas de derechos humanos con la más alta jerarquía normativa en términos de lo previsto por el artículo 1º de la Constitución Política.¹⁰⁴

759. El artículo 3º del Convenio de Ramsar establece que los humedales incorporados a los listados previstos por dicho instrumento, deberán elaborar y aplicar los respectivos planes de gestión, además de informar acerca de cualquier alteración ecológica que se suscite en ellos, por lo que en el caso del sitio Ramsar Río Sabinas, la eficacia y efectividad del precepto internacional en cita se ve comprometida, lo que implica una violación directa al derecho humano al medio ambiente, con independencia de que ello suponga una posible responsabilidad internacional del Estado mexicano.

760. La ausencia de valoraciones relativas al área natural protegida en comento, dentro del procedimiento de evaluación de impacto ambiental¹⁰⁵ constituye una afectación al goce y ejercicio del derecho humano al medio ambiente, en tanto deficiencia durante la sustanciación del citado procedimiento, como al omitir emprender las medidas administrativas encaminadas a dotar de efectividad al régimen de protección de los recursos naturales, frente la realización de actividades. Con mayor razón, en atención a que el régimen competencial de la propia SEMARNAT, implica el conocimiento de las cuestiones relativas al área natural protegida.

761. La Comisión Nacional advirtió también que, en el apartado de caracterización ambiental de la autorización en materia de impacto ambiental, la SEMARNAT analizó la existencia del Área de Protección de los Recursos Naturales del Río Sabinas, decretada en el Periódico Oficial del Estado de Coahuila el 20 octubre de 1998.

762. En virtud de dicho Decreto, se estableció *“como prioritario para el Gobierno del Estado la conservación y, en su caso, restauración del Río Sabinas, en coadyuvancia con las Instancias federales y municipales competentes”*, conforme a lo dispuesto por la Constitución Local y los artículos 12, fracción I, 17, 26, y 89 de la entonces vigente Ley para la Conservación Ecológica y protección al Ambiente del Estado de Coahuila de Zaragoza.

763. La Comisión Nacional observó que la declaratoria de referencia no corresponde estrictamente con la de las áreas protegidas que preveía el Título Cuarto de ese ordenamiento estatal abrogado, sino que hace referencia a una serie de compromisos de

¹⁰⁴ *Ibidem*, párrafo 145.

¹⁰⁵ *Vid supra*, párrafos 363-367.

colaboración interinstitucional y acciones de protección al ambiente, dentro del área del Río Sabinas que abarca *“desde su nacimiento hasta su desembocadura en la presa denominada ‘Venustiano Carranza’, conocida también como ‘La Presa de Don Martín’”*.

764. Pese a no establecer área protegida alguna, el Decreto prevé un conjunto de obligaciones análogas a dicho rubro por parte del Gobierno del Estado, que además resultan de aplicación directa por parte de las instancias de dicho ámbito de gobierno, al igual que acciones de inspección y vigilancia:

I.- El establecimiento de acciones de limpieza en el área que se determine dentro del programa que emita la Secretaría de Desarrollo Social, a través de la Dirección General de Ecología [...];

II.- La vigilancia y supervisión del estricto cumplimiento de los ordenamientos en materia ecológica;

III.- La promoción del saneamiento de aguas residuales municipales que desemboquen en el Río Sabinas, incluidas las obras de drenaje sanitario y plantas de tratamiento;

IV.- La protección, y en su caso, introducción de especies de flora y fauna silvestre típicas de la región;

V.- La promoción de la cultura ecológica;

VI.- La adecuada planeación de la instalación de áreas recreativas, así como las de actividades de ecoturismo en la zona;

VII.- El estricto apego al cumplimiento de las disposiciones previstas en los planes directores de desarrollo urbano;

VIII.- La definición de áreas de forestación y reforestación de las vegas del Río Sabinas; y

IX.- Las demás acciones y actividades necesarias para el cumplimiento del presente Decreto.

765. Del análisis a los centros extractivos materia de la presente Recomendación, las condiciones en las que se encuentra la cuenca del Río Sabinas (detalladas más adelante) y el Área de Protección de Recursos Naturales “Cuenca Alimentadora del Distrito Nacional de Riego 004 Don Martín, en lo respectivo a las Subcuencas de los Ríos Sabinas, Álamo, Salado y Mimbres”, cuya poligonal es concurrente con la del área natural protegida de competencia local, se observa que la degradación de los componentes y ecosistemas, aunado a la permisibilidad de actividades (de entre ellas, las extractivas) que inciden

negativamente en dicho entorno, se caracteriza igualmente como violación al derecho humano medio ambiente sano, en circunstancias formales (ineficacia del régimen jurídico de protección) y sustanciales (alteraciones de hecho en el medio ambiente).

766. Por último, se destaca que, en la zonificación prevista por los planes directores de desarrollo urbano del Municipio de Sabinas, se establecen perímetros destinados a la preservación ecológica con especificaciones diversas, como zonas de conservación, protección de cauces y escurrimientos, o protección del patrimonio cultural y natural.

767. Respecto de dichos polígonos de protección y preservación, la Comisión Nacional estima que, al tratarse de un esquema de protección análogo al de las áreas naturales protegidas, son aplicables las consideraciones relativas a ese último rubro, principalmente en cuanto a efectividad del régimen jurídico, actos de inspección y vigilancia, por parte de autoridades municipales, para prevenir o sancionar infracciones, como también su consideración dentro de procedimientos de evaluación del impacto ambiental.

768. La Comisión Nacional observa que, al menos en cuanto a los tajos 2, 3 y 4 en Cloete, son claramente identificables las afectaciones al área de preservación ecológica de los cauces y escurrimientos del Arroyo Cloete, sin establecerse, por parte de la PROFEPA y CONAGUA, medidas efectivas para prevenir, sancionar o remediar los daños e impactos ambientales causados, tanto en el entorno como la propia vía hidrológica, por lo que se concluye que corresponden también a violaciones al derecho humano al medio ambiente sano.

769. Asimismo, al corresponder la autorización SGPA/DGIRA.DEI.1875.05 a un alcance regional, se destaca la alta probabilidad de que existan afectaciones al derecho humano al medio ambiente sano, derivadas de la inobservancia a los perímetros destinados a la preservación ecológica en los planes directores de desarrollo urbano del Municipio de Sabinas, u otros municipios contemplados dentro de la misma región que previó el procedimiento de evaluación del impacto ambiental.

iii. Afectaciones por descargas al Río Sabinas y desviaciones al Arroyo Cloete.

770. Como la propia SEMARNAT lo describió en su autorización en materia de impacto ambiental, dentro de las principales problemáticas que enfrenta la cuenca del Río Sabinas, se encuentra la destrucción del suelo en grandes áreas, que a su vez interrumpe el flujo

natural subterráneo y superficial, derivada del aprovechamiento del carbón mineral y la fluorita en la región.¹⁰⁶

771. Asimismo, la CONAGUA en el “Acuerdo por el que se da a conocer el resultado de los estudios técnicos de aguas nacionales subterráneas del Acuífero Región Carbonífera, clave 0512, en el Estado de Coahuila de Zaragoza, Región Hidrológico-Administrativa Río Bravo”, publicado en el DOF el 18 de agosto de 2015, apunta que en porciones del mencionado acuífero:

[...] el agua subterránea circula a través de las oquedades del medio geológico carbonatado de elevada permeabilidad, que permite la fácil infiltración y circulación del agua, por lo que es extremadamente vulnerable a la contaminación generada por actividades humanas, [...] por [...] la actividad minera relacionada con la explotación de carbón en tajos abiertos y minas subterráneas, así como sus descargas industriales en lagunas de oxidación; y con ello prevenir el deterioro de la calidad del agua subterránea y los consecuentes problemas de salud pública.

772. En la Recomendación 10/2017, la Comisión Nacional sostuvo que las afectaciones al componente hidrológico “*influyen directamente en la calidad y productividad de los ecosistemas*”, y en consecuencia el goce y ejercicio del derecho al medio ambiente sano, sin perjuicio de la interdependencia que tales afectaciones implican para el respeto, protección y garantía otros derechos humanos como al agua y su saneamiento o la protección de la salud.¹⁰⁷

773. Las afectaciones a dicho curso hidrológico y los ecosistemas asociados con él, efectivamente se encuentran asociadas con los impactos derivados de las actividades extractivas, tal como incluso la propia SEMARNAT lo hace explícito en el texto de la autorización regional, que inciden dentro de la región ecológica de mérito, al igual que los perímetros de las áreas naturales protegidas y zonas de conservación ecológica analizadas.

774. Este Organismo Nacional reconoce que, en principio, la eficacia de la autorización de impacto ambiental regional SGPA/DGIRA.DEI.1875.05, mediante la presentación de informes de cumplimiento a sus términos y condicionantes, al igual que la realización de actos de inspección y vigilancia a cargo de la PROFEPA (incluso para casos de actividades extractivas no amparadas por dicha autorización), se orientan al respeto, protección y

¹⁰⁶ *Vid supra*, párrafo 299.

¹⁰⁷ CNDH, Recomendación 10/2017, *cit.*, párrafos 132-150.

garantía del derecho humano al medio ambiente. Empero, en lo correspondiente al entorno hidrológico y ecosistemas afines a él, es también indispensable una adecuada fiscalización, vigilancia e inspección y vigilancia por parte de la CONAGUA, aunado a la elaboración de mecanismos encaminados a la prevención de afectaciones.

775. Como las propias autoridades refieren en los informes remitidos, al igual que los estudios en los que se plantea la situación de la cuenca y acuíferos en comento, se está ante un grave proceso de deterioro ambiental acrecentado en los últimos años por las descargas y alteraciones en el patrón hidrológico dentro del perímetro de la denominada Micro Región 2.

776. La problemática analizada se observa en lo relativo a los daños causados al cauce del Arroyo Cloete, respecto de los cuales la CONAGUA informó a la Comisión Nacional sobre la realización de acciones de vigilancia e inspección, a fin de determinar si las desviaciones y reencauzamientos efectuados se ajustaron al marco jurídico.

777. De entre las acciones realizadas por la CONAGUA, destaca el caso del PA1, en el que únicamente se procedió a imponer una multa a la Empresa 1, sin establecer suficientes medidas dirigidas a impedir la degradación de la vía hidrológica de referencia, y con ello prevenir, mitigar y remediar una situación de riesgo para el entorno, la integridad de la población de sus alrededores circundante y sus viviendas; manifestando, incluso, la imposibilidad de continuar dicho procedimiento, dado que la multa fue objeto de anulación por parte de los tribunales federales (por irregularidades de índole procedimental mas no sustanciales), y estimada como improcedente la revisión fiscal respectiva.¹⁰⁸ Lo anterior, sin ignorar que, al menos en el área del Arroyo Cloete existen sectores del cauce que no fueron objeto de procedimientos de inspección y vigilancia, aunado a la existencia de otras afectaciones a la red hidrológica, que además incidan en otros componentes ambientales en la microrregión ecológica detallada por la SEMARNAT.

778. Este Organismo Nacional resalta las exposiciones hechas por funcionarios de la CONAGUA en una inspección ocular realizada el 19 de julio de 2018, en el sentido de que, entre las áreas del Tajo 2 y el Tajo 3, el Arroyo Cloete contaba con su cauce natural y no presentaba modificaciones, *“ya que en la operación y ejecución de los trabajos dejaron área sin excavar entre los tajos contruidos y es por donde fluye el agua”*, pese a reconocerse en el acta respectiva que se llevaron a cabo trabajos de “contención” en la zona federal en

¹⁰⁸ Vid supra, evidencia 46.

cuestión, además de plasmar la existencia de socavones en la superficie aledaña al Tajo 2 y reconocer que el área permanecía en estado de abandono desde hacía 3 años, sin supervisar antes o después las acciones realizadas.¹⁰⁹

779. Llamen la atención las aseveraciones de AR7, al avalar las consideraciones planteadas por los inspectores,¹¹⁰ en cuanto a que, si bien la zona federal sí fue afectada, *“ésta fue protegida por un muro de contención, [aunque] no se cuenta con los elementos técnicos administrativos para establecer una reducción y/o desviación del cauce natural de la corriente”*, pese a conocerse que las mismas alteraciones fueron objeto de análisis en el PA1.¹¹¹

780. Una simple comparación del estado de esa vía hidrológica entre los años 2003 a 2018 permite distinguir que, contrariamente a lo que aducen los servidores públicos de la CONAGUA, efectivamente se realizaron desviaciones en el área de entre los tajos 2 y 3, además del sector oeste del tajo 4, además de observarse que la disposición de los tajos implica severos riesgos por su disposición inmediata al Arroyo Cloete.



Arroyo Cloete hacia mayo de 2003. Fuente: Google

¹⁰⁹ Vid supra, evidencia 47.1.

¹¹⁰ Vid supra, evidencia 47.2.

¹¹¹ Vid supra, evidencia 47.



Arroyo Cloete hacia abril de 2018. Fuente: Google

781. La Comisión Nacional no desconoce que, aun cuando las desviaciones hayan sido autorizadas por esa autoridad y, en tal virtud, verificarse la observancia de las especificaciones establecidas en los permisos otorgados, o establecerse las medidas o sanciones conducentes; la realización de actividades mineras dentro de la zona federal del Arroyo Cloete (tanto la correspondiente al cauce actual y al lecho del anterior), aún de “contención”, requiere igualmente de supervisión e inspección por parte de la CONAGUA, hayan sido o no otorgadas las concesiones requeridas. Lo anterior se destaca por la necesidad de prevenir afectaciones al componente hidrológico el igual que el suelo y la población que reside o transita en los alrededores, ante la posibilidad de que puedan existir roturas, desgajamientos o socavones en el área, con mayor razón por tratarse de obras en abandono, y como bien lo refiere CONAGUA, algunas de ellas entre el área de dos tajos, con el potencial de que dicha circunstancia genere filtraciones en las paredes de los tajos y debilitamiento del sustrato.

782. Ante las alteraciones producidas al Arroyo Cloete como consecuencia de las obras y actividades extractivas, aunado a los riesgos ocasionados en los demás componentes ambientales involucrados, la Comisión Nacional concluye que los trabajos realizados en esa vía hidrológica, junto con las omisiones e insuficiencias en su vigilancia, supervisión y

sanción, constituyen igualmente afectaciones al derecho humano al medio ambiente, adicionalmente a las que derivan de las descargas y alteración en el curso del Río Sabinas.

H. Derecho humano a una vivienda adecuada.

783. Las perturbaciones originadas por la existencia de obras y actividades mineras en el entorno urbano, y en general, dentro o las inmediaciones de asentamientos humanos, pueden explicitarse también bajo la óptica del derecho humano a la vivienda, particularmente la degradación del entorno, o generación de condiciones de riesgo en la calidad de vida de las personas.

784. En el orden jurídico nacional, el derecho humano a una vivienda adecuada se reconoce en el artículo 4º, séptimo párrafo, de la Constitución Política, el cual establece que toda persona tendrá *“derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa”*, precisando que la *“Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo”*, igual que el artículo 27 en relación con el mejoramiento de las condiciones de la calidad de vida.

785. De igual manera, está contemplado en instrumentos preceptivos como la Declaración Universal de Derechos Humanos (artículo 25) y la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (artículo XI), al igual que en tratados internacionales como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su numeral 11.1, donde se establece que:

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.

786. Otros instrumentos especializados del ámbito universal hacen también referencia a la vivienda, como de las convenciones internacionales sobre: la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (artículo 14.2 inciso h), la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (artículo 5 inciso e) fracción III), los Derechos del niño (artículo 27). A su vez, está prevista en tratados del ámbito regional como las convenciones interamericanas para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad (artículo III numeral 1, inciso a), contra el Racismo, Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia (artículo 7), contra Toda Forma de

Discriminación e Intolerancia (artículo 7), y sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, aunque si bien el Estado mexicano no es parte de los tres últimos tratados, tienen una inobjetable función de criterios orientadores.

787. Garantizar condiciones dignas, decorosas y adecuadas de vivienda, además de proveer una calidad de vida satisfactoria, está incorporada en el Objetivo 11 de la Agenda 2030 relativo a “*Ciudades y Comunidades Sostenibles*”, en cuyas metas destacan:

- *Asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y mejorar los barrios marginales.*
- *Aumentar la urbanización inclusiva y sostenible y la capacidad para la planificación y la gestión participativas, integradas y sostenibles de los asentamientos humanos en todos los países.*
- *Reducir significativamente el número de muertes causadas por los desastres, incluidos los relacionados con el agua, y de personas afectadas por ellos, y reducir considerablemente las pérdidas económicas directas provocadas por los desastres en comparación con el producto interno bruto mundial, haciendo especial hincapié en la protección de los pobres y las personas en situaciones de vulnerabilidad.*
- *Reducir el impacto ambiental negativo per cápita de las ciudades, incluso prestando especial atención a la calidad del aire y la gestión de los desechos municipales y de otro tipo.*
- *Apoyar los vínculos económicos, sociales y ambientales positivos entre las zonas urbanas, periurbanas y rurales fortaleciendo la planificación del desarrollo nacional y regional.*
- *Aumentar considerablemente el número de ciudades y asentamientos humanos que adoptan e implementan políticas y planes integrados para promover la inclusión, el uso eficiente de los recursos, la mitigación del cambio climático y la adaptación a él y la resiliencia ante los desastres, y desarrollar y poner en práctica, en consonancia con el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, la gestión integral de los riesgos de desastre a todos los niveles.*

788. Por otra parte, el sentido y alcance de ese derecho humano a la vivienda se ha abordado ampliamente en la Observación General 4 del Comité DESC, en la cual ese organismo internacional expuso el objeto de protección de ese derecho debe comprenderse bajo una concepción amplia, interpretándolo como “*vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte*”, asimismo, que el concepto de vivienda no entenderse aisladamente, sino como “vivienda adecuada”: “*disponer de un lugar donde poderse aislar si se desea, espacio*

*adecuado, seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuadas, una infraestructura básica adecuada y una situación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos, todo ello a un costo razonable”.*¹¹²

789. En la Observación General 4 se clarifica también que, más allá de los contextos sociales, político, cultural, económico, ambiental u otros en los que se materialice el derecho humano a la vivienda adecuada, existen aspectos transversales que han de atenderse en el goce y ejercicio del mismo:

a) Seguridad jurídica de la tenencia. La tenencia adopta una variedad de formas, como el alquiler (público y privado), la vivienda en cooperativa, el arriendo, la ocupación por el propietario, la vivienda de emergencia y los asentamientos informales, incluida la ocupación de tierra o propiedad. Sea cual fuere el tipo de tenencia, todas las personas deben gozar de cierto grado de seguridad de tenencia que les garantice una protección legal contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas. Por consiguiente, los Estados Partes deben adoptar inmediatamente medidas destinadas a conferir seguridad legal de tenencia a las personas y los hogares que en la actualidad carezcan de esa protección consultando verdaderamente a las personas y grupos afectados.

b) Disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura. [...] Todos los beneficiarios del derecho a una vivienda adecuada deberían tener acceso permanente a recursos naturales y comunes, a agua potable, a energía para la cocina, la calefacción y el alumbrado, a instalaciones sanitarias y de aseo, de almacenamiento de alimentos, de eliminación de desechos, de drenaje y a servicios de emergencia.

c) Gastos soportables. Los gastos personales o del hogar que entraña la vivienda deberían ser de un nivel que no impidiera ni comprometiera el logro y la satisfacción de otras necesidades básicas. [...]

d) Habitabilidad. Una vivienda adecuada debe ser habitable, en sentido de poder ofrecer espacio adecuado a sus ocupantes y de protegerlos del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otras amenazas para la salud, de riesgos estructurales y de vectores de enfermedad. Debe garantizar también la seguridad física de los ocupantes. [...]

e) Asequibilidad. La vivienda adecuada debe ser asequible a los que tengan derecho. Debe concederse a los grupos en situación de desventaja un acceso pleno y sostenible a los recursos adecuados para conseguir una vivienda. [...] Tanto las disposiciones como la política en materia de vivienda deben tener plenamente en cuenta las necesidades especiales de esos grupos. En muchos Estados Partes, el mayor acceso a la tierra por sectores desprovistos de tierra o empobrecidos de la sociedad, debería ser el centro del objetivo de la política. [...]

¹¹² Comité DESC, Observación General 4: “El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto)”, 1991, párrafo 7.

f) Lugar. La vivienda adecuada debe encontrarse en un lugar que permita el acceso a las opciones de empleo, los servicios de atención de la salud, centros de atención para niños, escuelas y otros servicios sociales. [...] De manera semejante, la vivienda no debe construirse en lugares contaminados ni en la proximidad inmediata de fuentes de contaminación que amenazan el derecho a la salud de los habitantes.

g) Adecuación cultural. [...] Las actividades vinculadas al desarrollo o la modernización en la esfera de la vivienda deben velar por que no se sacrifiquen las dimensiones culturales de la vivienda y porque se aseguren, entre otros, los servicios tecnológicos modernos.¹¹³

790. El derecho humano a la vivienda adecuada, en los términos del Comité DESC, supera en mucho su caracterización como acceso al financiamiento público o privado para disponer de un bien inmueble para uso habitacional, sino que el concepto de “adecuación” tiene por referencia las variables encaminadas al mejoramiento de las condiciones de vida, esto es, en seguridad, paz y dignidad.

791. Por lo que hace a la obligación general de respeto, en la Observación General 4 se establece que una de las vertientes a través de las cuales se verifica el cumplimiento de ese deber es *“la debida prioridad a los grupos sociales que viven en condiciones desfavorables concediéndoles una atención especial [, en consecuencia,], las políticas y la legislación, en consecuencia, no deben ser destinadas a beneficiar a los grupos sociales ya aventajados a expensas de los demás”*.¹¹⁴

792. Otro sector donde se materializa esa obligación general consiste en la adopción de una estrategia nacional de vivienda, que habrá de reflejar *“una consulta extensa con todas las personas afectadas y su participación, [además de] medidas para asegurar la coordinación entre los ministerios y las autoridades regionales y locales con objeto de conciliar las políticas conexas (economía, agricultura, medio ambiente, energía, etc.) con las obligaciones dimanantes del artículo 11 del Pacto”*.¹¹⁵

793. En cuanto a la obligación general de garantizar, el Comité DESC dispuso que es indispensable la disponibilidad, por parte de los Estados cuenten, de al menos los siguientes mecanismos de defensa:

¹¹³ *Ibidem*, párrafo 8.

¹¹⁴ *Ibidem*, párrafo 11.

¹¹⁵ *Ibidem*, párrafo 12.

a) apelaciones jurídicas destinadas a evitar desahucios planeados o demoliciones mediante la emisión de mandatos de los tribunales; b) procedimientos jurídicos que buscan indemnización después de un desahucio ilegal;

c) reclamaciones contra acciones ilegales realizadas o apoyadas por los propietarios (sean públicos o privados) en relación con los niveles de alquiler, mantenimiento de la vivienda y discriminación racial u otras formas de discriminación;

d) denuncias de cualquier forma de discriminación en la asignación y disponibilidad de acceso a la vivienda; y

e) reclamaciones contra los propietarios acerca de condiciones de viviendas insalubres o inadecuadas [...].¹¹⁶

794. Este Organismo Nacional analizará, en principio, las cuestiones relativas al papel que guardan los planes y programas de ordenamiento territorial y urbano en el goce y ejercicio del derecho humano a la vivienda adecuada; seguidas de las consideraciones correspondientes a la aplicación, en el ámbito administrativo, de las disposiciones de la Ley Minera, y las relativas a asentamientos humanos, ordenamiento territorial y desarrollo urbano de Coahuila, por lo que hace a la preferencialidad en el uso de suelo destinado a la extracción mineral y declaratorias de zonas de riesgo. Finalmente, se abordarán tanto las vulneraciones a los conceptos de disponibilidad, habitabilidad y lugar en del derecho humano en cuestión, que derivan de actos y omisiones administrativas en particular, y las consideraciones relativas a la asequibilidad y seguridad en la tenencia.

a. Planes y programas de ordenamiento territorial y su relación con el Derecho Humano a la Vivienda Adecuada.

795. Los planes y programas de ordenamiento territorial y urbano cumplen una relevante función para proveer condiciones dignas y adecuadas de vivienda, por lo que se caracterizan como disposiciones encaminadas a proteger y garantizar el derecho a la vivienda adecuada, y en tal virtud constituyen normas relativas a los derechos humanos, conforme al artículo 1º de la Constitución Política.¹¹⁷

796. Para esclarecer la relación que existe entre el derecho humano a la vivienda adecuada y los mecanismos de planificación señalados (o en general, otros decisivos para delimitar los alcances de ese derecho humano), la Comisión Nacional destaca los acuerdos,

¹¹⁶ *Ibidem*, párrafo 17.

¹¹⁷ *Vid supra*, párrafos 616-621.

resoluciones o programas de trabajo elaborados en el seno de organismos internacionales, que complementan, en lo sustancial, el objeto de protección de ese derecho humano.¹¹⁸

797. En primer lugar, las *“Directrices Internacionales sobre Planificación Urbana y Territorial”*, elaboradas en 2015 por el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, en las cuales se destaca que uno de los principales fines del proceso de planificación es *“lograr un nivel de vida y unas condiciones laborales adecuados para todos los sectores de las sociedades actuales y futuras, velar por una distribución equitativa de los costos, las oportunidades y los beneficios de desarrollo urbano y, en particular, promover la inclusión y la cohesión social”*.¹¹⁹ Por lo que se insiste en que los gobiernos nacionales vigilen la *“evolución de las condiciones de vida en las ciudades y territorios”*, a fin de mejorar la cohesión y la integración social y territorial, lo que en definitiva contribuye a la eficacia de los aspectos que abarca el derecho humano a la vivienda adecuada.¹²⁰

798. Dichas directrices, asimismo, conceptualizan la planificación urbana y territorial como *“un catalizador del crecimiento económico sostenido e inclusivo, que proporciona un marco propicio para que aparezcan nuevas oportunidades económicas, para la reglamentación de los mercados de la tierra y los inmuebles y para la creación oportuna de una infraestructura adecuada y unos servicios básicos”*.¹²¹ Además, se precisa que dicho proceso *“constituye un poderoso mecanismo de adopción para asegurar que el crecimiento económico sostenido, el desarrollo social y la sostenibilidad ambiental van de la mano para promover una mejor conectividad a todos niveles del territorio”*.¹²²

799. Bajo una perspectiva de derechos humanos, uno de los principales mecanismos de los que se vale la planificación urbana y territorial para gozar de efectividad es a través de la zonificación, a través de la cual se delimitan los usos y destinos que corresponden a un perímetro sujeto a reglamentación, ya sea de un centro de población u otros de mayor amplitud regional, en las vertientes primarias o secundarias, incluso en cuanto al aprovechamiento sustentable y preservación de los recursos naturales.

