

Minería e institucionalidad: los avatares de la Ley Minera, del nacionalismo revolucionario a la reforma de 2023*

*Mining industry and institutionalism: the mining law avatars,
from the Revolutionary Nationalism to the 2023 Reform*

ARTURO BURNES ORTIZ | Mexicano. Docente investigador, Unidad Académica de Economía,
Universidad Autónoma de Zacatecas. Correo-e: aburnes21@hotmail.com

El objetivo de este artículo es analizar el complejo problema de la actividad minera en México y su relación con la política fiscal, enmarcado en una perspectiva de larga duración. La premisa de que se parte es que las modalidades impositivas dirigidas a la minería son un elemento básico para visualizar el destino de la renta minera, así como su significado en el crecimiento y desarrollo. Se postula que los cambios en el marco jurídico minero, la desincorporación y privatización de las empresas mineras a partir de los años 1980, aunado a la política de acaparamiento y concentración de las concesiones fueron, todos ellos, elementos institucionales que favorecieron la emergencia y consolidación del vigente modelo extractivista, base de la acumulación del gran capital minero en México.

Palabras clave: minería, acumulación, cambios institucionales.

The article's main objective is to analyze the complex problem of extractivism in México and its fiscal policy, framing this subject in a long-term perspective. The premise in this analysis is that the tax modalities for the mining industry are a basic element to visualize the fate of mining rent, just like its meaning in growth and development. The proposal is that the changes in the judicial framework, the disincorporation and privatization of mining corporativism beginning in the decade of 1980's, combined with the politics of hoarding and concentration of concessions were, all of them, institutional elements that favored the emergency and consolidation of the current extractivist model, which is the big capital's base of accumulation generated by the Mexican mining industry.

Keywords: mining industry, accumulation, institutional changes.

Introducción

A partir de los 1990, el privilegiado tratamiento fiscal a las empresas mineras, la exportación por los grandes consorcios mineros de más de 90% de la riqueza generada por la

extracción de los recursos naturales y la descapitalización consiguiente del país, acompañado de conflictos socioambientales ligados a la actividad minera, derivó en un intenso debate en torno a las implicaciones que en el desarrollo de

* Una versión preliminar de este artículo se publicó en la revista *Corre, Conejo*, número 125, julio-agosto de 2023, pp. 13-14.

México tiene la explotación de los recursos mineros, en particular ante el auge de los grandes consorcios mineros, pues nunca antes en la historia del país se ha extraído tanto oro y plata como en las últimas tres décadas. Y México es uno de los pocos países que no tenían, hasta la reforma correspondiente de 2013, un gravamen sobre las ganancias derivadas de la actividad extractiva sino en función de la superficie y la antigüedad de la concesión respectiva, que arrojaba una cantidad ridícula para el erario nacional. La reciente reforma a la Ley Minera de abril de 2023, adelantamos, no tocó ni con el pétalo de la intención el privilegiado tratamiento fiscal a los consorcios mineros ni afectó a las concesiones vigentes.

Se hace hincapié en que las modalidades impositivas a la minería son un elemento básico para visualizar el destino de la renta minera, su papel en el desarrollo nacional y regional y, por ende, el papel de los consorcios mineros en su relación con el Estado, la región y las comunidades donde se asientan los fundos mineros. En la medida en que la minería es un sector que no produce una cantidad significativa de empleos ni de encadenamientos productivos (aun menos en las zonas mineras), cobra relevancia la redistribución del recurso derivado del impuesto minero a Estados y municipios y los impactos que puede tener en ellos, dado que la desigualdad social, económica y territorial ha sido su impronta permanente. Si algo queda claro en esta perspectiva histórico-estructural, es que los limitados impactos de la minería en el desarrollo nacional, así como el desastre ecológico y socioambiental que ese sector ha provocado en el país no son responsabilidad sólo de la minería, sino también de las políticas públicas que crean las condiciones administrativas y legales para que sea posible.

Los alcances del nacionalismo revolucionario

El punto de partida, por su primacía en el tiempo y por ser la base de lo dictado con posterioridad, es la Constitución Política de 1917, sobre todo los artículos 25 y 27, que revirtieron lo que habían dispuesto las leyes porfiristas, cuyo fin era atraer a los inversionistas, en particular extranjeros, eli-

minaron la propiedad estatal del subsuelo, y el gobierno renunció al control de los carburantes y minerales no metálicos, mismos que se incorporaron al régimen de la propiedad superficial. El 4 de junio de 1892 se promulgó una nueva Ley de Impuestos a la minería, que fijó una cuota de 10 pesos para registrar cada proyecto, y 10 pesos anuales por pertenencia. La nueva Ley Minera de ese año no especificaba que el subsuelo pertenecía a la nación, y fue muy flexible al otorgar títulos de propiedad sin la presentación de muestras del mineral descubierto y no exigir la obligación de trabajar los fundos de manera continua y regular; sólo caducaban los títulos a causa de la falta del pago del impuesto superficial. Con la suspensión de la cláusula del trabajo regular, se permitió a los propietarios de las minas cercar o delimitar grandes áreas sin evidencias de mineralización, con la expectativa de que la tierra pudiera ser vendida más tarde y originar así un beneficio especulativo; un impresionante paralelo con la Ley Minera salinista un siglo después. Bernstein, en su libro ya clásico, consigna la declaración de la Comisión encargada de su redacción, en el sentido de que el objetivo de la Ley era facilidad para adquirir, libertad para explotar y seguridad para retener.¹

A pesar del movimiento armado, el sector minero estaba en manos del capital extranjero: se estima que hacia los 1920 las inversiones extranjeras en la minería mexicana controlaban 98% de la rama, y todavía hacia 1940 95% de las empresas de ese sector estaban controladas por el capital foráneo.² Sin embargo, la serie de ordenamientos, disposiciones, regulaciones y cambios en la legislación minera dispuestos por el gobierno nacionalista posrevolucionario provocaron una menor afluencia de capitales y de inversión.

