



Comisión Nacional de los
Derechos Humanos
MEXICO



INFORME ESPECIAL SOBRE LAS CONDICIONES DE SEGURIDAD E HIGIENE EN LA ZONA CARBONÍFERA DEL ESTADO DE COAHUILA

México, noviembre de 2011

**INFORME ESPECIAL SOBRE LAS CONDICIONES DE SEGURIDAD E HIGIENE
EN LA ZONA CARBONÍFERA DEL ESTADO DE COAHUILA
CAPITULADO**

I. PRESENTACIÓN	1
II. ANTECEDENTES	
II.1. Registro de quejas en el periodo 2006-2011	3
II.2. Entorno socio-económico de la zona carbonífera de Coahuila.	4
II.3. Recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos con motivo de las quejas tramitadas.	11
II.4. Actuaciones de las autoridades como consecuencia de las Recomendaciones emitidas por la CNDH	15
III. ACCIONES	
III.1. Solicitudes de información	21
III.2. Tipo de información solicitada a las autoridades	21
III.3. Visitas de trabajo	22
IV. HECHOS	
IV.1. Condiciones de seguridad e higiene en minas y centros de trabajo informales.	26
IV.2. Omisiones administrativas de las autoridades.	28
1. Secretaría del Trabajo y Previsión Social	28
2. Secretaría de Economía.	33

V. OBSERVACIONES Y CONCLUSIONES

V.1. Marco jurídico en materia de seguridad e higiene	39
1. Marco internacional	39
2. Marco nacional	43
3. Compatibilidad entre el marco internacional y nacional en materia de seguridad e higiene	48
V.2. La minería ilegal en la región carbonífera de Coahuila	52
1. La minería ilegal: sus causas y consecuencias	52
2. La minería artesanal	56
3. La minería irregular	58
4. El trabajo infantil en la minería ilegal	59
5. El Estado frente a la minería ilegal	64
V.3. Conclusiones	68

VI. PROPUESTAS

1. Respecto de la Secretaría de Economía	74
2. Respecto de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social	76
3. Respecto del Estado de Coahuila	78

I. PRESENTACIÓN

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1, 3 y 6, fracciones I, II, III; 15 fracciones VII y VIII, 24, fracción IV, 44, 46 y 51 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y 174 de su reglamento interno, presenta a la opinión pública, el presente *informe especial sobre las condiciones de seguridad e higiene en la zona carbonífera del estado de Coahuila*.

Este trabajo de investigación implicó la recopilación y procesamiento de información relacionada con las condiciones laborales que viven los trabajadores que se dedican a la extracción de carbón en el estado de Coahuila, contenida en los expedientes de queja tramitados en la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en informes de organizaciones de la sociedad civil y de la Organización Internacional del Trabajo, en la legislación, las estadísticas y en las entrevistas que personal de esta institución realizó en las distintas visitas de trabajo en la zona carbonífera, así como la difundida en diversos medios de comunicación.

El análisis de la información obtenida evidencia que las condiciones en las que se realizan los trabajos de explotación del carbón distan mucho de ser las idóneas para asegurar un trabajo digno, conforme a lo establecido en el artículo 123 constitucional y los diversos instrumentos internacionales en que el Estado mexicano es parte, en tanto que no se da cumplimiento a las medidas de seguridad e higiene indispensables para efectuar dicha actividad, además de que las acciones emprendidas por el Estado no son suficientes para garantizar la integridad de los trabajadores, lo que contraviene sus derechos humanos a la legalidad, seguridad jurídica, seguridad personal e, incluso, a la vida.

Informe especial sobre las condiciones de seguridad e higiene
en la zona carbonífera del estado de Coahuila

El presente informe tiene como finalidad resaltar la problemática detectada, así como proponer acciones de prevención y atención las personas que habitan las comunidades de la zona carbonífera.

II. ANTECEDENTES

II.1. Registro de Quejas en el período 2006-2011

El tema de la violación a los derechos humanos cometidos en agravio de los trabajadores mineros de Coahuila es una preocupación para este organismo nacional, en atención a que el número quejas recibidas en el periodo en estudio se ha incrementado, sobre todo porque los siniestros con consecuencias fatales atribuibles a la falta de condiciones de seguridad e higiene han ido en un aumento, lo cual es sumamente preocupante.

En 2006 se recibieron cuatro quejas, dos en contra de la Secretaría de Economía y dos respecto de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social; en 2007 y 2008 no se recibieron quejas relacionadas con el tema; en 2009 se recibieron dos quejas, ambas en contra de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y la Secretaría de Economía.

En 2010 se recibieron cuatro quejas en contra de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

En el presente año se dio inicio al trámite de siete expedientes de quejas, de las cuales cuatro fueron presentadas directamente en esta institución y tres investigaciones más iniciaron de oficio. Las autoridades involucradas en estos asuntos son: la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y la Secretaría de Economía.

Del total de quejas tramitadas, diez se relacionan con siniestros en los que noventa trabajadores perdieron la vida y seis resultaron heridos. Destaca el hecho de que los últimos cuatro accidentes fatales ocurrieron en 2011.

Finalmente, tres expedientes de queja se concluyeron con la emisión de recomendación y los siete restantes continúan en trámite.

II.2. Entorno socio-económico de la zona carbonífera de Coahuila

El entorno socioeconómico es un aspecto que incide de manera determinante en la problemática en estudio, las carencias educativas, los bajos salarios, el desempleo y la falta de oportunidades así como la importancia económica de la actividad minera en la región son condiciones que favorecen la contratación de trabajadores para explotar el mineral sin que existan medidas que garanticen el adecuado desarrollo de los trabajos.

La región carbonífera del estado de Coahuila se integra con los municipios de Juárez, Múzquiz, Progreso, Sabinas y San Juan Sabinas (Nueva Rosita), cuenta con una extensión territorial de 16,040.1 km² y una población de 174,402 habitantes, de acuerdo con cifras del *Censo de población del INEGI de 2010*.

En lo relativo a las carencias educativas, de acuerdo con el *Censo económico de población y vivienda 2010*, publicado por el INEGI el grado máximo de escolaridad del estado de Coahuila, en promedio es de 9.5 años, esto es, poco más de tercer año de secundaria. Sin embargo, los municipios que conforman la zona carbonífera tienen niveles inferiores, como se muestra en el siguiente cuadro:

	MUNICIPIOS				
	SABINAS	SAN JUAN DE SABINAS	JUÁREZ	PROGRESO	MÚZQUIZ
Población total (habitantes), 2010	60, 847	41, 649	1, 599	3, 473	66, 843
Población hombres	30, 247	20, 502	827	1, 774	33, 465
Población mujeres	30, 600	21, 147	772	1, 699	33, 369
Población de 6 y más años, 2010	53, 338	36, 882	1, 421	3, 093	59, 076
Población de 5 y más	18, 314	12, 929	716	1, 590	22, 982

Informe especial sobre las condiciones de seguridad e higiene
en la zona carbonífera del estado de Coahuila

años con primaria, 2010					
Población de 18 años y más con nivel profesional, 2010	6, 794	5, 257	32	77	4, 805
Población de 18 años y más con posgrado, 2010	268	207	1	9	186
Grado promedio de escolaridad de la población de 15 y más años, 2010	9.2	9.3	7.2	6.8	8.2
Escuelas en primaria, 2009	31	26	3	6	40
Escuelas en secundaria, 2009	12	6	1	3	11
Escuelas en profesional técnico, 2009	3	1	0	0	2
Escuelas en bachillerato, 2009	5	7	1	1	4
Escuelas en formación para el trabajo, 2009	No disponible	4	No disponible	No disponible	No disponible
Total de escuelas en educación básica y media superior, 2009	85	71	9	16	100
Alumnos egresados en primaria, 2009	1,123	776	35	75	1, 408
Alumnos egresados en secundaria, 2009	754	552	26	76	844
Alumnos egresados en profesional técnico, 2009	34	20	0	0	59
Alumnos egresados en bachillerato, 2009	392	247	17	0	255
Personal docente en primaria, 2009	353	247	12	23	391
Personal docente en secundaria, 2009	231	122	16	26	227
Personal docente en bachillerato, 2009	122	91	6	6	53
Personal docente en formación para el trabajo, 2009	No disponible	46	No disponible	No disponible	No disponible

Por otra parte el índice de deserción y reprobación en el estado de Coahuila durante el periodo 2008- 2009 fue:

NIVEL EDUCATIVO	DESERCIÓN	REPROBACIÓN
Primaria	0.3	1.8
Secundaria	7.9	20.7
Bachillerato	18.2	39.9
Profesional técnico	21.3	35.8

Como se puede advertir, el municipio de Juárez cuenta con un total de 1,599 habitantes, de los cuales solo 716 cuentan con educación primaria, 26 egresaron de secundaria y solo 17 completaron el bachillerato, lo que representa que el promedio máximo de estudios es de 7.2 años.

El municipio de Progreso tienen una población de 3,473 habitantes, 1590 tienen educación primaria, 76 egresaron de secundaria y ninguno completó el bachillerato. Su promedio de estudio es de 6.8 años.

La población total del municipio de Múzquiz es de 66,834 habitantes, de los cuales 1,482 completaron educación primaria, 844 egresaron de secundaria y 255 culminaron sus estudios de bachillerato. Este municipio tiene un promedio de 8.2 años.

San Juan de Sabinas tiene una población total de 41,649 habitantes de los cuales, 776 egresaron de primaria, 522 completaron la secundaria y solo 247 egresaron de bachillerato. Lo que se traduce en un promedio de 9.3 años de estudio.

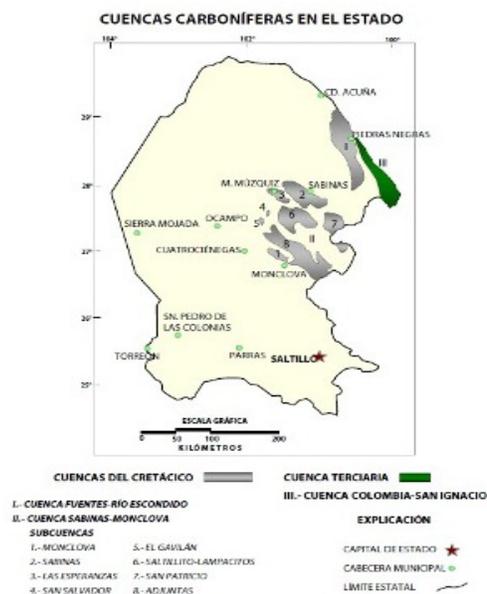
Sabinas tiene una población de 60,847 habitantes de los cuales, 1,123 egresaron de primaria, de secundaria 754 y de bachillerato 392. El promedio de estudios es de 9.2 años.

Ello nos revela que si bien no se trata de una zona con alto nivel de analfabetismo en relación con otras entidades federativas, y que su nivel promedio de estudios alcanza en algunos municipios los nueve años, esto es, que la mayoría concluye su educación secundaria, lo cierto es que el nivel de deserción es muy alto en el bachillerato y niveles superiores, lo que disminuye sus posibilidades de desempeño en áreas laborales distintas de la minería, que es la actividad productiva más importante de la región.

Informe especial sobre las condiciones de seguridad e higiene
en la zona carbonífera del estado de Coahuila

En efecto, la minería reviste una trascendencia económica fundamental para la zona. Según las cifras manejadas por el Poder Ejecutivo Federal en el *Panorama Minero del Estado de Coahuila*, publicado en agosto de 2011 por la Secretaría de Economía, el valor de la producción minera total estatal en el 2010 ascendió a \$13,086,476,235.00 de pesos, participando con el 5.86 % del valor total nacional que fue de \$187,646,444,492.00 de pesos.

Por lo que se refiere exclusivamente a la producción de carbón, de acuerdo con dicho documento, la explotación de ese mineral en Coahuila constituye el 100% de la producción nacional, lo que se traduce en un volumen de producción que para el año 2010 ascendió a 11,246,639.00, de toneladas con un valor de producción de \$5,650,597,800.00 de pesos.



Fuente *Panorama Minero del Estado de Coahuila*, Secretaría de Economía, 2011.

Informe especial sobre las condiciones de seguridad e higiene
en la zona carbonífera del estado de Coahuila

Es de señalar que en el estado de Coahuila, hasta el año 2009, según datos proporcionados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, el número de pobladores sin afiliación a algún institución de seguridad social era de 617, 939 habitantes, mientras que 2, 008, 794 se encontraban inscritos al Instituto Mexicano del Seguro Social, al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, a la Secretaría de Salud u otra institución de asistencia médica, por lo que hace específicamente a la región carbonífera, la situación es la siguiente:

	MUNICIPIOS				
	SABINAS	SAN JUAN DE SABINAS	JUÁREZ	PROGRESO	MÚZQUIZ
Población total (habitantes), 2010	60, 847	41, 649	1, 599	3, 473	66, 843
Población hombres	30, 247	20, 502	827	1, 774	33, 465
Población mujeres	30, 600	21, 147	772	1, 699	33, 369
Población derechohabiente a servicios de salud, 2010	48, 413	35, 459	1, 089	2, 735	56, 211
Población derechohabiente a servicios de salud del IMSS, 2010	36, 667	26, 353	233	2, 033	41, 354
Población derechohabiente a servicios de salud del ISSSTE, 2010	3, 838	3, 638	30	81	3, 457
Población sin derechohabiencia a servicios de salud, 2010	11, 521	5, 401	496	723	10, 230
Familias beneficiadas por el seguro popular, 2009	3, 371	2, 890	253	269	4, 513
Personal médico, 2009	No disponible	No disponible	No disponible	No disponible	No disponible
Personal médico en instituciones de seguridad social, 2009	82	124	1	9	89
Personal médico en el IMSS, 2009	27	90	0	9	76
Personal médico en el ISSSTE, 2009	27	27	0	0	4
Personal médico en PEMEX, SEDENA y/o SEMAR, 2009	0	0	0	0	0
Personal médico en otras instituciones de seguridad social, 2009	28	7	1	0	9

Informe especial sobre las condiciones de seguridad e higiene
en la zona carbonífera del estado de Coahuila

Personal médico en instituciones de asistencia social, 2009	0	0	1	0	0
Personal médico en el IMSS- Oportunidades	0	0	1	0	0
Personal médico en la Secretaría de Salud del estado, 2009	No disponible				
Personal médico en otras instituciones de asistencia social, 2009	0	0	0	0	0

De lo anterior se desprende que la mayoría de los habitantes que cuentan con algún tipo de servicio médico, son derechohabientes del IMSS, de manera que un importante número se encuentran contratado en alguna empresa privada, entre ellas las relacionadas con la actividad minera.