¹¹⁸ CNDH, Recomendación 11/2018, *cit.*, párrafo 130, y Recomendación General 26, *cit.* párrafo 136 en concordancia con los párrafos 112-115.

¹¹⁹ Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, *Directrices Internacionales sobre Planificación Urbana y Territorial*, 2015, p. 14.

¹²⁰ *Ibidem*, p. 15.

¹²¹ *Ibidem*, p. 17.

¹²² *Idem*.

800. Al respecto, los instrumentos legislativos generales y estatales en materia de asentamientos humanos, ordenamiento territorial y desarrollo urbano que se analizaron con anterioridad, e incluso la LGEEPA (para los casos de uso forestal, selvas y zonas áridas), además de los planes o programas que derivan de esos ordenamientos, materializan el deber de adoptar un marco jurídico adecuado y efectivo, aunado a que constituyen —como se ha dicho— normas relativas a los derechos humanos, por lo que su adopción y eficacia son determinantes en la protección, respeto y garantía del derecho humano a la vivienda adecuada.

801. En la totalidad de las obras extractivas analizadas en la presente Recomendación, y con independencia encontrarse actualmente en estado operativo, de abandono o incluso remediación, este Organismo Nacional observó la existencia de infracciones a la zonificación prevista en los planes directores de desarrollo urbano, tanto en lo que concierne al adoptado en 1997 como el de 2013, sin olvidar los casos en los que, por no corresponder las obras y actividades con los usos de suelo previstos, resultan nulas las autorizaciones o licencias de funcionamiento que se hubieren emitido.¹²³

802. Dichas afectaciones destacan ante la omisión de las autoridades competentes para emprender acciones encaminadas a prevenir, sancionar o investigar conductas que repercuten en la normalidad de las condiciones de vida de quienes residen, transitan, o hacen uso de servicios públicos en los alrededores de las instalaciones destinadas a la minería, sea que éstas se sitúen dentro de perímetros no previstos para dichas actividades, o porque impliquen una situación de riesgo por su ubicación inmediata a las personas.

803. Complementariamente, este Organismo Nacional observa que los planes directores de desarrollo urbano reflejan un tratamiento inadecuado de la compatibilidad existente entre los distintos usos de suelo, cuestión relacionada también con el goce y ejercicio del derecho humano a la vivienda adecuada. Dicho concepto es una pauta que invariablemente debe atenderse en la zonificación, con el objeto de establecer relaciones de coherencia entre los usos y destinos determinados por los instrumentos de planeación, proteger, respetar y garantizar la seguridad, salud y la integridad de las personas, además de su entorno y condiciones de existencia.

¹²³ *Vid supra*, párrafos 558-610.

804. Al encontrarse vinculadas con el derecho humano a la vivienda adecuada e interdependientes en el goce y ejercicio de otros derechos o libertades, la compatibilidad en los usos de suelo y destinos debe interpretarse a la luz de los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, tal como se ha reconocido en los compromisos asumidos en de la “*Nueva Agenda Urbana*”, adoptada en virtud de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible, celebrada del 17 al 20 de octubre de 2016 en Quito, Ecuador.¹²⁴

805. La “*Nueva Agenda Urbana*” propone un importante número de directrices que incorporan un paradigma de desarrollo urbano sustentable, inclusivo y centrado en las personas, asociado con los objetivos de la Agenda 2030 y el derecho humano a la vivienda adecuada. Establece la necesidad de adoptar mecanismos integrados de planificación urbana y territorial para brindar un entorno saludable e inclusivo conforme a los criterios de gestión integral del riesgo, en la que destacan los compromisos siguientes:

*51. Nos comprometemos a fomentar el desarrollo de marcos espaciales urbanos, incluidos los instrumentos de planificación y diseño urbanos que apoyan la ordenación y el uso sostenibles de los recursos naturales y la tierra, un nivel adecuado de compacidad y densidad, policentrismo y usos mixtos, mediante estrategias de relleno de espacios vacíos o de planificación de nuevas ampliaciones, según proceda, con el fin de impulsar [...] la resiliencia urbana y la sostenibilidad ambiental.*¹²⁵

*88. Velaremos por la coherencia entre los objetivos y las medidas de políticas sectoriales, entre otros, en materia de desarrollo rural, uso de la tierra, seguridad alimentaria y nutrición, gestión de los recursos naturales, prestación de servicios públicos, agua y saneamiento, salud, medio ambiente, energía, vivienda y políticas de movilidad, a distintos niveles y escalas de administración política, [...] a fin de fortalecer los enfoques integrados para la urbanización y de aplicar estrategias integradas de planificación urbana y territorial en las que se hayan utilizado esos enfoques.*¹²⁶

111. Promoveremos la elaboración de normas adecuadas y aplicables en el sector de la vivienda, incluidos, según el caso, códigos de construcción resiliente, regulaciones, permisos de construcción, ordenanzas y leyes del uso del suelo y reglamentos de ordenación, combatiremos y prevendremos la especulación, los desplazamientos, la falta de vivienda y los desalojos forzosos arbitrarios, y velaremos por la sostenibilidad, la calidad,

¹²⁴ Organización de las Naciones Unidas – Secretaría de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible, *Nueva Agenda Urbana*, 2017, disponible en: <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Spanish.pdf>.

¹²⁵ *Ibidem*, p. 19.

¹²⁶ *Ibidem*, p. 28.

*la asequibilidad, la salud, la seguridad, la accesibilidad, la eficiencia en el uso de la energía y los recursos, y la resiliencia.*¹²⁷

806. La necesidad de establecer usos y destinos compatibles en la zonificación de los planes y programas de ordenamiento, es imprescindible para el goce y ejercicio de los derechos humanos, particularmente en la necesidad de brindar condiciones adecuadas de vivienda, como se reconoce explícitamente en la primera parte de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, además de los ordenamientos de la materia en el estado de Coahuila.

807. Respecto de los dos planes directores de desarrollo urbano del Municipio de Sabinas, la Comisión Nacional observó diversas zonas en las que permitió o permite la realización de actividades industriales, particularmente extractivas, en inmediaciones de las que cuentan con usos habitacional, de servicios o mixto, equipamiento, de preservación ecológica, entre otros, lo que repercute en las condiciones de vida de los habitantes o usuarios de dichos servicios en tales sectores. De igual manera, se advirtió la existencia de viviendas que, pese a estar ya previstas dentro de un uso de suelo habitacional en el Plan Director de 1997, en el más reciente fueron redestinadas a la extracción minera, o con menor densidad de población. De igual manera, sitios donde con anterioridad a 1997 existían viviendas que disponen de servicios públicos, y pese a ello continuaron identificadas con uso extractivo, aun cuando la explotación mineral se autorizó y llevó a cabo en años posteriores.

808. Tales inconsistencias dan cuenta de un problema de incompatibilidad de usos y destinos previstos por los planes directores de desarrollo urbano, bien por falta de coherencia en la zonificación presentada, al permitirse la contigüidad de actividades riesgosas para la salud y ambiente, o por una deficiente consideración del elemento habitacional para facilitar la explotación mineral en los procesos de planificación, y desde tal perspectiva se consideran igualmente casos de violación al derecho humano a la vivienda adecuada, motivadas en la falta de acatamiento de la obligación general de respeto por parte del Municipio de Sabinas, en contravención del principio de progresividad.

¹²⁷ *Ibidem*, p. 33.

b. Alcance de la preferencialidad del uso de suelo extractivo y establecimiento de zonas de riesgo.

809. En el apartado del derecho humano al medio ambiente, esta Comisión Nacional abordó las restricciones derivadas del estatus de preferencialidad que se otorga al aprovechamiento extractivo del terreno, conforme a lo previsto en el primer párrafo del artículo 6 la Ley Minera, al concluirse que el precepto en cita (y su aplicación en el ámbito administrativo) no satisface de los criterios de: i) legalidad, ii) finalidad y iii) necesidad en una sociedad democrática y proporcionalidad de la medida restrictiva.¹²⁸

810. Se considera que además de incidir negativamente en el entorno y medio ambiente, el precepto de la Ley Minera restringe el goce y ejercicio del derecho humano a la vivienda adecuada, particularmente en el ámbito de los usos de suelo, al establecer (sin margen de discrecionalidad razonable) una preferencialidad hacia los usos de suelo extractivo o industrial, respecto de la superficie en la que pretendan llevarse a cabo obras y actividades de exploración, explotación y beneficio mineros, o en la situada en sus alrededores; vulnerando los aspectos de disponibilidad, habitabilidad y lugar de ese derecho humano, aunado a las cuestiones relativas a determinar qué autoridades son las facultadas para aplicar la Ley Minera, o si este ordenamiento puede prever temas relativos a la modificación del uso de suelo.

811. Por otra parte, este Organismo Nacional observa que la misma previsión que establece la Ley Minera en lo tocante al régimen de preferencialidad, estaba igualmente incorporada en el segundo párrafo del artículo 116 de la Ley de Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano de Coahuila, en el que se prevenía que las *“tierras que se encuentren en explotación minera, agrícola o forestal o que sean aptas para estos tipos de explotación, deberán utilizarse preferentemente en dichas actividades, de las que sólo podrán retirarse para ser incorporadas al proceso de urbanización de acuerdo con la legislación especial sobre esas materias y conforme a lo previsto en esta ley”*. Análogamente, el numeral 104 que categorizaba como zonas destinadas a la conservación a aquéllas *“dedicadas en forma habitual a las actividades agropecuarias, forestales o minera”*, cuya urbanización se realizaría en forma restringida.

812. A diferencia de la Ley Minera, aún bajo la consideración de que el ordenamiento estatal mencionado era el competencialmente adecuado para regular los usos, destinos y

¹²⁸ *Vid supra*, párrafos 695-710.

zonificación que corresponde a la actividad minera dentro de centros de población, lo cierto es que tampoco se satisfacían los elementos de finalidad y el de necesidad en una sociedad democrática y proporcionalidad.

813. Incluso, el supuesto que preveía la ley estatal hoy abrogada limitaba aún más las pautas de razonabilidad para el respeto, protección y garantía del derecho a la vivienda adecuada, pues no sólo aludía al terreno susceptible de estar sujeto a la explotación (y, por supuesto, exploración) minera, para lo cual, es preciso señalar, no sólo basta la factibilidad técnica sino jurídica, a través de la satisfacción de los requisitos y condiciones que impone el ordenamiento jurídico. Al prever tierras que “*se encuentren en explotación minera*” posibilitaba no sólo dispensar de procedimientos encaminados al uso de suelo, sino la regularización de superficie que en algún momento estuvo sujeta a explotación ilegal. Lo anterior, incluso sin determinar las áreas previamente sujetas a una zonificación con uso habitacional, comercial, mixto, educativo, de conservación ecológica u otros, que resultaran “aptas” para la minería o en las que, de hecho, hubieran estado sujetas a explotación minera.

814. De las disposiciones analizadas, la Comisión Nacional destaca que la simple enunciación del o estatus de preferencialidad en modo alguno posibilita la modificación del uso de suelo para destinarlo a la actividad minera. Contrariamente, la factibilidad para determinar dichas modificaciones implica en principio que éstas se lleven a cabo por las autoridades que cuenten atribuciones para ello, además de atender pautas de razonabilidad basadas en los principios de interpretación conforme y *pro persona*, siguiendo además los procedimientos legalmente establecidos.

815. Si bien la vigente Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano de Coahuila no prevé cuestiones relativas a la preferencialidad del uso de suelo extractivo, sino únicamente para aquellas áreas destinadas a la preservación, protección o conservación ecológica,¹²⁹ y en estas últimas se excluyen aquellas donde se hubiera efectuado la minería, el nuevo texto incorpora preceptos cuyos alcances son análogos a los detallados anteriormente, como en el caso de las zonas de riesgo.

¹²⁹ Los alcances de dichas áreas destinadas a la preservación, y su afectación por la realización de obras o actividades mineras, en relación con la protección del medio ambiente, se abordan en los párrafos 695-697 de la presente Recomendación, dentro del apartado de afectaciones al régimen de áreas naturales protegidas y destinadas a la preservación ecológica.

816. Los artículos 123 y 124 del ordenamiento vigente prevén supuestos en los que se restringen directamente la ocupación, aprovechamiento urbano o establecimiento de viviendas, por la mera existencia de condiciones de riesgo, con independencia de las declaratorias que para tal efecto lleven a cabo las autoridades competentes.

817. Respecto de dichos casos, el artículo 76 del nuevo ordenamiento establece que, en relación con las zonas calificadas como de riesgo grave, dichos sectores únicamente *“podrán tener un uso, destino o aprovechamiento compatible”* con tal determinación, y de acuerdo con los estudios que para tal efecto se hayan realizado, donde *“en ningún caso se permitirá alojar o construir infraestructura o equipamientos estratégicos, o vivienda de cualquier tipo”*.

818. Si bien el numeral 76 de la ley estatal vigente hace referencia a zonas de riesgo calificadas como “graves”, este Organismo Nacional observa que dicha determinación puede obedecer tanto a actos administrativos emitidos por autoridades, como a superficies comprendidas dentro de los artículos 123 y 124, que incluso se encuentren en dicha categoría por perturbaciones antropogénicas, como las que precisamente se observan en la presente Recomendación, con motivo de obras y actividades mineras, sin que además dicho estado de cosas sea propiciado por los habitantes de zonas afectadas.

819. Al facilitar un uso, destino o aprovechamiento compatible, el propio artículo 76 favorece sustancialmente, u otorga un estatus preferencial a la realización de actividades mineras (y en general extractivas) en los sitios catalogados como zonas de riesgo grave, sin acaso considerar dicho ordenamiento que, en el caso de alteraciones antropogénicas, éstas se hayan originado por un actuar ilegal, como por ejemplo las ausencias de concesión minera, autorización de impacto ambiental o las resoluciones propias del ámbito municipal.

820. Las restricciones a la ocupación, aprovechamiento urbano o establecimiento de viviendas, o bien los procesos encaminados a ese fin, igualmente son objeto de atención por parte de la Comisión Nacional, pues no se introducen consideraciones relativas a asentamientos habitacionales preexistentes a la generación de condiciones de riesgo, como en los hechos que se abordan en el presente análisis. Mucho menos, a perturbaciones ocasionadas por el actuar ilícito de terceros, posibilitando incluso que dichos agentes persistan realizando las obras y actividades que originan los riesgos.

821. Del mismo modo, una medida restrictiva de tal naturaleza es cuestionable por: i) legalidad, dado que pese a estar prevista en un instrumento formalmente y materialmente

legislativo, carece de certeza para definir las zonas de riesgo grave, como también los usos, destinos y aprovechamientos compatibles, o el estado de los asentamientos preexistentes; ii) finalidad, al no especificarse la prohibición de actividades que originen perturbaciones antropogénicas, ni su realización posterior; y iii) respecto de la necesidad en una sociedad democrática y proporcionalidad de la medida restrictiva, no se prevén medidas de protección a favor de los perjudicados por un actuar ilícito, ni garantías para la reparación de sus derechos ante desalojos por determinación de zonas de riesgo, sin soslayarse la falta de consecuencias jurídicas para los agentes perturbadores.

822. De último, respecto de las disposiciones de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano de Coahuila, como en los casos relativos a la preferencialidad del uso de suelo extractivo, se reitera que la simple calificación de un sector como zona de riesgo, sin llevar a cabo previamente los ajustes a los programas o planes aplicables, o las declaratorias correspondientes, en modo alguno posibilita *de facto* la modificación del uso de suelo para destinarlo a la actividad minera u otra que resulte compatible con las condiciones de riesgo.

823. La aplicación de las disposiciones analizadas en la caracterización normativa presentada, o su desarrollo reglamentario bajo la misma óptica, sin considerar los principios de interpretación conforme y *pro persona*, conlleva a restricciones al goce y ejercicio del derecho humano a la vivienda, en los mismos términos que se indicaron por cuanto al primer párrafo del artículo 6 la Ley Minera.

c. Disponibilidad, habitabilidad y lugar.

824. En seguimiento a las pautas de la Observación General 4 del Comité DESC, la disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura comprende la satisfacción de un acceso permanente y continuo a una suma de elementos que posibiliten condiciones de vivienda adecuadas, no sólo las correspondientes al apartado de equipamiento dentro de cada construcción, sino la asequibilidad y conectividad a los servicios públicos necesarios.

825. Respecto de los centros de extracción identificados como tajos 2 y 3, al igual que los pocillos que se ubican entre las colonias Altamira y Lomas Altas, todos ellos en Cloete, este Organismo Nacional observa que las consecuencias de las actividades realizadas en dichos sitios repercuten en la accesibilidad a los servicios públicos de alumbrado, agua potable y drenaje, constituyendo una afectación en el rubro de la disponibilidad en el derecho humano

a la vivienda adecuada. Tal situación se observó también en la red de distribución del suministro eléctrico aledaña al tajo de Agujita, donde incluso pudo constatarse que uno de los postes colapsó como resultado de la excavación en las inmediaciones de la Carretera Federal 57.

826. En todos los casos reportados de Agujita y Cloete, la Comisión Nacional observó que la actividad extractiva era indudablemente posterior a la construcción de las viviendas y la red de abastecimiento de los servicios públicos. Del mismo modo, que la totalidad de los ordenamientos aplicables que se abordaron en la presente Recomendación prevén múltiples supuestos encaminados a prevenir, sancionar e investigar afectaciones a la disponibilidad de servicios, materiales e infraestructura, sin que por parte del Municipio de Sabinas se hayan realizado las acciones correspondientes, o en caso de haberse llevado a cabo, éstas no atendieron con exhaustividad la problemática.

827. Dentro de los aspectos que convergen en el derecho humano a la vivienda adecuada se apuntó que ésta debe resultar también habitable, en el sentido de poder afrontar riesgos e impactos derivados de fenómenos naturales, la salud, riesgos estructurales, y, en todo caso, garantizar la seguridad física de los ocupantes.

828. Particularmente en el caso de Cloete, la totalidad de tajos y pocillos ubicados dentro y en los alrededores de las colonias Altamira y Lomas Altas inciden directamente en la habitabilidad de las viviendas situadas en esas demarcaciones. En principio, se observó que las características de las obras mineras no sólo implican una situación de riesgo para la estabilidad estructural de las viviendas, y por ende para la seguridad física de sus ocupantes, sino que tal circunstancia repercute en la capacidad de afrontar contingencias asociadas con desastres naturales. Incluso, se observó que en las viviendas situadas en los alrededores de los tajos 2 y 3 de la Colonia Altamira, las construcciones presentan fisuras y asentamientos,¹³⁰ y que aún en caso de no estar directamente vinculados con la actividad minera, ésta agrava las condiciones reportadas.

829. La relación que guarda la habitabilidad con la prevención, reducción y gestión de riesgos de desastres se ha analizado extensivamente en el *“Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030”*, adoptado en la tercera Conferencia

¹³⁰ *Vid supra*, evidencias 10, 28 y 39, párrafos 399, 594-607.

Mundial de las Naciones Unidas celebrada en Sendai, Japón, el 18 de marzo de 2015;¹³¹ y en cuyas directrices destaca la Prioridad 2, encaminada a *“Fortalecer la gobernanza del riesgo de desastres para gestionar dicho riesgo”*, donde se establece como compromiso del ámbito nacional y local:

d) Alentar a que se establezcan los mecanismos e incentivos necesarios para asegurar un alto grado de cumplimiento de las disposiciones vigentes de mejora de la seguridad de las leyes y reglamentos sectoriales, incluidas las relativas al uso de la tierra y la planificación urbana, los códigos de edificación, la gestión del medio ambiente y los recursos y las normas de salud y seguridad, y actualizarlas, cuando sea necesario, para velar por que se preste una atención adecuada a la gestión del riesgo de desastres;

830. Las condiciones de habitabilidad en las viviendas situadas en las colonias Altamira y Lomas Altas resultan afectadas por la existencia de obras destinadas a la explotación mineral dentro y los alrededores de dichas demarcaciones, independientemente de si se encuentren en operación o abandono. Sin embargo, se destaca que las afectaciones materiales observadas, tienen una estrecha relación con la ineficacia o deficiente efectividad de las disposiciones que alude el citado compromiso del Marco de Sendai, que como se indicó están previstas en los regímenes jurídicos de la minería, la evaluación de impacto ambiental y del ordenamiento territorial y urbano, en lo referente a la materia de protección civil o gestión de riesgos.

831. Aunado a los elementos de disponibilidad y habitabilidad, se indicó que uno de los aspectos transversales en el derecho humano de referencia es el lugar donde se sitúen las viviendas, esto es, que su ubicación resulte accesible en términos de empleo, y acceso a servicios de salud, educativos o análogos, además de no construirse en espacios *“contaminados ni en la proximidad inmediata de fuentes de contaminación que amenazan el derecho a la salud de los habitantes”*, según la citada Observación General 4 del Comité DESC, en su numeral 8, inciso f).

832. Como se indicó, la exploración y extracción de carbón mineral implica una serie de riesgos e impactos ambientales que repercuten en el componente poblacional, en especial a través de la modificación de sus condiciones de salud, aunado a que afectaciones en rubros como el suelo, aire o hidrología incidan igualmente en la población.¹³² Dichas se

¹³¹ Organización de las Naciones Unidas, *Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030*, 2015, disponible en:

https://www.unisdr.org/files/43291_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf.

¹³² *Vid supra*, párrafos 327-336.

inscriben también como violaciones al derecho a la vivienda adecuada, no sólo por ajustarse a los supuestos que refiere la Observación General 4, sino que el emplazamiento de las construcciones habitacionales (o bien con uso mixto o destinadas a servicios educativos, espacios recreativos u otra clase de equipamiento) en Agujita y Cloete es, en todo caso, anterior a la realización de las obras y actividades mineras.

833. La determinación de afectaciones al derecho humano a la vivienda, desde la perspectiva del lugar, no sólo tiene sustento en las consideraciones estrictamente propias del rubro ambiental, sino igualmente en el régimen jurídico de la planeación y ordenamiento territorial o urbano, particularmente la eficacia y efectividad de la zonificación, e incluso el cumplimiento de normas en materia de seguridad estructural y protección de la propiedad que establecen los regímenes jurídicos de la minería y desarrollo urbano.

d. Asequibilidad y seguridad jurídica de la tenencia.

834. Otros aspectos transversales que el Comité DESC aborda en la Observación General 4 son los relativos a la asequibilidad, esto es, el *“acceso pleno y sostenible a los recursos adecuados para conseguir una vivienda”*, y la seguridad jurídica de la tenencia, en términos generales, proveer de certidumbre al propietario o posesionario *“contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas”*.

835. Si bien cada uno de estos elementos tiene una relevancia particular e independiente, este Organismo Nacional reconoce que ambos aspectos implican un binomio indisoluble en cuanto a las políticas y acciones encaminadas a la regularización de asentamientos humanos.

836. Los programas de regularización de la vivienda, y particularmente los mecanismos a través de los cuales se materializan dichas acciones, constituyen uno de los recursos más frecuentes para satisfacer la asequibilidad, en beneficio de sectores desfavorecidos y/o en calidad de poseedores irregulares, y su participación dentro de dichas políticas constituye asimismo un factor de garantía o protección para los propietarios o poseedores de viviendas, en términos de seguridad jurídica de la tenencia.

837. La convergencia entre ambos aspectos del derecho humano a la vivienda adecuada, y su observancia por parte de las autoridades, es relevante en cuanto a lo observado en la colonia Altamira en Cloete (o Barrio Cocedores), por tratarse de una demarcación sujeta a un programa de regularización de asentamientos humanos.

838. Como se dijo, la urbanización del sector en comento inició muy probablemente de mediados de la década de 1980, acelerándose dicho proceso dentro del decenio siguiente. En este sentido, ante la imposibilidad por parte de muchos habitantes de la Colonia para acreditar la propiedad los predios donde fueron construidas sus viviendas, el Municipio de Sabinas generó un programa de regularización denominado Fideicomiso de Desarrollo de la Villa de Cloete, instituido el 15 de febrero de 2000. A través de dicho instrumento, fue incorporado un esquema de reconocimiento de derechos de propiedad (a través de cartas-liberación), correlativo a la entrega de aportaciones por parte de los interesados, mismo que de acuerdo con los agraviados “desapareció” a mediados de la década pasada, sin que el Municipio hubiere plasmado consideración al respecto.

839. En síntesis, la participación dentro del señalado instrumento de regularización no sólo representa un indicio dirigido a acreditar el derecho de propiedad en favor de habitantes de la colonia Altamira, sino que reviste igualmente de trascendencia al dotar de asequibilidad y seguridad jurídica en la tenencia a dicho grupo de personas en el goce y ejercicio de sus derechos humanos a la vivienda adecuada. Incluso, con independencia de la expedición de cartas-liberación a su favor, el estado actual que guarda el fideicomiso en cita, y más allá, los usos de suelo atinentes a cada predio.

840. Por lo anterior, este Organismo Nacional concluye que la ausencia de certidumbre en cuanto al destino y alcance del programa de regularización de la vivienda instituido en Cloete, además del desconocimiento de la calidad de poseionarios legítimos o la falta de expedición de los certificados que acreditan los derechos de propiedad de los pobladores, conllevan a violaciones al derecho humano a la vivienda adecuada, respecto de los apartados de asequibilidad y seguridad jurídica de la tenencia. Igualmente, que dicha circunstancia lesiva es determinante para la garantía efectiva de los derechos humanos de los afectados por los procesos de ocupación encaminados a realizar obras y actividades mineras, como las perturbaciones originadas por las industrias extractivas del carbón.

e. Protección contra desalojos forzosos derivados de la extracción minera.

841. De acuerdo con el Comité DESC, la seguridad jurídica de la tenencia tiene entre sus objetivos la protección legal contra el desahucio, hostigamiento u otras amenazas. En este sentido, si bien la primera de las observaciones generales relativas al derecho humano a la

vivienda adecuada no abordó textualmente el término “desalojo forzoso” sino desahucio,¹³³ en la Observación General 7 de ese organismo internacional se considera que ambos aluden a un mismo fenómeno, relativo a *“hacer salir a personas, familias y/o comunidades de los hogares y/o las tierras que ocupan, en forma permanente o provisional, sin ofrecerles medios apropiados de protección legal o de otra índole ni permitirles su acceso a ellos”*.¹³⁴

842. Por sus alcances, los desalojos forzosos constituyen violaciones directas al derecho humano a la vivienda adecuada, como a otros derechos de carácter económico social y cultural, inclusive del ámbito civil, dentro de los cuales el Comité DESC enumera los correspondientes a la vida, seguridad personal, no injerencia en la vida privada, familia y el hogar, como a disfrutar en paz de los bienes propios.

