



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

---

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN**

***“DESMANTELAMIENTO DEL CARÁCTER SOCIAL  
DE LA CONSTITUCIÓN DE 1917, POR  
LO QUE HACE A LA MATERIA ENERGÉTICA”***

**TESIS**

Que para optar por el título de  
**Licenciada en Derecho**

**P R E S E N T A:**

Martha Cruz Garduño

**DIRECTORA DE TESIS**

Dra. Marisol Anglés Hernández



**Santa Cruz Acatlán, Naucalpan, Estado de México, 2020.**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>4</b>
<b>CAPÍTULO I. EVOLUCIÓN DEL RÉGIMEN JURÍDICO DEL PETRÓLEO EN MÉXICO PREVIO A LA ETAPA NEOLIBERAL.....</b>	<b>7</b>
<b>1.1 La regulación del petróleo durante la colonia .....</b>	<b>7</b>
<b>1.2 De la Constitución de 1917 a la expropiación petrolera .....</b>	<b>16</b>
1.2.1 Los hidrocarburos como bienes de la Nación .....	20
1.2.2 La expropiación petrolera y la lucha obrera: batallas paralelas.....	26
<b>1.3 La creación y funcionamiento de la estructura petrolera nacional .....</b>	<b>34</b>
<b>1.4 Artículo 27 de la CPEUM de 1917, naturaleza y legado .....</b>	<b>36</b>
<b>CAPÍTULO II. APERTURA NEOLIBERAL Y RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS HIDROCARBUROS EN MÉXICO.....</b>	<b>39</b>
<b>2.1 De la globalización económica al neoliberalismo.....</b>	<b>39</b>
<b>2.2 La desregulación económica.....</b>	<b>42</b>
<b>2.3 El Pacto por México: Antecedente de la reforma constitucional en materia de hidrocarburos.....</b>	<b>44</b>
2.3.1 Iniciativas de reformas en materia de energía .....	46
2.3.2 Reformas al artículo 25 constitucional.....	53
2.3.3 Reformas al artículo 27 constitucional.....	56
2.3.4 Reformas al artículo 28 constitucional.....	58
2.3.5 Artículos transitorios de la reforma energética.....	62
<b>2.4 El uso y la ocupación superficial a efecto de desarrollar la industria petrolera....</b>	<b>69</b>
<b>CAPÍTULO III. DERECHO A LA CONSULTA LIBRE, PREVIA E INFORMADA COMO MECANISMO DE SIMULACIÓN JURÍDICA .....</b>	<b>75</b>
<b>3.1 Riqueza cultural y natural de México .....</b>	<b>75</b>
<b>3.2 Marco jurídico internacional y nacional sobre los derechos de los pueblos y comunidades originarios .....</b>	<b>80</b>
<b>3.3 Libre determinación y autonomía de los pueblos .....</b>	<b>85</b>
<b>3.4 Derecho a la consulta, libre, previa e informada.....</b>	<b>93</b>

3.4.1 Marco jurídico nacional en relación con la consulta a pueblos y comunidades originarios.....	99
3.4.2 La consulta previa, libre e informada en la reforma energética.....	104
<b>CONCLUSIONES .....</b>	<b>110</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA .....</b>	<b>113</b>

## AGRADECIMIENTOS

A DIOS, A MIS PADRES Y A TODA MI FAMILIA POR EL APOYO BRINDADO SIEMPRE. A LA DRA. MARISOL ANGLÉS HERNÁNDEZ POR SU ACOMPAÑAMIENTO INCONDICIONAL Y A QUIENES HACEN POSIBLE EL PROGRAMA MÉXICO NACIÓN MULTICULTURAL POR AYUDARME A APRECIAR MÁS LA RIQUEZA CULTURAL DE MÉXICO.

## INTRODUCCIÓN

México es un país privilegiado en cuanto a recursos naturales, por ello, como muchos otros países con este potencial, ha sustentado gran parte de su desarrollo económico y social en su riqueza energética, la cual, a lo largo de la historia ha pasado de ser propiedad privada a pública, pública y privada, exclusiva de la Nación y, actualmente, de la Nación, pero, bajo determinados supuestos se permite el acceso a los mismos de inversionistas privados. Lo cual, como veremos a lo largo de esta investigación, no es trivial, pues se trata de recursos naturales no renovables, de carácter estratégico para garantizar la soberanía y seguridad energéticas y, por ende, el desarrollo nacional. Además, debido al marco constitucional vigente sobre derechos humanos, el acceso a los mismos debe garantizar los derechos de las personas que habitan en los sitios en los que se encuentran los hidrocarburos, mediante mecanismos instrumentales, tales como, el derecho a la consulta y al consentimiento libre, previo e informado, de lo contrario, el Estado mexicano podría incurrir en responsabilidad internacional.

La presente investigación se enfoca en el análisis de la reforma en materia de energía realizada vía constitucional en el año 2013. Si bien la reforma aborda cuestiones tanto del sector eléctrico como de los hidrocarburos, para efectos de este trabajo nos enfocamos en el sector petrolero. La investigación vincula la reforma energética en lo relativo al sector hidrocarburos con el tema de la consulta a pueblos y comunidades originarios, tras lo cual se vislumbra un escenario que prevé batallas a distintos niveles, es claro que históricamente el tema petrolero muestra una preocupante regresión, derivado del avance del neoliberalismo cuya lógica es liberar los sectores que los gobiernos de los Estados consideran redituables, pero la realidad es que permitir la intromisión de intereses particulares no hace más que crear escenarios de luchas inequitativas y particularmente despojar a los sectores más vulnerables de sus derechos, pues la lógica del sistema económico claramente es una balanza que se inclina hacia unos cuantos.

La hipótesis plantea que la implementación de la reforma energética del 2013 es muestra clara del desmantelamiento del carácter social de la Carta Magna de

1917, ya que fue omisa en cuanto a la creación de los mecanismos para garantizar el derecho de los pueblos y comunidades originarios a la consulta y al consentimiento libre, previo e informado en el marco del derecho internacional de los derechos humanos; lo que vulnera de facto sus derechos.

Derivado del significado despectivo del concepto indígena y de la necesidad de pretender reducir la pluralidad cultural en esa denominación en este trabajo se opta por utilizar el concepto pueblos y comunidades originarios, excepto cuando se trate de una cita textual.

La investigación está dividida en tres capítulos y un apartado de conclusiones. El primero de ellos, denominado: Evolución del régimen jurídico del petróleo en México previo a la etapa neoliberal que tiene como finalidad mostrar el avance legislativo que el sector hidrocarburos tuvo en el país, mismo que, en la etapa colonial, aplicó las leyes de la corona española y, posteriormente, las del naciente Estado mexicano, se aborda el tema de la expropiación petrolera y se expresa el papel tan importante que jugó el movimiento obrero en tan firme proceso, para concluir este capítulo se quedan sobre la mesa algunas consideraciones en torno a la organización del sector hidrocarburos posterior a la revolución mexicana y que nos hereda el anterior artículo 27 de la Constitución de 1917.

El segundo capítulo, llamado: Apertura neoliberal y régimen jurídico de los hidrocarburos en México ilustra el proceso en virtud del cual el Estado abre la puerta a un nuevo modelo de aprovechamiento de los hidrocarburos, el Estado libera los sectores estratégicos de la economía al permitir la intromisión de privados, cuyas lógicas no se corresponden con el beneficio del pueblo mexicano. Este capítulo arriba a la reforma energética, una de las que conformaron el paquete de las llamadas “reformas estructurales” y que lejos de constituir verdaderos debates entre las distintas fuerzas políticas y que dejaron fuera a la población afectada, fueron aprobadas en virtud del mal llamado “Pacto por México”, por lo que son abordadas las iniciativas del PRI, PAN y del PRD para cerrar el apartado con el análisis de los aspectos medulares de la reforma constitucional a los artículos 25, 27 y 28.

El capítulo tercero, el principal de este trabajo, permite relacionar las aristas diversas de este trabajo, la reforma energética y la consulta de pueblos y comunidades originarios. Para el abordaje del tema de la consulta, es importante considerar la riqueza cultural y petrolífera del país, la libre determinación y la autonomía se abordan en el campo de las ideas, pero también en un contexto histórico al considerar que el reconocimiento de los derechos de los pueblos y comunidades originarios no ha sido un camino plano, sino que ríos de sangre han corrido y corren por la defensa de su vida, territorio y sus recursos. El pleno ejercicio del derecho a la consulta garantiza el derecho a la participación, cuyos resultados deben ser vinculantes para el Estado, por lo que en este capítulo referimos los elementos que permiten conocer las características que debe cumplir la consulta de acuerdo a estándares internacionales y el avance en la legislación nacional al respecto, aunque aún no hay experiencia en cuanto a la consulta en el sector hidrocarburos, se refieren algunos ejemplos emblemáticos donde se puede vislumbrar el actuar del Estado mexicano en torno a este derecho para el ejercicio de los derechos de los pueblos y comunidades originarios.

Finalmente, se cuenta con un apartado de conclusiones que permite confirmar que mediante la operacionalización de la reforma energética del 2013 se advierte el desmantelamiento del carácter social de la Carta Magna de 1917, pues se deja en manos de intereses privados, nacionales y extranjeros, el desarrollo de la industria de los hidrocarburos sin que existan mecanismos suficientes que garanticen la protección de los derechos colectivos de los pueblos a decidir sobre el destino de los recursos que se ubican en sus territorios ni tampoco el desarrollo del sector en beneficio de los intereses nacionales.

## CAPÍTULO I. EVOLUCIÓN DEL RÉGIMEN JURÍDICO DEL PETRÓLEO EN MÉXICO PREVIO A LA ETAPA NEOLIBERAL

Históricamente los hidrocarburos han sido utilizados como fuente de energía a escala planetaria gas natural (21.4%), carbón (28.9%) y petróleo (31.1%), (OCDE, 2015). El petróleo es una mezcla de hidrocarburos que contiene en su estructura molecular carbono e hidrógeno, principalmente, a partir del cual se obtienen diversos compuestos con propiedades físicas y químicas distintas, lo que ha determinado su utilización diferenciada en el devenir de los años (Chow, 2002: 29-30).

El Gas Licuado del Petróleo (GLP), formado por propano y butano, es el combustible que se distribuye en cilindros y tanques estacionarios para casas y edificios. Otro hidrocarburo relevante es la gasolina virgen, la cual requiere de un procedimiento a través de catalizadores para ser usada en los automóviles (Chow, 2002: 35-36). A su vez, el gas natural, compuesto principalmente por metano (CH<sub>4</sub>), ha cobrado relevancia desde principios de la década de los noventa, pues una vez convertido en Gas Natural Licuado (GNL) constituye el bien energético con mayor mercado en el mundo y con proyecciones de crecimiento importantes para las próximas décadas (González, 2001: 245).

### *1.1 La regulación del petróleo durante la colonia*

Por lo que hace al nacimiento y consolidación de la industria petrolera en México, tenemos que, en el periodo colonial la reglamentación de las actividades petroleras tenía como fundamento las disposiciones que regían a la materia minera; concretamente, las Ordenanzas Mineras de 1563 de Felipe II, aplicables a España y sus colonias, mismas que ratificaban el principio consagrado dos siglos antes por Alfonso “El Sabio”, según el cual la Corona tenía la propiedad exclusiva del subsuelo. En este mismo sentido, las reformas liberales de Carlos III a las Ordenanzas de Aranjuez, del 22 de mayo de 1783, en el artículo primero confirman que las minas son propiedad de la Corona al tenor de la Nueva Recopilación, y en el artículo segundo se establece que para desarrollar aquel dominio eminente son susceptibles de ser concedidas en propiedad y posesión para su explotación, pero

sin ser separadas del “Real Dominio” (Rousseau, 2017: 51-52). Tal dominio significaba que la Corona no cedía su propiedad absoluta y directa sobre esos recursos, esto es, que mantenía su dominio sobre ellos en primera y última instancia y, por lo que tenía el derecho de darlos en concesión o merced a los particulares; siempre reservándose la facultad de revocar tales concesiones (Cárdenas, 2009: 12).

Una vez consumada la independencia y suscrito el Tratado de Paz y Amistad entre México y España, del 22 de diciembre de 1836 (Alemán, 1977: 15-17), por derecho de sucesión internacional, los minerales, incluido el petróleo, entraron a formar parte del dominio de la Nación mexicana y su regulación quedó al amparo de las Ordenanzas de Aranjuez (Rabasa, 1999: 235).

El emergente proyecto de Nación plasmado en el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, adoptado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, “puso énfasis en la independencia de la nación, la soberanía del pueblo y sus derechos, la religión católica y, entre otras, la forma de gobierno; pero, fue omiso en cuanto a la titularidad y protección de recursos, tales como el petróleo”, lo que muestra la falta de consideración de lo estratégico que son para el desarrollo e independencia de un país sus recursos naturales (Anglés, 2016a: 499).

Posteriormente, en el gobierno del general Manuel González se abrogaron, el 22 de noviembre de 1884, las Reales Ordenanzas para la Minería de la Nueva España; mismas que fueron sustituidas por el Código de Minas de los Estados Unidos Mexicanos, cuyo artículo 10 reconoció la propiedad exclusiva del dueño de la superficie del terreno sobre los recursos minerales. Por tanto, se eliminó la base de toda acción fiscal y se permitió adquirir minas, placeres, haciendas de beneficio y aguas extraídas de las minas a toda persona capaz. A su vez, los extranjeros podían adquirir la propiedad minera en los términos y con las restricciones que las leyes de la República consideraron para los capaces de adquirir y poseer, ya que la propiedad minera se transfería libremente como cualquier otro bien raíz. La posesión y propiedad que se adquirirían en las minas se entendían únicamente para

lo que hubiere en el interior del terreno, más no para lo que se encontrare en la superficie de éste, pues ello pertenecía a su propietario.

Ya en el gobierno de Porfirio Díaz, activo promotor de la modernización industrial, se construyó un marco jurídico institucional que permitió la inversión de capital privado en actividades extractivas, con énfasis en las fuentes principales de energía -carbón y petróleo-. Para justificar teóricamente este giro en la industria energética, se adoptó la concepción anglosajona de los derechos de propiedad: los recursos del subsuelo se consideraron en la propiedad exclusiva del dueño del suelo (Rousseau, 2017: 52). En consecuencia, la Ley de 6 de junio de 1887 sobre franquicias a las minas, inclusive las de petróleo dejó libre de toda contribución federal, local y municipal, excepto el Impuesto del Timbre, entre otras, a las minas de carbón de piedra, en todas sus variedades y a las de petróleo.

Desde el momento que se gesta la actividad petrolera en México, aparece la mano dominante de los intereses estadounidenses e ingleses; por un lado se muestra, como el elemento fundamental económico y tecnológico para desarrollar el sector (Rousseau, 2017: 54), pero, por el otro, presiona al Estado mexicano para ampliar la protección de los inversionistas privados, lo que motivó que el presidente Porfirio Díaz expidiera, el 4 de junio de 1892, la Ley Minera de los Estados Unidos Mexicanos que derogaba el Código de Minas de 1884. Esta nueva disposición permitía la explotación libre del petróleo, tal como se lee enseguida:

Artículo 4o. El dueño del suelo explotará libremente sin necesidad de concesión especial en ningún caso, las substancias minerales siguientes: Los combustibles minerales. Los aceites y aguas minerales [...].

Artículo 5o. La propiedad minera legalmente adquirida y la que en lo sucesivo se adquiera con arreglo a esta ley, será irrevocable y perpetua, mediante el pago del impuesto federal de propiedad, de acuerdo con las prescripciones de la ley que establezca dicho impuesto.

Aunque desde finales de 1860 comenzaron a explotarse de manera más industrial las chapopoterías, fundamentalmente mediante compañías

estadounidenses, la producción empezó a darse a gran escala en la región del Ébano-Pánuco cuando cambió el marco legal con la expedición de la Ley del Petróleo del 24 de diciembre de 1901 (Rousseau, 2017: 51).

Esta ley, expedida también por el presidente Porfirio Díaz, facultaba al Ejecutivo Federal para conceder permiso, a fin de hacer exploraciones en el subsuelo de los terrenos baldíos o nacionales, y lagos, lagunas y albuferas que sean de jurisdicción federal, con el objeto de descubrir las fuentes o depósitos de petróleo o carburos gaseosos de hidrógeno que pudieran existir ahí (artículo 1º). Dichos permisos podían concederse, tanto a particulares como a empresas debidamente organizadas, con una duración de un año improrrogable, contado de la fecha de la publicación del permiso en el Diario Oficial. Los permisos para exploraciones causaban un derecho de cinco centavos, por hectárea, que se hacía efectivo con estampillas, las que se adherían y cancelaban en el documento que al efecto se extendía a los interesados (artículo 2º).

Una de las cuestiones sobresalientes de esta ley fueron las facilidades fiscales que incorporó, pues los descubridores de petróleo o carburos gaseosos de hidrógeno, que de acuerdo con la ley obtuvieron su patente respectiva, gozaban para la explotación de aquellas sustancias, de las franquicias siguientes (artículo 3º):

- I. Exportar libres de todo impuesto los productos naturales, refinados o elaborados que procedan de la explotación.
- II. Importar libres de derechos, por una sola vez, las máquinas para refinar petróleo o carburos gaseosos de hidrógeno y para elaborar toda clase de productos que tengan por base el petróleo crudo, las tuberías necesarias para estas industrias, así como los accesorios para estas tuberías, bombas, tanques de hierro o de madera, barriles de hierro o de madera, gasómetros y materiales para los edificios destinados a la explotación, quedando estas importaciones sujetas a las disposiciones y reglas que dicte la Secretaría de Hacienda.

III. El capital invertido en la explotación de petróleo o carburos gaseosos de hidrógeno, será libre por diez años de todo impuesto federal, excepto el del Timbre. [...].

V. Para el mismo establecimiento a que se refiere la fracción anterior, y cuando se trate de terrenos que sean de propiedad particular, los mismos concesionarios tendrán el derecho de expropiar a dichos particulares.

Posteriormente, la Ley Minera de 25 de noviembre de 1909 confirmó, en su artículo 2º, al dueño de la superficie como propietario de los combustibles minerales y sustancias bituminosas del subsuelo (petróleo), (Collado, 1987: 65), declaración que fue más allá de lo referido en las leyes de 1884 y 1892, pasándose de una protección para garantizar una explotación libre de tales recursos a la titularidad sobre los mismos del dueño del terreno (Anglés, 2016a: 500).

Esta situación motivó la participación extranjera en las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos, pues, según Lorenzo Meyer, con los descubrimientos de pozos en 1901, 1908 y 1910 “las fotografías de pozos fuera de control, que lanzaban al aire 100 000 barriles diarios de petróleo, circularon por todo el mundo difundiendo la noticia de una enorme riqueza en el subsuelo mexicano” (Meyer, 2009: 32). De manera que, en muy poco tiempo, de 1901, cuando se perforó el primer pozo de valor comercial a 1910, fecha en la que el éxito estaba asegurado, México se convirtió en uno de los principales países productores y exportadores de petróleo (Rousseau, 2017: 53). Sin embargo, el sector hidrocarburos estaba en manos de las compañías petroleras extranjeras, quienes construyeron verdaderos imperios en México, compraron enormes cantidades de tierra y adquirieron derechos para explotar el subsuelo de territorios inmensos (De la Vega, 1999: 33).

Como resultado de las prebendas orquestadas en el gobierno de Porfirio Díaz, el *trust* angloholandés tomó el control, en 1910, de las dos terceras partes de la industria petrolera que operaba en México; quedándose, el otro tercio bajo el mando de los consorcios estadounidenses (Alemán, 1977: 35). No obstante, las operaciones económicas que estas empresas desarrollaban fueron desconocidas por el gobierno entrante de Francisco I. Madero, pues se carecía de información,

no había un registro de las empresas dedicadas a la actividad petrolera, ni de los yacimientos en producción y, tampoco, de la cantidad de los despachos al exterior o la situación fiscal que imperaba en el sector (Cárdenas, 2009: 14).

Paradójicamente, las compañías petroleras prósperas eran una atractiva fuente de ingresos que permitía, a cada administración del país mantener controladas las fuerzas políticas y sociales destacadas por el movimiento social que había surgido en el movimiento revolucionario iniciado en 1910. Por otro lado, las diversas corrientes presentes en este movimiento estaban de acuerdo en un contenido ideológico mínimo en la normatividad: volver a dar a la nación el control de los recursos del subsuelo. El movimiento revolucionario tenía tres ideas principales en mente: la democracia política, una mejor distribución de las tierras y la subordinación de los intereses extranjeros a los intereses nacionales (Rousseau, 2017: 60). Por tanto, este movimiento sentó las bases para cambiar el rumbo que la industria petrolera había seguido hasta ese momento. Por primera vez, se debatió sobre la fragilidad del marco legal del sector hidrocarburos establecido durante el periodo porfirista (Rousseau, 2017: 60); el cual motivó que las clases desposeídas cuestionaran las condiciones en las que vivían y tomaran las armas en la lucha por cambiar el orden desigual que regía. El movimiento revolucionario, tomó en sus manos reivindicaciones justas que apostaban a garantizar la vida digna para los sectores olvidados e históricamente explotados.

Ante tal situación y la apremiante realidad económica, política y social que se vivía como parte de esta transición revolucionaria, el gobierno de Francisco I. Madero decretó, el 3 de junio de 1912, la Disposición del Presupuesto de Ingresos de 1912 a 1913, que establece un impuesto especial del Timbre sobre el petróleo crudo de producción nacional, a razón de 20 centavos por tonelada, equivalente a 3 centavos por barril, acción que fue calificada como confiscatoria por los empresarios extranjeros y, en consecuencia, fue ignorada; sin embargo, en el contexto de conflicto armado era importante tener de aliado a México, recordemos que se advertía como “una fuente casi ilimitada de petróleo”, recurso fundamental

para procesar el combustible que requerían los buques de guerra (O'Shaughnessy: 2005: 109).

En la época que inicio la Revolución, las condiciones laborales eran muy precarias, los trabajadores petroleros carecían de los derechos elementales, entre ellos: el pago de salario por descanso dominical y por días festivos; disfrutar de vacaciones; contar con jubilación por vejez y con pensión por incapacidad total, derivada de accidentes de trabajo o enfermedad profesional. Por este motivo, se suscitaron diversos levantamientos que tomaron forma de huelga para luchar por mejores condiciones de trabajo, en 1913 trabajadores de Minatitlán, Veracruz intentaron organizarse con base en principios del mutualismo, pero el movimiento fue reprimido brutalmente. En diciembre de 1914, trabajadores petroleros realizaron reuniones con el objetivo de construir la Unión de Petroleros Mexicanos, organización que logró consolidarse al año siguiente. En abril de ese mismo año estalló la primera huelga, en Minatitlán, Veracruz, misma que se prolongó por tres días y aunque los trabajadores obtuvieron ciertos logros, el hostigamiento por orden de los administradores de las compañías petroleras continuó (Colmenares, 1982: 44-45).

A su vez, en esta etapa de la historia se realizaban esfuerzos para que la nación mexicana se beneficiara de la extracción y venta de los hidrocarburos; sin embargo, ello dio lugar a enfrentamientos, como la invasión de la marina estadounidense al Puerto de Veracruz en 1914 y la rebelión auspiciada por las empresas estadounidenses en las zonas petroleras de la Huasteca. Sin embargo, el movimiento nacionalista se vio favorecido por la ideología del presidente Woodrow Wilson de no intervención en Latinoamérica y la atención de éste y su gobierno sobre la política europea que insinuaba un inminente desenlace bélico (Alemán, 1977: 53-78).

En este contexto, las medidas tendientes a cambiar la política petrolera avanzaban hacia la consolidación de una industria petrolera en manos del Estado, situación que beneficiaría al país, para lo cual se consideraba clave alejar a los intereses privados del control del sector hidrocarburos, pues éstos ponían en riesgo

la soberanía misma de naciente República mexicana. En este sentido, el grupo encabezado por Venustiano Carranza impulsó la intervención del Estado en la explotación petrolera. Además, propuso adoptar algunas medidas para las compañías extranjeras, como el impuesto del timbre y un impuesto de barra, ello aunado a la inspección de sus instalaciones, como resultado de ello, el 7 de enero de 1915 se expidió un Decreto que buscó detener las perforaciones masivas, en tanto se expidiera la Ley reglamentaria de artículo 27 constitucional (Rousseau, 2017: 61 y 65).

Con la carga de responder ante las exigencias del pueblo que luchó por eliminar el régimen anterior y con la esperanza de una vida nueva, bajo la dirección de un gobierno que tuviera como único móvil mejorar las condiciones de vida de la población en conjunto, se erigió el Congreso Constituyente, en cuyas manos recayó la responsabilidad de crear un texto constitucional que, después de la lucha revolucionaria, estuviese a la altura de terminar con las condiciones precarias que no garantizaban el pleno ejercicio de los derechos de todas las personas.

Así, el 22 de octubre de 1916 se celebraron las elecciones para diputados al Congreso Constituyente; las personalidades y posturas partidarias eran diversas. En primer lugar, los integrantes del Grupo Renovador de la XXVI Legislatura, diputados maderistas que permanecieron en la capital en 1913 y 1914: José Natividad Macías y José Manuel Rojas, redactores del proyecto, así como, Félix F. Palavicini y Alfonso Clavito, entre otros, estaban impregnados del pensamiento liberal. Un segundo grupo, el radical, se formó en torno al general Álvaro Obregón: Francisco J. Mújica, Esteban Vaca Calderón, Heriberto Jara y Rafael Martínez de Escobar, promotores de las principales reformas del proyecto y con influencia equilibradora; en medio de ambos se encontraba: Hilario Medina, Paulino Machorro Narváez, Enrique Colunga, Fernando Lizardi y José M. Truchuela, todos ellos abogados y libres de partidarios (Gamas, 2017: 123). El ingeniero Pastor Rouaix, se autoproclamó parte de este último grupo. “Si se analizan los debates, queda claro que la posición de los renovadores se inclinó por el liberalismo-reformista, pero

nunca obstaculizó ni mucho menos la inclinación de la asamblea por las reformas sociales” (Gamas, 2017: 125).

Así el Congreso celebró su primera sesión el 1 de diciembre de 1916 y el 6 de diciembre del mismo año se dio lectura al proyecto de Carranza. Por disposición del presidente del Congreso Constituyente, Alberto Román, el proyecto pasó a la Comisión dictaminadora, conformada por Francisco J. Mújica (quien sería nombrado presidente de esa Comisión), Enrique Colunga, Luis G. Monzón, Enrique Recio y Alberto Román. Durante la sesión del 23 de diciembre, el legislador Mújica propuso que se nombrara una segunda Comisión, en virtud de que el tiempo tan reducido no permitiría concluir a tiempo. Esta segunda Comisión quedó integrada por Paulino Machorro Narváez, Hilario Medina, Heriberto Jara, Arturo Méndez y Agustín Garza González. El proyecto de Carranza tomó como base la Constitución de 1857, fue elaborado en permanente contacto con Carranza por José Natividad Macías y Luis Manuel Rojas, ambos juristas calificados y de sólida ideología liberal (Gamas, 2017: 125-126).

En este proyecto se mantuvo firme el principio de protección a la propiedad y la limitación consistente en la expropiación, siempre fundada en la utilidad pública, y mediante indemnización. El Primer Jefe, expresó: “Esta facultad es, a juicio del gobierno a mi cargo, suficiente para adquirir tierras y repartirlas en la forma que estime conveniente entre el pueblo que quiera dedicarse a los trabajos agrícolas, fundando así la pequeña propiedad, que debe fomentarse a medida que las necesidades públicas lo exijan”, este argumento trascendería en el tiempo e influiría positivamente en la materialización de la futura expropiación petrolera (Gamas, 2017: 127). Por lo que hace al artículo 27, el Proyecto de Carranza refería lo siguiente:

La propiedad privada no puede ocuparse para uso público, sin previa indemnización. La necesidad o utilidad de la ocupación deberá ser declarada por la autoridad administrativa correspondiente; pero la expropiación se hará por la autoridad judicial, en el caso de que haya desacuerdo sobre sus condiciones entre los interesados.

Las sociedades civiles y comerciales podrán poseer fincas urbanas y establecimientos fabriles o industriales, dentro y fuera de las poblaciones; lo mismo que explotaciones mineras, de petróleo o de cualquiera otra clase de substancias que se encuentren en el subsuelo, así como también vías férreas u oleoductos; pero no podrán adquirir ni administrar por sí, propiedades rusticas en superficie mayor de la que sea estrictamente necesaria para los establecimientos o servicios de los objetos indicados y que el Ejecutivo de la Unión fijará en cada caso (Diario de los Debates, 1916: 7ª. Sesión).

Este es el texto que sirvió de base para iniciar los debates de los que emergería el nuevo artículo 27, sin embargo, el proyecto del Primer Jefe, no atacó el régimen de propiedad de la tierra, en un país que acababa de sufrir una revolución en gran parte apoyada y llevada hasta el final por los trabajadores agrícolas, quienes vivían en condiciones atroces (Gamas, 2017: 137). En este sentido es que, la propuesta de este artículo no satisfizo a los integrantes del Congreso constituyente.

### *1.2 De la Constitución de 1917 a la expropiación petrolera*

La Constitución de 1917 representó la materialización de las reivindicaciones de los revolucionarios, en varios temas, principalmente: educación, trabajo y tierra. A diferencia de la de 1857, la nueva fue muy realista, acorde a la complejidad del país; reflejó las condiciones internacionales de su tiempo, esto es, la decadencia de las aristocracias y las oligarquías, y las crisis de los Estados liberales. La complejidad sociohistórica mexicana fue la causa por la cual la nueva Constitución avaló formas de propiedad individual y colectiva, así como la existencia de empresas privadas y estatales; permitió la creación de un Estado capaz de consolidar y reglamentar un proceso de transformación que había experimentado el país al pasar del porfiriato a la revolución (Guerrero, 2017: 197).