Finalmente, en lo que se refiere a los salarios, la actividad minera ofrece una remuneración superior a la establecida en los salarios mínimos generales, de acuerdo con las cifras publicadas por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) en el informe *La minería en México 2010*, los salarios mínimos profesionales en actividades relacionadas con la industria minera por puesto según área geográfica, de 2006 a 2010, son:

Salarios mínimos profesionales en actividades relacionadas con la Industria minera por puesto según área geográfica

PUESTO	NACIONAL	A	B	C
2006 (Del 1 de enero al 31 de diciembre)				
General	47.05	48.67	47.16	45.81
Operador de bulldozer	NA	74.72	72.38	70.20
Operador de draga	NA	75.50	73.37	70.98
Operador de traxcavo neumático y/o oruga	NA	72.33	70.20	67.91
2007 (Del 1 de enero al 31 de diciembre)				
General	48.88	50.57	49.00	47.60

Informe especial sobre las condiciones de seguridad e higiene
en la zona carbonífera del estado de Coahuila

Operador de bulldozer	NA	77.63	75.20	72.94
Operador de draga	NA	78.44	76.23	73.75
Operador de traxcavo neumático y/o oruga	NA	75.15	72.94	70.56
2008 (Del 1 de enero al 31 de diciembre)				
General	50.84	52.59	50.96	49.50
Operador de bulldozer	NA	80.74	78.21	75.86
Operador de draga	NA	81.58	79.28	76.70
Operador de traxcavo neumático y/o oruga	NA	80.74	78.21	75.86
2009 (Del 1 de enero al 31 de diciembre)				
General	53.19	54.80	53.26	51.95
Operador de bulldozer y/o traxcavo	NA	84.13	81.74	79.61
Operador de draga	NA	85.01	82.26	80.50
2010 (Del 1 de enero al 31 de diciembre)				
General	55.77	57.46	55.84	54.47
Operador de bulldozer y/o traxcavo	NA	88.21	85.70	83.47
Operador de draga	NA	89.13	86.88	84.40

Como puede advertirse, de acuerdo al informe *La minería en México, 2010*, publicado por el INEGI, el área geográfica "C" que contempla al estado de Coahuila de Zaragoza, mantuvo en el periodo de 2006 a 2010 salarios mínimos generales muy inferiores a los salarios mínimos profesionales en actividades relacionadas con la industria minera, de manera que los pobladores de la zona

optan por laborar en los centros mineros en busca de una mejor retribución económica.

II.3. Recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos con motivo de las quejas tramitadas

Sobre esta problemática se han emitido tres recomendaciones: 26/2006, 85/2010 y 12/2011.

La recomendación 26/2006, se emitió con motivo del siniestro ocurrido el 19 de febrero de 2006, en el que murieron 65 trabajadores mineros y 11 resultaron lesionados en la mina de Carbón Pasta de Conchos, ubicada en el ejido Santa María, municipio de San Juan Sabinas, Coahuila, a pesar de que el delegado federal del Trabajo del estado, dependiente de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social señaló que el 7 de febrero de 2006, se había realizado una visita de verificación de seguridad e higiene a dicha mina, sin encontrar irregularidad alguna.

La segunda recomendación 85/2010, a raíz del accidente de 11 de septiembre de 2009 en el que murió un trabajador minero en la Mina Ferber, ubicada en el municipio de San Juan de Sabinas, Coahuila.

La tercera recomendación 12/2011, se derivada del siniestro de 6 de agosto de 2009 ocurrido en el interior de la Mina Lulú, ubicada en el municipio de Escobedo, Coahuila, en el cual fallecieron dos trabajadores mineros.

En todos estos casos se corroboró la omisión por parte de las autoridades de realizar oportunamente visitas de inspección de condiciones de seguridad e higiene en los centros de trabajo, así como el establecimiento de medidas

adecuadas para proteger la vida e integridad de los trabajadores, la falta de verificación del cumplimiento de las medidas dictadas, sin contar con un seguimiento adecuado ni periodicidad en las visitas, además de una actuación omisa y de tolerancia respecto al incumplimiento reiterado por parte de los propietarios de las diversas minas. Por ello que se acreditaron violaciones a derechos humanos de legalidad, seguridad jurídica, respeto a la integridad física y a la vida, así como prestación indebida del servicio público. Cabe destacar el hecho de que como principal justificante de la dilación en la práctica de las visitas, las autoridades involucradas señalaron la falta de recursos humanos y materiales para comisionarlas y la falta de un Directorio Nacional de Empresas actualizado para detectar a los centros mineros.

Derivado de lo anterior, en términos generales y en cada uno de los casos, se recomendó a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social tomar en cuenta las evidencias y observaciones materia de las recomendaciones en los procedimientos administrativos de responsabilidad en contra de los servidores públicos implicados, y colaborar en el trámite ante el Órgano Interno de Control y la Procuraduría General de la República de las quejas y denuncias que presentara esta Comisión Nacional. Asimismo, que se otorgara la indemnización correspondiente a los familiares de los mineros que perdieron la vida; y en su caso, la reparación de los daños ocasionados a los familiares de las víctimas.

Por otra parte, que se permitiera la coordinación de labores de protección civil con las autoridades encargadas y se realizaran las visitas de inspección de manera periódica a las minas subterráneas de carbón, para verificar las condiciones de seguridad e higiene de esos centros de trabajo, así como que las empresas concesionarias contaran con los permisos y autorizaciones necesarias, y en caso contrario, que ejecutaran sus facultades legales.

Se evaluara, en forma periódica, el perfil de personalidad y los conocimientos en materia de Derechos Humanos de los servidores públicos adscritos a las delegaciones federales del trabajo, y que se fortalezcan los procedimientos relativos al servicio civil de carrera sobre contratación y selección de personal, así como que se proporcionen los recursos materiales, económicos y humanos suficientes, a fin de que se establezcan medidas de prevención de los accidentes y enfermedades de trabajo. Además, en las dos últimas recomendaciones se propuso que se estableciera un sistema de intercambio de información con el Registro de Concesiones Mineras con que cuenta la Secretaría de Economía, a fin de facilitar la detección de los riesgos de trabajo y siniestros ocurridos en los lotes mineros en toda la República Mexicana.

También se recomendó que la Comisión Consultiva Estatal de Seguridad e Higiene en el Trabajo de Coahuila realice sus funciones con la participación del gobierno estatal, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, la Secretaría de Salud, el Instituto Mexicano del Seguro Social, así como dos representantes designados por los sectores obrero y patronal, conforme a las atribuciones del Reglamento Federal de Seguridad, Higiene y Medio Ambiente en el Trabajo.

Por otra parte, en la recomendación 85/2010, que se dirigió también al secretario de Economía, se recomendó a éste indemnizar y reparar los daños ocasionados a los familiares de las víctimas; implementar acciones preventivas tendentes a combatir la explotación ilegal de minas en todo el país y mejorar las condiciones de seguridad particularmente en la zona carbonífera del estado de Coahuila; realizar inspecciones para detectar o verificar la existencia de lotes mineros en los que se realicen actividades de explotación, exploración o beneficio de minerales y sus condiciones para mantener actualizado el Registro Público de Minería y la Cartografía Minera Mexicana, así como establecer un sistema de intercambio de información con la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

También llevar a cabo las acciones necesarias para evaluar, en forma periódica, el perfil de personalidad y los conocimientos de los inspectores adscritos a esa Secretaría en materia de derechos humanos y de visitas de verificación de cumplimiento de los deberes que la Ley Minera impone a las empresas que tengan una concesión, fortaleciendo los procedimientos relativos al servicio civil de carrera en materia de contratación y selección de personal.

Igualmente, proporcionar a la Dirección General de Minas los recursos materiales, económicos y humanos suficientes, con el fin de que se realicen visitas de inspección a un mayor número de empresas que tengan una concesión minera, se implementen medidas para prevenir accidentes y se verifique que las actividades se realicen en adecuadas condiciones que permitan garantizar la vida, integridad y seguridad de los trabajadores, y en caso contrario ejecutar sus facultades legales. Finalmente, colaborar con esta Comisión Nacional en el trámite ante el Órgano Interno de Control en esa Secretaría, en contra de los servidores públicos involucrados.

La recomendación 26/2006 fue aceptada por la única autoridad recomendada, la Secretaría de Trabajo y Previsión Social; sin embargo, su cumplimiento fue calificado como insatisfactorio, toda vez que no se realizó el pago de la reparación del daño a los familiares de los afectados.

La recomendación 85/2010 fue aceptada por parte de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, y se encuentra en seguimiento. Por otra parte, la Secretaría de Economía no aceptó la recomendación formulada; no obstante, inició un procedimiento administrativo de investigación con motivo de la queja presentada por este organismo nacional.

Finalmente, la recomendación 12/2011 fue aceptada por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, y, al igual que la recomendación 85/2010, se encuentra en seguimiento. Por su parte la Secretaría de Economía, aceptó la Recomendación y también se encuentra en seguimiento el resto de los puntos recomendatorios.



Fuente: Diligencias realizadas por personal de la CNDH

II.4. Actuaciones de las autoridades como consecuencia de las Recomendaciones emitidas por la CNDH

Luego de los trágicos acontecimientos en la mina Pasta de Conchos en el año 2006 y de que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, emitiera la recomendación 26/2006, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 23 de diciembre de 2008, la NOM-032-STPS-2008, Seguridad para Minas Subterráneas de Carbón, que entró en vigor el 23 de

marzo de 2009, y en la que se contienen medidas de seguridad para los trabajadores que realicen sus actividades en ese tipo de minas.

En dicha normativa se toman en consideración los riesgos que reviste el trabajo en minas de carbón, las cuales son sumamente peligrosas ya que producen una atmósfera altamente contaminante y explosiva por la gran cantidad de gases que se generan, principalmente metano, pero también monóxido de carbono, bióxido de carbono, nitrógeno y en algunos casos, dependiendo del tipo de carbón, se encuentra etano en grandes cantidades.

Así, resulta fundamental para el adecuado funcionamiento de las minas subterráneas un sistema de ventilación altamente especializado que se apegue a las características exigidas por la norma administrativa referida, misma que establece, entre otros, los siguientes lineamientos:

Se debe contar con un plan general de ventilación, con medidas de seguridad para cuándo se rebasan los límites de concentración de gas metano, establecer acciones a desarrollar en caso de paro del ventilador principal, verificar las condiciones de seguridad para el control del volumen de aire, señalar procedimientos de seguridad para realizar mediciones y obras en el sistema de ventilación, además de establecer que se debe contar con memorias de cálculo para la definición de los volúmenes de aire en los lugares de trabajo de acuerdo con un procedimiento que para tal efecto se elabore y se suspenderá la operación de la mina cuando todos los circuitos de operación simultáneamente estén por alcanzar los límites máximos de gas metano establecidos.

Por otra parte, se regula también los lineamientos que deben seguirse en materia de instalaciones eléctricas, en los que se exige no solo que se cuente con personal altamente especializado sino que se ejecuten programas anuales de

mantenimiento y revisión a los equipos e instalaciones eléctricas, dispositivos que interrumpan la energía de toda la instalación eléctrica de la mina, que se cuente en el exterior de las minas, con un sistema de puesta a tierra que sirva para la descarga de las corrientes de falla de la red eléctrica subterránea, etc.

Asimismo, se exige, en materia de prevención y protección contra incendios y explosiones, que las minas cuenten con un sistema o mecanismo general de alarma para los casos de incendios, que todo trabajador que baje a la mina cuente con respiradores de autosalvamento, que garanticen un suministro de oxígeno para la salida a la superficie de la mina, que tengan al menos dos extinguidores de 9 kg, de polvo químico seco tipo ABC, en las transferencias de banda, en los equipos electromecánicos y en áreas donde existan equipos de control y distribución de energía eléctrica.

Se exige contar con estudios geológicos, hidrogeológicos y de mecánica de rocas actualizados y que sean preliminares a la explotación del manto, galerías, cañones u otro tipo de túnel, frentes y desarrollos.

Por otra parte, atendiendo las recomendaciones de esta comisión, y a efecto de llevar a cabo acciones encaminadas a integrar el Directorio Nacional de Empresas y realizar visitas de inspección, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social refirió a este organismo nacional que conformó un grupo de trabajo interno del Directorio Nacional de Empresas, integrado por las Direcciones Generales de Capacitación, Inspección, Federal del Trabajo, Asuntos Jurídicos y de Tecnologías de la Información además de trabajarse en colaboración con la Universidad de Sonora en una nueva versión del Directorio Nacional de Empresas, determinándose las siguientes acciones:

- Elaborar los criterios y lineamientos para la operación, actualización, carga masiva de registros y depuración de la base de datos.
- La Unidad de Delegaciones Federales del Trabajo con apoyo de la Dirección General de Tecnologías de la Información revisarán quienes son los usuarios activos del DNE, a efecto de presentar y someter a consideración del grupo de trabajo la lista de responsables.
- Revisar y probar la nueva versión del sistema.
- Elaborar manuales de operación para el nuevo sistema.
- Establecer mecanismos idóneos (tutorial y/o videoconferencia) para capacitar a los responsables del DNE en las Delegaciones Federal del Trabajo.
- Migrar los datos de la versión actual del DNE a la nueva para lo cual las Delegaciones deberán revisar que los centros de trabajo registrados, cuenten al menos con denominación social, domicilio, registro federal de contribuyentes y registro patronal del IMSS.

Entre las acciones realizadas por la Secretaría de Economía, con motivo de las recomendaciones en las que se estableció responsabilidad institucional, destaca el hecho de que la Dirección General de Minas ha manifestado a esta Comisión Nacional que ha solicitado un presupuesto extraordinario, a fin de contar con personal suficiente que le permita poder realizar visitas de verificación, con especial énfasis en la zona carbonífera de Coahuila, toda vez que actualmente no cuenta con servidores públicos encargados específicamente de la realización de visitas de inspección en el territorio nacional o de una unidad administrativa de verificación, lo que significa que para llevar a cabo dichas acciones requiere comisionar a funcionarios cuya actividad principal no es la de inspección de concesiones mineras.

Igualmente, informó que se llevan a cabo reuniones de trabajo para realizar un programa de visitas en la zona, en colaboración con la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y que trabaja en estrecha conexión con esa instancia para la celebración de un protocolo que sirva para la coordinación e intercambio de información entre ambas dependencias, así como para la realización de las visitas en el ámbito competencial de cada una, de lo que se informará a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Por otra parte, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social ha señalado que se han perfeccionado los procedimientos administrativos sancionadores, y que se han aplicado las sanciones pecuniarias correspondientes a las empresas por el desacato en el cumplimiento de la normatividad, y en los casos que así lo han merecido se ha ordenado la clausura de los centros de trabajo minero.

Dicha Secretaría informó, en el mismo sentido, que ha realizado acciones enfocadas a asesorar y representar jurídicamente a los trabajadores y deudos a fin de que se les garantice el pago por concepto de indemnización. En concreto, se ha comprometido a practicar de manera periódica visitas de inspección a las minas subterráneas de carbón y a fortalecer la coordinación con la Secretaría de Economía.

Por otra parte, se hizo del conocimiento de esta institución que se llevaría a cabo un programa de inspección conjunto y que se trata de una acción complementaria a los operativos especiales que la inspección federal del trabajo realiza en la zona carbonífera.

El programa de inspección conjunto comprenderá aspectos relacionados con la seguridad e higiene, las condiciones de trabajo, la seguridad social, la

Informe especial sobre las condiciones de seguridad e higiene
en la zona carbonífera del estado de Coahuila

normatividad minera y el impacto ambiental, y lo llevarán a cabo conjuntamente las Secretarías del Trabajo y Previsión Social y Economía con el Instituto Mexicano del Seguro Social y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.

III. ACCIONES

Para la elaboración de este *Informe especial sobre las condiciones de seguridad e higiene en la zona carbonífera del estado de Coahuila* se analizaron tanto los testimonios de los propios mineros y testigos de la situación y accidentes que prevalecen en la zona, como la información que se ha solicitado a las autoridades competentes durante la tramitación de los expedientes relacionados con el tema que nos ocupa en los siguientes términos:

III.1. Solicitudes de información

Con fundamento en lo dispuesto en el artículo 67 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y 67, fracción II, de su Reglamento, se ha solicitado información a las siguientes autoridades del ámbito federal: la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, la Secretaría de Economía y el Instituto Mexicano del Seguro Social. En el ámbito local, las solicitudes de información se dirigieron a la Procuraduría General de Justicia en el estado de Coahuila.