843. A partir de ese grado de interdependencia, el Comité DESC hace suyas en la Observación General 7 los planteamientos de la entonces Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (hoy Consejo de Derechos Humanos) en su resolución 1993/77, en la cual se externó que *“la práctica de los desalojos forzosos constituye una violación grave de los derechos humanos”*.¹³⁵ De igual manera, se recalca que todo desalojo reputado como legítimo habrá de ajustarse a lo dispuesto en el artículo 4 el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, es decir, determinado por ley, compatible con los derechos involucrados y con el exclusivo objeto de promover el bienestar general en una sociedad democrática, en otras palabras, satisfacer las condiciones o criterios de legitimidad que se han detallado en la presente Recomendación.¹³⁶

844. El Comité DESC consideró que existen dos grandes causas que subyacen en los desalojos forzosos, la primera, abarca tópicos relacionados con la violencia, dentro de los que se *enumeran “conflictos armados internacionales, las disensiones internas y la violencia comunitaria o étnica”*.¹³⁷ En segundo lugar, aquellos motivados en nombre del desarrollo, como los siguientes:

¹³³ Por el contrario, las versiones en idioma inglés y francés sí emplean las voces ‘forced eviction’ o ‘expulsion’, respectivamente, en ambas observaciones generales.

¹³⁴ Comité DESC, *Observación General 7: “El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto): los desalojos forzosos”*, 1997, párrafo 3.

¹³⁵ *Ibidem*, párrafo 2, en referencia a la nota 5.

¹³⁶ *Vid supra*, párrafos 695-709.

¹³⁷ Comité DESC, *Observación General 7: “El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto): los desalojos forzosos”*, cit., párrafo 6.

*conflictos sobre derechos de tierras, proyectos de desarrollo e infraestructura como, por ejemplo, la construcción de presas u otros proyectos energéticos en gran escala, la adquisición de tierras para programas de renovación urbana, rehabilitación de viviendas o embellecimiento de ciudades, el desbroce de tierras para fines agrícolas, la especulación desenfrenada de terrenos o la celebración de grandes acontecimientos deportivos tales como los Juegos Olímpicos.*¹³⁸

845. Dentro de los deberes que corresponden al Estado para lograr la plena efectividad del derecho humano a la vivienda *“por todos los medios apropiados”*, en términos del artículo 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Comité DESC identifica en primer lugar la abstención *“de llevar a cabo desalojos forzosos y garantizar que se aplique la ley a sus agentes o a terceros que efectúen desalojos forzosos”*,¹³⁹ previsión que resulta extensiva al umbral de las obligaciones generales de respeto y protección.

846. En segundo lugar, adoptar medidas legislativas que: *“a) brinden la máxima seguridad de tenencia posible a los ocupantes de viviendas y tierras, b) se ajusten al Pacto y c) regulen estrictamente las circunstancias en que se puedan llevar a cabo los desalojos”*,¹⁴⁰ comprendiendo no sólo disposiciones formal y materialmente legislativas, sino todas las de carácter general, además de incorporarse actos derogatorios de los enunciados que impidan o restrinjan el pleno goce y ejercicio del derecho humano a la vivienda.

847. Este Organismo Nacional considera que, en lo general, la realización de actividades extractivas dentro de un centro de población, y con mayor razón, en sectores con usos habitacionales y mixtos, o en su proximidad inmediata, existe una mayor probabilidad de que se verifiquen desalojos forzosos, aun cuando el emplazamiento de las viviendas sea anterior al de las obras o actividades extractivas. No sólo por la incertidumbre jurídica que pudiera existir en la tenencia, sino por la necesidad de los residentes de desplazarse de tales áreas, ante los riesgos e impactos que puedan existir en términos ambientales, de salud o de seguridad estructural.

848. La depreciación del valor comercial de las viviendas es un tema que comúnmente se asocia con fenómenos como el señalado, pues si bien la adquisición, ocupación forzosa o expropiación de los predios afectados por actividades extractivas es una práctica frecuente (cuando no se presentan casos de abandono o despojo de bienes inmuebles), la valuación

¹³⁸ *Ibidem*, párrafo 7.

¹³⁹ *Ibidem*, párrafo 8.

¹⁴⁰ *Ibidem*, párrafo 9.

correspondiente está, por lo general, tasada en atención al uso industrial, extractivo o como predio rústico, dificultándose la adquisición de viviendas de la misma calidad y con mayores complejidades de accesibilidad por parte de los afectados, además de verse perjudicados por la especulación inmobiliaria.

849. En el presente caso, las restricciones ilegítimas que derivan de la preferencialidad del uso de suelo extractivo conforme a la Ley Minera y al texto de la (hoy derogada) Ley de Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano de Coahuila, al igual que las zonas de riesgo previstas en el articulado vigente de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano estatal,¹⁴¹ favorecen los desalojos forzosos, dado que el orden jurídico establece una discriminación injustificada hacia quienes residen en áreas afectadas por la minería, facilitando que en tales superficies exista una clara ventaja para la puesta en marcha de las obras y actividades en cuestión.

850. Las consideraciones expuestas por las autoridades, en el sentido de que la explotación mineral en las colonias Altamira y Lomas Altas es procedente aun tratándose de áreas con usos de suelo habitacional (o adyacentes a éste), en atención a la preferencialidad del uso extractivo¹⁴² (o alternatively, su consideración como zonas de alto riesgo conforme a la legislación estatal vigente), aunado a las deficiencias y omisiones para mitigar, atender o remediar los riesgos e impactos, a la par de las afectaciones en el rubro de asequibilidad y seguridad jurídica de la tenencia, son una variable que propicia que las personas y familias de las demarcaciones se vean en la necesidad de abandonar sus propiedades.

I. Derecho humano a la salud.

851. Las obras y procesos de la extracción de carbón mineral, además de las sustancias, minerales y elementos que se emplean u obtengan en dicha actividad riesgosa, repercuten en las condiciones de vida de las personas, y en tal virtud, se conceptúan también como afectaciones al derecho humano a la salud, que además revisten de una mayor gravedad cuando la minería se lleva a cabo dentro o en alrededores de asentamientos humanos, por tratarse de áreas en las que, normal y razonablemente, no deberían realizarse tales proyectos.

¹⁴¹ *Vid supra*, párrafos 695-709 y 809-823.

¹⁴² Evidencias 11 y 28.

852. El derecho humano a la protección de la salud está reconocido de manera explícita en el cuarto párrafo del artículo 4º de la Constitución Política, aunque como en el caso de los otros derechos que se analizan en la presente Recomendación, existe un amplio catálogo de disposiciones constitucionales que se refieren a la protección de las condiciones de vida y salud, ya sea en favor de grupos determinados (pueblos indígenas, niños y adolescentes o trabajadores), el entorno (en general o respecto de espacios determinados, como centros educativos o de reclusión), o en de procesos como el de planeación, o bajo la modalidad de servicios de salud y/o seguridad social.

853. En su reconocimiento internacional, está comprendido en el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (e indirectamente en los numerales 7, 10 y 11 de ese tratado), al igual que el Protocolo de San Salvador en el artículo 10 (y de manera transversal en sus numerales 7, 11, 15, 16, 17 y 18). Asimismo, en el artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y XI la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

854. Por otra parte, instrumentos especializados del sistema de protección universal de los derechos humanos reconocen igualmente el derecho a la salud, como es el caso de las convenciones sobre Derechos del Niño (artículo 24), sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (artículo 12), la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (artículo 5), y los Derechos de las Personas con Discapacidad (artículo 25). A su vez, en el ámbito interamericano en las convenciones de Belém do Pará (artículo 4), para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad (artículo III), contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia (artículo 7), contra Toda Forma de Discriminación e Intolerancia (artículo 7), y sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores (artículo 19), , aunque si bien el Estado mexicano no es parte de los tres últimos tratados, tienen una inobjetable función de criterios orientadores.

855. La enumeración presentada no tiene un carácter exhaustivo o limitativo, sino que acorde a lo dispuesto por el primer párrafo del artículo 1º de la Constitución, habrán de considerarse también las normas que reconozcan igualmente el derecho humano a la salud, en atención al objeto de protección y consecuencias derivadas de su inobservancia.¹⁴³

¹⁴³ *Vid supra*, párrafo 615.

856. La protección de la salud de las personas está igualmente contemplada en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, particularmente en su Objetivo 3, relativo a “Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades”, de entre cuyas metas destacan para efectos del presente estudio:

3.9 Para 2030, reducir sustancialmente el número de muertes y enfermedades producidas por productos químicos peligrosos y la contaminación del aire, el agua y el suelo. [...]

3.d Reforzar la capacidad de todos los países, en particular los países en desarrollo, en materia de alerta temprana, reducción de riesgos y gestión de los riesgos para la salud nacional y mundial.

857. La Observación General 14 del Comité DESC destaca que derecho a la salud comprende una serie de ámbitos y objetos de protección que permiten conceptualizarlo ampliamente y no bajo un criterio restrictivo, por lo que, en principio, “no debe entenderse como un derecho a estar sano”¹⁴⁴ en términos abstractos, sino que entraña libertades y derechos con diversos alcances, como la libertad de controlar la salud y el cuerpo, o a no padecer injerencias derivadas de, por ejemplo, tratamientos no consensuales; y derechos como el de acceso a la atención de salud oportuna y apropiada a través de los respectivos establecimientos, bienes y servicios.

858. Por otra parte, al entenderlo como “un derecho al disfrute de toda una gama de facilidades, bienes, servicios y condiciones necesarios para alcanzar el más alto nivel posible de salud”,¹⁴⁵ el Comité DESC señala que, además de los derechos y libertades mencionados, también queda inscrito el respeto y la protección de los factores determinantes de la salud, entre los que se ubican:

*[...] el acceso al agua limpia potable y a condiciones sanitarias adecuadas, el suministro adecuado de alimentos sanos, una nutrición adecuada, una vivienda adecuada, condiciones sanas en el trabajo y el medio ambiente, y acceso a la educación e información sobre cuestiones relacionadas con la salud, incluida la salud sexual y reproductiva [...].*¹⁴⁶

859. El estado de salud de las personas y los factores que la determinan, hacen que ese derecho humano sea interdependiente a prácticamente la totalidad de los civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales, tanto en su ejercicio como la extensividad

¹⁴⁴ Comité DESC, *Observación General 14*, cit., párrafo 8.

¹⁴⁵ *Ibidem*, párrafo 9.

¹⁴⁶ *Ibidem*, párrafos 4 y 10.

en sus afectaciones, pues como señala el Comité DESC, esos otros derechos y libertades “*abordan los componentes integrales del derecho a la salud*”.¹⁴⁷

860. El Comité refiere también que en la generalidad del derecho humano a la salud convergen también los aspectos de disponibilidad, accesibilidad (en sus vertientes física y económica, además de la no discriminación y acceso a la información), aceptabilidad y calidad. Sin embargo, importante señalar que en el texto de la Observación General 14 dichos rubros se focalizan a la atención oportuna y apropiada a través de los respectivos establecimientos, bienes y servicios, por lo que se trata de una propuesta sujeta a desarrollo progresivo, mejoras e incorporaciones que prevean, entre ellas, el respeto y protección de los factores determinantes de la salud, así como otros derecho y libertades comprendidos.

861. De acuerdo con la Observación General 14, en el derecho a la salud, las obligaciones generales en materia de derechos humanos se refieren:

*[...] La obligación de respetar exige que los Estados se abstengan de injerirse directa o indirectamente en el disfrute del derecho a la salud. La obligación de proteger requiere que los Estados adopten medidas para impedir que terceros interfieran en la aplicación de las garantías previstas en el artículo 12. Por último, la obligación de cumplir requiere que los Estados adopten medidas apropiadas de carácter legislativo, administrativo, presupuestario, judicial o de otra índole para dar plena efectividad al derecho a la salud.*¹⁴⁸

862. La obligación general de cumplir, en los términos planteados por el Comité DESC, agrupa diversos deberes transversales a los derechos humanos abordados con anterioridad. Así, la relativa a *cumplir* se materializa en “*que los Estados Partes reconozcan suficientemente el derecho a la salud en sus sistemas políticos y ordenamientos jurídicos nacionales, de preferencia mediante la aplicación de leyes*”.¹⁴⁹ Es decir, que se adopten las disposiciones que doten de plena efectividad al mencionado derecho humano (o bien se abroguen o modifiquen las que lo restrinjan), y sean aplicadas por parte de los operadores jurídicos, dentro de lo cual se inscribe la también llamada obligación de *garantizar*.¹⁵⁰

¹⁴⁷ *Ibidem*, párrafo 3. Particularmente, el Comité DESC incorpora dentro de ese conjunto “*la alimentación, a la vivienda, al trabajo, a la educación, a la dignidad humana, a la vida, a la no discriminación, a la igualdad, a no ser sometido a torturas, a la vida privada, al acceso a la información y a la libertad de asociación, reunión y circulación*”.

¹⁴⁸ *Ibidem*, párrafo 33.

¹⁴⁹ *Ibidem*, párrafo 36.

¹⁵⁰ *Vid supra*, párrafo 631.

863. La obligación de *facilitar*, por otro lado, tiene que ver con la adopción de políticas públicas o “*medidas positivas que permitan y ayuden a los particulares y las comunidades disfrutar del derecho a la salud*”,¹⁵¹ mientras que el último sector de la obligación general de cumplir se refiere a emprender acciones “*para promover, mantener y restablecer la salud de la población*”.¹⁵²

864. Para efectos de la presente Recomendación, este Organismo Nacional analizará el derecho humano a la salud conceptualizado como el respeto y protección de los factores determinantes, principalmente en relación con la calidad ambiental y de la vivienda, al encontrarse íntimamente relacionados con el fenómeno de la explotación minera en zonas urbanas.

a. Calidad ambiental y condiciones de vivienda como factores determinantes de la salud humana.

865. Las afectaciones ambientales y las vulneraciones en la habitabilidad o lugar de la vivienda implican un menoscabo en los factores determinantes de la salud humana, por lo que constituyen también violaciones al derecho humano a la salud. El respeto y protección de dichos factores, junto con la adopción de medidas encaminadas al cumplimiento de ese mandato, se encuentran previstos directamente en el inciso b) del segundo párrafo del artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales, donde se establece la necesidad de adoptar medidas enfocadas a asegurar la plena efectividad del derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental.

866. A partir del artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Comité DESC puntualiza que se desprende la obligación de adoptar medidas enfocadas a “*la prevención y reducción de la exposición de la población a sustancias nocivas tales como radiaciones y sustancias químicas nocivas u otros factores ambientales perjudiciales que afectan directa o indirectamente a la salud de los seres humanos*”,¹⁵³ extensivas al ámbito de la entorno favorable y condiciones dignas de vivienda. Por otra parte, de las previsiones incorporadas en el inciso c) del mismo párrafo segundo del artículo 12 del Pacto, se sigue la obligación de establecer “*programas de prevención y [...] se*

¹⁵¹ Comité DESC, *Observación General 14*, cit., párrafo 37.

¹⁵² *Idem*.

¹⁵³ *Ibidem*, párrafo 15.

*promuevan los factores sociales determinantes de la buena salud, como la seguridad ambiental”,*¹⁵⁴ que se materializa en la adopción y aplicación de disposiciones sobre evaluación de impacto, como también legislación encaminada a evitar afectaciones en los factores determinantes de la salud humana, a la par de su aplicación efectiva.

867. Para el caso de la vulneración a las obligaciones generales de respeto relativas al derecho humano a la salud, el Comité DESC señala que en lo relativo a los factores determinantes señalados se motivan en:

*[...] acciones, políticas o leyes de los Estados que contravienen las normas establecidas en el artículo 12 del Pacto y que son susceptibles de producir lesiones corporales, una morbosidad innecesaria y una mortalidad evitable. Como ejemplos de ello cabe mencionar la [...] la suspensión de la legislación o la promulgación de leyes o adopción de políticas que afectan desfavorablemente al disfrute de cualquiera de los componentes del derecho a la salud [...].*¹⁵⁵

868. Las violaciones al derecho humano a la salud correlativas a la inobservancia de la obligación general de protección se desarrollan igualmente en el texto de la Observación General 14, en las que se abordan explícitamente las actividades extractivas, consecuentes de omisiones en las cuales el Estado:

*[...] no adopte todas las medidas necesarias para proteger, dentro de su jurisdicción, a las personas contra las violaciones del derecho a la salud por terceros. Figuran en esta categoría omisiones tales como la no regulación de las actividades de particulares, grupos o empresas con objeto de impedir que esos particulares, grupos o empresas violen el derecho a la salud de los demás [...] y el no promulgar o hacer cumplir las leyes a fin de impedir la contaminación del agua, el aire y el suelo por las industrias extractivas y manufactureras.*¹⁵⁶

869. Finalmente, las afectaciones a la obligación de cumplimiento se actualizan, en principio, ante la omisión de las autoridades de no adoptar las medidas pertinentes de dotar de efectividad al derecho humano a la protección de la salud, como ante la ausencia o falta de vigilancia en el respeto y protección de los mencionados factores determinantes.¹⁵⁷

870. Las obras y actividades mineras que se detallaron en el presente documento (y en general, otras que se encuentren en las mismas condiciones dentro del centro de población

¹⁵⁴ *Ibidem*, párrafo 16.

¹⁵⁵ *Ibidem*, párrafo 50.

¹⁵⁶ *Ibidem*, párrafo 51.

¹⁵⁷ *Ibidem*, párrafo 52.

del Municipio de Sabinas o el sector de la Región Carbonífera que previó la autorización de impacto analizada), se materializan en perturbaciones a los factores determinantes de la salud, y como resultado, son violaciones al respectivo derecho humano, en atención a la inobservancia de las obligaciones ya referidas.

871. Conforme a los estándares presentados, las afectaciones a factores determinantes de la salud humana no sólo tienen sustento en la existencia de daños e impactos sanitarios, sino también en la generación de condiciones de riesgo para la salud de las personas. En el presente caso, para detallar el sentido y alcance de las violaciones al derecho humano a la salud, la Comisión Nacional abordará los riesgos y peligros en el componente humano asociados con la explotación minera, seguido de las cuestiones referentes a la calidad de la vivienda y su caracterización como determinante en la salud.

b. La minería como factor determinante en la salud humana.

872. Se ha considerado que la minería, al igual que la industria asociada con la transformación y refinamiento de sus aprovechamientos, constituyen actividades altamente riesgosas para la seguridad y salud humanas, en atención al tipo de instrumentos, obras y procesos empleados, además de la exposición a sustancias o minerales nocivos extraídos o utilizados para la explotación. De ahí, que se justifique la incorporación de disposiciones en materia de seguridad en el ordenamiento específico que rige a esas actividades extractivas, como en los relativos a medio ambiente, ordenamiento territorial y urbano, además del ámbito laboral.

873. En el apartado de evaluación del impacto ambiental, este Organismo Nacional observó que, conforme al propio régimen de la LGEEPA y en específico el procedimiento analizado, las actividades vinculadas con la exploración y explotación de carbón mineral son susceptibles de causar afectaciones en diversos componentes ambientales, de las cuales un importante número repercute directa e indirectamente en la salud, ya sea de quienes realicen sus actividades laborales en dichos espacios, o los que por cualquier otra causa pudieran exponerse a tales riesgos e impactos.¹⁵⁸

874. En particular, se advirtió que existen actividades cuya incidencia repercute directamente en una modificación de las condiciones de seguridad y/o salud (clasificadas ambas afectaciones dentro del componente socioeconómico), y otras que, aunque se

¹⁵⁸ *Vid supra*, párrafos 327-336.

manifiestan en componentes distintos al señalado, recaen de igual manera en aquél, ya sea por incremento del riesgo o que causen una merma en la estabilidad física y emocional de las personas.

875. La alteración de las estructuras del suelo y la red hidrológica (sea subterránea o superficial), al igual que la emisión de gases y/o partículas suspendidas totales y polvos fugitivos (que se desprenden de la minería, construcción y transporte), o el ruido y las vibraciones, son indiscutiblemente variables de carácter ambiental que repercuten negativamente en la salud y seguridad de las personas, de ahí que es indispensable una evaluación exhaustiva de los riesgos e impactos asociados con dichas actividades, aunado al establecimiento de términos y condicionantes adecuados. Igualmente, la aplicación de disposiciones en materia de seguridad industrial y gestión de riesgos, instituidas por el régimen de la minería o del desarrollo urbano.

876. Lo anterior, como se indicó en párrafos anteriores conforme a la Observación General 14, resulta decisivo para el goce y ejercicio efectivos del derecho humano a la salud, en cuanto al respeto, protección y garantía de los factores determinantes en la salud humana.

877. Por su relevancia para el análisis, la Comisión Nacional destaca el *“Repertorio de recomendaciones prácticas sobre seguridad y salud en las minas de carbón subterráneas”*, elaborado en 2006 por la OIT, al igual que *“Repertorio de recomendaciones prácticas sobre seguridad y salud en las minas a cielo abierto”*, formulado también por esa instancia en 2017.

878. Ambos documentos incorporan estándares de relevancia para el ámbito de la presente Recomendación, dado que los alcances en las pautas y directrices previstas por dichos estudios abarcan también a poblaciones y asentamientos humanos ubicados en las inmediaciones de centros extractivos, y no sólo quienes laboran en ellos. Es importante mencionar que los citados repertorios tiene como objetivo proporcionar orientación básica y detallada tanto para las autoridades gubernamentales, organizaciones de trabajadores o empleadores, así como para toda la población en general relacionada con las minas de carbón subterráneas o minas a cielo abierto, de aquí la importancia de su estudio.

879. En cuanto al *“Repertorio sobre minas de carbón subterráneas”*, esta Comisión Nacional dirigirá su atención a las previsiones relativas a seguridad estructural y en vías de acceso, por sus repercusiones en las personas que habitan los asentamientos humanos de

los alrededores, además de constituir fuente directa de riesgos y daños para la seguridad y salud de las personas.

880. Desde sus inicios, en el primero de los repertorios la OIT hace patente que la seguridad y salud en *“de las minas subterráneas de carbón pueden tener efectos, directa o indirectamente, en el medio ambiente general [...por lo que las] autoridades competentes y los empleadores deberán tener en cuenta esta relación a la hora de concebir y aplicar sus políticas y programas respectivos”*.¹⁵⁹

881. Mención especial merecen aquellas minas subterráneas que, como en el caso de los pocillos ubicados en los alrededores de las colonias Altamira y Lomas Altas, están construidas con técnicas rudimentarias, instalaciones que muy a menudo presentan condiciones inseguras y nocivas para la salud, en las que, como efectivamente es el caso, de no existir *“una red de seguridad, que incluya diversas verificaciones y equilibrios, a fin de evaluar y controlar los riesgos, se seguirán produciendo accidentes y enfermedades”*.¹⁶⁰

882. Para la población en general, la construcción y laboreo de las minas subterráneas de carbón implica peligros por la posibilidad de que existan deslizamientos o hundimientos en el estrato, causados ya sea por caídas de bóvedas, frentes de arranque o paredes, una indebida o incorrecta verificación de éstos, accidentes, o cualquiera de esos factores aunados a la propia condición geológica del sitio, para lo que se prevé la necesidad de adoptar medidas apropiadas para:

a) *vigilar y controlar el movimiento de los estratos, y*

b) *proceder a la fortificación de la bóveda, las paredes y el suelo de las explotaciones mineras, excepto en las zonas en las que los métodos de extracción seleccionados permitan el hundimiento controlado del terreno*.¹⁶¹

883. Respecto de las excavaciones situadas cerca de explotaciones antiguas o zonas con anomalías geológicas, la OIT señala que las condiciones de riesgo para los trabajadores y población en general pueden agravarse como consecuencia de irrupciones de agua, gases

¹⁵⁹ OIT, *Repertorio de recomendaciones prácticas sobre seguridad y salud en las minas de carbón subterráneas*, 2006, párrafo 1.3.2. Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---safework/documents/normativeinstrument/wcms_551071.pdf.

¹⁶⁰ *Ibidem*, párrafo 2.1.3. Asimismo, *cfr.* párrafo 1.1.1.

¹⁶¹ *Ibidem*, párrafo 20.1.2. Asimismo, en relación con las características que tienen las caídas de materiales como resultado de la instalación o verificación deficiente de bóvedas y galerías, además de su vinculación con el estrato, *cfr.* párrafos: 6.3.1.1., 6.3.2.1., 18.1 y 20.1.1..

nocivos o inflamables u otros materiales. Incluso, se detalla que tales factores son susceptibles de acentuarse aún más en *“viejas explotaciones que han sido muy poco controladas o no han tenido ningún control, o que no han sido objeto de la debida inspección y que contienen masas de agua o gases peligrosos”*.¹⁶²

884. Las irrupciones de agua, causadas por operaciones extractivas en las capas freáticas o precipitación pluvial, son variables relevantes para la fragilidad del sustrato, por lo que entre las directrices presentadas en el *“Repertorio sobre minas de carbón subterráneas”* se establece la necesidad de allegarse de información útil relativa a la ubicación, extensión y profundidad de: *“[...] b) capas acuíferas; y c) toda acumulación de turba, arena, graba, cieno, sal u otras materias que se desplazan cuando estén húmedas y que puedan existir en el perímetro o en las inmediaciones de la mina”*.¹⁶³

885. La instalación de señalizaciones y mallas de seguridad es otro elemento de suma importancia para prevenir cualquier clase de accidente que repercuta en la seguridad física y/o salud, tanto de quienes laboran en el interior de las minas subterráneas como para la población en general. Especialmente para este último sector, la OIT es enfática al señalar que todas las entradas a los pozos de las minas deben estar:

a) alumbrados de manera suficiente durante las horas de trabajo;

b) provistos de barreras u otros dispositivos de seguridad que impidan que personas, vagonetas o cualquier otro material caiga sorpresivamente al interior del pozo cuando la jaula no se encuentre en el enganche, y

*c) provistos de instalaciones apropiadas que permitan al personal desplazarse con toda seguridad de un lado a otro del pozo cuando ello sea necesario.*¹⁶⁴

886. Evidentemente, dichas directrices corresponden a instalaciones en estado operativo, si bien el *Repertorio sobre minas de carbón subterráneas* enumera igualmente pautas para las etapas de finalización, interrupción o abandono. Para tales casos, no sólo se establece la necesidad de informar a las autoridades sobre el inicio de las actividades (ya sea mina nueva o construcción y ampliaciones de nuevos pozos, galerías o niveles), sino también el *“abandono o interrupción de los trabajos en cualquier mina o veta, en los casos en que así lo exija la legislación nacional, el abandono, interrupción de labores en cualquier área de*

¹⁶² *Ibidem*, párrafo 10.1.1.

