

## PRÓLOGO

La obra que tengo la distinción de prologar, titulada “El desarrollo energético en México, a la luz de los derechos humanos” es, por rigor teórico-metodológico y sus contenidos originales, ordenados y actuales, una fuente de consulta obligada para especialistas, pero también para quienes quieren conocer de manera clara y concreta los resultados del trabajo de investigación conjunta de estudiosos que analizan, mediante ocho colaboraciones, que conjugan el talento y experiencia de doce destacados autores, algunos de los efectos de la reforma constitucional en materia de energía realizada en 2013. La oportunidad de la publicación es indiscutible y abre el espacio para la reflexión y análisis del lector ya que se presentan hallazgos que permiten evaluar los efectos administrativos, fiscales, sociales y ambientales luego de siete años de haberse modificado la regulación del sector, con una orientación de libre mercado que parece dejar del lado las obligaciones del Estado mexicano sobre derechos humanos, entre ellos a la buena administración, a un medio ambiente sano, al desarrollo, a la salud, entre otros.

Baste referir el estudio que se nos presenta sobre la posible inconstitucionalidad del artículo 27 de la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, que el 20 de agosto de 2020 la segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que vulnera el principio de supremacía constitucional. En este sentido, los autores advierten sobre los aciertos y fracasos de dicha implementación y nos dotan de insumos teórico-metodológicos para profundizar en la investigación en estas materias.

La obra consta de cinco secciones: 1) Órganos reguladores; 2) Aspectos fiscales; 3) Participación, consulta y consentimiento; 4) Impacto ambiental y social, y 5) Percepción social en torno a la implementación de la reforma energética en el sector hidrocarburos, las cuales se desagregan en ocho capítulos en los que los autores desarrollan sus propuestas desde una perspectiva crítico-constructiva, a efecto de contribuir al debate y construcción teórica.

En la primera parte, el capítulo “Los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética: El alcance del control judicial sobre los actos y resoluciones que llegan a emitir”, de David Texcalpa Fragoso, advierte que

la Comisión Nacional de Hidrocarburos y Comisión Reguladora de Energía fueron creados por disposición constitucional, dependientes del Ejecutivo Federal, con el encargo de desarrollar las áreas estratégicas en materia de energía de conformidad con las atribuciones establecidas en la legislación aplicable. En este sentido, la regulación de su organización, funcionamiento y competencia se regirá por lo señalado en la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética (LORCME); sin embargo, el autor advierte que lo preceptuado por el artículo 27 de la citada ley excede su ámbito material de aplicación al prohibir la tramitación del incidente de suspensión en el amparo indirecto restringiendo las disposiciones contenidas en la fracción X del artículo 107 constitucional, en relación con lo señalado por los artículos 128 y 129 de la propia Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En la segunda parte, dedicada a los aspectos tributarios, Armando Vargas nos presenta el trabajo “El impuesto por la actividad de exploración y extracción de hidrocarburos ante el paradigma constitucional de la potestad tributaria ambiental”, en el que destaca, a partir de los criterios jurisprudenciales emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, nuevos caminos en el campo tributario referentes a los impuestos ambientales y su incorporación en el derecho positivo mexicano, a partir de los Congresos Locales, particularmente el del estado de Zacatecas, lo que permite cuestionar nuevamente el estudio de los límites de la concurrencia de la potestad tributaria entre Federación y entidades federativas

La tercera parte está integrada por dos colaboraciones que se enfocan en los mecanismos de participación, consulta y consentimiento en materia de energía. Inicialmente, María Lourdes Hernández Meza presenta su capítulo, “Análisis sobre la consulta previa, libre e informada a pueblos y comunidades indígenas en relación con la reforma energética”, el cual refiere que las reformas constitucionales y legales en materia energética han implicado el desarrollo de varios proyectos en el sector comercial e industrial de corto, mediano y largo plazo, algunos de los cuales se desarrollarán dentro del territorio de pueblos y comunidades indígenas, razón por la cual las modificaciones al marco jurídico propician una gran oportunidad para legislar sobre la consulta, previa, libre e informada, así como el consentimiento. Por tales consideraciones, ella analiza el escaso e insuficiente marco jurídico en materia energética del derecho a la consulta previa, libre e informada; del consentimiento previo, libre e informado, y del derecho preferente de los grupos indígenas en relación con el carácter estratégico de las industrias de los hidrocarburos y eléctrica tutelado constitucionalmente. El análisis llevó

a la conclusión que es necesaria la expedición de una Ley General sobre Consulta Previa a Pueblos y Comunidades Indígenas que determine autoridades, facultades, principios, información, acuerdos y, en general, las fases y elementos del procedimiento de consulta.