III.2. Tipo de información solicitada a las autoridades

La solicitud de información consistió en la aportación de datos sobre las condiciones de seguridad e higiene de la minas en la zona carbonífera de Coahuila y de los trabajos de inspección que se realizan para confirmar que se cumpla con éstas, así como la asistencia, atención y orientación que reciben los trabajadores mineros y sus familias en caso de ocurrir siniestros a consecuencia de la falta de condiciones de seguridad e higiene en los centros mineros.

En los informes rendidos, las autoridades señalan los problemas que enfrentan ante la situación que prevalece en la zona carbonífera de Coahuila, como son la

falta de personal con que cuentan para realizar inspecciones y la falta de presupuesto para solventar dicha situación; así como el hecho de que al no contar con personal encargado específicamente de la realización de dichas acciones, comisionan a funcionarios cuya actividad principal no es la de inspeccionar.

Si bien las autoridades se han comprometido a practicar de manera periódica visitas de inspección a las minas subterráneas de carbón y fortalecer la coordinación intersecretarial, la realidad es que ese trabajo aún no es suficiente para transformar radicalmente las condiciones de seguridad e higiene de los centros de trabajo minero que nos ocupan.

III.3. Visitas de trabajo

En el periodo que comprende este informe, personal de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos llevó a cabo aproximadamente quince visitas a la zona carbonífera de Coahuila a centros mineros en los que ocurrieron siniestros y en múltiples minas y pocitos de la zona, realizando gestiones en favor de los mineros y sus familiares, proporcionándoles orientación jurídica-laboral y atención psicológica

Cada testimonio recabado se hizo constar en un acta circunstanciada de fe de hechos, en términos de lo dispuesto en el artículo 30 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así por ejemplo, damos cuenta con el siguiente testimonio, respecto del cual, con el propósito de proteger la identidad de las víctimas, se omitirá su publicidad así como el número de expediente en el cual sucedieron estos acontecimientos.

En dicha entrevista se expusieron temas como el monto de los salarios, la actuación de los encargados de las minas después de un siniestro y las condiciones de seguridad en que laboraban, en los siguientes términos:

a) Sobre los bajos salarios, un minero manifestó lo siguiente:

“Desde que empezó la mina, a nosotros nos pagan \$55 pesos la tonelada, en cambio en minitas más chiquitas, se les paga \$70 pesos la tonelada y les aumenta el patrón y a nosotros nunca. [...] A algunos les pagan *manteo* pasando los 80 metros, nosotros andamos a 200 metros y nunca se nos dio nada.”

b) Personal de la CNDH preguntó a un minero a qué se dedicaban sus compañeros que murieron al interior de una mina de carbón, a lo que respondió:

Minero: Era elevador (palero) y el otro era bombero. El ingeniero nos presionaba mucho porque quería carbón, así que les dijo “se *van tú y tú*”, y también señaló a otro que era ayudante carbonero, un muchacho delgadito y chaparrito, de 50 kilos. Les dijo “ustedes van a sacar carbón”, aunque no tenían experiencia porque uno era ayudante de carbonero, otro era bombero y el otro era carrero (el que se encarga de llenar los carros y de emparejar el carbón). No tuvieron porque mandarlos [...] y ya no salieron.”

c) Personal de la CNDH preguntó a los mineros si acudieron a trabajar después del siniestro en el que murieron sus compañeros adentro de la mina, a lo que respondieron:

Minero: “Yo fui a trabajar el miércoles en la noche y el viernes fui a trabajar otra vez, pero no bajamos a la mina”

Personal de la CNDH: Ese viernes supuestamente ya habían clausurado la mina.

Minero. “Sí, ya, pero el viernes nada más nos presentamos, no bajamos al interior [de la mina]; cuando si bajamos fue el miércoles en la noche, después del accidente, ese día sí se trabajó. Yo llegué a la mina, el supervisor que estaba me dijo “el ingeniero dejó esto, hay que polvear, para tapar evidencias”.

Personal de la CNDH: ¿Polvear?

Minero: Sí, con polvo inerte para neutralizar el carbón; el polvo del carbón en una explosión puede ser como pólvora, pero ese polvo lo neutraliza, eso fue lo que hicimos, para que no hubiere evidencia de lo ocurrido.

Minero 2: “El miércoles que fue el accidente bajamos todo el turno, porque nos dijo el Ingeniero que “esta es una empresa y no puede parar”.

Personal de la Comisión: ¿Y no les habían dicho que la mina estaba clausurada?

Minero 3: “No, yo fui la última persona que trabajó ahí hasta el viernes en la noche. La orden era bajar para checar el bombeo del agua pero no bajamos, porque no estábamos completos

d) Una vez ocurrido un siniestro en el que perdieron la vida sus compañeros al interior de la mina, relata un minero la forma en la el encargado de la mina (el “Ingeniero”) no permitió que fueran auxiliados:

“Les dije ahora vamos a sacarlos y cargarlos con las manos. El Ingeniero no quería que los sacáramos, quería que los dejáramos ahí hasta que viniera el ministerio público, entonces les pregunté *¿pero para qué quiere al ministerio público?* Al no llegar auxilio, le dije al chofer que trajera una ambulancia o un médico para saber si estaban vivos o nada más golpeados, los arrimamos a la plancha y nos dijo el Ingeniero *“mételos de nuevo pronto”*, fuimos por la camilla y nos ordenó *“ahora sí, váyanse todos”*. Nunca llegó auxilio. El Ingeniero no les permitió el paso al médico de la empresa y a la ambulancia, les dijo *“que ya no*

había nada que hacer". Habíamos 16 compañeros a quienes nos tenían que revisar el oído porque fue muy fuerte la explosión; nosotros queríamos que viniera gente a checar a los que estábamos afuera, pero no hubo nada de eso."

e) Sobre la omisión de proveer de equipo de seguridad y herramientas de trabajo, un minero mencionó lo siguiente:

"La gente de seguridad le dijo al Ingeniero, *"Mira pasó esto porque no les das equipo de seguridad"*, porque es cierto, a muchos nunca nos han dado equipo, yo para entrar a trabajar ahí tuve que comprar toda la herramienta, a mi nomás el patrón me dijo: "ahí está la rampa, ahí está ese agujero". La gente de seguridad le dijo: "no tienes guantes, no tienes botas, te falta aquí equipo de seguridad, extinguidores [...]"

"La consecuencias es que los difuntos ahí están, fallecieron por esa la inseguridad, por meter pólvora, y sin tener la autorización. Me acuerdo que el 6 de agosto de 2009 fueron los soldados del ejército a buscar pólvora y el ingeniero nos mandó a esconder el bote en el monte, entonces no encontraron nada. Y regresaron mucho después y volvieron a hacer lo mismo, los escondieron otra vez. Yo me preguntaba, *¿si había autorización, por qué esconderlos?*

IV. HECHOS

IV.1 Condiciones de seguridad e higiene en minas y centros de trabajo informales

De los diversos trabajos de investigación llevados a cabo por este organismo nacional con motivo de las quejas tramitadas, se pudo apreciar que una gran cantidad de minas de la zona carbonífera no cuentan con condiciones de trabajo que garanticen la seguridad de sus trabajadores, quienes además carecen del equipo y/o de la capacitación necesaria para realizar sus labores de acuerdo con las condiciones de seguridad e higiene que señala la normatividad.

De la información contenida en el *V Informe Pasta de Conchos, Dime desde allá abajo* dado a conocer por la Organización Familia Pasta de Conchos, publicado en el año dos mil once, sobre la situación de la minería de carbón en Coahuila, las condiciones laborales en estos centros de trabajo, por mencionar algunas, son las siguientes:

- La mayoría de las minas no cumplen con las normas de seguridad e higiene.
- Los pozos no cuentan con salida de emergencia.
- No se han constituido comisiones de seguridad e higiene como marca la ley.
- Los trabajadores no tienen capacitación para el trabajo ni equipo de seguridad mínimo, como metanómetros, botas, lámparas, cascos, etc., y

tienen que utilizar su propio equipamiento, ya que la empresa o los contratistas no se los proporcionan.

- El minado de los pozos y de muchas minas se hace restringiendo los materiales para su construcción y forzándolos al máximo.
- En lugar de poner cuatro ademes (soportes), se ponen dos y no se emparrillan los techos de los túneles.
- El empleo que generan los *pocitos* es inseguro, sub-registrado y altamente peligroso.

Por otra parte, de acuerdo con lo documentado en el *V Informe Pasta de Conchos, Dime desde allá abajo*, el estado de Coahuila registra el índice más alto de incapacidades laborales del tipo parcial permanente en todo el país.

Asimismo, señala que en el año 2008 Coahuila obtuvo el primer lugar en incapacidades permanentes por accidente de trabajo, que dañaron a 797 trabajadores; también ocupó el primer lugar por incapacidades permanentes por enfermedades de trabajo, que afectaron a 705, y el primer lugar en enfermedades de trabajo, que perjudicó a 723 mineros, de los 3,681 del registro nacional (representan el 19.64 por ciento); además hasta el año 2003, el ramo de minería adeudaba al IMSS el 12.44% de la cartera vencida.

Lo que se puede constatar con el número de certificados y días de incapacidad tramitados en el Instituto Mexicano del Seguro Social en el estado, que de acuerdo con cifras publicadas en el *Anuario de estadísticas por entidad federativa 2011, del INEGI*, son los siguientes:

Certificados y días de incapacidad tramitados en el Instituto Mexicano del Seguro Social por entidad federativa, según rama de seguro 2008 y 2009:

Informe especial sobre las condiciones de seguridad e higiene
en la zona carbonífera del estado de Coahuila

Año	Entidad Federativa	Certificados			Días		
		Total	Casos de Riesgos de Trabajo	Enfermedad	Total	Casos de Riesgos de Trabajo	Enfermedad
2008	Estados Unidos Mexicanos	7 989 093	1 627 806	5 819 116	67 234 966	11 918 991	34 880 488
	Coahuila de Zaragoza	303 938	60 573	221 851	2 558 729	405 028	1 358 483
	San Luis Potosí	162 286	40 797	110 288	1 412 949	297 061	696 843
2009	Estados Unidos Mexicanos	5 258 138	1 605 011	3 188 378	56 273 135	11 847 124	26 886 916
		192 245	53 084	120 771	2 086 139	370 322	1 032 778
		116 639	39 657	67 949	1 185 125	297 951	549 961

IV.2 Omisiones administrativas de las autoridades

Esta Comisión Nacional ha advertido que tanto la Secretaría de Trabajo y Previsión Social como la Secretaría de Economía han incurrido en omisiones en el desempeño de algunas facultades que la normatividad les otorga, o en cumplimiento deficiente de las mismas, en atención a lo siguiente:

1. Secretaría del Trabajo y Previsión Social

El Directorio Nacional de Empresas sirve a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social como un registro nacional de ramas industriales y empresas, a fin de facilitar a esta dependencia la planeación y control de los programas de inspección en las materias de su competencia.

Sin embargo, esta Comisión Nacional ha detectado que esta herramienta, indispensable para la planeación y ejecución de inspecciones, no está actualizada.

Es una obligación de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, en específico de las delegaciones federales del trabajo, integrar y mantener actualizado el Directorio Nacional de Empresas, a fin de facilitar la planeación y control de los programas de inspección en las materias de su competencia, y para ello debe solicitar el apoyo y la coordinación de otras instancias, como en el caso de la industria minera es la Secretaría de Economía.

Respecto a este tema, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social ha manifestado a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos que ha llevado a cabo acciones tendentes a mantener actualizado el Directorio Nacional de Empresas, dentro de las que se encuentra un programa especial de inspección por el que se implementó un operativo especial de inspección en la materia, y en el que se realizaron diversas visitas de constatación con la finalidad de integrar un directorio de centros de trabajo a inspeccionar.

La Secretaría del Trabajo y Previsión Social ha indicado que la primera etapa del operativo inició con las empresas de la denominada gran minería en Coahuila, y simultáneamente se llevó a cabo un registro de medianos y pequeños productores, ya que la permanencia en el lugar a explorar es diferente a las empresas de la gran minería, debido a que en el caso de medianos y pequeños productores, una vez que se agota el manto carbonífero cierran el pozo e inician trabajos de extracción en otro.

A lo anterior se suma el hecho de que, en la mayoría de los casos, los titulares de la concesión minera no son quienes explotan el manto ya que celebran contratos de prestación de servicios con contratistas y subcontratistas, lo cual dificulta el poder contar con un padrón exacto de desarrollos mineros, aunado al hecho de que las concesiones mineras se encuentran referidas a lotes mineros en los que

puede coexistir diferentes unidades mineras o centros de trabajo en polígonos muy grandes.

Por otra parte, de conformidad con el artículo 162 del Reglamento Federal de Seguridad, Higiene y Medio Ambiente de Trabajo, la NOM-032-STPS-2008 Seguridad para Minas Subterráneas de Carbón y el artículo 13 del Reglamento General para la Inspección y Aplicación de Sanciones por Violaciones a la Legislación laboral, la Secretaría de Trabajo y Previsión Social tiene la obligación de realizar visitas de inspección en materia de seguridad e higiene a los centros de trabajo.

Sobre este particular, es preciso señalar que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social ha indicado que presenta dificultades de suficiencia y cobertura para practicar inspecciones en los centros de trabajo, ya que es imposible cubrir todos los centros de trabajo registrados en el IMSS y en el INEGI con las 376 plazas de inspectores federales con que cuenta, lo que ocasiona falta de oportunidad en la detección de los centros de trabajo y las consecuentes visitas de inspección de condiciones de seguridad e higiene que deberían realizarse.

Así las cosas, esta Comisión Nacional ha podido documentar que no hubo visitas recientes en las minas siniestradas de las que ha tenido conocimiento, salvo en los casos de minas “Ferber” que tuvo una visita de inspección de condiciones generales de seguridad e higiene el 13 de agosto de 2009, en la que se sugirieron medidas de seguridad, sin embargo, ocurrió un siniestro casi un mes después, el 11 de septiembre de ese año; en “La Esmeralda” se llevó a cabo una visita de inspección extraordinaria de seguridad e higiene a minas subterráneas de carbón el 8 de marzo de 2011 y el siniestro ocurrió el 26 de agosto del año en cita; asimismo, en la mina “El Espulgue I, Fracc. E, y Espulgue Fracc. I” en la que el 1° de agosto de 2011 se realizó vista de inspección extraordinaria de condiciones de

seguridad e higiene, y en la que también se hicieron observaciones, ocurrió un suceso fatal el día 3 de ese mes y año.

Asimismo, de acuerdo con lo señalado en el *V Informe Pasta de Conchos, Dime desde allá abajo*, en 2009 de 28 minas inspeccionadas, en seis de ellas la Secretaría del Trabajo y Previsión Social ordenó restringir el acceso de los trabajadores para extraer Carbón y, en 2010 de 32 minas inspeccionadas en 17 ordenó restricciones de acceso para trabajadores, sin embargo, todas continuaron operando y en tres de ellas ocurrieron siniestros en los que fallecieron tres mineros.

Otra deficiencia que esta Comisión Nacional ha verificado, es la relativa al seguimiento a las observaciones que los inspectores del trabajo realizan en los centros de trabajo minero.