Las demandas populares que quedaron plasmadas en el texto constitucional mostraron el triunfo de un sector vulnerable y profundamente golpeado por un régimen interesado sólo en beneficios para la clase alta. Evidenciándose que, un cambio es posible, pero que, para ello es necesario la participación del pueblo en el

marco de un proceso de reflexión y organización, y en ese sentido la lucha armada fue la salida.

La CPEUM de 1917 es la máxima producción legal del país y a ella se subordinan las leyes nacionales, en este documento se encuentran plasmados los principios que rigen la vida de la sociedad, con el objetivo de lograr mayor equidad social y acceso de todos a una vida mejor.

Así, tenemos que, en el marco del Congreso Constituyente de 1916 e inicios de 1917, el presidente Venustiano Carranza formó la Comisión Técnica del Petróleo, encargada de elaborar el texto del artículo 27 constitucional que trató sobre la riqueza natural del país. Concretamente, Pastor Rouaix, diputado constituyente, se esforzó para que "en la legislación mexicana quedara establecido como principio básico, sólido e inalterable que, sobre los derechos individuales a la propiedad estuvieran los derechos superiores de la sociedad representada por el Estado, para regular su repartición, su uso y conservación" (Rouaix, 1978; 141).

El proyecto original del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 elaborado por la Comisión redactora incluyó la regulación sobre los bienes de dominio directo de la nación, misma que no fue objeto de debate alguno, por lo que se aprobó en los términos presentados por la Comisión dictaminadora, con el contenido siguiente:

Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los minerales o sustancias que, en vetas, mantos, masas o yacimientos constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas. Los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los fosfatos susceptibles de ser utilizados como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos (CPEUM, 1917).

La cabal comprensión de este precepto exige la lectura del párrafo sexto, que refería:

En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible, y sólo podrán hacerse concesiones por el Gobierno Federal a los particulares o sociedades civiles o comerciales constituidas conforme a las leyes mexicanas, con la condición de que se establezcan trabajos regulares para la explotación de los elementos de que se trata, y se cumplan [sic] con los requisitos que prevengan las leyes.

A partir de estos mandatos constitucionales se establece expresamente el dominio directo de los minerales del subsuelo, del petróleo y los carburos de hidrógeno; así como su inalienabilidad e imprescriptibilidad, por lo que tales bienes quedan exceptuados de enajenación. Si bien, la propia Constitución facultó al Ejecutivo federal para otorgar concesiones en materia de operación, ello no permitía la transferencia de la propiedad; pues se trataba de bienes patrimonio de la nación, cuyo aprovechamiento debía estar orientado a lograr una distribución equitativa de la riqueza pública y a cuidar de su conservación (Anglés, 2016a: 502).

El párrafo sexto del artículo 27 de la Constitución, originalmente establecía que el dominio de la nación era inalienable e imprescriptible y sólo podían hacerse concesiones por el Gobierno Federal a los particulares o sociedades civiles o comerciantes constituidas conforme a las leyes mexicanas, con la condición de que se establecieran trabajos regulares para la explotación de los elementos de que se trataba y se cumpliera con los requisitos que prevenían las leyes (Tena, 1985: 827). Los integrantes del Congreso Constituyente de 1917, que deliberaron la redacción del artículo 27 propuesto, tuvieron la virtud de llegar a establecer que, para el caso de la expropiación por causa de utilidad pública, ésta debería llevarse a cabo mediante indemnización y no previa indemnización, como lo establecía la Constitución de 1857. Este giro en el procedimiento fue un factor determinante para, posteriormente, llevar a cabo la expropiación de la industria petrolera (Rivera, 2016: 86-87).

Como era de esperarse, el párrafo cuarto del artículo 27 de la Constitución de 1917 motivó la inconformidad de las compañías petroleras privadas que aducían derechos adquiridos previos a ésta (Meyer, 1981:123). No obstante, el presidente Carranza realizaba esfuerzos para afianzar el control del Estado sobre concesiones e impuestos (Rivera, 2016: 93); entre ellos, la emisión del decreto que establecía un nuevo impuesto *ad valorem* del 10% sobre todas las exportaciones de petróleo. Posteriormente, el 4 de agosto de 1918, se expide otro decreto que anulaba los anteriores y establecía impuestos sobre las actividades del sector hidrocarburos. Como se advierte, la estrategia del gobierno mexicano estaba orientada en dos direcciones: a) hacer reconocer los derechos y la soberanía de la nación a los inversionistas extranjeros, y b) incrementar los ingresos fiscales. No obstante, ninguno de los decretos fue cumplido por las compañías extranjeras (Rousseau, 2017: 64-65).

Debido a la crisis económica de 1919, el régimen carrancista tuvo que autorizar la reanudación de las perforaciones masivas que el Decreto del 7 de enero 1915 pretendió detener. Paralelamente, la primera Guerra Mundial estimuló la demanda de petróleo y, una vez lograda la paz, el aumento del comercio internacional, tanto marítimo como terrestre, y la creciente producción de automóviles y camiones de carga, mantuvieron la demanda de hidrocarburos (Rousseau, 2017: 65). Por lo que se frenó la implementación de las medidas que el gobierno en turno pretendía aplicar.

Durante el mandato del presidente Obregón, las compañías petroleras ejercieron una gran presión sobre el gobierno. Después de 1921 la producción petrolera comenzó a bajar de manera notable por falta de un acuerdo que satisficiera a las compañías extranjeras otorgándoles seguridad jurídica; no obstante, el gobierno de Obregón culminó su periodo presidencial sin haber resuelto el problema petrolero (Rousseau, 2017: 66-67).

El germen que alimentaba la idea de que la riqueza nacional no podía mantenerse en manos de empresas privadas extranjeras, detonó que, en el

gobierno de Plutarco Elías Calles, el cambio tuviera forma, obedeciendo a una demanda histórica que buscaba beneficiar al pueblo mexicano en su conjunto.

### *1.2.1 Los hidrocarburos como bienes de la Nación*

La historia de la lucha por la nacionalización del petróleo se construyó de la mano con la clase obrera, que exigía el reconocimiento y garantía de condiciones laborales dignas, situación que motivó la movilización de los trabajadores y la constitución de sindicatos en el ramo.

En noviembre de 1925, durante el gobierno de Calles se emitió un acuerdo por el que se suspendió el otorgamiento de concesiones petroleras en las zonas federales; y luego de negociaciones muy complicadas en torno a la legislación especial en materia de petróleo, el 1º de diciembre de 1925 el Congreso aprobó la Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional en el ramo del petróleo, publicada en el DOF el 31 de diciembre de ese mismo año. Esta Ley definió al “petróleo”, como todas las mezclas naturales de hidrocarburos que lo componen, lo acompañan o se derivan de él (artículo 1º) y se afirmó, en su artículo 6º, que todo lo relativo a la industria petrolera era de exclusiva jurisdicción federal. Con la finalidad de respetar los derechos adquiridos, el artículo 14 previó reconocer los derechos derivados de terrenos en los que se hubieren comenzado los trabajos de explotación petrolera antes del 1º de mayo de 1917; los derivados de contratos celebrados antes de esa fecha por el superficiario o sus causahabientes con fines expresos de explotación de petróleo; así como los oleoductos y refinadores que estuvieren trabajando en esos momentos en virtud de concesión o autorización expedida por la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo.

De la exposición de motivos de esta Ley Reglamentaria puede extraerse la prohibición de otorgar concesiones del petróleo, pero no la participación privada en otras actividades de la industria energética, como se advierte en los artículos séptimo, octavo y noveno que señalaban que el sector privado podía llevar a cabo por cuenta del gobierno federal los trabajos de exploración, explotación y refinación, mediante compensaciones en efectivo o un porcentaje del producto obtenido, sin que se adquiriera un derecho directo a la explotación del petróleo, se estableció

también que los contratistas sólo debían ser personas físicas mexicanas o sociedades constituidas por mexicanos y que demostraran capacidad técnica y financiera, establecía la extensión máxima de terreno contratado por una misma persona y excluía a sociedades anónimas que emitirán acciones al portador (Cárdenas, 2014: 30). Esta permisión se explica debido a las carencias técnicas y económicas de la industria petrolera recién nacionalizada (Basols: 2006).

Esta ley generó, nuevamente, la oposición de las compañías extranjeras, pues se reiteraba que correspondía a la nación el dominio inalienable e imprescriptible de toda mezcla natural de carburos de hidrógeno situada en su yacimiento, cualquiera que fuera su estado físico. Además, proponía un sistema de explotación petrolera basado en concesiones temporales que se otorgarían a los particulares y les permitiría realizar las operaciones de exploración, captación, refinación, transporte, almacenamiento y distribución de los hidrocarburos; por lo que no fue implementada a plenitud (Rousseau, 2017: 67).

La participación de los extranjeros estaba permitida, pero debían cumplir con las restricciones constitucionales, entre ellas la cláusula Calvo, que les obligaba a renunciar a la protección de sus gobiernos en caso de cualquier controversia jurídica sobre derechos o bienes en México. Esta ley también prohibía a los extranjeros adquirir propiedades en zonas fronterizas y en las costas y, las compañías petroleras extranjeras tenían la obligación de registrar ante el gobierno mexicano los terrenos con yacimientos existentes o potenciales (Cárdenas, 2009: 24-27).

Ante este escenario la reacción de los empresarios extranjeros no se hizo esperar y comenzaron a presionar al gobierno mexicano, con el objetivo de que retrocediera en la implementación de esta nueva política que, consideraban, vulneraba sus intereses. Las compañías extranjeras estimaban que el legislador no reconocía sus derechos sobre los terrenos comprados antes de 1917 y que era retroactiva, por tanto, rechazaron someterse a ella (Rousseau, 2017: 68).

No obstante, el 31 de enero de 1926, se promulgó la Ley orgánica de la fracción I del artículo 27 constitucional en el ramo del petróleo. Posteriormente, fueron emitidas otras disposiciones complementarias tendientes a llevar a la

realidad los principios constitucionales establecidos en el artículo 27 (Rivera, 2016: 94). En este contexto, la reacción del gobierno estadounidense no se hizo esperar y en aras de defender los intereses de sus nacionales el 8 de enero de 1926, el embajador de los EUA en México, James R. Sheffield, presentó una protesta oficial en respuesta a la protección solicitada por las empresas de su país en contra de una legislación que consideraban confiscatoria (Meyer, 2009: 152). En ese momento se adujo que los intereses de sus conciudadanos serían afectados por la aplicación de las citadas leyes, y se argumentó que todos los derechos les fueron otorgados a los inversionistas de su país en correspondencia con la Constitución y las leyes operantes en México en el momento de la adquisición del derecho (Patiño, 1990: 88-89). Por supuesto que el embajador Sheffield fue omiso en cuanto al contenido de la Constitución promulgada en 1917 y tampoco mencionó que las empresas petroleras, además de alterar el equilibrio ecológico, contribuían a sembrar la injusticia e iniquidad en la clase subalterna (Rivera, 2016: 95).

Si bien, las tensiones entre el gobierno mexicano y las compañías extranjeras fueron fuertes, el gobierno mexicano optó por dialogar y negociar. Así, el 30 de septiembre de 1927, los presidentes de ambas naciones, Coolidge y Calles, sostuvieron una larga llamada telefónica en la que el tema principal fue la situación del sector hidrocarburos, en estas condiciones el embajador estadounidense, Morrow, buscó establecer las condiciones para que las compañías mantuvieran un ritmo normal de producción. Bajo este escenario el presidente Calles envió al Congreso una iniciativa de reformas a los artículos de la ley que eran controvertidos por los inversionistas extranjeros, quienes se negaban a cambiar las condiciones en las que aprovechaban los recursos energéticos del país (artículos 14 y 15). Las reformas fueron sancionadas por el Congreso y entraron en vigor el 3 de enero de 1928. La nueva ley otorgó seguridad a las compañías, sin embargo, no renunció a la idea de que las compañías tenían que acatar la Constitución, y las obligaba a intercambiar sus títulos de propiedad sobre depósitos de hidrocarburos en el subsuelo por concesiones confirmatorias (Rousseau, 2017: 70-71).

El periodo siguiente de nuestra historia es conocido como el Maximato, que configuraba una suerte de pase de estafeta de poder, aunque con una continuidad de la política del gobierno saliente. El Maximato representó un momento de pausa en una batalla sorda, pero larga; durante la cual el gobierno de México intentó recuperar cierto control sobre sus recursos. No obstante, la ausencia de un suministro de combustibles seguro y a bajo precio para la agricultura y la industria automotriz detonó la creación de una empresa petrolera nacional, la cual cobró forma en 1933, bajo la denominación Petróleos de México (Petromex), empresa con participación del gobierno e inversionistas privados; sin embargo, esta empresa petrolera nunca superó el 2% de la producción mexicana (Rousseau, 2017: 72-73).

Por lo que hace a los trabajadores petroleros de las compañías extranjeras que laboraban en condiciones deplorables, continuaban los esfuerzos para mejorarlas; así, el 26 de abril de 1934, tres sindicatos firmaron un convenio de unificación y 4 días después presentaron un pliego de peticiones a la gerencia de la compañía petrolera El Águila, misma que satisfizo algunas de las demandas, pero en cuestiones económicas no cedió. Situación que detonó la huelga el 9 de mayo de 1934 (Colmenares, 1982: 77). Reiniciándose las negociaciones el 31 de mayo de 1934. Cabe señalar que, los trabajadores petroleros no estuvieron solos en esta batalla, recibieron apoyo económico y servicio de abogados por parte de los trabajadores ferrocarrileros y electricistas; así como del sindicato de obreros; incluso, algunos obreros de la propia empresa El Águila. Además, una comisión pro-unidad obrera y campesina ofreció formar un frente único de trabajadores para lograr la huelga en todos los establecimientos de El Águila en el país. Para dirimir este conflicto y mediante acuerdo de ambas partes, se solicitó la intervención personal del presidente de la República, Abelardo L. Rodríguez, luego de ello, se notificó a los trabajadores la reanudación de labores en un plazo no mayor a 48 horas, prometiéndoles que, en un plazo de 72 horas se dictaría el laudo correspondiente (Rivera, 2016: 141).

Es así como el conflicto terminó con resolución de la autoridad competente, concediéndose en favor de los trabajadores: a) el pago del día de descanso, por

cada seis días laborales; b) el disfrute de los días de vacaciones de acuerdo con el tiempo de servicio en la compañía; c) el establecimiento de las reglas provisionales para la jubilación, todo ello, a reserva de lo que dispusiera la ley respectiva de seguridad social (Colmenares, 1982: 77).

Ante este escenario, la cuestión energética constituía un problema que fue identificado por el candidato presidencial Lázaro Cárdenas del Río, quien había sido parte de las fuerzas revolucionarias y después transitó por varios puestos dentro de la administración pública; era una persona con visión de cambio y con miras a favorecer a la sociedad en su conjunto. Cárdenas anticipó, desde su campaña, la necesidad de poner en manos de los trabajadores las fuentes de riqueza y los medios de producción, y de acabar con la explotación del subsuelo por los “usureros capitalistas extranjeros” (Meyer, 2009: 178), quienes, constantemente y valiéndose de diversos medios buscan someter a la nación mexicana (Veraza, 2008).

Durante la campaña hacia las elecciones presidenciales, Cárdenas emprendió una gira nacional con el objetivo de conocer las condiciones económicas y sociales en que vivía la población, para ello, visitó sitios como: Toluca, Estado de México; Puebla, Puebla; Durango y Gómez Palacio, Durango; Puerto México y Puerto de Veracruz, Veracruz; Saltillo, Coahuila ; Costa Grande, Taxco, Ticui y Tres Palos, Guerrero; Monterrey, Nuevo León; Matamoros, Tamaulipas; Santa María del Tule, Oaxaca; Tlaltzapán, Morelos; Campeche, Campeche; Cárdenas, Jonuta y Villahermosa, Tabasco; Mérida, Yucatán; Chihuahua y Villa Cuauhtémoc, Chihuahua; Morelia, Michoacán; Sonora; Ciudad de México, DF; Zacatecas, Zacatecas; y, el rancho “Las Palomas”, San Luis Potosí (Núñez, 1986: 41,81,82 y 96).

El plan sexenal que Cárdenas postuló durante su campaña sirvió de eje rector durante su mandato, por lo que, en torno a la cuestión económica y a las riquezas del subsuelo, establecía lo siguiente:

- I. Se hará efectiva la nacionalización del subsuelo [...];

IV. Se hará efectivo el acaparamiento de terrenos y se ampliarán las zonas de reserva petrolera, a fin de que en todo tiempo se cuente con una reserva fija de terrenos petrolíferos que cubra las necesidades futuras de nuestro país. Es además necesario que aquellas actividades mercantiles o productoras que ejercen, como se ha dicho, una acción exhaustiva sobre nuestros recursos naturales, sean reguladas por la acción del Estado; de manera que en proceso de su desarrollo obtenga nuestro país la mayor participación posible de las riquezas que se explotan [...]. Para este objeto: [...].

Quinto. Se intervendrá para lograr el equilibrio de las fuerzas económicas de la industria petrolera, estimulando el desarrollo de las empresas nacionales y creando un organismo semioficial de apoyo y regulación.

Sexto. Se pondrán los medios para que nuestra producción petrolera alcance el volumen que racionalmente le corresponde, tomando en cuenta las reservas probables existentes.

Séptimo. Se modificará el actual régimen de concesiones, reduciendo para lo futuro la superficie que ampara cada concesión. Se negará el otorgamiento de las que sean opuestas al interés nacional.

Octavo. Se impedirá, cuando sea ventajoso para el país, la exportación de todos aquellos productos que, después de ser sometidos a los primeros procesos de su elaboración en el extranjero, son reimportados (Núñez, 1896: 233-234).

Esto hacía evidente la intención del entonces candidato, de arribar a la presidencia de la República con una política que pretendía devolver la propiedad de los recursos naturales a la nación.

### *1.2.2 La expropiación petrolera y la lucha obrera: batallas paralelas*

Uno de los factores que hicieron posible la expropiación petrolera fue el papel de los trabajadores y el respaldo del pueblo mexicano; estas acciones que mostraron la clara influencia que puede tener una sociedad consciente y organizada.

Una vez que Cárdenas arribó al poder, comenzó con la transformación de la industria petrolera en beneficio del pueblo. Por tanto, durante el periodo comprendido entre 1935 y 1936 el gobierno federal tomó cartas en el asunto petrolero y, en el marco de las facultades extraordinarias concedidas al Ejecutivo por el Congreso de la Unión para legislar en lo relativo a bienes nacionales, el 31 de agosto de 1935, se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF), la Ley de Nacionalización de Bienes, mediante la cual los bienes de la nación quedaban bajo el dominio efectivo de la nación.

Luego de estas reformas fundamentales, se dio paso a la conformación de un sindicato único de trabajadores petroleros –el Sindicato de los Trabajadores Petroleros de la República Mexicana (STPRM)– que reunió a 19 sindicatos independientes existentes y agrupó a 10 000 empleados (Rousseau, 2017: 74-75). Así, el 27 de diciembre de 1935 se le otorgó reconocimiento legal al Sindicato (Colmenares, 1982: 77). El STPRM planteó de inmediato la concertación de un contrato único o colectivo de trabajo con las empresas petroleras (Bassols, 2006: 84). El conflicto laboral constituía una expresión del problema que expresa la entrada de capitales privados sin que mediara una regulación eficaz. La creación del STPRM fortaleció a los trabajadores petroleros y les brindó la oportunidad de pelear en conjunto por esas demandas que no buscaban otra cosa, sino obtener condiciones dignas de trabajo.

En mayo de 1936, el STPRM declaró una huelga que paralizó por aproximadamente dos semanas a la industria y al tráfico de vehículos; ello en respuesta a la negativa de las empresas frente a la propuesta del contrato colectivo (Colmex, 2020). Terminada la huelga, la espiral del conflicto escaló cuando el gobierno mexicano integró una junta de peritos encargada de revisar la contabilidad de las compañías en aras de verificar si estaban o no en condiciones de satisfacer

las demandas de los trabajadores; así como identificar las fallas (fiscales y políticas) en que habían incurrido las compañías desde el inicio (Rousseau, 2017: 76).

Una nueva iniciativa del poder ejecutivo federal, del 22 de septiembre de 1936, aprobó la Ley de Expropiación, acto que procedía únicamente por causa de utilidad pública y por razones de interés social. Posteriormente, el 2 de marzo de 1937 se decretó la creación de un organismo público, con personalidad jurídica que dependía directamente del Ejecutivo federal -la Administración General del Petróleo Nacional-. Según el artículo 2º, de este decreto, el objeto de este organismo fue llevar a cabo la exploración y explotación de los terrenos de reservas petroleras nacionales que se le asignaron; procurar el desarrollo de la industria petrolera en beneficio de la economía del país; regular el mercado interior y la exportación del petróleo y productos derivados, asegurando el abastecimiento del país en general y especialmente del gobierno y de los Ferrocarriles Nacionales; facilitar el adiestramiento del personal técnico mexicano en los trabajos de la industria petrolera; ejecutar toda clase de operaciones y obras que se relacionaban con la producción, adquisición, enajenación, transporte, almacenamiento, refinación y distribución del petróleo, del gas y de los derivados de ellos. La integración del patrimonio de este organismo se llevó a cabo mediante el traspaso de bienes muebles e inmuebles (terrenos de dicha compañía, con los demás terrenos de reservas petroleras) resultado de la liquidación de la Sociedad Petróleos de México, S. A. (Petromex), así como por el presupuesto que se le asignó.

Otra estrategia del Estado mexicano se advierte con la expedición, ese mismo año, de un decreto en virtud del cual, toda persona o empresa dedicada a la exploración del subsuelo pagaría regalías (*royalties*) al gobierno federal, equivalentes a un 10% de la producción (Rousseau, 2017: 75-76). Lo anterior era una forma de ejercer presión sobre las empresas extranjeras a fin de ganar terreno en la recuperación del control sobre el sector hidrocarburos.

En paralelo, se daba la lucha laboral que se extendió hasta convertirse en un verdadero movimiento nacional de los trabajadores de la industria petrolera que detonó, el 28 de mayo de 1937, en la huelga en casi todas las instalaciones de las

compañías petroleras del país, excepto *Petromex* y *Mexican Gulf*. La huelga fue declarada el 30 de mayo y el 7 de junio el sindicato asumió que plantearía ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje la controversia de orden económico. Debido a la lentitud con que trabajan las autoridades en materia laboral y ante la ausencia del laudo correspondiente, en octubre de ese año estallaron paros temporales y huelgas aisladas. El conflicto se resolvió el 18 de diciembre de 1937, mediante un laudo que estableció aumentar los salarios de los trabajadores y mejorar las condiciones de trabajo de éstos hasta por la suma de 26 332 756 pesos; se obligó a todas las empresas petroleras y navieras a pagar, a partir del 28 de mayo de 1937, a sus trabajadores el 10% de fondo de ahorros, los intereses correspondientes a ese 10% y las compensaciones por casas; así como a pagar los salarios caídos durante la huelga, la manera en que concluyó el conflicto obviamente no significaba un escenario favorable para las compañías petroleras extranjeras, así que se negaron a acatarla (Rivera, 2016: 142) y procedieron a impugnar el fallo mediante el juicio de amparo.

Las respuestas de ambos lados no se dejaron esperar, el 22 de febrero de 1938, en el primer congreso general ordinario de la Confederación de Trabajadores de México (CTM), Vicente Lombardo Toledano pronunció un discurso de apoyo absoluto a los trabajadores petroleros. Por otro lado, la respuesta de los empresarios extranjeros ante lo que consideraban un ataque frontal a sus intereses, fue impulsar un conjunto de acciones contra el gobierno mexicano basadas en una campaña de desprestigio del gobierno y, en general, de la población mexicana (Colmenares, 1982: 78-85).

Con relación al amparo interpuesto por la compañía petrolera El Águila, el 1º de marzo de 1938, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), dictó la sentencia que negó el amparo y fijó el 7 de marzo -que luego fue aplazada al 15 de marzo- de 1938 como fecha límite para que las empresas cumplieran el laudo (Alcocer, 1986: 5).

El presidente de la República mexicana se esforzó para que el conflicto se resolviera con prontitud y en las mejores condiciones, en concordancia con ello

intentó convencer a las empresas extranjeras de acatar el laudo, sin embargo, sus esfuerzos fueron infructuosos. En consecuencia, el 7 de marzo de 1938 fueron embargados 800 mil pesos provenientes de depósitos bancarios de las compañías petroleras para el pago de salarios caídos de los trabajadores petroleros. Aún bajo estas circunstancias los empresarios se negaban a cumplir con el laudo (Rivera, 2016: 144).

El 14 de marzo de 1938, la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje fijó un plazo de 24 horas para que las compañías petroleras cumplieran el laudo; el 16 de marzo de ese año el presidente Lázaro Cárdenas se reunió nuevamente con los empresarios petroleros y en una actitud más dura exigió que se cumpliera con la resolución de la SCJN; bajo la advertencia, de que de no hacerlo se procedería conforme a la Ley nacional es decir, se aplicaría la fracción XXI del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que establecía, que si el patrón se negare a someter sus diferencias al arbitraje o a aceptar el laudo pronunciado por la junta, se dará por terminado el contrato de trabajo y quedará obligado a indemnizar al obrero con el importe de tres meses de salario, además de la responsabilidad que le resulte del conflicto. (Tena, 1985: 872). De manera que, las compañías aceptaron la cantidad reclamada (26 millones de pesos), pero no las cláusulas administrativas del contrato (Rousseau, 2017: 77).

Frente al incumplimiento del laudo por parte de las demandadas, los trabajadores acudieron a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje para solicitar la anulación de sus contratos, la cual fue concedida, el Sindicato ordenó la suspensión de labores, Cárdenas llamó al embajador de los EUA en México, Josephus Daniels, y ante la actitud renuente de las demandadas, le notificó su decisión de decretar la expropiación. El 18 de marzo de 1938 el presidente Lázaro Cárdenas pronunció un mensaje a través de una transmisión radiofónica, en esta expresaba ante el pueblo mexicano la situación que motivó la expedición del decreto de expropiación de la industria petrolera extranjera por causas de utilidad pública, misma que se realizó con base en el artículo 27 de la Constitución y artículos 10 y 20 de la Ley de Expropiación (Alcocer, 1986: 6).

Cabe señalar que el acto expropiatorio se encuentra respaldado por el derecho internacional público como una norma imperativa que, las naciones, en el marco de su derecho soberano, inalienable e imprescriptible, ejercen para determinar el uso y aprovechamiento de sus recursos naturales, pues son imprescindibles para la subsistencia y el desarrollo (Serra, 1990: 37); en consecuencia, tienen también el derecho de regular la participación extranjera sobre los mismos y reservarse el derecho de expropiarlos y nacionalizarlos por causa de utilidad pública; siempre que medie una compensación adecuada (López, 1993: 207-208).

El artículo 1º del Decreto por el que se declaraba expropiada la industria extranjera refirió:

Se declaran expropiados por causa de utilidad pública y a favor de la nación, la maquinaria, las instalaciones, edificios, oleoductos, refinerías, tanques de almacenamiento, vías de comunicación, carros tanques, estaciones de distribución, embarcaciones y todos los demás bienes muebles e inmuebles de propiedad de la Compañía Mexicana de Petróleo El Águila, S. A., Compañía Naviera San Ricardo , S. A., Huasteca *Petroleum Company*, *Sinclair Pierce Oil Company*, *Mexican Sinclair Petroleum Corporation*, *Standford y Compañía, S. en C.*, *Penn Mex Fuel Company*, *Richmond Petroleum Company* de México, Compañía Petrolera el Agwi, S.A., Compañía de Gas y Combustible Imperio, *Consolidated Oil Company* de México, Compañía Mexicana de Vapores San Antonio, S. A., *Sabalo Transportation Company*, Clarita, S. A., y Cacalilao, S. A., en cuanto sean necesarias, a juicio de la Secretaría de Economía Nacional para el descubrimiento, captación, conducción, almacenamiento, refinación y distribución de los productos de la industria petrolera (Lavín, 1976: 199-201).

El mismo 18 de marzo de 1938 el presidente Lázaro Cárdenas dictó un acuerdo mediante el cual constituyó el Consejo Administrativo del Petróleo, organismo encargado de administrar los bienes expropiados y de formar proyectos para organizar de forma definitiva a la industria petrolera (Lavín, 1976: 250).

Como era de esperarse, la expropiación influyó en las relaciones con los países de origen de las empresas cuyos bienes se afectaron, el 13 de mayo de 1938, el gobierno de México rompió relaciones con el gobierno de Gran Bretaña, por su actitud irrespetuosa. Por lo que hace al gobierno estadounidense, el Secretario de Estado, Cordell Hull, funcionario vinculado con los intereses de las compañías petroleras, exigía a México la devolución de los bienes expropiados y ante la negativa de éste amenazó con la invasión armada; sin embargo, el presidente de los EUA, Franklin D. Roosevelt, se mostró respetuoso de la decisión del gobierno mexicano, esto en concordancia con la política de buena vecindad que pretendía llevar a cabo durante su mandato y, con la claridad de que su nación se encontraba en vías de recuperación, después de “la gran depresión” (Alcocer, 1986: 6). En esta línea lo que sí defenderían los gobiernos extranjeros sería la indemnización hacia sus nacionales, dueños de compañías petroleras.

Tal indemnización estaba incluida en el artículo 3º del decreto de expropiación, mediante el cual se señalaba que la Secretaría de Hacienda pagaría a las compañías expropiadas, de conformidad con el artículo 27 constitucional y los artículos 10 y 20 de la Ley de Expropiación. El pago se haría en efectivo y en un plazo que no excediera de diez años. En este contexto es importante señalar que debido al daño ambiental que las prácticas petroleras causaron, podrían haber quedado exceptuadas de la indemnización; sin embargo, en ese momento no se contaba con la estructura jurídica adecuada para hacer efectiva la responsabilidad por el daño ambiental (Rivera, 2016: 147).