La Ley Minera de mayo de 1926, además de ratificar las disposiciones constitucionales, introduce otros importantes elementos: la duración de la concesión a 30 años (artículo 36), a la vez fija un mínimo de producción periódica como garantía de trabajos regulares, por cuya omisión se pueden declarar caducas tales concesiones; exige la aceptación de ingenieros mexicanos aprendices en las compañías mineras; establece el porcentaje mínimo de trabajadores mexicanos del total empleado en las minas y, en términos laborales, determina los derechos de los trabajadores.³ Son evidentes las secuelas del movimiento armado en el ámbito de la política laboral minera, orientada a establecer las bases jurídicas, políticas e institucionales de la participación estatal en la regulación de las condiciones

¹ Marvin D. Bernstein, *The Mexican mining industry, 1890-1950: a study of interactions of politics, economics and technology*, Nueva York, State University of New York, 1964, p. 27.

² Moisés T. de la Peña, «La industria minera en México», *Investigación Económica*, vol. 4, núm. 1, primer trimestre de 1944, p. 31; Marvin D. Bernstein, *op. cit.*, p. 143.

³ Para el contenido de estas disposiciones legales, véase a Miguel Manterola, «Problemas de la minería y la siderurgia en México», *Comercio Exterior*, vol. XIV, núm. 2, febrero de 1964, pp. 104-108; Robert Bruce Wallace Hall, *La dinámica del sector minero en México, 1877-1970*, México, El Colegio de México, 1972, pp. 57-58.

de trabajo. Sobresalen a este respecto las siguientes medidas: a) La elaboración de códigos legales para cada entidad; b) la formación de juntas de conciliación y arbitraje; c) la realización de inspecciones de trabajo, y d) los primeros intentos de alianza entre el Estado y las agrupaciones mineras.⁴

La política fiscal contrasta con aquella porfirista de bajos impuestos a la minería, pues a partir del decenio de 1920 éstos se incrementan sustancialmente para allegarse fondos y ayudar a reconstruir la infraestructura económica. Así, en 1925 la minería contribuyó a los ingresos públicos con 4.2% del total; en 1935 con 5.4 y en 1940 con 10.1%.⁵ En 1951 la industria minera pagó alrededor de 800 millones de pesos por concepto de impuestos, lo que representó 20% del monto total recaudado por el fisco federal, a pesar de que en ese año el valor de la producción minera representó sólo 5.8% del valor de la renta nacional.⁶

Con el arribo del gobierno de Lázaro Cárdenas en 1934, la política minera se va a caracterizar por un señalado nacionalismo; en ese año se enmendó la Ley Minera de 1930 al incorporar gran parte de las recomendaciones formuladas en el Plan Sexenal del Partido Nacional Revolucionario (PNR) de 1933: se volvió al límite de 100 hectáreas por concesión, se fijó 20% de la capacidad productiva de las nuevas plantas de beneficio y fundiciones a los mineros independientes y se estipuló trato preferencial a las cooperativas mineras en caso de registro simultáneo de fundos con empresas privadas. Una medida significativa fue la constitución del sistema de reservas mineras, con el objeto de favorecer tanto a las cooperativas como a los mineros en pequeño, lo que se acompañó de la creación de la Comisión de Fomento Minero (CFM), que tenía como función otorgar financiamiento y asesoría técnica a compañías mexicanas privadas y a cooperativas. El carácter nacionalista del cardenismo también se manifestó en su política fiscal minera: por un lado, se instituyeron impuestos progresivos sobre el cobre y la plata de acuerdo a su grado de elaboración, y sobre la producción de plomo y zinc con base en los precios fluctuantes de Nueva York; por otro lado, se dispuso la exención impositiva a las cooperativas, que fueron eximidas del pago del impuesto sobre producción, el superficial y los pagos sobre el agua y la electricidad, al igual que los impuestos al ingreso y del timbre.⁷ Con todo, la escasez de recursos gubernamentales, la salida de capitales extranjeros que no se ve compensada por inversiones nacionales,⁸ aunado a la escasez de nuevos trabajos de exploración

⁴ Juan Luis Sariago et al., *El Estado y la minería mexicana. Política, trabajo y sociedad durante el siglo XX*, México, Fondo de Cultura Económica, 1988, p. 136.

⁵ Moisés T. de la Peña, *op. cit.*, p. 53.

⁶ «Impulso a la industria minera», *El Mercado de Valores*, vol. XIII, núm. 17, 27 de abril de 1953, p. 138.

⁷ Miguel Wionczek, *El nacionalismo mexicano y la inversión extranjera*, México, Siglo XXI, 1967, pp. 75-81.

⁸ En efecto, si en 1929 la inversión estadounidense alcanzó la suma de 230 millones de dólares, en 1936 bajó a 213 y a 108 en 1943. Véase Eduardo González, «Política económica

con métodos modernos, dan como resultado la tendencia al estancamiento crónico del sector extractivo, prácticamente hasta los 1980.

Durante el régimen de Manuel Ávila Camacho se dio un vuelco de carácter conservador en la política minera, como se estaba dando también en la cuestión agraria: se desincorporan de las reservas a muchos minerales como una expresión de la creciente importancia del capital privado, y en parte para aprovechar los precios relativamente altos del mercado del vecino país del norte.⁹ Las inversiones, empero, continuaron siendo insuficientes para reactivar el sector, ya que el capital privado, al amparo del modelo desarrollista vigente, estaba interesado en invertir en otras áreas más rentables.

Mexicanización de la minería

Los problemas del sector extractivo se agravaban cada vez más; a las crecientes importaciones de insumos intermedios de metal y a las dificultades productivas del sector, intentó responder la ley de mexicanización de 1961. Su propósito fundamental era trasladar por lo menos 51% del capital foráneo a manos del capital mexicano (privado y estatal), además de establecer la prohibición de ceder en lo sucesivo concesiones a extranjeros, como una medida más para promover la industrialización y revertir el estancamiento sufrido por la minería desde los 1950.

En su artículo 29, la ley del 5 de febrero de 1961 indica que la explotación puede realizarse: a) por el Estado; b) por sociedades de participación estatal, y c) por particulares, ya sean personas físicas o morales. Lo anterior abrió las puertas para que el Estado entrara de lleno en las explotaciones mineras, señalaba, además, las instancias respectivas (artículo 49) sobre terrenos libres (artículo 10). El artículo 16 declara que la investigación de los recursos minerales de la nación es de interés público y que el ejecutivo federal llevará a cabo los trabajos,

y acumulación de capital en México de 1920 a 1955», *Investigación Económica*, vol. 39, núm. 153, julio-septiembre de 1980, p. 123.