Si bien durante las visitas de inspección que ha realizado la Secretaría del Trabajo y Previsión social en los centros mineros ésta ha llegado a hacer observaciones por incumplimiento o deficiencia en las condiciones de seguridad e higiene, lo cierto es que no existe un adecuado seguimiento de las mismas; claro ejemplo lo es, por señalar alguno, el caso de la mina “Lulú” en la que, tras el accidente ocurrido el 6 de agosto de 2009 se realizaron visitas de inspección extraordinaria para determinar los motivos del accidente; y se levantaron actas de inspección inicial de condiciones de seguridad e higiene de la mina, los días 14 y 15 de ese mes. En las actas de comprobación de medidas emplazadas de aplicación inmediata con riesgo inminente, de 31 de agosto, 1, 2, 3, 4, 7, 15 y 17 de septiembre de 2009, se asienta que la empresa minera no cumplió la totalidad de las medidas sugeridas el 7 y 14 de agosto de ese año; no obstante, el centro de trabajo continuó en funciones hasta el 2 de febrero de 2011, en que ocurrió otro accidente en el que perdieron la vida dos trabajadores.

Después de la segunda tragedia, el 16 de abril de 2011, la Delegación Federal del Trabajo en el Estado de Coahuila ha emitido 10 resoluciones en las que se han sancionado a la empresa titular de la concesión de la Mina “Lulú”.

Posteriormente, compartiendo la preocupación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre la salvaguarda de la integridad física de los trabajadores, la Secretaría de Economía clausuró la empresa Minera Siderúrgica de Coahuila, S. A. de C. V., Mina “Lulú”.

Finalmente resulta relevante mencionar, que aun cuando en la Recomendación 26/2006 no se plasmó un punto recomendatorio dirigido a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social respecto al rescate de los restos de los cuerpos que permanecen en el interior de la mina Pasta de Conchos, debe tomarse en cuenta que en el apartado de observaciones de dicha recomendación se estableció la preocupación por el rescate de los cuerpos de los 64 trabajadores, toda vez que ello ha implicado la vulneración de los derechos a la libertad de creencias y religión de sus familiares, razón por la cual, se considera necesario plasmar como propuesta de especial importancia en el presente Informe.

En efecto, conforme los artículos 24 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 12.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, toda persona tiene derecho a la libertad de creencias y religión, dentro de éstas se encuentran las relativas a la relación del individuo con los restos mortales de sus difuntos. Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso *Bácama Velásquez vs. Guatemala*, señaló que el cuidado de los restos mortales de una persona es una forma de observancia del derecho a la dignidad humana y que merecen ser tratados con respeto ante sus deudos, por la significación que tienen para éstos. Adicionalmente, el entonces juez Sergio García Ramírez, en su voto concurrente consideró que el derecho que asiste a los familiares de una

persona que ha fallecido de recibir los restos mortuorios de ésta, independientemente de cualesquiera consideraciones étnicas, religiosas y culturales que particularicen el caso, se trata de un derecho universal e irreducible.

Por lo anterior, esta Comisión Nacional solicitó información en el año de 2010 a la Secretaría de Trabajo y Previsión Social respecto a las diligencias que se han llevado a cabo con la finalidad de llevar a cabo el rescate de los mineros. Aunado a ello, el Presidente de este organismo nacional ha realizado diversos pronunciamientos públicos en los que ha manifestado que es necesario realizar el máximo esfuerzo para lograr rescatar los cuerpos de los trabajadores de la mina Pasta de Conchos.

2. Secretaría de Economía

En cuanto a la actuación de la Secretaría de Economía, esta Comisión Nacional también ha detectado omisiones en cuanto a la obligación de inspeccionar el cumplimiento de lineamientos de concesiones otorgadas.

De acuerdo con información proporcionada por la Secretaría de Economía a esta Comisión Nacional, la Dirección General de Minas, carece de una unidad administrativa de verificación, es decir, no cuenta con servidores públicos encargados de realizar visitas de inspección en el territorio nacional; además de que los funcionarios que extraordinariamente las efectúan no tienen capacitación ni competencia para revisar condiciones de seguridad.

Por ello ante la situación de la zona carbonífera y atendiendo las recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en marzo de 2011, solicitó presupuesto extraordinario con la finalidad de implementar un programa de visitas de verificación en las concesiones mineras y un programa de

visitas en la zona carbonífera con la colaboración conjunta de la Dirección General de Minas y la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Por otra parte, de la misma forma que ocurre con la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, existe una ineficiente integración del Registro Público de Minería, el cual debiera ser un registro público fidedigno de las empresas que operan en la industria de exploración y explotación de minerales, que al ser consultado por las delegaciones federales del trabajo contribuya a mantener actualizado el Directorio Nacional de Empresas, además de que sus datos pueden facilitar la labor de otras autoridades, como el IMSS, que podría tomarlo como referencia en el ejercicio de sus facultades o, incluso, para que tenga acceso la ciudadanía en general.

Además de la facultad de expedir títulos de concesión y asignación mineras, la Secretaría de Economía cuenta con la tarea de resolver sobre su nulidad, cancelación o suspensión e insubsistencia de derechos, en adición a la obligación de verificar el cumplimiento de los deberes de los titulares de concesiones mineras. Esta facultad de verificación y sanción con que cuenta la Secretaría tiene como objetivo garantizar el correcto desarrollo de las funciones que la ley le señala.

Si bien la Secretaría de Economía ha señalado a esta Comisión Nacional que la medida de sanción de suspensión provisional o definitiva de las obras y trabajos para el caso de que en una visita de inspección encuentre que los mismos pueden poner en riesgo la vida o integridad de los trabajadores mineros no puede resolverse oficiosamente, sino que debe mediar petición, conforme al artículo 79 del Reglamento de la Ley Minera, la legislación no establece ese condicionamiento, pues lo cierto es que corresponde a la Secretaría de Economía la obligación de verificar que las empresas que tengan una concesión minera

cumplan con los deberes establecidos en dicha ley; además de que tiene las obligaciones que le imponen los artículos 7, fracción XII; 27, fracción VIII; 43 y 53 de la Ley Minera, así como 33, fracción XII, del Reglamento Interno de la Secretaría de Economía.

En estos términos, la Ley Minera y su reglamento imponen a la dependencia obligaciones respecto a la seguridad de las minas que están íntimamente ligadas con el régimen de concesión y con la correcta explotación de las minas, por lo tanto, deben utilizar sus facultades de verificación y sancionar a quienes incumplan la normatividad, cancelando la concesión si así lo amerita la infracción.

Es importante destacar que la Secretaría de Economía tiene facultades para dictar las medidas provisionales para salvaguardar la integridad de las personas, declarando la suspensión provisional de las obras y trabajos, y en su caso la suspensión total, como en el caso de Mina “Lulú”, en el que finalmente, mediante acta del 9 de febrero de 2011, la Dirección General de Minas proveyó la suspensión provisional de las obras y trabajos mineros; el 30 de marzo del año en cita se realizó una segunda visita a la concesionaria por lo que se determinó dictar la suspensión definitiva de las obras y trabajos en la concesionaria minera y se inició el procedimiento de cancelación correspondiente.

Por otro lado, con base en la problemática planteada en las quejas recibidas en esta Comisión Nacional, se observa con preocupación que las autoridades competentes, en este caso, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y la Secretaría de Economía, no han atendido cabalmente las observaciones que la Organización Internacional del Trabajo ha realizado respecto a las condiciones de seguridad de los trabajadores que efectúan actividades peligrosas en México, como las que se realizan en el sector de la minería del carbón, particularmente, la decisión del Consejo de Administración de la Organización Internacional del

Trabajo publicada el 6 de julio de 2009, en la que se aprueba y decide hacer público el Informe del Comité encargado de examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento del gobierno de México de los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo 150 *sobre la administración del trabajo* (ratificado por México 10/02/1982), 155 *sobre seguridad y salud de los trabajadores* (ratificado por México 01/02/1984) y 170 *sobre productos químicos* (ratificado por México 17/09/1992).

En esa resolución, la Organización Internacional del Trabajo recomendó al gobierno mexicano continuar la revisión y el examen periódico de la situación en materia de seguridad y salud de los trabajadores mineros; finalizar y adoptar un nuevo marco reglamentario de seguridad y salud en el trabajo en el sector de la minería del carbón; asegurar, por todos los medios necesarios, el control eficaz de la aplicación práctica de las leyes y reglamentos relativos a la seguridad, la salud y el medio ambiente de trabajo, por medio de un sistema de inspección del trabajo apropiado y suficiente, y supervisar estrechamente la organización y el funcionamiento eficiente de su sistema de inspección del trabajo.

Por otra parte, en el examen elaborado por la Comisión de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT, en la Conferencia Internacional del Trabajo, 100ª reunión 2011, a la información proporcionada por el gobierno de México en seguimiento a la recomendación antes mencionada, respecto a la ratificación del Convenio 176, la Comisión de Expertos tomó nota de la adopción, el 23 de diciembre de 2008, de la norma oficial mexicana NOM-032-STPS-2008, de seguridad para las minas subterráneas de carbón, elaborada con la asistencia técnica de la Oficina.

Asimismo, al argumentar el gobierno mexicano, entre otras cosas, que la norma incluye disposiciones del Convenio 176, la Comisión de Expertos esperó que ésta

podiera facilitar la ratificación de dicho Convenio y solicitó la información respectiva; sin embargo, la Comisión de Expertos toma nota de que, según la memoria, en 1998 la STPS recomendó la no ratificación del Convenio por considerar que la legislación laboral no cuenta con normas laborales tan específicas como las dispuestas por el convenio mencionado en los artículos 7, f), que establece la obligación del empleador de establecer un sistema de ventilación adecuado en todas las explotaciones subterráneas a las que esté permitido el acceso, y en el artículo 13, e), sobre el derecho de los trabajadores de retirarse de cualquier sector de la mina cuando hay motivos razonablemente fundados para pensar que la situación presenta un peligro grave para su seguridad o salud.

Se indica que el gobierno mexicano ha referido que no se han realizado modificaciones a la Ley Federal del Trabajo sobre estos dos aspectos del Convenio, por lo que persisten los motivos por los que no se ha ratificado el Convenio 176; sin embargo, la Comisión de Expertos menciona que la norma oficial mexicana NOM-032-STPS-2008 contiene disposiciones detalladas sobre ventilación en las minas de carbón en su capítulo 8, además de que la Comisión ha determinado en comentarios anteriores que el artículo 13 del Convenio núm. 155 se aplica en el país en la práctica.

Sobre este aspecto, la Comisión *“...solicita al Gobierno que considere la posibilidad de solicitar asistencia técnica a la Oficina para que ésta pueda brindarle la asistencia necesaria para superar los obstáculos subsistentes para una eventual ratificación del Convenio núm. 176...”*

Por otra parte, dentro de las medidas aplicadas, la Comisión de Expertos tomó nota de que, de acuerdo con lo señalado por México, las inspecciones se realizan con base al “Protocolo de Inspección para Minas Subterráneas del Carbón”, que coincide con las disposiciones del procedimiento para la evaluación de

conformidad a lo previsto en el capítulo 18 de la NOM-32-STPS-2008; asimismo, en abril de 2010, se dio inicio a un operativo extraordinario de inspección, para visitar minas subterráneas del carbón, incluyendo 20 de los llamados pozos del carbón y minas a cielo abierto; que se han visitado 28 centros de trabajo, llevando a cabo 30 visitas de inspección sobre condiciones generales de seguridad e higiene.

No obstante, la Comisión de Expertos nota que *“...las cifras proporcionadas no permiten hacerse una idea sobre el grado de aplicación de la normativa de salud y seguridad en la zona carbonífera. Para poder verificar las mejoras y los avances logrados sería necesario disponer de datos fiables sobre el número y tipo de minas existentes en el estado en que se produjo el accidente, diferenciando las grandes, medianas y pequeñas (pocitos), el porcentaje estimado de minas no registradas, trabajadores y accidentes. Eso podría permitir medir los avances periódicamente...”*, y solicita que se informe nuevamente en 2011.

V. OBSERVACIONES Y CONCLUSIONES

5.1. Marco jurídico en materia de seguridad e higiene

1. Marco internacional

Es importante señalar que la reforma constitucional en materia de derechos humanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de junio de 2011, constituye uno de los avances más alentadores para el ejercicio de tales derechos en nuestro país y demanda el compromiso tanto de las instancias gubernamentales, como de los organismos públicos protectores de los derechos humanos y de la sociedad civil para que dicho ejercicio sea efectivo.

La modificación al artículo 1º amplía la titularidad de los derechos reconocidos en la Constitución a los reconocidos en tratados internacionales, así como de las garantías para su protección. Establece el deber de interpretar en favor de las personas para una protección más amplia, las normas en materia de derechos humanos, es decir, el principio *pro personae*. Asimismo, el reconocimiento de la competencia de los organismos que integran el sistema no jurisdiccional de protección de derechos humanos, resulta de la mayor relevancia en la incorporación de una cultura de respeto a los tratados internacionales.

En esta tesitura, a nivel internacional son diversos instrumentos jurídicos los que establecen derechos a favor de los trabajadores y pautas a observar por los Estados en materia de seguridad e higiene en el trabajo.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales establece en su artículo 7, inciso b), que los Estados partes del mismo reconocen el derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias que

le aseguren, entre otras cuestiones, la seguridad e higiene laborales. Lo cual, se complementa con lo previsto en el diverso 12, inciso c), que refiere el derecho al más alto nivel de salud física y mental, para lo cual los Estados deben adoptar las medidas necesarias para el mejoramiento, en todos sus aspectos, de la higiene del trabajo.

En relación con lo anterior, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”, en su artículo 1, fija la obligación de los Estados suscribientes para adoptar en el ámbito interno y externo las medidas necesarias hasta el máximo de los recursos disponibles a fin de lograr progresivamente la efectividad de los derechos que se reconocen en ese instrumento, siendo uno de ellos el derecho al trabajo (artículo 6), el cual para su goce en condiciones justas, equitativas y satisfactorias requiere que en la legislación nacional el Estado garantice de manera particular su seguridad e higiene (artículo 7, inciso e.)

Por otra parte, en el ámbito de la Organización Mundial del Trabajo se han celebrado diversos convenios ratificados por México, a partir de los cuales se desprenden obligaciones instrumentales a cargo de los Estados para que el derecho al trabajo en condiciones de seguridad e higiene pueda materializarse. Así, el Convenio número 150, ratificado por México, sobre la administración del trabajo, se refiere a las actividades de la administración pública en materia de política nacional del trabajo y el *sistema de administración del trabajo* –artículo 1, incisos a) y b)–, conforme al cual, el personal que lo integra debe estar debidamente calificado para desempeñar las actividades que les han sido asignadas, con acceso a la formación que tales actividades requieran, que sea independiente de influencias externas indebidas y que tenga el estatuto, medios

materiales y recursos financieros necesarios para el desempeño eficaz de sus funciones –artículo 10.

El convenio 155, ratificado por México, relativo a la seguridad y salud de los trabajadores, señala en el numeral 1.1 que su aplicación comprende todas las ramas de actividad económica, además de que en el artículo 9 señala que el control de la aplicación de las leyes y de los reglamentos relativos a la seguridad, la higiene y el medio ambiente de trabajo deberá estar asegurado por un sistema de inspección apropiado y suficiente, que deben preverse sanciones adecuadas por su incumplimiento (artículo 9.1 y 9.2) así como, atendiendo al numeral 16, deberá exigírsele a los empleadores que, en la medida en que sea razonable y factible, garanticen que los lugares de trabajo, la maquinaria, el equipo y las operaciones y procesos que estén bajo su control sean seguros y no entrañen riesgo alguno para la seguridad y la salud de los trabajadores.

Por otra parte, la Declaración de la Organización Internacional del Trabajo, relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, establece que por su mera pertenencia a esa organización los Estados miembros tienen el compromiso de respetar, promover y hacer realidad de buena fe los principios relativos a los derechos fundamentales que son objeto de sus convenios, dentro de los que se encuentra la abolición del trabajo infantil.