Ante la obligación del Estado mexicano de indemnizar y el júbilo del pueblo por haberse dado la expropiación, en un acto de solidaridad, el 12 de abril de ese año, mujeres encabezadas por la esposa del Presidente se dirigieron al Palacio de Bellas Artes para realizar donativos que incluían todo tipo de enceres que tenían valor comercial: gallinas, joyas, dinero, objetos de valor, incluso, la iglesia cooperó con donativos (no de sus arcas directamente), pero sí de sus feligreses (Alcocer, 1986: 6).

Por disposición presidencial, en el Banco de México fue abierta la cuenta bancaria denominada “Cooperación Nacional”, que para el 26 de marzo de 1938 presentaba un saldo de más de 260 mil pesos. Ese mismo día y con el objetivo de intensificar la actividad económica del país, Lázaro Cárdenas presentó un proyecto de ley para la obtención de un empréstito de carácter interno, por cien millones de pesos, por medio de la colocación de “Bonos de redención nacional” (Alcocer, 1986: 38-39).

Cabe señalar que, pese al *boicot* declarado por las compañías extranjeras *Standard Oil of New Jersey* y por la *Royal Dutch Shell* (Lavín, 1976: 219), con la ayuda de trabajadores de otros sectores, los trabajadores petroleros mexicanos lograron encaminarse hacia la reestructuración de la industria petrolera; artesanos mexicanos fabricaron refacciones que se requerían con urgencia y los ferrocarrileros contribuyeron para distribuir derivados del petróleo a lo largo y ancho del país (Rivera, 2016: 150).

México tenía que buscar nuevos horizontes para establecer relaciones en materia de comercialización del petróleo, en este sentido; en diciembre de 1938 se anunció un contrato de trueque entre México y Alemania por valor de 17 millones de dólares; México se comprometía a entregar petróleo crudo a cambio de recibir maquinaria y equipo proveniente de ese país, pues era un insumo para mantener fluida la industria petrolera (Merrill, 203: 167).

También Japón e Italia ofrecieron ayuda a México, con Italia, a finales de 1938, se iniciaron negociaciones para que fuesen construidos tres buques-tanque, el costo de estos sería pagado con petróleo; hasta mediados de 1940, por este concepto Italia obtuvo de México 3 212 820 barriles de petróleo. Con Japón se realizó la primera venta a gran escala, consistente en la adquisición de entre 120 mil y 140 mil barriles de petróleo crudo, de manera que, entre 1938 y 1941 la actividad comercial con Japón aumentó notoriamente (Merrill, 2003: 138-139).

Posteriormente, durante el Gobierno de Manuel Ávila Camacho gracias a que el gobierno de Lázaro Cárdenas se mostró fuerte y no reanudó relaciones con el Comité Internacional de Banqueros, fue posible negociar la deuda exterior de

México, esto, en condiciones favorables para el gobierno mexicano (Bazant, 1981: 221).

Entre las deudas que se negociaron, estuvo la petrolera. De manera que, el 1º de mayo de 1940 se firmó un documento para acordar la indemnización de México al grupo Sinclair, por una suma que oscilaba entre 13 y 14 millones de dólares, 8 de los cuales se pagarían en efectivo en un plazo de tres años y el resto con petróleo. Fue así como el gobierno mexicano logró un primer arreglo conforme a sus propios términos con el grupo que en 1938 se representaba el 40% de la inversión petrolera estadounidense y el 14% de la total (Ianini, 1983: 89)

En 1942 se celebró un convenio con los EUA, en virtud del cual, el gobierno mexicano se comprometía a liquidar el adeudo con empresas petroleras de esa nacionalidad, el monto a cubrir ascendía a 23 995 991 dólares, con un interés del 3% sobre saldos insolutos. México pagó la primera anualidad de 3 796 391.04 dólares y las cuatro restantes de 4 085 327.45 dólares, la última anualidad fue cubierta el 30 de septiembre de 1947 (Petróleos Mexicanos, 1979: 43).

Respecto a la Gran Bretaña, México concertó un convenio, el 29 de agosto de 1947, por la cantidad de 81 millones 250 mil dólares, entre cuyas condiciones se acordó que el pago se efectuara en quince anualidades de 8 689 257.85 dólares, a partir del 18 de septiembre de 1948 y hasta el 18 de septiembre de 1962, fecha en que fue finiquitado el adeudo (Petróleos Mexicanos, 2018: 43).

La expropiación de la industria petrolera es recordada y enaltecida como un gran triunfo del pueblo mexicano y el gobierno de Lázaro Cárdenas, como una muestra de que con valor y un proyecto bien pensado es posible devolver al pueblo lo que es suyo. Y que por más voraz que se note el capital privado, no lo es tanto cuando el gobierno y el pueblo se conducen como uno.

Así es como se allanaba el camino hacia el cambio de paradigma en cuanto al manejo del recurso petrolero. Y como la historia lo revela una vez más, serían los grupos más vulnerables quienes constituirían la fuerza material que, lucharía contra la dinámica imperialista del capital extranjero, pero esta vez contaban con el

respaldo de un gobierno que pretendía disolver el andamiaje construido bajo la política entreguista de los gobiernos predecesores.

### *1.3 La creación y funcionamiento de la estructura petrolera nacional*

Como resultado del acto expropiatorio y la facultad exclusiva de la Nación para explotar los hidrocarburos, el 20 de julio de 1938 fue publicado en el DOF el decreto por el que se crea la institución pública “Petróleos Mexicanos”, con el objeto de encargarse del manejo de los bienes muebles e inmuebles expropiadas a diversas empresas petroleras. La cual, al amparo de esta ley, tendría las atribuciones necesarias para llevar adelante su objeto, pudiendo efectuar todas las operaciones relacionadas con la industria petrolera, como exploración, explotación, refinación y almacenamiento. También podría efectuar las operaciones de distribución de los productos relativos, salvo lo que establezcan las disposiciones que sobre el particular se dicten, y tendría facultades para celebrar los contratos y actos jurídicos que se requirieran para el cumplimiento de sus fines (artículo 2º).

En esa misma fecha, por decreto presidencial se creó el organismo denominado: “Distribuidora de Petróleos Mexicanos”, con el objeto de encargarse de la distribución del petróleo y derivados pertenecientes a la Nación, sea que provengan de las explotaciones correspondientes a la Administración General del Petróleo Nacional, a la Corporación “Petróleos Mexicanos”, o bien que tengan otro origen. Al efecto, la institución tenía facultades para realizar todas las operaciones necesarias y para llevar a cabo los contratos y actos jurídicos que en el cumplimiento de su objeto se requirieran (artículo 2º). El patrimonio de la Distribuidora estuvo integrado por la suma de doscientos mil pesos, aportados por mitad “Petróleos Mexicanos” y la “Administración General del Petróleo Nacional”, así como por los demás bienes que en desarrollo de sus operaciones adquirió o que el Gobierno Federal le asignó (artículo 5º). Para el 8 de agosto de 1940, tanto la Distribuidora como la Administración General del Petróleo Nacional se integraron a “Petróleos Mexicanos” (Lavín, 1976: 250-252).

El 9 de noviembre de 1940 se publicó una reforma al párrafo sexto del artículo 27 constitucional, tendiente a impedir la explotación de hidrocarburos por

inversionistas privados, en este sentido se determinó que, tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno, sólidos o gaseosos, no se expedirán concesiones y la ley reglamentaria respectiva determinaría la forma en que la Nación llevaría a cabo la explotación de esos productos (CPEUM, 1940).

Posteriormente, el 20 de enero de 1960, se reformaron los párrafos cuarto, quinto, sexto y el séptimo, fracción I del mismo artículo 27, con el propósito de dar fuerza al principio de soberanía nacional, que constituía el espíritu de la Constitución. Veinte años después se reforma nuevamente la parte final del párrafo sexto para establecer que: “tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólido, líquidos y gaseosos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que se hayan otorgado y la nación llevará cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la ley reglamentaria respectiva” (CPEUM, 1960).

Este mandato se reafirmó con la reforma publicada en el DOF, el 6 de febrero de 1975, que sostuvo: no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que en su caso se hayan otorgado respecto al petróleo y los carburos de hidrógeno, sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radiactivos y la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la ley reglamentaria respectiva. Además, se estableció la prohibición de otorgar concesiones a favor de particulares, con ello quedó claro que, el aprovechamiento de los bienes y recursos naturales se mantenía a favor de la Nación (Tena, 1985: 980-981).

Teóricamente y con el objetivo de situarnos en el campo de la constitucionalidad de las reformas en materia energética, vale la pena mencionar al tratadista alemán Carlos Smith, a quien se le atribuye la consolidación de la teoría de las decisiones fundamentales en un orden jurídico; por lo que define a la Constitución, como las decisiones conscientes que la unidad política se da a sí misma y determinan la forma concreta que adoptará esa unidad política. Smith fue quien colocó como idea relevante que existen principios fundamentales en el orden jurídico, inmutables mientras así lo decida el pueblo, único hacedor y reformador; en su caso, de las decisiones de su voluntad (Carpizo, 2017: 57 y 59).

Así, la Constitución de 1917 concentraba decisiones fundamentales que constituían los grandes ejes que sostenían el nuevo carácter constitucional. No obstante, a lo largo de los años este esfuerzo por lograr una sociedad más equitativa ha sido trastocado por los grupos que se ubicaron en la cúpula del poder político en un contexto de desarrollo neoliberal.

#### *1.4 Artículo 27 de la CPEUM de 1917, naturaleza y legado*

Como era de esperarse, la ideología posrevolucionaria fue retomada por el constituyente de 1917 (Azuela, 1999: 30) y permeó prácticamente todo el contenido de la Constitución de 1917. Así, el artículo 27 resolvió que: “la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la Nación, la cual, ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada”. Este artículo también refería que:

La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. Con este objeto se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios; para el desarrollo de la pequeña propiedad; para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los pueblos, rancherías y comunidades que carezcan de tierras y aguas, o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad. Por tanto, se confirman las dotaciones de terrenos que se hayan hecho hasta ahora de conformidad con el Decreto de 6 de enero de 1915. La adquisición de las propiedades particulares

necesarias para conseguir los objetos antes expresados se considerará de utilidad pública.

Así, se dio por terminado el régimen de propiedad absoluta que tenían los reyes de España sobre el territorio nacional (Rouaix, 1978). De acuerdo con Molina (1983: 466), esta reforma tuvo los objetivos siguientes: a) Asegurar a la nación el dominio cierto y real de su territorio; b) Derivar de ese dominio los derechos de dominio privado de la tierra; c) Sujetar tales bienes a la soberanía nacional; d) Colocar los derechos sociales vinculados a la propiedad de la tierra antes y por encima de los individuales; e) Lograr la distribución del territorio nacional entre el mayor número posible de nacionales y, f) Hacer que dicha distribución estuviera en relación con la capacidad de los individuos para tener, aprovechar y defender los bienes que integraran su porción.

De acuerdo con Gamas (2017: 138), el artículo 27 sentó con claridad el fraccionamiento de los latifundios y la declaratoria de utilidad pública para la adquisición de la propiedad privada necesaria mediante indemnización; también estableció que, sólo los mexicanos por nacimiento y las sociedades mexicanas tendrían amplio derecho para adquirir el dominio directo de las tierras y aguas y la explotación de los recursos naturales; los extranjeros, para obtener igual capacidad, deberán hacer renuncia expresa ante la Secretaría de Relaciones, de su calidad de tales en todo a lo que tales bienes se refieran. En ningún caso los extranjeros podrían adquirir en propiedad tierras y aguas en las fronteras y costas de la República. Así mismo, reivindicó para la Nación la propiedad sobre todos los minerales y sustancias del subsuelo, distintos de los componentes de las tierras y se enfatizó la función social de la propiedad y la limitación de la propiedad privada como un derecho absoluto.

Por lo que hace a nuestro tema de investigación, se modificó el artículo 27 constitucional, el cual hoy tiene un contenido completamente distinto al original, que se aleja de las promesas de protección y posibilidades de un futuro mejor para los mexicanos. Sin embargo, al tratarse de decisiones fundamentales, como ya lo decía Smith, abrogarlas es decisión del pueblo y el procedimiento para que ello suceda

debe llevarse a través de un Congreso Constituyente, ya que no puede quedar al arbitrio de unos cuantos, a través de una simple reforma. Pero ello no sucedió con este precepto constitucional aludido, por lo que la reforma que da un giro al carácter del artículo 27 es, a todas luces, inconstitucional.

Al respecto, Cárdenas (2018) expresa que, en el derecho comparado y el nacional convergen posturas acerca de las limitaciones de poder de revisión de una Constitución, que como órgano constituido no puede alterar los principios básicos de la Constitución o sus decisiones políticas fundamentales. Mientras que, Carpizo (1969: 158), en su obra: *La Constitución mexicana de 1917*, afirma que corresponde solo al pueblo reformar el contenido de las decisiones fundamentales y no al poder revisor de la Constitución. También Burgoa (1979: 326) es partidario de esta postura, pues argumenta que la eliminación o reducción de las decisiones políticas fundamentales corresponde a una actividad de la Asamblea Constituyente.

Estos argumentos revelan que la reforma de 2013 es inconstitucional, pues a través de un procedimiento legislativo de reforma, se dio un giro a los principios rectores en materia energética, al permitir la intromisión del sector privado en una actividad reservada a la nación. El texto del artículo 27 redactado por el Constituyente tenía un espíritu concreto, que vino a reforzarse con la expropiación petrolera, mediante la pertenencia de los recursos energéticos en favor de la Nación, a manera de protección frente al voraz capital privado; decisión tirada por la borda con la reforma referida, con todas las consecuencias sociales que ello implica, como veremos en los apartados siguientes.

## CAPÍTULO II. APERTURA NEOLIBERAL Y RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS HIDROCARBUROS EN MÉXICO

### 2.1 De la globalización económica al neoliberalismo

A través de procesos históricos los seres humanos cambian la manera en la que se organizan, las relaciones de poder se configuran de distinta forma. Como referencia tenemos que el absolutismo monárquico concluyó con el triunfo de la revolución francesa y la independencia de las 13 colonias, es este momento se construye el ideal de nación y esta pasa a ser la nueva unidad de legitimación para el Estado. En un principio la idea de nación no se asociaba a la homogeneidad de lengua, etnia y cultura, fue hasta 1918 y particularmente con la firma del tratado de Versalles y la postura que impulsó el presidente de los Estados Unidos de Norteamérica Woodrow Wilson que se consagró la ecuación Estado-Nación-Pueblo, y esto se entiende en un contexto de posguerra, los aliados encontraron en el nacionalismo el arma para frenar el comunismo. La libre determinación se tradujo en que los grupos étnicos podrían independizarse y crear su propio Estado, esto trajo consigo que los Estados europeos optaron por integrar a los distintos grupos culturales y en otras ocasiones los exterminaron (Burguete y Aragón, 2008: 275-279).

Así, surge la diversidad cultural que en América Latina se integra por diversos pueblos y comunidades originarios; sin embargo, la diversidad cultural y étnica, constante en la historia de la humanidad, se convirtió en un obstáculo para la construcción de los Estados-Nación que apostaban a una sola configuración cultural (Díaz, 1998: 3-5).

Es en este punto que encuentran más peso las nociones de “nosotros” y los “otros” o “el problema de la otredad” en el que los colonizadores colocaron a los colonizados. Pero este conflicto también se encarnó al centro de las naciones emergentes pues las “minorías” no eran bien vistas, la primera y segunda guerra mundiales tuvieron como móvil el exterminio de grupos étnicos y religiosos, después de estos conflictos, se reconocieron los derechos de las personas como individuos, pero para el siglo XX inició la batalla por el reconocimiento de los derechos colectivos (Burguete y Aragón, 2008: 280-281).

Los conflictos entre pueblos y comunidades originarios y los detentadores de intereses privados, muchas veces encarnados por el Estado, son profundamente violentos, es esa violencia que con la instauración del Estado mexicano han sufrido los pueblos y comunidades originarios, violencia que tiene diversas expresiones, que van desde la exclusión y la discriminación hasta el despojo de sus recursos y herencia cultural.

La globalización y los movimientos migratorios fuerzan la interacción entre las personas, el asunto es que las condiciones que rodean esta interacción son ignoradas, en este sistema capitalista, cuyo fin es la dominación, las relaciones no funcionan para el mejoramiento de las condiciones de todos, sino para la obtención del mayor beneficio para unos cuantos.

La exclusión y discriminación son visibles hacia los sectores más vulnerables, aumentando de intensidad en países del tercer mundo y exacerbándose cuando se trata de pueblos y comunidades originarios, la asimetría de la globalización tiene que ver con los beneficios para una minoría en el primer mundo cargado de daños sobre quienes les proveen de recursos, los del tercer mundo (Olivé, 2011: 109).

Ello es así porque el proceso de globalización económica responde a la ideología capitalista que da soporte al neoliberalismo. En este esquema regido por las leyes del capital global, se expulsan del ámbito público los intereses de la mayor parte de la sociedad (Stolowicz, 2001: 198). De manera que, la globalización no sólo traspasa fronteras, reales y ficticias, sino que acorta distancias y sujeta a las reglas del mercado lo impensable, de manera que permea en las estructuras más sólidas del Estado de derecho para, desde dentro, quebrantar sus postulados a través de todo un andamiaje jurídico-político, normativo-institucional que contribuye a mejorar el funcionamiento del mercado (Anglés, 2015b: 123).

Esta realidad deja del lado el principio democrático para dar paso a los intereses oligárquicos, sin que se advierta posibilidad de imponer límites y controles a los poderes fácticos del mercado (Pisarello, 2011: 14). Se configura la denominada “democracia razonable”, que responde a los ajustes económicos en los

que el poder está concentrado en las élites públicas y privadas (Centeno, 1999) que ignoran la existencia de los otros.

Así, tenemos que al finalizar la Segunda guerra mundial surge la teoría neoliberal en respuesta a las propuestas de los liberales clásicos, como Adam Smith, quien alude a la idea de la *mano invisible* del libre mercado y de David Ricardo autor de las *ventajas comparativas* para plantear las bases del funcionamiento de la economía. Esta teoría estaba enfocada en limitar el intervencionismo estatal a fin de lograr el bienestar social (Anderson, 2003).

En México, este proceso de apertura económica y relajamiento de las obligaciones estatales para con los integrantes de la sociedad inició de manera clara con el presidente de la Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988), quien sentó las bases para pasar del Estado benefactor al neoliberal, ello dio como resultado el ingreso del país a los grandes mercados mundiales; luego, claro de reformas políticas específicas. Posteriormente, se encargó de dar seguimiento a este proceso el presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), responsable de la llamada Reforma del Estado, continuada y robustecida por el presidente Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000), (Alejandre, 2014: 328), así como por Vicente Fox (2000-2006), Felipe Calderón (2006-2012) y acendrados por Enrique Peña Nieto (2012-2018), artífice de la reforma en materia de energía que liberalizó el sector hidrocarburos. Peña adujo que México requería de grandes transformaciones que permitieran garantizar proyectos con inversión extranjera (Presidencia de la República, 2013); lo que evidencia su prioridad hacia la consolidación de la apertura a los mercados globales y la privatización, con lo cual, en palabras de Harvey (2005: 113), se consolida una estrategia neocolonialista de acumulación por desposesión, a través de la cual se realiza un saqueo pacífico de los recursos al amparo de la regulación jurídica del Estado y de todos sus instrumentos de represión y control social; ello incluye, la mercantilización y privatización de la tierra; la supresión del derecho a los bienes comunes y la apropiación de los recursos naturales, entre otros (Vega, 2007: 73).

Como veremos, la reforma constitucional en materia energética se dio en el marco del desarrollo neoliberal que justifica los megaproyectos auspiciados por el “neoextractivismo”, modelo centrado en la apropiación de los recursos naturales y su exportación como “*commodities*” al mercado internacional, esquema en el que los impactos sociales y ambientales negativos persisten y, en ocasiones, se agravan (Gudynas, 2009). Con este nuevo modelo de apertura económica, se deja de lado el modelo de desarrollo apuntalado en la rectoría del Estado en materia petrolera y el ejercicio pleno de sus derechos sobre los recursos del subsuelo, situación que podría poner en riesgo la suficiencia energética nacional y con ello la soberanía del Estado, mediante esquemas como la desregulación que dan paso a la legitimación de la expoliación.

## 2.2 La desregulación económica

La liberalización es una condición previa para el desarrollo neoliberal; pues implica, según (Stiglitz, 2016: 122) suprimir las intervenciones públicas en los mercados financieros y de capitales; técnicamente implica, de acuerdo con Roldán (2004: 74) desplegar una serie de acciones orientadas a la creación de condiciones para la realización de una economía de mercado, con la preponderancia de las leyes de éste, es decir, oferta y demanda, como los reguladores principales de la economía.

En este sentido, el mando de las decisiones pasa a manos privadas -que pueden ser de inversión nacional y/o extranjera-; escenario en el que el Estado permanece como un operario del libre mercado, a fin de viabilizar, mediante la desregulación y el impulso a las buenas prácticas, su operación.

Es así que cobra sentido la desregulación, pues a través de ella se mengua del ámbito de lo público, ello mediante acciones u omisiones del poder estatal para reducir la capacidad y posibilidad de generar regulación con fuerza normativa a los agentes económicos (Faría, 2001); lo que se traduce en un vacío de derecho público que es colmado por un plexo normativo de derecho privado; es decir, un derecho de producción transnacional (Hernández, 2014), encabezado por el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, la Organización Mundial del Comercio, etc., que ha pasado a sustituir a las fuentes jurídicas tradicionales y que refleja;

frecuentemente, la ley del más fuerte (Ferrajoli, 2004), cuyos impactos permean las decisiones al interior de los Estados-Nación, quienes ven cercada su actuación entre sus compromisos económicos y los relacionados con los derechos humanos, dando preferencia a los primeros, lo que pone en riesgo la garantía de los segundos.

La desregulación, que es inducida por intereses particulares, es una especie de tiranía legislativa que provoca un estado de descomposición y terror social y es síntoma del debilitamiento del Estado-nación frente al poder transnacional que logra imponer sus objetivos mediante actos injustos, pero legales, pues cuentan con el respaldo institucional que dio origen a las normas, cuya aplicación, incluso, vigila (Alvarez y Maciel, 2011: 129 y 137).

Tratándose de inversión extranjera, como ya vimos, los inversionistas pretenden imponer sus reglas a los Estados receptores del capital a cambio de invertir en ellos, situación que se materializa a través de la firma y ratificación de diversos acuerdos comerciales, bien bilaterales, trilaterales, regionales o globales, que responden a intereses de orden económico sin consideraciones sociales o ambientales (Anglés, 2016b, 400).

México ha firmado diversos acuerdos comerciales internacionales, emblemáticamente representados por el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN, hoy en su versión T-MEC), replicada con otros países y regiones, a través de los cuales se da cabida a la participación de las empresas transnacionales sobre áreas estratégicas ricas en recursos naturales (agua, minerales, biodiversidad, aire y energéticos -carbón, petróleo y gas-).

Cabe señalar que, a fin de garantizar un trato justo e igualitario a los inversionistas extranjeros que les diera certeza jurídica sobre su capital, fue adoptado el Convenio sobre el Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones entre Estados y Nacionales de otros Estados, por virtud del cual se creó en el seno del Banco Mundial, 14 de octubre de 1966, el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI), con el objeto de erigirse en un foro imparcial para dirimir las controversias relativas a la inversión extranjera mediante

la conciliación y el arbitraje.

Ello es relevante porque el artículo 21 de la Ley de Hidrocarburos señala que: Tratándose de controversias referidas a los contratos para la exploración y extracción se podrán prever mecanismos alternativos para su solución, incluyendo acuerdos arbitrales en términos de lo dispuesto en el Título Cuarto del Libro Quinto del Código de Comercio y los tratados internacionales en materia de arbitraje y solución de controversias de los que México sea parte, lo cual nos podría colocar frente a enfoques e intereses contrapuestos planteados y protegidos desde los sectores del derecho internacional público de las inversiones, por un lado, y de los derechos humanos, por el otro.

Como se advierte, la política energética mexicana se ha formulado al amparo de los objetivos neoliberales, apoyados en la desregulación, es decir, “en el desplazamiento de normas intervencionistas por otras limitadas a asegurar la autonomía privada y la libre competencia entre sujetos que operan en el mercado” (Marcilla, 2005: 240), como lo veremos enseguida.

### 2.3 El Pacto por México: Antecedente de la reforma constitucional en materia de hidrocarburos

El llamado Pacto por México, adoptado el 2 de diciembre de 2012, fue un acuerdo político integrado por las dirigencias de las tres fuerzas políticas más importantes del País (PRI, PRD, PAN), que ignoró la participación del resto de los partidos políticos, a los órdenes de gobierno estatal y municipal, a las organizaciones civiles y a los pueblos y comunidades originarios. Los temas sobre los que versó tenían como telón de fondo los intereses individuales de los signatarios sin consideración alguna a los intereses nacionales (Cárdenas, 2014: 11-12, 14).

La justificación para llevar a cabo la reforma fue que a causa de la caída de la producción en el sector petrolero mexicano y la declinación de la producción de hidrocarburos provenientes de yacimientos convencionales, México tuvo que realizar importaciones de gas natural para satisfacer la demanda nacional, se adujo también que como alternativa para ampliar la matriz energética y garantizar la

seguridad energética del país era necesario acceder a los llamados recursos no convencionales, aquellos localizados en cuencas de lutitas -rocas poco permeables- y a los yacimientos en aguas profundas, lo que demandaba capacidades técnicas, financieras y de ejecución de las que carecía la entonces empresa paraestatal PEMEX, la cual, además, atravesaba por serios problemas económicos; lo que hacía necesario modificar la Constitución, a fin de permitir que tanto PEMEX como entes privados llevaran a cabo las actividades relativas a la exploración y extracción de hidrocarburos (Gobierno de la República, 2013: 6).

De manera que el Pacto por México incluyó diversos compromisos, entre los que destacan del área de Petróleo y Gas los siguientes:

Se mantendrá en manos de la Nación, a través del Estado, la propiedad y el control de los hidrocarburos y la propiedad de PEMEX como empresa pública. En todos los casos, la Nación recibirá la totalidad de la producción de Hidrocarburos (Compromiso 54).

Se realizarán las reformas necesarias, tanto en el ámbito de la regulación de entidades paraestatales, como en el del sector energético y fiscal para transformar a PEMEX en una empresa pública de carácter productivo, que se conserve como propiedad del Estado, pero que tenga la capacidad de competir en la industria hasta convertirse en una empresa de clase mundial. Para ello, será necesario dotarla de las reglas de gobierno corporativo y de transparencia que se exigirían a una empresa productiva de su importancia (Compromiso 55).

Se ampliará la capacidad de ejecución de la industria de exploración y producción de hidrocarburos mediante una reforma energética para maximizar la renta petrolera para el Estado mexicano (Compromiso 56).

Se realizarán las reformas necesarias para crear un entorno de competencia en los procesos económicos de refinación, petroquímica y transporte de hidrocarburos, sin privatizar las instalaciones de PEMEX (Compromiso 57).

Se reformarán las leyes reglamentarias para ampliar las facultades y fortalecer al Órgano Regulador, es decir, a la Comisión Nacional de Hidrocarburos,

e incluir obligaciones que permitan someter a PEMEX a las exigencias de eficiencia y transparencia que enfrentan las empresas petroleras del mundo (Compromiso 58).

Se convertirá a PEMEX en el motor de promoción de una cadena de proveedores nacionales y se reforzará su papel en la producción nacional de fertilizantes (Compromiso 59).

Se hará de PEMEX uno de los ejes centrales en la lucha contra el cambio climático, aplicando una estrategia que desarrolle energías renovables y ahorre energía (Compromiso 60).

Si bien, el Pacto se basa en las supuestas debilidades de PEMEX y la Comisión Federal de Electricidad (CFE), en la falta de tecnología y en el aparente agotamiento de las fuentes de energía en yacimientos convencionales, aspectos que deben superarse para lograr la transformación social; lo cierto es que, de acuerdo con Stiglitz (1998: 5), todo proyecto de desarrollo nacional debe ir más allá del aumento del Producto Interno Bruto (PIB) *per cápita*, lo cual requiere un enfoque más amplio del desarrollo, cuyos efectos no se manifiesten únicamente en el PIB, sino en la calidad de vida de las personas, los niveles de salud y alfabetización; la reducción de la pobreza y el mantenimiento de las condiciones de sustentabilidad ambiental. Además, es fundamental trabajar en reducir la vulnerabilidad del país frente a las presiones de sus compromisos internacionales, lo cual podría darse a través de los tratados comerciales internacionales que protegen la inversión extranjera sin consideración alguna relacionada con los derechos a la salud, a un medio ambiente sano, al agua, a la autonomía y libre determinación, a la consulta, por citar algunos; sin embargo, queda claro que no era la intención de la reforma que analizamos.

### *2.3.1 Iniciativas de reformas en materia de energía*

Sentadas las condiciones mediante el Pacto por México, el presidente Peña Nieto envió, el 14 de agosto de 2013, a la Comisión Permanente una Iniciativa de Decreto por el que se reforman los artículos 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En esa misma fecha, la Iniciativa en cuestión fue turnada a las

Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Energía y de Estudios Legislativos Primera, para su estudio y dictamen correspondiente. La Iniciativa se sustentó en los siguientes ejes estratégicos (Senado de la República, 2013: 52):

i) Fortalecimiento del papel del Estado como rector de la industria petrolera: Dotarle de nuevas herramientas para la definición y conducción de la política energética del país, que permitan una adecuada y prudente administración del patrimonio petrolero nacional.

ii) Crecimiento Económico: México está llamado a aprovechar sus recursos energéticos en favor de mayor inversión y generación de más empleos, a partir de iniciativas que promuevan el abasto de energía en cantidades suficientes y a costos competitivos.

iii) Desarrollo Incluyente: El acceso a la energía permitirá democratizar la productividad y la calidad de vida de la población en las distintas regiones del país.

iv) Seguridad Energética: Se debe aprovechar la disponibilidad de energía primaria en el territorio nacional para lograr la procuración continua, diversificada y económica del suministro energético para ésta y las siguientes generaciones.

v) Transparencia: Garantizar a los mexicanos el adecuado acceso a la información sobre la administración del patrimonio energético nacional.

vi) Sustentabilidad y Protección del Medio Ambiente: Es posible mitigar los efectos negativos que la producción y el consumo de energías fósiles puedan tener sobre la salud y el medio ambiente, mediante la mayor disponibilidad de fuentes de energía más limpias.

