



**UNIVERSIDAD PANAMERICANA  
CAMPUS GUADALAJARA**

**JOSÉ LUIS BARBA ORTEGA**

**“REFORMA ENERGÉTICA: UN ANÁLISIS DEL  
MARCO REGULATORIO DE LAS ACTIVIDADES  
DE EXPLORACIÓN Y EXTRACCIÓN DEL  
PETRÓLEO EN MÉXICO”**

Tesis presentada para optar por el título de Licenciado en  
Derecho con Reconocimiento de Validez  
Oficial de Estudios de la SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA,  
según acuerdo número 86809 con fecha 13-VIII-86

Zapopan, Jalisco, febrero de 2017.



**UNIVERSIDAD PANAMERICANA**  
CAMPUS GUADALAJARA

**DICTAMEN DEL TRABAJO DE TITULACIÓN**

**C. JOSÉ LUIS BARBA ORTEGA**  
Presente.

En mi calidad de Presidente de la Comisión de Exámenes Profesionales y después de haber analizado el trabajo de titulación en la opción TESIS titulado: **"REFORMA ENERGÉTICA: UN ANÁLISIS DEL MARCO REGULATORIO DE LAS ACTIVIDADES DE EXPLORACIÓN Y EXTRACCIÓN DEL PETRÓLEO EN MÉXICO"**, presentado por Usted, le manifiesto que reúne los requisitos a que obligan los reglamentos para ser presentado ante el H. Jurado del Examen Profesional, por lo que deberá entregar siete ejemplares como parte de su expediente al solicitar el examen.

Atentamente

EL PRESIDENTE DE LA COMISIÓN

  
DR. EDUARDO ISAIAS RIVERA RODRIGUEZ

**UNIVERSIDAD PANAMERICANA CAMPUS GUADALAJARA.**

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

Por medio de la presente manifiesto que la tesis de licenciatura de la carrera de derecho del alumno José Luis Barba Ortega, denominada "**REFORMA ENERGÉTICA: UN ANÁLISIS DEL MARCO REGULATORIO DE LAS ACTIVIDADES DE EXPLORACIÓN Y EXTRACCIÓN DEL PETRÓLEO EN MÉXICO**", ha sido revisada íntegramente por el suscrito, por lo que, como director de la tesis referida, informo que dicho trabajo de titulación cuenta con mi total aprobación.

Sin más por el momento, agradezco la atención brindada a la presente.

**ATENTAMENTE**

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'S. Aguilar', is written over a horizontal line. The signature is stylized and cursive.

**MTRÖ. SANTIAGO AGUILAR GARIBAY**

## DEDICATORIAS

*A Dios, porque en los momentos en que perdía la fe, Él nunca perdió la suya en mí.*

*A mi madre y a mi padre, porque su amor y apoyo incondicionales sirvieron de base  
para el hombre y abogado que soy.*

*A mi prometida, porque en los momentos de gloria y en los de oscuridad siempre me  
ha brindado su invaluable amor de pareja y consuelo.*

*A mi hermana, porque su espíritu alegre y compasivo es un bálsamo en mi vida.*

*A mi Universidad, por estampar su sello de excelencia en mí y darme las bases para  
enaltecer la profesión de Cicerón, de Montesquieu y de Marshall: el Derecho.*

*A mi asesor, Santiago, por las horas y el empeño dedicados para que la presente  
tesis sea digna de un egresado de la Universidad Panamericana.*

## ÍNDICE

	<b>Página</b>
PRÓLOGO.....	5
INTRODUCCIÓN .....	8

### UNIDAD I

#### ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL USO DE LA ENERGÍA Y SUS CONSECUENCIAS EN LA VIDA DEL SER HUMANO

1. Las primeras fuentes .....	14
1.1. Los molinos de agua y la energía eólica .....	15
1.2. La era del carbón y la revolución industrial .....	18
1.3. La era del petróleo .....	20
1.3.1. Las finanzas y economías de los países .....	23
1.3.2. Medio ambiente y cambio climático.....	25
1.3.3. Impactos Político-Sociales .....	25

### UNIDAD II

#### ANTECEDENTES EN MÉXICO

1. Desde la Corona Española hasta Porfirio Díaz .....	34
2. Periodo revolucionario.....	37
3. Expropiación Petrolera .....	39
4. Manuel Ávila Camacho y Miguel Alemán Valdez .....	42
5. Adolfo Ruiz Cortines.....	43
6. Adolfo López Mateos.....	44
7. Sexenios de Díaz Ordaz, Echeverría Álvarez y López Portillo .....	45
8. Miguel de la Madrid Hurtado .....	48
9. Carlos Salinas de Gortari .....	52
10. Ernesto Zedillo Ponce de León .....	53
11. Vicente Fox Quesada .....	55
12. Felipe Calderón Hinojosa .....	56

## UNIDAD III

## PAÍSES EN DONDE HUBO REFORMAS ENERGÉTICAS

1. Noruega.....	58
2. Brasil .....	61
3. Colombia .....	70
4. Arabia Saudita.....	72

## UNIDAD IV

## PETROLIZACIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

1. Volatilidad en los precios del petróleo .....	77
1.1. Programa de coberturas del gobierno .....	78
1.2. Tipo de cambio flexible.....	78
1.3. Política de precios de la gasolina .....	79
2. Elementos del precio de las gasolinas .....	79
2.1. Impuesto Especial sobre Producción y Servicios .....	80
2.2. Impuesto al valor agregado .....	80
2.3. Costos de los hidrocarburos.....	81
2.4. Refinación en base a los de sus referencias en Estados Unidos .....	81
2.5. Otros.....	81

## UNIDAD V

## REFORMAS CONSTITUCIONALES REALIZADAS A LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28

## UNIDAD VI

## COMPARACIÓN Y CONTRASTE DE LOS PRECEPTOS CONSTITUCIONALES REFORMADOS

1. Artículo 25 .....	99
2. Artículo 27 .....	102
3. Artículo 28 .....	104

## UNIDAD VII

## LA COMISIÓN NACIONAL DE HIDROCARBUROS

## UNIDAD VIII

EL FONDO MEXICANO DEL PETRÓLEO PARA LA ESTABILIZACIÓN Y EL  
DESARROLLO

UNIDAD IX

INSTRUMENTOS JURÍDICOS DE LA REFORMA

UNIDAD X

LICITACIONES

1. Transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas en los procesos licitatorios .....	135
---	-----

UNIDAD XI

CONTRATOS Y ASIGNACIONES

1. Asignaciones .....	147
2. Contratos para la exploración y extracción de petróleo previstos en la reforma energética.....	152
2.1. Concepto General .....	152
2.2. Características y Elementos Generales de los Contratos para la Exploración y Extracción de petróleo.....	153
3. Contratos de Producción Compartida .....	157
3.1. Concepto .....	157
3.2. Clasificación y Elementos.....	158
3.2.1. Contrato de colaboración .....	158
3.2.2. Típicos y nominados.....	159
3.2.3. Bilaterales.....	159
3.2.4. Título oneroso .....	160
3.2.5. Aleatorio .....	162
3.2.6. Principal.....	162
3.2.7. Tracto sucesivo .....	162
3.2.8. Formales .....	164
3.2.9. Adhesión .....	165
3.2.10. <i>Intuito personae</i> .....	165
3.2.11. Resultado futuro .....	169
3.2.12. Garantías.....	173

3.2.13. Causales de Recisión.....	175
3.2.14. Solución de Controversias.....	177
CONCLUSIONES.....	183
PROPUESTAS.....	192
BIBLIOGRAFÍA.....	195
CATÁLOGO DE ABREVIATURAS.....	199



## PRÓLOGO

México es un país riquísimo en muchos aspectos, desde la enorme diversidad cultural, su gastronomía, sus tradiciones, su historia, hasta su incansable gente. Es un país que tiene el potencial para ser una economía líder y estar a la vanguardia de los adelantos científicos y tecnológicos. Cuenta con una ubicación geográfica privilegiada, al ser parte de América del Norte, pero también ser un orgulloso territorio latino. México limita al Este con el Océano Atlántico, al Oeste con el Océano Pacífico, al Norte con la mayor economía del mundo y al Sur conecta con toda Latinoamérica.