¹⁶³ *Ibidem*, párrafo 10.2.1.3.

¹⁶⁴ *Ibidem*, párrafo 17.1.11.

una mina o capa, durante un periodo que debe estar especificado en la legislación nacional".¹⁶⁵

887. Para recintos abandonados, la OIT destaca la importancia de que la legislación establezca que, al *"proceder a un abandono, se adopten las precauciones necesarias para garantizar la seguridad de las labores en las minas colindantes o en las partes de la mina donde las labores continuarán"*,¹⁶⁶ imperativo directamente relacionado con el deber de adoptar un marco jurídico adecuado y efectivo, analizado anteriormente, y en tal virtud con el derecho humano a la salud y otros involucrados.

888. Dichas garantías de seguridad, como se ha dicho, no sólo hacen referencia a la protección de los trabajadores en centros extractivos supervenientes o nuevas minas subterráneas, sino la población en general, y la resiliencia del entorno, por lo que la inobservancia de tales pautas en recintos abandonados conlleva a un incremento en las condiciones de peligro, aun cuando se hubiera tratado de minas pequeñas o bajo sistemas de explotación manual o rústica.¹⁶⁷

889. Por su parte, el *"Repertorio de recomendaciones prácticas sobre seguridad y salud en las minas a cielo abierto"* establece dentro de sus objetivos prioritarios la protección de la seguridad y salud no sólo los trabajadores de dicha clase de centros extractivos (con independencia del tipo de sustancias o minerales que se obtengan en ellos), sino explícitamente también las comunidades locales cercanas a tales obras y actividades,¹⁶⁸ que como se reconoce en el documento, *"pueden tener efectos directos o indirectos, en el medio ambiente general"*.¹⁶⁹

890. Un primer aspecto relevante en el *"Repertorio sobre minas a cielo abierto"* es la adopción de una perspectiva o enfoque basado en las diversas etapas que comprende el ciclo minero (gestación del proyecto, diseño de la mina, desarrollo, clausura y eliminación de residuos), en atención a lo siguiente:

¹⁶⁵ *Ibidem*, párrafo 16.1.3.

¹⁶⁶ *Ibidem*, párrafo 16.1.4.

¹⁶⁷ Cfr: párrafos 11.2.1.4., 12.2.3., 25.2.2.8. en relación con el acápite 1.3.2.

¹⁶⁸ OIT, *Repertorio de recomendaciones prácticas sobre seguridad y salud en las minas a cielo abierto*, 2017, párrafo 10. Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---sector/documents/meetingdocument/wcms_575304.pdf.

¹⁶⁹ *Ibidem*, párrafo 14.

a) la gestión de riesgos suele ser más eficaz si se ejecuta en las primeras fases del ciclo minero, en las que pueden adoptarse medidas de control por lo general más eficientes y menos costosas, puesto que se evita el recurso a técnicas de ingeniería inversa cuya eficacia es menor, y

b) la tipología de riesgos evoluciona a lo largo del ciclo minero, lo que exige una reevaluación de los mismos.¹⁷⁰

891. En lo relativo a la primera etapa, se expone que una planificación adecuada implica, entre otros temas, *“la elección del emplazamiento de la infraestructura con arreglo a las comunidades vecinas”*,¹⁷¹ lo cual no sólo implica la necesidad de obtener el consentimiento de dicha población, sino en general considerar los riesgos e impactos a los que puedan estar sujetos dichos asentamientos, y adoptar medidas para prevenir o mitigar las afectaciones que pudieran resultar, cuando no limitar o restringir las actividades extractivas. Ello, inclusive, se relaciona con la necesidad de efectuar una evaluación previa al otorgamiento de las concesiones o asignaciones, como se indicó en el apartado relativo al derecho humano a un medio ambiente sano.¹⁷²

892. La fase de diseño precisa también la observancia de una serie de directrices encaminadas también a proteger a la población en general, como la dirigida a *“velar por que la instalación sea compatible con otras infraestructuras existentes o proyectadas”*,¹⁷³ propias de las actividades extractivas o bien de otros rubros, entre los que se sitúan la vivienda, industria, movilidad y espacio público, áreas naturales o patrimonio cultural sujeto a protección, etcétera. En dicha etapa, se insertarían tanto la observancia de los procedimientos de evaluación del impacto ambiental que refiere la LGEEPA, como los correspondientes a la gestión del riesgo.

893. Por lo que hace a la etapa de explotación, dicha fase comprende el conjunto de peligros y riesgos para la seguridad y salud que se detallan en el *“Repertorio sobre minas a cielo abierto”*, por lo que sus incidencias serán abordadas en lo particular dentro de los párrafos posteriores. Sin embargo, un tema que amerita consideración especial es el correspondiente a los trabajos que se hubieren terminado durante esa etapa, en el sentido

¹⁷⁰ *Ibidem*, párrafo 78.

¹⁷¹ *Ibidem*, párrafo 80.

¹⁷² *Vid supra*, párrafos 681-694.

¹⁷³ OIT, *Repertorio de recomendaciones prácticas sobre seguridad y salud en las minas a cielo abierto*, cit., párrafo 81.

de que *“las partes de la mina que ya no se exploten deberían, en la medida de lo posible, cerrarse y someterse a mantenimiento hasta su clausura”*.¹⁷⁴

894. En penúltimo lugar, respecto de la fase de clausura se indica que *“la transición de las instalaciones a un estado inocuo a través de procesos tales como el desmantelamiento, la demolición, el drenaje, el relleno y la disipación de energías peligrosas”*.¹⁷⁵ Finalmente, que al eliminarse los residuos del proceso extractivo y sus instalaciones, éstos *“deberían ser eliminados de manera responsable y con arreglo a las leyes nacionales y a las normas aceptadas”*.¹⁷⁶

895. Por lo que hace a las perturbaciones que se suscitan durante la etapa de exploración, este Organismo Nacional observa que las técnicas extractivas a emplearse en las minas a cielo abierto pueden constituir afectaciones a la salud y seguridad, en atención a los riesgos e impacto que conllevan, ya sea directamente, en el componente social ambiental, o indirectamente por alteraciones en la hidrología, suelo o aire.¹⁷⁷ En tal virtud, el *“Repertorio sobre minas a cielo abierto”* destaca un conjunto de pautas relativas a las características que deben tener las técnicas extractivas para procurar la salud y seguridad de los trabajadores:

697. Se deberían utilizar métodos de extracción que permitan mantener la estabilidad de paredes, frentes y taludes en los lugares donde hayan de trabajar o desplazarse los trabajadores para cumplir las funciones que se les han asignado. La anchura y altura de los bancos deberían establecerse en función del tipo de máquinas que se usen para la limpieza de los bancos o para el decapado de paredes, frentes y taludes, teniendo en cuenta la seguridad de las personas o vehículos que puedan trabajar o desplazarse por ellas.

698. Cuando el terreno pueda ofrecer algún peligro para las personas, antes de que se autoricen trabajos o desplazamientos por el lugar debería mitigarse el peligro y consolidarse o apuntalarse la zona afectada.

702. Cuando se esté explotando una mina a cielo abierto en la proximidad de tajos subterráneos, no se debería permitir que ningún frente de la mina a cielo abierto avance hasta una línea vertical sobre el tajo subterráneo si de ello puede resultar un peligro para las personas que trabajan bajo tierra o en la mina a cielo abierto, a menos que previamente la autoridad competente haya sido informada y haya dado su aprobación al método de trabajo que se vaya a utilizar.

¹⁷⁴ *Ibidem*, párrafo 85.

¹⁷⁵ *Ibidem*, párrafo 87.

¹⁷⁶ *Ibidem*, párrafo 88.

¹⁷⁷ *Vid supra*, párrafos 327-336.

896. Nuevamente, se destaca que dichas previsiones abarcan también a la población que transite o habite en las inmediaciones de minas a cielo abierto, la cual se encuentra sujeta a mayores riesgos y peligros asociados con las actividades extractivas, con mayor cuando se trata de asentamientos humanos preexistentes al emplazamiento de la minería, como en los casos que se analizan en la presente Recomendación.

897. Un primer peligro analizado en el *“Repertorio sobre minas a cielo abierto”* es la posibilidad de que se susciten caídas, originadas por trabajar: *“a) en o sobre un lugar de trabajo elevado desde el cual podría caer; b) a proximidad de una abertura por la que podría caer; c) a proximidad de un borde sobre el que podría caer, o d) sobre una superficie por la que podría caer”*,¹⁷⁸ ante lo cual se establece la necesidad de adoptar estrategias de control a través de la instalación de *“peldaños, barandales y barreras que sean necesarios para controlar ese peligro”*.¹⁷⁹

898. Si bien dichos supuestos aluden, de inicio, la posibilidad de que los trabajadores en tajos o minas a cielo abierto puedan estar expuestos a caídas, ya sea desde las escombreras, terreros o paredes de la obra extractiva, es evidente que la probabilidad de que se susciten accidentes resulta aún mayor para las personas ajenas a esas instalaciones, más si sus viviendas están localizadas en los alrededores de las minas, y por tal razón es frecuente que transiten por el área en cuestión.

899. Otros factores que, conforme al documento pueden incidir en quienes habitan los alrededores de minas a cielo abierto (particularmente en condiciones como las analizadas en la presente Recomendación), son el emplazamiento de terreros, escombreras, taludes y paredes en los tajos, al igual que las infiltraciones, y anegamientos que pudieran suscitarse en su interior, además del ruido y la presencia de sustancias o atmósferas peligrosas.

900. En cuanto a las escombreras, vertederos o terreros (apilamientos de desechos provenientes del proceso de extracción), se considera en el repertorio que tales depósitos, cuando son de dimensiones considerables, contienen una gran cantidad de energía potencial, cuya liberación involuntaria puede producir resultados catastróficos, incluso más

¹⁷⁸ OIT, *Repertorio de recomendaciones prácticas sobre seguridad y salud en las minas a cielo abierto*, cit., párrafo 370.

¹⁷⁹ *Ibidem*, párrafo 371.

allá del propio yacimiento minero;¹⁸⁰ de ahí la necesidad de “*velar por que el emplazamiento propuesto sea adecuado y seguro desde todos los puntos de vista, teniendo en cuenta, cuando proceda, la necesidad de proteger a la población de las inmediaciones [, como también] durante las operaciones habituales de vertido como en caso de deslizamiento de la escombrera*”.¹⁸¹

901. Para el emplazamiento de los terreros o escombreras, en el documento se enumeran los siguientes factores a considerar:

- a) la ubicación de la mina y su futuro tamaño;*
- b) la topografía (determina el tipo y la forma de la escombrera);*
- c) los volúmenes previstos de estériles;*
- d) la localización de los lindes de la propiedad;*
- e) las vías de drenaje y las fuentes de agua existentes;*
- f) las futuras exigencias en materia de rehabilitación;*
- g) el estado de los cimientos de la escombrera, y*
- h) los tipos de equipo de manipulación de los materiales que deberán utilizarse.*¹⁸²

902. Los taludes o paredes implican el mismo tipo de riesgos y peligros que las escombreras y vertederos, por lo que su adecuada disposición resulta igualmente necesaria para la seguridad de los trabajadores y la población de las inmediaciones.

903. Por otro lado, los principales escenarios que pueden tener lugar en las paredes de tajos o minas a cielo abiertos son las roturas de masas rocosas o desprendimiento de material pétreo, mismas que también son susceptibles de ocasionar afectaciones a los trabajadores mineros y la población circundante.

904. Las roturas de masas rocosas, a su vez, se clasifican conforme a los siguientes criterios:

¹⁸⁰ *Ibidem*, párrafo 298.

¹⁸¹ *Ibidem*, párrafo 301.

¹⁸² *Idem*.

i) rotura plana, en la que se produce un movimiento de deslizamiento a lo largo de una superficie de discontinuidad única; no obstante, las discontinuidades adicionales suelen definir la extensión lateral de las roturas;

ii) rotura en cuña, en la que se produce un movimiento de deslizamiento a lo largo de dos superficies de discontinuidad que se cruzan en un ángulo formando un bloque en forma de cuña en la cara del talud;

iii) rotura por vuelco, en la que se produce un movimiento de pandeo o rotación en torno a la base de una placa o columna formada por discontinuidades con buzamiento [— inclinación—] alto orientadas en paralelo o subparalelo a la cara del talud, y

iv) rotura circular, en la que un movimiento de rotación y deslizamiento por una superficie de rotura se produce a lo largo de numerosas discontinuidades y a menudo se asemeja a un arco de círculo.¹⁸³

905. La OIT señala que la rotura de masa rocosa “tiene más probabilidades de causar una catástrofe”, sin embargo, las producidas por desprendimientos pueden resultar igualmente graves, “habida cuenta de las energías que comporta y, en ausencia de controles eficaces, puede provocar la pérdida de vidas humanas.”¹⁸⁴

906. Finalmente, para la evaluación de riesgos en el emplazamiento de taludes, se enumeran una serie de factores, entre los que para efecto de la presente Recomendación destacan los siguientes:

a) factores geotécnicos, como: [...] ii) discontinuidades, como diaclasas o fracturas, y su espaciamiento y persistencia; iii) orientación de las discontinuidades, incluidos el buzamiento, la dirección de inclinación y el rumbo; [...] viii) presencia de grandes diques, fallas o coque natural; ix) grietas en el talud o en los bancos próximos (por ejemplo, a no más de 10 metros) de la cresta del talud; xii) zonas de fragilidad detectadas; xiii) infiltración de agua a través de las discontinuidades (estratificación vertical o fracturas del talud); xiv) acumulación de agua al pie del talud; xv) agua en el ápice del talud o en bancos próximos (por ejemplo, a no más de 30 metros) de la cresta del talud; xvi) incidencia de lluvias o nevadas; y, xvii) presión hidrostática detrás de un talud;

b) factores asociados a la minería, como: i) altura del talud; ii) ángulo de inclinación de un talud en relación con la dirección de la mina; iii) anchura de los bancos; y, iv) presencia de escombros en un talud (cerca de la cresta).¹⁸⁵

¹⁸³ *Ibidem*, párrafo 308.

¹⁸⁴ *Ibidem*, párrafo 310.

¹⁸⁵ *Ibidem*, párrafo 311.

907. Tales factores son de enorme relevancia para las operaciones extractivas a través de tajos o minas a cielo abierto como las analizadas en Agujita y Cloete. Particularmente en esta última localidad, donde además de emplazarse dentro del área urbana del centro de población (especialmente en un uso de suelo habitacional o mixto y su proximidad inmediata), se han reportado fisuras, fallas y asentamientos en la cercanía de la superficie donde se localiza el sector superior sur de los tajos 2 y 3, aunado a la disposición de pocillos abandonados en los alrededores, además del cauce del arroyo Cloete.

908. En cuanto a la ubicación de pozos verticales en los alrededores de minas a cielo abierto, el documento es claro al precisar que las *“explotaciones mineras subterráneas a gran proximidad de un talud, especialmente aquellas que afloran a la superficie en la cara del talud, pueden causar inestabilidad debido a un hundimiento preexistente o a la posibilidad de hundimiento en el estrato rocoso superior”*.¹⁸⁶ A ello, cabe agregar que cuando las minas subterráneas están en desuso o abandono, la presencia de riesgos es adquiere una mayor potencialidad en virtud de la falta de mantenimiento a los pozos y galerías.

909. Como estrategias para la mitigación de peligros para la seguridad y salud para las infraestructuras señaladas, se propone la adopción de medidas de estabilización, instalación de refuerzos, contrafuertes, remoción de rocas para modificar la pendiente del talud, además de medidas de protección, entre las que se encuentran zanjas, malla, barreras dinámicas, rejas, galerías y túneles (siempre que estas a su vez no provoquen el incremento de riesgos por desprendimientos).

910. Las perturbaciones en el componente hidrológico son igualmente un factor de especial consideración, al ser causantes de inundaciones o anegamientos en los tajos o minas a cielo abierto, por lo que es imprescindible analizar *“la proximidad de estratos acuíferos porosos, presas, ríos, lagos y mares, así como de minas subterráneas o a cielo abierto que podrían inundarse [además de] la capacidad del estrato intermedio para formar un pilar de protección eficaz”*.¹⁸⁷

911. Las inundaciones o anegamientos en el tajo pueden manifestarse en afectaciones a la seguridad y salud, en principio de trabajadores o personal ajeno a la mina que esté ubicado en el interior del tajo, o como un factor de debilitamiento del sustrato, que a su vez

¹⁸⁶ *Ibidem*, párrafo 312.

¹⁸⁷ *Ibidem*, párrafo 331.

puede facilitar la existencia de roturas o deslizamientos en escombreras y taludes, con un mayor radio de afectación para trabajadores o población en general.

912. Como estrategias de control encaminadas a prevenir o mitigar tales peligros, la OIT enumera la realización de *“un riguroso estudio hidrológico e hidrogeológico de las condiciones del suelo y del subsuelo de la zona que se va a explotar”*, aunado a la instalación de pilares de protección o diques para prevenir cualquier invasión de agua (en cuyos límites no deberán realizarse operaciones mineras) o bien, sistemas de bombeo y desagüe con las medidas de seguridad pertinentes.¹⁸⁸

913. Como se indicó en el presente análisis, la desviación del cauce del Arroyo Cloete, y el establecimiento de centros extractivos en el área de dicha red hidrológica, implican condiciones de riesgo para la población residente en las inmediaciones, ante la posibilidad de que en los tajos puedan verificarse inundaciones o anegamientos, o más allá, roturas o deslizamientos en escombreras y taludes que incidan sobre los habitantes de las colonias Altamira y Lomas altas.

914. El ruido es otro factor de riesgo que, además de incidir en la salud y seguridad de trabajadores en minas a cielo abierto, origina perturbaciones en la estabilidad física y emocional de las personas que habitan en las proximidades de esos centros extractivos (expuestas incluso a niveles permisibles ocupacionales), en particular causando fatiga nerviosa y distracciones que pueden ser fuente de otros accidentes.¹⁸⁹

915. En el *Repertorio sobre minas a cielo abierto* se establecen un conjunto de directrices relativas a los límites máximos permisibles de exposición al ruido, como también la adopción de diversos mecanismos de evaluación de impacto y estrategias de control relativos a la exposición a dicho agente, aunque focalizados al ámbito ocupacional.¹⁹⁰ Sin embargo, la propia caracterización del ruido como factor de riesgo para la seguridad y salud de trabajadores de la minería constituye un elemento para concluir que resulta aún más nocivo para la población situada en los alrededores de centros extractivos, pues en modo alguno se justifica la soportabilidad de límites permisibles ocupacionales (o mediciones por encima de ellos), ni mucho menos si, de hecho o indebidamente, la extracción se lleva cabo en áreas destinadas a un uso habitacional o mixto, o bien, en sectores contiguos a éstas.

¹⁸⁸ *Ibidem*, párrafos 333-338.

¹⁸⁹ *Ibidem*, párrafo 187.

¹⁹⁰ *Ibidem*, párrafos 188-201.

916. En última instancia, uno de los peligros con mayor trascendencia para la salud de los trabajadores en tajos o minas a cielo abierto, y por añadidura, la población situada en las inmediaciones de esos centros extractivos, son los causados por la exposición a sustancias y atmósferas peligrosas.

917. La OIT define a la sustancias químicas peligrosas como todo “elemento, compuesto o mezcla que puede encontrarse en el lugar de trabajo en forma líquida o sólida (por ejemplo, en partículas) o en forma de gases (vapores o aerosoles) [, las cuales] pueden resultar peligrosas si entran en contacto con el cuerpo o mediante su absorción a través de la piel, por ingestión o por inhalación [, además de] entrañar peligro de incendio o explosión en el lugar de trabajo”.¹⁹¹

918. La exposición a dichas sustancias, de manera activa o pasiva,¹⁹² conlleva a “efectos agudos (a corto plazo) y crónicos (a largo plazo) para la salud, con o sin período de latencia, y pueden suponer un peligro para la seguridad a causa de sus propiedades químicas y físicas”.¹⁹³ Por ello, se plantea la pertinencia de llevar a cabo una adecuada evaluación de riesgos y adoptar las estrategias de control propuestas en el texto de dicho documento.

919. Respecto de los peligros que implica la presencia de sustancias peligrosas inhalables, la OIT señala que:

*El sistema pulmonar puede verse afectado por una exposición a agentes tóxicos, mediante lesiones agudas (a corto plazo) del tejido pulmonar, neumoconiosis, incluida la silicosis, y disfunción pulmonar. Ciertos contaminantes atmosféricos pueden provocar diversos tipos de cáncer. La inhalación de algunos agentes tóxicos puede producir daños orgánicos específicos y efectos tóxicos sistémicos. Las altas concentraciones de ciertos asfixiantes pueden causar la muerte en cuestión de segundos por desplazamiento del oxígeno.*¹⁹⁴

920. Por ello, se remarca la imperatividad de que dicho factor de riesgo para la salud sea objeto de una evaluación de riesgo exhaustiva, en concreto para evitar afectaciones en

¹⁹¹ *Ibidem*, párrafo 120.

¹⁹² Cfr: “122. Los trabajadores pueden estar expuestos a sustancias químicas de manera activa durante la utilización de éstas en los procesos de producción, así como a sustancias químicas generadas por un proceso o empleadas en actividades de mantenimiento. La exposición también puede producirse de manera pasiva cuando las sustancias químicas se encuentran presentes en el medio ambiente de trabajo”.

¹⁹³ *Ibidem*, párrafo 121.

¹⁹⁴ *Ibidem*, párrafo 134.

perjuicio de los trabajadores, aunque por extensión al sector no ocupacional verse vulnerado en sus derechos.

921. El polvo inhalable, además, es uno de los agentes nocivos que se detallan con especial atención en el *Repertorio sobre minas a cielo abierto*, al señalarse la necesidad de adoptar las disposiciones necesarias para reducir los peligros asociados con tal factor, especialmente en *“lugares donde puede generarse polvo, como los puntos de carga y vertido, los puntos de transferencia de materiales, las estaciones de trituración y las pistas de acarreo”*.¹⁹⁵

922. Si bien la mayor parte de las circunstancias, operaciones y lugares que originan la propagación de polvo inhalable versan sobre minas o tajos en estado operativo, las directrices de la OIT refieren también a *“zonas ya trabajadas, escombreras y lugares semejantes donde el viento pueda levantar cantidades excesivas de polvo”*, como en el caso de los terreros, sea que correspondan a un complejo extractivo en funcionamiento o abandonado; y de la misma suerte, vulneren la salud de la población en general. Igualmente, esta caracterización puede inscribirse dentro de las consideraciones plasmadas en el *“Repertorio sobre minas de carbón subterráneas”*, estudiado en párrafos precedentes, en el que se manifiesta que, con relación a los agentes respirables:

*La producción de carbón, incluidos los productos, materiales y recursos que se llevan a la mina, conlleva la absorción y la generación de diversos agentes respirables que comprenden, aunque la lista no sea exhaustiva, gases, vapores, polvo, emanaciones, humos y aerosoles. Estos agentes presentan diversos riesgos toxicológicos, como irritantes, asfixiantes químicos, fibrógenos, alérgenos, carcinógenos y tóxicos sistémicos. Los contaminantes en suspensión en el aire más comunes son el polvo de carbón inhalable y los sílices cristalinos, generados por la fractura de las rocas de la mina.*¹⁹⁶

923. A partir de los estándares analizados, la Comisión Nacional observa que las condiciones bajo las cuales se han desarrollado los procesos extractivos de carbón en Agujita y Cloete, que se constataron en los recorridos efectuados por la Comisión Nacional, y cuya ilegalidad se detalló en los apartados relativos al régimen de la minería, la evaluación del impacto ambiental y la protección del entorno, además del relativo a los asentamientos humanos, ordenamiento territorial y desarrollo urbano; vulneran sensiblemente los factores determinantes del bienestar físico y emocional de las personas que residen o habitan dichas

¹⁹⁵ *Ibidem*, párrafo 140.

¹⁹⁶ *Repertorio de recomendaciones prácticas sobre seguridad y salud en las minas de carbón subterráneas*, cit, párrafo 6.2.2.1.1.

demarcaciones al generar condiciones de riesgo, y en tal virtud constituyen afectaciones al derecho humano a la salud.

924. A pesar de que las recomendaciones prácticas presentadas por la OIT aluden principalmente al trabajo en centros extractivos, la potencialidad de que los riesgos, peligros e impactos señalados en esos documentos repercutan en el sector no ocupacional es aún más probable. En particular, si la minería tiene lugar dentro del perímetro de un centro de población, y tal actividad es posterior al emplazamiento de dichos asentamientos humanos, como es el caso de las localidades ya mencionadas.

925. Un elemento que también incide en los factores determinantes de la salud es el carácter irregular que presenta la totalidad de las instalaciones extractivas que se estudian en la presente Recomendación, ya sea por las ausencias de concesión minera que ampare la extracción de sustancias o minerales, autorización en materia de impacto ambiental, permisos y licencias municipales, o bien, que se no se ajuste a la zonificación prevista por los instrumentos de planificación y ordenamiento territorial. Asimismo, la ausencia o deficiencia en los procedimientos de vigilancia e inspección que verifiquen la legalidad de tales operaciones.

J. Afectación a otros derechos humanos y grupos de atención prioritaria.

926. Esta Comisión Nacional no ignora que, en los riegos, perturbaciones e impactos derivados de la minería en zonas urbanas, pueden converger vulneraciones a otros derechos humanos distintos a los que se han abordado, o que, bajo una perspectiva transversal, repercutan con aún más gravedad en ciertos grupos o sectores.