La Iniciativa refiere que, aunque en los últimos años se ha tenido un mayor ritmo de inversión en la industria petrolera; fundamentalmente, en materia de exploración y extracción, ello no se ha traducido en una mayor producción. Sostiene que el petróleo de fácil acceso se está acabando, tanto en México como en el resto del mundo, por lo es necesario acceder a los recursos en yacimientos no convencionales y de aguas profundas, pero dadas las grandes inversiones requeridas, el alto riesgo de que el hallazgo no sea comercialmente atractivo y la

necesidad de un desarrollo tecnológico de alta especialidad, la práctica internacional más extendida es que las empresas realicen operaciones con esfuerzos compartidos (Senado de la República, 2013: 55).

En esta Iniciativa se adujo que el marco jurídico no coincidía con la realidad y que era responsable de la producción insuficiente del petróleo y gas natural, situación que había provocado la importación de gas natural, gasolinas, diésel y petroquímicos a gran escala. Del mismo modo, se mencionaba que, derivado de la limitada capacidad de refinación y transformación en relación con la producción petrolera el país dependía en gran medida de la importación de combustibles e insumos petroquímicos. En cuanto a la infraestructura, se indicaba que la limitada extensión de los ductos obligaba a transportar parte de los hidrocarburos en carrotanques y autotanques, acción que provocaba erogaciones elevadas (Senado de la República, 2013: 135).

La Iniciativa sostiene su congruencia y consistencia con las reformas cardenistas, que garantizaron cuatro aspectos esenciales: 1) la consolidación de la propiedad de la Nación sobre los hidrocarburos; 2) la eliminación del régimen de concesiones para la exploración y extracción de hidrocarburos; 3) la creación de una serie de figuras contractuales para la exploración y extracción de los hidrocarburos, y 4) la posibilidad de que terceros participaran en actividades de refinación, transporte y distribución de hidrocarburos. De ahí que el modelo propuesto por esta Iniciativa comprende dos esquemas; 1) contratos eficientes para la exploración y extracción de hidrocarburos celebrados con el Ejecutivo Federal, y 2) participación de terceros en toda la cadena de valor de los hidrocarburos, a través de la autorización expresa del Gobierno Federal (Senado de la República, 2013: 63-64).

Al igual que el Pacto por México, la Iniciativa de reformas del presidente Peña Nieto se justificó en que PEMEX y la CFE eran organismos con grandes problemas económicos y deficiencias tecnológicas, y que el sector energético requería de grandes inversiones y de tecnología; sin embargo, como sostiene Cárdenas (2014: 18), ambos fundamentos son insostenibles, porque PEMEX, antes de pagar las

contribuciones a la hacienda nacional es una de las primeras empresas petroleras del mundo. En cuanto a la carencia de tecnología, ésta puede ser adquirida en el mercado internacional sin tener que ceder la explotación de los recursos (Bartlett, 2013: 115).

Por otro lado, el Partido Acción Nacional (PAN) presentó su iniciativa de reformas en materia energética el 31 de julio de 2013, respecto al artículo 27 estableció que corresponde a la Nación el dominio directo de todos los hidrocarburos sólidos, líquidos y gaseosos, pero proponía la reforma consistente en el otorgamiento de concesiones a favor de particulares para la exploración y explotación del petróleo y los demás hidrocarburos, facultando a la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH) para otorgarlas. También señalaba que tratándose de petróleo y demás hidrocarburos provenientes de formaciones geológicas el Estado tenía la obligación de obtener el máximo beneficio y esto lo haría a través de sus operadores, de conformidad con el artículo 28 constitucional (Cárdenas, 2014: 17).

En cuanto al artículo 28, la propuesta fue mantener como áreas estratégicas la administración de los recursos provenientes de la renta petrolera y considerar áreas prioritarias a la exploración y producción del petróleo y demás hidrocarburos. Proponía la creación de tres nuevos Organismos Constitucionales Autónomos: a) El Fondo Mexicano del Petróleo, encargado de administrar la renta petrolera; b) la Comisión Nacional de Hidrocarburos, encargada de regular la exploración y extracción de hidrocarburos y; c) la Comisión Reguladora de Energía (Cárdenas, 2014: 18).

Los párrafos quinto y sexto transitorios señalaban que PEMEX y CFE serían propiedad del Estado y contarían con autonomía de gestión. La dirección y planeación de estas empresas serían atribución de su respectivo consejo de administración, siguiendo la práctica internacional de gobierno corporativo. Como una forma de ayudar a PEMEX, esta iniciativa proponía una ronda cero, procedimiento de asignación inicial de concesiones que permitiría a PEMEX tener preeminencia sobre los demás operadores (Cárdenas, 2014: 19).

En la exposición de motivos esta iniciativa se enfatizaba que la reforma Cardenista no prohibía las concesiones y que, si bien, el petróleo y la renta petrolera eran de la Nación, los procesos productivos podían ser aprovechados también por particulares, se basaba en que la debilidad tecnológica y la ausencia de inversiones fuertes habían impedido el desarrollo del sector y que en aras de la competitividad se crearían los tres Organismos Constitucionales Autónomos, apelando a que México era de los pocos países que no admitían la inversión extranjera en el sector energía (Cárdenas, 2014: 19).

Por último, la iniciativa de reformas del Partido Revolucionario Institucional (PRD), propuso, el 19 de agosto de 2013, la modificación a doce leyes y la creación de una nueva, todas ellas relacionadas con el sector energía. El PRD planteó reducir la carga fiscal de PEMEX, para que la empresa estuviera en condiciones de destinar recursos suficientes a la exploración, producción y, en general, a desarrollar la cadena de valor, establecía que esta empresa debía estar dotada de autonomía de gestión y presupuestal, ello al amparo de una dirección corporativa, como factor distintivo de las otras dos iniciativas, ésta plantea la transición a energías renovables y reclama más recursos para el desarrollo de la investigación tecnológica (Cárdenas, 2014: 20).

Las tres iniciativas descritas se basan fundamentalmente en 3 puntos que nos parecen los más importantes: 1) que la reforma de Cárdenas nunca tuvo como objetivo eliminar la participación de la iniciativa privada: 2) que México es uno de los pocos países que no lo permite y, 3) que PEMEX no es una empresa rentable.

En cuanto al primer punto cabe decir que, los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución enarbolan 4 principios: 1) la propiedad originaria de la Nación sobre las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, la que tiene el derecho a transmitir su dominio a los particulares, constituyendo la propiedad privada; 2) el dominio directo, inalienable e imprescriptible de la Nación sobre todos los recursos naturales, incluidos los hidrocarburos; 3) la explotación directa de los recursos solo a cargo de la Nación; 4) los hidrocarburos y la petroquímica básica constituyen un área estratégica de la economía nacional. El primero y el segundo

son parte de la Constitución de 1917 y el tercero consecuencia de la expropiación petrolera de Lázaro Cárdenas (Cárdenas, 2014: 27-28).

Respecto al segundo punto Javier Jiménez Gutiérrez señala que la experiencia en otros países muestra que no necesariamente se obtienen beneficios estatales al liberalizar los hidrocarburos. En la región de Latinoamérica, en Brasil fue negativa, pues después de compartir la propiedad del petróleo con privados, la empresa estatal, Petrobras solo era capaz de aportar al fisco 10% del total. Por lo que cuando en 2007 se descubrieron los Yacimientos de Pre-Sal se decidió crear Petrosal, una empresa 100% estatal; además, se implementó un mecanismo que permitió incrementar la participación del Estado en Petrobras para pasar de 39% a 48%. En Bolivia se concesionaron los yacimientos en los años noventa y para el 2005 los contratistas privados ya recibían el 82% de la producción; mientras que el Estado boliviano solamente era acreedor de una regalía del 18%. Ante este escenario, el gobierno de Bolivia decidió aplicar un nuevo impuesto a los hidrocarburos, a fin de reducir la participación de las petroleras privadas al 50% de la producción, mismas que se negaron a aceptarlo y eso motivó la renacionalización de la industria en 2006. En Venezuela, la Ley Petrolera de 1975 sólo permitía la concertación de contratos de servicios y prohibía el otorgamiento de concesiones y la celebración de contratos de riesgo. No obstante, se celebraron contratos que simulaban ser de servicios, pero que, en realidad, eran contratos de riesgo o concesiones; esto le valió el pago de más del 50% del valor de la producción a las petroleras privadas. Como un intento por subsanar esta situación el gobierno venezolano exigió la migración de esos contratos a un esquema de empresas mixtas, lo cual disminuyó la participación de la inversión privada en el sector. Esta acción provocó reacciones de descontento y, en algunos casos, motivó litigios costosos ante tribunales arbitrales. Ecuador, en los años noventa, celebró contratos de ganancias compartidas, los contratistas asumían la totalidad de los gastos de explotación a cambio del 70% de la producción. La Ley de Hidrocarburos ecuatoriana permitía al Estado rescindir el contrato, de manera que cuando Ecuador lo hizo, la empresa Occidental sometió el asunto a un arbitraje internacional, los árbitros determinaron que la empresa había incumplido la ley ecuatoriana, pero

calificaron esta ley como injusta y bajo este hecho condenaron al Ecuador al pago de una indemnización consistente en más de 1, 600 millones de dólares. También hay ejemplos en otras latitudes que ilustran sobre los efectos negativos para los estados como resultado de abrir el sector hidrocarburos a las inversiones privadas. En Noruega se creó la empresa, *Statoil* (hoy Esquinor), pero como el país carecía de experiencia en el sector, diseñó un sistema de asociaciones donde lo importante no era la producción sino la transferencia de tecnología, en este mismo ánimo las asociaciones con trasnacionales se encontraban reguladas bajo un espíritu nacionalista. En Kazajistán, el gobierno concertó un contrato basado en la recuperación de costos y en una cuota por barril, cuando descubrieron el yacimiento que proyectaba una producción de 1.5 millones de barriles por día; sin embargo, el Estado sólo percibió 2% del petróleo producido durante la primera década, como la situación no podía mantenerse en ese estado, el gobierno implementó medidas para terminar con el contrato (Jiménez, 2015).

En cuanto al tercer punto, sobre la rentabilidad de PEMEX, este postulado es incorrecto pues de esta rentabilidad surge el interés de las grandes empresas por participar en esta industria, la información que PEMEX divulga demuestra esta aseveración (PEMEX, 2013) La pérdida de capacidad financiera de la empresa es real, pero ello se debe al nivel de contribución al fisco al que se somete (Cárdenas, 2014: 39); por tanto, esto se solucionaría con reformas fiscales que graven a las grandes empresas; situación que permitiría al Estado obtener ingresos que cubran el gasto público y permitir la reinversión en PEMEX.

Pese a estas evidencias en cuanto a las inconsistencias de las iniciativas analizadas, el 20 de diciembre de 2013, se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF), el Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la CPEUM en materia de energía (CPEUM, 2013) y se estableció que a través de las leyes secundarias se regularían los tipos de contratos que el Estado podría utilizar, con el objetivo de obtener ingresos que contribuyan al desarrollo de largo plazo de la Nación, tales contratos serán entre otros: de servicios, de utilidad o producción compartida, o de licencia. En todos los casos, el

Gobierno de la República podrá elegir el tipo de contrato que más convenga al país, dependiendo de las características y ventajas de cada yacimiento. La esencia de la reforma se halla en la modificación a los artículos 25, 27 y 28 constitucionales; así como en la emisión de 21 artículos transitorios, en los que se encuentra gran parte del contenido sustancial de la misma, pues en ellos se ubican regulaciones específicas y se determina la creación y funcionamiento de organismos; así como las facultades de las autoridades.

En seguimiento al mandato constitucional, el presidente de la República presentó el 30 de abril de 2014, nueve iniciativas de leyes secundarias, a fin de construir un marco legal moderno que permitiera el previsto funcionamiento óptimo del sistema energético nacional, como la Ley de Hidrocarburos, que veremos *infra*.

### *2.3.2 Reformas al artículo 25 constitucional*

En el artículo 25 de la Constitución federal se establecen los principios básicos que los órganos estatales deben observar en la regulación y promoción de la actividad económica nacional orientada a su crecimiento; ello en un marco de planeación democrática que, como técnica que racionaliza el instrumental jurídico-administrativo del gobierno federal, coordina el esfuerzo con las entidades federativas y concierta con los sectores privado y social acciones y tareas para el desarrollo económico y social nacional, mediante un diálogo participativo, propio de un sistema que respeta y valora al ser humano en su dimensión digna y libre (Carrillo, 1983:83), a fin de garantizar el interés general que promueva la seguridad y bienestar con pleno respeto de las libertades públicas.

Como resultado de la reforma que analizamos, mediante el artículo 25 constitucional se reservan al sector público las áreas estratégicas definidas en el artículo 28 constitucional y la nación mantiene la propiedad y el control sobre los organismos y empresas productivas del Estado. Por lo que la soberanía sobre estos recursos y actividades se diluye en el mismo texto constitucional. Veamos el texto del párrafo cuarto del artículo 25 constitucional:

El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos y empresas productivas del Estado que en su caso se establezcan. Tratándose de [...] la exploración y extracción de petróleo y demás hidrocarburos, la Nación llevará a cabo dichas actividades en términos de lo dispuesto por los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 de esta Constitución. En las actividades citadas la ley establecerá las normas relativas a la administración, organización, funcionamiento, procedimientos de contratación y demás actos jurídicos que celebren las empresas productivas del Estado, así como el régimen de remuneraciones de su personal, para garantizar su eficacia, eficiencia, honestidad, productividad, transparencia y rendición de cuentas, con base en las mejores prácticas, y determinará las demás actividades que podrán realizar (Presidencia de la República, 2013).

Otra modificación a este artículo es la que reitera la sustentabilidad y el impulso a las inversiones, todo bajo la lógica del interés público, por lo que el párrafo sexto a la letra dice:

Bajo criterios de equidad social, productividad y sustentabilidad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente (Presidencia de la República, 2013).

Por último, se reitera el apoyo a las inversiones a fin de lograr un desarrollo industrial sustentable, bajo los términos siguientes:

La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, promoviendo la competitividad e implementando una política nacional para el desarrollo industrial sustentable que incluya vertientes sectoriales y regionales, en los

términos que establece esta Constitución (Presidencia de la República, 2013).

Como se advierte, por virtud de las reformas al artículo 25 se posibilita la creación de las denominadas empresas productivas del Estado, figura jurídica que es un híbrido entre una empresa privada y una pública, lo cual, les somete tanto al régimen normativo civil y mercantil, como al público, lo cual puede generar serios problemas operativos, con incidencia en el rubro de competitividad (Anglés, 2015a: 39).

De acuerdo con Cárdenas (2014), la reforma a este artículo buscó evitar que los pueblos y comunidades originarios tuvieran acceso de manera preferente a los recursos energéticos que pudiesen encontrarse en sus territorios, pues de conformidad con el artículo 2º, apartado A, fracción VI de la CPEUM, los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho a acceder, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en la propia Constitución y a las leyes de la materia, así como a los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad, al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades, salvo aquellos que corresponden a las áreas estratégicas, en los términos de esta Constitución [...]. Sin embargo, tenemos que recordar que a partir de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, realizada el 10 de junio de 2011, existen compromisos para el Estado mexicano en lo relativo a la interpretación y protección de estos derechos; lo cual se decanta a través del denominado bloque de constitucionalidad, categoría jurídica que parte del supuesto según el cual, además de las normas insertas en las constituciones, existen otras de igual rango que no aparecen expresamente en el texto constitucional (Uprimny, 2008), de manera que el bloque de constitucionalidad permite la integración de derechos de fuente internacional al orden constitucional, tal como hacen los tratados hacia normas más protectoras internas, ejemplo de ello es el artículo 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), que dispone: “Ninguna disposición de la presente Convención puede ser interpretada en el sentido de: [...] b. Limitar el

goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados parte o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de dichos Estados”.

En tal sentido México debe respetar lo establecido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (en adelante, Convenio 169), cuyo artículo 15.1, insta a los Estados a proteger de manera especial los derechos de los pueblos interesados en los recursos naturales existentes en sus tierras, y a garantizar su participación en la utilización, administración y conservación de dichos recursos.

Lo anterior resulta trascendental en el contexto actual en el que muchos de los conflictos de tierras y territorios están relacionados con la posesión, explotación, el control y uso de los recursos naturales. Por un lado, los países bajo el amparo de la soberanía internacional sobre los recursos naturales pretenden ejercer el control sobre dichos recursos. Y, por el otro, diversas empresas multinacionales despliegan una gran presión, tanto a los Estados como a los pueblos, en reivindicación de sus propios intereses económicos (PNUD, 2010: 66).

### *2.3.3 Reformas al artículo 27 constitucional*

El capítulo económico de la Constitución sienta las bases para el equilibrio y armonía de las garantías individuales y los derechos sociales. Así, la rectoría del desarrollo nacional, que se vincula con los artículos 25, 26 y 27 constitucionales, determina la orientación del desarrollo económico y social del Estado, por lo que en algunos rubros fundamentales se reserva la titularidad de ciertos bienes y/o actividades de forma exclusiva al Estado, como, por ejemplo, tratándose de los recursos naturales no renovables, mientras que existen otros aspectos que se comparten con los sectores social y privado (Witker, 1989:46).

En tal sentido, el contenido del artículo 27 constitucional es resultado de una larga evolución que se remonta a la conformación misma del Estado mexicano, que pretendió reivindicar los derechos de propiedad de las tierras y aguas comprendidas

dentro del territorio nacional a favor de la Nación, de forma originaria, por lo que ésta podría transmitir el dominio de ellas a los particulares (Anglés, 2015a: 40).

Aunque, como ya vimos, en aras del interés de la Nación, se prohibieron en 1940 las concesiones en materia de hidrocarburos; lo cierto es que, bajo los conceptos de utilidad pública e interés social se posibilitó la apertura del sector a empresas privadas. Por lo que el artículo 27 constitucional reformado refiere, en sus párrafos sexto y séptimo, respectivamente, lo siguiente:

En los casos [relativos a [...]] los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; [...]; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos [...], el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes, salvo en radiodifusión y telecomunicaciones, que serán otorgadas por el Instituto Federal de Telecomunicaciones. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y substancias a que se refiere el párrafo cuarto regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas. El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. [...]. (Presidencia de la República, 2013).

Tratándose del petróleo y de los hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos, en el subsuelo, la propiedad de la Nación es inalienable e imprescriptible y no se otorgarán concesiones. Con el propósito de obtener ingresos para el Estado que contribuyan al desarrollo de largo plazo de la Nación, ésta llevará a cabo las actividades de exploración y extracción del petróleo y demás

hidrocarburos mediante asignaciones a empresas productivas del Estado o a través de contratos con éstas o con particulares, en los términos de la Ley Reglamentaria. Para cumplir con el objeto de dichas asignaciones o contratos las empresas productivas del Estado podrán contratar con particulares. En cualquier caso, los hidrocarburos en el subsuelo son propiedad de la Nación y así deberá afirmarse en las asignaciones o contratos (Presidencia de la República, 2013).

Aunque de la lectura del texto constitucional se advierte que no se permitirán las concesiones en materia de hidrocarburos, el artículo transitorio cuarto abre la puerta a estos recursos mediante la figura de licencias, pues establece que en las actividades de exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos podrán otorgarse asignaciones a empresas productivas del Estado o celebrarse contratos con éstas o con particulares, enfatizándose que los hidrocarburos en el subsuelo son propiedad de la Nación.

A todas luces, este precepto legaliza la apertura de la inversión privada en áreas estratégicas para el Estado, como lo son la exploración y extracción de los hidrocarburos. Por lo que la supuesta prohibición sobre el otorgamiento de concesiones queda subsanada al posibilitar la adopción de diversas figuras jurídicas que permitan a la Nación maximizar sus ingresos, tal como se prevé en el artículo cuarto transitorio de la reforma.

#### *2.3.4 Reformas al artículo 28 constitucional*

El artículo 28 constitucional conceptualiza en su párrafo cuarto el modelo económico del Estado, por ello, se alude a las actividades estratégicas, aquellas que, dada su importancia, quedaban reservadas de forma exclusiva del Estado, por lo que únicamente éste, a través de su organismos públicos podía realizarlas (sin margen de intervención para el sector privado y social); las áreas prioritarias, respecto de las que el Estado ejercía la rectoría económica y la prevalencia en su ejecución, pero que permitía la participación de particulares y del sector social y, por último, las actividades de economía de mercado, permitidas tanto para el Estado como para los sectores social y privado en igualdad de condiciones (Anglés, 2015a: 43).

Luego de la reforma constitucional en materia de energía, el artículo 28, párrafo cuarto prescribe:

No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: [...] la exploración y extracción del petróleo y de los demás hidrocarburos, en los términos de los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 de esta Constitución, respectivamente; así como las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. [...]. (Presidencia de la República, 2013).

A su vez, el párrafo sexto de este mismo artículo señala:

El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento. El Estado contará con un fideicomiso público denominado Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, cuya Institución Fiduciaria será el banco central y tendrá por objeto, en los términos que establezca la ley, recibir, administrar y distribuir los ingresos derivados de las asignaciones y contratos a que se refiere el párrafo séptimo del artículo 27 de esta Constitución, con excepción de los impuestos (Presidencia de la República, 2013).

Este párrafo debe leerse en concordancia con los artículos transitorios decimocuarto y decimoquinto de la misma reforma, que precisan las características del Fondo, su naturaleza jurídica, sus objetivos, así como el tipo de ingresos que éste recibirá, y que no podrán ser impuestos, porque éstos los seguirá administrando y ejerciendo la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Es decir, el Fondo podrá recibir de PEMEX, como empresa productiva del Estado, y de las empresas particulares los derechos y otro tipo de contribuciones que no constituyan impuestos y que se deriven de las asignaciones, contratos y licencias (Cárdenas, 2014: 64). También se detallan las reglas y operación del Comité Técnico del Fondo,

integrado por tres miembros representantes del Estado y cuatro miembros independientes.

Para mayor claridad, veamos los alcances del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, contenidos en el artículo transitorio décimo cuarto (Presidencia de la República, 2013).

El Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo será un fideicomiso público en el que el Banco de México fungirá como fiduciario. [...].

El Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo será el encargado de recibir todos los ingresos, con excepción de los impuestos, que correspondan al Estado Mexicano derivados de las asignaciones y contratos a que se refiere el párrafo séptimo del artículo 27 de esta Constitución. Los ingresos se administrarán y distribuirán conforme a la siguiente prelación y conforme se establezca en la ley para:

1. Realizar los pagos establecidos en dichas asignaciones y contratos.
2. Realizar las transferencias a los Fondos de Estabilización de los Ingresos Petroleros y de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas. Una vez que el Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros, o su equivalente, haya alcanzado su límite máximo, los recursos asignados al Fondo se destinarán al ahorro de largo plazo mencionado en el numeral 5. Dentro de los ciento veinte días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, el Congreso de la Unión realizará las adecuaciones que resulten necesarias al marco jurídico en materia del límite máximo del Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros y del Derecho sobre Hidrocarburos para el Fondo de Estabilización.
3. Realizar las transferencias al Fondo de Extracción de Hidrocarburos; a los fondos de investigación en materia de hidrocarburos y sustentabilidad energética, y en materia de fiscalización petrolera.
4. Transferir a la Tesorería de la Federación los recursos necesarios para que los ingresos petroleros del Gobierno Federal que se destinan a cubrir el

Presupuesto de Egresos de la Federación de cada año, se mantengan en el cuatro punto siete por ciento del Producto Interno Bruto, que corresponde a la razón equivalente a la observada para los ingresos petroleros del año 2013. Para lo anterior, se consideran los rubros siguientes: Derecho ordinario sobre hidrocarburos, Derecho sobre hidrocarburos para el Fondo de Estabilización, Derecho extraordinario sobre exportación de petróleo crudo, Derecho para la investigación científica y tecnológica en materia de energía, Derecho para la fiscalización petrolera, Derecho sobre extracción de hidrocarburos, Derecho para regular y supervisar la exploración y explotación de hidrocarburos, Derecho especial sobre hidrocarburos y Derecho adicional sobre hidrocarburos. Para efectos del cumplimiento del monto establecido en este numeral, se considerarán incluidos los recursos transferidos acorde a los numerales 2 y 3.

5. Destinar recursos al ahorro de largo plazo, incluyendo inversión en activos financieros.

[...].

En caso de una reducción significativa en los ingresos públicos, asociada a una caída en el Producto Interno Bruto, a una disminución pronunciada en el precio del petróleo o a una caída en la plataforma de producción de petróleo, y una vez que se hayan agotado los recursos en el Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros o su equivalente, la Cámara de Diputados podrá aprobar, mediante votación de las dos terceras partes de sus miembros presentes, la integración de recursos de ahorro público de largo plazo al Presupuesto de Egresos de la Federación, aun cuando el saldo de ahorro de largo plazo se redujera por debajo de tres por ciento del Producto Interno Bruto del año anterior. La integración de estos recursos al Presupuesto de Egresos de la Federación se considerará incluida en la transferencia acorde con el numeral 4 del presente transitorio.

El Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo estará sujeto a las obligaciones en materia de transparencia de conformidad con la

ley. Asimismo, deberá publicar por medios electrónicos y por lo menos de manera trimestral, la información que permita dar seguimiento a los resultados financieros de las asignaciones y los contratos a que se refiere el párrafo séptimo del artículo 27 de esta Constitución, así como el destino de los ingresos del Estado Mexicano conforme a los párrafos anteriores.

El Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo se constituirá durante 2014 y comenzará sus operaciones en el 2015.

Por último, el párrafo octavo de la reforma al artículo 27 eleva a rango constitucional a dos entidades que ya existía en la legislación secundaria, se trata de la Comisión Nacional de Hidrocarburos y la Comisión Reguladora de Energía, con este ejercicio se buscó dotar de mayores competencias, tal como se desarrolla en la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética que será objeto de análisis en otro apartado de este estudio. Entre tanto, la modificación del párrafo octavo del artículo 28 se lee como sigue: “El Poder Ejecutivo contará con los órganos reguladores coordinados en materia energética, denominados Comisión Nacional de Hidrocarburos y Comisión Reguladora de Energía, en los términos que determine la ley”. (Presidencia de la República, 2013).

De las reformas analizadas no queda más que reconocer que México apostó a la privatización y liberalización de sectores estratégicos para el desarrollo y la soberanía nacional; no obstante, ello tendrá que respetar otros compromisos en materia de derechos humanos, que también comprometen la responsabilidad internacional del Estado, como son: los derechos a un medio ambiente sano, al agua, a los recursos naturales y, entre otros, al desarrollo, mismos que se apuntalan en los derechos a la información, participación y consulta que analizamos enseguida (Anglés, 2005a: 44).

### *2.3.5 Artículos transitorios de la reforma energética*

La finalidad de los artículos transitorios, como su nombre lo dice, radica en servir de tránsito entre una disposición jurídica y otra. Estos preceptos, generalmente, aclaran la fecha de entrada en vigor de la nueva disposición y, en su caso, la

regulación que se deroga o abroga. De conformidad con Huerta (2009: 183), hay tres tipos de artículos transitorios: a) aquellos que determinan la vigencia de una norma mediante el señalamiento expreso de su entrada en vigor, sujetándose a un término o condición o, bien, que especifican el modo de aplicación; b) los que aluden a la derogación de una o más disposiciones jurídicas, y c) los que conminan al poder legislativo a emitir las normas necesarias para la debida aplicación de la nueva ley. En consecuencia, no deben utilizarse los artículos transitorios para modificar derechos y obligaciones del gobernado y mucho menos para crear nuevos órganos y/o autoridades y, por tanto, tampoco para determinar sus atribuciones y/o competencias (Huerta, 2009, 199-200).

No obstante, la reforma constitucional que analizamos excedió los alcances técnicos de los artículos transitorios y estableció facultades y competencias que tendrían los nuevos participantes del sector energético, así como la creación de una Agencia especializada para el sector hidrocarburos, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), cuyo objeto consiste en la protección de las personas, el medio ambiente y las instalaciones del sector hidrocarburos a través de la regulación y supervisión de: I. La Seguridad Industrial y Seguridad Operativa; II. Las actividades de desmantelamiento y abandono de instalaciones, y III. El control integral de los residuos y emisiones contaminantes. Véase tabla 1 (Presidencia de la República, 2013).