Así pues, aunada a toda la grandeza inherente que tiene México en sus ciudadanos y en sus raíces, una de sus mayores virtudes es la vastedad de sus recursos. Por su geografía, clima, orografía<sup>1</sup>, geología y suelos, México cuenta con una riqueza y diversidad de recursos naturales muy importante. Muestra de ello, son los siguientes datos de dicha vastedad de recursos:

- a) Minería: De acuerdo con datos de un estudio reciente<sup>2</sup> (2016), México está dentro del top 20 de todos los países del mundo en la producción de los siguientes elementos (ranking entre paréntesis): hierro (14), molibdeno (5), antimonio (16), bismuto (3), cadmio (5), cobre (9), plomo (5), mercurio (2), selenio (8), zinc (6), oro (8), plata (1), barita (7), bentonita (6), diatomita (7), espato de flúor (2), grafito (7), yeso y anhidrita (6), caolín (13), magnesita (15), perlita (10), fosfatos (13), sal (8), sulfuro (14), talco (2), carbón de vapor (16), carbón de coque (17) y gas natural (16). Es el 14<sup>o</sup> país a nivel mundial en producción total de minerales y el 11<sup>o</sup> en valor comercial (sin incluir diamantes) de sus productos mineros.

---

<sup>1</sup> “*I. f. Parte de la geografía física que trata de la descripción de las montañas.*” Fuente: Diccionario de la Real Academia Española, <http://www.rae.es/>, fecha de consulta: 19 de noviembre de 2016.

<sup>2</sup> C. REICHL, M. SCHATZ, G. ZSAK, *World-Mining.Data*, volumen 31, *Minerals Production*, Vienna 2016. <http://www.en.bmwf.gv.at/Energy/Documents/WMD2016.pdf>, fecha de consulta: 19 de noviembre de 2016.

- b) México es el 13º país a nivel mundial en recursos forestales con 53.185 millones de hectáreas<sup>3</sup> de cobertura forestal.
- c) En producción primaria de pesca, México se ubica en el lugar 17º mundial, por encima de naciones como Brasil, Canadá, Dinamarca, Argentina, Reino Unido y España.<sup>4</sup>
- d) Es el 7º lugar a nivel mundial en producción de carne de vaca y de ternera; 9º exportador mundial de carne de vaca y de ternera; 8º lugar mundial en producción de carne de puerco; 6º exportado mundial de carne de puerco; 6º lugar mundial en producción de carne de pollos de engorda y 6º lugar en producción de huevos de gallina.<sup>5</sup>
- e) En términos de biodiversidad México cuenta con lo siguiente: de entre más de 190 países del mundo, México se encuentra entre los primeros 5 países más diversos por su cantidad de plantas, animales y ecosistemas. Es el 5º lugar mundial en cantidad de especies de plantas vasculares<sup>6</sup>; 3º en cantidad de especies de mamíferos; 8º en cantidad de especies de aves; 2º en cantidad de especies de reptiles y 5º en cantidad de especies de anfibios.<sup>7</sup>

En ese sentido, queda claro que nuestro país es privilegiado en la cantidad de recursos naturales con los que cuenta. Dicho lo anterior, uno de los recursos naturales del cual México también tiene en abundancia es la base del presente trabajo: el petróleo.

Así pues, el petróleo, como fuente de riqueza económica, ha sido sujeto de administraciones deficientes y corrupción en los más altos niveles. En efecto, el potencial energético de México respecto de éste hidrocarburo ha sido mermado por la

---

<sup>3</sup> Datos obtenidos de la organización *Global Forest Watch*, encargada de monitorear la cobertura forestal internacional desde 1997, fuente: <http://www.globalforestwatch.org/countries/overview>, fecha de consulta: 19 de noviembre de 2016.

<sup>4</sup> Comisión Nacional de Acuicultura y Pesca, Anuario estadístico de acuicultura y pesca 2013, México, 2013.

<sup>5</sup> Fuente: *Food and Agriculture Organization of The United Nations, Statistics Division*, [http://faostat3.fao.org/browse/Q/\\*E](http://faostat3.fao.org/browse/Q/*E), fecha de consulta: 20 de noviembre de 2016.

<sup>6</sup> Aquellas plantas que presentan raíz (subterránea), tallo, hojas y tejidos vasculares por los cuales circulan los fluidos y nutrientes. Fuente: Judd, W. S.; Campbell, C. S.; Kellogg, E. A.; Stevens, P. F.; Donoghue, M. J. 2002. *Plant systematics: a phylogenetic approach, Second Edition*. Sinauer Assoc, Estados Unidos.

<sup>7</sup> Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO), <http://www.conabio.gob.mx/index.html>, fecha de consulta: 20 de noviembre de 2016.

falta de transparencia, instrumentos jurídicos y financieros adecuados y por tener políticas públicas desactualizadas de los modelos internacionales actuales en materia energética.

Para mitigar el rezago en el modelo energético mexicano, y sobre todo tratándose de la administración del petróleo, el gobierno del presidente Enrique Peña Nieto impulsó una de las reformas más ambiciosas de las últimas décadas: la energética.

Dicha reforma busca que, a través de un modelo basado en licitaciones y adjudicaciones de contratos a entes privados y/o públicos en los distintos eslabones de la cadena productiva del hidrocarburo, se asegure el máximo aprovechamiento del mismo, actuando de conformidad con los estándares internacionales de la industria.

El presente trabajo encuentra su motivación en explicar si la mencionada Reforma Energética cuenta con los elementos necesarios para mejorar la economía nacional. Para ello, me enfocaré en actividades que han sido sujetas a debate político, pero que se analizarán a la luz de la objetividad: las actividades de exploración y extracción de petróleo.

Dichas actividades relacionadas con la industria petrolera ejemplifican de una manera adecuada los mecanismos legales establecidos en la reforma para lograr que sean llevados a cabo con las mejores prácticas corporativas, que produzcan vehículos financieros que aporten recursos a la economía, que establezcan las bases para el desarrollo de una sana competencia en el mercado energético mexicano, que propicien el abasto del hidrocarburo en todo el país a precios competitivos, que permitan la consolidación de una sólida infraestructura energética en el país para su beneficio, que generen empleos directos e indirectos de calidad a los nacionales, que proyecten a un Petróleos Mexicanos moderno y competitivo, que a partir de dichos mecanismos legales se logre una eficiente recaudación de impuestos a los participantes de la reforma, pero sobretodo que sean de beneficio para todos los mexicanos.

## INTRODUCCIÓN

México es uno de los 10 mayores productores de crudo en el mundo y el cuarto en el continente americano, sólo después de Estados Unidos, Canadá y Brasil.<sup>8</sup> Sin embargo, la producción de México ha bajado desde 2005 debido al decaimiento natural de *Cantarell* y otros grandes pozos petroleros en el territorio mexicano.