927. Sobre estas consideraciones, se presentará, en primer lugar, un breve análisis sobre los alcances del principio de interdependencia y las restricciones en el goce y ejercicio de otros derechos distintos a los ya señalados, como resultado de las condiciones en las que se realiza o ha efectuado la explotación de carbón mineral. En segundo lugar, los alcances y trascendencia de las violaciones a los derechos humanos en los sectores o grupos de atención prioritaria.

a. Entorno o medio favorable para el goce y ejercicio de los derechos humanos.

928. Al analizar el texto de la Opinión Consultiva 23/2017 de la CrIDH, se indicó los daños ambientales y la degradación del entorno, *“pueden afectar todos los derechos humanos, en*

el sentido de que el pleno disfrute de todos los derechos humanos depende de un medio propicio”,¹⁹⁷ distinguiéndose entre el respeto, protección y garantía del derecho humano al medio ambiente bajo una consideración autónoma y el “*contenido ambiental que surge de la protección de otros derechos*”.¹⁹⁸

929. Esta diferenciación pretende, igualmente, explicitar la protección del medio ambiente a la luz del principio de interdependencia, en el sentido de que la satisfacción o afectación a algún derecho en particular incide en el goce, ejercicio o eficacia de otros derechos humanos.¹⁹⁹

930. Bajo esa óptica, y como se ha mencionado con anterioridad, las afectaciones ambientales relativas por obras y actividades mineras en centros de población no sólo se sustentan en la inobservancia del régimen jurídico de la LGEEPA, sino también de disposiciones relativas a la minería y el ordenamiento territorial o urbano. Son igualmente decisivas para determinar las violaciones a los derechos humanos a la vivienda adecuada (desde la perspectiva de condiciones dignas de existencia), o la salud (por lo que hace a los factores determinantes en la salud y bienestar). Alternativamente, dicho ejercicio no sólo puede comprenderse inicialmente bajo la pauta ambiental, sino también desde la salud o la vivienda, y las argumentaciones correspondientes a cada uno de los derechos humanos son igualmente útiles para esclarecer el sentido, alcance y en las afectaciones.

931. Un análisis transversal a las observaciones presentadas en esta Recomendación hace ver que, adicionalmente de las señaladas, las violaciones a los derechos humanos se refieren a un entorno desfavorable,²⁰⁰ originado por irregularidades en la planificación, desarrollo, finalización y abandono de obras o actividades mineras, en muchos casos irregulares, dentro y en los alrededores de asentamientos humanos.

932. En la misma Opinión Consultiva 23/2017, la CrIDH agrega que los daños o afectaciones ambientales (y por extensión, un entorno desfavorable), son susceptibles de repercutir en otros derechos humanos, entre los que se encuentran “*los derechos a la vida,*

¹⁹⁷ Vid supra, nota 57.

¹⁹⁸ CrIDH, *Obligaciones estatales en relación con el medio ambiente en el marco de la protección y garantía de los derechos a la vida y a la integridad corporal – Interpretación y alcance de los artículos 4.1 y 5.1, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*, cit., párrafo 63.

¹⁹⁹ Vid supra, párrafo 636.

²⁰⁰ Bajo una esquematización general de derechos humanos, la noción de “entorno favorable” (o su relacional, “entorno desfavorable”) abarca aspectos más amplios que la materia estrictamente ambiental, como las condiciones dignas de vivienda o los factores determinantes de la salud.

*integridad personal, vida privada, salud, agua, alimentación, vivienda, participación en la vida cultural, derecho a la propiedad y el derecho a no ser desplazado forzadamente*²⁰¹, algunos ya analizados en la presente Recomendación, y otros (como la vida e integridad corporal, propiedad, agua, al igual que las libertades de circulación y residencia) a analizarse en páginas posteriores.

i. Derechos humanos a la vida e integridad personal.

933. En el caso de la Constitución Política, los derechos a la vida e integridad corporal se encuentran reconocidos en el artículo 22, desde la perspectiva de la imposición de penas, aunque igualmente su protección se prevé explícitamente en el segundo párrafo del artículo 29, en cuanto a los derechos humanos que no pueden ser objeto de restricción o suspensión en su ejercicio. Asimismo, y con mayor alcance, en los artículos 6 y 7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 4 y 5 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, además de los numerales 3 y 5 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y I en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

934. La Opinión Consultiva 23/2017 dispone que, en cuanto al derecho a la vida, existen “*circunstancias excepcionales que permiten fundamentar y analizar la violación del artículo 4 de la Convención respecto de personas que no fallecieron como consecuencia de los hechos violatorios*”,²⁰² sino bajo la perspectiva de “*condiciones [que] impactan de manera aguda el derecho a una existencia digna y las condiciones básicas para el ejercicio de otros derechos humanos*”,²⁰³ como las afectaciones al entorno.

935. Respecto de la integridad personal, la CrIDH precisa que existe una clara relación entre ese derecho humano y el relativo a la vida, dado que:

*[...] existen ocasiones en que la falta de acceso a las condiciones que garantizan una vida digna también constituye una violación al derecho a la integridad personal, por ejemplo, en casos vinculados con la salud humana. Asimismo, la Corte ha reconocido que determinados proyectos o intervenciones en el medio ambiente en que se desarrollan las personas, pueden representar un riesgo a la vida y a la integridad personal de las personas.*²⁰⁴

²⁰¹ *Ibidem*, párrafo 66.

²⁰² *Ibidem*, párrafo 109.

²⁰³ *Idem*.

²⁰⁴ *Ibidem*, párrafo 114.

936. En la determinación de violaciones a los derechos humanos a la vida e integridad corporal sobre la base de alteraciones en el entorno, no sólo tiene por sustento la existencia de impactos en la salud, ambiente o condiciones de vivienda, sino en la ausencia de observancia, o cumplimiento deficiente, de las obligaciones generales de respeto, protección y garantía, por lo que se engloban cuestiones relacionadas con la falta de prevención (o insuficiencia de los mecanismos preventivos o de evaluación) y la generación de condiciones de riesgo.

937. Las afectaciones derivadas de la presencia de obras y centros extractivos que implican riesgos e impactos en las vías hidrológicas, los centros de población y áreas naturales protegidas, y que en lo sustantivo han sido analizadas en los ámbitos de los derechos humanos a la seguridad jurídica, medio ambiente sano, vivienda y salud,²⁰⁵ se conceptualizan también como afectaciones a los derechos a la vida e integridad personal. Ello, bajo la consideración de que los hechos, omisiones, insuficiencias e irregularidades observadas inciden en la existencia digna y las condiciones básicas para el ejercicio de otros derechos humanos, por tratarse de riesgos que conllevan un potencial de alto impacto en la población y el entorno.

ii. Derecho humano de propiedad.

938. Como lo externó este Organismo Nacional en su Recomendación 11/2018,²⁰⁶ el derecho humano a la propiedad está reconocido en los artículos 27 de la Constitución Política, el 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, en los que se establece el derecho de toda persona a usar, gozar, disfrutar y disponer de sus bienes.

939. Asimismo, en dicha Recomendación se refirió que la CrIDH ha precisado que los bienes a cuyo uso y goce tiene derecho toda persona abarcan a todas *“aquellas cosas materiales apropiables, así como todo derecho que pueda formar parte del patrimonio de una persona; [por lo que] dicho concepto comprende todos los muebles e inmuebles, los elementos corporales e incorporeales y cualquier otro objeto inmaterial susceptible de valor”*.²⁰⁷

²⁰⁵ *Vid supra*, párrafos 124-154, 359-406 y 558-610 en lo referente a la seguridad jurídica, al igual que 661-925, respectivamente, por lo que hace al medio ambiente, vivienda y salud.

²⁰⁶ CNDH, Recomendación 11/2018, *cit.*, 20 de abril de 2018, párrafo 101.

²⁰⁷ *Ibidem*, párrafo 102, donde se invoca el “Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú”, Sentencia Reparaciones y Costas, 6 de febrero de 2001, párrafo 122.

940. En el presente análisis, este Organismo Nacional observa que las violaciones al derecho humano a la propiedad se agrupan en dos grandes sectores: por un lado, las que se motivan en las perturbaciones producidas por las obras y actividades mineras en las viviendas, además de las condiciones de riesgo generadas por tales procesos, en consideración a las violaciones a los derechos humanos a la seguridad jurídica, medio ambiente y vivienda. Por otro lado, aquellas afectaciones que se sustentan en la inseguridad jurídica de la tenencia, descritas en el apartado del derecho a la vivienda.²⁰⁸

941. Respecto del primer grupo, la Comisión Nacional ubica como objetos de protección a los bienes inmuebles de los habitantes de las colonias Altamira y Lomas Altas, afectados por perturbaciones en el sustrato originadas por la operación de tajos y pozos, dentro y en los alrededores de dichas demarcaciones. A su vez, en la definición sobre cuáles bienes inmuebles serían los afectados por las obras y actividades en cuestión, este Organismo Nacional se vale de la clasificación presentada por el Código Civil Federal en su artículo 750, de la que con relación a viviendas se destacan:

I. El suelo y las construcciones adheridas a él;

[...]

III. Todo lo que esté unido a un inmueble de una manera fija, de modo que no pueda separarse sin deterioro del mismo inmueble o del objeto a él adherido;

[...]

XII. Los derechos reales sobre inmuebles;

942. La Comisión Nacional destaca la importancia de las disposiciones de Código Civil Federal para esclarecer el sentido y alcance del derecho humano de propiedad, y, en consecuencia, su caracterización como normas relativas a los derechos humanos conforme al artículo 1º de la Constitución Política,²⁰⁹ por lo que se considera igualmente oportuno referir los siguientes artículos de ese ordenamiento:

Artículo 839.- En un predio no pueden hacerse excavaciones o construcciones que hagan perder el sostén necesario al suelo de la propiedad vecina; a menos que se hagan las obras de consolidación indispensables para evitar todo daño a este predio.

²⁰⁸ *Vid supra*, párrafos 834-840.

²⁰⁹ *Vid supra*, párrafos 618-621.

Artículo 845.- Nadie puede construir cerca de una pared ajena, o de copropiedad, fosos, cloacas, acueductos, hornos, fraguas, chimeneas, establos; ni instalar depósitos de materias corrosivas, máquinas de vapor o fábricas destinadas a usos que puedan ser peligrosos o nocivos, sin guardar las distancias prescritas por los reglamentos, o sin construir las obras de resguardo necesarias con sujeción a lo que prevengan los mismos reglamentos, o a falta de ellos, a lo que se determine por juicio pericial.

943. Es necesario subrayar que, en la determinación de violaciones al derecho humano a la propiedad, la Comisión Nacional observa que las afectaciones materiales, consistentes en grietas, fisuras y asentamientos en aquellos inmuebles con mayor cercanía a los tajos y pozos²¹⁰, sin soslayarse que exista el potencial de perturbaciones a otras viviendas de los alrededores, no sólo se motivan causas no imputables a los residentes de esas colonias, como efectivamente lo es la minería efectuada en esas demarcaciones, sino que tales obras y actividades están relacionadas con actos, omisiones e irregularidades lesivas de los derechos humanos.

944. Respecto de las afectaciones que se sustentan en la inseguridad jurídica de la tenencia, se enfatiza que la protección de los derechos reales desde la perspectiva de los derechos humanos, no sólo se circunscribe al uso, goce y disfrute respecto de un bien determinado, esto es, al derecho de propiedad en sentido estricto, sino que evidentemente contempla sus divisiones (uso, habitación o usufructo), y otros aspectos de la materia, entre ellos la posesión.

945. La Comisión Nacional observó que las vulneraciones a los derechos humanos en habitantes de las colonias Altamira y Lomas Altas, por parte de los concesionarios mineros o sus causahabientes, pretendieron justificarse en la calidad de poseesionarios legítimos con que únicamente contaban algunos usuarios de las viviendas, tal como QV1 manifestó en las entrevistas efectuadas,²¹¹ por lo que al ser cuestionable la “propiedad” respecto de sus bienes, era factible llevar a cabo desalojos para expandir el área de explotación mineral; siendo que la protección de sus derechos ampara su propio carácter de poseedores, e indiscutiblemente, los demás objetos que refiere el artículo 750 del Código Civil Federal, colaterales a la titularidad de los derechos de propiedad de los inmuebles en los que estén situadas las viviendas.

²¹⁰ *Vid supra*, evidencias 10, 28 y 39.

²¹¹ *Vid supra*, evidencia 10.

946. Otro caso de afectaciones al derecho humano a la propiedad se relacionan con la inseguridad de la tenencia, a partir de la desaparición del programa de regularización denominado Fideicomiso de Desarrollo de la Villa de Cloete, en el que participó un número importante de pobladores de la colonia Altamira, cuyas repercusiones son manifiestas por las dificultades para acreditar su calidad jurídica respecto de los inmuebles donde habitan, con mayor razón frente a casos de desalojos y afectaciones en su patrimonio al encontrarse imposibilitados de exigir el cumplimiento de las prestaciones correlativas a las aportaciones económicas que, en su momento, se efectuaron a dicho instrumento.

iii. Derecho humano al agua y saneamiento.

947. La Comisión Nacional ha señalado que la protección del agua en el ámbito de los derechos humanos tiene diversas vertientes, tanto en una proyección general como recurso natural no renovable susceptible de aseguramiento y protección, acceso para el uso y consumo domésticos, al igual que su saneamiento.²¹²

948. El derecho humano al agua está reconocido expresamente en el sexto párrafo del artículo 4º de la Constitución Política, en cuya primera parte se detallan las dos vertientes referidas, al sancionar que toda *“persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible”*.

949. A nivel internacional, el Comité DESC señaló en su Observación General 15 que, si bien no está explícitamente reconocido en el texto del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales Culturales, el derecho humano al agua está comprendido transversalmente en los relativos a la vivienda y alimentación adecuadas, como al más alto nivel de salud, que corresponden a los artículos 11 y 12 del mencionado instrumento. Por lo tanto, tal consideración sería extensiva a los artículos 10, 11 y 12 del Protocolo de San

²¹² CNDH, Recomendación 56/2012: *“Sobre la violación de los derechos humanos colectivos a la consulta, uso y disfrute de los territorios indígenas, identidad cultural, medio ambiente sano, agua potable y saneamiento y protección de la salud del pueblo Wixárika en Wirikuta”*, de 28 de septiembre de 2012; Recomendación General 26, *“Sobre la falta y/o actualización de programas de manejo en áreas naturales protegidas de carácter federal y su relación con el goce y disfrute de diversos derechos humanos”*, cit., Recomendación 10/2017: *“Sobre la violación a los derechos humanos a un medio ambiente sano, saneamiento del agua y acceso a la información, en relación con la contaminación de los ríos Atoyac, Xochiac y sus afluentes; en agravio de quienes habitan y transitan en los municipios de San Martín Texmelucan y Huejotzingo, en el estado de Puebla; y en los municipios de Tepetitla de Lardizábal, Nativitas e Ixtacuixtla de Mariano Matamoros, en el estado de Tlaxcala”*, cit., y Recomendación 11/2018, cit.

Salvador, al igual que 4 y 11 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en cuanto a los derechos humanos a la vida y trato digno.²¹³

950. Existe, asimismo, una reglamentación del derecho humano al agua en instrumentos específicos como las convenciones internacionales sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (artículo 14.2 inciso h), la Convención sobre los Derechos del Niño (numerales 24.2 inciso c y 27.3) de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (artículo 28). Asimismo, en documentos como la Declaración de Dublín sobre el Agua y el Desarrollo Sostenible y la Carta Social de las Américas, y particularmente el Objetivo 6 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, enfocado a garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos.

951. Este Organismo Nacional observa que las alteraciones al curso del Arroyo Cloete, y en general las descargas producto de la actividad minera en la cuenca del Río Sabinas implican violaciones al derecho humano al agua, como consecuencia de la vulneración del entorno hidrológico, independientemente de las vulneraciones que recaigan en otros derechos humanos.

952. Si bien la protección y preservación del componente hidrológico se asocia generalmente al ámbito del derecho humano al medio ambiente sano, dicho apartado se inscribe también dentro del relativo al derecho al agua, particularmente dentro de los rubros de disponibilidad, calidad y accesibilidad,²¹⁴ y conforme al texto de la señalada Observación General 15, su protección y garantía se materializan en lo siguiente:

23. La obligación de proteger exige que los Estados Partes impidan a terceros que menoscaben en modo alguno el disfrute del derecho al agua. Por terceros se entiende particulares, grupos, empresas y otras entidades, así como quienes obren en su nombre. La obligación comprende, entre otras cosas, la adopción de las medidas legislativas o de otra índole que sean necesarias y efectivas para impedir, por ejemplo, que terceros [...] contaminen o exploten en forma no equitativa los recursos de agua, con inclusión de las fuentes naturales [...].

28. Los Estados Partes [, respecto de la obligación de garantizar,] deben adoptar estrategias y programas amplios e integrados para velar por que las generaciones presentes y futuras dispongan de agua suficiente y salubre. Entre esas estrategias y esos programas podrían figurar: a) reducción de la disminución de los recursos hídricos por [...] desvío o contención;

²¹³ CNDH, Recomendación 11/2018, cit., párrafos 121-126.

²¹⁴ *Ibidem*, párrafo 134.

*b) reducción y eliminación de la contaminación de las cuencas hidrográficas y de los ecosistemas relacionados con el agua por [...] sustancias químicas nocivas y excrementos humanos; c) vigilancia de las reservas de agua; d) seguridad de que los proyectos de desarrollo no obstaculicen el acceso al agua potable; e) examen de las repercusiones de ciertas actividades que pueden afectar la disponibilidad del agua y en las cuencas hidrográficas de los ecosistemas naturales, como los cambios climáticos, la desertificación y la creciente salinidad del suelo, la deforestación y la pérdida de biodiversidad; f) aumento del uso eficiente del agua por parte de los consumidores; g) reducción del desperdicio de agua durante su distribución; h) mecanismos de respuesta para las situaciones de emergencia; e i) creación de instituciones competentes y establecimiento de disposiciones institucionales apropiadas para aplicar las estrategias y los programas.*²¹⁵

953. De los estándares presentados se desprende la vertiente del derecho humano al agua encaminada a la protección de vías hidrológicas u otros cuerpos de agua naturales, conforme a las modalidades de saneamiento conforme al régimen de descargas,²¹⁶ la reglamentación de los permisos de desviación, además la elaboración de estudios de disponibilidad, calidad y sostenibilidad del agua en cuencas hidrográficas. Ello, en observancia de obligaciones relativas a adoptar un marco jurídico adecuado y efectivo, prevenir las violaciones a los derechos humanos, supervisar y fiscalizar, además de investigar, sancionar y reparar dichas violaciones.

954. Bajo la perspectiva de sistema hidrográfico, los impactos a los que se enfrenta la cuenca del Río Sabinas están ampliamente descritos en el *“Acuerdo por el que se da a conocer el resultado de los estudios técnicos de aguas nacionales subterráneas del Acuífero Región Carbonífera, clave 0512, en el Estado de Coahuila de Zaragoza, Región Hidrológico-Administrativa Río Bravo”*, en el que se precisa la vulnerabilidad de las aguas subterráneas de la región (y aún con mayor razón, las de carácter superficial) por *“la contaminación generada por actividades humanas, [...] por [...] la actividad minera relacionada con la explotación de carbón en tajos abiertos y minas subterráneas”*, en detrimento de la calidad del agua.²¹⁷

²¹⁵ Comité DESC, *Observación General 15. “El derecho al agua (artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)”*, cit.

²¹⁶ Respecto de los alcances de los alcances de dicha modalidad de protección, cfr, Recomendación 10/2017: *“Sobre la violación a los derechos humanos a un medio ambiente sano, saneamiento del agua y acceso a la información, en relación con la contaminación de los ríos Atoyac, Xochiac y sus afluentes; en agravio de quienes habitan y transitan en los municipios de San Martín Texmelucan y Huejotzingo, en el estado de Puebla; y en los municipios de Tepetitla de Lardizábal, Nativitas e Ixtacuixtla de Mariano Matamoros, en el estado de Tlaxcala”*, cit., párrafos 129-150.

²¹⁷ *Vid supra*, párrafo 771.

955. Adicionalmente, en la propia autorización de impacto ambiental SGPA/DGIRA.DEI.1875.05 del 2 de agosto de 2005, en la que se indicó textualmente que, en la cuenca en cuestión:

*[...] la actividad minera ha modificado el paisaje principalmente por la presencia de terreros de grandes dimensiones, tajos inundados, algunos de ellos directamente comunicados con el Río Sabinas, alterando la hidrología de este cuerpo de agua, el estado de conservación de la vegetación, destacando la presencia de un tramo de sabinos muertos en la rivera del cuerpo antes referido.*²¹⁸

956. La insuficiente inspección y vigilancia en el cumplimiento de los términos o condicionantes de la resolución ambiental regional ha propiciado condiciones de alteración de la calidad del agua en la mencionada vía hidrológica, como se reconoce en el propio análisis de la SEMARNAT. Adicionalmente la realización de obras y actividades extractivas tanto en el cauce y zona federal del Río Sabinas y sus afluentes, sin una supervisión exhaustiva por parte de la CONAGUA en cuanto a la sujeción de las condiciones previstas en los permisos o concesiones otorgados para tal fin, e incluso la ausencia de los mismos, repercute en la calidad de los recursos hídricos, su disponibilidad y viabilidad. Tales circunstancias se inscriben como supuestos de inobservancia de las obligaciones de respeto y garantía, y por tal motivo constituyen violaciones al derecho humano al agua.

957. En lo particular, y como se asentó en distintos pasajes de este documento, la desviación del cauce del Arroyo Cloete en virtud de las obras y actividades extractivas, la realización de obras dentro en la zona federal de esa vía hidrológica sin supervisión, aunado a la inobservancia del perímetro destinado a la preservación de cuerpos de agua y escurrimientos, además de excavaciones en profundidades inferiores al nivel freático, repercuten igualmente en el goce y ejercicio del derecho humano al agua, por inobservancia de las obligaciones de respeto y garantía, como consecuencia de la insuficiente inspección y vigilancia de dichos trabajos realizados por particulares, y también ante la falta de imposición de medidas de seguridad, correctivas o de remediación en la vía hidrológica, más al tratarse de instalaciones en estado de abandono, como en el caso de los tajos 2 y 3 en Cloete.

²¹⁸ Vid supra, párrafo 299.

iv. Derechos humanos de circulación y residencia.

958. Finalmente, los planteamientos que se presentaron en el apartado del derecho humano a la vivienda digna pueden conceptualizarse también como restricciones a la circulación y residencia, en perjuicio de quienes habitan o transitan los alrededores de tajos o pozos situados en áreas urbanas de Cloete y Agujita.

959. El derecho de circulación y residencia está reconocido en el artículo 10 de la Constitución Política, el cual establece que toda persona tiene derecho a “*entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia*”, al igual que los artículos 12 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 22 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, además de preceptivos como las declaraciones Universal de los Derechos Humanos y Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

960. En sus alcances, la posibilidad que tiene toda persona para circular libremente por el territorio de un Estado y elegir en su residencia, se ha conceptualizado paradigmáticamente como no obstaculizar o interferir en el tránsito o asentamiento de las personas. Sin embargo, el contenido del derecho de circulación o residencia se materializa igualmente en un sentido positivo, esto es, en obligaciones de carácter afirmativo o realizativo, encaminadas a garantizar el goce y disfrute del derecho humano de referencia, principalmente en el terreno de la obligación general de protección. Por otro lado, su contenido normativo no sólo se refiere a conductas activas (tránsito o elección de residencia), sino también “*la protección contra toda forma de desplazamiento interno forzado*” o desalojo forzoso, fundados en conductas ilícitas o restricciones ilegítimas a los derechos humanos.

961. En la Observación General 27, el Comité de Derechos Humanos reconoció que aunque el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos autoriza la posibilidad de restringir el ejercicio de los derechos humanos a la circulación y residencia, debe establecerse con la finalidad de “*proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas y los derechos y libertades de terceros*”.²¹⁹ Por lo tanto, deben satisfacerse los criterios de legalidad, finalidad, necesidad en una sociedad democrática y proporcionalidad de la medida restrictiva,²²⁰ conforme a los siguientes parámetros:

²¹⁹ Comité de Derechos Humanos, *Observación General 27 “La libertad de circulación (artículo 12)”*, 2 de noviembre de 1999, párrafos 11-14.

²²⁰ *Vid supra*, párrafos 699-709 y 809-823.

La propia ley tiene que determinar las condiciones en que pueden limitarse esos derechos. Los informes de los Estados, por lo tanto, deben señalar específicamente las normas legales sobre las cuales se fundan las restricciones [...].

Al aprobar leyes que prevean restricciones permitidas en virtud del párrafo 3 del artículo 12, los Estados deben guiarse siempre por el principio de que las restricciones no deben comprometer la esencia del derecho (véase el párrafo 1 del artículo 5); no se debe invertir la relación entre derecho y restricción, entre norma y excepción. Las leyes que autoricen la aplicación de restricciones deben utilizar criterios precisos y no conferir una discrecionalidad sin trabas a los encargados de su aplicación.

El párrafo 3 del artículo 12 indica claramente que no basta con que las restricciones se utilicen para conseguir fines permisibles; deben ser necesarias también para protegerlos. Las medidas restrictivas deben ajustarse al principio de proporcionalidad; deben ser adecuadas para desempeñar su función protectora; debe ser el instrumento menos perturbador de los que permitan conseguir el resultado deseado, y deben guardar proporción con el interés que debe protegerse.²²¹

962. Las consideraciones del Comité de Derechos Humanos son coincidentes con las de este Organismo Nacional en cuanto a que el *“principio de proporcionalidad debe respetarse no sólo en la ley que defina las restricciones sino también por las autoridades administrativas y judiciales que la apliquen [, por lo que los] Estados deben garantizar que todo procedimiento relativo al ejercicio o restricción de esos derechos se lleve a cabo con celeridad y que se expliquen las razones de la aplicación de medidas restrictivas”*.²²²

963. Como antes se mencionó,²²³ las restricciones ilegítimas que derivan de la preferencialidad del uso de suelo extractivo conforme a la Ley Minera y al texto de la (hoy derogada) Ley de Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano de Coahuila, al igual que las zonas de riesgo previstas en el articulado de la legislación estatal vigente del rubro, favorece la ocurrencia de desalojos forzosos de quienes residen en viviendas afectadas por actividades mineras irregulares. Ello, en razón de que las disposiciones transcritas obstaculizan y restringen la habitabilidad en dichos sitios, o bien es un factor disuasivo para los habitantes por riesgos e impactos que puedan existir en términos ambientales, de salud o de seguridad estructural. Por lo tanto, dichas vulneraciones correspondientes al derecho humano a la vivienda son interdependientes al goce y ejercicio de los derechos humanos a

²²¹ Comité de Derechos Humanos, *Observación General 27 “La libertad de circulación (artículo 12)”*, cit., párrafos 12-14.