Tabla 1. Facultades y competencias de algunos participantes clave del sector hidrocarburos

<p><b>Secretaría de Energía (SENER)</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Establecer, conducir y coordinar la política energética, la adjudicación de asignaciones y la selección de áreas que pueden ser objeto de los contratos.</li> <li>• Diseñar técnicamente los contratos y los lineamientos técnicos que deben observarse en el proceso de licitación.</li> <li>• Otorgar permisos para el tratamiento y refinación del petróleo, y procesamiento de gas natural.</li> </ul>
<p><b>Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH)</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asesorar técnicamente a la SENER.</li> <li>• Recopilar información geológica y operativa.</li> <li>• Autorizar los servicios de reconocimiento y exploración superficial.</li> <li>• Realizar las licitaciones, asignación de ganadores y suscripción de los contratos para las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos.</li> <li>• Administrar técnicamente las asignaciones y contratos.</li> <li>• Supervisar que los planes de extracción maximicen la productividad del campo en el tiempo y, la regulación en materia de exploración y extracción de hidrocarburos.</li> </ul>
<p><b>Comisión Reguladora de Energía (CRE)</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Regular y otorgar los permisos para el almacenamiento, transporte y distribución por ductos de petróleo, gas, petrolíferos y petroquímicos.</li> <li>• Regular el acceso de terceros a los ductos de transporte y almacenamiento de hidrocarburos y sus derivados.</li> <li>• Regular las ventas de primera mano de los hidrocarburos y sus derivados.</li> <li>• En materia de electricidad, la regulación y el otorgamiento de permisos para la generación, así como las tarifas de porteo para transmisión y distribución.</li> </ul>
<p><b>Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Establecer las condiciones económicas de las licitaciones y de los contratos relativas a los términos fiscales que permitan a la Nación obtener en el tiempo ingresos que contribuyan a su desarrollo de largo plazo.</li> </ul>
<p><b>Agencia de Seguridad Nacional y Protección del Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos (ASEA)</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Emitir disposiciones normativas de carácter general y obligatorio a los regulados del sector hidrocarburos en materia de seguridad industrial, operativa y de protección ambiental.</li> <li>• Establecer las normas para los sistemas de administración de seguridad industrial, seguridad operativa y protección ambiental. Establecer reglas de carácter general de características y requisitos de los Auditores Externos, para favorecer la autogestión.</li> <li>• Emitir recomendaciones, opiniones e informes para la planeación nacional del desarrollo sustentable y políticas públicas ambientales y de energía.</li> <li>• Expedir licencias, autorizaciones y permisos en las materias de su competencia .</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia, a partir de los artículos transitorios de la reforma constitucional de 2013.

Enseguida referimos los artículos transitorios más relevantes para nuestro tema de estudio. El transitorio tercero, otorga un plazo de dos años a partir de la publicación del Decreto de reformas para que PEMEX y CFE se conviertan en Empresas Productivas del Estado. En tanto se lleva a cabo esta transición, PEMEX y sus organismos subsidiarios quedan facultados para recibir asignaciones y celebrar contratos en términos del artículo 27 constitucional (Presidencia de la República, 2013), ello ante la ausencia de legislación secundaria que regule los alcances de estos actos (Cárdenas, 2014: 82).

El transitorio cuarto contiene la esencia de la reforma, por tanto, debió quedar integrado en el párrafo sexto del artículo 27, pues establece las formas en las que los privados podrán invertir en la industria y las contraprestaciones respecto de cada tipo (ver tabla 2); los contratos suponen compartir con las trasnacionales la renta petrolera, se permiten estos contratos en la totalidad de la cadena productiva, además de compartir los beneficios asumiremos los costos que las empresas determinen como gastos para explotar los hidrocarburos (Cárdenas, 2014: 84).

Tabla 2. Tipos de contratos y contraprestación respectiva

TIPO DE CONTRATO	NATURALEZA DE LA CONTRAPRESTACIÓN
I. Contratos de servicios	En efectivo
II. Contratos de utilidad compartida	Un porcentaje de la utilidad
III. Contratos de producción compartida	Un porcentaje de la producción obtenida
IV. Contratos de licencia	Con la transmisión onerosa de los hidrocarburos una vez que hayan sido extraídos del subsuelo

Fuente: Elaboración propia, a partir del artículo transitorio cuarto.

Cabe señalar que la Nación se reserva la posibilidad de elegir la modalidad de contraprestación atendiendo siempre a maximizar los ingresos para lograr el mayor beneficio para el desarrollo de largo plazo, la cual; incluso, puede ser una combinación de todas las descritas en la tabla 2.

El transitorio quinto permite que los particulares reporten para efectos financieros, los contratos suscritos por el Estado o alguna de sus empresas productivas, y los beneficios esperados. Cárdenas (2014: 85) indica que esta práctica conocida como *booking*, consiste en que las empresas incorporan en sus asientos contables y financieros las reservas de los hidrocarburos y los beneficios esperados (exploración y explotación), esto resulta problemático pues asentarán las reservas de la nación como si fueran suyas, lo cual les permitirá solicitar créditos para extraer los recursos de la Nación, sirviéndose de éstos como garantía ante bancos u organismos financieros. Esta incorporación a la legislación nacional fue una exigencia de las transnacionales, pues éstas no trabajan con recursos propios, sino con créditos de la banca internacional, que respaldan con recursos que no les pertenecen, es así como que sin *booking* no hay créditos y sin ellos tampoco la posibilidad económica de extraer los hidrocarburos.

El transitorio sexto prevé la existencia de la ronda cero, a partir de la cual, como ya vimos, PEMEX podrá recibir las asignaciones de aquellos campos en producción y aquellas áreas en exploración que tenga interés de operar y donde demuestre tener capacidad técnica, financiera y de ejecución para desarrollarlos en forma eficiente y competitiva. Asimismo, de acuerdo con el artículo 12 de la Ley de Hidrocarburos (LH, 2014), PEMEX y las demás empresas productivas del Estado podrán proponer a la SENER la migración de sus asignaciones a contratos para la exploración y extracción de hidrocarburos. Lo cual, a su vez, posibilita la asociación con terceros.

El transitorio octavo, que se desarrolla en el artículo 96 de la Ley de Hidrocarburos, nos interesa especialmente porque establece que las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos se consideran de interés social y de orden público, esto quiere decir que tendrán preferencia sobre cualquier otra actividad que implique el aprovechamiento de la superficie y de subsuelo de los terrenos afectos a aquéllas. Concretamente, el artículo 96 de la Ley de Hidrocarburos (LH, 2014) refiere que la industria de hidrocarburos es de utilidad pública; por lo que procederá la constitución de servidumbres legales, o la ocupación o afectación superficial

necesarias para la realización de las actividades respectivas, sin hacer referencia alguna a la salvaguarda de los derechos implicados, como podrían ser, el derecho a la consulta y al consentimiento libre, previo e informado de pueblos y comunidades originarios. Por lo que, la propiedad privada, pública y social quedan subordinadas a la realización de las actividades preferentes de la industria de los hidrocarburos. De acuerdo con Cárdenas (2014: 86), estas disposiciones colisionan con el artículo 2º constitucional que establece el derecho preferente de los pueblos y comunidades originarios para explotar los recursos naturales en sus territorios siempre que no se trate de áreas estratégicas. Además, se desvirtúa el concepto de utilidad pública, pues de conformidad con la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ésta se determina casuísticamente, de acuerdo con las condiciones políticas, sociales y económicas imperantes en determinada época y lugar, con la finalidad de satisfacer necesidades de la colectividad, por lo que esta noción no es inmutable ni universal. Si bien, se trata de un término amplio, su finalidad es que el Estado pueda satisfacer las necesidades sociales y económicas de sus gobernados. Genéricamente, el concepto comprende tres causas: a) la pública, propiamente dicha, o sea, cuando el bien expropiado se destina directamente a un servicio u obra públicos; b) la social, que satisface de una manera inmediata y directa a una clase social determinada, y mediatamente a toda la colectividad, y c) la nacional, que satisface la necesidad que tiene un país, de adoptar medidas para hacer frente a situaciones que le afecten como entidad política o internacional (Tesis P./J. 39/2006).

Así, la utilidad pública es un elemento fundamental del derecho administrativo, en virtud del cual, pueden restringirse ciertos derechos. Al remitirnos al artículo 1o. de la Ley de Expropiación (LE, 2009), tenemos que, aunque éste no define qué se entiende por utilidad pública, sí realiza un listado de las causas para que proceda, entre las que se encuentran: la defensa, conservación, desarrollo o aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de explotación. Por otra parte, el artículo 58 de la Ley de Hidrocarburos establece que las actividades y servicios amparados por un permiso para llevar a cabo actividades de la industria de hidrocarburos serán de utilidad pública, lo cual, en palabras de Anglés (2017a: 136), es totalmente contrario a la esencia del concepto, pues los permisos dan

cabida a la participación en el sector de entes de naturaleza privada, con intereses económicos que escapen al beneficio de la colectividad.

Además, debemos tener presente que si el Estado mexicano otorga concesiones, permisos y/o asignaciones para la exploración y extracción de hidrocarburos en tierras y territorios de pueblos y comunidades originarios sin llevar a cabo los procedimientos de consulta y consentimiento respectivos se vulnerarían los derechos a la propiedad colectiva amparados en el artículo 21 de la CADH configurándose la responsabilidad internacional del Estado (Corte IDH, 2001).

El transitorio décimo cuarto prevé la existencia del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo que recibirá los ingresos provenientes de las asignaciones y contratos en materia de exploración y extracción de hidrocarburos. Este Fondo cuenta con un Comité técnico integrado por tres representantes del Estado y 4 miembros independientes. Los representantes del Estado son el titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), quien preside, el titular de la SENER y el gobernador del Banco de México. Tratándose de los miembros independientes, éstos serán nombrados por el Titular del Ejecutivo Federal con la aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores y serán designados debido a su experiencia, capacidad, prestigio profesional y considerando que puedan desempeñar sus funciones sin conflicto de interés (artículo 9º, LFMPED, 2014).

Como se advierte, el Fondo está controlado por el titular de la SHCP y la designación de los cuatro miembros independientes responderá al sistema de cuotas de partidos mayoritarios. Los fideicomisos públicos no tienen una tradición de transparencia y cero corrupción y siguiendo esto el fideicomiso no contempla un mecanismo de auditoría ciudadana para fiscalizar, ni un mecanismo para la rendición de cuentas y tampoco contempla mecanismos para la publicidad de las sesiones del órgano directivo. Estos son algunos elementos que visibilizan la poca transparencia de esta figura (Cárdenas, 2014: 101-102).

Por último, el transitorio décimo séptimo hace referencia a que el Estado va a establecer las bases para procurar la protección y cuidado del medio ambiente,

en todos los procesos relacionados con la industria de los hidrocarburos mediante la incorporación de criterios y mejores prácticas en los temas de eficiencia en el uso de energía, disminución en la generación de gases y compuestos de efecto invernadero, eficiencia en el uso de recursos naturales, baja generación de residuos y emisiones, así como la menor huella de carbono en todos sus procesos, lo cual resulta contradictorio con el desarrollo de la regulación para implementar la técnica de fracturación hidráulica *-fracking-* para acceder a los hidrocarburos contenidos en rocas de lutitas (*shale gas/shale oil*), técnica que tiene serias implicaciones ambientales, pues la perforación de cada pozo requiere aproximadamente entre 3,500 y 25,000 metros cúbicos de fluido, integrado por 98% de agua y 2% de sustancias (arena y aditivos químicos), que sirven como anticorrosivos, tensoactivos, biocidas y propelantes (Sumi, 2008: 11).

#### 2.4 El uso y la ocupación superficial a efecto de desarrollar la industria petrolera

Como la LH cataloga a la industria de los hidrocarburos de utilidad pública, ello parece justificar la constitución de servidumbres legales o la ocupación o afectación superficial necesarias para la realización de sus actividades, pues tanto las de exploración como las de extracción se consideran de interés social y orden público, por lo que “tendrán preferencia sobre cualquier otra que implique el aprovechamiento de la superficie o del subsuelo de los terrenos” (artículo 96), (LH, 2014).

Si bien, esta ley refiere que la contraprestación para el uso, goce o afectación de los terrenos, bienes o derechos necesarios para la realización de las actividades de exploración y extracción serán negociados y acordados entre los propietarios o titulares de aquéllos (artículo 100); también lo es que a falta de acuerdo se prevé que el asignatario (empresa productiva del Estado) o el contratista (empresa privada), podrá promover ante el Juez de Distrito en materia civil o Tribunal Unitario Agrario, según el tipo de propiedad de que se trate, la constitución de la servidumbre legal de hidrocarburos o solicitar a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) una mediación sobre las formas de adquisición, uso, goce o

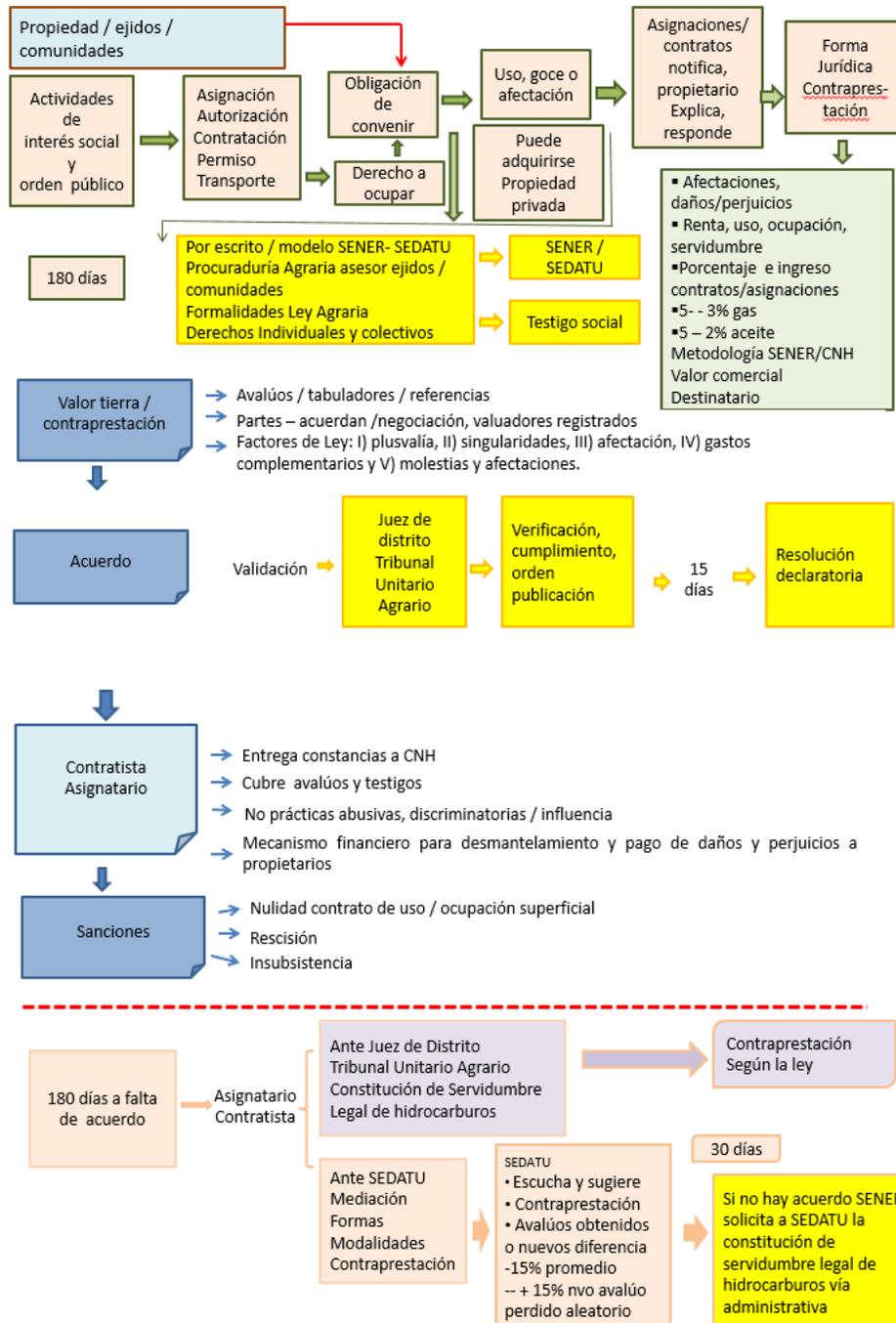
afectación de los terrenos, bienes o derechos, así como la contraprestación correspondiente.

Es así como, el artículo 100 de la LH refiere que la contraprestación, los términos y las condiciones para el uso, goce o afectación de los terrenos, bienes o derechos necesarios para realizar las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos serán negociados y acordados entre los propietarios o titulares de dichos terrenos, bienes o derechos, incluyendo derechos reales, ejidales o comunales, y los asignatarios o contratistas. Tratándose de propiedad privada, además podrá convenirse la adquisición.

En principio, uno puede advertir la posibilidad de negociar y acordar, es decir, por voluntad propia, la contraprestación al uso u ocupación superficial; pero al leer con más cuidado, debe notarse que, en realidad se impone el desarrollo de la actividad y se prevé una contraprestación, que es la que está sujeta a negociación o acuerdo. Además, se agrega que en este proceso se respetarán los derechos que la Constitución, las leyes y los tratados internacionales suscritos por el Estado Mexicano reconocen a los pueblos y comunidades originarios, lo cual hace parecer que estamos en un Estado de derecho en el que las leyes se respetan y garantiza su cumplimiento.

No obstante, el proceso de negociación y acuerdo depende en gran medida de asignatarios y contratistas y aunque la ley establece que éstos se abstendrán de realizar, directa o indirectamente, conductas o prácticas abusivas, discriminatorias o que busquen influir indebidamente en la decisión de los propietarios o titulares de los terrenos, bienes o derechos (artículo 114, LH); lo cierto es que el propio proceso de la LH reconduce a una serie de reglas que desvirtúa la tutela de derechos colectivos, pues con negociación o sin ella, con acuerdo o sin él, la ley determina la constitución de la servidumbre legal de hidrocarburos, bien a través de la vía judicial, mediante un acto de un juez de distrito; o por la vía administrativa, mediante la intervención de la SEDATU (ver ilustración 1).

# Ilustración 1. Uso y ocupación superficial de tierras, negociación de la contraprestación y procedimiento por de acuerdo



Fuente: Elaboración propia a partir de los artículos 101 a 108 de la Ley de Hidrocarburos.

El último párrafo del artículo 114 de la LH señala que, si el asignatario o contratista incurra en las conductas señaladas en más de una ocasión, la asignación

y, en su caso, permisos o autorizaciones podrán ser revocados o el contrato para la exploración y extracción rescindido.

De conformidad con el Código Civil Federal (CCF), “la servidumbre es un gravamen real impuesto sobre un inmueble en beneficio de otro perteneciente a distinto dueño. El inmueble a cuyo favor está constituida la servidumbre se llama predio dominante y el que la sufre predio sirviente” (artículo 1057).

En consecuencia, la servidumbre consiste en un no hacer o en tolerar. Para que al dueño del predio sirviente pueda exigirse la ejecución de un hecho es necesario que esté expresamente determinado por la ley o en el acto en que se constituyó la servidumbre” (artículo 1058, CCF). La legislación advierte el origen de las servidumbres en la voluntad de las personas o en el mandato legal (1067, CCF) y tratándose de las servidumbres legales, son aquellas establecidas por la ley, teniendo en cuenta la situación de los predios y la utilidad pública y privada conjuntamente (artículo 1068, CCF).

Una vez constituida la servidumbre legal de hidrocarburos, ésta comprenderá el derecho de tránsito de personas; el de transporte, conducción y almacenamiento de materiales para la construcción, vehículos, maquinaria y bienes de todo tipo; el de construcción, instalación o mantenimiento de la infraestructura o realización de obras y trabajos necesarios para el adecuado desarrollo y vigilancia de las actividades amparadas por virtud de un contrato o asignación, así como todos aquellos que sean necesarios para tal fin. En todo caso, la servidumbre legal de hidrocarburos no podrá exceder el plazo del contrato o asignación respectivo (artículo 109, LH).

Aunque la LH remite a la legislación federal civil (CCF), también, como referimos, permite el decreto de las servidumbre por la vía administrativa, a través de la SEDATU; sin embargo, de conformidad con el artículo 41 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF, 2019), esta secretaría no está facultada para llevar a cabo los procesos de mediación del sector hidrocarburos.

Debido a que la actividad de hidrocarburos es de estricta jurisdicción federal, las servidumbres legales decretadas se registrarán por las disposiciones del derecho común federal y las controversias relacionadas con las mismas, cualquiera que sea su naturaleza, serán competencia de los tribunales federales. Sin embargo, las disposiciones del CCF en materia de servidumbres no responden a la realidad de la industria petrolera actual.

Ante esta realidad, resulta fundamental modificar las normas a efecto de que el Estado retome el control para exigir la garantía de los derechos humanos y la protección de los recursos naturales indispensables para un desarrollo sostenible y para la seguridad energética y no quede en las manos de intereses privados.

Como se advierte ante el uso y ocupación que estudiamos no existe ni libertad de contratación ni libertad contractual, pues los contratantes, en este caso los propietarios o poseedores de la tierra, carecen de la facultad de poner las cláusulas que crean convenientes, la autonomía de su voluntad (Rojina, 1960) se ve nulificada con base en la ley por tratarse de una actividad de utilidad pública, violentándose la esencia misma de los contratos.

No obstante, es importante señalar que la misma LH dispone en su artículo 102 que: Cuando se involucren terrenos, bienes o derechos sujetos a los regímenes previstos en la Ley Agraria, la autorización para el uso, goce o afectación y demás actos de disposición permitidos deberá sujetarse invariablemente y sin perjuicio de las demás disposiciones aplicables, a las formalidades previstas en los artículos 24 a 28, 30 y 31 de la Ley Agraria (LA) para los actos señalados en las fracciones VII a XIV del artículo 23 de dicho ordenamiento.

Esto significa que la Asamblea que deba reunirse para autorizar el uso goce o afectación y demás actos de disposición permitidos debe ser una Asamblea con Formalidades Especiales (artículo 26, LA), que decidirá los asuntos con la presencia de por lo menos tres cuartas partes de los ejidatarios integrantes del núcleo. un quorum y formalidades más adecuadas a las necesidades enunciadas. Además, el artículo 45 de la misma LA permite que las tierras ejidales sean objeto de cualquier contrato de asociación o aprovechamiento celebrado por el núcleo de población

ejidal, o por los ejidatarios titulares, según se trate de tierras de uso común o parceladas, respectivamente; siempre y cuando, los contratos que impliquen el uso de tierras ejidales por terceros estén vinculados con un proyecto productivo no mayor a treinta años, prorrogables.

Por si fuera poco, el artículo 74 de la señala que la propiedad de las tierras de uso común es inalienable, imprescriptible e inembargable, salvo casos de manifiesta utilidad para el núcleo de población ejidal, en los que éste podrá transmitir el dominio de tierras de uso común a sociedades mercantiles o civiles en las que participen el ejido o los ejidatarios (artículo 75, LA).

De manera que un contrato celebrado sobre tierras de uso común, sin que se hubiese cambiado ese régimen por el parcelario, sería nulo de pleno derecho ya que se celebraría sobre bienes fuera del comercio (artículo 74, LA).

A todas luces, los procesos de uso y ocupación superficial evidencian la falta de armonización de normas emanadas de distintas categorías jurídicas (derecho público, derecho privado y derecho social, entre otras), que son susceptibles de generar conflictividad dado el atropello de derechos sociales.

## CAPÍTULO III. DERECHO A LA CONSULTA LIBRE, PREVIA E INFORMADA COMO MECANISMO DE SIMULACIÓN JURÍDICA

### 3.1 Riqueza cultural y natural de México

Actualmente, en México el 17.8% de la población es indígena y el 25% de los hablantes de lengua indígena no saben ni leer ni escribir. Entre las lenguas originarias más habladas están el náhuatl 23.4 %, maya 11.6%, tseltal 7.5 %, mixteco 7.0 % y tsotsil 6.6 % (UNICEF, 2019).

En México hay 68 pueblos originarios cuyas comunidades tienen rasgos culturales comunes, como el uso de lenguas originarias y formas propias de organización (PND, 2013), lo cual se corresponde con las 68 lenguas que se hablan a lo largo de todo el país, aunque al interior de cada pueblo se vive una pluralidad lingüística, cultural e incluso religiosa (Gobierno de la República–CDI, 2014). La Encuesta Intercensal 2015, añadió la pregunta “*De acuerdo con su cultura, ¿(NOMBRE) se considera indígena?*” para identificar a las personas que se autoadscriben como integrantes de pueblos y comunidades originarios, a partir de ella, se consideran 25 millones 694 mil 928 personas integrantes de pueblos y comunidades originarios (INEGI, 2015).

No obstante, las poblaciones originarias son el grupo de población que presenta mayor rezago y marginación en el país, pues históricamente han tenido limitaciones para acceder a los bienes públicos y, en su lugar, han sido objeto de discriminación y exclusión (PNUD, 2010: 6), pese a ello, muchas comunidades y pueblos originarios han logrado preservar su identidad y cultura y se mantienen en lucha por sus tierras, territorios y recursos naturales, enarbolando la bandera de la justicia social que debe garantizar el ejercicio de sus derechos colectivos para alcanzar su inclusión en el proceso de desarrollo nacional.

La división geográfica actual fue una medida administrativa que no consideró la ubicación ancestral de los pueblos originarios, en este sentido es importante señalar que la denominación “pueblo” abarca al conjunto de personas que se autoadscribe como descendiente de aquellos pobladores del territorio anteriores a la

invasión española, al ignorar la composición pluricultural del país, estos pueblos pueden ubicarse en distintas regiones donde constituyen comunidades.

En este sentido, es importante referir que aproximadamente el 90% de los pueblos originarios está asentado en las regiones biogeográficas más ricas del país (CDI, 2010: 27); pero, ello, lejos de beneficiarles les perjudica, pues las actividades económicas que en estas regiones se realizan suelen reservarse a la federación y/o a empresas privadas sin consideración alguna para la población originaria, con lo cual, se la discriminación se institucionaliza (Sojo, 2011: 192).

Así como nuestro país es muy rico culturalmente, también lo es en cuanto a recursos naturales, en específico nos referimos al petróleo. En el *ranking* de países productores del petróleo México ocupa el 10º lugar (ver tabla 3). Las cifras incluyen petróleo crudo, aceite de lutitas, arenas petroleras y condensadas de gas natural (líquidos contenidos en el gas natural que se recuperan por separado).

Tabla 3. Principales productores de petróleo, 2012 (miles de barriles diarios)					
Posición	País	2011	2012	Variación % 2011-2012	Porcentaje mundial
1	Arabia Saudita	11,144	11,530	3.5%	13.4%
2	Federación Rusa	19,510	10,643	1.3%	12.4%
3	Estados Unidos de América	7,868	8,905	13.2%	10.3%
4	China	4,074	4,155	2.0%	4.8%
5	Canadá	3,526	3,741	6.1%	4.3%
6	Irán	4,358	3,680	-15.6%	4.3%
7	Emiratos Árabes Unidos	3,319	3,380	1.8%	3.9%
8	Kuwait	2,880	3,127	8.6%	3.6%
9	Iraq	2,801	3,115	11.2%	3.6%
10	México	2,937	2,913	-0.8%	3.4%
11	Venezuela	2,766	2,725	-1.5%	3.2%
12	Nigeria	2,460	2,417	-1.7%	2.8%
13	Brasil	2,193	2,149	-2.0%	2.5%
14	Noruega	2,040	1,916	-6.1%	2.2%
15	Kazakstán	1,758	1,728	-1.7%	2.0%
Total primeros 15 países		64,637	66,123	2.3%	76.8%
Total resto del mundo		19,573	20,029	2.3%	

Fuente: Elaboración propia, a partir de SENER, 2013: 34.

De acuerdo con datos de la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH), México cuenta con las reservas de crudo listadas en la tabla 4.

Tabla 4. Reservas de crudo por clasificación, 2015 y 2016 (Millones de barriles de petróleo crudo equivalente)								
Clasificación	Posibles		Probables		Probadas		Total	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016
Agua Profundas	552.3	258.1	0.0	0.0	0.0	0.0	552.3	258.1
Aguas Someras	4,170.4	2,996.9	3,093.5	2,332.6	6,917.4	5,695.8	14,181.3	11,025.3
Terrestres	4,626.9	2,059.9	3,671.0	2,221.9	2,793.6	1,944.9	11,091.5	6,226.8
Totales	9,349.7	5,315.0	6,764.5	4,554.5	9,711.0	7,640.7	25,825.1	17,510.2

Fuente: Elaboración propia, a partir de SENER, 2016: 36.

Por lo que hace a la producción de crudo de acuerdo con el tipo, en la tabla 5 puede observarse la información correspondiente a 2005-2015.

Tabla 5. Producción nacional de crudo por tipo, 2005-2015 (Miles de barriles diarios)													
Concepto	Datos anuales											Variación 2015/2014	Tmca
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015		
Total de crudo	3,333.3	3,255.6	3,075.7	2,791.6	2,601.5	2,577.0	2,552.6	2,547.9	2,522.1	2,428.0	2,266.8	-6.7%	-3.8
Pesado	2,387.0	2,243.8	2,039.4	1,765.6	1,520.0	1,464.0	1,417.1	1,385.0	1,365.1	1,265.5	1,152.3	-8.9%	-7.0
Ligero	802.3	831.5	837.7	815.5	811.8	792.3	798.3	834.0	847.1	864.2	838.0	-3.0%	0.4
Super-ligero	144.1	180.4	198.6	210.4	269.7	320.7	337.2	328.9	310.0	299.0	276.5	-7.5%	6.7

Fuente: Elaboración propia, a partir de SENER, 2016: 39.

Por último, en la tabla 6 se muestran los diferentes tipos de reservas de hidrocarburos de México.

Tabla 6. Reservas de hidrocarburos de México: 2018-2019									
Año	Reservas 1P			Reservas 2P			Reservas 3P		
	Aceite (mmb)	Gas Natural (mmmpc)	PCE (mmbpce)	Aceite (mmb)	Gas Natural (mmmpc)	PCE (mmbpce)	Aceite (mmb)	Gas Natural (mmmpc)	PCE (mmbpce)
Reserva 2018	6,464.2	10,022.4	8,483.7	12,280.7	19,377.9	16,162.0	19,419.8	30,020.4	25,466.8
Reserva 2019	6,065.9	9,654.4	7,897.3	11,945.0	20,824.4	15,836.2	19,046.9	32,367.6	25,106.1

1P: Probada; 2P: Probada + Probable; 3P: Probada + Probable + Posible; mmb: millones de barriles; mmmpc: miles de millones de pies cúbicos; mmbpce: millones de barriles equivalentes de crudo. Fuente: Elaboración propia, con datos de CNH, 2019.