En consecuencia, en diciembre de 2013,<sup>9</sup> en aras de aumentar la producción de crudo en nuestro país, se realizó una reforma constitucional en materia energética, la cual pretende concluir el monopolio de 75 años de la empresa estatal Petróleos Mexicanos sobre los hidrocarburos de México.

La reforma a la que se hace alusión cobra especial relevancia por la materia que regula: la energía de la República.

Dicho lo anterior, el petróleo es un componente crucial para la economía mexicana. El sector del petróleo generó el 6% de las ganancias por exportaciones en 2014<sup>10</sup>, una proporción que ha ido en declive durante toda la década pasada. Más aún, el promedio de ingresos del Gobierno Federal derivados del petróleo de 1977 a junio de 2015 resultó en un 32.3%.<sup>11</sup> La baja producción de petróleo afecta directamente las finanzas del país, por lo que el Gobierno Federal tendrá que buscar otros ingresos tributarios para soportar la presión que significa la caída de los precios del petróleo.

---

<sup>8</sup> ENERGY INFORMATION AGENCY, International Analysis, Overview, Mexico, Estados Unidos, 2015, <https://www.eia.gov/beta/international/analysis.cfm?iso=MEX>, fecha de consulta: 24 de abril de 2016.

<sup>9</sup> El Senado de la República aprobó, el 11 de diciembre de 2013, la Reforma Energética por 95 votos a favor y 28 en contra. La Cámara de Diputados lo hizo el 12 de diciembre con 354 votos a favor y 134 en contra. Asimismo, la reforma fue declarada Constitucional por la Comisión Permanente el miércoles 18 de diciembre, con la aprobación de 24 congresos de los estados de la república. El Decreto fue promulgado el 20 de diciembre de 2013 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el mismo día. Fuente: Diario Oficial de la Federación.

<sup>10</sup> GONZÁLEZ, Itzel, “Petróleo aporta menos al crecimiento del PIB en 2014”, El Financiero, <http://www.elfinanciero.com.mx/economia/petroleo-aporta-menos-al-del-pib-en-2014.html>, nota del 20 de febrero de 2015, fecha de consulta: 24 de octubre de 2015.

<sup>11</sup> Clase de Políticas Fiscales, Doctora Nora Ampudia Márquez, Universidad Panamericana Campus Guadalajara, 2015. Colaboración con INEGI.

Abundando en lo anterior, México produjo un aproximado de 2.9 millones de barriles diarios durante en 2013 y tiene 10 mil millones de barriles de reservas probadas al final del 2013, de acuerdo a datos de la revista especializada *Oil & Gas Journal*.<sup>12</sup>

En ese sentido, Petróleos Mexicanos aporta aproximadamente el 60,8% de sus utilidades al fisco, por lo que uno de cada tres pesos que se perciben en las arcas públicas de la Federación, proviene de los hidrocarburos (aproximadamente 33% de los ingresos fiscales)<sup>13</sup> y a pesar de ello, nuestro país ya no es la economía petrolizada que era en las décadas de los sesentas y setentas con el descubrimiento del pozo de Cantarell.<sup>14</sup>

De acuerdo con datos del INEGI, la extracción de crudo y gas natural representó menos del 6% del Producto Interno Bruto de nuestro país en 2014.<sup>15</sup> Más aún, debido a la diversificación de la economía mexicana, sobretodo en la manufactura, es que la caída de los precios del petróleo en el mundo, afecta a la economía mexicana en menor medida que hace unos años. Al respecto, el Nobel de Economía en 2008, Paul Krugman, afirmó lo siguiente en la Convención Nacional de Industriales 2015: “México está mucho menos vulnerable a la caída del petróleo de lo que solía estarlo. Tiene una economía más dirigida a las manufacturas.”<sup>16</sup>

La ex –empresa paraestatal, ahora conceptualizada como “Empresa Productiva del Estado”, Petróleos Mexicanos, ha sido sustancialmente transformada y con ello la estructura de la industria energética dentro de nuestro país.

---

<sup>12</sup> U.S. ENERGY INFORMATION ADMINISTRATION, *Countries, Mexico, Analysis*, Estados Unidos, 2015, <https://www.eia.gov/beta/international/analysis.cfm?iso=MEX>, Fecha de consulta: 17 de abril de 2015.

<sup>13</sup> CAMPODÓNICO Sánchez, Humberto, *Renta petrolera y minera en países seleccionados de América Latina*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Organización de las Naciones Unidas, 2008, p. 54.

<sup>14</sup> LAUREANO CUÉLLAR, Rubén. *El Petróleo y la política exterior de México: del auge petrolero a la privatización*, Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, México, 2008, p. 131.

<sup>15</sup> GONZÁLES Itzel, *óp. cit.*

<sup>16</sup> BARBOZA, César, *Cansados de esperar el “milagro mexicano”*: premio Nobel de Economía, nota periodística del Diario “24 horas”, 28 de marzo de 2015, <http://www.24-horas.mx/cansados-de-esperar-el-milagro-mexicano-premio-nobel-de-economia/>, fecha de consulta: 24 de agosto de 2015.

El presente trabajo plantea exponer y explicar en qué consiste la reforma energética en cuanto a las mencionadas actividades exploración y extracción, así como un análisis detallado de los instrumentos jurídicos creados para que la reforma produzca los efectos esperados.

De igual forma, la exposición de los datos reproducidos anteriormente es únicamente para reflejar la importancia del sector para las finanzas del país y el bienestar de los mexicanos.

Así pues, con el presente trabajo se pretende ahondar y plantear bajo una óptica jurídica, los componentes principales de la reforma y las nuevas figuras jurídicas concebidas.

Se hará un recorrido a través de la historia de la energía y los antecedentes nacionales en cuanto a su uso, se verán otros sistemas energéticos exitosos, se analizarán los impactos de la industria en los distintos sectores y finalmente se recorrerán los instrumentos jurídicos de mayor relevancia.

Los métodos que se utilizarán en el presente trabajo son: de análisis, al desintegrar los elementos que componen a la industria petrolera y a la reforma energética y analizar con detenimiento los elementos que son propios del tema de la presente tesis, esto es, la exploración y extracción de petróleo; de síntesis, al organizar una visión integral de la reforma energética en el ámbito del petróleo; comparativo, por establecer las semejanzas y diferencias entre los distintos modelos internacionales de la materia; histórico, al ahondar sobre los antecedentes nacionales e internacionales del petróleo y la industria que lo rodea para establecer un criterio específico respecto de la actualidad y jurídico, por el análisis que se le da a las normas jurídicas establecidas para la industria petrolera en nuestro país, así como la transmisión de la información adquirida de los distintos cuerpos normativos para presentarla de una manera sintetizada. De igual forma, se pretende aportar una explicación jurídica clara de una reforma de crucial importancia en el desarrollo económico del país.