²²² *Ibidem*, párrafo 15.

²²³ *Vid supra*, nota 218.

la circulación y residencia, con mayor razón al originarse por actividades extractivas irregulares.

964. Por último, la Comisión Nacional considera de no menor importancia destacar que las afectaciones y obstrucciones en vialidades peatonales y destinadas al tránsito vehicular en la Colonia Altamira, como resultado del emplazamiento de infraestructura minera, suponen de igual manera violaciones al derecho humano a la circulación, al restringir o vulnerar de forma ilegítima la movilidad de las habitantes y residentes de las demarcaciones en cita. Igualmente, el incremento de condiciones de riesgo, ante la posibilidad de que existan socavones o desgajamientos en vías de comunicación, ante la cercanía de las paredes de tajos a vialidades, como en la obra localizada en Agujita.

b. Grupos de atención prioritaria.

965. En la multicitada Opinión Consultiva 23/2017, la CrIDH subrayó que las alteraciones en el entorno pueden llevar a un mayor grado de afectación en el goce y ejercicio de los derechos humanos en ciertos sectores, según lo ha reconocido la comunidad internacional, de manera que:

*Distintos órganos de derechos humanos han reconocido como grupos especialmente vulnerables a los daños ambientales a los pueblos indígenas, a los niños y niñas, a las personas viviendo en situación de extrema pobreza, a las minorías, a las personas con discapacidad, entre otros, así como han reconocido el impacto diferenciado que tiene sobre las mujeres. Asimismo, entre estos grupos especialmente vulnerables a la degradación del medio ambiente, se encuentran las comunidades que dependen, económicamente o para su supervivencia, fundamentalmente de los recursos ambientales, sea el medio marino, las áreas forestales o los dominios fluviales, o porque debido a su ubicación geográfica corren un peligro especial de afectación en casos de daños ambientales, tales como las comunidades costeras y de islas pequeñas. En muchos casos, la especial vulnerabilidad de estos grupos ha ocasionado su reubicación o desplazamiento interno.*²²⁴

966. Como se ha visto, las violaciones a los derechos humanos que se analizan en la presente Recomendación pueden motivar desalojos forzosos de la población afectada por las actividades mineras,²²⁵ especialmente los habitantes de las colonias Altamira y Lomas Altas, sin ignorar que en otras partes del territorio del propio Municipio de Sabinas o

²²⁴ CrIDH, *Obligaciones estatales en relación con el medio ambiente en el marco de la protección y garantía de los derechos a la vida y a la integridad corporal – Interpretación y alcance de los artículos 4.1 y 5.1, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*, cit., párrafo 67.

²²⁵ *Vid supra*, párrafos 841-850.

sectores de la Región Carbonífera de hecho puedan haberse efectuado reubicaciones de población como resultado de la actividad minera, característica que sitúa a dichos sectores en una situación de especial vulnerabilidad, *“porque debido a su ubicación geográfica corren un peligro especial de afectación en casos de daños ambientales”*.²²⁶

967. En similar consideración se encuentran las niñas, niños y personas mayores que habitan en los alrededores de los tajos y pozos en Cloete, dado que el estado de abandono que guarda la mayoría de centros extractivos propicia un incremento en las condiciones de inseguridad de los alrededores, aunado a los daños a la salud que se asocian con la ejecución, terminación y abandono de infraestructura minera, además del manejo de las sustancias o minerales extraídos, al igual que las consecuencias que dichos riesgos implican para la vida e integridad de esas personas.

968. Respecto de las niñas y niños, el informe *“Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes e industrias extractivas”* refiere que en dicho sector, las *“actividades extractivas o de desarrollo afectan de modo especial y diferenciado los derechos de los niños y niñas [...], ya sea directa o indirectamente [, dado que las] especiales afectaciones descansan en que, durante los años de desarrollo del niño, una alimentación adecuada, agua limpia, cuidado y afecto son esenciales para su supervivencia y salud”*.²²⁷ Análogamente, en el caso de las personas mayores, éstas se encuentran sujetas a una mayor vulnerabilidad por la propensión a enfrentar las alteraciones en el entorno con menor resiliencia, en incluso sobre la base de padecimiento preexistentes que potencializan los riesgos derivados de la minería.

969. Tanto en lo que se refiere al criterio de ubicación geográfica, y con mayor razón en cuanto a los menores de edad y personas mayores, la situación de esos sectores a la luz de la situación jurídica planteada visibiliza la situación de especial vulnerabilidad en la que se ubican dichos grupos, que no sólo repercute transversalmente en el goce y ejercicio de los derechos humanos analizados, sino que incluso es interdependiente a los derechos y libertades que corresponden a esos grupos en particular, como niñas, niños y adultos mayores, sin demérito de que puedan converger otros grupos en situación de vulnerabilidad.

²²⁶ *Vid supra*, nota 224.

²²⁷ CIDH, *Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes e industrias extractivas*, cit., párrafo 322.

c. Agravios a opositores a la realización de obras y actividades mineras.

970. A partir de la presentación del escrito inicial, y durante la tramitación del respectivo expediente de queja ante este Organismo Nacional, habitantes de las colonias Altamira y Lomas Altas, al igual que integrantes de la ONG, manifestaron a esta Comisión Nacional la existencia de actos de acoso y hostigamiento por parte de autoridades y particulares, por su oposición a la realización de los proyectos mineros.

971. En el informe *“Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes e industrias extractivas”*, la CIDH expuso que, en los últimos años, un importante número de acciones de protección se ha encaminado a la atención *“a favor de quienes defienden derechos humanos en temas relacionados a la tierra, el territorio y los recursos naturales, [...] quienes generalmente se encontrarían en lugares aislados y marginados, y destacándose que sufrirían agresiones tanto de fuerzas de seguridad pública como privada, y del crimen organizado”*,²²⁸ con la intencionalidad de reducir las actividades de defensa y protección de territorios y recursos naturales.

972. Este Organismo Nacional, en su Recomendación General 25, la Comisión Nacional refirió que la obstaculización de las actividades desarrolladas por defensores de derechos humanos, principalmente en casos cuya labor se relaciona con megaproyectos de industrias extractivas, es una problemática que requiere de especial atención por parte de las autoridades para proteger, respetar y garantizar los derechos de los defensores.²²⁹ En lo particular, el mencionado documento esboza las generalidades y características generales de los casos de hostigamiento o acoso contra defensores:

91. El hostigamiento que realizan las autoridades puede realizarse de diversas maneras, pues las personas defensoras en diversas ocasiones son vigiladas personalmente o a través de diversos medios como son la intervención de teléfonos o videograbándolos, iniciándoles procedimientos penales o confiscándoles documentos personales; asimismo, pueden ser víctimas de campañas de desprestigio en su contra o de la de su organización, empleándose principalmente para frenar y desgastar el trabajo de este grupo de personas.

107. Con el objetivo de intimidar o hacer que detengan su trabajo, las personas defensoras son agredidas para incidir en su labor. Así por ejemplo, en ocasiones son víctimas de homicidios o los desaparecen, o bien reciben amenazas anónimas, por teléfono o por correo electrónico. Frente a esta situación, al no haber una respuesta efectiva de las autoridades

²²⁸ CIDH, *Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes e industrias extractivas*, cit., párrafo 316.

²²⁹ CNDH, Recomendación General 26: *“Sobre agravios a personas defensoras de derechos humanos”*, del 8 de febrero de 2016, párrafo 62.

se crea un clima de inseguridad e impunidad que incita a que diversas personas o grupos sigan realizándolas.

108. No obstante, si bien en algunas ocasiones dichos ataques provienen de personas que no son servidores públicos, las autoridades deben de realizar investigaciones exhaustivas, imparciales y eficaces de todos los casos. En tal sentido, es necesario establecer y fortalecer mecanismos de protección y exhortar a las instancias de procuración de justicia federal y de las entidades federativas a que desarrollen protocolos de actuación especializados para la debida y oportuna atención de la problemática que enfrenta este grupo.

973. En el presente caso, este Organismo Nacional documentó la radicación de diversos procedimientos penales en contra de los integrantes de la ONG y habitantes de la colonia Altamira, como las denuncias presentadas por P1 que dieron origen a los expedientes identificados como AP1, AP2, AP3 y AP4, por la supuesta comisión del delito de despojo, e igualmente la presentación de denuncias en contra de QV2 por hechos presuntamente atentatorios de la dignidad y honor y también una denuncia por incitación a la violencia.²³⁰

974. Dichas denuncias y procedimientos tienen por origen la reacción por parte de empresarios mineros a que los integrantes de la ONG y de los habitantes de las colonias Altamira y Lomas Altas se manifiesten contra la puesta en marcha de proyectos extractivos que vulneran los derechos humanos, o la extensión de los tajos dentro del área de viviendas donde habitan los agraviados, y, evidentemente, buscan disuadir la labor de los defensores de los derechos humanos.

975. Por su parte, en el caso de las autoridades estatales se ha constatado la falta de atención a las denuncias o querellas presentadas por éstos, aunado a la existencia de “citatorios” emitidos por autoridades ministeriales, a través de los cuales se conminó a los manifestantes a comparecer a diligencias conciliatorias del ámbito penal, supuestamente correspondientes a las denuncias presentadas por empresarios mineros, bajo el riesgo de imputar la comisión del delito de desacato en casos de inasistencia a dichas audiencias;²³¹ si bien este Organismo Nacional advierte que en tales citatorios no se precisó la averiguación previa o carpeta de investigación a la que correspondían, por lo que evidentemente a través de ellos se buscaba disuadir la oposición a los proyectos mineros.

976. El hostigamiento hacia los opositores de proyecto extractivos incluso se ha materializado en la realización de operativos policiales en el domicilio de la ONG, en

²³⁰ *Vid supra*, evidencia 43.

²³¹ *Vid supra*, evidencia 26.1.

específico por parte de Fuerza Coahuila, que de igual manera buscan disuadir la labor de defensa de los derechos humanos que se lleva a cabo. La Comisión Nacional enfatiza que dicha circunstancia motivó incluso una solicitud de adopción de medidas cautelares Gobernador Constitucional del Estado²³² y la Procuraduría Estatal,²³³ que si bien fueron aceptadas inicialmente, no se brindaron mayores evidencias de cumplimiento y atención a dichos requerimientos. Este Organismo Nacional destaca que, aunque dicha instancia radicó la CI1, esa autoridad ministerial, finalmente, remitió la investigación a su Dirección General de Responsabilidades de la Procuraduría Estatal, para determinar las irregularidades que en su caso resulten atribuibles a servidores públicos de ese órgano, aunque sin informar posteriormente a esta Comisión sobre su estado actual.

977. Para este Organismo Nacional, de la situación observada en el presente caso se infieren las consideraciones señaladas en la Recomendación General 25, en cuanto a la obstaculización de las actividades desarrolladas por defensores en asuntos relacionados con megaproyectos de industrias extractivas, e igualmente, las conclusiones que expone la CIDH en el informe *“Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes e industrias extractivas”*.

V. RESPONSABILIDAD.

978. Como se mencionó, el artículo 1º de la Constitución Política y los tratados internacionales establecen una serie de principios y obligaciones generales en materia de derechos humanos.²³⁴ Cuando el Estado omite el cumplimiento de esos deberes, faltando a la misión que le ha sido encomendada, en agravio de quienes integran su sociedad, es ineludible que se actualiza una responsabilidad de las instituciones que le conforman, independientemente de la que corresponda a los servidores públicos involucrados, en los planos penal y administrativo.²³⁵

979. Las afectaciones persistentes y continuas al medio ambiente, sus componentes, al igual que el entorno, seguridad, bienestar y condiciones de vida de las personas,

²³² *Vid supra*, evidencia 28.

²³³ *Vid supra*, evidencia 29.

²³⁴ *Vid supra*, párrafos 611-641.

²³⁵ CNDH, Recomendación 2/2017: *“Sobre la violación a diversos Derechos Humanos en agravio de personas jornaleras agrícolas del Valle de San Quintín, Ensenada, Baja California”*, 31 de enero de 2017, párrafo 451; Recomendación 3/2018: *“Sobre el caso de violaciones a los Derechos a la consulta previa, libre, informada, de buena fe y culturalmente adecuada para pueblos y comunidades indígenas y a la información, en relación con el Proyecto Integral Morelos”*, 27 de febrero de 2018, párrafo 187.

especialmente en contexto de vulnerabilidad, son casos en los que este Organismo Nacional ha documentado que la existencia de responsabilidad institucional, al considerarse que los órganos han omitido cumplir en plenitud con sus atribuciones y responsabilidades, así como adoptar medidas preventivas, de carácter administrativo, económico y/o de restauración para su atención.²³⁶

980. En la presente Recomendación, la Secretaría de Economía, la SEMARNAT, la CONAGUA, la PROFEPA, la CONANP, el Gobierno Estatal y el Municipio de Sabinas, incurren en responsabilidad institucional al no prevenir, investigar, sancionar y reparar la persistente y continua explotación irregular o ilegal de carbón mineral, aunado a las afectaciones las vulneraciones producidas por la planificación, desarrollo, ejecución y abandono de las obras y actividades extractivas de referencia, ante lo cual han omitido cumplir en plenitud sus atribuciones, así como adoptar las medidas legislativas, administrativas y sociales correspondientes. Lo anterior en consideración a los siguientes aspectos atribuibles en lo particular a dichas autoridades.

981. Respecto de la Secretaría de Economía, ésta ha sido omisa para investigar y sancionar la explotación de carbón mineral en sitios no amparados por concesiones, como los pozos situados entre las colonias Altamira y Lomas Altas, al igual que los lotes “El Espulgue Fracc. I” y “Cloete Norte” (correspondientes los últimos a concesiones canceladas), casos que, además, constituyen un uso, explotación y aprovechamiento sancionado por la Ley General de Bienes Nacionales en su artículo 150 y 217 del Código Penal Federal. Asimismo, por cuanto a las concesiones vigentes, la Secretaría ha llevado a cabo una deficiente investigación para determinar el cumplimiento de las obligaciones que establece la Ley Minera para los concesionarios, fundamentalmente en los ámbitos de seguridad estructural, protección del medio ambiente y afectaciones a terceros, sin olvidar que dichas perturbaciones son presentes de igual manera en los casos de explotación ilegal sin concesión que los ampare.

²³⁶ CNDH, *Recomendación 10/2017*, cit, párrafo 264; *Recomendación 67/2017*: “Sobre el caso de la violación a los derechos humanos a un medio ambiente sano, a la seguridad jurídica y al principio de legalidad, por la remoción de manglar para la realización del desarrollo “Malecón Cancún” (Proyecto Tajamar) en Quintana Roo”, 5 de diciembre de 2017, párrafo 209; *Recomendación 3/2018*, cit, párrafos 184-190; *Recomendación 17/2018*: “Sobre el caso de vulneración al derecho humano a la consulta previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe en afectación a los derechos humanos de la propiedad colectiva e identidad cultural, del Pueblo Mayo y la Tribu Yaqui, por el Gasoducto Sonora, segmento Guaymas el Oro”, 15 de junio de 2018, párrafos 108-110.

982. En cuanto a la SEMARNAT, la responsabilidad institucional se motiva, inicialmente, en la falta de exhaustividad para evaluar los impactos ambientales, la caracterización ambiental y, en consecuencia, establecer términos y condicionantes efectivos, en el marco del procedimiento instado por la Unión Mexicana de Productores de Carbón, lo cual además cobra relevancia por el alcance regional de la autorización SGPA/DGIRA.DEI.1875.05 del 2 de agosto de 2005, adicionalmente a las características de las obras y actividades en cuestión. La responsabilidad se sustenta igualmente en una inadecuada evaluación de los informes de cumplimiento que prevé la resolución administrativa en comento y cuyo reporte corresponde a la Unión Mexicana de Productores de Carbón, en el supuesto de que efectivamente hayan sido remitidos tales documentos.

983. Igualmente, se atribuye responsabilidad institucional a la SEMARNAT junto con la CONANP, por la ausencia de formulación y publicación del programa de manejo del Área de Protección de Recursos Naturales Cuenca Alimentadora del Distrito Nacional de Riego 004 Don Martín, catalogada como Sitio Ramsar, e independientemente, la omisión por parte de ambas dependencias de considerar dicha área de protección en el procedimiento de evaluación de impacto señalado. Lo anterior, sin advertir que, específicamente, la CONANP ha sido omisa para emprender medidas encaminadas a la protección del perímetro ambiental de referencia, ante los impactos por las actividades en la poligonal, o bien que incidan sobre la misma.

984. Por lo que hace a la PROFEPA, dicha instancia de inspección y supervisión ambiental ha omitido circunscribir la observancia de los términos y condicionantes previstos por la autorización en materia de impacto ambiental SGPA/DGIRA.DEI.1875.05 a las 83 concesiones previstas en la resolución, considerando, agrupando por el contrario a otros presuntos agremiados a la Unión Mexicana de Productores de Carbón en la microrregión de mérito, como se observó en las acciones de verificación a los trabajos de remediación realizados en el lote “El Espulgue Fracc. I”. O bien, para los concesionarios debidamente autorizados, la responsabilidad institucional de la PROFEPA corresponde a la omisión de verificar el cumplimiento de los respectivos términos y condicionantes, en particular la realización de actividades extractivas dentro de las zonas de exclusión, y en general, la atención a las disposiciones encaminadas a prevenir, mitigar o remediar impactos ambientales.

985. Respecto de la CONAGUA, este Organismo Nacional advierte que la responsabilidad institucional de esa dependencia se motiva en la ausencia de supervisión a los términos conforme a los cuales se autorizaron las desviaciones al cauce del Arroyo

Cloete, o en su caso la ausencia de vigilancia de no haberse otorgado los permisos o concesiones respectivos, como en la dilación e insuficiencia en el análisis y determinación de consecuencias normativas de los procedimientos de inspección que se efectuaron con relación a los trabajos que se llevaron a cabo en dicha vía hidrológica. Asimismo, por la insuficiencia de los actos de inspección y vigilancia en cuanto a descargas ilegales en el sistema hidrológico del Río Sabinas, la cual ha propiciado las condiciones de deterioro superficial que se describen en el *“Acuerdo por el que se da a conocer el resultado de los estudios técnicos de aguas nacionales subterráneas del Acuífero Región Carbonífera, clave 0512, en el Estado de Coahuila de Zaragoza, Región Hidrológico-Administrativa Río Bravo”*, elaborado por esa misma autoridad, relacionadas también con afectaciones a las áreas naturales protegidas que se detallan en la presente Recomendación.

986. En el caso del Gobierno Estatal, la responsabilidad institucional se sustenta por diversos factores, en principio, la ausencia de supervisión, por parte de la Secretaría de Fiscalización y Rendición de Cuentas respecto del estado que guarda el “Fideicomiso de Desarrollo de la Villa de Cloete”; asimismo, la inobservancia a las disposiciones del decreto publicado en el Periódico Oficial del Estado de Coahuila el 20 octubre de 1998, por cual se estableció el Área de Protección de los Recursos Naturales del Río Sabinas, paralelamente a la omisión de instar los actos de inspección y vigilancia correspondientes. Las condiciones bajo las cuales se ha realizado la compra de carbón mineral por conducto de la PRODEMI, en contravención directa de los principios 5 y 6 de la *“Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos: puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para ‘proteger, respetar y remediar’*”. El primero, relativo al ejercicio, por parte de entidades gubernamentales, de una supervisión adecuada con vistas a cumplir sus obligaciones de derechos humanos al contratar los servicios de empresas, o promulgar leyes a tal fin, que puedan tener un impacto sobre el disfrute de los derechos humanos. El segundo, sobre la necesidad de promover el respeto de los derechos humanos por parte de las empresas con las que lleven a cabo transacciones comerciales. Finalmente, la falta de observancia de las disposiciones que prevén los programas estatales de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial de Coahuila de Zaragoza.

987. Respecto de la Fiscalía General, la Comisión Nacional observa que dicha instancia ha brindado un trámite diferenciado a las investigaciones ministeriales efectuadas, respecto de las denuncias presentadas por los empresarios mineros en contra de integrantes de la ONG y residentes de las demarcaciones urbanas de Cloete; frente al trámite brindado a las denuncias presentadas por QV2, en atención a la presunta comisión de los delitos de daños

y robo en 2015,²³⁷ con una evidente dilación en su trámite, al igual que el relativo a la CI1, iniciada a partir de la solicitud de medidas cautelares dirigida por este Organismo Nacional, reclasificada al ámbito de la responsabilidad administrativa.

988. En cuanto al Municipio de Sabinas, las omisiones e insuficiencias relativas a la inobservancia a la zonificación prevista por los planes directores de desarrollo urbano, la permisión de que se realicen actividades extractivas en áreas no previstas para dicho fin, los daños causados a vialidades y la red de servicios públicos en la Colonia Altamira, la falta de adopción de medidas de seguridad para garantizar la seguridad de la población en el ámbito de sus atribuciones en materia de protección civil, previstas en las leyes estatales sobre asentamientos humanos, ordenamiento territorial y desarrollo urbano, y omitir emprender acciones ante la proliferación de tiraderos clandestinos. Todos estos son elementos a partir de los cuales se actualiza la responsabilidad institucional de ese ámbito de gobierno.

989. La Comisión Nacional hace patente que la falta de coordinación interinstitucional entre las autoridades responsables enlistadas, pese a estar explícitamente prevista en la normatividad aplicable, en la prevención, investigación y sanción de las violaciones a los derechos humanos, es un factor adicional del que se concluye la responsabilidad institucional de esas dependencias, desde una perspectiva transversal.

990. Se destaca también que las omisiones, insuficiencias e irregularidades a partir de las que se funda la responsabilidad institucional, y las propias violaciones a los derechos humanos observadas, actualizan casos de incumplimiento a las obligaciones generales de respeto que se prevén en los *"Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos: puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para 'proteger, respetar y remediar'"*, ante los cuales subsiste la obligación de investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, por parte de las autoridades competentes.

991. Por lo anterior, este Organismo Nacional destaca la necesidad de que las autoridades responsables lleven a cabo las investigaciones encaminadas a determinar, conforme a lo expuesto en la presente Recomendación, las acciones u omisiones atribuibles a los servidores públicos de dichas instancias, por el incumplimiento a las obligaciones previstas en los artículos 1º, párrafos primero, segundo y tercero, 108, párrafo primero y 109 constitucionales, el Código Penal Federal, Código Penal de Coahuila de

²³⁷ *Vid supra*, evidencia 48.

Zaragoza, al igual que la Ley General de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos Estatales y Municipales del Estado de Coahuila.

992. De manera específica, y aunado a los supuestos que actualicen la responsabilidad penal o administrativa al tenor de las consideraciones anteriores, conforme a lo que establece el segundo párrafo del artículo 38 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se destaca la omisión por parte de AR1 de remitir los informes solicitados por este Organismo Nacional, al igual que falta de diligencia por parte de AR3, en informar a AR1 sobre la necesidad de dar respuesta a las solicitudes de información dirigidas al Municipio, en su carácter de Secretario del Ayuntamiento. No se omiten las probables irregularidades penales o administrativas cometidas por AR2, quien además de beneficiarse de las actividades extractivas en su calidad de concesionario, se desempeñó como servidor público del Ayuntamiento, en su carácter de Primer Regidor.

993. En el ámbito específico de la CONAGUA, este Organismo Nacional advierte que son constitutivas de probable responsabilidad administrativa las dilaciones por parte de funcionarios de la Dirección Local de esa dependencia en el estado de Coahuila para impugnar la nulidad de la sanción que correspondió al PA1, la cual fue revocada con motivo de irregularidades en el trámite del procedimiento, aunque sin controvertirse la actualización de las faltas a las que alude el artículo 119 de la Ley de Aguas Nacionales. Igualmente, la correspondiente a AR7, respecto de sus omisiones de girar instrucciones para esclarecer las obras y trabajos que se efectuaron en la zona federal del Arroyo Cloete, o bien remitir los permisos o concesiones que avalaron tales actividades.

994. Para que se investigue y, en su caso, se sancione a los responsables de violaciones a derechos humanos se deberá aportar la Recomendación como uno de los documentos base de las acciones penales o quejas administrativas que se tramiten. De igual manera, en caso de que la responsabilidad haya prescrito, se deberá anexar al expediente personal de los servidores públicos señalados como responsables de violaciones a derechos humanos, copia de la determinación que emitan los respectivos órganos de control y vigilancia, así como de la presente Recomendación.

995. En virtud de lo anterior, y con fundamento en los artículos 1º, párrafo tercero, y 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6 fracción III, 71, párrafo segundo, y 72, párrafo segundo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la Comisión Nacional considera que se cuenta con elementos de convicción

suficientes para que, en ejercicio de sus atribuciones, presente denuncia de hechos y/o queja ante la PGR, la Fiscalía General y/o los Órganos Internos de Control o Contralorías de la autoridad responsable, cuando no se hayan iniciado procesos y procedimientos; realicen las investigaciones pertinentes y se determinen las responsabilidades de los servidores públicos que intervinieron en los hechos.

996. Finalmente, respecto de la obligación general de protección que corresponde a las autoridades responsables ante actos cometidos por particulares que repercutan en el goce y ejercicio de los derechos humanos, como resultado de obras y actividades extractivas, este Organismo Nacional destaca la necesidad de que tales conductas sean investigadas y sancionadas, e igualmente se establezcan las medias preventivas y de reparación pertinentes.

VI. REPARACIÓN DEL DAÑO.

997. Una de las vías previstas en el sistema jurídico mexicano para lograr la reparación del daño por responsabilidad del Estado es el sistema no jurisdiccional de protección de derechos humanos, previsto en los artículos 1º párrafo tercero, 102 apartado B, 108 y 109 de la Constitución Política y 44 párrafo segundo de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; que prevén la posibilidad de que al acreditarse una violación a los derechos humanos atribuible a un servidor público del Estado, la Recomendación que se formule debe incluir las medidas que procedan para lograr la efectiva restitución de los afectados en sus derechos fundamentales y las relativas a la reparación de los daños y perjuicios que se hubieren ocasionado, en perjuicio de QV1, QV2, QV3, V4, V5, V6, V7, V8, V9, V10, V11, V12, V13, V14, V15, V16, V17, V18, V19, V20, V21, V22, V23, V24, V25, V26, V27, V28, V29, V30, V31, V32, V33 y, en general, los demás residentes de las colonias Altamira y Lomas Altas afectados en sus derechos por las obras y actividades mineras, al igual que como consecuencia de las afectaciones colectivas a vialidades y red de servicios públicos en las demarcaciones mencionadas.