En el mismo sentido, el convenio número 182 *sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación*, ratificado por México, conforme al artículo 2, señala que se entiende por niño toda persona menor de 18 años, de modo que el Estado debe de adoptar medidas inmediatas y eficaces para conseguir la prohibición y la eliminación de las peores formas de trabajo infantil con carácter de urgencia, siendo una de ellas el trabajo que, por su naturaleza o por las condiciones en que se lleva a cabo, es probable que dañe su

salud, de acuerdo al artículo 3, como sería el que se lleva a cabo en las minas de carbón. Además, señala que se deberán de adoptar cuantas medidas sean necesarias para garantizar la aplicación y el cumplimiento efectivos de las disposiciones por las que se dé efecto al presente Convenio, incluidos el establecimiento y la aplicación de sanciones penales, según proceda, debiéndose tener en cuenta la importancia de la educación para la eliminación de ese tipo de trabajo.

No pasa desapercibido que nuestro país no ha ratificado otros acuerdos emanados de la Organización Internacional del Trabajo que amplían la protección a los trabajadores en materia de seguridad e higiene, como el 174, Sobre la prevención de accidentes industriales mayores emitido en el año de 1993 y, específicamente, el celebrado en el año de 1995, el convenio 176, Sobre seguridad y salud en las minas.

Por su especificidad, ese último instrumento es de la mayor importancia para mejorar las condiciones que se presentan en el rubro de la explotación del carbón, ya que además de que en su artículo 1 señala que se aplica a todas las minas, en el artículo 3 impone al Estado, teniendo en cuenta las condiciones y prácticas nacionales y previa consulta con las organizaciones más representativas de empleadores y trabajadores, formular, aplicar y revisar periódicamente una política nacional en materia de seguridad y salud en las minas, en especial en lo que atañe a las medidas destinadas a hacer efectivas las disposiciones del propio convenio.

En ese sentido, el convenio 176 vincula al patrón a que adopte todas las disposiciones necesarias para eliminar o reducir al mínimo los riesgos para la seguridad y la salud en las minas que están bajo su control, específicamente en cuanto a que en el diseño y construcción de la mina se garantice una explotación

segura y un medio ambiente salubre; contar con dos vías de salida desde cualquier lugar subterráneo de trabajo, con comunicación independiente de salida a la superficie; asegurar la vigilancia, evaluación e inspección periódica para identificar los riesgos a que puedan estar expuestos los trabajadores; asegurar un sistema de ventilación adecuado en todas las explotaciones subterráneas; en las zonas expuestas a riesgos especiales, preparar y aplicar un plan de explotación y procedimientos que garanticen la seguridad del centro de trabajo y la protección de los trabajadores; adoptar medidas y precauciones adecuadas a la índole de la explotación minera para prevenir, detectar y combatir el inicio y la propagación de incendios y explosiones, y garantizar la interrupción de actividades y la evacuación de los trabajadores a un lugar seguro en caso de peligro grave para la seguridad y salud de los mismos. Lo cual, se complementa con la facultad de la autoridad competente para suspender o restringir por motivos de seguridad y salud las actividades mineras, en tanto no se hayan corregido las circunstancias acusantes de la suspensión o la restricción.

Por lo tanto, ante la realidad que se vive día a día en la zona carbonífera de Coahuila, es necesario que el estado mexicano ratifique los convenios antes mencionados a fin de asegurar la mejor protección posible a los trabajadores.

2. Marco nacional

Por lo que hace al marco jurídico interno, cabe decir que pueden distinguirse dos perspectivas respecto a la seguridad en materia de minas de carbón, que corresponden a dos secretarías del poder Ejecutivo: la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y la Secretaría de Economía.

En cuanto a la primera de ellas, el artículo 123, apartado A, fracción XV, señala la obligación del patrón de observar en su negociación los preceptos legales en

materia de seguridad e higiene y a adoptar las medidas necesarias para prevenir los accidentes de trabajo, así como para organizar éste, de modo que resulte la mayor garantía para la salud y la vida de los trabajadores. Obligación cuya supervisión, de conformidad con el artículo 123, fracción XXXI, inciso a), numeral 6 y el 40, fracción I, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, corresponde a la Secretaría de referencia, cuyos inspectores, atendiendo al contenido del artículo 511 de la Ley Federal del Trabajo, deben vigilar el cumplimiento de la normatividad sobre prevención de los riesgos de trabajo y seguridad de la vida y salud de los trabajadores y de hacer constar en actas especiales las violaciones que descubran.

En ese orden de ideas, se cuenta con diversa normatividad de tipo reglamentario que desarrolla las obligaciones de la Secretaría en cuestión, como es el Reglamento Federal de Seguridad, Higiene y Medio Ambiente de Trabajo, que en sus numerales 13 y 17 establece la obligación de adoptar las medidas de seguridad e higiene pertinentes, contar con las autorizaciones en la materia, elaborar el programa de seguridad e higiene, además de los programas y manuales específicos en el centro de trabajo e instalar y mantener en condiciones de funcionamiento, dispositivos permanentes para los casos de emergencia y actividades peligrosas, que salvaguarden la vida y salud de los trabajadores.

También desglosa ámbitos específicos de cuidado en materia de riesgos de trabajo, como la prevención, protección y combate de incendios, maquinaria, instalaciones eléctricas y manejo de sustancias químicas. Por último, establece las facultades de la Comisión Consultiva Nacional y las relativas de las entidades federativas, para la emisión de opiniones, estudios y propuestas en materia de medio ambiente de trabajo.

Otra disposición reglamentaria en la materia de seguridad e higiene en el trabajo es el Reglamento General para la Inspección y Aplicación de Sanciones por Violaciones a la Legislación Laboral, que en su artículo 1 señala que tiene como finalidad regular las visitas de inspección y aplicación de sanciones con motivo del incumplimiento de la legislación laboral.

En esos términos, faculta a los inspectores para que en la realización de las visitas de inspección verifiquen que los centros de trabajo cuenten con las autorizaciones, permisos y certificados y que los patronos cumplan con la legislación laboral, contemplándose expresamente que respecto de los trabajos en las minas, la autoridad laboral puede designar visitadores especializados. Por otra parte, contempla el tipo de visitas que pueden llevarse a cabo, como lo son las iniciales, las periódicas (cada doce meses), las de comprobación (respecto del cumplimiento de medidas u órdenes en materia de seguridad e higiene) y las extraordinarias, entre cuyos supuestos de procedencia se encuentran que se tenga conocimiento de que existe inminente peligro para la integridad física o la salud de los trabajadores, que en el lugar haya habido un accidente de trabajo o que en visita ordinaria el patrón haya proporcionado información falsa.

Adicionalmente, en su artículo 23, refiere que si respecto de la materia de seguridad e higiene el inspector detecta deficiencias que impliquen un peligro inminente para la seguridad del centro de trabajo o para la salud o seguridad de las personas que se encuentren en él, deberá sugerir en el acta que se adopten las medidas de aplicación inmediata que considere necesarias para evitar accidentes y, en su caso, propondrá a sus superiores la clausura parcial o total del centro de trabajo.

Con un rango jerárquico inferior, pero con un desarrollo pormenorizado más significativo, se encuentra la Norma Oficial Mexicana NOM-032-STPS-2008,

Seguridad para minas subterráneas de carbón, la cual tiene como objetivo establecer condiciones y requisitos de seguridad en las instalaciones y funcionamiento de las minas subterráneas de carbón para prevenir riesgos a los trabajadores que laboren en ellas.

En ese sentido, en su apartado 5 establece las obligaciones del patrón en la materia, dentro de las cuales se encuentra el cumplimiento de la normatividad aplicable, brindar capacitación y adiestramiento que garanticen la seguridad de los trabajadores al laborar, prohibir que menores de 18 años y mujeres embarazadas o en lactancia laboren en las minas, que brinden el equipo de trabajo necesario a los empleados, que cuenten con una comisión de seguridad e higiene y con un plan de atención de emergencias por escrito y a disposición de los trabajadores para cada tipo de emergencia. También, particulariza en los aspectos de seguridad de diversas facetas de la minería de carbón, como lo relativo a la utilización de explosivos, ventilación, instalaciones eléctricas, prevención y protección contra incendios y explosiones, desprendimientos instantáneos de gas metano y carbón, excavaciones y fortificaciones, inundaciones y transporte de personal y materiales de operación, además de que se detalla todo un procedimiento para la evaluación del cumplimiento de las obligaciones en seguridad e higiene al momento de realizarse una visita de inspección a la mina de carbón, contemplándose el tipo de comprobación exigible, criterios para tener por cumplida la obligación y las diversas observaciones que a ello pueden realizarse.

Ahora bien, en cuanto a las facultades de la Secretaría de Economía, la Ley de la Administración Pública Federal señala en su artículo 34, fracción XXVII, que le corresponde formular y conducir la política nacional en materia de minas; respecto a la seguridad en el trabajo; la Ley Minera, en su artículo 7, fracción XII, la facultad para verificar el cumplimiento de los deberes y obligaciones que le impone la ley a

quienes lleven a cabo la explotación o beneficio de minerales o sustancias concesibles e imponer las sanciones administrativas, siendo una de tales obligaciones la contenida en el artículo 27, fracción IV, para los concesionarios (en términos similares a lo señalado por el artículo 37, para el caso de los beneficiarios de minerales) relativa que se sujeten a las disposiciones generales y a las normas oficiales mexicanas aplicables a la industria minero-metalúrgica en materia de seguridad en las minas y la diversa fracción VIII, relativa a permitir la práctica de las visitas de inspección.

Además, el artículo 34 le impone la obligación al concesionario de designar como responsable del cumplimiento de las normas de seguridad en las minas a un ingeniero legalmente autorizado para ejercer, siempre y cuando las obras involucren a más de nueve trabajadores en el caso de las minas de carbón. Dicho responsable se dedicará fundamentalmente a verificar el cumplimiento de dichas normas, cerciorándose de que se tomen las medidas necesarias para prevenir accidentes y notificar de inmediato aquéllas que no se hayan adoptado, al titular de la concesión de explotación o a quien lleve a cabo los trabajos.

Específicamente en el ámbito del ejercicio de facultades de inspección, el artículo 53 detalla el procedimiento para que sean efectuadas las visitas, mientras que el numeral 43 establece que si con motivo de ésta se revela peligro o daño inminente, la Secretaría de Economía dispondrá de inmediato la suspensión provisional de las obras y trabajos, al igual que las medidas de seguridad por adoptarse dentro del plazo que al efecto fije y que de no cumplirse en éste, ordenará la suspensión definitiva de tales obras y trabajos.

Lo cual se relaciona con lo previsto en la fracción II del numeral 55, que sanciona con la pérdida de la concesión minera al que no ejecute y compruebe los trabajos previstos por la ley en cuestión en los términos previstos.

Por último, el artículo 57, contempla la fijación de una multa para el caso de que no se designe al ingeniero responsable del cumplimiento de las normas de seguridad en las minas o encomendarle actividades que le impidan el desarrollo de sus funciones propias, así como cuando se omite notificar al titular de la concesión sobre las medidas necesarias para prevenir accidentes que no se adopten, cuando pongan en peligro la vida o integridad física de los trabajadores o de los miembros de la comunidad, o bien, no tomar las medidas procedentes, en caso de haberse recibido tal notificación.

3. Compatibilidad entre el marco internacional y nacional en materia de seguridad e higiene

En ese estado de cosas, del contraste entre la legislación internacional y nacional sobre el tema de la seguridad e higiene en las minas de carbón, se advierte, además de lo antes dicho sobre la falta de ratificación de México del convenio 176, que regula el establecimiento de toda una política en materia de seguridad en las minas de carbón, que aun respecto de los convenios internacionales sí ha ratificado existen divergencias con el derecho interno, específicamente por cuanto hace a la calidad y eficacia de las inspecciones en la materia.

Así, se advierte que los convenios 150 y 155 enfatizan la necesidad de que el Estado implemente mecanismos para: 1) asegurar la calificación del personal que lleva a cabo las inspecciones; 2) las condiciones materiales que las posibiliten, y 3) respecto del sistema de inspección en sí, para que sea apropiado y suficiente.

En esos términos, al analizar la legislación nacional no se aprecia que específicamente tienda a asegurar esas tres cuestiones, dado que en la materia, tanto la Ley Federal del Trabajo, los reglamentos y la norma oficial mexicana antes

aludidos se circunscriben, por una parte, a normar las facultades y aspectos que comprende la realización de las visitas de inspección y, por otra, a los aspectos técnicos que deben observarse para tener por satisfechas las obligaciones patronales.

Sin embargo, la legislación nacional no repara ni establece medidas para garantizar la adecuada selección de los inspectores, para que cuenten con los insumos para desempeñar su trabajo ni para que el sistema de inspección en sí sea eficaz, no para sancionar penalmente las acciones de los patronos que pongan en riesgo a los trabajadores, aspectos destacados en los convenios internacionales antes mencionados, lo que genera como consecuencia un vacío normativo en la dimensión material del ejercicio de tales atribuciones, que termina socavando la capacidad misma del Estado para verificar las condiciones de seguridad e higiene, como se vio al hacer referencia a las diversas recomendaciones emitidas por esta Comisión Nacional con motivo de accidentes mortales en minas de carbón en el estado de Coahuila.

Un segundo aspecto sobre el tema de la supervisión consiste en la bifurcación de atribuciones en la materia por parte de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y la Secretaría de Economía.

En efecto, aun cuando la legislación orgánica de la administración pública federal señala que la facultad de vigilar el cumplimiento de las disposiciones en materia de seguridad e higiene corre a cargo de la primera de ellas, la Ley Minera también le otorga facultades a la segunda para que directamente verifique aspectos relacionados con la seguridad, aunque sea para efectos de la vigencia y goce de los títulos mineros, e incluso, para revocarlos.

Sin embargo, no se advierte que haya desarrollo legislativo que establezca cómo se armoniza el ejercicio de tal competencia coincidente, si demanda o no el establecimiento de mecanismos de colaboración, o si la toma de medidas preventivas o correctivas, al margen de llevarse a cabo unilateralmente por cada una de ellas, incide o no en las determinaciones que sobre las mismas problemáticas pueda asumir la otra.

Igualmente, no pasa desapercibido que, pese a que la autoridad que cuenta con la competencia explícita en materia de seguridad e higiene es la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, la Secretaría de Economía, conforme a la Ley Minera, cuenta con atribuciones más eficaces para adoptar medidas en los casos en que con motivo de la inspección se advierta peligro o daño inminente ya que señala que se dispondrá de inmediato la suspensión provisional de las obras y trabajos, al igual que las medidas de seguridad por adoptarse dentro del plazo que al efecto se fije y que, de no cumplirse en el plazo señalado, ordenará la suspensión definitiva de tales obras y trabajos; mientras que para el caso de la primera de las mencionadas, en el Reglamento General para la Inspección y Aplicación de Sanciones por Violaciones a la Legislación Laboral, al realizarse la vista, el inspector sólo está facultado para sugerir en el acta las medidas de aplicación inmediata que estime pertinentes para evitar accidentes y, en su caso, propondrá a las autoridades competentes de la Secretaría la clausura total o parcial del centro de trabajo.

En otras palabras, resulta contradictorio que la autoridad a la que se le atribuye específicamente la competencia para supervisar el cumplimiento de la normatividad en seguridad e higiene no tenga facultades para tomar medidas inmediatas y efectivas para evitar que un riesgo de trabajo potencialmente grave se materialice, a diferencia de su homóloga que sí cuenta con esas atribuciones pero que no tiene a la seguridad e higiene como su materia de atribución

específica sino sólo la primera en cuanto se relaciona con el otorgamiento y vigencia de las autorizaciones para la explotación minera.