## **UNIDAD I**

### **ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL USO DE LA ENERGÍA Y SUS CONSECUENCIAS EN LA VIDA DEL SER HUMANO**

El ser humano desde sus comienzos ha tenido la necesidad de abastecerse de energía de una u otra manera para alcanzar sus fines. Dado el desarrollo de nuestro cerebro, el hombre ha buscado y encontrado las mejores maneras de energizar su progreso individual y colectivo. En dicha búsqueda, hemos encontrado desarrollo científico, económico y social, sin embargo, también ha habido obstáculos significativos que han retrasado la ambición universal de tener fuentes de energía inagotables para la humanidad. Los obstáculos mencionados van desde la crisis ambiental, las guerras, la pugna por el control de los recursos naturales que provén de energía, así como las desigualdades sociales como la pobreza, el desabasto y el hambre causadas por una deficiente regulación del sector público y privado del ramo energético que dificultan el desarrollo sustentable e igualitario de un gran número de naciones alrededor del globo. Tenemos también los intereses económicos de algunos actores del sector energético que impiden el desarrollo de nuevas tecnologías y la explotación de mejores, más limpias y eficientes fuentes de energía que podrían reducir el margen de ganancia de dichos actores. De igual forma, las políticas públicas de algunas naciones que, en vez de promover la justa explotación de los recursos naturales para los habitantes de dichas naciones, actúan de manera incompatible al desarrollo energético sustentable.

Como podemos advertir estamos ante obstáculos de carácter mundial que no pueden disociarse unas de otras en virtud de que provienen de causas relacionadas, pero también estamos ante oportunidades y soluciones de beneficio local e internacional. Para trascender dichos obstáculos se tienen que tomar las decisiones y los pasos adecuados para explotar el potencial energético sustentable que, llevado responsablemente, conlleva beneficios sociales, ambientales y económicos. Las decisiones que se tienen que hacer y los pasos que se deben de dar, deben reflejarse

en leyes y reformas regulatorias, basadas en la defensa del medio ambiente, prácticas anti-corrupción, salarios justos, medidas tributarias razonables, adopción de las mejores prácticas corporativas, etc. Adoptando leyes y reformas dialogadas, democratizadas, transparentadas, proyectadas a corto, mediano y largo plazo, y sustentadas en estudios serios e imparciales, el resultado inevitablemente sería benéfico para todos.

Las leyes y reformas en materia energética a las que se hace alusión, generalmente son posicionadas en rangos constitucionales dada su relevancia en el desarrollo económico de un país. Por el desenvolvimiento y la dinámica del mercado, la tecnología y las fuentes de energía, los países se ven en la necesidad de reformar sus leyes para adecuarse a los novedosos sistemas internacionales y provocar el desarrollo de su economía, por lo que podemos apreciar que no es exclusivo de México -país central de la presente tesis– la reforma de su Constitución en materia energética.

En ese sentido, cabe señalar lo que el periodista estadounidense Paul Roberts establece sobre el comportamiento de los distintos actores en el mercado mundial del petróleo:

*“Durante la mayor parte de los últimos seis mil años, la historia humana se ha caracterizado por una lucha constante para aprovechar cantidades cada vez mayores de energía de maneras más eficaces. Desde los primeros experimentos con arados tirados por animales, el progreso material ha sido acompañado por el dominio cada vez más sofisticado de combustibles y sistemas de energía. La fuerza animal hizo posible la agricultura. La leña nos permitió cocinar nuestros alimentos, calentar nuestras casas, convertir cebada en cerveza y fundir metales para forjar arados y puntas de lanza. El uso a gran escala del carbón en Inglaterra sentó las bases de la revolución industrial. Un siglo más tarde el petróleo y el gas natural, seguidos por una plétora de tecnologías que iban de la nuclear a la solar, completaron la transformación, llevando el mundo industrializado a la modernidad y, al mismo tiempo, reordenando de un modo fundamental e irrevocable la vida en todos los niveles.*

*Actualmente vivimos en un mundo completamente dominado por la energía. Es el pilar de nuestra riqueza, nuestro confort y nuestra fe en la inexorabilidad del progreso, materializado en todos los actos y artefactos de la vida moderna. Producimos y consumimos energía no sólo para calentarnos y alimentarnos, para desplazarnos o defendernos, sino también para educarnos y entretenernos, para ampliar nuestro destino, construir y reconstruir nuestro mundo y llenarlo de cosas. Todo lo que compramos, desde una hamburguesa en McDonald's hasta un pato en el mercado de Pekín, desde tumbonas de plástico y entradas a la ópera hasta ordenadores y los servicios de recogida de basura, desde asistencia médica y fármacos contra el cáncer hasta fertilizantes y todo-terrenos, representa una cantidad de energía producida y posteriormente consumida.*

*La energía se ha erigido en el símbolo del poder político y económico, el factor determinante de la jerarquía de naciones, incluso en un nuevo indicador del éxito y el progreso material, así, el*



*acceso a la energía se ha convertido en una de las principales prioridades del siglo XXI. Es un principio geopolítico rector para todos los gobiernos y una búsqueda en gran parte incontrovertible para una industria energética global cuyo éxito se basa enteramente en su capacidad para encontrar, producir y distribuir cantidades cada vez mayores de carbón, petróleo y gas natural, así como su derivado más común: la electricidad.*

*Pero incluso una mirada superficial revela que, pese a todos sus grandes éxitos, nuestras políticas energéticas presentan fallos que las condenan al fracaso en casi todos los aspectos. La industria petrolera cuenta con precios y mercados sumamente inestables<sup>17</sup>. El gas natural, aunque más limpio que el petróleo, aún tiene que desarrollar mucha infraestructura, mientras que el carbón, si bien abundante y fácil de obtener, produce tanta contaminación<sup>18</sup> que mata a millones de personas todos los años.*

*Y lo peor, ahora es evidente para todos, excepto para un puñado de ideólogos, que nuestra dependencia creciente de los combustibles fósiles está relacionada hasta cierto punto con cambios sutiles pero importantes en nuestro clima. Quemar hidrocarburos no sólo libera energía, sino también dióxido de carbono, un compuesto que, cuando llega a la atmósfera, actúa como una cubierta de invernadero de tamaño planetario que retiene el calor solar y hace subir la temperatura. Si no se le pone remedio, este llamado efecto invernadero seguirá calentando la Tierra hasta que los casquetes polares se derritan, los océanos crezcan y la vida tal como la conocemos, resulte imposible. La única forma de retrasar el calentamiento global (porque a estas alturas el proceso ya no puede detenerse) consiste en dejar de emitir dióxido de carbono, una tarea monumental y muy cara que nos obligará a replantearnos por completo el modo en que producimos y consumimos energía.”<sup>19</sup>*

En suma, podemos afirmar como analogía, que todo organismo vivo tiene que alimentarse para vivir, de lo contrario, a falta de ese suministro energético que proveen los alimentos, el organismo perece por el colapso de su propio cuerpo que requiere de energía, traducida en calorías, para realizar las actividades más elementales de éste. Somos una gran máquina que requiere ser alimentada para que nuestra vida siga adelante con normalidad. Luego, de la misma manera que un cuerpo recibe alimentos nocivos o insalubres y éste se enferma por la baja calidad en los alimentos que ingiere, nuestra sociedad y nuestro planeta resienten el uso de energías sucias, contaminantes, ineficientes, primitivas, etc.

En ese mismo orden de ideas, prácticamente cualquier actividad moderna necesita “combustible”, desde utilizar cualquier medio de transporte motorizado, ver la televisión, prender un foco, cocinar con estufa, utilizar el internet, etc. Es claro que

---

<sup>17</sup> U.S. ENERGY AGENCY ADMINISTRATION, *What drives crude oil prices?*, Estados Unidos, [s.a.], [http://www.eia.gov/finance/markets/spot\\_prices.cfm](http://www.eia.gov/finance/markets/spot_prices.cfm), fecha de consulta: 17 de mayo de 2015.

<sup>18</sup> SCIENTIFIC AMERICAN, *How Coal Kills*, Estados Unidos, [s.a.], <http://www.scientificamerican.com/article/how-coal-kills/>, fecha de consulta: 18 de mayo de 2015.