Estos datos demuestran que el país tiene potencial como productor de petróleo, lo que despierta el interés de actores diversos, situación que obliga a plantearse como Estado, si se apuesta por una reforma que libera el sector permitiendo la intromisión de intereses privados o se reformula el cómo aprovechar de manera sustentable los recursos existentes; pues históricamente, la explotación del petróleo lejos de ser símbolo de progreso y ejercicio del derecho al desarrollo de los pueblos y comunidades originarios, ha evidenciado la violación al derecho a su autonomía y al desarrollo, pues esta actividad considerada estratégica, ha sido desarrollada a costa de la afectación a sus tierras, territorios, recursos naturales e, inclusive, de su desplazamiento y destrucción del tejido social (CDI, 2010: 22). Al respecto, es importante mencionar que la preservación de los recursos naturales y la cultura de los pueblos originarios dependen del pleno ejercicio de los derechos colectivos de estos últimos.

### 3.2 Marco jurídico internacional y nacional sobre los derechos de los pueblos y comunidades originarios

Los antecedentes de la regulación internacional de los pueblos originarios nos llevan al seno de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), concretamente a 1919, cuando nace la Organización Internacional del Trabajo (OIT), justo en una etapa anticolonialista que busca equilibrar las relaciones sociales para quienes histórica y sistemáticamente han sido discriminados, por lo que su trabajo se enmarca en la búsqueda de la reconstrucción de una sociedad más justa (Tornero, 2013:123). Así, la Oficina Internacional del Trabajo (Secretaría permanente de la Organización Internacional del Trabajo) fue la encargada de los derechos de los pueblos originarios desde 1926, mediante la creación de la Comisión de Expertos en Trabajo Nativo. En 1939 se aprueba el Convenio 64 de la OIT, en el que se establecía la obligación de que los contratos individuales de trabajo fuesen bilingües para los pueblos originarios.

Desde una perspectiva más general, el Sistema Universal de los Derechos Humanos se apertura con la adopción de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) en 1948; de manera crítica es importante mencionar que, si bien constituyó un avance el cuanto al respeto a los derechos humanos, también ha servido como soporte de desigualdades, pues todos los sujetos fueron enviados a competir en igualdad de condiciones sin considerar las diferencias; en acatamiento al liberalismo negaron la existencia de diferencias al interior de las naciones y, con ello, la pluriculturalidad (Escalante, 2009: 31).

Ya en la década de los años cincuenta, se levantaron voces que pedían atención especial a grupos culturalmente diferenciados; por ello, como organismo independiente de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas se creó la Subcomisión para la Prevención de Discriminación y la Protección de Minorías, encargada de elaborar proyectos para prevenir la discriminación y proteger a las minorías (Cervantes *et al.*, 2017: 19). Así, tenemos que, en 1953 se redactó el Informe sobre las condiciones de vida y trabajo de las poblaciones autóctonas en países independientes, el cual sirvió de base para la adopción del

Convenio 107 en el seno de la OIT, en 1957. El objeto de este instrumento era lograr la integración de las poblaciones originarias, bajo un mecanismo de asimilación hacia las culturas nacionales; reconociéndose, entre otros, derechos laborales y sociales. Ya en 1958, se adoptó el Convenio 111 de la OIT sobre las condiciones laborales de las personas originarias.

Como refuerzo a la DUDH en el seno de la Asamblea General de las Naciones Unidas se pretendía aprobar un pacto, jurídicamente vinculante, que consagrara los derechos humanos, pero en el contexto de la guerra fría con dos bloques que concebían de manera distinta los derechos humanos se decidió aprobar dos instrumentos diferenciados, ambos el 16 de diciembre de 1966, se trata del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ambos vigentes en nuestro país desde el 23 de junio de 1981 (Hernández, 2015: 45).

En relación con estos pactos, los pueblos originarios comenzaron a invocar el contenido del artículo primero, coincidente en ambos, para articular la defensa de sus derechos; sin embargo, la ONU argumentó que la denominación “pueblo” no aplicaba a ellos, ya que el vocablo aludía a los pobladores de un Estado y subordinados a él; por tanto, los pueblos originarios parecían excluidos de ambos instrumentos.

Por lo que fue durante la Conferencia Internacional de Organizaciones no Gubernamentales sobre la discriminación frente a las poblaciones indígenas en América, celebrada en el Palacio de las Naciones Unidas en 1977 cuando los pueblos originarios fueron escuchados. En esta reunión se reconoció su derecho a la libre determinación, a partir de ella se elaboró un Informe sobre la situación de vulnerabilidad de los pueblos originarios, presentado en 1981; éste definía de manera inicial el concepto pueblo, que sustituye al de minorías. El informe provocó que el Consejo Económico y Social de la ONU formulara la creación de un Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas, en 1981 cuyo objetivo sería elaborar la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (Cervantes *et al.*, 2017: 21, 23, 25).

Paralelamente, y como resultado de que en ninguno de los Convenios adoptados por la OIT que trataban sobre los derechos de los pueblos se contó con su participación, se dio paso a la revisión del Convenio 107 y, como resultado, en 1989 fue aprobado el Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, con un carácter bastante progresivo (González, 2018: 29), (Tornero, 2013: 125).

México ratificó el Convenio 169 en 1990, el cual entró en vigor el 5 de septiembre de 1991, fecha desde la que es un instrumento internacional jurídicamente vinculante para nuestro país. No obstante, fue hasta las reformas constitucionales de 1992 y de 2002; cuando se empezó a regular la pluriculturalidad nacional. Cabe decir que, el desarrollo legislativo constituye un paso importante para la defensa de los derechos de los pueblos y comunidades originarios; aunado a los procesos organizativos en alianza con otros sectores de la población.

Los derechos de los pueblos originarios pertenecen al rubro de los derechos sociales, en específico nos interesan los derechos a la libre determinación y autonomía, vinculados con aquellos que se ejercen sobre las tierras y los recursos naturales, la participación en la vida política, económica y social y el derecho al desarrollo de estos colectivos (Hernández, 2015: 65).

El Convenio 169 abre el camino a la participación de los pueblos originarios en la vida pública, aquí resulta vital considerar el respeto a la libre determinación, como base para la preservación y el desarrollo equitativo y sustentable de los pueblos, por tanto, es obligación del Estado consultarles con la finalidad de obtener su consentimiento, de lo contrario se crea una cadena de violación a sus derechos y del espíritu de los instrumentos que los reconocen.

Ahora bien, como resultado de las sesiones del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas de la ONU, celebradas de 1994 a 2006, en 2007 fue adoptada la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (DNUDPI) en 2007 (Cervantes *et al.*, 2017: 21, 23, 25), aunque no es un instrumento jurídicamente vinculante, sí cuenta con lo que se ha denominado *fuerza*

*moral* que la hacen un elemento importante en la defensa de las justas reivindicaciones de los pueblos y comunidades originarios (ONU, 2007).

Por lo que hace al ámbito de la región americana, la Organización de Estados Americanos (OEA) adoptó la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en 1948. Luego, en 1969, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, misma que dio pie a la conformación del sistema regional interamericano de protección de los derechos humanos, compuesto por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH). Desde su primera reunión en 1970, la Corte IDH se ha caracterizado por un ejercicio hermenéutico amplio y progresista, en sus argumentaciones incluye se allega, además de los instrumentos regionales de protección de los derechos humanos, de otros adoptados en el seno de las Naciones Unidas, tanto declarativos como vinculantes, ello ha dado como resultado una jurisprudencia orientada a la protección de los derechos humanos amplia y progresiva (Cancino *et al.*, 2018: 57).

En cuanto a los derechos de los pueblos originarios, la OEA aprobó la Declaración Interamericana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en 2016. A pesar de ser un instrumento no vinculante, su adopción constituye un paso importante en la protección de los derechos de los pueblos originarios de América.

En la legislación nacional, la Constitución de 1917, como vimos, recogió las reivindicaciones de los trabajadores del campo, quienes eran, en su mayoría, población originaria. Pero fue hasta 1992 cuando se dio un escenario coyuntural vinculado con el festejo por el quinto centenario de la invasión española, que se reconoció el carácter pluricultural de la Nación mexicana, ello motivó la reforma constitucional al artículo 4° sobre derecho indígena en materia agraria y el derecho a la organización cultural, aunque este precepto no se reglamentó. Por lo que las prácticas discriminatorias, opresivas y el olvido de la población originaria continuó y se perpetuó, dando paso a la insurrección zapatista de 1994, que motivó la firma de los Acuerdos de San Andrés Larráinzar para encauzaban el diálogo entre el Gobierno de México y los pueblos originarios.

El primer tema sobre la mesa se publicó el 14 de agosto de 2001 la reforma constitucional reconoce en el artículo 2º que son sujetos de derechos, como consecuencia en lo individual pueden con base en la auto-adscripción decidir libremente identificarse como integrantes de algún pueblo o comunidad originarios y, en lo colectivo tienen derecho a la libre determinación y a la autonomía (González, 2018: 11, 30-31), tienen derecho a ser consultados respecto a los planes de desarrollo de los tres órdenes de gobierno, para la aplicación de cualquier medida que pretenda modificar o aprovechar los recursos naturales de los pueblos y comunidades originarios es necesario obtener su consentimiento, tienen derecho al uso preferente de los recursos naturales salvo los que corresponden a las áreas estratégicas. Los derechos de los pueblos originarios son derechos históricos, esto significa que tienen el carácter de imprescriptibilidad, no se extinguen ni por el tiempo ni se someten al poder político reinante (González, 2010: 320).

No obstante, hay que enfatizar que la reforma aludida materialmente formalizó la exclusión de pueblos y comunidades originarios, pues los derechos a la autonomía y libre determinación quedaron sometidos a lo definido mediante las legislaturas locales, mediante sus constituciones y leyes estatales (artículo 2º, CPEUM, 2001). En consecuencia, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de las Naciones Unidas (CERD) hizo observaciones al Estado mexicano en relación con el cumplimiento e implementación de la Convención para la Eliminación de la Discriminación Racial, de la que México es parte, enfatizándose la preocupación sobre los asuntos que afectan a los pueblos originarios en el orden jurídico mexicano; asimismo, recomendó armonizar la legislación y normatividad a nivel nacional con la Convención. También señaló el Comité que el combate a la discriminación racial continúa siendo una realidad estructural (CERD, 2012: 4-5). Esto puede advertirse en la omisión a la consulta de los pueblos originarios respecto de la reforma constitucional que les implicó de manera directa, por lo que, en lugar de reconocérseles como sujetos de derecho público, como lo planteó la Ley de la Comisión de Concordia y Pacificación (Ley Cocopa), se les asignó la categoría de entidades de interés público, por lo que carecen de instrumentos y recursos propios para ejercer su autonomía y decidir la forma de desarrollo que pretenden alcanzar,

quedando subordinados a la estructura gubernamental de asistencia social (Anglés, 2014: 275).

Por otro lado, nuestra Carta Magna establece que la Nación ostenta la propiedad originaria de tierras y aguas. Sin embargo hay que recordar que la propiedad originaria de tierras y aguas corresponden históricamente a los pueblos originarios, ellos no reclaman su derecho histórico sobre la totalidad del territorio nacional, sino a la totalidad del hábitat que ahora usan y ocupan (territorio), en el que reproducen su vida en colectividad y piden respeto a su cultura (González, 2010: 309-310). Cabe aclarar que, los territorios no necesariamente constituyen unidades geográficas, pueden hallarse desmembrados, los recursos estratégicos que se hallan en este hábitat deben ser propiedad del Estado, sin embargo se debe involucrar a los pueblos y comunidades originarios, fijar en conjunto las condiciones, tomar las medidas para evitar afectaciones o, en su caso, repararlas y compartir los beneficios que resulten de tales actividades (González, 2002: 127).

El respeto al territorio como derecho colectivo es una condición necesaria para la supervivencia, identidad y reproducción como pueblos diferenciados, profundamente vinculado al derecho de autonomía y libre determinación (Rodríguez, 2006).

### 3.3 Libre determinación y autonomía de los pueblos

El derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades originarios se traduce en la facultad de decidir por sí mismos lo que constituye su desarrollo espiritual, familiar, económico, social y político, pero este derecho no es absoluto, constitucionalmente se subordina al poder político nacional justificado en el aseguramiento de la unidad nacional, en esa misma línea a las comunidades originarias no se les reconoce como autoridades, es decir como entidades de derecho público, en su lugar se les denomina como entidades de interés público, lo que significa que quedan subordinadas al Estado y tuteladas por él (González, 2010: 322).

El ejercicio de la libre determinación es la piedra angular para la realización de los derechos de los pueblos y comunidades originarias, mismos que cumplen el principio de interdependencia y en ese sentido, la violación a uno se traduce en la transgresión del resto.

Cabe enfatizar que contenido del artículo 1º, tanto del PIDCP como del PIDESC, pues en ambos casos refiere:

Artículo 1 1. Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural. 2. Para el logro de sus fines, todos los pueblos pueden disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales, sin perjuicio de las obligaciones que derivan de la cooperación económica internacional basada en el principio de beneficio recíproco, así como del derecho internacional. En ningún caso podrá privarse a un pueblo de sus propios medios de subsistencia. 3. Los Estados Parte en el presente Pacto, incluso los que tienen la responsabilidad de administrar territorios no autónomos y territorios en fideicomiso, promoverán el ejercicio del derecho de libre determinación, y respetarán este derecho de conformidad con las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas (PIDESC/PIDCP, 1966).

Esta idea se refuerza en el artículo 25 del PIDESC (1966), el cual indica que las disposiciones de este Pacto deben interpretarse con pleno respeto al derecho de los pueblos de disfrutar y utilizar plenamente sus riquezas y recursos naturales. Por tanto, el Comité de Derechos Humanos del PIDESC, evoca el derecho a la libre determinación como derecho inalienable de los pueblos en virtud del cual los pueblos deciden sobre desarrollo (Anglés, 2017b: 68).

En aras de trabajar por la libre determinación de los pueblos y comunidades originarios, se designó a José R. Martínez Cobo como Relator especial de la Subcomisión de Prevención de Discriminación y protección de las Minorías de la ONU para establecer medidas para eliminar la discriminación (Burguete y Aragón,

2008: 281-283), pues ésta dificulta el ejercicio de los derechos de gran parte de la población mundial, situación que exige a los Estados trabajar en su erradicación.

El trabajo realizado por el Relator Martínez Cobo se encuentra en el denominado: Estudio del problema de la discriminación contra las poblaciones originarias, en el que concluye que la libre determinación en sus múltiples formas es, consecuentemente, la condición básica para que las poblaciones originarias puedan disfrutar de sus derechos fundamentales y determinar su futuro, a la vez que preservar, desarrollar y transmitir su especificidad étnica a las generaciones futuras. En general, los pueblos originarios tienen derecho a la libre determinación que les permita continuar una existencia digna y consecuente con su derecho histórico de pueblos libres. El derecho a la libre determinación se plantea a diversos niveles e incluye factores económicos, sociales y culturales, además de políticos, que se deben estudiar en cada caso, a fin de establecer a qué nivel y de qué tipo se la requiere (Martínez, 1987: párr. 271).

En el apartado de propuestas y recomendaciones el Estudio refiere: “Los Estados deberían buscar y orientar sus políticas hacia las poblaciones indígenas en el sentido de respetar su deseo de ser consideradas como diferentes y la identidad étnica explícitamente definida por esas poblaciones” (Martínez, 1987: párr. 400). En la opinión del Relator Especial esto debería hacerse dentro de un ambiente de pluralismo sociocultural y político que permita a esas poblaciones el necesario grado de autonomía, de autodeterminación.

Pluralismo, autogestión, autogobierno, autonomía y autodeterminación dentro de una política de etnodesarrollo, como la define la Declaración de San José, parece ser la fórmula que reclaman los tiempos en que vivimos actualmente y que haría justicia a las aspiraciones y deseos de las poblaciones originarias que han estado sometidas a interferencias e imposiciones de todo tipo por tanto tiempo. Se tiene la convicción de que siguiendo esos lineamientos se evitarían diferenciaciones artificiales y separatismos con pleno reconocimiento a la realidad multiforme de las sociedades de los Estados en que viven poblaciones originarias. Es indispensable no obstaculizar la recuperación plena de los pueblos originarios de su conciencia

histórica, de su propia existencia, a fin de que tomen las riendas de su destino según sus propias aspiraciones y tradiciones. Otra cosa es prolongar la sujeción y opresión de grupos y culturas que pueden hacer grandes contribuciones a la humanidad. Debe reconocerse que la libre determinación en sus múltiples formas se plantea como “condición previa fundamental para que las poblaciones indígenas puedan disfrutar de sus derechos fundamentales y determinar su futuro” (Martínez, 1987: párr. 269).

Como se advierte, este informe tiene un carácter progresista y junto a elaboraciones desde la academia configuró un bando en lucha contra el concepto de los Estados-Nación donde no cabe “el otro”. En la Conferencia Internacional de Organizaciones No Gubernamentales sobre la Discriminación de los Pueblos Indígenas de las Américas, realizada en septiembre de 1977, los pueblos originarios se presentaron ya no como minorías, sino como pueblos y exigieron se hiciera efectivo el derecho a la libre determinación establecido en el artículo 1º del PIDCP, sin embargo, sus exigencias no encontraron una respuesta favorable; por lo que el camino para el reconocimiento de sus derechos iba a ser largo (Burguete y Aragón, 286-287).

Bajo esta lógica, el Convenio 169 se erige en el instrumento clave a invocar en el ejercicio de la libre determinación de los pueblos, concretamente por el contenido de las siguientes disposiciones:

Artículo 3.1. Los pueblos indígenas y tribales deberán gozar plenamente de los derechos humanos y libertades fundamentales, sin obstáculos ni discriminación. Las disposiciones de este Convenio se aplicarán sin discriminación a los hombres y mujeres de esos pueblos. 2. No deberá emplearse ninguna forma de fuerza o de coerción que viole los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos interesados, incluidos los derechos contenidos en el presente Convenio.

Artículo 23.1. La artesanía, las industrias rurales y comunitarias y las actividades tradicionales y relacionadas con la economía de subsistencia de los pueblos interesados, como la caza, la pesca, la caza con trampas y la

recolección, deberán reconocerse como factores importantes del mantenimiento de su cultura y de su autosuficiencia y desarrollo económicos. Con la participación de esos pueblos, y siempre que haya lugar, los gobiernos deberán velar por que se fortalezcan y fomenten dichas actividades. 2. A petición de los pueblos interesados, deberá facilitárseles, cuando sea posible, una asistencia técnica y financiera apropiada que tenga en cuenta las técnicas tradicionales y las características culturales de esos pueblos y la importancia de un desarrollo sostenido y equitativo (OIT, 1989).

En consonancia con ello, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas señala: (ONU, 2007).

Artículo 3º. Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural.

Artículo 4º. Los pueblos indígenas, en ejercicio de su derecho a la libre determinación, tienen derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de medios para financiar sus funciones autónomas.

Al respecto, el Comité de Derechos Humanos del PIDESC enfatiza el derecho a la libre determinación como derecho inalienable de todos los pueblos, en virtud del cual, los pueblos y comunidades originarios establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural (ONU, 2003).

La Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos consagra el derecho de los pueblos y comunidades originarios a la libre determinación, en virtud del cual deciden sobre su condición política y trabajan en su desarrollo (artículo III); además, establece que el espíritu de esta Declaración no es alentar acciones que pretendan quebrantar la integridad territorial de los Estados (artículo IV) y establece que en ejercicio de este derecho, los pueblos tienen derecho a la autonomía, a decidir sobre sus asuntos internos con los medios que les permitan financiar esas

funciones (artículo XXI) en seguimiento con esta línea, tienen derecho a participar en la adopción de las decisiones que afecten sus derechos (OEA, 2016).

Sin duda alguna, el derecho básico de los pueblos y comunidades originarios lo constituye la libre determinación y que este derecho se ejerce a través de la autonomía. Los pueblos originarios tienen derecho a decidir su destino y en ese sentido diversos instrumentos internacionales y la propia legislación nacional les reconocen el derecho preferente a disponer de los recursos que se ubican en su territorio y a decidir sobre las disposiciones que sean susceptibles de afectar su forma de vida.

Es importante referir que la libre determinación y autonomía no son sinónimos, pero sí conceptos inseparables, la libre determinación se ejerce hacia afuera mientras la autonomía al interior (Hernández, 2011). De manera que los pueblos ejercen su derecho a la libre determinación a través de la autonomía, el artículo 1º del Convenio 169 de la OIT señala que la denominación pueblos se interpreta en términos de los derechos que puede conferir el Derecho Internacional y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, en su artículo 46, especifica que la misma no autoriza ni alienta acciones que atenten contra la integridad territorial o la unidad política de Estados soberanos e independientes. En la legislación nacional se acota el alcance de la libre determinación, la cual deberá darse en el marco que asegure la unidad nacional (artículo 2º, CPEUM, 2001). Además, los pueblos son considerados entidades de interés público y no sujetos de derecho, quedando subordinados a la estructura gubernamental de asistencia social.

En la legislación nacional resultado de la reforma en 2001 al artículo segundo, la CPEUM establece:

Artículo 2o A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:

I. Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.

II. Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres. La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes.

III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando que las mujeres y los hombres indígenas disfrutarán y ejercerán su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad; así como a acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados, en un marco que respete el pacto federal, la soberanía de los Estados y la autonomía de la Ciudad de México. En ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político-electorales de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales.

IV. Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad.

V. Conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras en los términos establecidos en esta Constitución.

VI. Acceder, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en esta Constitución y a las leyes de la materia, así como a los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad, al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades, salvo aquellos que corresponden a las áreas estratégicas, en términos de esta Constitución. Para estos efectos las comunidades podrán asociarse en términos de ley.

VII. Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos. Las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas.

VIII. Acceder plenamente a la jurisdicción del Estado. Para garantizar ese derecho, en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se deberán tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales respetando los preceptos de esta Constitución. Los indígenas tienen en todo tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura. Las constituciones y leyes de las entidades federativas establecerán las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad, así como las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público (CPEUM, 2001).

Posteriormente, con la expedición de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS, 2012) se concretó el contenido a la libre determinación y autonomía en el artículo 3º, tal como sigue:

Reconocimiento en el marco constitucional a las formas internas de convivencia y de organización; ámbito de aplicación de sus propios sistemas normativos; elección de sus autoridades o representantes; medios para preservar y enriquecer sus lenguas y cultura; medios para conservar y mejorar su hábitat; acceso preferente a sus recursos naturales; elección de representantes ante los ayuntamientos y acceso pleno a la jurisdicción del Estado.

No obstante, el desarrollo de los pueblos y comunidades originarios después de la invasión española ha estado sometido a un proceso que encarna lo peor del capitalismo, históricamente se les vio como un problema y se les obligó a una integración forzada; aunada al despojo de su identidad y de los recursos que

albergan las tierras que han ocupado por milenios. Situación que exige que el aprovechamiento de los recursos naturales ubicados en tierras y territorios originarios se lleve a cabo en un marco de respeto de los derechos humanos, lo que involucra considerar las obligaciones del gobierno y los sectores público y privado en torno al ejercicio de la libre determinación de los pueblos y comunidades originarios (ONU, 2003).

#### 3.4 Derecho a la consulta, libre, previa e informada

El derecho a la consulta de pueblos y comunidades originarios deriva del derecho a la libre determinación y se vincula con otros derechos, como la autonomía, integridad e identidad cultural y participación (Anglés, 2017b: 80). El pleno ejercicio del derecho a la consulta posibilita la participación de los integrantes de los pueblos originarios en las decisiones gubernamentales susceptibles de afectarles directamente. Por tanto, se traduce en el deber estatal de garantizar múltiples derechos, en particular, el derecho a la participación, consagrado en el artículo 23 de la CADH (CIDH, 2009: párr. 214).

La Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (DADPI) indica en su artículo XXIII el deber de los Estados de consultar y cooperar de buena fe con los pueblos y comunidades originarios, a través de sus instituciones representativas antes de adoptar medidas legislativas o administrativas que les puedan afectar y establece que el fin es obtener su consentimiento libre, previo e informado (OEA, 2016). El instrumento que da más luz al respecto es el Convenio 169, cuyo artículo 6 mandata que los gobiernos deberán consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente. Deberá establecer los mecanismos a través de los cuales participarán, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población lo hacen. Las consultas deberán efectuarse de buena fe y adecuadamente en función del contexto, la finalidad es llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas (Convenio 169, 1989).

A su vez, el artículo 7º del mismo Convenio 169 refiere que los pueblos deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, se establece que en cualquier proceso se debe respetar la cultura de los pueblos. Además, deberán controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural y en ese sentido deberán participar en la elaboración, implementación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente. Los gobiernos deberán tomar medidas, en cooperación con los pueblos interesados, para proteger y preservar el medio ambiente de los territorios que habitan (Convenio 169, 1989).

Es así como del Convenio 169 se derivan los principios que deben regir el procedimiento de consulta, estos son: mediante procedimientos adecuados, a través de sus instituciones representativas, de buena fe y con la finalidad de llegar a un acuerdo (González y del Pozo, 2016: 22); mientras que el Sistema Interamericano de Derechos Humanos define cuatro criterios que debe cumplir a cabalidad la consulta (Mata, 2015: 31), extraídos del Caso del Pueblo de *Saramaka vs Surinam*. De manera que, la consulta debe ser:

**Previa:** ello implica que se realice durante las primeras etapas del proyecto, esto permite que las comunidades lleven a cabo una adecuada discusión interna y puedan dar una respuesta al Estado (Corte IDH, 2007). Esto indica que la consulta debe ser anterior a cualquier acto que sea susceptible de afectar a los pueblos.

**Culturalmente adecuada:** significa realizar el procedimiento de consulta de acuerdo con las costumbres y tradiciones, con pleno respeto a los métodos tradicionales que las comunidades utilizan para la toma de decisiones (Corte IDH, 2007). Por lo que cada consulta deberá realizarse de manera específica a las condiciones, lengua y tradiciones de la comunidad a consultar.

**Informada:** quiere decir que las comunidades deben contar con los elementos que les permitan tomar una decisión libre de vicios, es decir, conocer los riesgos que el proyecto implica, incluidos los ambientales y de salubridad (Corte IDH, 2007).

Buena fe: la consulta debe ser de buena fe y tener como finalidad llegar a un acuerdo (Corte IDH, 2007). Se realiza para establecer “un diálogo genuino entre ambas partes caracterizado por la comunicación y el entendimiento, el respeto mutuo y la buena fe, y con el deseo sincero de llegar a un acuerdo común” (OIT, 2001: párr. 38).

La sentencia de la Corte IDH relativa al caso Sarayaku da luz sobre otros requisitos que deben ser cumplidos, la responsabilidad de llevar a cabo la consulta corresponde al Estado y en ese sentido, éste debe demostrar que la consulta se efectuó con pleno respeto a los derechos de los pueblos originarios, con pleno involucramiento de ellos en todas las fases del proyecto y se condena cualquier coerción contra el pueblo por parte del Estado o agentes externos (Corte IDH, 2012 y CIDH, 2009: 114) por lo que la planificación y realización del proceso de consulta no es un deber que pueda eludirse delegándolo en una empresa privada o en terceros, mucho menos en la misma empresa interesada en la explotación de los recursos en el territorio de la comunidad sujeto de la consulta (Corte IDH, 2005a).

En México, este derecho fue refrendado para los integrantes de la tribu yaqui, mediante sentencia del más alto tribunal del país, recaída sobre el megaproyecto del Acueducto Independencia al resolver:

La protección efectiva de los derechos fundamentales de los pueblos y las comunidades indígenas requiere garantizar el ejercicio de ciertos derechos humanos de índole procedimental, principalmente el de acceso a la información, el de la participación en la toma de decisiones y el de acceso a la justicia. En ese sentido, todas las autoridades, en el ámbito de sus atribuciones, están obligadas a consultarlos antes de adoptar cualquier acción o medida susceptible de afectar sus derechos e intereses, consulta que debe cumplir con los siguientes parámetros: a) debe ser previa; b) culturalmente adecuada a través de sus representantes o autoridades tradicionales; c) informada; y, d) de buena fe. En el entendido que el deber del Estado a la consulta no depende de la demostración de una afectación real a sus derechos, sino de la susceptibilidad de que puedan llegar a

dañarse, pues precisamente uno de los objetos del procedimiento es determinar si los intereses de los pueblos indígenas serían perjudicados (SCJN, 2013: 736).

De conformidad con la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, procede la consulta indígena cuando la actividad del Estado (o de los particulares autorizados por el Estado) pueda causar impactos significativos en su vida o entorno, esto es, cuando implique: 1) la pérdida de territorios y tierra tradicional; 2) el desalojo de sus tierras; 3) el posible reasentamiento; 4) el agotamiento de recursos necesarios para la subsistencia física y cultural; 5) la destrucción y contaminación del ambiente tradicional; 6) la desorganización social y comunitaria; y 7) los impactos negativos sanitarios y nutricionales, entre otros. Por tanto, las autoridades deben atender al caso concreto y analizar si el acto impugnado puede impactar significativamente en las condiciones de vida y entorno de los pueblos indígenas (Tesis: 2a. XXVII/2016).

En general, la consulta se concibe como un instrumento de participación con miras a lograr un acuerdo no como un trámite formal, la condición de realizarla desde la elaboración de la medida propuesta, con la condición de que los pueblos afectados conozcan toda la información, (beneficios y perjuicios) sobre el proyecto o medida propuestos y respetar los métodos tradicionales de toma de decisiones, el Estado debe supervisar los Estudios de Impacto Ambiental. En cuanto a medidas legislativas, deben ser consultados en todas las fases y tendrán libertad para formular propuestas (Corte IDH, 2012).

La consulta debe abarcar los aspectos siguientes en relación con el proyecto y/o actividad: a) La naturaleza, envergadura, ritmo, reversibilidad y alcance: b) La razón o razones o el objeto u objetos; c) Los lugares o zonas que se verán afectados, y d) Una evaluación preliminar del probable impacto económico, social, cultural y ambiental, incluidos los posibles riesgos y una distribución de beneficios justa y equitativa en un contexto que respete el principio de precaución. También debe quedar claramente establecido el personal que intervendrá en la ejecución de

la consulta y los procedimientos que pueda entrañar el proyecto (ONU, 2005: párr. 46).