Esta situación no es menor, pues como se ha visto en el apartado de las recomendaciones emitidas por este organismo nacional esta regulación se ha traducido en la ineficacia administrativa por parte de ambas autoridades, pues la primera de ellas ha dicho que no estaba en su esfera de acción clausurar provisionalmente un establecimiento en el que se detectaron serias deficiencias, mientras que la Secretaría de Economía señaló que no podía ejercer esas atribuciones sin que mediara petición de que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, todo lo cual incidió en que se sucedieran accidentes mortales por deficiencias en la aplicación de medidas de seguridad, accidentes que deberían haberse evitado.

Por último, una cuestión que se estima de la mayor relevancia, consiste en que en el orden jurídico mexicano no se cuenta con normatividad específicamente dirigida a atender las condiciones de seguridad e higiene en la pequeña minería de carbón.

En ese sentido, en el instrumento que contempla a mayor detalle la seguridad en las minas de carbón, la NOM-032-STPS-2008 no define mayores diferenciaciones entre las unidades de gran, mediana y pequeña minería, dentro de la que se encuentran los denominados *pocitos*, pues en su punto 4.37 los define como una obra minera vertical o ligeramente inclinada para fines de la explotación del carbón de forma artesanal, y sólo vuelve a hacer referencia a este tipo de explotación en el número 15.5, para indicar que los pozos y barrenos se deben ademar, y en el punto 16.4, sobre la posibilidad de permitir el uso de botes, como medios alternativos al uso de jaulas, para el traslado del personal a través de los pozos, para lo cual se debe contar con un estudio técnico.

Sin embargo, a partir de las investigaciones llevadas a cabo por este organismo nacional con motivo de los accidentes fatales en los *pocitos* 3 y vertical 4 en donde de acuerdo a lo manifestado por los propios mineros se pudo advertir que las condiciones en que se llevan a cabo los trabajos, son precarias lo cual hace evidente que los *pocitos* deberán de adecuarse a los estándares contenidos en la aludida norma oficial mexicana, por lo que sería pertinente que, en el marco de una política nacional sobre seguridad en minería de carbón, como la referida en el convenio 176 de la Organización Mundial del Trabajo, se tomen decisiones para compatibilizar esa forma de explotación minera de bajo costo con los estándares en materia de seguridad e higiene que hagan digno y seguro el trabajo de los mineros.

V.2. La minería ilegal en la región carbonífera de Coahuila

1. La minería ilegal: sus causas y consecuencias

Según el artículo 10, de la Ley Minera, la exploración y la explotación mineras, en territorio mexicano, sólo podrán realizarse por personas físicas de nacionalidad mexicana, ejidos y comunidades agrarias, pueblos y migrantes– conforme al artículo 2 de la Constitución General–, así como por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, mediante concesiones mineras otorgadas por la Secretaría de Economía.

Así, toda aquella exploración o explotación minera que no cuente con la correspondiente concesión, será catalogada como ilegal. De igual forma, las actividades vinculadas a la extracción de carbón bajo una concesión, pero que no se llevan a cabo dentro de los límites de la misma, constituyen también minería ilegal, dimensión de la explotación minera que no se encuentra contemplada en

nuestro sistema jurídico y, en consecuencia, tampoco se contemplan y canalizan por el mismo las problemáticas sociales que trae aparejadas. Existe otro tipo de minería ilegal: aquella que se lleva a cabo bajo una concesión, pero que no cumple con los requisitos de seguridad e higiene ordenados por ley y sin respetar los derechos laborales de los trabajadores.

Los conflictos en las minas y en las poblaciones cercanas suelen originarse a causa de una gobernabilidad deficiente. Usualmente, tanto las minas como sus asentamientos cercanos se encuentran lejos de las capitales y de la atención de los medios de comunicación, y el acceso se dificulta incluso para las autoridades competentes en la materia. Estas condiciones de vulnerabilidad han llegado a propiciar que algunos patrones sin ética se aprovechen de la situación o que las condiciones laborales y las medidas de seguridad sean muy precarias, por falta de escrutinio gubernamental y público.

La minería ilegal es un factor de improductividad, de desaprovechamiento racional del recurso minero y del incremento de accidentalidad en las explotaciones. Su producción suele pasar desapercibida, debido a que las transacciones que se realizan suelen ser de manera directa e ilegal de productor a comprador. Representa, asimismo, una pérdida de recursos fiscales para el Estado, y su inspección implica una inversión de tiempo mayor que la de la minería formal, puesto que de origen presentan problemas de salud pública e impacto ambiental, debido a la precaria o inexistente seguridad industrial.

En México, la minería ilegal de carbón consiste, principalmente, en la explotación de los llamados *pocitos*. Los *pocitos* son tiros verticales que miden de 20 hasta 100 metros de profundidad, en los cuales se trabaja de forma rudimentaria, sin hacer uso de la tecnología que permite la explotación en condiciones de mayor seguridad una actividad tan riesgosa como lo es la extracción de carbón.

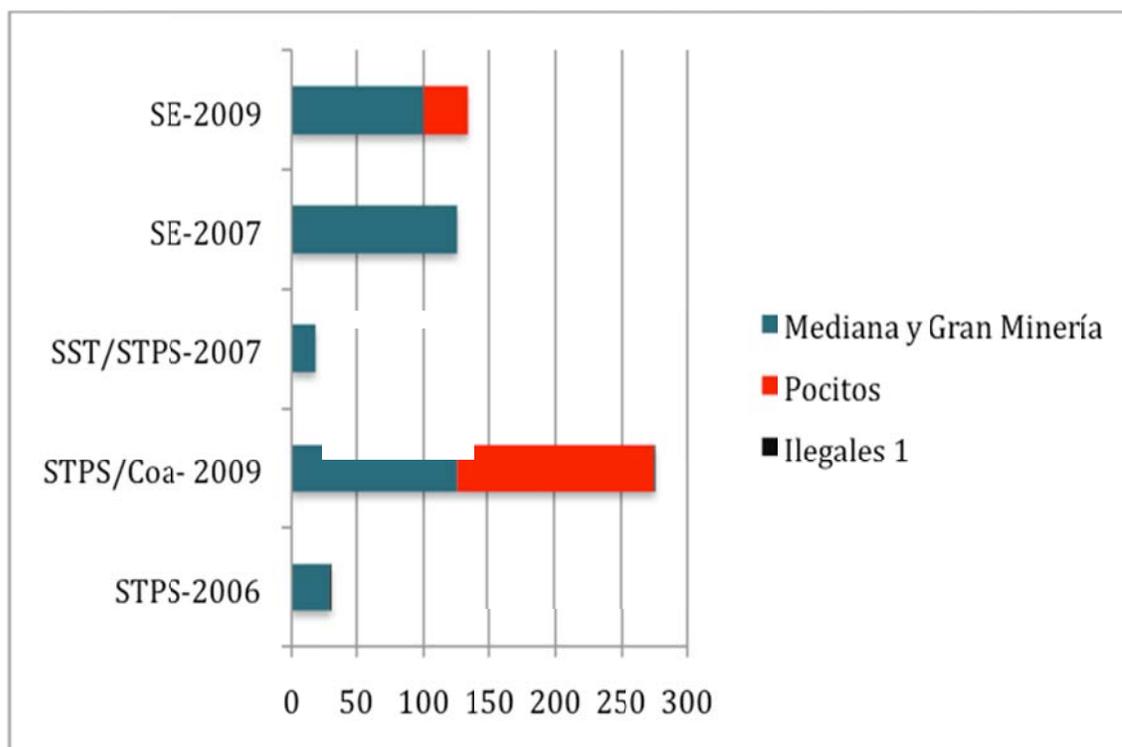


Fuente: Diligencias realizadas por personal de la CNDH

Debido al reducido diámetro de estas excavaciones, los mineros deben laborar agachados durante un periodo mayor a 10 horas, con escaso equipo de seguridad. Los sistemas de ventilación son altamente deficientes y no cuentan con salidas de emergencia. Claramente, ningún pozo de esta clase cumple con la norma de seguridad NOM-032-STPS-2008, Seguridad para minas subterráneas de carbón, de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social. Adicionalmente, debe tenerse presente que el tiempo de vida de los *pocitos* va de los 6 meses a un año; no obstante, plantea una problemática intrínseca para la eficacia de la instrumentación de las medidas de seguridad adecuadas para su supervisión oficial y para el pleno goce de los derechos laborales de los mineros, incluida la estabilidad en el empleo.

Todo ello deriva en que los siniestros en los *pocitos* son frecuentes y, como se decía, la inspección no lo es y, cuando sí se realiza, entre los propios productores se avisan con antelación, lo que permite que los *pocitos* sean desmantelados temporalmente y pasen desapercibidos para la autoridad. En ese orden de ideas, como han documentado diversos medios de comunicación, desde el año de 2006 en adelante ha habido 124 muertes vinculadas a la extracción de carbón en Coahuila –contando a los 65 mineros que perdieron la vida en Pasta de Conchos; de los cuales 80 de estos decesos han ocurrido en *pocitos*.

Adicionalmente, dado su carácter ilegal, determinar el número de *pocitos* activos es muy difícil y las cifras son aproximadas. De acuerdo con información que la Organización Familia Pasta de Conchos, da a conocer en el *V Informe Pasta de Conchos, Dime desde allá abajo* el número de minas identificadas por dependencias federales entre 2006 y 2009 fue el siguiente:



Por otra parte, atendiendo al contexto económico y social en que se inserta la minería de carbón ilegal, debe decirse que las personas involucradas en términos generales recurren a esta ocupación como una forma de sobrevivencia, sin que deba perderse de vista que, además de eso y de las dificultades de supervisión antes descritas, haya otras tantas personas que aprovechen la situación en aras de un lucro acelerado que deja de lado cualquier consideración hacia la dignidad de los trabajadores, tratando de evadir el control estatal.

Debido al alto riesgo que conlleva la extracción de carbón, los salarios de esta actividad suelen ser más altos, lo que explica que las poblaciones asuman dicho riesgo. Como se mencionó en el apartado que describe el entorno socio-económico de la región carbonífera de Coahuila, los salarios mínimos en la industria minera son aproximadamente un 50% más altos que en otras actividades menos riesgosas, los cuales no necesariamente se ven reflejadas de manera real en las aportaciones de seguridad social.

En este sentido, es posible encontrar dentro de la minería ilegal, a su vez, subtipos o distintas clases, que se distinguen por el grupo que la realiza y los fines o motivación de ello. En este orden de ideas, vale distinguir entre *minería artesanal*, la *minería irregular* y *minería vinculada a la delincuencia organizada*.

2. La minería artesanal

La minería artesanal es usualmente realizada por habitantes del lugar desde hace tiempo y representa su medio de subsistencia; en muchos casos, estas personas no han logrado regularizar sus actividades debido a las dificultades en el cumplimiento de los requisitos exigidos por las autoridades mineras y ambientales, aunado a los obstáculos económicos, tecnológicos, educativos y de distancias

geográficas que deben suplir estas comunidades para tener acceso a la información.

En general es posible afirmar que la minería artesanal es una forma de autoempleo que involucra a campesinos, migrantes y empresarios ilegales. Los mineros artesanales pueden explotar tierras de las cuales son propietarios o en las que han habitado desde hace mucho tiempo; en otros casos, puede ser que las tierras que trabajan son ocupadas ilegalmente.

La minería artesanal, como un tipo de explotación ilegal, se vincula comúnmente a la subsistencia y la falta de opciones laborales en la zona que permitan un adecuado nivel de vida. Si se reflexiona sobre el grado de riesgo que la actividad de extracción de carbón conlleva cuando se cumplen las medidas de seguridad requeridas legalmente, es claro que para que alguien enfrente el riesgo de realizar dicha actividad con escasas medidas de seguridad o sin ellas, debe afrontar una situación de pobreza severa y una ausencia real de alternativas laborales. Al respecto, la pobreza en la minería siempre está asociada a la ausencia de capacitación y formación y al apego a formas rutinarias de producción, sin cambios o transformaciones sustanciales, es decir, sin la incorporación de adelantos tecnológicos.

En el caso de los empresarios ilegales, los pozos de carbón representan el medio más barato para la extracción de este mineral, no sólo porque la inversión que requieren es muy poca, sino porque saben que la población necesita de un empleo, por precario que sea. Aunado a ello, la evasión de las aportaciones de seguridad social es otra de las prácticas comunes de los empresarios ilegales que explotan *pocitos*. Los trabajadores de éstos usualmente no cuentan con seguridad social, abaratándose así aún más los costos de extracción.

Así, el trabajo en los *pocitos* de carbón se torna esclavizante e inseguro, y genera frecuentemente daños irreparables como son las lesiones permanentes o la pérdida de la vida, en donde el patrón no se hace cargo de los siniestros. En este sentido, es cuestionable que la operación ilegal de los *pocitos* pueda justificarse en la generación de empleos, por el contrario, se manifiesta como la expresión de la no valoración de la vida de los trabajadores y de su subsunción en las ganancias.

3. La minería irregular

La minería irregular es aquella que si bien se desarrolla bajo una concesión, realiza estas actividades sin cumplir con el régimen laboral obligatorio.

La gran mayoría de los siniestros que han sido investigados por esta Comisión Nacional se encuentran en este supuesto. Entre las principales irregularidades identificadas, a las que se hizo referencia ya en el apartado de “Omisiones administrativas” del presente informe, se encuentran las vinculadas a la normativa en materia de seguridad e higiene y en el respeto al derecho a la seguridad social de los trabajadores mineros.

Un ejemplo de minería irregular es observable en el caso del pozo 3 de la empresa *BINSA*. Esta mina sufrió una explosión el pasado 3 de mayo de 2011 y en ella fallecieron 14 trabajadores y uno –menor de edad– fue lesionado. De estos 14 trabajadores, únicamente 8 se encontraban registrados en el Instituto Mexicano del Seguro Social, según información oficial recabada por esta Comisión Nacional. De acuerdo con la misma fuente, la empresa *BINSA* registró a los 6 trabajadores restantes, 5 fallecidos y el menor de edad, durante las horas posteriores al mencionado siniestro. Además, si bien este pocito operaba dentro de un lote minero que contaba con la concesión correspondiente, comenzó sus operaciones

sin dar aviso a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Por esta razón, no se encontraba registrada en el Directorio Nacional de Empresas y no había sido objeto de visitas de inspección.

Así, se observa que la deficiente coordinación entre las autoridades competentes en materia minera, así como las carencias en el cumplimiento de sus obligaciones, aumenta, en gran medida, debido a la voracidad de patronos carentes de ética que desprecian el valor de la vida humana, la situación de vulnerabilidad de los trabajadores mineros que laboran en algún tipo de minería ilegal. En el caso descrito, de haberse coordinado de manera correcta, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social hubiera tenido conocimiento, con base en los registros en el Instituto Mexicano del Seguro Social, que dicha empresa existía y la hubiera registrado en el Directorio Nacional de Empresas, lo que muy probablemente hubiera causado su inspección.

4. El trabajo infantil en la minería ilegal

El trabajo infantil es también un problema recurrente de la minería ilegal. Así como los mineros adultos no cuentan con opciones laborales, los niños y niñas sufren el mismo problema, aunque de forma agravada, pues no cuentan con los medios necesarios para tener una vida digna, acorde con su condición de edad. El trabajo infantil es más habitual en explotaciones mineras de pequeña escala y artesanal, trabajan incluso en minas que fueron abandonadas, o en aquellas que carecen de permiso de explotación. Lo anterior es sostenido también por la Organización Internacional del Trabajo, en el Informe *Niños en trabajos peligrosos. Lo que sabemos, lo que debemos hacer*.