<sup>19</sup> ROBERTS Paul, *El Fin del Petróleo*, Editorial Pensamiento Crítico, 2004, Estados Unidos, p. 19 a 21.

nuestras actividades han cambiado y evolucionado con el paso del tiempo, pero siempre ha sido imprescindible el uso de la energía en cualquiera de sus formas.

## 1. Las primeras fuentes

Desde los inicios de la humanidad hasta el siglo XVIII (Revolución Industrial) el hombre utilizó como fuente de energía la biomasa que, en palabras del Centro Energético de Biomasa del Reino Unido, es un “material biológico derivado de organismos vivos o recientemente vivos. En el contexto de la biomasa para energía, ésta es generalmente usada para referirse a material basado en plantas, pero la biomasa puede ser obtenida de animales y/o plantas.”<sup>20</sup> Dicho lo anterior, podemos separar la biomasa, explotada hasta el siglo XVIII, en dos grandes rubros: la fuerza animal y la madera.

Por lo que respecta a los animales, fueron utilizados “muscularmente”, esto es, que se usaban sus habilidades físicas, naturalmente superiores a las del hombre, para arrastrar objetos pesados, transporte, agricultura, protección, ayuda para rastrear y cazar, etc. Gracias a la domesticación de animales que ha ido evolucionando a la par del ser humano, es que la vida y el trabajo del hombre se volvieron más prácticos.

Aparte del uso de los animales como fuente energética, se utilizó la madera como fuente principal de energía. La madera ha sido, desde inicios de la humanidad, de suma importancia ya que aparte de ser abundante, es de fácil aprovechamiento, acceso y cuenta con numerosas aplicaciones o utilidades, por lo que fue usada para hacer herramientas, armas, muebles, etc. Pero el uso primordial fue como combustible para cocinar y dar calor y llegó a ser considerada de gran valía hasta la Revolución

---

<sup>20</sup> FOREST RESEARCH, *Biomass energy resources*, Escocia, [s.a.], [http://www.biomassenergycentre.org.uk/portal/page?\\_pageid=76,15049&\\_dad=portal](http://www.biomassenergycentre.org.uk/portal/page?_pageid=76,15049&_dad=portal), fecha de consulta: 10 de noviembre de 2014.

Industrial con el uso del carbón, sin embargo, siguió y sigue siendo utilizada para diversas aplicaciones del ramo energético.<sup>21</sup>

### 1.1. Los molinos de agua y la energía eólica

Con el desarrollo de la civilización también se desarrollaron las técnicas de aprovechamiento de energía, las cuales mencionaremos de forma concreta. Tales son los casos de los molinos de viento y de agua.

Molinos de agua: "...es una estructura que utiliza una rueda de agua o turbina para conducir un proceso mecánico que siendo aplicado puede producir productos tales como la harina, la madera o la producción textil, o la conformación de metales (laminados, moler o trefilado). Hay dos tipos básicos de molinos de agua, uno accionado por una rueda hidráulica vertical a través de un mecanismo de engranajes, y el otro equipado con una rueda hidráulica horizontal sin tal mecanismo. El primer tipo puede ser dividido aún más, dependiendo del lugar donde el agua golpea los remos de las ruedas, en descarga inferior, descarga superior, descarga revertida, etc. Otros tipos de molinos de agua incluyen los molinos de marea y los molinos de barco."<sup>22</sup>

Se piensa que desde la antigua Grecia en el siglo III antes de Cristo ya se usaban éstos mecanismos de energía para producir, primero harina y, posteriormente, materiales más elaborados con técnicas y estructuras más refinadas. Fueron usados por los romanos, los galos, y muchas civilizaciones europeas y asiáticas dado el éxito del mecanismo. Su invención cobra especial importancia ya que son los predecesores de las muy utilizadas plantas hidroeléctricas.

Molinos de viento: De crucial importancia ya que son el antecedente de los generadores eólicos de electricidad los cuáles la generan de forma totalmente renovable, de cierta forma un invento aparentemente tan simple como un molino de

---

<sup>21</sup> YOUNG Roberts, *History, Nature, and Products of Wood*, volumen II, Estados Unidos, UNESCO, [s.a.], p 2.

<sup>22</sup> LEWIS, M. J., *Millstone and Hammer: the origins of water power*, [s.l.i.], University of Hull Press, 1997.

viento constituye hoy en día un 4% aproximadamente de la energía eléctrica total mundial de acuerdo a los datos de la Asociación Mundial de Energía Eólica.<sup>23</sup>

Desde principios de la historia registrada, las civilizaciones se han servido de la energía eólica. Se propulsaron barcos a lo largo del río Nilo desde el año 5,000 antes de Cristo, y sirvió a los persas a bombear agua y moler grano en el año 200 antes de Cristo,<sup>24</sup> por lo que es evidente que las distintas civilizaciones aprovecharon el poder que el viento les ofreció. El uso de los molinos de viento se extendió desde Persia hasta las áreas circundantes en el Medio Oriente, donde se utilizaron ampliamente en la producción de alimentos.<sup>25</sup>

Eventualmente, alrededor del año 1,000 después de Cristo, la tecnología de la energía eólica se extendió hacia el norte a los países europeos como los Países Bajos, que adaptaron los molinos de viento para ayudar a drenar los lagos y manchas en el delta del río Rin.

Asimismo, el uso de la energía eólica ha sufrido altibajos, y en ninguna parte de la historia es más evidente que en el último siglo y medio, ya que la humanidad ha caído en cuenta de la valía que tiene dicha energía al generar electricidad sin costos ambientales de consideración por su naturaleza renovable.

Resulta importante señalar la trascendencia de la energía eólica en los Estados Unidos ya que el desarrollo en dicho país contribuyó en gran medida a que países como México cuenten con dichas tecnologías. Por ejemplo, actualmente, México cuenta con 2,551 *Megawatts*; 31 parques eólicos en operación; 1,570 aerogeneradores en operación; \$5,100 millones de dólares es la inversión que se ha

---

<sup>23</sup> *World Wind Energy Association, Information, Statistics*, [s.l.i.], [s.a.], <http://www.wwindea.org/home/index.php>, fecha de consulta: 10 de noviembre de 2014.

<sup>24</sup> Departamento de Energía de Estados Unidos, *Conocimiento de Energía: Principios Fundamentales para la Educación de Energía*, Estados Unidos, [s.a.], [http://energy.gov/sites/prod/files/2015/04/f21/ConocimientoEnergia\\_low\\_res.pdf](http://energy.gov/sites/prod/files/2015/04/f21/ConocimientoEnergia_low_res.pdf), junio de 2014, fecha de consulta: 19 de agosto de 2016.

<sup>25</sup> *Ídem*.

realizado en el país desde 2004 en proyectos eólicos<sup>26</sup>, entre otros, son las cifras que la energía eólica ha traído a nuestro país.<sup>27</sup>

En ese sentido, a diciembre de 2015, la infraestructura total de generación estaba integrada por 188 centrales, con 1,020 unidades de generación. En conjunto, la capacidad instalada por la Comisión Federal de Electricidad era de aproximadamente 54,852.2 *Megawatts* (MW).<sup>28</sup> La proyección que se tiene es que para el periodo que comprende del 2020 al 2022 la energía eólica aportará más de 15,000 *Megawatts* de capacidad instalada, lo que representará el 40% de la meta nacional en renovables.<sup>29</sup> Esos 15,000 *Megawatts* de capacidad instalada, significarían aproximadamente un 24%<sup>30</sup> de la capacidad instalada total en el período que comprende del 2020 al 2022, lo que significa un avance significativo en la transición a energías más limpias.