En esta misma línea, María Elena Huesca, Marisol Anglés y Johann Köppel presentan el capítulo “Participación pública y consulta libre previa e informada en México: caso campo malva”, cuyo objetivo fue analizar la implementación de los mecanismos de participación y consulta en la evaluación de impactos —sociales y ambientales— a partir de un caso concreto, seleccionado por dos características principales; primero, el área contractual se ubica en la zona más prolífica de aceite y gas del país y, segundo, hay presencia de comunidades indígenas. Durante la investigación logró advertirse la insuficiencia de los mecanismos de evaluación referidos, los cuales recaen en secretarías de Estado distintas, esto es, el impacto ambiental corresponde a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y el impacto social está a cargo de la Secretaría de Energía. Entre los hallazgos principales, los autores muestran que, en ambos procedimientos hay una falta de apego a la normatividad internacional respecto de la que está obligado el Estado mexicano y como resultado de ello y de las irregularidades presentadas en la realización de la consulta libre, previa e informada las comunidades indígenas se inconformaron, por lo que esta área contractual fue excluida del proceso de licitación.

La cuarta sección, dedicada a los impactos ambientales y sociales en el sector hidrocarburos, está integrada por dos colaboraciones. En la primera de ellas: “La regulación de la técnica de fracturación hidráulica en México”, Mariana Tejado realiza un estudio sobre los principales instrumentos jurídicos que reglamentan esta técnica de extracción, la cual se ha utilizado en diversas partes del mundo con mayor frecuencia debido a la cada vez más creciente imposibilidad de extracción de los recursos ubicados en yacimientos convencionales. Asimismo, describe los impactos y riesgos ambientales y sociales vinculados con las etapas de exploración y extracción mediante la técnica de *fracking*. La autora propone la implementación del principio ambiental de “precaución”, con la finalidad de prevenir la violación al derecho humano al medio ambiente sano para el desarrollo y bienestar. Finalmente, ante el insuficiente y deficiente marco normativo e institucional en México, apela a la prohibición de la técnica o a la existencia de una moratoria, hasta en tanto no exista una certeza sobre todos los riesgos e impactos de la actividad y la forma de minimizarlos.

En el capítulo 6 “Ocupación superficial en materia de hidrocarburos. el agravamiento de la vulnerabilidad jurídica del sector rural a partir del

marco legal para su aprovechamiento”, Enoc Alejandro García plantea un examen sobre el apartado legal que se estructuró en la Ley de Hidrocarburos para regular el uso y ocupación superficial en proyectos vinculados con la explotación de hidrocarburos, en virtud de que considera que la forma jurídica en la que conduce la relación entre los sujetos económico y sociales involucrados por la disposición física del suelo ubicado en áreas contractuales de aprovechamiento difícilmente contribuye a subsanar la patente disparidad de ejercicio jurídico que se manifiesta entre ellos. De acuerdo con el análisis que efectúa en torno las figuras y cauces legales del apartado para el uso y ocupación superficial, los sujetos sociales están expuestos a una mayor desventaja jurídica con respecto a las entidades económicas del sector desde el mismo ámbito normativo, lo que al final actúa en detrimento de la libertad e igualdad negocial que se pretendía imprimir en torno de ese tema con el objeto de compensar esa problemática socio jurídica.

La quinta parte está enfocada en los estudios de percepción social, se cuenta con dos investigaciones, la primera de ellas a cargo de Ruth Roux y Dionicio Morales, “Percepciones en torno a los impactos psicosociales de la extracción de hidrocarburos en la cuenca de Burgos”, en ella se discuten las limitaciones de la Reforma Energética de 2013 en lo relativo a los impactos sociales de la extracción de hidrocarburos; para lo cual se presenta un estudio sobre las preocupaciones ambientales de 1,485 informantes de Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas. Los resultados dan cuenta de las preocupaciones derivadas de percibir un ambiente deteriorado, riesgoso y decadente. El uso insustentable del territorio por parte de Petróleos Mexicanos y de las compañías privadas prestadoras de servicios ha degradado el ambiente y ha deteriorado la calidad de vida de la población. Se concluye que es indispensable promover la conservación, protección, restauración y aprovechamiento sustentable de los hidrocarburos, y garantizar el ejercicio pleno del derecho a un medio ambiente sano. Se considera necesario contar con una política energética que mejore el bienestar de la población, en sus dimensiones física, mental, social y ambiental. Se recomienda legislar respecto al uso de fracturación hidráulica, ya que el régimen jurídico aplicable es el previsto para la exploración, investigación y explotación de hidrocarburos de forma general, con independencia de la técnica que se utilice.

Por último, mediante la colaboración “Posibles implicaciones de la reforma del sector hidrocarburos en los derechos humanos colectivos en el Estado de Tabasco”, de la autoría de Areanna Hernández y Martha Salgado, se abordan las violaciones a los derechos humanos colectivos por el incremento de daño y deterioro al medio ambiente a causa de la implementación en México de la reforma energética en de 2013, que da preferencia

PRÓLOGO

XV

a la exploración y extracción. El análisis empírico se circunscribe al estado de Tabasco, una de las principales zonas petroleras del país, en la que el estado se muestra como un aliado de las empresas ganadoras de las rondas licitadas, a efecto de impulsar la extracción del hidrocarburo; en menoscabo de otros recursos naturales, lo cual, se percibe como vulneración a los derechos humanos colectivos, así como incertidumbre, respecto del posible incremento del deterioro ambiental en la entidad.

Margarita PALOMINO GUERRERO