⁹ Centro de Economía Aplicada, «La dinámica del sector minero en México, 1877-1970 (con proyecciones a 1980)», *Investigación Económica*, vol. 32, núm. 126, abril-junio de 1973, p. 381.

estudios, investigación y exploración necesarios para planear su mejor aprovechamiento. La ley, por tanto, estratificó las actividades mineras en tres grupos: 1. Aquel que abarcaba la explotación de ciertos minerales estratégicos como el uranio, que quedó reservado a las empresas de carácter paraestatal. 2. El relacionado con minerales y zonas de reservas minerales consideradas también estratégicas, respecto a ellas se estipuló como condición que la participación de los accionistas nacionales no podía ser menor de 66% del total del capital social. 3. El resto de los casos donde la participación de extranjeros no podía superar 49% del capital de las empresas.¹⁰

A partir del proceso de mexicanización, el Estado empieza a tener un papel cada vez más significativo en la inversión y producción mineras a través de varios organismos descentralizados y de ciertas plantas propias en las empresas de participación estatal. Entre los primeros se encuentra la Comisión de Fomento Minero (CFM), creada desde 1939, y que realiza diversas actividades, entre las que destacan: la explotación de minas, directamente o por contrato; el arrendamiento y venta de implementos mineros; el otorgamiento de préstamos de avíos y refaccionarios a los mineros y la instalación de plantas regionales de beneficio.¹¹

El proceso de mexicanización culminó en 1971-1972, al adquirirse la mayoría de las acciones de la Compañía Minera de Cananea, propiedad de American Smelting and Refining Company (ASARCO), y mexicanizar la compañía Azufrera Panamericana, S.A.¹² A principios de 1967 quedó constituida la empresa Azufres Nacionales Mexicanos para la exploración y explotación del azufre en el Istmo de Tehuantepec; 66% de su capital era de la Comisión de Fomento Minero, y el resto de la empresa canadiense International Helium Corporation, que además del aporte financiero proporcionó la base

técnica. En 1968 las reservas totales de azufre eran de 58 millones de toneladas.¹³

Fue a tal grado la creciente participación del Estado en el sector extractivo que, si en 1971 participaba con la quinta parte del valor generado por la minería, 10 años después su colaboración se situaba en 44.2%.¹⁴ Hacia 1971 manejaba 7 empresas; en 1976 sumaba 38. La inversión aumentó en forma considerable; se diversificó la extracción de minerales; las reservas probadas incrementaron casi 7 veces; se descubrieron 35 yacimientos con 15 minerales en 17 entidades; se elevó el número de plantas concentradoras, entre los años mencionados, de 82 a 332; aumentó la capacidad de fundición de cobre y plomo y la fuerza de trabajo ascendió de 60 mil a 150 mil trabajadores.¹⁵ Estos cambios son la base del creciente peso e influencia de los obreros minero-metalúrgicos en el sindicato nacional de la rama, 76% de los cuales laboran en empresas de más de 250 trabajadores.¹⁶ Hacia 1970, el proletariado de la gran minería producía 88% de la producción; el proceso de concentración reunió en sólo 25 establecimientos a más de 32 mil trabajadores, 15 mil de los cuales eran explotados directamente por el Estado. En cambio, la pequeña y mediana minería integraba a 25 mil trabajadores,¹⁷ como expresión del proceso de concentración y centralización del capital minero que se profundiza en las décadas posteriores a la mexicanización.¹⁸

En 1978 se formuló la nueva Ley de Impuesto y Fomento a la Minería que, según un autor, trató de terminar con lo casuístico en el tratamiento fiscal y racionalizar los estímulos a la inversión, desarrollo industrial y fortalecimiento de las exportaciones.¹⁹ De acuerdo a esta ley, los mineros gozarían de un subsidio de hasta 75% del impuesto general de importación de maquinaria, equipo, partes y refacciones indispensables para la realización de las actividades minero-metalúrgicas y que no se produzcan en el país. Asimismo, se fijó un subsidio de 2% del impuesto a la producción para obras de exploración, 1% adicional de este impuesto para pequeños productores,

¹³ «Azufres Nacionales Mexicanos, S.A. de C.V.», *El Mercado de Valores*, año XXVII, núm. 14, 3 de abril de 1967, p. 295.

¹⁴ Norma Herrera, «México, veta prometedor», *Investigación Científica y Tecnológica*, vol. 7, núm. 102, marzo de 1985, pp. 46-47.

¹⁵ Homero Urías, «¿Quién controla la minería mexicana?», *Comercio Exterior*, vol. 30, núm. 9, septiembre de 1980, p. 955.

¹⁶ Luis E. Jiménez O., «Periodización del sindicalismo minero» y Daniel Molina, «Las experiencias últimas del sindicato minero»; conferencias sustentadas en el Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, 19 de enero de 1983.

¹⁷ «El capitalismo en la minería: sus principales contradicciones», *Estrategia*, vol. 2, núm. 7, 25 de enero de 1976, pp. 36-37.

¹⁸ A fines de los años 1970, 20 consorcios industriales manejaban 50% del valor de la producción, y la gran minería controlaba 80% de la inversión y 85% de la producción minero-metalúrgica. Cfr. Juan Luis Sariago et al., *El Estado y la minería mexicana*, pp. 257-258.

¹⁹ Romárico Arroyo, «Identificación histórica entre México y la minería», en *Minería. Cuadernos de Consulta popular*, México, Instituto de Estudios Políticos Económicos y Sociales/Partido Revolucionario Institucional, 1981, pp. 22-23.

¹⁰ Juan Luis Sariago, «Interpretaciones sobre la historia minera de Chihuahua durante el siglo XX», en Inés Herrera Canales (coord.), *La minería mexicana. De la colonia al siglo XX*, México, Instituto Mora, 1999, p. 242.

¹¹ Francisco A. Varela, «Apoyo a la pequeña y mediana minería», *El Mercado de Valores*, año XXXVIII, núm. 51, 18 de diciembre de 1978, p. 1061.

¹² «La inversión extranjera en México», *El Mercado de valores*, año XXV, núm. 25, 21 de junio de 1965, p. 399.

y depreciación o amortización acelerada hasta de 33% de los equipos producidos en el país.²⁰

En noviembre de 1982 se reformó y adicionó el reglamento de la Nueva Ley Reglamentaria expedida en 1975. Las modificaciones, empero, no fueron de importancia, tocando meramente cuestiones formales de procedimiento.