La capacidad instalada en energía eólica proyectada para años venideros también aportaría inversiones millonarias. Sólo al término del sexenio de Enrique Peña Nieto, la inversión en energía eólica será de \$19,000 millones de pesos. De igual forma la Comisión Federal de Electricidad tiene prevista la inversión de 3,700 millones de dólares para el desarrollo de 8 parques eólicos con una capacidad de 2,300 *Megawatts* para los próximos años.<sup>31</sup>

Así pues, del 2009 al 2014, la capacidad instalada eólica en el país se ha multiplicado por siete, al pasar de 362 a 2,551 *Megawatts* instalados en el país. El

---

<sup>26</sup> Asociación Mexicana de Energía Eólica, *Energía Eólica, El Viento en Números*, México, [s.a], <http://www.amdee.org/viento-en-numeros>, fecha de consulta: 19 de julio de 2015.

<sup>27</sup> Resulta destacable que Grupo Salinas a través de su empresa “Dragón”, invertirá la cantidad de 200 millones de dólares en la construcción de lo que sería su segundo parque eólico en el municipio de Ojuelos, Jalisco, ya que actualmente cuentan con uno en funcionamiento, con 28 aerogeneradores y una capacidad aproximada de 50 *Megawatts*. El segundo parque pretende generar 64 *Megawatts* y producir 300 empleos directos en la entidad, aparte, permitirá surtir de energía eléctrica a 650,000 viviendas y a distintas dependencias del gobierno estatal, así como a otros municipios que se irán sumando al consumo de las llamadas energías limpias.

<sup>28</sup> COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD, *Informe Anual 2015*, México, 2015, p. 24.

<sup>29</sup> ASOCIACIÓN MEXICANA DE ENERGÍA EÓLICA, *Energía Eólica, Preguntas Frecuentes*, México, [s.a.], <http://www.amdee.org/preguntas-frecuentes>, fecha de consulta: 16 de agosto de 2016.

<sup>30</sup> Las cifras se toman en base a la tasa media de crecimiento anual de 1.9% de los años que comprenden del 2003 al 2013, del documento Prospectiva del Sector Eléctrico 2014-2028 de la Secretaría de Energía con información de la Comisión Federal de Electricidad, [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/62947/Sector\\_Elctrico\\_2014-2028.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/62947/Sector_Elctrico_2014-2028.pdf), p. 139.

<sup>31</sup> GARCÍA Karol, *El Economista*, artículo denominado: *Captará México 14,000 mdd para energía eólica*, México, nota del 13 de enero de 2015, fecha de consulta: 08 de agosto de 2016.

gobierno mexicano tiene la meta de llegar a 35% de generación de electricidad mediante energía limpia al 2025 y, como ocurre en los países de la OCDE, 50% de esta meta provendrá de la generación eólica.<sup>32</sup>

En ese orden de ideas, para que México alcance su meta de 35% de generación de electricidad mediante energía limpia para el 2025, la Agencia Internacional de Energía (IEA) estima que para que dicha meta se cumpla, implicaría una inversión por un total de \$75 mil millones de dólares entre 2015 y 2029.<sup>33</sup>

Es claro que los molinos de viento han evolucionado de tal forma que se espera sean parte de la solución al problema de la dependencia a los energéticos fósiles, sin embargo, falta una gran cantidad de proyectos, recursos y sobretodo voluntad política y social para impulsar e implementar a la energía eólica como uno de los pilares de la industria eléctrica en México.

## 1.2. La era del carbón y la revolución industrial

A mediados del siglo 19, la revolución industrial trajo un cambio sustancial en cuanto a las fuentes de energía con el uso del carbón. El carbón, de acuerdo con datos del Departamento de Energía de los Estados Unidos de América, “es el combustible más abundante en la familia fósil y tiene la más larga y, tal vez, más variada historia.”<sup>34</sup> El carbón se ha utilizado para la calefacción desde la prehistoria. Los arqueólogos también han encontrado evidencia de que los romanos en Inglaterra lo utilizaron en los siglos II y III (100-200 después de Cristo).<sup>35</sup>

---

<sup>32</sup> *Ídem.*

<sup>33</sup> PWC, *Estudio sobre las inversiones necesarias para que México cumpla con sus metas de Energías Renovables*, [s.l.i.], octubre de 2015, p. 2.

<sup>34</sup> Departamento de Energía de Estados Unidos, *Education, Energy Lessons, Coal, Coal History*, Estados Unidos, [s.a.], [http://www.fe.doe.gov/education/energylessons/coal/coal\\_history.html](http://www.fe.doe.gov/education/energylessons/coal/coal_history.html), fecha de consulta: 11 de noviembre de 2014.

<sup>35</sup> *Ídem.*

En la década de 1700, los ingleses encontraron que el carbón podría producir un combustible que quema más limpio y más caliente que el carbón de madera. Sin embargo, fue la necesidad de energía para hacer funcionar las nuevas tecnologías inventadas durante la Revolución Industrial, lo que propició una oportunidad real para el carbón de ocupar su papel como principal proveedor de energía en todo el mundo.<sup>36</sup>

En América del Norte, los indios *Hopi* durante el año 1300, en lo que hoy es el suroeste de Estados Unidos, utilizaron el carbón para cocinar, calentar y hornear la cerámica que hacen de la arcilla. El carbón fue redescubierto más tarde en los Estados Unidos por los exploradores en 1673. Sin embargo, las minas de carbón comerciales no comenzaron su funcionamiento hasta la década de 1740 en Virginia.<sup>37</sup>

La Revolución Industrial tuvo un papel importante en la expansión del uso de carbón. Durante la primera mitad de la década de 1800, la Revolución Industrial se extendió a los Estados Unidos. Los barcos de vapor y los ferrocarriles a vapor se estaban convirtiendo en los principales medios de transporte, mismos que utilizaban el carbón para alimentar sus calderas.<sup>38</sup>

En la segunda mitad de la década de 1800, se encontraron más usos para el carbón. Durante la Guerra Civil estadounidense, fábricas de armas estaban empezando a utilizar el carbón. En 1875, el coque (que está hecho de carbón) sustituyó al carbón puro como combustible primario para los altos hornos de hierro para fabricar acero.<sup>39</sup>

Por otro lado, la quema de carbón para generar electricidad es relativamente nueva en la larga historia de este combustible fósil. Fue en la década de 1880 cuando el carbón fue utilizado por primera vez para generar electricidad para los hogares y las fábricas.<sup>40</sup>

---

<sup>36</sup> *Idem.*

<sup>37</sup> *Idem.*

<sup>38</sup> *Idem.*

<sup>39</sup> *Idem.*

<sup>40</sup> *Idem.*

Mucho después de que las casas estuvieran iluminadas por la electricidad producida por carbón, gran cantidad de ellas seguían teniendo hornos para calefacción y algunas tenían estufas para cocinar que fueron alimentadas por carbón.

Hoy en día se utiliza una gran cantidad de carbón, sobre todo porque existe en abundancia y se sabe en dónde está localizado.<sup>41</sup>

### 1.3. La era del petróleo

El reinado del carbón, a pesar de haber sido la fuente de energía moderna más explotada, fue rebasado por un competidor mucho más eficiente. Dicha eficiencia permitió el establecimiento de una de las industrias más influyentes de nuestra época: la Industria Petrolera.