Otros autores consideran como característica principal de la consulta la *libertad*, ello implica que en este procedimiento debe primar la seguridad y transparencia, evitar cualquier influencia de parte de quienes no son actores en la toma de decisiones (González y del Pozo, 2016: 26).

Al respecto, la DNUDPI (2007) consagra en su artículo 19 la obligación de los Estados de celebrar consultas y cooperar de buena fe con los pueblos y comunidades originarios, con pleno respeto instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado, además de este rubro esta declaración prevé otros dos supuestos para realizar la consulta, cuando se pretendan realizar actividades militares dentro de su territorio con la condición de obtener un acuerdo (artículo 30) y cuando se pretendan implementar actividades sobre los recursos naturales en sus territorios (artículo 32).

Dentro del tema de la consulta existen puntos en los que es necesario ampliar el debate, pues a pesar de que permite a los pueblos y comunidades originarios hacer efectivos sus derechos, la respuesta de los sectores que se sienten incómodos es, buscar por diversas vías debilitar el alcance de la consulta; por tanto, los gobiernos interpretan con opacidad el contenido del *corpus iuris* internacional en la materia y con ello evaden el carácter vinculante de la consulta. La adopción de los compromisos internacionales en la legislación nacional es muy conservadora y los principios internacionales no se cumplen a cabalidad. Pero el debate no solo es al interior de los Estados, los mismos documentos internacionales difieren en cuanto al estándar que establecen, por un lado, el Convenio 169 y la Comisión de expertos de la OIT han acotado el requisito de obligatoriedad del consentimiento; mientras que la DNUDPI, los informes de los Relatores Especiales y la jurisprudencia de la Corte IDH lo han ampliado (González y del Pozo, 2016: 27).

Por su parte, el Sistema Interamericano de Derechos Humanos ha añadido la exigencia del consentimiento libre, previo e informado en 3 supuestos. La

DNUDPI en su artículo 10 refiere que cuando los proyectos impliquen traslados de los integrantes de los pueblos de sus tierras o territorios, ello en consonancia con lo dispuesto por el Convenio 169 en su artículo 16.2, el cual refiere que el traslado y la reubicación de los pueblos procederá sólo si se cuenta con su consentimiento, libre e informado; el segundo supuesto se ha en el artículo 29 del mismo Convenio, se exige el consentimiento cuando se busque el almacenamiento o la eliminación de materiales peligrosos en las tierras o territorios originarios. Por su parte, la Corte IDH ha conformado el tercer supuesto, esto es, cuando se trate de planes de desarrollo o de inversión a gran\_escala que tendrían un impacto mayor dentro del territorio indígena (Corte IDH, 2007, párr. 134).

Ahora bien sobre este último punto es importante esbozar la definición de “gran proyecto de desarrollo”, ya que, se trata de un proceso de inversión de capital público y/o privado, nacional o internacional para la creación o mejora de la infraestructura de una región determinada, transformación a largo plazo de las actividades productivas (cambio en el uso de la tierra y los derechos de propiedad), la explotación a gran escala de los recursos naturales incluidos los recursos del subsuelo, la construcción de centros urbanos, fábricas, instalaciones mineras, centrales energéticas, refinerías, complejos turísticos, instalaciones portuarias, bases militares y empresas similares (Stavenhagen, 2003).

Sobre la consulta es importante establecer la relación que guarda con el derecho de participación política, en el Caso *Yatama vs Nicaragua* la Corte IDH reconoce el derecho de los pueblos y comunidades originarios a participar directa y proporcionalmente en la dirección de los asuntos públicos del país desde sus usos y costumbres y sus propias instituciones (Corte IDH, 2005b: 107, párr. 225). En la demanda el caso del Pueblo Indígena *Kichwa de Sarayaku vs Ecuador*, la Comisión consideró que el derecho a la consulta previa es una cara del ejercicio de los derechos políticos de los pueblos y comunidades originarios, como medio que garantiza su participación efectiva y significativa en la toma de decisiones sobre el desarrollo y acciones que les afecten (Corte IDH, 2010: párr. 159), por último es importante el pronunciamiento de la Corte IDH acerca de la participación efectiva

de consulta en el Caso de los Pueblos de *Kaliña y Lokono vs Surinam*, determinó que la ausencia de la consulta derivó de la violación al artículo 23 de la CADH que consagra el derecho y oportunidad de participar en la dirección de los asuntos públicos, lo novedoso es que en la violación del derecho a la consulta se invoca un artículo distinto al 21 (Corte IDH, 2015: párr. 126).

Es así que, de la DNUDPI, otras fuentes internacionales y consideraciones prácticas se desprende que no deben realizarse actividades extractivas dentro de los territorios de los pueblos originarios sin su consentimiento libre, previo e informado (Stavenhagen, 2013).

#### 3.4.1 Marco jurídico nacional en relación con la consulta a pueblos y comunidades originarios

La CPEUM incluye la posibilidad de que los ciudadanos intervengan en los asuntos políticos del país, más allá del derecho a votar y ser votados pueden asociarse libremente para intervenir en los asuntos políticos del país; realizar iniciativas de leyes, y votar en las consultas sobre temas de trascendencia nacional (artículo 35, CPEUM, 1996 y 2016). Acerca del Plan Nacional de Desarrollo, se precisa que debe ser resultado de un procedimiento democrático y deliberativo, para lo cual, el Estado debe recoger las aspiraciones y demandas de la sociedad (artículo 26, CPEUM, 2014).

Los pueblos originarios tienen además de las herramientas comunes a los demás ciudadanos mexicanos, un régimen especial de participación y este se desarrolla en el marco de la libre determinación y la autonomía ya referidos. Sin embargo, el contenido de tales preceptos se acotó pues quedan subordinados a las disposiciones de la Constitución Federal y de las locales (López, 2009: 72), se reconoció a las comunidades originarias como entidades de interés público, concepto que limita la capacidad jurídica y no permite que ejerzan plenamente sus derechos.

Por lo que hace a la consulta se establece la obligación del Estado mexicano de consultar a los pueblos y comunidades originarios en la elaboración del Plan

Nacional de Desarrollo y de los planes de las entidades federativas, de los Municipios y, cuando proceda, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen (artículo 2º, CPEUM, 2001).

Los avances legislativos que se han dado en el país sobre el derecho a la consulta se han articulado desde los ámbitos estatales. Así, tenemos a la primera, la Ley de Consulta para el Estado y Municipios de San Luis Potosí, publicada el 8 de julio de 2010. Este ordenamiento establece que el objeto de la consulta es conocer la opinión de los pueblos y comunidades originarios, permitir el diálogo y alcanzar acuerdos o lograr el consentimiento, impulsar la participación efectiva de los pueblos y comunidades originarios e identificar las propuestas que los consultantes tomarán en consideración y “según proceda” las incorporarán a las medidas objeto de consulta, ese “según proceda” nos lleva a preguntarnos, ¿quién calificará la procedencia y a quién beneficia esa decisión? También establece las materias de consulta (administrativa y legislativa) y, aquellas que quedan excluidas (fiscal y tributario, reformas legislativas derivadas de reformas a la CPEUM). Esta ley refiere XIII fases del proceso de consulta I. Diagnóstico de la situación a consultar, II. Elaboración del marco lógico de consulta, calendario y presupuesto; III. Concertación de la concurrencia institucional para la realización de la consulta; IV. Establecimiento del grupo técnico operativo; V. Diseño metodológico de la consulta; VI. Trabajo pre-operativo con comunidades muestra; VII. Emisión de convocatoria de la consulta; VIII. Consulta directa en comunidades representativas de la situación a consultar; IX. Sistematización de los resultados; X. Análisis y documento ejecutivo de los resultados; XI. Entrega a comunidades consultadas de los resultados; XII. Difusión de los resultados de la consulta, y XIII. Institucionalización de los resultados. Mandata la expedición de una convocatoria que se dará a conocer a la Asamblea de la comunidad. Para realizar la consulta se podrán celebrar convenios de colaboración interinstitucionales (sector público) y se conformará un Grupo Técnico Operativo que será el encargado de desarrollar el proceso de consulta. Se consideran como actividades complementarias, foros regionales, talleres temáticos y encuentros entre los representantes del Estado y la

población. Al referirse al resultado de la consulta, esta ley menciona que debe difundirse ampliamente y que las entidades consultantes deberán tomar en consideración las propuestas y recomendaciones que emanen de la consulta, al igual que en la definición que esta ley da del concepto consulta, se deja de lado el consentimiento, no se alude a qué pasa si el resultado es que la comunidad no otorga el consentimiento (POE, 2010)

Otro de los estados que han abordado el tema es Durango, cuya legislatura emitió la Ley de Consulta Indígena para el Estado y Municipios de Durango, publicada el 6 de septiembre de 2015. Muy parecida a la potosina, indica que la finalidad de la consulta es conocer la opinión de los pueblos y comunidades originarios sobre temas que afecten sus condiciones de vida; permitir el diálogo intercultural; alcanzar acuerdos o lograr el consentimiento; impulsar la participación efectiva de los pueblos y comunidades originarios e identificar propuestas, a tales fines, se tomarán en cuenta “según proceda” los resultados. Este ordenamiento establece los temas de consulta (medidas legislativas y administrativas) y los que no serán consultados (fiscal y las reformas legales que deriven de reformas a la CPEUM), señala las mismas XIII etapas que la Ley de San Luis Potosí y también la expedición de una convocatoria. Alude también a la cooperación interinstitucional y señala al Grupo Técnico Operativo, como el encargado de instrumentar el proceso de consulta. También se mencionan como actividades complementarias, foros regionales, talleres temáticos y encuentros entre los representantes del Estado y la población consultada. En cuanto a los resultados, éstos deben difundirse ampliamente, pero no aclara nada en torno a la exigencia o no del consentimiento (POE, 2015).

El instrumento más reciente es la Ley de Consulta Previa, Libre e Informada de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas para el Estado de Oaxaca, publicada el 22 de febrero de 2020, desde el nombre se diferencia de las anteriores, pues considera también a la población afromexicana, además, reconoce a los pueblos y comunidades originarias y afromexicanas como sujetos de derecho público; establece que la finalidad de la consulta es llegar a un acuerdo, obtener el

consentimiento o emitir opiniones y propuestas, da otro paso adelante al establecer que la población consultada tiene el derecho de abstenerse de otorgar su consentimiento. Señala los temas materia de consulta (medidas legislativas y/o administrativas) y las que no lo son (acciones emergentes de combate a epidemias o desastres naturales y las leyes fiscales); también indica los proyectos que exigen consentimiento: traslado o reubicación fuera de sus tierras, privación de sus bienes tangibles o intangibles, uso o daño e sus territorios, almacenamiento, confinamiento o eliminación de materiales peligrosos en sus territorios y cualquier proyecto que afecte sus territorios y otros recursos. Como se advierte esta ley ya incluye los pronunciamientos de la jurisprudencia de la Corte IDH y la DNUDPI.

En el supuesto de que la instancia responsable de emitir la medida objeto de consulta no lo haga, la Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca, la Secretaría de Pueblos Indígenas y Afromexicano del Gobierno del Estado de Oaxaca o el pueblo o comunidad originaria o afroamericana estarán legitimados para solicitarlo y la Secretaría de Pueblos Indígenas y Afromexicano del Gobierno del Estado de Oaxaca calificará la procedencia de la consulta y ordenará a la Autoridad Responsable que la inicie. En esta ley se definen las características de la consulta, previa, libre, informada, de buena fe, culturalmente adecuada, deber de acomodo, deber de adoptar decisiones razonadas, respeto a las decisiones de las comunidades, transparente; y señala los principios rectores, comunalidad, endógeno, equitativo, igualdad entre mujeres y hombres, interculturalidad, libre determinación, pacífico, participación y socialmente responsable. Menciona como sujetos de consulta a los pueblos y comunidades originarias y afromexicanas, a la autoridad responsable, al Órgano Técnico, al Comité Técnico Asesor, al Órgano Garante, a los y las traductores e intérpretes y observadores.

De acuerdo con esta ley, la consulta implica seis etapas: I. Preparatoria; II. Acuerdos previos; III. Informativa; IV. Deliberativa; V. Consultiva; y VI. Seguimiento y Verificación. Al inicio se mencionó el objeto de la consulta y la redacción de la ley nos indica que existen dos posibilidades, también notamos que se diferencia el consentimiento, esto se explica cuando la ley alude a 3 tipos de consulta, I. Consulta

para lograr un acuerdo; II. Consulta para obtener, en su caso, el consentimiento libre, previo e informado; y III. Consulta de opinión y construcción de propuestas.

Al referirse a los resultados, la ley alude a cinco escenarios, I. Aceptación lisa y llana; II. Aceptación con condiciones, en este caso, los pueblos y comunidades consultadas establecen las condiciones en las que tal medida se llevaría a cabo para garantizar sus derechos, incluyendo medidas de reparación, indemnización, mitigación y una distribución justa y equitativa de los beneficios; III. No aceptación lisa y llana; IV. No aceptación con posibilidad de presentar otra opción o modificaciones a la medida, en este caso, no obstante, la no aceptación, el sujeto consultado deja abierta la posibilidad de explorar otras opciones para la realización de una medida similar, misma que sería nuevamente sometida a consulta; y V. Opiniones y propuestas sobre el objeto de la consulta.

A diferencia de las leyes de consulta de San Luis Potosí y Durango, la ley de Oaxaca indica el deber de considerar las propuestas o recomendaciones que resulten de la consulta. Añade una etapa de seguimiento y verificación y contiene normas específicas sobre las consultas sobre medidas legislativas y administrativas, contiene también un apartado de medidas precautorias. En cuanto a los medios de impugnación, esta ley señala la existencia de la Sala de Justicia Indígena del Tribunal Superior de Justicia del Estado, ante quien se podrá impugnar la decisión de la Secretaría de Pueblos Indígenas y Afromexicano del Gobierno del Estado de Oaxaca por la que calificó de no procedente la consulta, ante esto se ordenará la suspensión de la ejecución de la medida hasta que se emita la resolución que corresponda.

Se podrá impugnar la decisión que ordene realizar la consulta, si la comunidad decidió no aceptar dicho proceso y lo comunicó a la Secretaría de Pueblos Indígenas y Afromexicano del Gobierno del Estado de Oaxaca, en este supuesto el proceso de consulta se suspenderá hasta que se emita la resolución, este último supuesto resulta interesante, pero habrá que ver el alcance, sin embargo, podría prometer la participación real de los pueblos y comunidades originarias y afromexicanas mediante el respeto a su libre determinación, en el

sentido de no consultarles y en consecuencia no ejecutar una obra o medida que no sea compatible con su proyecto de vida (POE, 2020).

Por lo que hace al trabajo del Congreso Federal, éste aún no ha emitido la Ley en la materia, precisamente sobre este tema, el pasado 10 de junio de 2020 la Suprema Corte de Justicia de la Nación le ordenó emitir una Ley que reglamente este derecho a la consulta. Cabe señalar que como resultado de un amparo promovido por las comunidades zapotecas de San Sebastián Tutla, Oaxaca, mediante el que se denunció la omisión del Congreso de la Unión respecto de legislar sobre el derecho a la consulta, desde 2001; en tanto que, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) resolvía, y en respuesta a las violaciones reiteradas por parte del Estado mexicano en relación con el derecho a la CPLI, la Comisión Nacional de Derechos Humanos emitió la Recomendación núm. 27/2016 sobre la viabilidad de la expedición de una Ley General en materia de consulta, misma que debe considerar la posición de los titulares de este derecho, aunque la ley por sí misma no resuelva las malas prácticas en el desarrollo del proceso de consulta podría ser un avance para enmarcar este derecho en la definición de libre determinación (Ramírez y Cerqueira: 2020). La Recomendación enfatiza que las consultas deben ser previas a la autorización de un proyecto; informadas de forma clara y completa acerca de los posibles efectos y riesgos del proyecto; de buena fe sin que se convierta en un proceso para legitimar un resultado predefinido y, culturalmente adecuadas. Además, la consulta debe llevarse a cabo con el objetivo de obtener el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos y comunidades originarios (CNDH, 2016).

Luego de casi veinte años, la SCJN resolvió este asunto, en la sentencia que falla a favor de los demandantes y ordena al Congreso Federal cumplir con la expedición de la Ley (Murillo, 2020).

#### 3.4.2 La consulta previa, libre e informada en la reforma energética

La reforma energética constituye una acción del Estado que afecta profundamente a los pueblos y comunidades originarios, en ese sentido y derivado de lo que se ha expresado con anterioridad, la propia iniciativa de reformas debió consultarse, esto

porque las tierras, territorios y los recursos de pueblos y comunidades originarios se verán afectados por las actividades que esta reforma plantea.

Pese a esta omisión, la Ley de Hidrocarburos hace referencia a la CPLI en el artículo 120, se señala que ésta se llevará a cabo por la Secretaría de Energía (SENER) en coordinación con la Secretaría de Gobernación (SEGOB) y, en su caso, con otras dependencias competentes, es importante detenernos en este punto pues este artículo también prevé la participación de las empresas productivas del Estado, sus subsidiarias y filiales, además de los particulares. En consonancia con ello, el Reglamento de la LH contiene el supuesto según el cual las empresas productivas del Estado realizarán la consulta (artículo 85, Reglamento LH), esto contradice el mandamiento de que corresponde exclusivamente al Estado realizar este proceso, pues una empresa productiva del Estado tiene intereses propios, quiere que se apruebe su proyecto y buscará a toda costa conseguir lo que se propone. El artículo 120 de la LH menciona que la consulta tiene la finalidad de tomar en cuenta los derechos e intereses de los pueblos y comunidades originarios y que tiene como objeto arribar a acuerdos y, en su caso, obtener el consentimiento.

Como antecedente internacional respecto a los casos que han implicado a la consulta indígena en proyectos del sector hidrocarburos que se han judicializado, se cuenta con el del Pueblo Indígena *Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador*. En este caso, la Corte IDH observa que el territorio de las comunidades constituye un componente fundamental en cuanto a la identificación cultural, basado en su cosmovisión, en un contexto multicultural, por ello la efectiva realización de la consulta debe permitir a los pueblos y comunidades originarios participar en las decisiones relativas a medidas que afecten sus derechos (Corte IDH: 2012, párr. 138-139).

En 1966 la empresa petrolera CGC intentó gestionar la entrada al territorio del Pueblo *Sarayaku* y conseguir su consentimiento para la exploración petrolera, pero no lo consiguió. En 2002 la Asociación de *Sarayaku* manifestó ante el Ministerio de Energía y Minas su oposición a la entrada de las compañías petroleras en su territorio. En noviembre de ese año se reactivó la fase de exploración sísmica

y la CGC ingresó al territorio de *Sarayaku*, la comunidad paralizó sus actividades económicas, administrativas y escolares. Con el propósito de resguardar los límites del territorio para impedir la entrada de la CGC, miembros del Pueblo se organizaron en los linderos de su territorio, pues la empresa destruía con sus actividades sísmicas cuevas, fuentes de agua y ríos subterráneos, necesarios para consumo de agua de la comunidad; además talaba árboles y plantas de gran valor medioambiental, cultural y de subsistencia alimentaria. De 2003 a 2004 se presentaron denuncias por amenazas y hostigamientos realizados en perjuicio de miembros de la comunidad y un abogado. En noviembre de 2010, PETROECUADOR firmó con la CGC un Acta de Terminación por mutuo acuerdo, nuevamente sin considerar al Pueblo *Sarayaku* (Corte IDH, 2012).

La Corte IDH menciona que el artículo 21 de la CADH protege la vinculación que los pueblos originarios guardan con su territorio, un punto importante es mencionar que la pertenencia de la tierra y los recursos que en ella se encuentran no se centra en un individuo, sino en el grupo y su comunidad. En ese marco la protección del territorio hace posible el desarrollo y continuidad del pueblo o comunidad mismos, la falta de acceso a los territorios puede impedir a las comunidades originarios usar y disfrutar de los recursos naturales necesarios para procurar su subsistencia, esto resultaría violatorio a los derechos humanos elementales y perjudicaría la preservación de las distintas expresiones culturales de los pueblos y comunidades originarios. Es así como la Corte IDH reconoció la propiedad comunal del Pueblo *Sarayaku* sobre su territorio y determinó que ante la posible exploración o extracción de recursos naturales en los territorios ocupados desde tiempos ancestrales el Estado debe, además de otras acciones, efectuar un proceso adecuado y participativo que garantice el derecho del Pueblo a la consulta, en particular, en casos de planes de desarrollo o de inversión a gran escala. La Corte advirtió que el Estado debió garantizar la participación del Pueblo *Sarayaku* y con ello evitar los actos de ejecución de la concesión sin consulta previa, constató que no se efectuó un proceso adecuado y efectivo que garantizara el derecho a la consulta, por lo que los actos de la empresa petrolera (a quien el Estado delegó la

responsabilidad) no cumplen con los elementos mínimos de una consulta previa (Ficha Técnica: Pueblo indígena *Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador*).

Por lo que corresponde a México, se han realizado algunos procedimientos de consulta vinculados con la instalación y operación de gasoductos. En el proyecto denominado El Encino–Topolobampo, la SENER inició el proceso de consulta a la comunidad Raramuri en julio de 2014 y concluyó en marzo de 2015 con el acuerdo para la construcción y operación del gasoducto sujeto al cumplimiento de una serie de actividades y proyectos en beneficio de la comunidad (SENER, 2015); sin embargo, de acuerdo con la Auditoría Superior de la Federación, la Comunidad de Repechique interpuso un juicio de amparo por la ejecución de los trabajos para la instalación del "Gasoducto El Encino-Topolobampo" sin la anuencia de la comunidad, necesaria por tratarse de su posesión ancestral, lo que implicó una violación de sus derechos; además, el gasoducto atraviesa el territorio de "Bosque de San Elías Repechique", por lo que el Juzgado Segundo de Distrito del Estado de Chihuahua decretó la suspensión de plano para se suspendieran de inmediato los trabajos de explotación forestal y la instalación del gasoducto dentro de la comunidad Bosque de San Elías Repechique (ASF, 2017:8); no obstante, el ducto, luego de los ajustes al tramo, inició operaciones en junio de 2018.

En el caso del ducto Tuxpan–Tula, según la identificación realizada por la SENER, el área de influencia del proyecto atravesaba por 22 municipios, de los cuales 7 forman parte de la región indígena, por lo cual, inició en septiembre de 2016 el proceso de consulta previa, libre e informada para la construcción y operación del ducto (SENER, 2017). Sin embargo, las comunidades indígenas se opusieron a su construcción por la amenaza que este proyecto representa a su territorio y a su cultura, motivo por el cual han sido objeto de hostigamientos frecuentes por parte de las autoridades municipales, federales y de la empresa desarrolladora. Ante esta situación, la comunidad emprendió diversas demandas ante los tribunales en Hidalgo y Puebla, para que sea reconocida la identidad indígena de sus pueblos, logrando la suspensión provisional del procedimiento de consulta previa en la comunidad totonaca de Cuautepec y la orden para realizar un

peritaje antropológico para conocer a profundidad los usos y costumbres de la comunidad de Chila de Juárez (CECAM, 2017). Los datos oficiales más recientes indican que este proyecto sigue en la etapa de construcción y se estima que su entrada en operación ocurra doce meses posteriores a la liberación de la consulta indígena (SENER, 2019).

En la práctica, el actuar del Estado mexicano resulta profundamente cuestionado, pues lejos de cumplir con los estándares de la consulta, da tropiezos que le cuestan caros a los pueblos y comunidades originarios.

Otro ejemplo negativo del proceder del Estado mexicano en el tema de la consulta indígena en el sector energía, se dio con la aprobación de un parque eólico promovido por Eólica del Sur, en este caso, se realizó un proceso de consulta realmente vergonzoso, en primera instancia como sujeto de consulta incluyeron a representantes del gobierno estatal y municipal (SENER, 2014). Antes de obtenerse los resultados en cuanto a la autorización de Impacto Ambiental por parte de la SEMARNAT (2014: 3), la SENER otorgó el permiso de generación de energía eléctrica (CRE-SENER: 2015). Por lo que inició la celebración de contratos un año previo a la instalación de 132 aerogeneradores, sin que hubiese concluido la consulta (Manzo, 2013: 25).

El ex relator de pueblos indígenas de Naciones Unidas, James Anaya, realizó observaciones en torno a este tema, hizo referencia a que los órdenes de gobierno y sus fuerzas políticas mantenían discusiones por separado, que de no ser conocidas por el resto de los actores podrían deslegitimar el proceso, en relación al consentimiento expresó que derivado del contenido del Convenio 169 y de la DNUDPI la consulta y el consentimiento son fundamentales para el pleno ejercicio de los derechos de participación y libre determinación, pero ambos deben darse en un contexto de respeto de los derechos humanos, por otro lado expresó que la actitud del personal del gobierno mexicano era de menosprecio hacia las distintas expresiones culturales de la población originaria y ante el nulo diálogo eran percibidos como “Nuevos conquistadores” (Anaya, 2015: 2, 3, 5).

Otro ejemplo de atropello es la consulta indígena para la creación del Programa de Desarrollo Integral del Istmo de Tehuantepec, que se desarrolló mediante un escenario de simulación que dio como resultado la promoción de diversos amparos, como el del pueblo de *Binnizá*, respecto del que, en un inicio, se dictó la suspensión de todas las autorizaciones y permisos, con el objeto de que no se ejecutaran las obras del proyecto (Fundar, 2015a); sin embargo, el 9 de junio de 2016 la sentencia que resolvió el amparo estableció que la consulta se realizó en cumplimiento con los estándares internacionales, ante ello, representantes de los pueblos solicitaron a la SCJN la atracción del recurso de revisión y en abril de 2017, José Ramón Cossío Díaz hizo suya la solicitud de atracción (Lagunes, 2017). Otra vía ha sido pelear en el marco del ejercicio a la libre determinación, en la búsqueda de mostrar los efectos adversos que trae un proyecto que evidentemente viene del exterior y que es ajeno a la visión de la comunidad (Fundar, 2015b).

## CONCLUSIONES

En este apartado presentamos los hallazgos más relevantes de la investigación, mismos que permitieron confirmar el papel determinante que el petróleo jugó en el desarrollo del país y los procesos históricos de discriminación y exclusión desencadenados entorno a las actividades de ese sector en México.

Los hidrocarburos han sido de interés no sólo en el ámbito nacional, sino internacional y, con especial énfasis para nuestro vecino del norte, cuyos inversionistas vinieron al país a tratar de imponer las reglas tanto tecnológicas como económicas y laborales que regían el aprovechamiento extractivo del petróleo. No fue hasta la promulgación de la Constitución Política de 1917 que quedó expresamente reconocido que los recursos naturales, entre ellos el petróleo, del país pertenecen a la Nación; no obstante, ello no logró frenar el avance del capital privado en el sector, lo que provocó vulneración a los derechos de los trabajadores y la creación de monopolios que perjudicaban los intereses nacionales. Esta situación llegó a su clímax y detonó que el presidente Lázaro Cárdenas pusiera en marcha la expropiación petrolera en 1938, la cual permitió recuperar al país lo que había estado en manos de intereses extranjeros.

Con el avance del neoliberalismo se da el relajamiento de las obligaciones del Estado en materia de intereses públicos, lo que ha resultado negativo para los sectores más vulnerables, pues ante la desprotección del Estado se encuentran a merced del poder de los grandes capitalistas, es en este marco que se aprueban leyes que liberan sectores estratégicos con la intención de que el capital privado se apropie de los recursos naturales y los integren sin dificultad a sus actividades económicas. Esta situación termina por descomponer a la sociedad, pues aparece el miedo y enojo hacia un Estado que vela por los intereses de unos cuantos y esto se expresa en leyes injustas.

Bajo este escenario, el proyecto de la reforma energética fue acordado entre las tres fuerzas políticas más importantes del país, por ello, la reforma energética fue aprobada con una rapidez que provocó asombro, pues su contenido apostaba a legalizar y reglamentar la liberalización del sector energético, contrariando

aspectos de técnica legislativa, pues las cuestiones más importantes se ubicaron en los artículos transitorios; además, se violentaron los derechos colectivos a la consulta y al consentimiento reconocidos en el Convenio 169 del que el Estado mexicano es parte y que exige la realización de la consulta cuando se trate de medidas administrativas o legislativas susceptibles de afectar a los pueblos, como lo fue la propia reforma constitucional y todo el paquete de leyes derivadas; materializándose una vez más la exclusión del proyecto de desarrollo nacional a los pueblos y comunidades originarios, uno de los sectores más vulnerables del país. Cabe señalar que el proceder de México, por sí mismo no destruye el aparato jurídico internacional al que pueden apelar los pueblos y comunidades originarios al ver afectados directamente sus derechos por la implementación de la reforma energética.

El derecho a la consulta a los pueblos y las comunidades originarios se ha utilizado como un mecanismo de simulación, pues pareciera que consiste en sólo preguntar a una comunidad o pueblo originario qué opina sobre un proyecto o actividad determinada y de lo que se trata, de acuerdo con los estándares internacionales del derecho internacional de los derechos humanos, es de garantizar la efectiva participación de los pueblos en las decisiones que les puedan afectar, en el marco de la autonomía y la libre determinación que les faculta a decidir el tipo de desarrollo que desean alcanzar y la forma de lograrlo.

En consecuencia, el proceso de exclusión y asimilación al que han sido sometidos históricamente los pueblos y comunidades originarios continúa vigente, pero ahora no sólo articulado por los entes estatales, sino por los poderes del mercado. De manera que la consulta debe vincularse al consentimiento, pues de lo contrario se plantea un tinglado mediante el cual un Estado cumple con el requisito de convocarles y pedirles su opinión, pero al no ser vinculante, carece de incidencia en forma alguna en el proyecto, por lo que las necesidades de los pueblos son ignoradas, mediante un proceso participativo que legitima la desposesión de sus territorios y recursos naturales en ellos albergados; con todas las implicaciones que ello tiene.