El trabajo infantil en la minería y en otros sectores, tiene sus raíces en la pobreza. Los niños trabajan en las minas para ayudar a sus padres y complementar el

ingreso familiar necesario para comprar bienes de consumo básicos, como vestuario y alimentos; esta situación los priva de tener acceso a una enseñanza de calidad, que les brinde la posibilidad de conseguir un buen empleo cuando terminen la escuela.

De las investigaciones llevadas a cabo por esta Comisión Nacional, en relación con los siniestros en los centros de trabajo minero que han tenido lugar en la zona carbonífera de Coahuila, se desprenden algunos testimonios de mineros de la región que confirman la presencia de trabajo infantil en las minas de carbón.

En promedio, los menores comienzan a laborar en los *pocitos* a partir de los 14 y 15 años. Usualmente, al principio llevan a cabo tareas relacionadas con la extracción: reciben el carbón extraído (gancheros), jalan las cuerdas que suben el recipiente en el que se coloca el carbón extraído (malacateros) o limpian el carbón (hueseros).

El riesgo de un centro de trabajo minero es muy alto, inclusive cuando los menores no se encuentran extrayendo propiamente el carbón. Evidencia de este riesgo es el daño sufrido por un niño de 15 años, que se desempeñaba como ganchero, en el siniestro ocurrido en 2011 en un pozo de la minera BINSA, en el que perdió el brazo derecho.

El artículo 32.1, de la Convención sobre los Derechos del Niño, establece la obligación de los Estados Parte de proteger a las y los niños del desempeño de cualquier trabajo que pueda ser peligroso o entorpecer su educación, o que sea nocivo para su salud o para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social.

Además, el Convenio 182, denominado Convenio sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación, de la

Organización Internacional del Trabajo, ratificado por México el 30 de junio de 2000, en su artículo 3, inciso d), define entre las peores formas de trabajo infantil aquél que, por su naturaleza o por las condiciones en que se lleva a cabo, es probable que dañe la salud, la seguridad o la moralidad de los niños. Con base en esa definición, es claro que el trabajo minero puede clasificarse como una de las peores formas de trabajo infantil. Adicionalmente, la Recomendación 190, sobre las Peores Formas de Trabajo Infantil, en la disposición 3, inciso b), reconoce al trabajo bajo la tierra como uno de los que se encuadran en el supuesto citado del Convenio 182.

En el Informe *Niños en trabajos peligrosos. Lo que sabemos, lo que debemos hacer*, elaborado por la Organización Internacional del Trabajo, se dice que el trabajo en las minas es peligroso debido a las cargas pesadas y difíciles, el trabajo extenuante, las estructuras subterráneas inestables, las herramientas y equipo pesado, los polvos y productos químicos tóxicos y la exposición a condiciones extremas de calor y frío. Reconoce, asimismo, un riesgo moral y psicológico en esta clase de trabajo minero infantil, pues éste se desarrolla, comúnmente, en zonas remotas, donde la ley, las escuelas y los servicios sociales son inexistentes, donde el apoyo de la familia y de la comunidad puede dificultarse y donde las condiciones son propicias para que se dé el abuso de alcohol, de las drogas y la prostitución.

El desgaste físico derivado de la extracción de carbón afecta desproporcionadamente a los menores. Éste es muy serio para los mineros adultos, sin duda pero, los niños sufren una importante afectación en su crecimiento y pleno desarrollo, pues éste no ha terminado aun cuando ya se encuentran trabajando en las minas de carbón. Los daños en estos casos pueden ser fatales o permanentes, incluso aunque no medie ningún siniestro. La

Organización Internacional del Trabajo afirma que la minería es, sin duda, el sector laboral más peligroso para las y los niños, en términos de lesiones fatales.

Así, según diversos estudios en la materia la tasa de fatalidad en la actividad minera es de 32 por cada 100,000 trabajadores de tiempo completo equivalentes a menores de entre 5 y 17 años, en comparación con una tasa de 16.8 y 15 por cada 100,000, en la industria de la agricultura y la construcción, respectivamente.

De igual forma, los niños que trabajan en la minería de carbón sufren daños adicionales que los mineros adultos pues su futuro se ve frustrado y reducido a esta actividad. Muchos de ellos no continúan con su educación, pues comienzan a trabajar antes de terminar la secundaria o el bachillerato. Ello explica por qué, si bien Coahuila cuenta con un nivel educativo alto en comparación con el resto del país, la tasa de deserción a nivel bachillerato y superiores es muy alta, como se señaló ya en el apartado relativo al entorno socio-económico del estado. Incluso, si no abandonan la escuela por completo, su desempeño se ve muy afectado. De acuerdo con el ya citado informe de la Organización Internacional del Trabajo, estudios neurológicos de niñas y niños mineros han mostrado que éstos tardan el doble de tiempo para realizar pruebas básicas cognitivas y de reflejo que niñas y niños que no trabajan.

Como se observa de lo relatado, el trabajo infantil en la minería ilegal representa una violación múltiple a los derechos humanos de las y los menores. El interés superior del niño, consagrado en el artículo 4, párrafo séptimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el artículo 3.1, de la Convención de los Derechos del Niño, obliga a todas las autoridades, de los tres niveles de gobierno, a asegurar el goce y ejercicio efectivo de los derechos humanos –y subjetivos– de las y los menores. Este principio regula también la forma en la que las relaciones entre las y los niños y su familia y el Estado deben llevarse a cabo.

Ello implica que cualquier práctica, social o cultural, que implique una afectación a estos derechos debe ser eliminada.

En este sentido, la mera existencia de trabajo infantil en las minas representa una transgresión al mencionado principio, pues, como se explicó ya, este tipo de trabajo infantil genera daños físicos, emocionales y psicológicos que truncan la posibilidad de que las y los menores puedan decidir sobre su propio plan de vida y obstaculiza que cuenten con las herramientas adecuadas para ello.

Lo anterior se agrava si se toma en cuenta que esta Comisión Nacional no encontró información oficial relativa al trabajo infantil en las minas en México ni pudo constatar la existencia de una política pública integral dirigida a atender este problema.

En este sentido, no se cuenta con datos que permitan evaluar el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7, del citado Convenio de la Organización Internacional del Trabajo, que establece, entre otras obligaciones de los Estados Parte, el adoptar, teniendo en cuenta la importancia de la educación para la eliminación del trabajo infantil, medidas efectivas y en un plazo determinado con el fin de: a) impedir la ocupación de niños en las peores formas de trabajo infantil; b) prestar la asistencia directa necesaria y adecuada para librar a los niños de las peores formas de trabajo infantil y asegurar su rehabilitación e inserción social; c) asegurar a todos los niños que hayan sido librados de las peores formas de trabajo infantil el acceso a la enseñanza básica gratuita y, cuando sea posible y adecuado, a la formación profesional; d) identificar a los niños que están particularmente expuestos a riesgos y entrar en contacto directo con ellos, y e) tener en cuenta la situación particular de las niñas.

5. El Estado frente a la minería ilegal

Con base en lo anterior, es claro que la minería ilegal es un fenómeno en el que se socavan gravemente los derechos humanos de quienes se ven obligados a desempeñarse en ella.

La libertad de trabajo, el derecho a protección de la salud, el derecho a la educación, el derecho a un medio ambiente adecuado, la seguridad jurídica, y otros tantos derechos independientes son afectados. En este orden de ideas, la minería ilegal, además de ser un tema relacionado con la legalidad y la economía, debido a la ausencia de concesiones, al incumplimiento de cierta normativa –que se traduce en violaciones graves a los derechos humanos de los trabajadores y sus familias y en impacto ambiental–, al trabajo infantil, o a ineficacia en la explotación de recursos no renovables, no debe perderse de vista que la minería ilegal es también un tema social, puesto que representa el sustento diario para muchas familias y puede llegar a alterar el plan y dinámica de vida de los menores que se involucran en ella. Es evidente que el Estado debe dar una respuesta integral a esta seria problemática.

Las obligaciones estatales vinculadas a los derechos fundamentales afectados por la minería ilegal deben cumplirse de manera cabal, lo que requiere no sólo de la aplicación efectiva de la legislación actual, sino de reformas dirigidas a regular de manera específica la minería artesanal, de políticas públicas de corte laboral, educativo y social que busquen mejorar las condiciones socioeconómicas en la zona carbonífera de Coahuila, así como de la eficaz sanción administrativa de las y los servidores públicos con funciones vinculadas a la industria minera, y de los patrones que no cumplan las medidas que la normatividad les impone, lo cual debe realizarse incluso a través de la sanción penal.

En este sentido, es posible decir que el Estado –en sus tres niveles de gobierno– tiene como deber primario frente al fenómeno de la minería ilegal consolidar políticas que se dirijan a la legalización de la minería artesanal, de tal forma que ésta cumpla con las condiciones de trabajo debidas, los requisitos mínimos de seguridad e higiene y se modere su impacto ambiental, atender los problemas vinculados al trabajo infantil, proporcionando opciones reales de vida, respetuosas de los derechos humanos de los niños, a los menores que buscan en la minería ilegal un sustento económico.

A este respecto, es importante señalar que esta Comisión Nacional no identifica una política pública firme, que involucre a los tres órdenes de gobierno, encaminada a resolver los problemas y consecuencias derivados de la minería ilegal. Un primer indicador a este respecto es la cantidad de siniestros que han tenido lugar en los llamados *pocitos*. Asimismo, la falta de información al alcance de la población en general por parte de las instancias competentes en la materia revela que no ha sido un tema prioritario, a pesar de los daños que se han señalado ya. En tercer lugar, la ausencia de regulación de la minería ilegal evidencia la falta de interés en proporcionar las condiciones aptas a esta clase de minería.

Respecto del último punto, es importante recalcar que si bien es posible encontrar escasa regulación relativa a lo que la ley denomina *pequeña y mediana minería*, no es adecuado considerarlas sinónimas. Según el artículo 9, del Reglamento de la Ley Minera, un concesionario se considerará de pequeña o mediana minería cuando satisfaga cualquiera de las características siguientes: 1) obtenga ingresos brutos por ventas anuales de minerales o sustancias sujetos a la aplicación de la Ley inferiores a cinco mil o veinte mil veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal elevado al año; 2) extraiga mensualmente hasta tres mil o doce mil toneladas de mineral, o 3) aporte hasta el 1.0 o 4.0% de la producción nacional

anual del mineral o sustancia de que se trate. Estos límites formales no son aplicables a la minería artesanal, pues los ingresos económicos de los trabajadores mineros autoempleados en ocasiones no son suficientes para mantener a su familia. Así, la minería artesanal debe estar clasificada por debajo de la pequeña minería.

En consecuencia, a la fecha las labores de coordinación de los tres niveles de gobierno por procurar la legalización de la minería ilegal son prácticamente nulas. Los esfuerzos que al respecto emprenda deben orientarse hacia la transición a la legalidad, propiciando así condiciones más competitivas y menos dañinas del medio ambiente y del entorno social. Algunos países que han enfrentado problemas similares se han planteado la posibilidad de eliminar la minería a pequeña escala, con el fin de terminar con las problemáticas asociadas a la misma. Esta respuesta no es adecuada, puesto que no soluciona uno de los problemas de fondo más importantes: la pobreza y la marginación de quienes se dedican a la minería ilegal.

En este orden de ideas, es importante no generalizar ni estigmatizar toda la minería ilegal. Por el contrario, es fundamental poner en el centro de la discusión a las familias que se dedican a la minería artesanal y sus correlativas necesidades y demandas, pues son ellas, incluso, las que están en una situación de mayor vulnerabilidad para ser explotadas por parte de los patrones carentes de ética. Algunas de las medidas a corto plazo que en este sentido deben tomarse se encuentran el fortalecimiento institucional de las autoridades en materia de minería, la capacitación técnica y administrativa de los funcionarios públicos y el fortalecimiento de las organizaciones vinculadas a la minería de carbón. Para ello, el Estado debe desarrollar un modelo de legalización de la minería artesanal, que permita a las familias que tradicionalmente se han dedicado a esta actividad continuar con ella, cumpliendo con los requisitos que la ley impone a la misma, y

asegurando así la integridad y seguridad personal, así como la vida, de los trabajadores mineros artesanales. Este modelo de legalización debe ser congruente con las dinámicas de las comunidades artesanales mineras, por lo que podría pensarse en uno basado en sociedades cooperativas.

A este respecto, conforme al federalismo cooperativo y según el artículo 73, fracción XXIX-N, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el fomento y desarrollo sustentable de la actividad cooperativa es una materia concurrente entre la federación, los estados, los municipios y el Distrito Federal. Con base en ello, la Ley de Sociedades Cooperativas debe reformarse con el fin de que se contemple un esquema de financiamiento y corresponsabilidad entre los tres niveles de gobierno y los cooperativistas, para impulsar la existencia de sociedades cooperativas eficientes que sean una alternativa real de organización empresarial.

Adicionalmente, los tres niveles de gobierno deben tomar de manera inmediata todas aquellas medidas necesarias para fomentar y apoyar la formación de las sociedades cooperativas que busquen constituir los trabajadores mineros artesanales.

Ello contribuirá, entre otras cosas, a la regularización de la minería artesanal, pues constituirá una forma accesible de organizarse para llevar a cabo sus actividades económicas y facilitará el cumplimiento de las medidas de higiene y seguridad necesarias para respetar los derechos humanos de los trabajadores mineros. Asimismo, facilitará la inspección por parte de las autoridades mineras de dichas condiciones.

V.3 Conclusiones

Trabajar en condiciones óptimas de seguridad e higiene es un derecho que tienen todos los trabajadores sin importar a lo que se dediquen, por lo que el Estado debe velar por su efectiva garantía.

Esta Comisión Nacional pone énfasis en la compleja situación que vive la zona carbonífera de Coahuila, sin pasar por alto que la actividad minera también se realiza de manera irregular, pues quienes llevan a cabo labores de explotación lo hacen sin contar con los permisos correspondientes, lo que implica que en muchas ocasiones las actividades se desarrollan sin las condiciones de seguridad necesarias para garantizar la integridad y seguridad de los trabajadores mineros, quienes laboran sin recibir capacitación y adiestramiento para realizar sus actividades en condiciones de seguridad y sin contar con el equipo de protección personal necesario para salvaguardar su integridad física.

Todo ello acrecienta el riesgo de los trabajadores de las minas de carbón y deja a este tipo de labores al margen de la normatividad internacional y nacional de los avances regulatorios en materia de seguridad, como los contemplados en la norma oficial mexicana NOM-032-SPTS-2008, Seguridad para minas subterráneas de carbón.

A continuación, se señalan las conclusiones derivadas del análisis de la información recibida de las autoridades competentes en la materia y de la problemática a la luz de las disposiciones legales que la regulan, con el objetivo de evaluar la realidad de hecho y de derecho que prevalecen respecto a las condiciones de seguridad e higiene en la zona carbonífera de Coahuila, y formular las propuestas correspondientes en el apartado VI.