A principios del siglo XX, la mayor producción energética era del carbón, pero un cambio gradual de fuentes con mayor contenido energético había comenzado. Este cambio hizo que los motores de combustión interna y los barcos propulsados por petróleo surgieran, dando pie a una nueva época.

*“Los primeros días de petróleo eran casi lo contrario de hoy en que la oferta era casi infinitamente mayor que la demanda. Formado hace millones de años, el petróleo se mantuvo por debajo de la tierra, en gran parte sin explotar, hasta hace relativamente poco. Durante miles de años, los seres humanos utilizaron el petróleo como lubricante, adhesivo, y muchos otros efectos - incluso para uso medicinal. Pero a través del siglo 19, la producción y el uso de aceite a gran escala eran desconocidos.*

*Sin embargo, esto cambió rápidamente ya que los pozos de petróleo se explotaron por primera vez en los Estados Unidos en el siglo 19<sup>42</sup>; estos descubrimientos fueron acompañados por los avances científicos que encuentran más y más usos de los productos derivados del petróleo en una variedad de industrias. La refinación de petróleo se convirtió en la piedra angular para el imperio de la Standard Oil, y los vehículos con motor de gasolina cambiaron viajes, la guerra, y un sinnúmero de otros aspectos de la vida del siglo 20.*

*Inevitablemente, los problemas relacionados con el suministro mundial de petróleo - y el acceso a él - han pasado a primer plano. El petróleo es ahora un actor clave en los reinos siempre*

---

<sup>41</sup> *Idem.*

<sup>42</sup> HINSDALE Jeremy, *Excavation Led by the U.S.*, Estados Unidos, [s.a.], <http://www.pbs.org/wnet/extremeoil/history/1850.html>, fecha de consulta: 19 de mayo 2015.



*superpuestos de la tecnología, los negocios y la geopolítica. El futuro es incierto, pero uno siempre puede aspirar a aprender del pasado.*"<sup>43</sup>

De acuerdo a la cadena *Public Broadcasting Service*<sup>44</sup> los antecedentes mundiales del petróleo pueden resumirse en 4 grandes etapas:

**- Prehistoria – 1849:** Los científicos creen que durante los últimos 600 millones de años el petróleo se ha formado profundamente en la tierra a partir de la descomposición de los restos vegetales y animales, especialmente el plancton microscópico, después de ser calentado y comprimido bajo gruesas capas de roca. Después de su formación, el petróleo y el gas natural<sup>45</sup> se encuentran a menudo juntos en "trampas" o depósitos, en forma de cúpulas geológicas profundas debajo de la superficie de la tierra. El petróleo crudo y su forma más viscosa, el bitumen, han hecho de forma natural su camino a la superficie de la tierra en "filtraciones de petróleo" que han sido utilizadas por los seres humanos durante miles de años. Hace 5.000 años, los antiguos sumerios, asirios y babilonios usaban asfalto de filtraciones a lo largo del Éufrates como mortero y para la impermeabilización, y los antiguos egipcios eran conocidos por usar petróleo líquido con fines medicinales, así como para el embalsamamiento. En América del Norte, los nativos utilizaron alquitrán<sup>46</sup> como un adhesivo y para unir herramientas de piedra a mangos de madera. El petróleo continúa

---

<sup>43</sup> *Ídem.*

<sup>44</sup> La *Public Broadcasting Service* es la cadena de televisión pública estadounidense. En su página de internet se describe como el "salón de clases más grande de Estados Unidos, el escenario más grande de la Nación para las artes y una ventana de confianza para el mundo." De igual forma la PBS cuenta con diversos reconocimientos por sus noticias y documentales, así como su apoyo a la cultura y la información educativa.

<sup>45</sup> Hay que hacer énfasis en que, tanto petróleo como gas natural, son hidrocarburos, lo que quiere decir que fueron creados a partir de la acumulación de sedimentos en una formación de rocas llamada "Roca Fuente", la cual genera o es capaz de generar hidrocarburos por las propiedades orgánicas que los sedimentos depositan en ésta. Dicho depósito de sedimentos (posteriormente hidrocarburos) va madurando con el paso del tiempo a medida que se va enterrando más y más generando en primer lugar queroseno y posteriormente, después de millones de años, el petróleo y el gas.

En ese sentido, la transformación del queroseno a petróleo y gas es debido a los altos niveles de presión y temperatura dentro de la Roca Fuente. La diferencia principal entre el petróleo y el gas natural es que el petróleo es un hidrocarburo líquido y el gas es un hidrocarburo gaseoso. A mayor presión y temperatura que se encuentre la Roca Fuente, mayor concentración de gas habrá.

Fuente: Curso de Petróleo y Gas en la *IFP School, From exploration to distribution, Week 1 – V05 – Origin of hydrocarbon resources – part 1*, Jean-Pierre Deflandre, Francia, 2015.

<sup>46</sup> Alquitrán: l. m. Líquido viscoso, de color muy oscuro y fuerte olor, que se obtiene de la destilación de maderas resinosas, carbones, petróleo, pizarras y otros materiales. Diccionario de la Real Academia Española, fecha de consulta: 16 de agosto de 2016.

siendo utilizado para una variedad de propósitos, incluyendo la lubricación, impermeabilización, y los buques de calafateo<sup>47</sup> hasta el día de hoy.

- **1850 – 1929:** La innovación científica y empresarial, impulsada primordialmente por la revolución industrial del siglo XVII, comenzó a cambiar el mundo del petróleo. Después del descubrimiento del primer pozo de petróleo en los Estados Unidos, John D. Rockefeller fundó *Standard Oil*.<sup>48</sup> Los años siguientes vieron un auge del petróleo en el Oeste de Estados Unidos, la producción en masa del automóvil, y otros desarrollos tecnológicos que derivaron en la excavación de petróleo, distribución y uso del mismo.

- **El primer tercio del siglo XX** vio enormes cambios en la industria del petróleo. Comenzando con las actividades de la *Standard Oil* en Arabia Saudita, la prospección de petróleo comenzó una expansión global; de hecho, la excavación y distribución mundiales de petróleo jugaron un papel importante en la Segunda Guerra Mundial, dada la importancia del hidrocarburo para mover barcos, tanques y en general la maquinaria bélica de los países involucrados. Mientras tanto, los descubrimientos científicos y las invenciones alimentaron un mercado para los productos derivados del petróleo en plásticos, sintéticos, y otras industrias. Pero con el tiempo vino, junto con los beneficios de la tecnología, la conciencia de los daños al medio ambiente y el riesgo relacionado con la industria del petróleo.

- **Al igual que a finales del siglo 20, el comienzo del siglo 21** se ha caracterizado por una economía mundial cada vez más interdependiente. Tal vez ningún negocio ha puesto de manifiesto las implicaciones geopolíticas de la política local, tanto como la industria del petróleo. Desde Asia Central hasta el Medio Oriente, y de allá hasta América, el petróleo se ha convertido en un manifiesto de conflictos internacionales,

---

<sup>47</sup> “Acción de cerrar las juntas de las maderas de las naves con estopa y brea para que no entre el agua.” Real Academia Española, fecha de consulta: 04 de octubre de 2015.

<sup>48</sup> *Standard Oil Company and Trust*, fue una compañía americana y fideicomiso corporativo que de 1870 a 1911 fue el imperio industrial de John D. Rockefeller y sus asociados, controlando casi toda la producción, procesamiento, comercialización y transporte de petróleo en los Estados Unidos.