La nueva legislación y su impacto en el régimen de propiedad minera no lograron superar sus problemas propiamente estructurales. En ese decenio de 1960, a la vez esplendor y crisis del llamado milagro mexicano, del desarrollismo estabilizador, la minería mexicana continuó con su lento y errático comportamiento. Su capacidad de respuesta a los

aumentos de la demanda industrial se deterioró y registró un continuo descenso de su participación en las exportaciones del país, al bajar su contribución al total nacional de 22% en 1960 a 14.5% 10 años después. En el mismo lapso, su importancia relativa dentro del producto interno bruto pasó de 1.5% a 0.9%.²¹ Tendencias pesimistas que continuaron en los años siguientes.

En el balance del proceso mexicanizador de la minería resalta que sólo abarcó un aspecto: la extracción de minerales. La metalurgia y la comercialización quedaron intocadas; la mexicanización sólo modificó en parte el control integral de los monopolios sobre las actividades minero-metalúrgicas del país y no lo afectó en forma

²⁰ «Estímulos fiscales a la minería», *El Mercado de Valores*, vol. 38, núm. 14, 3 de abril de 1978, p. 257.

²¹ Homero Urías, *op. cit.*

La inversión aumentó en forma considerable; se diversificó la extracción de minerales; las reservas probadas incrementaron casi 7 veces; se descubrieron 35 yacimientos con 15 minerales en 17 entidades; se elevó el número de plantas concentradoras entre 1971 y 1976, de 82 a 332; aumentó la capacidad de fundición de cobre y plomo; y la fuerza de trabajo ascendió de 60 mil a 150 mil trabajadores metalúrgicos en el sindicato nacional de la rama, 76% de los cuales laboran en empresas de más de 250 trabajadores.



significativa, al contrario. Esta limitante promovió una nueva modalidad de dependencia externa, concretada en la importación de bienes de equipo, materias primas y tecnología, en su aportación al endeudamiento externo y déficit de la balanza comercial, y en los mecanismos de comercialización de la producción minera. Se estima que sólo 2% de la realización en el mercado de los minerales producidos en México lo efectuaban empresarios del país, y la amplia porción restante se hacía por medio de agencias de empresas extranjeras.²²

La mexicanización, a fin de cuentas, demostró ser una forma útil para la integración de los grandes consorcios, en un proceso que no es exclusivo de México. El capital mundial requiere de esta asociación que le permite mantener el control de la producción con mayor facilidad: utiliza los capitales nacionales, se le facilita la explotación de la mano de obra y de los subsidios estatales, con el objetivo de mejorar sus relaciones públicas al presentarse como mexicanizada.

En otras experiencias parecidas, gobiernos reformistas como el boliviano de 1952, el de Juan Velasco Alvarado en Perú, y sobre todo el de Salvador Allende en Chile, se propusieron y llevaron a cabo cambios tendientes a nacionalizar e industrializar, en mayor o menor medida, el excedente económico minero-metalúrgico. No menos importancia adquirió la asociación del capital estatal con el capital internacional en la explotación del recurso natural de la región, con el consiguiente desplazamiento del pequeño y mediano capital y, eventualmente, de las empresas internacionales nacionalizadas. En muchas ocasiones, ese desplazamiento fue parcial, segmentario, y no implicó necesariamente la desaparición de la empresa nacionalizada. Tal fue el caso de la nacionalización de Marcona, empresa estadounidense, que al controlar en parte la industria peruana del hierro, retuvo un alto control sobre su transporte marítimo y la comercialización de los productos de la empresa estatal encargada de la mina.²³ En México, la nueva legislación tampo-

co trascendió los problemas estructurales, por lo que la minería se mantuvo a partir de esos años con un ritmo de crecimiento por debajo del correspondiente a la economía nacional y continuó sujeta a las variaciones cíclicas del mercado mundial. Las inversiones no llegaron, y la rama sufrió una descapitalización puesto que la amortización y depreciación superaron la formación bruta de capital, en concreto dentro de los sectores mineros tradicionales.

Las reformas salinistas: desregulación y nuevo extractivismo

A partir de 1982, con los gobiernos de Miguel de la Madrid y de Carlos Salinas de Gortari, inició un nuevo ciclo del capitalismo mexicano.²⁴ Se abandonó el modelo estatista de explotación, y la minería inició un proceso de reestructuración, apoyado por medidas contingentes y acciones de largo plazo, la nueva política minera implicó una ruptura con prácticas clave de la modalidad precedente de gestión e intervencionismo estatal, en aras del «cambio estructural y reordenamiento económico», divisa del salinismo actuante. Dicha política fue un paso más en la estrategia neoliberal de desmontar pieza por pieza el modelo de desarrollo económico y social surgido de la revolución mexicana.

Desde los 1980, la industria extractiva se ha convertido en un sector altamente especializado, con gran densidad de capital y objeto de enormes inversiones en exploración y explotación, lo que ha implicado la concentración geográfica y financiera. La razón de su mayor complejidad tiene que ver con el proceso de internacionalización de nuevo tipo, la aparición de las redes de capital global y la reestructuración técnico-productiva comandada por el gran capital nacional y extranjero. Este modelo extractivista produce una real descapitalización de la economía nacional y regional a favor de las corporaciones y de otros ámbitos y países, además del inevitable impacto ecológico-ambiental; y la paradoja es que se ha conformado un marco institucional y jurídico adecuado a las necesidades del gran capital minero, tanto nacional como extranjero. Las reformas constitucionales en materia agraria, y la negociación y entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio (TLC) entre México, Estados Unidos y Canadá se sumaron a la Ley Minera de 1992.

La reforma al artículo 27 constitucional, publicada el 6 de enero de 1992, significó una ruptura con la política nacionalista del régimen emanado de la Revolución mexicana, pues con ella se modificó sustancialmente el marco jurídico que regulaba tanto el proceso de reparto de tierras, como el sistema de propiedad y de justicia agrarias. Esta reforma, en el marco de las políticas liberalizadoras del gobierno neoliberal, tuvo un sentido netamente privatizador, pues daba a los

²⁴ Alejandro Álvarez, *Cómo el neoliberalismo enjauló a México*. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2018.

²² *Ibid.*, p. 956.