998. En este sentido, conforme a los artículos 1º, párrafos tercero y cuarto, 7 fracción II y 26 de la Ley General de Víctimas, y en el ámbito local en los artículos 1 y 9 de la Ley de Víctimas para el Estado de Coahuila de Zaragoza, existe la obligación de las autoridades de los ámbitos federal, el Gobierno Estatal y el Municipio de Sabinas de reparar a las víctimas de una forma integral y, correlativamente, las víctimas tienen derecho a acceder a una reparación integral por el daño que han sufrido como consecuencia de las violaciones

a derechos humanos que les causaron, a través de las medidas de restitución, rehabilitación, satisfacción y no repetición.

A. Restitución.

999. El artículo 27, fracción I, de la Ley General de Víctimas dispone que la restitución tiene como finalidad restablecer la situación de las víctimas al estado previo a la violación de los derechos humanos. A su vez, el numeral 61 de ese ordenamiento señala que, entre otras, las medidas de restablecimiento pueden comprender el goce y ejercicio de los derechos conculcados, al igual que la devolución de los bienes o valores propiedad de las víctimas, incluyendo sus frutos y accesorios.

1000. Para el restablecimiento de las condiciones materiales previas a las violaciones a los derechos humanos, es imprescindible que, con independencia de las medidas de seguridad, correctivas o de restauración que correspondan a los procedimientos de inspección que lleven a cabo las autoridades pertinentes, los gobiernos del Estado de Coahuila y del Municipio de Sabinas, elaboren un diagnóstico sobre estabilidad en el suelo y sustrato, además de áreas susceptibles a fisuras, deslizamientos y agrietamientos, dentro y en los alrededores de las colonias Altamira y Lomas Altas, al igual que un censo de construcciones, viviendas, vialidades o redes de servicios, afectadas o en condiciones de riesgo. A partir de lo anterior, adoptar las acciones de conservación y mejoramiento encaminadas a la atención de las viviendas y demarcaciones urbanas en cuestión.

1001. Del mismo modo, investigar y esclarecer la situación que guardan las aportaciones y cartas de liberación que en su momento se efectuaron al Fideicomiso de Desarrollo de la Villa de Cloete, con la finalidad de especificar los derechos que corresponden a los colonos que formaron parte de dicho instrumento, respecto de sus propiedades. Que conforme a las conclusiones que se desprendan de dicha investigación, junto con los antecedentes del proceso de urbanización que se refiere en la presente Recomendación, los gobiernos del Estado de Coahuila y del Municipio de Sabinas instrumenten un programa de regularización de la vivienda en la Colonia Altamira.

B. Rehabilitación.

1002. De acuerdo con artículo 27, fracción II, de la Ley General de Víctimas, la rehabilitación busca facilitar a las víctimas hacer frente a los efectos sufridos por causa del hecho punible o de las violaciones de derechos humanos, a través de acciones de carácter

individual o colectivo. Entre esas medidas, el numeral 62 de la Ley General mencionada prevé el otorgamiento de atención médica especializada para afrontar las afectaciones en el bienestar y salud de las personas, consecuentes a las vulneraciones a sus derechos.

1003. En la presente Recomendación, esta Comisión Nacional ha hecho patente que uno de los principales riesgos que conlleva la realización de obras y actividades mineras es la presencia de sustancias peligrosas inhalables, que inciden negativamente en la salud de las personas, y propician una calidad del aire desfavorable, correlación que igualmente se ha analizado de manera extensiva en la Recomendación General 32, en la que incluso se detallaron las violaciones a los derechos humanos que derivan de esa problemática.²³⁸

1004. Por el amplio volumen de actividades de exploración, extracción, beneficio o procesamiento de minerales que se lleva a cabo en la Región Carbonífera, y que se manifiesta en elevados índices de material particulado en la atmósfera, en el que pueden rastrearse agentes nocivos para la salud humana, resulta necesario que el Gobierno Estatal, en el ejercicio de sus atribuciones o en colaboración con las autoridades sanitarias de los niveles federal o municipal, garantice atención médica especializada de sectores no ocupacionales, en los padecimientos asociados o relacionados con la exposición a los procesos e industrias que se analizan en la presente Recomendación.

C. Satisfacción.

1005. Se establece en el artículo 27, fracción IV de la Ley General de Víctimas que la satisfacción se encamina a reconocer y restablecer la dignidad de las víctimas, abarcando, según el numeral 73 de ese ordenamiento, entre otras, medidas como la verificación de los hechos o la revelación pública y completa de la verdad para impedir que se produzcan nuevas violaciones de derechos humanos, o la aplicación de sanciones judiciales y administrativas a los responsables de las violaciones de derechos humanos.

1006. Dentro de las medidas de satisfacción, conforme al fundamento jurídico señalado, la Comisión Nacional hace patente la necesidad de transparentar los permisos, licencias, certificaciones o autorizaciones que posibilitaron las obras y actividades extractivas o los trabajos asociados a ellas, particularmente en cuanto a la CONAGUA y el Municipio de Sabinas. Respecto de la SEMARNAT, que publicite el cumplimiento de los informes y

²³⁸ CNDH, *Recomendación General 32, cit.*, párrafos 10, 27 y 367.

acciones diversas que se prevén dentro de los términos y condicionantes de la autorización de impacto ambiental SGPA/DGIRA.DEI.1875.05.

1007. Dentro del mismo rubro de satisfacción, y para garantizar el goce y ejercicio efectivos de los derechos humanos señalados, es indispensable que las autoridades realicen de forma exhaustiva las investigaciones dirigidas a verificar la legalidad de los centros extractivos en Agujita y Cloete, de conformidad con las disposiciones de los regímenes jurídicos de la minería, protección del ambiente, agua y ordenamiento territorial y urbano, adoptando las medidas preventivas, de seguridad o correctivas, como también sanciones, garantizando la coordinación interinstitucional entre las autoridades responsables enlistadas.

1008. En lo que concierne a la Fiscalía General, la Comisión Nacional resalta la necesidad de que dicha instancia esclarezca las razones por las cuales determinó trasladar la CI1 al ámbito de la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, e igualmente, realizar las investigaciones encaminadas a analizar los supuestos “citatorios” que la Agencia del Ministerio Público Receptora de Denuncias y/o Querellas en Sabinas dirigió a integrantes de la ONG y habitantes de las colonias Lomas Altas y Altamira, para acudir a diligencias ministeriales conciliatorias de carácter penal, en las que además de señalarse que la inasistencia configuraría la comisión del delito de desacato, no se precisó la averiguación previa o carpeta de investigación a la que correspondían. Igualmente, las conductas de servidores públicos estatales y municipales, en atención a los actos y omisiones que se detallan en el apartado de responsabilidad, y respecto de agentes particulares que actúen en transgresión a lo establecido por el Código Penal de Coahuila de Zaragoza.

1009. Es imperativo que las autoridades colaboren ampliamente con este Organismo Nacional en el trámite de las quejas administrativas y denuncias penales que se interpongan contra los servidores públicos que resulten responsables, por las violaciones a los derechos humanos e irregularidades administrativas descritas en el apartado de responsabilidad. Adicionalmente, deberán incorporarse copias de la presente Recomendación en los expedientes laborales de los servidores públicos a quienes se atribuya responsabilidad, con el objeto de que obre constancia de las violaciones a los derechos humanos en las que participaron.

D. Medidas de no repetición.

1010. Conforme a los artículos 27, fracción V, y 74 de la Ley General de Víctimas, las medidas de no repetición son aquéllas de carácter general o particular que se adoptan con el fin de evitar que las víctimas vuelvan a ser objeto de violaciones a sus derechos y para contribuir a prevenir o evitar la repetición de actos de la misma naturaleza.

1011. Dentro de ese conjunto de medidas, en primer lugar, la Comisión Nacional estima la necesidad de que conforme al artículo 74, fracción XI, de la Ley General de Víctimas, se realice la revisión disposiciones generales con el objeto de prevenir, sancionar e investigar las violaciones analizadas, para lo cual es necesario que la Secretaría de Economía proponga, ante las instancias competentes del Ejecutivo Federal, las modificaciones a la Ley Minera y su Reglamento encaminadas a atender las afectaciones originadas por la ausencia de evaluación de impactos con anterioridad al otorgamiento de las concesiones mineras, la preferencialidad del uso de suelo extractivo, y las normas encaminadas a investigar y sancionar la explotación minera sin concesión o asignación que ampare tales aprovechamientos. Asimismo, que el Gobierno Estatal lleve a cabo las armonizaciones que prevén los decretos de expedición de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, al igual que la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Coahuila de Zaragoza, a través de la formulación de iniciativas al Congreso del Estado o la formulación de las normas reglamentarias pertinentes.

1012. Para la no repetición de violaciones a los derechos humanos es imperativo que la CONANP y el Gobierno Estatal formulen y publiquen de los programas de manejo que corresponden a las áreas naturales protegidas sujetas a su competencia que se analizan en la presente Recomendación. Igualmente, la actualización de los planes y programas de ordenamiento territorial o urbano que, al tenor de los transitorios de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, al igual que la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano de Coahuila, correspondan al Gobierno Estatal y el Municipio de Sabinas, considerando la pertinencia de actualizar los instrumentos correspondientes, en los ámbitos regional o metropolitano u otros municipios de la Región Carbonífera. De igual manera, con la finalidad de prevenir y atender la problemática de los tiraderos clandestinos en instalaciones mineras abandonadas, es indispensable la elaboración de planes de manejo integral de residuos sólidos para la Región Carbonífera y el Municipio de Sabinas. Es preciso que las autoridades adopten en dichos planes o programas una perspectiva de derechos humanos,

y que se considere la prevención de las afectaciones que se analizan en la presente Recomendación.

1013. Otras medidas de no repetición consisten en la formulación de protocolos, manuales y circulares, con el objeto de propiciar, desincentivar o suprimir ciertas prácticas administrativas en el respeto, protección o garantía de los derechos humanos. En ello, es indispensable que, en apego a las disposiciones de la Ley de Protección Civil para el Estado de Coahuila de Zaragoza y Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano de Coahuila, el Gobierno del Estado adopte de un protocolo para la presentación, elaboración y evaluación de los programas de prevención de accidentes internos y externos para actividades asociadas con la minería, contemplando la protección de la población en general. Del mismo modo, formular un manual de mejores prácticas y cumplimiento de obligaciones por parte de pequeños y medianos empresarios mineros, al igual que normatividad encaminada a garantizar que, en la compra o adquisición de sustancias o minerales por parte de la PRODEMI o la Impulsora Minera del Estado de Coahuila, se verifique la observancia de obligaciones correspondientes a dichos empresarios, en los ámbitos jurídicos que se analizan en la presente Recomendación y otros interdependientes a esas actividades productivas.

1014. Por otra parte, que la Secretaría de Economía, la SEMARNAT, la PROFEPA y el Municipio de Sabinas, dirijan circulares a servidores públicos adscritos a esas dependencias, a través de las cuales se informe sobre la obligatoriedad de verificar el cumplimiento de los requisitos que el orden jurídico establece para la expedición de las autorizaciones, licencias, permisos o concesiones que recaen a sus ámbitos de competencia, o respecto de los actos de inspección y vigilancia que lleven a cabo. Además, indicando en dichas circulares las consecuencias que acarrea la inobservancia de tales disposiciones y la responsabilidad administrativa en la que se incurre al omitir atender el marco jurídico de referencia.

1015. La adopción de programas de inspección y monitoreo, al igual que la elaboración de diagnósticos o estudios, se consideran también medidas de no repetición al incidir en la prevención de violaciones a los derechos humanos, e incluso, para la investigación, sanción o reparación de afectaciones que revistan de la misma necesidad de atención, y que por causas diversas no han sido objeto de análisis.

1016. En este sentido, además de las investigaciones que recaigan en las obras y actividades mineras que se detallan en la presente Recomendación, es imprescindible que

las autoridades responsables competentes lleven a cabo programas de inspección a fin de verificar, en el ámbito sus atribuciones, y con alcances regional, estatal o municipal, según sea el caso, la legalidad de centros extractivos. Lo anterior, procurando la coordinación y colaboración entre esas instancias u otras que estimen pertinentes, además de comunicar las posibles irregularidades que, de no ser propias, puedan corresponder al ámbito de actuación de otras dependencias.

1017. Del mismo modo, el diseño e implementación de un programa de monitoreo de la calidad del aire por emisiones provenientes de la extracción, manejo y procesamiento del carbón mineral en la Región Carbonífera, en seguimiento y de conformidad con los criterios del Sistema Nacional de Información de la Calidad del Aire, conforme al Punto 2 de la NOM-156-SEMARNAT-2012.

1018. La Comisión Nacional advierte la necesidad de que las autoridades responsables elaboren atlas específicos, encaminados a ubicar los riesgos e impactos que derivan de la ubicación de obras y actividades mineras dentro o en los alrededores de áreas naturales protegidas y centros de población. De igual manera, que la CONAGUA lleve a cabo un diagnóstico de las condiciones actuales de contaminación ambiental en las vías hidrológicas que comprende la cuenca o región hidrológica del Río Sabinas. En tanto que la SEMARNAT, de acuerdo con lo observado en la presente Recomendación, analice la pertinencia de modificar, actualizar, revocar o sustituir la autorización de impacto abordada, y otras análogas de la Región Carbonífera.

1019. Este Organismo Nacional observa que las medidas de no repetición pueden consistir también en acciones encaminadas a fomentar el conocimiento de los derechos humanos y los hechos que propician sus vulneraciones. En consecuencia, este Organismo Nacional recomienda que la Secretaría de Economía, la SEMARNAT, la PROFEPA, el Gobierno del Estado, la Fiscalía General y el Municipio de Sabinas, impartan capacitación a sus servidores públicos sobre la relación que guardan sus atribuciones con el goce y ejercicio de los derechos humanos e instrumentos internacionales analizados. Que la CONANP realice acciones de difusión sobre las áreas naturales protegidas situadas en la Región Carbonífera, o que tengan un proceso de interrelación con ella, dirigido a servidores públicos, empresarios relacionados con el sector extractivo y la población en general.

1020. Finalmente, en seguimiento de lo que dispone la fracción VII en el artículo 74 de la Ley General de Víctimas, esta Comisión Nacional destaca la importancia de que se otorguen medidas de no repetición a favor de los integrantes de la ONG y los vecinos de

las colonias Altamira y Lomas Altas afectados por obras y actividades extractivas, en su calidad de defensores de los derechos humanos, para lo cual deberán incorporarse las medidas de no repetición conducentes, a través de los instrumentos que prevé el mencionado ordenamiento y el Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.

E. Compensación.

1021. Los artículos 27, fracción III, y 64 de la Ley General de Víctimas, definen a las medidas de compensación que han de otorgarse en atención a los perjuicios, sufrimientos y pérdidas económicamente evaluables que sean consecuencia de las violaciones a los derechos humanos en QV1, QV2, QV3, V4, V5, V6, V7, V8, V9, V10, V11, V12, V13, V14, V15, V16, V17, V18, V19, V20, V21, V22, V23, V24, V25, V26, V27, V28, V29, V30, V31, V32, V33 y, en general, los demás residentes de las colonias Altamira y Lomas Altas afectados en sus derechos por las obras y actividades mineras, al igual que como consecuencia de las afectaciones colectivas a vialidades y red de servicios públicos en las demarcaciones mencionadas.

1022. A partir de la responsabilidad en materia de derechos humanos e institucional en las que se incurre, sin perjuicio de la que corresponda a los ámbitos administrativo y penal, la Secretaría de Economía, la SEMARNAT, la PROFEPA, la CONAGUA, la CONANP, el Gobierno Estatal, la Fiscalía General y el Municipio de Sabinas, deberán instruir a quien corresponda para que se realicen las inscripciones correspondientes en el Registro Nacional de Víctimas, cuyo funcionamiento está a cargo de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, a fin de tener acceso al Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral, previsto en la Ley General de Víctimas.

1023. Lo anterior, con independencia de las medidas compensatorias alternativas que resulten procedentes para el restablecimiento del estado anterior de las víctimas a las violaciones a sus derechos humanos, las cuales se detallan en el apartado de restitución, a partir de las fracciones II y VIII del artículo 61 de la Ley General de Víctimas, y las que correspondan a los integrantes de la ONG.

En consecuencia, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos les formula a ustedes, respetuosamente, las siguientes:

VII. RECOMENDACIONES.

A usted Secretario de Economía:

PRIMERA. En coordinación con la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, conforme a los hechos y responsabilidad que le son atribuidos en la presente Recomendación, y en el ámbito de sus facultades, se brinde la reparación integral a QV1, QV2, QV3, V4, V5, V6, V7, V8, V9, V10, V11, V12, V13, V14, V15, V16, V17, V18, V19, V20, V21, V22, V23, V24, V25, V26, V27, V28, V29, V30, V31, V32, V33, y, en general, los demás residentes de las colonias Altamira y Lomas Altas afectados en sus derechos por las obras y actividades mineras, en los términos de la Ley General de Víctimas y se les inscriba en el Registro Nacional de Víctimas, remitiendo a esta Comisión Nacional las constancias con que se acredite su cumplimiento.

SEGUNDA. Se colabore ampliamente con este Organismo Nacional en la queja que se presente ante el Órgano Interno de Control en la Secretaría de Economía, contra los servidores públicos responsables de las irregularidades administrativas que derivaron en las violaciones a los derechos humanos, debiendo remitir a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

TERCERA. Se incorporen copias de la presente Recomendación en los expedientes laborales de los servidores públicos a quienes se atribuya responsabilidad, con el objeto de que obre constancia de las violaciones a los derechos humanos en las que participaron, debiendo remitir a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

CUARTA. En el plazo de un mes contado a partir de la aceptación de la presente Recomendación, iniciar los procedimientos encaminados a verificar la legalidad y cumplimiento de obligaciones previstas por la Ley Minera en los lotes amparados por las concesiones 202046, 161543 y 216996, asimismo, para que se determinen las responsabilidades administrativa o penal correspondientes a la explotación mineral ilegal en los lotes que ampararon a las concesiones 221614 y 217332, al igual que los pocillos ubicados en los límites entre las colonias Altamira y Lomas; y se remitan a esta Comisión Nacional las pruebas que acrediten su cumplimiento.

QUINTA. En un plazo de tres meses siguientes a la aceptación de la presente Recomendación, se inicie un programa de inspección en la Región Carbonífera del Estado de Coahuila, que considere, entre otras cuestiones, la vigencia de los títulos de concesión,

cumplimiento de obligaciones de los concesionarios y la satisfacción de los permisos, autorizaciones o concesiones previstas en la Ley Minera, en coordinación con otras autoridades federales, estatales y municipales, debiendo remitir a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

SEXTA. En el plazo de seis meses siguientes a la aceptación de la presente Recomendación, en colaboración con las instituciones académicas y profesionales que estime pertinentes, se elabore un diagnóstico sobre propuestas de modificación al Reglamento de la Ley Minera u otras disposiciones análogas cuya implementación y aplicación sea responsabilidad de la Secretaría de Economía, a fin de prevenir, sancionar e investigar, dentro de la esfera administrativa, las violaciones a los derechos humanos descritos en la presente Recomendación; debiendo remitir a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

SÉPTIMA. En un mes posterior a la aceptación de la presente Recomendación, emitir y dirigir una circular a los servidores públicos de las a las dependencias y servidores públicos pertenecientes al sector minero, en la que, a efecto de prevenir violaciones de los derechos humanos se informe sobre la obligación de verificar, el cumplimiento, de los concesionarios mineros y sus contratistas de las autorizaciones, permisos, licencias y concesiones en términos de la Ley Minera, y sobre las obligaciones en materia de seguridad, medio ambiente y derecho de propiedad que establece ese ordenamiento, y se remitan a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

OCTAVA. En seis meses posteriores a la aceptación de la presente Recomendación, se prepare e imparta un taller de capacitación dirigido a servidores públicos pertenecientes al sector minero de la Secretaría de Economía, sobre derechos humanos y la prevención, sanción e investigación a sus violaciones, en el otorgamiento y observancia de concesiones o asignaciones mineras; con especial énfasis en la protección del medio ambiente, la salud y condiciones dignas de vivienda, y se envíen a esta Comisión Nacional las constancias con que se acredite su cumplimiento, y.

NOVENA. Designe al servidor público de alto nivel que fungirá como enlace con esta Comisión Nacional, para dar seguimiento al cumplimiento de la presente Recomendación, y en caso de ser sustituido, deberá notificarse oportunamente a este Organismo Nacional.

A usted Secretario de Medio Ambiente y Recursos Naturales:

PRIMERA. En coordinación con la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, conforme a los hechos y responsabilidad que le son atribuidos en la presente Recomendación, y en el ámbito de sus facultades, se brinde la reparación integral a QV1, QV2, QV3, V4, V5, V6, V7, V8, V9, V10, V11, V12, V13, V14, V15, V16, V17, V18, V19, V20, V21, V22, V23, V24, V25, V26, V27, V28, V29, V30, V31, V32, V33, y, en general, los demás residentes de las colonias Altamira y Lomas Altas afectados en sus derechos por las obras y actividades mineras, en los términos de la Ley General de Víctimas y se les inscriba en el Registro Nacional de Víctimas, remitiendo a esta Comisión Nacional las constancias con que se acredite su cumplimiento.

SEGUNDA. Se colabore ampliamente con este Organismo Nacional en la queja que se presente ante el Órgano Interno de Control en la SEMARNAT, contra los servidores públicos responsables de las irregularidades administrativas que derivaron en las violaciones a los derechos humanos, debiendo remitir a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

TERCERA. Se incorporen copias de la presente Recomendación en los expedientes laborales de los servidores públicos a quienes se atribuya responsabilidad, con el objeto de que obre constancia de las violaciones a los derechos humanos en las que participaron, debiendo remitir a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

CUARTA. Dentro de los tres meses posteriores a la aceptación de la presente Recomendación, se realice un diagnóstico sobre las modificaciones o actualizaciones aplicables a la autorización en materia de impacto ambiental SGPA/DGIRA.DEI.1875.05, en los rubros de caracterización ambiental, evaluación de impactos, términos y condicionantes previstos en dicha resolución, conforme a las observaciones plasmadas en la presente Recomendación, sin omitir, en su caso, la revocación y sustitución por otra resolución administrativa regional, y se envíen a esta Comisión Nacional las constancias con que se acredite su cumplimiento.

QUINTA. En el plazo de un mes contado a partir de la aceptación de la presente Recomendación, se difunda en un apartado accesible e identificable para el público en su página electrónica, los informes de cumplimiento, acta constitutiva y plan de manejo previstos en los términos de la autorización SGPA/DGIRA.DEI.1875.05, y se envíen a esta Comisión Nacional las constancias con que se acredite su cumplimiento.

SEXTA. En los seis meses siguientes a la aceptación de la presente Recomendación, realice un diagnóstico sobre la modificación, actualización, revocación o sustitución, de las autorizaciones regionales que corresponden a las demás microrregiones de la Región Carbonífera, promovidas por la Unión Mexicana de Productores de Carbón, la Unión Nacional de Productores de Carbón, u otras agrupaciones análogas, debiendo remitir a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

SÉPTIMA. En un mes posterior a la aceptación de la presente Recomendación, emitir y dirigir una circular a los servidores públicos de esa Secretaría que participan en procedimientos de evaluación del impacto ambiental, en la que, con el objeto de prevenir violaciones de los derechos humanos, se informe sobre la obligación de verificar la legalidad, vigencia y características particulares de las concesiones mineras, e identificar exhaustivamente si en los perímetros correspondientes existen ecosistemas, vías hidrológicas, especies de flora y fauna, áreas naturales protegidas o asentamientos humanos, que por sus características motiven la sujeción a condicionantes, exclusión y negativa parcial o total para efectuarlas, debiendo remitir a esta Comisión Nacional las pruebas que acrediten su cumplimiento.

OCTAVA. En los seis meses posteriores a la aceptación de la presente Recomendación, se prepare e imparta un taller de capacitación dirigido a servidores públicos señalados en el punto recomendatorio anterior y de sus Delegaciones Federales, sobre la evaluación del impacto ambiental con el goce y ejercicio de los derechos humanos, particularmente en lo que se refiere a industrias extractivas, áreas naturales protegidas y asentamientos humanos, y se envíen a esta Comisión Nacional las pruebas con que se acredite su cumplimiento, y.

NOVENA. Designe al servidor público de alto nivel que fungirá como enlace con esta Comisión Nacional, para dar seguimiento al cumplimiento de la presente Recomendación, y en caso de ser sustituido, deberá notificarse oportunamente a este Organismo Nacional.

A usted Director General de la Comisión Nacional del Agua:

PRIMERA. En coordinación con la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, conforme a los hechos y responsabilidad que le son atribuidos en la presente Recomendación, y en el ámbito de sus facultades, se brinde la reparación integral a QV1, QV2, QV3, V4, V5, V6, V7, V8, V9, V10, V11, V12, V13, V14, V15, V16, V17, V18, V19, V20, V21, V22, V23, V24,

V25, V26, V27, V28, V29, V30, V31, V32, V33, y, en general, los demás residentes de las colonias Altamira y Lomas Altas afectados en sus derechos por las obras y actividades mineras, en los términos de la Ley General de Víctimas y se les inscriba en el Registro Nacional de Víctimas, remitiendo a esta Comisión Nacional las constancias con que se acredite su cumplimiento.