A la fecha, México está en deuda en materia de consulta y consentimiento a pueblos y comunidades originarios, situación que ha sido advertida mediante el más alto tribunal del país y la recomendación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre consulta indígena; comprobándose la omisión del Estado mexicano en cuanto a la garantía del derecho de los pueblos y comunidades originarios a la consulta y al consentimiento libre, previo e informado en el marco del derecho internacional de los derechos humanos; por tanto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó al Congreso Federal emitir una ley general de consulta; pues entre tanto se carezca de ella, se realizan consultas *ad hoc*, de manera que cada dependencia estatal articula según los intereses de los agentes económicos que respalda el procedimiento, poniéndose en juego tanto la supervivencia de los pueblos como la riqueza multicultural del país.

## BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

- ALCOCER, José Manuel, 1986, "La expropiación petrolera", en *Nuestro México* núm. 19, México.
- ALEJANDRE RAMÍREZ, Gloria Luz, 2014, "Planteamiento teórico y evidencia del desplazamiento gradual del Estado Autoritario al Estado Pragmático en México: la transformación de las élites", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Nueva Época, Año LIX, núm. 222, septiembre-diciembre.
- ALEMÁN VALDÉS, Miguel, 1977, *La verdad del petróleo en México*, Grijalbo, México.
- ALVAREZ LEÓN, José Antonio y Maciel Garduño, Alejandra, "Neoliberalismo. La desregulación como razón de Estado", México, *Revista del Posgrado en Derecho*, vol. 7, núm. 13, julio-diciembre, 2011.
- ANAYA, James, 2009, *Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas. Naciones Unidas, Asamblea General, A/HRC/12/34* 15 de julio de 2009, disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2010/8057.pdf>.
- , 2013, *Las industrias extractivas y los pueblos indígenas*, Asamblea General, A/HRC/12/34 1 de julio de 2013 disponible en: <https://www.alainet.org/images/2013-hrc-annual-report-spanish.pdf>.
- , 2015, *Observaciones del profesor S. James Anaya sobre la consulta en el contexto del Proyecto Energía Eólica del Sur en Juchitán de Zaragoza*, disponible en: <http://fundar.org.mx/wp-content/uploads/2015/03/Juchitan-observaciones-Anaya.pdf>.
- ANDERSON, Perry, 2003, "Neoliberalismo: Un Balance Provisorio", en SADER, E. y GENTILI, P. (Comps.), *La trama del neoliberalismo*, Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

- ANGLÉS HERNÁNDEZ, Marisol, 2015a, "Desarrollo energético vs. Sustentabilidad ambiental", en CARMONA LARA, M. del C. A. y ACUÑA HERNÁNDEZ, A. L. (Coords.), *La Constitución y los derechos ambientales*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-CONACYT.
- , 2015b, "Reforma energética y cambio climático. Algunos puntos de desencuentro", en CÁRDENAS GRACIA, Jaime (coord.). *Reforma energética, análisis y consecuencias*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Tirant lo Blanch.
- , 2016a, "El artículo 27 en materia de energía", en *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones*, T. VII, Exégesis constitucional. Introducción histórica, comentario y trayectoria del articulado, México, Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-Miguel Ángel Porrúa, librero editor-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Instituto Nacional Electoral.
- , 2016b, "La responsabilidad internacional ante la expropiación indirecta: inversión extranjera vs. Medio ambiente", en Moreira, A. C. y Prieto Sanjuán, R. (Dirs.), *Responsabilidad Internacional del Estado y Medio Ambiente. Un debate urgente*, Bogotá, Sociedad Latinoamericana de Derecho Ambiental-Pontificia Universidad Javeriana.
- , 2014, "El derecho al desarrollo y a los recursos naturales de los pueblos originarios de México en un contexto de discriminación y exclusión", en *Sin Derechos. Exclusión y discriminación en el México Actual*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3541/12.pdf>.
- , 2017a, "La reforma en materia de hidrocarburos en México, como parte del proyecto neoliberal hegemónico violatorio de derecho humanos", en ANGLÉS HERNÁNDEZ, M., ROUX, R. y GARCÍA RIVERA, E. A., *Reforma en materia de hidrocarburos. Análisis jurídicos, sociales y ambientales en perspectiva*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

----- *et al.*, 2017b, “Autonomía, derecho al desarrollo propio y derecho a la consulta”, en ANGLÉS HERNÁNDEZ, Marisol (coord.) *Derechos Humanos, pueblos indígenas y globalización*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos.

ASF, 2017, “Comisión Federal de Electricidad Gasoductos para el Servicio de Transporte de Gas Natural”, en *Informe Individual del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2016*, México, Auditoría Superior de la Federación.

AZUELA DE LA CUEVA, Antonio, 1999, *La ciudad, la propiedad privada y el derecho*, México, El Colegio de México.

BARTLETT DÍAZ, Manuel (coord.), 2013, *Estrategia urgente en defensa de la nación. Política energética para que México sea potencia económica en el siglo XXI*, México, Partido del Trabajo.

BASSOLS BATALLA, Narciso, 2006, *Las etapas de la Nacionalización Petrolera*, México, Miguel Ángel Porrúa.

BAZANT, Jean, 1981, *HISTORIA DE LA DEUDA EXTERIOR DE MÉXICO, 1823-1946*, México, El Colegio de México.

BURGOA, Ignacio, 1979, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa.

BURGUETE CAL, Araceli y ARAGÓN ANDRADE, Orlando, 2008, *Libre determinación y autonomía indígena. Debates teóricos, legislación y autonomías de facto en México: un acercamiento*. Coord. ARAGÓN ANDRADE Orlando. *Los derechos de los pueblos indígenas. Un panorama*, México, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo-Gobierno del Estado de Michoacán.

CANCINO, M. A., DORANTES DÍAZ, F., ANGLÉS HERNÁNDEZ, M., COQUIS VELASCO, F., y RODRÍGUEZ ROJAS, G. (Coords.), 2018, *Sistematización de normas en materia ambiental*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación. Disponible en:

<https://leerlaciudadblog.files.wordpress.com/2017/08/scjn-sistematizacic3b3n-de-normas-en-materia-ambiental.pdf>.

CÁRDENAS GRACIA, Jaime, 2009, *En Defensa del Petróleo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

-----, 2014, *Crítica a la reforma constitucional energética de 2013*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

CARPIZO, Jorge, 1969, *La Constitución mexicana de 1917*, México, UNAM.

-----, 2017, Los principios jurídico-políticos fundamentales en la Constitución mexicana, en ESQUIVEL, G, IBARRA PALAFOX, F, y SALAZAR UGARTE, P, *Cien Ensayos para el centenario, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Tomo I Estudios históricos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y Senado de la República.

CARRILLO FLORES, Antonio, 1983, "El concepto de economía mixta", en *Nuevo Derecho Constitucional Mexicano*, 2a. ed., México, Porrúa.

CDI, 2010, *Programa para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2009-2012*, México, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

CCF, 1928, *Código Civil Federal*. México, Diario Oficial de la Federación, 26 de mayo, 14 de julio, 3 y 31 de agosto de 1928.

CECAM, 2017, *Consejo Regional de Pueblos originarios en defensa del territorio de Puebla e Hidalgo*, México, Centro de Estudios para el Cambio en el Campo Mexicano. Disponible en: <http://www.ceccam.org/node/2356>.

CENTENO, Miguel A., 1999, *Democracy within Reason: Technocratic Revolution in Mexico*, 2a. ed., Pennsylvania, University Park.

CERD, 2012, *Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial*. México, Naciones Unidas, Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de las Naciones Unidas, CERD/C/MEX/CO/16-17, 9 de marzo.

- CERVANTES PÉREZ, Benjamín *et al.*, 2017, “Los derechos colectivos de los pueblos indígenas en México”, en ANGLÉS HERNÁNDEZ, Marisol (coord.), *Derechos Humanos, pueblos indígenas y globalización*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos.
- CHOW PANGTAY, Susana, 2002, *Petroquímica y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica.
- CIDH, 2009, *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales*, Washington, D. C., Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/indigenas/docs/pdf/Tierras-Ancestrales.ESP.pdf>.
- , 2010, *Demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso del Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku y sus miembros*, Washington, D. C., Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Disponible en: <http://cidh.org/demandas/12.465%20Sarayaku%20Ecuador%2026abr2010%20ESP.pdf>.
- CNDH, 2016, *Recomendación General No. 27/2016 sobre el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas de la República Mexicana*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- CNH, 2019, *Proceso de Reservas de Hidrocarburos de México al 1 de enero del 2019*, México, Comisión Nacional de Hidrocarburos. Disponible en: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/455323/20190412.\\_Reservas\\_de\\_Hidrocarburos\\_al\\_1-ene-2019.\\_OdG\\_Final\\_web\\_cnh.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/455323/20190412._Reservas_de_Hidrocarburos_al_1-ene-2019._OdG_Final_web_cnh.pdf).
- COLLADO H., Ma. del Carmen, 1987, “El régimen porfirista y la privatización del subsuelo petrolero”, *Secuencia. Revista Americana de Ciencias Sociales*, núm. 8, mayo-agosto.
- COLMENARES, Francisco, 1982, *Petróleo y lucha de clases en México: 1864-1982*, México, El Caballito.

- Corte IDH, 2001, *Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo), Awas Tingni vs. Nicaragua*, Costa Rica, Corte Interamericana de Derechos Humanos, Fondo, reparaciones y costas, sentencia del 31 de agosto de 2001.
- , 2005a, *Caso Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay*. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia 17 de junio, Costa Rica: Corte Interamericana de Derechos Humanos.
- , 2005b, *Caso Yatama vs. Nicaragua*. Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 23 de junio, Costa Rica: Corte Interamericana de Derechos Humanos.
- , 2007, *Caso del Pueblo de Saramaka vs Surinam*. Costa Rica, Corte Interamericana de Derechos Humanos Sentencia de 28 de noviembre, Costa Rica: Corte Interamericana de Derechos Humanos.
- , 2012, *Caso Pueblo indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador*. Fondo y Reparaciones. 27 de junio de 2012, Costa Rica, Corte Interamericana de Derechos Humanos.
- , 2015, *Caso Pueblos Kaliña y Lokono vs. Surinam*. Fondo y reparaciones. Sentencia del 25 de noviembre de 2015, Costa Rica, Corte Interamericana de Derechos Humanos.
- CPEUM, 1940, 1960, 2001, 2013, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Diario Oficial de la Federación, 5 de febrero de 1917, reformas del 9 de noviembre de 1940, 20 de enero de 1960, 14 de agosto de 2001 y 20 de diciembre de 2013.
- CRE-SENER, 2015, *Resolución por la que la Comisión Reguladora de Energía otorga a energía Eólica del Sur, S. A. P. I. de C. V., permiso para generar energía eléctrica bajo la modalidad de autoabastecimiento (RES/006/2015)*, México, Comisión Reguladora de Energía-Secretaría de Energía. Disponible en: <http://www.cre.gob.mx/Resoluciones/index.html>.

- DE LA VEGA NAVARRO, Ángel, 1999, *Evolución del componente petróleo en el desarrollo y la transición de México*, México, UNAM, Programa Universitario de Energía.
- DÍAZ POLANCO, Héctor, 1998, "Autonomía y democracia", *Cultura y sociedad*, Núm. 1.
- DNUDPI, 2007, *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*, Nueva York, Organización de las Naciones Unidas.
- ESCALANTE BETANCOURT, Yuri, 2009, *Derechos de los Pueblos Indígenas y Discriminación Étnica y Racial*, México, Consejo Nacional para la Discriminación Étnica o Racial.
- FARÍA, José Eduardo, 2001, *El Derecho en la Economía Globalizada*, Madrid, Trotta.
- FERRAJOLI, Luigi, 2004, *Derechos y Garantías. La Ley del Más Débil*, Madrid, Trotta.
- Colmex, 2020, *Fuentes para la Historia del Petróleo en México, 1900-2008*, México, El Colegio de México, disponible en: <https://petroleo.colmex.mx/index.php/linea/56>.
- Fundar, 2015a, *Megaproyecto «Eólica del sur» detenido por orden judicial*, México, FUNDAR, disponible en: <https://fundar.org.mx/megaproyecto-eolica-del-sur-detenido-por-orden-judicial/>.
- , 2015b, *La Comunidad zapoteca de Juchitán defiende su libre determinación frente a la imposición de proyectos eólicos en su territorio*, México, FUNDAR.
- GAMAS TORRUCO, José, 2017, "El congreso constituyente de 1916-1917. Debates", en ESQUIVEL, G, IBARRA PALAFOX, F, y SALAZAR UGARTE, P, *Cien Ensayos para el centenario, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Tomo I Estudios históricos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y Senado de la República.

Gobierno de la República, 2013, *Reforma energética*. México: Gobierno de la República. Disponible en: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/10233/Explicacion\\_ampliada\\_de\\_la\\_Reforma\\_Energetica1.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/10233/Explicacion_ampliada_de_la_Reforma_Energetica1.pdf).

-----CDI, 2014, *Programa Especial de los Pueblos Indígenas*, México, Comisión para el Desarrollo de los Indígenas, disponible en: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/32305/cdi-programa-especial-pueblos-indigenas-2014-2018.pdf>.

GONZÁLEZ ARMIJO, Mariana y DEL POZO MARTÍNEZ, Edmundo, 2016, *El derecho a la participación y a la consulta en el desarrollo, retos para México*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos.

GONZÁLEZ GALVÁN, Jorge Alberto, 2010, *El estado, los indígenas y el derecho*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

-----, 2018, *Derechos de los indígenas*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-INEHRM.

GONZÁLEZ, Milko, 2001, “¿La era del gas?”, *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*, Vol. VII, núm. 2, julio-diciembre.

GUDYNAS, Eduardo, 2009, “Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo. Contextos y demandas bajo el progresismo sudamericano actual”. En VV. AA. *Extractivismo, política y sociedad*. Quito: CAAP-CLAES.

HARVEY, David, 2005, “El nuevo imperialismo. Acumulación por desposesión”, en PANITCH, Leo y COLIN, Leys (eds.), *El nuevo desafío imperial*, Buenos Aires, CLACSO.

-----, 2007, *Breve historia del neoliberalismo*, Madrid, Ediciones Akal.

HERNÁNDEZ, Armando, 2015, *Los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales en el nuevo modelo constitucional de derechos humanos*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos.

- HERNÁNDEZ CERVANTES, Aleida, 2014, *La producción jurídica d la globalización económica. Notas de una pluralidad jurídica transnacional*, México, UNAM, CEIICH-Universidad Autónoma de San Luis Potosí-Centro de Estudios Jurídicos y Sociales Mispat, A. C.
- HERNÁNDEZ RAMÍREZ, Zósimo, 2011, *Autonomías indígenas y libre determinación*, en BAEZA ESPEJEL, Juan Gabriel, GÓMEZ GUERRERO, María Gabriela y RAMÓN SILVA, Noemí Elena (coords.), *Pueblos indígenas: debates y perspectivas*, México, UNAM.
- HUERTA OCHOA, Carla, 2009, *Teoría del derecho. Cuestiones relevantes*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- IANINI, Octavio, 1983, *El Estado capitalista en la época de Cárdenas*, México, ERA.
- INEGI, 2015, *Encuesta Intercensal, principales resultados*, México, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, disponible en: 2015) <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/especiales/intercensal/>.
- JIMÉNEZ GUTIERREZ, Javier, 2015, “La fortaleza de Pemex como eje rectos de cualquier reforma energética. El duodécimo asalto de una pelea de campeonato mundial”, en CÁRDENAS GRACIA, Jaime (coord.), *Reforma energética, análisis y consecuencias*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Tirant lo Blanch.
- LA, 1992, *Ley Agraria*, México, Diario Oficial de la Federación, 26 de febrero de 1992.
- LAGUNES GASCA, Ricardo A., 2017, “Empresas y derechos humanos: proyecto Eólica del Sur”, *La Jornada*, México. Disponible en: <https://www.jornada.com.mx/2017/06/17/opinion/015a2pol>.
- LAVÍN REVILLA, José Domingo, 1976, *Petróleo: Pasado, presente y futuro de una industria mexicana*, México, Fondo de Cultura Económica.
- LE, 2009, *Ley de Expropiación*, México, Diario Oficial de la Federación, 25 de noviembre de 1936. Reformas del 5 de junio de 2009.

- LFMPED, 2014, *Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo*, México, Diario Oficial de la Federación, 11 de agosto de 2014.
- LGDS, 2012, *Ley General de Desarrollo Social*, México, Diario Oficial de la Federación, 20 de enero de 2004. Reformas del 1º de junio de 2012.
- LH, 2014, *Ley de Hidrocarburos*, México, Diario Oficial de la Federación, 11 de agosto de 2014. Reformas del 15 de noviembre de 2016.
- LOAPF, 2019, *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*. México, Diario Oficial de la Federación, 29 de diciembre de 1976. Reformas del 30 de noviembre del 2018 y del 14 de mayo de 2019.
- LÓPEZ BÁRCENAS, Francisco, 2002, "Territorios, tierra y recursos naturales de los pueblos indígenas", en GONZÁLEZ GALVÁN, Jorge Alberto (coord.), *Constitución y derechos indígenas*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- , 2009, *Legislación y derechos indígenas en México*, México, Cámara de Diputados.
- LÓPEZ VELARDE ESTRADA, Rogelio, 1993, "Energía y Petroquímica básica", en WITKER, Jorge, *El tratado de libre comercio de américa del norte. Análisis, diagnóstico y propuestas jurídicas*, T. I, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- MANZO, Diana, 2013, "Dueños de tierras buscan anular contratos con empresas eólicas", *La Jornada*, México. Disponible en: <https://www.jornada.com.mx/2016/08/27/estados/025n3est>.
- MARCILLA, Gema, 2005, "Desregulación, Estado Social y Proceso de Globalización", España, *DOXA. Cuadernos de Filosofía del Derecho*, núm. 28.
- MARTÍNEZ COBO, José R., 1987, *Estudio del problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas. Informe final, presentado por el Relator Especial las poblaciones indígenas*, Nueva York, Naciones Unidas.

- MATA NOGUEZ, Alma Liliana, 2015, *Los derechos humanos de los miembros de comunidades indígenas en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos.
- MERRILL, Rippy, 2003, *El petróleo y la Revolución mexicana*, México, INEHRM.
- MEYER, Lorenzo, 1981, *México y Estados Unidos en el conflicto petrolero*, 3a. ed., México, El Colegio de México.
- , 2009, *Las raíces del nacionalismo petrolero en México*, México, Océano.
- MOLINA ENRÍQUEZ, Andrés, 1983, *Los grandes problemas nacionales (1909), (y otros textos, 1911-1919)*, México, Ediciones Era, 4a. ed.
- MURILLO, Eduardo, 2020, "SCJN falla a favor de ley de consulta previa a pueblos indígenas", *La Jornada*, México, 10 de junio de 2020. Disponible en <https://www.jornada.com.mx/ultimas/politica/2020/06/10/scjn-falla-a-favor-de-ley-de-consulta-previa-de-pueblos-indigenas-6438.html>.
- NUÑEZ JIMENEZ, Arturo (sint.), 1986, *La gira del general Lázaro Cárdenas*, México, Partido Revolucionario Institucional.
- O'SHAUGHNESSY, Edith, 2005, *La esposa de un diplomático en México*, México, Océano.
- OCDE, 2015, *Key World Energy Statistics 2015*, Paris, Organisation for Economic Co-operation and Development-International Energy Agency, 2015.
- , 2016, *Guía de OCDE de Diligencia Debida para la Participación Significativa de las Partes Interesadas en el Sector Extractivo*, París, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.
- OEA, 2016. Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, Washington, D. C., Organización de los Estados Americanos, 14 de junio.
- OIT, 1989, *Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes*, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo.

-----, 2001, *Informe del Comité Tripartito, Caso Shuar Bloque 24*, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo.

ONU, 2003, *Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Rodolfo Stavenhagen, presentado de conformidad con la resolución 2002/65 de la Comisión, Consejo Económico y Social, 21 de enero, E/CN.4/2003/90*, Nueva York, Organización de las Naciones Unidas.

-----, 2005, *Informe del seminario internacional sobre metodologías relativas al consentimiento libre, previo e informado y los pueblos indígenas*, Nueva York., ONU, Consejo Económico y Social.

-----, 2007, *Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas*, Nueva York, Organización de las Naciones Unidas.

-----, 2017, *Informe del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas acerca de su misión a México*, Ginebra, Consejo de Derechos Humanos.

PATIÑO CAMARENA, Javier, 1990, *La hazaña jurídica petrolera*, México, Porrúa.

PEMEX, 1979, "Deuda Petrolera", en *El petróleo*, México, Petróleos Mexicanos.

-----, 2013, *Presentación a inversionistas*, México, Petróleos Mexicanos. Disponible en:

[https://www.pemex.com/ri/herramientas/Presentaciones%20Archivos/201404\\_p\\_inv\\_e.pdf](https://www.pemex.com/ri/herramientas/Presentaciones%20Archivos/201404_p_inv_e.pdf).

PIDCP, 1966, *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, Nueva York, Organización de las Naciones Unidas.

PIDESC, 1966, *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, Nueva York, Organización de las Naciones Unidas.

PISARELLO, Gerardo, 2011, *Un largo Termidor. La ofensiva del constitucionalismo antidemocrático*, Madrid, Trotta.

PND, 2013, *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. México, Gobierno de la República, disponible en: [https://www.snieg.mx/contenidos/espanol/normatividad/MarcoJuridico/PND\\_2013-2018.pdf](https://www.snieg.mx/contenidos/espanol/normatividad/MarcoJuridico/PND_2013-2018.pdf).

PNUD, 2010, *Informe sobre Desarrollo Humano de los Pueblos Indígenas en México. El reto de la desigualdad de oportunidades*, México, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

POE, 2010, *Ley de Consulta para el Estado y Municipios de San Luis Potosí*, Periódico Oficial del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí, Decreto 208, San Luis Potosí, 8 de julio.

-----, 2015, *Ley de Consulta Indígena para el Estado y Municipios de Durango*, Periódico Oficial del Estado Libre y Soberano de Durango, Decreto 397, Durango, 6 de septiembre.

-----, 2020, *Ley de Consulta Previa, Libre e Informada de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas*, Periódico Oficial del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, Decreto 1291, Oaxaca, 28 de febrero.

Presidencia de la República, 2013, *Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía*, México, Diario Oficial de la Federación, 20 de diciembre.

RABASA, Óscar, 1999, "La indemnización en la expropiación petrolera", en Poder Judicial Federal, *La Suprema Corte de Justicia durante el gobierno del General Lázaro Cárdenas (1935-1940)*, T. III, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación.

RAMÍREZ-ESPINOZA, Naayeli y CERQUEIRA, Daniel, 2020, "Suprema Corte de México ordena al Congreso legislar sobre consulta indígena", México, SCJN, Centro de Estudios Constitucionales, 29 de junio de 2020. Disponible en: <https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/blog-cec/suprema-corte-de-mexico-ordena-al-congreso-legislar-sobre-consulta-indigena>.

- Reglamento LH, 2014, *Reglamento de la Ley de Hidrocarburos*. México, Diario Oficial de la Federación, 30 de octubre de 2014.
- RIVERA SIQUEIROS, Enrique, 2016, *Petróleo en México: aspectos históricos y jurídicos significativos (1917-2015)*, México, Ediciones Navarra.
- RODRÍGUEZ O. Javier, 2006, *Acceso a la justicia de los Pueblos indígenas. Guía para la atención especializada por parte de las oficinas de Ombudsman*, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- ROJINA VILLEGAS, Rafael, 1960, *Derecho Civil Mexicano*, 4a. ed., T. V. Obligaciones, México, Porrúa.
- ROLDÁN XOPA, José, 2004, *Constitución y mercado*, México: Porrúa-ITAM.
- ROUAIX, Pastor, 1978, *Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917*, México, Comisión Federal de Electricidad.
- ROUSSEAU, Isabelle, 2017, *Tribulaciones de dos empresas petroleras estatales 1900-2014 (Trayectorias comparadas de Pemex y PdVSA)*, México, El Colegio de México.
- SCJN, 2013, Tesis: 1a. CCXXXVI/2013, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, México, Décima Época, Primera Sala, Libro XXIII, Tomo 1, 8 de agosto.
- SEMARNAT, 2014, "Listado del Ingreso de proyectos y emisión de resolutivos derivados del procedimiento de Evaluación de Impacto y Riesgo Ambiental. 26 de junio de 2014", México, *Gaceta ecológica*, Disponible en: [http://sinat.semarnat.gob.mx/Gacetitas/archivos2014/gaceta\\_30-14.pdf](http://sinat.semarnat.gob.mx/Gacetitas/archivos2014/gaceta_30-14.pdf).
- Senado de la República, 2013, *Dictamen de las comisiones unidas de puntos constitucionales; de energía, y estudios legislativos, primera, con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de energía*, México, Senado de la República. Disponible en:

[https://www.senado.gob.mx/comisiones/estudios\\_legislativos1/docs/relevantes/RCME\\_3-1.pdf](https://www.senado.gob.mx/comisiones/estudios_legislativos1/docs/relevantes/RCME_3-1.pdf).

SENER, 2013, *Prospectiva de Petróleo Crudo y Petrolíferos 2013-2027*, México, Secretaría de Energía. Disponible en [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/62951/Prospectiva\\_de\\_Petroleo\\_y\\_Petroliferos\\_2013-2027.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/62951/Prospectiva_de_Petroleo_y_Petroliferos_2013-2027.pdf).

-----, 2014, *Protocolo para la implementación del proceso de consulta previa, libre e informada sobre el desarrollo de un proyecto de generación de energía eólica, de conformidad con estándares del convenio 169 de la organización internacional del trabajo sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes*, México, SENER-SEDATU-INAH-SEMARNAT-SEGOB- CDI-SRE.

-----, 2015, "Consulta a Comunidades Raramuri sobre Gasoducto (Chihuahua)", en *Consultas Previas, Libres e Informadas a Comunidades y Pueblos Indígenas en el Sector Energético*, México, Secretaría de Energía. Disponible en: <https://www.gob.mx/sener/acciones-y-programas/consulta-a-comunidades-ramuri-sobre-gasoducto-chihuahua-153350>.

-----, 2016, *Prospectiva de Petróleo Crudo y Petrolíferos 2016-2030*, México, Secretaría de Energía. Disponible en [http://www.olade.org/realc/docs/doc\\_103522\\_20170501101247.pdf](http://www.olade.org/realc/docs/doc_103522_20170501101247.pdf).

-----, 2017, "Conoce la información previa a la construcción del Gasoducto Tuxpan-Tula", en *Consultas Previas, Libres e Informadas a Comunidades y Pueblos Indígenas en el Sector Energético*, México, Secretaría de Energía. Disponible en: <https://www.gob.mx/sener/acciones-y-programas/conoce-la-informacion-previa-a-la-construccion-del-gasoducto-tuxpan-tula>.

-----, 2019, *Estatus de la Infraestructura de Gas Natural*, México, Secretaría de Energía.

SERRA ROJAS, Andrés, 1990, *Derecho económico*, México, Porrúa.

- SOJO, A., 2011, "El sentido de pertenencia como prisma de la cohesión social en América Latina", en MALLO, T. y SANAHUJA, J. A. (coords.), *Las relaciones de la Unión Europea con América Latina y el Caribe*, Madrid, Fundación Carolina-Siglo XXI de España Editores.
- STAVENHAGUEN, Rodolfo, 2003, *Informe sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas*, Consejo Económico y Social, E/CN.4/2003/90, disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2006/4359.pdf>.
- STIGLITZ, Joseph E., 1998, *Towards a New Paradigm for Development: Strategies, Policies, and Processes*. Geneva: UNCTAD.
- , 2016, *El malestar en la globalización*, México, Penguin Random House.
- STOLOWICZ, Beatriz, 2001, "La izquierda, el gobierno y la política: algunas reflexiones", en STOLOWICZ, Beatriz (coord.), *Gobiernos de izquierda en América Latina. El desafío del cambio*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco-Plaza y Valdés.
- SUMI, Lisa, 2008, *Shale gas, Focus on Marcellus shale*, Colorado, Report for the Oil & Gas Accountability Project-Earthworks.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, 1985, *Las leyes fundamentales de México, 1808-1985*, México, Porrúa.
- Tesis P./J. 39/2006. Expropiación. Concepto de Utilidad Pública, México, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. 9a. Época. Tomo XXIII, marzo de 2006.
- Tesis: 2a. XXVII/2016, México, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Segunda Sala, Libro 31, Junio de 2016, Tomo II.
- TORNERO CRUZATT, Yuri A, 2013, *Derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas. Un bosquejo para su estudio*, Perú, Editorial Academia Española.

UNICEF, 2019, "Día internacional de los pueblos indígenas 2019. Oportunidad para repensar el modelo educativo", *Comunicado de prensa*. Disponible en: <https://www.unicef.org/mexico/comunicados-prensa/d%C3%ADa-internacional-de-los-pueblos-ind%C3%ADgenas-2019>.

UPRIMNY YEPES, Rodrigo, 2008, *Bloque de constitucionalidad, derechos humanos y proceso penal*, 2a. ed., Bogotá, Consejo Superior de la Judicatura-Universidad Nacional de Colombia.

VEGA CANTOR, Renán, 2007, *Un mundo incierto, un mundo para aprender y enseñar. Las transformaciones mundiales y su incidencia en la enseñanza de las Ciencias Sociales*, Bogotá, Universidad Pedagógica Nacional.

VERAZA URTUZUÁSTEGUI, Jorge, 2008, "El petróleo y la lucha de clases", en *Energía*, volumen 8, número 99, México. Frente de Trabajadores de la Energía, de México, 14 de marzo de 2008.

WITKER V., Jorge, 1989, *Curso de derecho económico*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.