²³ Juan Carlos Bossio, «Internacionalización y regionalización del capital: el caso de la minería metálica latinoamericana», *Economía de América Latina*, núm. 3, segundo semestre de 1979, pp. 47-48.

campesinos ejidatarios y comuneros la categoría de propietarios de sus parcelas con el derecho de hipotecarlas o venderlas.²⁵

La firma del Tratado de Libre Comercio (TLC) en 1992, y su puesta en marcha el día primero de enero de 1994, trajo beneficios para algunos sectores industriales y agrícolas, organizador para cumplir con los requisitos de competitividad y calidad. De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), 9 de cada 10 empresas competitivas en el marco de la apertura comercial son filiales de empresas transnacionales. En cambio, el sector menos favorecido con la liberalización extrema son los campesinos, los que, en vez de ser exitosos exportadores de sus productos, más bien engrosan el ejército industrial de reserva utilizado, bajo la ley de la oferta y la demanda impuesta desde los mercados de mano de obra, para trabajos de la agricultura propiamente capitalista o en la industria y servicios, en las regiones y ciudades que ahora forman parte de las 59 zonas metropolitanas del país.²⁶

La minería de nuevo tipo, basada en las grandes corporaciones, se vio favorecida por la reforma a los tipos de propiedad agraria y por el TLC, los que, al flexibilizar las disposiciones normativas sobre tierras y recursos naturales, ofrecieron las condiciones necesarias para la apropiación y exportación de la riqueza natural del país. La Ley minera de 1992, además de las grandes facilidades para la privatización del sector minero estatal o paraestatal, y para la entrada de inversión extranjera, también eliminó el régimen de regalías (impuestos sobre ganancias), y sólo impuso el pago de 1.2% sobre el valor del producto exportado. Las empresas mineras únicamente pagan impuestos federales, y ningún impuesto estatal o municipal conforme al artículo sexto de dicha Ley, que establecía a la letra: «La exploración, explotación y beneficio de los minerales o sustancias a que se refiere esta Ley son de utilidad pública, serán preferentes sobre cualquier otro uso o aprovechamiento del terreno, con sujeción a las condiciones que establece la misma, y únicamente por ley de carácter federal podrán establecerse contribuciones que graven estas actividades».

En el ámbito nacional, las 242 empresas del sector minero pagaron impuestos en 2020 por 862 millones de dólares (según la Secretaría de Hacienda y Crédito Público), en tanto que solamente cinco grupos empresariales que operan las minas más importantes de oro, plata y cobre en México, reportaron utilidades en ese año superiores a los 15 mil millones de dólares. Es decir, la minería aportó menos de 6% de sus ingresos en impuestos, que significaron a su vez 0.9% de los ingresos fiscales del país.²⁷

²⁵ José Antonio Rosique, *Campo, ciudad y nueva ruralidad en México*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2017, p. 173.

²⁶ *Ibid.*, p. 31.

²⁷ Angélica Enciso, «Bosques y selvas, amenazados por mineras, denuncian especialistas», *La Jornada*, 23 de julio de 2021.

La disposición normativa sin duda más importante del gobierno salinista fue la Ley Minera de 1992. La nueva legislación fue enviada al Congreso por el Ejecutivo el 5 de mayo de ese año, aprobada sin grandes cambios el 3 de junio, publicada en el Diario Oficial de las Federaciones el 26 de ese mes, y entró en vigencia el 29 de marzo de 1993, fecha en que también lo hizo su reglamento. Sus aspectos sobresalientes son los siguientes: a) Abre a la inversión privada la explotación de productos antes considerados como estratégicos y reservados para el Estado (azufre, fósforo, hierro, cobre y carbón), que ya sólo tendría en adelante en exclusiva los minerales radiactivos, en especial el uranio. b) Elimina los límites existentes para la superficie concesionable de 5 mil hectáreas para la explotación y de 50 mil para la explotación, con el argumento que se justificaban ante los requerimientos a escala mundial. c) Amplía la vigencia de concesiones de 25 a 50 años, prorrogables, para «dar seguridad a las inversiones de largo plazo», esto es, aquellas hechas por el gran capital minero. d) Se permite la transmisibilidad de las concesiones con sus derechos y obligaciones, lo que significa que el que tiene una concesión minera la puede vender, dejarla a su socio o transmitirla total o parcialmente sin permiso específico de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal (SEMIP). e) Autoriza a particulares la ejecución de obras y trabajos de exploración en la plataforma continental, zócalos submarinos e islas, cayos y arrecifes.

La Ley Minera, al ser la principal de las disposiciones normativas que regulan la actividad extractiva, se aparta flagrantemente de los fines establecidos por la Constitución, a saber:

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, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana.²⁸

²⁸ *Constitución de los Estados Unidos Mexicanos*, «Artículo 27», México, Gobierno de la República, tercer párrafo.

Las disposiciones más importantes no regulan derechos a favor de la nación ni de los propietarios de las tierras donde se encuentran los minerales, sino a favor de las grandes mineras. La Ley Minera se aleja del precepto constitucional al declarar la minería como de utilidad pública, preferente a cualquier otra actividad y libre de contribuciones.

Se trata de una concesión máxima al gran capital. En la historia del país sólo en el porfiriato se dio tal grado de liberalización del sector minero y la renuncia gubernamental al control de los recursos naturales, patrimonio de la nación.

Al declarar de utilidad pública la actividad minera cuyo fin es el lucro privado, la ley permite que el Estado expropié a los dueños de las tierras donde se encuentren los minerales en disputa, si considerara que esa medida es necesaria para que la actividad minera se lleve a cabo. Y es el caso cuando los propietarios de las tierras donde se encuentra el mineral no llegan a un acuerdo con la empresa concesionaria para el uso del predio y se opta por despojarlos legalmente de ellas. Es un abuso del concepto de utilidad pública, porque el único interés que priva aquí es el de los dueños de la empresa interesada en la explotación, extranjeros la mayoría de las veces, es decir, el del interés privado y la utilidad particular. Es el caso, dramático, de la comunidad y ejido Salaverna, en Mazapil, presionada primero y despojada después de su tierra y de sus casas a manos de Frisco (Carlos Slim), que explota en la región la minera Tayahua, apoyada por las autoridades y Protección Civil.