SEGUNDA. Se colabore ampliamente con este Organismo Nacional en la queja que se presente ante el Órgano Interno de Control en la CONAGUA, contra los servidores públicos responsables de las irregularidades administrativas que derivaron en las violaciones a los derechos humanos, debiendo remitir a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

TERCERA. Se incorporen copias de la presente Recomendación en los expedientes laborales de los servidores públicos a quienes se atribuya responsabilidad, con el objeto de que obre constancia de las violaciones a los derechos humanos en las que participaron, debiendo remitir a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

CUARTA. En el mes siguiente a la aceptación de la presente Recomendación, difunda en un apartado accesible e identificable para el público en la página electrónica de esa Comisión, los permisos y autorizaciones otorgados a los concesionarios, contratistas u operarios de los tajos ubicados en Cloete, correspondientes a los trabajos de desviación al cauce del Arroyo Cloete y la extracción mineral en la zona federal relativa a dicha vía hidrológica, y se remitan a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

QUINTA. En el plazo de un mes posterior a la aceptación de la presente Recomendación, se inicien los procedimientos para determinar las responsabilidades administrativas o penales por las desviaciones y explotaciones en aguas nacionales y sus bienes inherentes, que se hubieren efectuado sin los permisos o concesiones correspondientes, debiendo remitir a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

SEXTA. En un plazo de tres meses siguientes a la aceptación de la presente Recomendación, se inicie un programa de verificación de los permisos y autorizaciones de descarga, desviación de cauces para la realización de actividades mineras, al igual que trabajos extractivos en las zonas federales correspondientes a los ríos San Juan, Álamos y Sabinas, y a sus afluentes regulares e intermitentes sujetos a competencia federal, en

coordinación con otras autoridades del ámbito federal, estatal y municipal, remitiendo a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

SÉPTIMA. En los seis meses posteriores a la aceptación de la presente Recomendación, se desarrolle y difunda a las autoridades involucradas en este documento y otras que estime pertinentes, e igualmente en un apartado accesible e identificable para el público en su página electrónica, un estudio sobre el Río Sabinas y sus afluentes sujetos a competencia federal, identificando: i) conformidad con los parámetros previstos en las normas oficiales aplicables, ii) principales riesgos e impactos derivados de las actividades humanas y, específicamente, la minería en la Región Carbonífera, ii) estrategias para la prevención, mitigación y/o atención de los factores que inciden sobre la calidad del sistema hidrológico de referencia, y se remitan a esta Comisión Nacional las pruebas que acrediten su cumplimiento, y.

OCTAVA. Designe al servidor público de alto nivel que fungirá como enlace con esta Comisión Nacional, para dar seguimiento al cumplimiento de la presente Recomendación, y en caso de ser sustituido, deberá notificarse oportunamente a este Organismo Nacional.

A usted Procurador Federal de Protección al Ambiente:

PRIMERA. En coordinación con la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, conforme a los hechos y responsabilidad que le son atribuidos en la presente Recomendación, y en el ámbito de sus facultades, se brinde la reparación integral a QV1, QV2, QV3, V4, V5, V6, V7, V8, V9, V10, V11, V12, V13, V14, V15, V16, V17, V18, V19, V20, V21, V22, V23, V24, V25, V26, V27, V28, V29, V30, V31, V32, V33, y, en general, los demás residentes de las colonias Altamira y Lomas Altas afectados en sus derechos por las obras y actividades mineras, en los términos de la Ley General de Víctimas y se les inscriba en el Registro Nacional de Víctimas, remitiendo a esta Comisión Nacional las constancias con que se acredite su cumplimiento.

SEGUNDA. Se colabore ampliamente con este Organismo Nacional en la queja que se presente ante el Órgano Interno de Control en la SEMARNAT, contra los servidores públicos responsables de las irregularidades administrativas que derivaron en las violaciones a los derechos humanos, debiendo remitir a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

TERCERA. Se incorporen copias de la presente Recomendación en los expedientes laborales de los servidores públicos a quienes se atribuya responsabilidad, con el objeto de que obre constancia de las violaciones a los derechos humanos en las que participaron, debiendo remitir a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

CUARTA. En un mes a partir de la aceptación de la presente Recomendación, iniciar los procedimientos para verificar la observancia de los términos y condicionantes previstos por la autorización en materia de impacto ambiental emitida mediante oficio SGPA/DGIRA.DEI.1875.05, respecto de obras y actividades efectuadas al amparo de los títulos de concesión 202046 (“Cloete III Fracc. I”) y 161543 (“Cloete Sur”), y se determine lo que conforme a derecho y sus atribuciones corresponda en los ámbitos administrativo, o incluso penal, remitiendo a esta Comisión Nacional las constancias con que se acredite su cumplimiento.

QUINTA. En el plazo de un mes contado a partir de la aceptación de la presente Recomendación, iniciar los procedimientos encaminados a determinar lo que conforme a derecho y sus atribuciones corresponda en los ámbitos administrativo o penal, respecto de las obras y actividades mineras efectuadas en los lotes amparados por los títulos de concesión 216996 (“Cloete Centro”), 221614 (“El Espulgue”) cancelado, y 217332 (“Cloete Norte”), igualmente cancelado, como también los pocillos situados en el área limítrofe entre las colonias Altamira y Lomas Altas, y se envíen a esta Comisión Nacional las constancias con que se acredite su cumplimiento.

SEXTA. En un plazo de tres meses siguientes a la aceptación de la presente Recomendación, se inicie un programa de verificación de obras y actividades de exploración y explotación mineras en la Región Carbonífera, sobre la satisfacción de los requisitos legales en la materia, los términos y condicionantes previstos en las respectivas autorizaciones o permisos, y la no afectación en lo general del perímetro de la “Cuenca Alimentadora del Distrito Nacional de Riego 004 Don Martín”, en coordinación con otras autoridades del ámbito federal, estatal y municipal, remitiendo a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

SÉPTIMA. En el mes posterior a la aceptación de la presente Recomendación, emitir y dirigir una circular a sus servidores públicos de las Subprocuradurías y Delegaciones Federales, en la que, con el objeto de prevenir violaciones de los derechos humanos, se informe sobre la obligación de verificar en obras y actividades mineras sujetas a inspección, la vigencia u otorgamiento de las autorizaciones en materia de impacto ambiental, los

ámbitos territorial, personal, territorial que establecen dichas resoluciones, además de los permisos, concesiones o autorizaciones conexos, y se remitan a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

OCTAVA. En los seis meses posteriores a la aceptación de la presente Recomendación, se prepare e imparta un taller de capacitación dirigido a servidores públicos e inspectores en sus Delegaciones Federales, relativo a la protección, respeto y garantía de los derechos humanos, al igual que la prevención, sanción e investigación a sus violaciones en el marco de sus atribuciones, en materia de actividades extractivas, mega proyectos, áreas naturales protegidas y asentamientos humanos, y se remitan a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento, y.

NOVENA. Designe al servidor público de alto nivel que fungirá como enlace con esta Comisión Nacional, para dar seguimiento al cumplimiento de la presente Recomendación, y en caso de ser sustituido, deberá notificarse oportunamente a este Organismo Nacional.

A usted Comisionado Nacional de Áreas Naturales Protegidas:

PRIMERA. En coordinación con la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, conforme a los hechos y responsabilidad que le son atribuidos en la presente Recomendación, y en el ámbito de sus facultades, se brinde la reparación integral a QV1, QV2, QV3, V4, V5, V6, V7, V8, V9, V10, V11, V12, V13, V14, V15, V16, V17, V18, V19, V20, V21, V22, V23, V24, V25, V26, V27, V28, V29, V30, V31, V32, V33, y, en general, los demás residentes de las colonias Altamira y Lomas Altas afectados en sus derechos por las obras y actividades mineras, en los términos de la Ley General de Víctimas y se les inscriba en el Registro Nacional de Víctimas, remitiendo a esta Comisión Nacional las constancias con que se acredite su cumplimiento.

SEGUNDA. En los seis meses siguientes a la aceptación de la presente Recomendación, formule y remita para posterior publicación en el Diario Oficial de la Federación, el programa de manejo del Área de Protección de Recursos Naturales “Cuenca Alimentadora del Distrito Nacional de Riego 004 Don Martín, en lo respectivo a las Subcuencas de los Ríos Sabinas, Álamo, Salado y Mimbres”, debiendo remitir a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

TERCERA. En coordinación con la SEMARNAT y el Gobierno Estatal, en los cuatro meses siguientes a la aceptación de la presente Recomendación, instruya a quien corresponda

para preparar e implementar un programa de difusión de las áreas naturales protegidas de competencia federal o estatal, de importancia para la conservación de las aves (AICA), regiones terrestres e hidrológicas prioritarias, y aquellas sujetas a protección internacional, situadas en la Región Carbonífera o con interrelación en ella, remitiendo a esta Comisión Nacional las pruebas que acrediten su cumplimiento, y.

CUARTA. Designe al servidor público de alto nivel que fungirá como enlace con esta Comisión Nacional, para dar seguimiento al cumplimiento de la presente Recomendación, y en caso de ser sustituido, deberá notificarse oportunamente a este Organismo Nacional.

A ustedes Gobernador Constitucional de Coahuila de Zaragoza y Presidente Municipal de Sabinas:

PRIMERA. En los tres meses siguientes a la aceptación de la presente Recomendación, realizar un diagnóstico sobre las condiciones de estabilidad en el suelo de las colonias Altamira y Lomas Altas, las áreas susceptibles a fisuras, deslizamientos y agrietamientos, identificando las viviendas afectadas por las obras y actividades mineras, o aquellas en situación de riesgo; con el objeto de adoptar las medidas de mitigación, atención y prevención que correspondan, a través de las acciones, declaratorias, planes o programas que se estimen pertinentes, debiendo remitir a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

SEGUNDA. En los tres meses posteriores a la aceptación de la presente Recomendación, giren sus instrucciones para adoptar un programa de regularización de la vivienda en la Colonia Altamira, que deberá considerar los antecedentes el proceso de urbanización, las aportaciones, en su caso, realizadas al Fideicomiso de Desarrollo de la Villa de Cloete y los certificados emitidos en el marco de dicho instrumento, remitiendo a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

TERCERA. Designen al servidor público de alto nivel que fungirá como enlace con esta Comisión Nacional, para el cumplimiento de los puntos recomendatorios, y en caso de ser sustituido, deberá notificarse oportunamente a este Organismo Nacional.

A usted Gobernador Constitucional de Coahuila de Zaragoza:

PRIMERA. En coordinación con la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, conforme a los hechos y responsabilidad que le son atribuidos en la presente Recomendación, y en el

ámbito de sus facultades, se brinde la reparación integral a QV1, QV2, QV3, V4, V5, V6, V7, V8, V9, V10, V11, V12, V13, V14, V15, V16, V17, V18, V19, V20, V21, V22, V23, V24, V25, V26, V27, V28, V29, V30, V31, V32, V33, y, en general, los demás residentes de las colonias Altamira y Lomas Altas afectados en sus derechos por las obras y actividades mineras, en los términos de la Ley General de Víctimas al igual que la Ley de Víctimas para el Estado de Coahuila de Zaragoza y se les inscriba en el Registro Nacional de Víctimas, remitiendo a esta Comisión Nacional las constancias con que se acredite su cumplimiento.

SEGUNDA. Se colabore ampliamente con este Organismo Nacional en la queja que se presente ante la Secretaría de Fiscalización y Rendición de Cuentas de Coahuila de Zaragoza, contra los servidores públicos responsables de las irregularidades administrativas que derivaron en las violaciones a los derechos humanos, debiendo remitir a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

TERCERA. Se incorporen copias de la presente Recomendación en los expedientes laborales de los servidores públicos a quienes se atribuya responsabilidad, con el objeto de que obre constancia de las violaciones a los derechos humanos en las que participaron, debiendo remitir a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

CUARTA. En las iniciativas presentadas al tenor de los artículos transitorios Tercero y Octavo, respectivamente, de las leyes General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, y de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano de Coahuila, se establezcan de manera expresa disposiciones encaminadas a prevenir y sancionar violaciones a los derechos humanos derivadas de actividades extractivas en y los alrededores de los asentamientos humanos, remitiendo a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

QUINTA. En el mes posterior a la aceptación de la presente Recomendación, de acuerdo con los artículos transitorios Quinto y Cuarto, respectivamente, de las leyes General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, y de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano de Coahuila, se remita la presente Recomendación a las autoridades, institutos de planeación y consejos consultivos, de los ámbitos estatal, metropolitano y municipal en el estado de Coahuila, para que se adopten los mecanismos dirigidos a prevenir y sancionar violaciones a los derechos humanos derivadas de actividades extractivas, y se remitan a esta Comisión Nacional las pruebas que acrediten su cumplimiento.

SEXTA. En un plazo de tres meses siguientes a la aceptación de la presente Recomendación, se inicie un programa de inspección sobre las actividades realizadas en el “Área de Protección de los Recursos Naturales del Río Sabinas” y su conformidad con Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Coahuila, al igual que la sujeción de las actividades relacionadas con la minería a las disposiciones de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano de Coahuila de Zaragoza, en el ámbito de sus atribuciones y en coordinación con otras autoridades del ámbito federal, estatal y municipal, remitiendo a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

SÉPTIMA. En seis meses posteriores a la aceptación de la presente Recomendación, preparar e implementar un programa de monitoreo de la calidad del aire por emisiones provenientes de la industria de la extracción, manejo y procesamiento del carbón mineral en la Región Carbonífera, en seguimiento y de conformidad con los criterios del Sistema Nacional de Información de la Calidad del Aire, y conforme a la norma oficial mexicana en la materia, debiendo remitir a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

OCTAVA. En los seis meses posteriores a la aceptación de la presente Recomendación, y en coordinación con las autoridades estatales y municipales de salud, preparar e implementar un programa de atención médica especializada de sectores no ocupacionales, relativa a padecimientos asociados o relacionados con la exposición a los procesos e industrias que se analizan en la presente Recomendación, y se envíen a esta Comisión Nacional las pruebas con que se acredite su cumplimiento.

NOVENA. En el plazo de seis meses contados a partir de la aceptación de la presente Recomendación, de acuerdo con los requisitos que establecen las leyes de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano de Coahuila y de Protección Civil de Coahuila, se adopte un protocolo para la presentación, elaboración y evaluación, por parte de los sujetos obligados, de los programas de prevención de accidentes internos y externos en minería, acorde a las observaciones plasmadas en la presente Recomendación, y se envíen a esta Comisión Nacional las constancias con que se acredite su cumplimiento.

DÉCIMA. En los seis meses posteriores a la aceptación de la presente Recomendación, se adopte normatividad encaminada a que, en la compra o adquisición de sustancias o minerales por parte de la PRODEMI o la Impulsora Minera del Estado de Coahuila, se

verifique el respeto y protección a los derechos humanos por los productores mineros, como en las operaciones de venta o suministro realizadas por dichas paraestatales; conforme a los *"Principios Rectores"*, y se remitan a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

DÉCIMA PRIMERA. En coordinación con las autoridades municipales, en el plazo de seis meses contados a partir de la aceptación de la presente Recomendación, se desarrolle y difunda en un apartado accesible e identificable para el público en el Sistema Estatal de Información del Desarrollo Urbano y el Ordenamiento Territorial, un "atlas" sobre asentamientos humanos en situación de riesgo por su cercanía con obras y actividades extractivas, considerando la zonificación existente en los sitios, debiendo remitir a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

DÉCIMA SEGUNDA. En los seis meses siguientes a la aceptación de la presente Recomendación, formule y publique en el Periódico Oficial, el programa de manejo y/o gestión del "Área de Protección de los Recursos Naturales del Río Sabinas", y los estudios de recategorización que se estimen pertinentes, debiendo remitir a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

DÉCIMA TERCERA. En el plazo de seis meses contados a partir de la aceptación de la presente Recomendación, instruya a quien corresponda para formular y publicar un plan o programa regional en materia de protección de asentamientos humanos, ordenamiento territorial y desarrollo urbano de la Región Carbonífera, encaminado a la protección de los derechos humanos al medio ambiente, vivienda y salud de pobladores de dicha demarcación, frente a la realización de actividades extractivas, y se remitan a esta Comisión Nacional las pruebas que acrediten su cumplimiento.

DÉCIMA CUARTA. En el plazo de seis meses contados a partir de la aceptación de la presente Recomendación, conforme a la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos y su correlativa ley estatal, se formule y publique un plan de manejo integral de residuos sólidos para la Región Carbonífera, que establezca acciones para prevenir, mitigar, atender y sancionar obras mineras empleadas como tiraderos clandestinos, y rellenos sanitarios o sitios para la disposición controlada de residuos, en ubicaciones que no impliquen riesgos para la salud y el medio ambiente, y se envíen a esta Comisión Nacional las pruebas con que se acredite su cumplimiento.

DÉCIMA QUINTA. En los seis meses posteriores a la aceptación de la presente Recomendación, se prepare e imparta un taller de capacitación coordinado por la SEMA, dirigido a servidores públicos del Gobierno Estatal y municipios de la Región Carbonífera con atribuciones en las materias ambiental, gestión de riesgos, asentamientos humanos, ordenamiento territorial y desarrollo urbano, sobre derechos humanos, prevención, sanción e investigación a sus violaciones, en materia de actividades extractivas, mega proyectos, áreas naturales protegidas y asentamientos humanos, y se envíen a esta Comisión Nacional las constancias con que se acredite su cumplimiento, y.

DÉCIMA SEXTA. Designe a un servidor público de alto nivel que fungirá como enlace con esta Comisión Nacional, para dar seguimiento al cumplimiento de la presente Recomendación, y en caso de ser sustituido, deberá notificarse oportunamente a este Organismo Nacional.

A usted Fiscal General del Estado de Coahuila de Zaragoza:

PRIMERA. En coordinación con la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, conforme a los hechos y responsabilidad que le son atribuidos en la presente Recomendación, y en el ámbito de sus facultades, se brinde la reparación integral a QV1, QV2, QV3, V4, V5, V6, V7, V8, V9, V10, V11, V12, V13, V14, V15, V16, V17, V18, V19, V20, V21, V22, V23, V24, V25, V26, V27, V28, V29, V30, V31, V32, V33, y, en general, los demás residentes de las colonias Altamira y Lomas Altas afectados en sus derechos por las obras y actividades mineras, en los términos de la Ley General de Víctimas al igual que la Ley de Víctimas para el Estado de Coahuila de Zaragoza y se les inscriba en el Registro Nacional de Víctimas, remitiendo a esta Comisión Nacional las constancias con que se acredite su cumplimiento.

SEGUNDA. Se colabore ampliamente con este Organismo Nacional en la queja que se presente ante las instancias pertinentes en esa Fiscalía General, contra los servidores públicos responsables de las irregularidades administrativas que derivaron en las violaciones a los derechos humanos, debiendo remitir a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

TERCERA. Se incorporen copias de la presente Recomendación en los expedientes laborales de los servidores públicos a quienes se atribuya responsabilidad, con el objeto de que obre constancia de las violaciones a los derechos humanos en las que participaron, debiendo remitir a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

CUARTA. En los diez días posteriores a la aceptación de la presente Recomendación, remitir a esta Comisión Nacional un informe sobre la situación que guardan los procedimientos identificados como AP1, AP2, AP3, AP4 y CI1, el procedimiento de responsabilidad administrativa iniciado con motivo de esto último; y las denuncias presentadas por QV2 y otros integrantes de la ONG en 2015, continuando hasta su determinación, y se remitan a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

QUINTA. En seis meses posteriores a la aceptación de la presente Recomendación, se prepare e imparta un taller de capacitación dirigido a sus servidores públicos, en materia de protección de defensores a los derechos humanos, conforme a los estándares internacionales, debiendo remitir a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento, y.

SEXTA. Designe a un servidor público de alto nivel que fungirá como enlace con esta Comisión Nacional, para dar seguimiento al cumplimiento de la presente Recomendación, y en caso de ser sustituido, deberá notificarse oportunamente a este Organismo Nacional.

A usted Presidente Municipal de Sabinas:

PRIMERA. En coordinación con la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, conforme a los hechos y responsabilidad que le son atribuidos en la presente Recomendación, y en el ámbito de sus facultades, se brinde la reparación integral a QV1, QV2, QV3, V4, V5, V6, V7, V8, V9, V10, V11, V12, V13, V14, V15, V16, V17, V18, V19, V20, V21, V22, V23, V24, V25, V26, V27, V28, V29, V30, V31, V32, V33, y, en general, los demás residentes de las colonias Altamira y Lomas Altas afectados en sus derechos por las obras y actividades mineras, en los términos de la Ley General de Víctimas al igual que la Ley de Víctimas para el Estado de Coahuila de Zaragoza y se les inscriba en el Registro Nacional de Víctimas, remitiendo a esta Comisión Nacional las constancias con que se acredite su cumplimiento.

SEGUNDA. Se colabore ampliamente con este Organismo Nacional en la queja que se presente ante las instancias pertinentes de ese Municipio, la Secretaría de Fiscalización y Rendición de Cuentas de Coahuila de Zaragoza y la Fiscalía General, en contra de AR1, AR2 y AR3; quienes resulten responsables por la responsabilidad en el manejo de los recursos y obligaciones del Fideicomiso de Desarrollo de la Villa de Cloete; y en general, a quienes se atribuyan las irregularidades administrativas que derivaron en las violaciones a

los derechos humanos, debiendo remitir a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

TERCERA. Se incorporen copias de la presente Recomendación en los expedientes laborales de los servidores públicos a quienes se atribuya responsabilidad, con el objeto de que obre constancia de las violaciones a los derechos humanos en las que participaron, debiendo remitir a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

CUARTA. En el mes siguiente a la aceptación de la presente Recomendación, difunda en un apartado accesible e identificable para el público en la página electrónica de ese Ayuntamiento, las autorizaciones, licencias, permisos, constancias o certificaciones emitidas, para la operación de los centros extractivos que se analizan en la presente Recomendación, y se envíen a esta Comisión Nacional las constancias con que se acredite su cumplimiento.

QUINTA. En un mes posterior a la aceptación de la presente Recomendación, iniciar los procedimientos para investigar las irregularidades en las dichas obras y actividades mineras, por la ausencia de autorizaciones, licencias, permisos, constancias o certificaciones, y los daños a la red de servicios públicos y las vialidades, y se remitan a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

SEXTA. En tres meses a partir de la aceptación de la presente Recomendación, conforme a la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos y su correlativa ley estatal y normatividad municipal, se investiguen las irregularidades de los tajos, pocillos, patios de maniobra, y, en general, obras mineras empleadas tiraderos clandestinos, o bien otros sitios que se empleen en las mismas condiciones de ilegalidad, debiendo remitir a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

SÉPTIMA. En los tres meses siguientes a la aceptación de la presente Recomendación, instruir a quien corresponda para esclarecer la situación que guarda el Fideicomiso de Desarrollo de la Villa de Cloete, aprobado por el Cabildo de ese Municipio en febrero de 2000, sobre su vigencia, las aportaciones efectuadas al mismo, expedición de cartas de liberación y obligaciones pendientes de cumplimentarse para quienes no se hayan expedido los certificados correspondientes, y se remitan a esta Comisión Nacional las pruebas que acrediten su cumplimiento.

OCTAVA. En un plazo de tres meses siguientes a la aceptación de la presente Recomendación, se inicie un programa de verificación de obras y actividades mineras situadas en el Municipio de Sabinas, conforme a las disposiciones de las leyes General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, y la de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano de Coahuila, reglamentos, planes y/o programas correspondientes a ese ámbito municipal, en coordinación con otras autoridades del ámbito federal, estatal y municipal, remitiendo a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

NOVENA. En cuanto a las obligaciones de armonización que establecen los artículos transitorios Quinto y Cuarto, respectivamente, de las leyes General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, y la de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano de Coahuila, los planes y programas correspondientes a ese Municipio incorporen previsiones para prevenir y sancionar violaciones a los derechos humanos derivadas de la realización de actividades extractivas en y los alrededores de asentamientos humanos y se envíen a esta Comisión Nacional las pruebas con que se acredite su cumplimiento.

DÉCIMA. En los seis meses contados a partir de la aceptación de la presente Recomendación, se formule y publique, o modifique, un plan de manejo integral de residuos sólidos para el Municipio de Sabinas, en el que además se consideren acciones para prevenir, mitigar, atender y sancionar el empleo de obras abandonadas como tiraderos clandestinos, y los rellenos sanitarios, o sitios para la disposición controlada de residuos, en lugares que no impliquen riesgos para la salud y el medio ambiente, y se envíen a esta Comisión Nacional las constancias con que se acredite su cumplimiento.

DÉCIMA PRIMERA. En el mes posterior a la aceptación de la presente Recomendación, emitir y dirigir una circular a sus servidores públicos competentes en la que, a efecto de prevenir violaciones de los derechos humanos, se informe sobre la obligación de verificar los requisitos que establece la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano de Coahuila para la emisión de autorizaciones, permisos, licencias o constancias sobre obras y actividades mineras, y se remitan a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

DÉCIMA SEGUNDA. En los seis meses posteriores a la aceptación de la presente Recomendación, se prepare e imparta un taller de capacitación dirigido sus servidores públicos, sobre derechos humanos y la prevención, sanción e investigación a sus

violaciones, en el ámbito de regulación de asentamientos humanos, ordenamiento territorial y desarrollo urbano, y la gestión del riesgo, remitiendo a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento, y.

DÉCIMA TERCERA. Designe al servidor público de alto nivel que fungirá como enlace con esta Comisión Nacional, para dar seguimiento al cumplimiento de la presente Recomendación, y en caso de ser sustituido, deberá notificarse oportunamente a este Organismo Nacional.

1024. La presente Recomendación, de acuerdo con lo señalado en el artículo 102, Apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene el carácter de pública y se emite con el propósito fundamental tanto de formular una declaración respecto de una conducta irregular cometida por servidores públicos en el ejercicio de las facultades que expresamente les confiere la ley, como de obtener, en términos de lo que establece el artículo 1º, párrafo tercero, constitucional, la investigación que proceda por parte de las dependencias administrativas o cualquiera otras autoridades competentes para que, dentro de sus atribuciones, se apliquen las sanciones conducentes y se subsane la irregularidad de que se trate.

1025. De conformidad con el artículo 46, segundo párrafo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se solicita que la respuesta sobre la aceptación de esta Recomendación, en su caso, sea informada dentro de los quince días hábiles siguientes a su notificación. De no hacerlo así, concluido el plazo, dará lugar a que se interprete que no fue aceptada.

1026. Igualmente, con el mismo fundamento jurídico, se solicita a ustedes que, en su caso, las pruebas correspondientes al cumplimiento de la recomendación se envíen a esta Comisión Nacional, en el plazo quince días hábiles, siguientes a la fecha en que haya concluido el plazo para informar sobre su aceptación.

1027. Cuando las Recomendaciones no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos quedará en libertad de hacer pública, precisamente, esa circunstancia y, con fundamento en los artículos 102, apartado B, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 15 fracción X y 46 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, podrá solicitar al Senado de la República, en sus recesos a la Comisión Permanente de esa

Soberanía, o al Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza, requieran sus comparecencias para que justifiquen su negativa.

EL PRESIDENTE

MTRO. LUIS RAÚL GONZÁLEZ PÉREZ