En primer lugar, se aprecia que la legislación en materia de seguridad en las minas de carbón no contempla las condiciones en que, en realidad, operan las unidades pertenecientes a la minería informal de tipo artesanal, que por sus propias características no cumplen ni pueden cumplir con la gran mayoría de los requisitos que establece la NOM-032-STPS-2008 Seguridad para minas subterráneas de carbón, no obstante, la mayoría de los siniestros presentados en las minas de carbón; incluso mortales, se presentan en las de este tipo, por lo que es indispensable que la legislación se ajuste para que se establezcan mínimos de seguridad que deban regir esa modalidad de explotación o, incluso que se evalúe la viabilidad de esa forma de explotación si es que no pueden asegurarse tales mínimos y, en su caso, se apoye la formación de sociedades cooperativas.

Por otra parte, al tener presente la disparidad en las facultades con que cuenta la Secretaría del Trabajo y Previsión Social respecto de la Secretaría de Economía, se estima indispensable que, a la vez que estrechan sus vínculos de colaboración en la materia de seguridad e higiene en la minería, se impulsen las reformas legislativas que permitan a la primera, que es quien por su naturaleza debería tener la competencia en esa materia, adoptar las medidas cautelares que preserven la seguridad personal e incluso la vida de los trabajadores que laboran en un establecimiento minero en el que se han detectado violaciones graves a la legislación correspondiente.

Igualmente, como se destacó, en el ordenamiento nacional no se garantizan suficientemente los compromisos internacionales suscritos por nuestro país para garantizar la eficacia de la inspección del trabajo, por lo que también se estima indispensable reforzar la legislación en un triple aspecto: 1) asegurar la calificación del personal que lleva a cabo las inspecciones; 2) garantizar que cuenten con las condiciones materiales adecuadas para llevar a cabo las inspecciones y 3) respecto del sistema de inspección en sí, para que sea apropiado y suficiente

tanto desde el punto de vista de los recursos financieros, materiales y humanos como de las facultades que permitan un real control del cumplimiento de las obligaciones de los centros mineros, lo cual comprende un régimen sancionatorio adecuado.

Sobre este último aspecto, de los casos materia de una recomendación particular por parte de este organismo nacional, se ha observado que en la mayoría de los centros de trabajo que eventualmente presentaron accidentes mortales previamente habían sido sujetos de fijación de diversas sanciones administrativas, específicamente pecuniarias, que no tuvieron como consecuencia la regularización del cumplimiento de las medidas de seguridad en los términos en que los inspectores del trabajo les habían indicado, por lo cual, se estima conveniente que en la legislación laboral se contemplen delitos especiales para que los patronos y responsables de un centro minero enfrenten mayores consecuencias cuando a sabiendas de las deficiencias en la implementación de medidas de seguridad sometan a los empleados a desempeñar sus trabajos corriendo riesgos innecesarios para su salud o su vida; tipificación que además de sancionar a los responsables en proporción a la gravedad de su negligencia individual permitirá contar con un mecanismo disuasivo a la inobservancia de la legislación en materia de seguridad.

Adicionalmente, de las diversas entrevistas efectuadas por personal de esta Comisión Nacional a los trabajadores de las minas siniestradas se ha advertido que de manera reiterada han manifestado desconocer cuáles son los derechos que los asisten en materia de seguridad e higiene, al punto en que refirieron que si bien habían escuchado de la existencia de legislación que los asiste nunca habían tenido la oportunidad de conocerla y mucho menos la misma les había sido comunicada por su patrón.

Es por ello que se estima de vital importancia que desde las instancias gubernamentales se fomente la cultura de la legalidad a través de campañas masivas de difusión de los derechos que asisten a los trabajadores de la minería y específicamente a los de la zona carbonífera de Coahuila, y de los deberes que deben cumplir tanto estos como los patronos, cuestión que además de contribuir a la educación en materia de derechos humanos, tendría el beneficio de que los propios trabajadores estarían en condiciones de denunciar ante las autoridades las irregularidades que en materia de seguridad e higiene se presenten en sus centros de trabajo, cuestión que sin duda favorecería una mayor eficacia en la realización de visitas de inspección.

Junto con la difusión de los derechos laborales, se debe hacer del conocimiento de los mineros y de todos los trabajadores, diversos mecanismos de denuncia anónima, tales como un número telefónico sin costo, en el cual puedan externar las irregularidades en sus fuentes de trabajo o incluso se señale la existencia o apertura de un establecimiento minero que no cuente con la autorización correspondiente, lo cual, debe complementarse con la definición de protocolos de actuación que garanticen que las denuncias que se presenten serán atendidas con seriedad mediante la realización de las actuaciones de investigación que permitan corroborar la situación que impere en la mina reportada.

Para lograr ese objetivo, es indispensable que, a la vez que se incremente el número de inspectores y los recursos presupuestales que se asignen al rubro de inspección del trabajo, se deben de implementar mecanismos complementarios para engrosar las inspecciones que se lleven a cabo.

Un primer elemento en ese sentido consiste en que se diseñe y aplique un programa que cense las minas realmente existentes en la zona carbonífera de Coahuila para que las mismas sean objeto de control estatal y se rompa así la

deficiencia institucional consistente en que únicamente son objeto de supervisión las unidades mineras que previamente se han inscrito en el Directorio Nacional de Empresas.

Un segundo elemento tiene que ver con el incremento de la capacidad efectiva de supervisión estatal sobre el cumplimiento de la normatividad en materia de seguridad e higiene en las minas de carbón, para lo cual, además de fortalecer ese aspecto desde la dimensión federal, mediante las modificaciones legislativas y la coordinación intersecretarial ya aludidas, se estima necesario implementar mecanismos complementarios tales como la celebración de convenios de colaboración entre el Ejecutivo Federal y el del estado de Coahuila, a fin de que las autoridades de este ámbito de gobierno colaboren de manera directa en la realización de visitas de inspección en apoyo de las autoridades federales.

Lo anterior con base en los convenios a que se refiere el artículo 116, fracción VII, de la Constitución Federal, pues si bien la jurisdicción laboral en los aspectos propios de la industria minera es competencia exclusiva de la federación en términos del artículo 123, fracción XXXI, inciso a), numeral 6, por lo que se refiere a la inspección en materia de seguridad e higiene en el trabajo sí pueden realizarse convenios entre Federación y entidades federativas para coadyuvar en esta materia, de acuerdo con una interpretación *pro personae*, en términos del segundo párrafo del artículo 1 constitucional, que obliga a realizar la interpretación más favorable para la ampliación del alcance de los derechos humanos.

Además, el Estado también tiene competencia en materia de minería, en cuanto a la planeación y promoción del desarrollo minero en la entidad federativa, pues el artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública de Coahuila de Zaragoza le confiere esa atribución a la Secretaría de Fomento Económico, por lo que desde ese ángulo la entidad federativa puede contribuir a la supervisión que

se señala, ya que es indudable que el desarrollo minero no puede darse sin el adecuado cumplimiento de la seguridad e higiene en los centros de trabajo, por lo que debe concluirse que con base en el artículo 116, fracción VII, pueden desarrollarse convenios con base en un federalismo cooperativo, para que el estado de Coahuila coadyuve en la inspección de los centros mineros.

En ese orden de ideas, un aspecto adicional en el que se puede dar ese tipo de colaboración entre ámbitos de gobierno debe presentarse en la supervisión de las transacciones de carbón. Así, para estimular decisivamente tanto la regularización de las unidades mineras no registradas ante las autoridades como las que sí lo están no cumplen suficientemente la legislación en materia de seguridad e higiene, se considera importante la certificación de las transacciones de carbón mediante la expedición de un certificado que avale que en la obtención del carbón se han cumplido tales estándares de seguridad, de modo que no se está lucrando con la dignidad de las personas y con el riesgo o sufrimiento de los mineros y de sus familias.

VI. PROPUESTAS

De acuerdo con los principios básicos en torno a la legalidad y seguridad jurídica, así como al derecho humano al trabajo, atendiendo la preocupante situación de falta de medidas de seguridad e higiene en las minas de carbón de la zona carbonífera de Coahuila, que han provocado un importante aumento en el número de siniestros ocurridos en los centros mineros, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos formula las siguientes propuestas:

1. Respeto de la Secretaría de Economía:

PRIMERA. Se realicen inspecciones de manera periódica respecto a las condiciones de seguridad de las minas, actividad que debe continuarse coordinando con la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

SEGUNDA. Se establezcan mecanismos para proporcionar a la Dirección General de Minas los recursos materiales, económicos y humanos suficientes, para que se realicen visitas de inspección al total de empresas que tengan una concesión minera, y se implementen medidas para prevenir accidentes y se verifique que las actividades realizadas en ellos se lleven a cabo en condiciones de seguridad que permitan garantizar la vida e integridad de los trabajadores.

TERCERA. Se fortalezcan los procedimientos relativos al servicio civil de carrera para la contratación y selección del personal, tomando en consideración el perfil y necesidades del puesto, formación, capacitación, adiestramiento y evaluación para garantizar la adecuada aplicación de la ley.

CUARTA. Se cuente con personal suficiente y se evalúe el perfil de conocimientos en materia de derechos humanos de los inspectores adscritos a esa Secretaría

para garantizar el cumplimiento de los lineamientos que la Ley Minera impone a las empresas que cuenten con una concesión, lo cual permitirá identificar, en su caso, a los servidores públicos que coloquen en riesgo a la sociedad e impidan un adecuado ejercicio de la función pública.

QUINTA. Se lleve a cabo un registro en la zona carbonífera de Coahuila que permita establecer con un adecuado grado de certidumbre las minas de carbón que están en operación para que puedan ser objeto de supervisión.

SEXTA. Se continúe fortaleciendo el sistema de intercambio de información con la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, que se generó con base en las recomendaciones de este Organismo nacional, para detectar los riesgos de seguridad ocurridos en los lotes mineros en toda la República Mexicana, y que con esa información se lleven a cabo visitas de inspección para verificar a las concesionarias.

SÉPTIMA. Se continúe con el ejercicio de la facultad regulada en el artículo 43 de la Ley Minera de suspender provisional o totalmente las obras y trabajos en las minas ante una situación de peligro o daño inminente, actividad que puede apoyarse en visitas a cargo de la Secretaría de Economía, o derivado de una petición de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

OCTAVA. Se diseñe y aplique un programa de certificación que garantice que el carbón que es objeto de transacción comercial fue obtenido en observancia de la legislación en materia de seguridad e higiene y se impulsen modificaciones a la Ley de Sociedades Cooperativas para que los tres niveles de gobierno apoyen su funcionamiento.

2. Respecto de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social:

PRIMERA. Se asegure que la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo, asesore, oriente y represente jurídicamente a los trabajadores y a sus beneficiarios para que éstos obtengan las debidas indemnizaciones y vean satisfechas sus pretensiones laborales; igualmente, es importante implementar mecanismos para velar por el restablecimiento de la condición física y psicológica de los afectados, a través del apoyo psicológico, médico y de rehabilitación necesario, con las instancias de salud correspondientes.

SEGUNDA. Se incrementen las visitas de inspección realizadas por el personal de la Secretaría para verificar las condiciones de seguridad e higiene de las minas de carbón, actividad que debe realizarse continuando la coordinación de esfuerzos con la Secretaría de Economía.

TERCERA. Se impulsen las modificaciones legislativas necesarias para actualizar la materia de seguridad e higiene a fin de que se adecuen a las necesidades de la explotación de las minas de carbón, de modo que se tipifiquen delitos laborales por incumplimiento de los patrones a la legislación correspondiente, cuando se ponga en riesgo la seguridad de los trabajadores, se emplee a menores de edad o a mujeres en gestación o en periodo de lactancia, y se ajusten las competencias, facultades y capacidades en materia de inspección y de colaboración entre los diversos ámbitos de gobierno para llevar a cabo tales tareas.

CUARTA. Se lleven a cabo los estudios y consultas técnicas que permitan ajustar la normatividad en materia de seguridad a la realidad en que operan las minas de carbón artesanales para que cumplan con mínimos de seguridad a los que esté condicionada la posibilidad misma de que operen.

QUINTA. Se diseñe e implemente una política de difusión masiva de los derechos laborales que asisten a los trabajadores de la zona carbonífera de Coahuila y en el resto del país, a la vez que se posibilite la formulación de denuncias por prácticas contrarias a la seguridad e higiene en sus centros de trabajo, mismas que deberán ser atendidas por las autoridades competentes.

SEXTA. Se garantice que una vez detectada una situación que ponga en peligro la vida o seguridad de los trabajadores, se inicie el procedimiento previsto en el artículo 512-D de la Ley Federal del Trabajo, situación de la que debe informar a la Secretaría de Economía para que, en su caso, clausuren provisionalmente las minas que pongan en riesgo la vida y seguridad de los trabajadores y se le dé el seguimiento debido.

SÉPTIMA. Se evalúe en forma periódica el perfil del personal responsable de realizar las visitas de verificación, así como los conocimientos de los inspectores en materia de derechos humanos y de visitas de verificación de condiciones de seguridad e higiene en los centros de trabajo mineros, lo cual permitirá identificar, en su caso, a los servidores públicos que coloquen en riesgo a la sociedad e impidan un adecuado ejercicio de la función pública.

OCTAVA. Se promuevan acciones para que la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo aumente su plantilla a fin de que se integre con el personal suficiente que pueda atender de manera inmediata, completa e integral a la industria de la minería del carbón, para realizar de forma eficiente las visitas de inspección, asimismo, se fortalezcan los procedimientos relativos al servicio civil de carrera para la contratación y selección del personal considerando el perfil y necesidades del puesto, formación, capacitación, adiestramiento y evaluación, que garantice la adecuada aplicación de la ley en materia de seguridad e higiene.

NOVENA. Se implementen acciones y medidas destinadas a integrar debidamente el Directorio Nacional de Empresas, para detectar de manera oportuna nuevos centros de trabajo y estar en posibilidad de realizar las visitas de inspección y prevenir futuros siniestros en las empresas concesionarias de lotes mineros tomando como punto de partida el Registro Público de Minería.

DÉCIMA. Se realicen las acciones correspondientes para promover que el Ejecutivo Federal impulse ante el Senado de la República la ratificación del convenio 176 de la OIT en materia de seguridad e higiene, para así poder contar con una política nacional que atienda eficazmente las problemáticas descritas en este informe, comprendiendo su multidimensionalidad social, económica y laboral, de la que la minería informal a través de la explotación de los *pocitos* es una de sus manifestaciones más evidentes y dolorosas.

DÉCIMA PRIMERA. Se diseñe y aplique un programa de certificación que garantice que el carbón, que es objeto de transacción comercial, fue obtenido en observancia de la legislación en materia de seguridad e higiene.

DÉCIMA SEGUNDA. Toda vez que las condiciones de las minas de carbón son cambiantes, se allegue de estudios científicos recientes y la tecnología necesaria a fin de determinar la forma más eficiente y segura de rescatar los restos de los cuerpos que permanecen al interior de la mina Pasta de Conchos donde ocurrió el siniestro el 19 de febrero de 2006.

3. Respecto del Gobierno del estado de Coahuila:

PRIMERA. Impulsar la celebración de convenios con la Federación para realizar inspecciones de manera periódica respecto a las condiciones de seguridad e

higiene de las minas, actividad en que debe coordinarse con la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

SEGUNDA. Realizar acciones para fomentar la creación de sociedades cooperativas entre los habitantes de la zona carbonífera, a fin de regularizar la minería estatal.

TERCERA. Se tomen medidas para evitar la deserción en todos los niveles educativos y se apoye la creación de centros educativos de nivel medio y superior en la zona carbonífera.

CUARTA. Fomentar la diversificación de actividades productivas, a fin de que se creen otras alternativas de trabajo, bien remuneradas, para los habitantes de la zona carbonífera.

ATENTAMENTE

DR. RAÚL PLASCENCIA VILLANUEVA
PRESIDENTE

México D.F., 28 de noviembre de 2011