Adicionalmente, al disponer la Ley Minera que las actividades de exploración, explotación y beneficio de los minerales también «serán preferentes sobre cualquier otro uso o aprovechamiento del terreno», los concesionarios pueden pedir que un terreno ocupado por un pueblo sea desocupado para que ellos puedan realizar sus actividades, los terrenos dedicados a la siembra de alimentos dejen de dedicarse a ello para que la minería se desarrolle o los terrenos dedicados a la actividad forestal o silvicultura corran la misma suerte.

Respecto a la disposición de la Ley minera de que «únicamente por ley de carácter federal podrán establecerse contribuciones que graven estas

actividades» extractivas, implica una prohibición para que los estados y municipios puedan imponer contribuciones mineras, con lo que se les priva de un ingreso que puede llegar a ser significativo por actividades de particulares que sólo benefician a éstos. Todavía más, esta disposición es anticonstitucional al no ser una ley federal el ordenamiento adecuado para prohibir o restringir facultades a los estados y municipios, pues ellas se encuentran determinadas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Tratándose de etnias y pueblos indígenas, la Ley Minera fue el fundamento legal para que sus predios y aun sus lugares sagrados o de rituales, que contribuyen a mantener su identidad, sean arrasados o destruidos. Por las asimetrías económicas y sociales y sus precarias condiciones, las comunidades y pueblos indígenas no se encuentran en condiciones de competir con las empresas transnacionales y se ven sujetas al despojo de su recurso, lo que es paradójico al ser ellos los posesionarios originarios de la tierra. El problema se agrava por la relación especial que mantienen con la tierra y en general con la naturaleza; relación tan especial que de ella depende su sobrevivencia y reproducción social.²⁹

Es obvio el hincapié que hay detrás de la nueva normatividad minera en cuanto al incremento del flujo de capital y recursos de origen nacional y extranjero a la minería, en aras de una mayor productividad y por ende de competitividad. Un elemento complementario fue la política de «adelgazamiento» o desincorporación del sector paraestatal, es decir, el proceso de privatización merced al cual, entre 1985 y 1992, el gobierno federal vendió o cerró 786 empresas públicas, esto es, 75% de las unidades que conformaban el sector paraestatal mexicano.³⁰ Las paraestatales mineras más importantes que pasaron a manos privadas fueron Minera Cananea y La Caridad, asignadas al «zar mexicano del cobre», Jorge Larrea; la Compañía Real del Monte fue vendida en 1990 al Grupo Autrey, al que también se vendió en diciembre de 1991 parte de AHMSA, y en junio de 1992, sin licitación pública, le fue adjudicada la planta carboeléctrica Río Escondido junto con sus minas de abastecimiento. Macocozac pasó al Grupo Saltillo, mientras que Minera Lampazos, Química Fluor y Minera Real de Ángeles al Grupo Frisco. Minera Cedros, Refractarios Hidalgo y Refractarios Mexicanos al Grupo Peñoles. En suma, acorde con la política de reestructuración y desregulación neoliberal, el gobierno abandona sus tareas en la explotación del azufre, potasio, hierro, carbón y fósforo, dejándola como una opción más de inversión para el capital privado. El resultado fue que el número

²⁹ Francisco López Bárcenas y Mayra Montserrat Eslava Galicia, *El mineral o la vida. La legislación minera en México*, México, Pez en el Árbol Editorial/Centro de Orientación y Asesoría a Pueblos Indígenas, 2011.

³⁰ Óscar Fernando Contreras Montellano, Alejandro Covarrubias, Miguel Ángel Ramírez y Juan Luis Sariego Rodríguez (coords.), *Cananea. Tradición y modernidad en una mina histórica*, México, Miguel Ángel Porrúa/El Colegio de Sonora, 1998, p. 17.



En el concierto latinoamericano, México está entre los primeros países con más problemas socioambientales y que han ocasionado diversos asesinatos de integrantes de movimientos en contra de los megaproyectos mineros. Y la minería es la principal fuente de origen de tal conflictividad.

Fuente: *Somos el Medio*, en www.somoselmedio.com/cdmx-no-es-sequia-es-saqueo/

de empresas nacionales y extranjeras dedicadas a la exploración, extracción y beneficio de metales y minerales se elevó de manera considerable: de 1995 a 1997 se inscribieron en el Registro Público de Minería 340 nuevas empresas, lo que representa 80% del número de sociedades inscritas de 1989 a 1994.³¹

En suma, los años de liberalización y desregulación presencian el proceso más dinámico de desincorporación en la industria minera paraestatal, y se inserta en la tendencia más amplia de privatización del sector industrial, que significa abandonar el control de más de 400 empresas industriales en 1982 a sólo 15 matrices y 8 filiales en 1991, pese a reducir su participación en 28 ramas industriales a 6. La privatización sólo ha beneficiado al selecto grupo de compradores, y la captación de recursos públicos por este concepto ni siquiera cubrió lo que se erogó antes de su venta para hacer a las empresas más atractivas a la iniciativa privada. Además, se cedieron a los nuevos dueños

³¹ Isabel Becerril, «Seis proyectos mineros en el primer paquete de licitación», *El Financiero*, 20 de octubre de 1997, p. 20.

las ganancias futuras, ya que las empresas se vendieron siendo rentables y muchas de ellas a precio de regalo. En efecto, antes de su venta las empresas estatales se sanearon, se redujo el personal, se cancelaron deudas, se eliminaron cláusulas del contrato colectivo de trabajo para debilitar la organización sindical, y el Estado mantuvo una política de contención salarial para abaratar los costos laborales, en aras de una mayor rentabilidad de las empresas como paso previo a su transferencia al capital privado.³²

Del Pacto por México (2013) al pacto morenista (2023)

El primer día de enero de 2014 entró en vigor el impuesto llamado Derecho Especial sobre la Minería. Votado por el Congreso de la Unión

³² Isabel Rueda, «Evolución de la industria siderúrgica en el mundo en los años noventa», en Isabel Rueda Peiro y Nadina Simón (coords.), *De la privatización a la crisis. El caso de Altos Hornos de México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2001, p. 112.

en abril de 2013, fue parte de una reforma comprometida en el Pacto por México de diciembre de 2012 entre el gobierno federal y los principales partidos políticos en ese momento (Partido Revolucionario Institucional, Partido Acción Nacional y Partido de la Revolución Democrática) y que, en su Compromiso 61, dispone la emisión de una nueva Ley Minera que transforme a la minería en una industria eficiente y socialmente responsable, y que revise el esquema de concesiones y pagos de derechos federales. Los recursos se aplicarían en beneficio de los municipios y comunidades donde se asientan las explotaciones mineras.

Se dispuso recaudar impuestos sobre las ganancias de la actividad extractiva, que hasta esa fecha no había ocurrido, al considerar la iniciativa que los minerales y las sustancias del subsuelo son bienes no renovables de la naturaleza, por lo que

debe ser prioridad del Estado mexicano la optimización de los recursos minerales al considerar la importancia de que aquellos que se benefician cubran un derecho que represente la justa retribución a favor del Estado y de las propias comunidades.

Por ende, se estableció la obligación a los titulares de concesiones y asignaciones mineras, del pago de una tasa de 7.5% sobre los ingresos de la explotación minera (artículo 268). Se propuso asimismo un derecho extraordinario adicional de 0.5% a los ingresos derivados de la enajenación del oro, plata y platino, en tanto que se trata de minerales de una considerable extracción y cuyos procesos afectan en gran medida al entorno.

El derecho especial sobre la minería marca una diferencia con el pasado, cuando el mineral extraído y exportado no se medía a efectos fiscales con relación a su contenido, sino en relación al área concesionada, sin importar si en ella se extraía arena u oro. Menciono dos ejemplos paradigmáticos: la First Majestic Silver que, a cambio de la extracción de oro en Coahuila, dejaba en impuestos 0.004% de sus ganancias anuales, y la Goldcorp en Zacatecas, que se desprendía apenas de 0.00018% de sus ingresos derivados de la explotación de oro

y plata en Mazapil.³³ Aun así, ese derecho especial es insuficiente todavía (más si se compara con las regalías pagadas en otros países de tradición minera, que gravan en promedio 36% del valor total del producto),³⁴ algunos concesionarios no reportan todo lo que extraen y lo hacen sólo con base en un mineral, y las utilidades no pueden comprobarse en su totalidad.

La reforma de 2013 no estableció mecanismos para la redistribución de los ingresos fiscales a las comunidades afectadas, que compensen en alguna medida los daños ecológicos ocasionados por las operaciones de la megaminería; debió acompañarse del real cumplimiento de la ley, por ejemplo en materia de concesiones, las manifestaciones de impacto ambiental, las consultas a las comunidades previas al otorgamiento del permiso, y atender a las causas de los conflictos socioambientales en el país, la mayoría de los cuales se relaciona precisamente con la actividad minera.

Las empresas mineras, nacionales y extranjeras, no sólo siguieron recibiendo un trato fiscal privilegiado y leyes muy blandas en lo que respecta a la seguridad de los trabajadores mineros, sino también la concesión de grandes extensiones del territorio nacional, que fue interrumpida en el gobierno de Andrés Manuel López Obrador. Se calcula que, de acuerdo con datos de la Secretaría de Economía, la superficie concesionada acumulada hasta diciembre de 2017 fue de aproximadamente 36 millones de hectáreas.³⁵

El 28 de abril de 2023, el Senado aprobó varias reformas a la Ley Minera que, por su naturaleza, involucraron, de igual modo, a las leyes de aguas nacionales, del equilibrio ecológico, de protección al medio ambiente y para la prevención y gestión de los residuos. El texto final modificó sustancialmente las disposiciones contenidas en la propuesta enviada al Congreso por el presidente López Obrador el 24 de marzo, cambio que al final favoreció los intereses de los consorcios mineros. El propio presidente lo reconoció en su conferencia matutina del 4 de mayo; a pregunta expresa, afirmó que

el Congreso aprobó las reformas a la Ley Minera después de alcanzar un consenso con las compañías del sector, que habían manifestado su inconformidad por la nueva duración de las concesiones, pues la iniciativa planteaba al principio concesiones por 10 años y algunas empresas consideraban que ese plazo suscitaba inseguridad entre los inversores.³⁶

³³ Claudio Garibay, «Paisajes de acumulación minera por desposesión campesina en el México actual», en Gian Carlo Delgado-Ramos (coord.), *Ecología política de la minería en América Latina*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2010, p. 156.

³⁴ Érika Ramírez, «México, paraíso fiscal para mineras», *Fortuna*, 6 de mayo de 2014, en www.revistafortuna.com.mx

³⁵ Isidro Téllez y Aleida Azamar, «La política de concesiones a los grupos mineros de México», *Problemas del Desarrollo*, vol. 52, núm. 206, julio-septiembre de 2021, p. 45.

³⁶ Emir Olivares y Ángeles Cruz, «Concesiones mineras podrán llegar a 80 años; antes eran de 100», *La Jornada*, 5 de mayo de 2023.

En la resolución final del Senado, la licencia se extiende a un máximo de 80 años.

¿Cuál es el significado de la reforma morenista a la legislación minera?

Como se vio, la Ley Minera de 1992 se apartaba flagrantemente de los fines establecidos por la Constitución, en primer lugar, al declarar en su artículo sexto a la minería como de utilidad pública, preferente a cualquier otro uso del terreno y libre de contribuciones estatales y municipales. La iniciativa aprobada desaparece las dos primeras disposiciones, una demanda largamente enarbolada por comunidades, movimientos y organizaciones independientes.

Aunque la Ley no fue tocada por la reforma, sí dispone que las empresas mineras deberán otorgar 5% de la utilidad neta a las comunidades y la Secretaría de Economía será la encargada de fijar las reglas para la asignación de tales recursos (anótese que el monto de esa contraprestación a las comunidades afectadas por la actividad minera era inicialmente de 10%, y hay que decir que la propuesta original también disponía que 10% de los impuestos recabados se dedicaran al desarrollo de la infraestructura de esas comunidades, y que en el texto final simplemente desapareció).

Otro significado de la reforma es la reivindicación de los derechos de los pueblos originarios. Tratándose de etnias y pueblos indígenas, la Ley Minera puede ser y ha sido el fundamento legal para que sus predios y aun sus lugares sagrados o de rituales, que contribuyen a mantener su identidad, sean arrasados o destruidos. Esas comunidades que, en conjunto con organizaciones de la sociedad civil, académicos, intelectuales y abogados comprometidos (Frente Amplio Opositor a la Minera San Xavier, Pro San Luis Ecológico y Colectivo Azul, de San Luis Potosí; los movimientos de Pueblos de Morelos y de Pueblos y Ciudadanía Unida contra la Minera Esperanza Silver, ambos de Morelos, así como Cilas, Fundar, REMA, Colectivo Radar y Foro México Global), han estado organizándose para revertir la tendencia actual de subordinación, dependencia y descapitalización neta. El conflicto es inevitable entre las mineras y los pueblos que se oponen al despojo; en el concierto latinoamericano, México está entre los primeros países con más problemas socioambientales y que han ocasionado diversos asesinatos de integrantes de movimientos en contra de los megaproyectos mineros. Y la minería es la principal fuente de origen de tal conflictividad.³⁷ De ahí que sea significativo que se establezca en la Ley que la explotación de los recursos naturales está sujeta a una consulta previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe, en las comunidades indígenas

³⁷ Darcy Tetreault, Cindy McCulligh y Carlos Lucio (coords.), *Despojo, conflictos socioambientales y alternativas en México*. México, Miguel Ángel Porrúa/Universidad Autónoma Zacatecas, 2019, p. 12.

o afromexicanas, con la finalidad de obtener su consentimiento (artículo 6).

Como es entendible, el núcleo central de la reforma son las concesiones, porque al ser los recursos naturales propiedad de la nación, el Estado dispone la manera en que los particulares pueden aprovecharlos. Así, se dispone que las concesiones se otorguen mediante concurso público, y ya no de manera indistinta, sino por mineral a explotar. La ley de 1992 otorgaba concesiones que daban derechos sobre la explotación de todos los minerales localizados en los terrenos objeto de la concesión. Ahora, se dispone que la exploración y explotación sea para un mineral en específico, pese a que la reforma no afectó a las concesiones vigentes.

En cuanto a la duración, reduce la primera concesión de 50 a 30 años, con una única prórroga de 25 años, pero el titular puede optar con preferencia por una nueva licitación del mismo lote por 25 años más, todo lo cual suma un máximo de 80 años (artículo 15). No fue significativo el cambio, pues recuérdese que, en la anterior legislación, los permisos para la explotación minera en el país se daban por 50 años con opción de prórroga por un plazo similar, con lo que sumaban un siglo de duración.

Igualmente, no se podrá violar ninguna normatividad internacional en materia ambiental, y dispone la obligatoriedad de tener una manifestación de impacto ambiental, así como un estudio de impacto social. Prohíbe la minería en zonas sin agua o donde se ponga en riesgo a la población (artículo 7). No se otorgarán nuevas concesiones mineras en Áreas Naturales Protegidas, en zonas sin disponibilidad de agua o en zonas en las que la actividad minera ponga en riesgo a la población (artículo 14). Prevé el cierre de las minas en caso de riesgo inminente de desequilibrio ecológico, contaminación o repercusiones peligrosas para los ecosistemas o para la salud pública (artículo 55).

Se castiga la inactividad, que en muchos casos derivaba en especulación y negociación con tierras que son patrimonio de la nación, al cancelar la concesión si transcurren dos años sin que se reporten trabajos en la mina (artículo 42).

Se establecen delitos mineros, al sancionar con prisión y multa el provocar daño a los trabajadores

por descuido, omisión o falta de seguridad en las minas (artículo 64). Quiero hacer hincapié en esta modificación a la Ley Minera: el hecho de incluir el debido y obligado respeto a la integridad, la seguridad y la salud de los trabajadores del ramo, es un viraje en la política seguida hacia el sector minero, pues se está en posibilidades de penalizar la negligencia criminal de los empresarios, que con su menosprecio hacia los trabajadores provocan tragedias como la de Pasta de Conchos en 2006 y la de Sabinas en 2022, hasta ahora impunes.

Crea el Programa de Restauración, Cierre y Postcierre de Minas (artículo 26)

En esta ocasión, el empresariado minero no rompió lanzas con la reforma, a diferencia de su respuesta crítica a la de 2013, o las protestas, que incluso involucraron violencia, al Impuesto de Responsabilidad Ambiental, asimismo denominado Impuesto Tello, de 2016, en Zacatecas, con resonancia nacional. La razón de esta diferente actitud se encuentra seguramente en la negociación previa, buscando las mejores condiciones posibles, por los representantes políticos de los intereses del llamado «quinto poder», el gran capital minero, que valora a la vida y a la naturaleza como una simple mercancía, como un valor de cambio, a la búsqueda del máximo beneficio individual y de la empresa. Para una visión crítica, interesada en el destino de las personas y del medio ambiente, lo trascendental es una gestión pública centrada en el bien común, lo que implica un modelo económico sostenible ecológicamente y con justicia social. Y no se puede acceder a dicho modelo sin tomar en cuenta cambios institucionales y de carácter propiamente estructural, lo que requiere afectar los intereses que sustentan el modelo vigente que, por su propia naturaleza capitalista y depredadora, no puede ser sustentable, equitativo y con justicia social.

Y ésta es quizá la principal limitación de la aludida reforma. No hay que adelantar vísperas ni echar las campanas al vuelo. Es cierto que recoge la esencia de demandas de muchos años, de organizaciones, movimientos sociales, pueblos originarios agredidos, pero no basta la voluntad política,

ya que los cambios dependen de la lucha social y la solidaridad de toda sociedad, pues inevitablemente la reforma tiene ganadores y perdedores. No es ni la mexicanización de la minería (como la ley del 5 de febrero de 1961, la cúspide del nacionalismo revolucionario priísta) ni es la expropiación y nacionalización del recurso natural como en aquel marzo de 1938.

Se trata, eso sí, de modificar, como vimos, algunas de las condiciones más lesivas en las que hoy se realizan las actividades mineras en el país, poniéndolas en sintonía con el mandato constitucional, que no es poca cosa, porque estando tan sesgada a la derecha la política minera, restaurar así sea parcialmente la letra constitucional implica un significativo golpe de timón al respecto. Recordemos nuevamente que el artículo 27 constitucional prescribe el manejo soberano del recurso natural. El artículo 25, por su parte, regula la rectoría del Estado en el desarrollo nacional para garantizar que sea integral y sustentable y fortalezca la soberanía nacional. Es importante recordar siempre estas disposiciones de la Carta Magna, que son una especie de resguardo en la perspectiva histórica del cambio social pues, con ellas, la propiedad privada deja de ser un derecho absoluto para convertirse en un derecho limitado por el interés público. 