Fuente: *Encyclopædia Britannica, Standard Oil Company and Trust*, Inglaterra, [s.a.], <https://global.britannica.com/topic/Standard-Oil-Company-and-Trust>, fecha de consulta: 16 de agosto de 2016.

campañas presidenciales, y tristemente guerras. Con el aumento de consumo diario y un suministro global finito, el papel del petróleo en el futuro es incierto.<sup>49</sup>

Como podemos apreciar, el petróleo ha impuesto tendencias mundiales en diversos segmentos que a continuación se describen:

### **1.3.1. Las finanzas y economías de los países**

Los precios del petróleo están influenciados significativamente por la oferta y demanda mundial del mismo. El precio del petróleo se determina en los mercados internacionales, y los países en específico tienen poco poder para controlarlos, incluso los países exportadores. En otras palabras, si los niveles de producción superan la demanda de consumo, los inventarios se elevan generando un exceso de oferta petrolera y originando con ello una caída de los precios internacionales del mismo, como está sucediendo actualmente. Caso contrario, cuando la demanda de consumo sobrepasa la oferta, los precios internacionales del petróleo se elevan generando inflación a nivel mundial y menor crecimiento económico.

Dicho lo anterior, las mayores 20 reservas petroleras a valores de 2015 es la siguiente:

---

<sup>49</sup> *Ibid.*

<b>Tabla 1. Ranking de reservas mundiales *</b>		
Lugar	País	Barriles
1	Venezuela	298,400,000,000
2	Arabia Saudita	268,300,000,000
3	Canadá	171,000,000,000
4	Irán	157,800,000,000
5	Iraq	144,200,000,000
6	Kuwait	104,000,000,000
7	Rusia	103,200,000,000
8	Emiratos Árabes Unidos	97,800,000,000
9	Libia	48,360,000,000
10	Nigeria	37,070,000,000
11	Estados Unidos	36,520,000,000
12	Kazajstán	30,000,000,000
13	Qatar	25,240,000,000
14	China	24,650,000,000
15	Brasil	15,310,000,000
16	Argelia	12,200,000,000
<b>17</b>	<b>México</b>	<b>9,812,000,000</b>
18	Angola	9,011,000,000
19	Ecuador	8,832,000,000
20	Azerbaiyán	7,000,000,000
*Fuente: Agencia Central de Inteligencia (CIA), <i>The World Factbook</i> , Estados Unidos, [s.e.], 2015.		

### **1.3.2. Medio ambiente y cambio climático**

La industria petrolera en su totalidad es una de las industrias que mayores impactos ambientales tienen en el mundo,<sup>50</sup> ya que sus efectos están presentes en todas y cada una de las fases del ciclo de producción de los hidrocarburos y sus derivados.

De todas esas fases, los procesos de refinación y de petroquímica son generalmente los que más llaman la atención en su impacto al entorno natural, debido a la magnitud y variedad de sustancias que maneja en sus procesos industriales. Sin embargo, hay que resaltar el hecho de que las plantas refinadoras y los complejos petroquímicos se convierten además en importantes polos de desarrollo industrial que transforman intensamente las actividades económicas regionales y ponen en marcha complejos procesos socioeconómicos que modifican la relación hombre - ambiente. Asimismo, el efecto que desencadena sobre otras áreas económicas como el transporte, la industria automovilística y química, y la construcción, por mencionar algunas de las más relevantes, permite visualizar la importancia que esta industria tiene dentro de la estrategia nacional para el desarrollo sustentable. Prueba de lo expuesto aquí se verá en la siguiente subdivisión en donde se podrá advertir que los tres mayores litigios relacionados con petroleras son precisamente ambientales.

### **1.3.3. Impactos Político-Sociales**

Economías emergen y decaen por el factor petróleo. Las reservas petroleras de un país inciden en su poder económico y posición geopolítica.

---

<sup>50</sup> HAMILTON Kirsty, *The Oil Industry and Climate Change*, [s.l.i.], Greenpeace, 1998, [s.p.]

La opinión de los impactos político-sociales del petróleo en el mundo por parte del sitio *oilprice.com*<sup>51</sup>, establece lo siguiente en relación a la importancia político social del petróleo:

*“En primer lugar, el petróleo es universal, es un elemento básico de nuestra existencia. El petróleo juega un papel importante en prácticamente todos los aspectos de nuestras vidas de la tecnología y el transporte hasta los mismos alimentos y aspectos necesarios para nuestra supervivencia.*

*En segundo lugar, el petróleo es único, aunque puede haber varias fuentes de energía alternativas disponibles para algunas tareas industriales, tales como la creación de electricidad, actualmente no existe un sustituto razonable del petróleo cuando se trata de transporte.*

*En tercer lugar, el petróleo es escaso, de acuerdo a cálculos científicos, el petróleo es un combustible que se agota progresivamente a un ritmo alarmante y en forma exponencial. Si bien todavía hay un número indeterminado de ricos yacimientos de petróleo sin explotar que quedan por descubrir en todo el mundo, los argumentos razonables seguirán en cuanto a la rapidez con que la oferta mundial de petróleo podría agotarse...*

*En 1900, el carbón representó el 55% del consumo de energía de todo el mundo mientras que el petróleo y el gas natural contribuyó apenas un 3% de la energía mundial. Un siglo más tarde, el carbón proporciona sólo el 25% de la energía del planeta, el gas natural ha aumentado al 23% y el petróleo, reina suprema, en poco menos de 40%.*

*En el año 2000 la demanda de petróleo fue de aproximadamente 75 millones de barriles por día. Menos de diez años después, la AIE (Agencia Internacional de la Energía) calcula ahora que nuestra sed mundial de petróleo crudo se duplicará para el año 2030.*

(...)

*...los precios del petróleo también han servido para lograr una mayor estabilidad política y la prosperidad a varias regiones de todo el planeta. Algunos de éstos países, entre ellos México, Colombia, Venezuela, China, India, varios de los países del Golfo Pérsico, Rusia, así como muchas antiguas repúblicas soviéticas de Asia Central y partes del continente de África, especialmente Nigeria no hace mucho alcanzaron los primeros beneficios de las utilidades derivadas de la comercialización del crudo.*

*Para algunos países, los precios más altos del petróleo significan finalmente tener el dinero necesario para invertir en la tecnología y los medios para construir con éxito una defensa militar sostenible que proteja las fronteras y la soberanía de la nación, lo que elimina muchas incursiones e invasiones militares.”*<sup>52</sup>

Dicho lo anterior, es evidente que el factor del crudo y sus derivados juega un papel de suma importancia en la geopolítica mundial, así como en la estabilidad

---

<sup>51</sup> *Oilprice.com* es el sitio *web* de noticias acerca de la energía en el mundo. Hacen análisis acerca de los sectores del petróleo y gas, energías alternativas y geopolítica. Trabajan con sitios de noticias tales como *CNBC*, *Yahoo Finance*, *Nasdaq*, *Fortune*, *TIME Magazine*, *Huffington Post*, *USA Today*, *CNN Money*, *Business Insider*, entre otras. Fuente: *Oilprice.com*, *About us*, [s.l.i], [s.a.], <http://oilprice.com/about-us>, fecha de consulta: 27 de noviembre de 2016.

<sup>52</sup> *OIL PRICE* (revista líder en el sector petrolera), *The Oil Industry and Its Effect On Global Politics*, Estados Unidos, 2009, <http://oilprice.com/Energy/Oil-Prices/The-Oil-Industry-And-Its-Effect-On-Global-Politics.html>, fecha de consulta: 23 de noviembre de 2014.

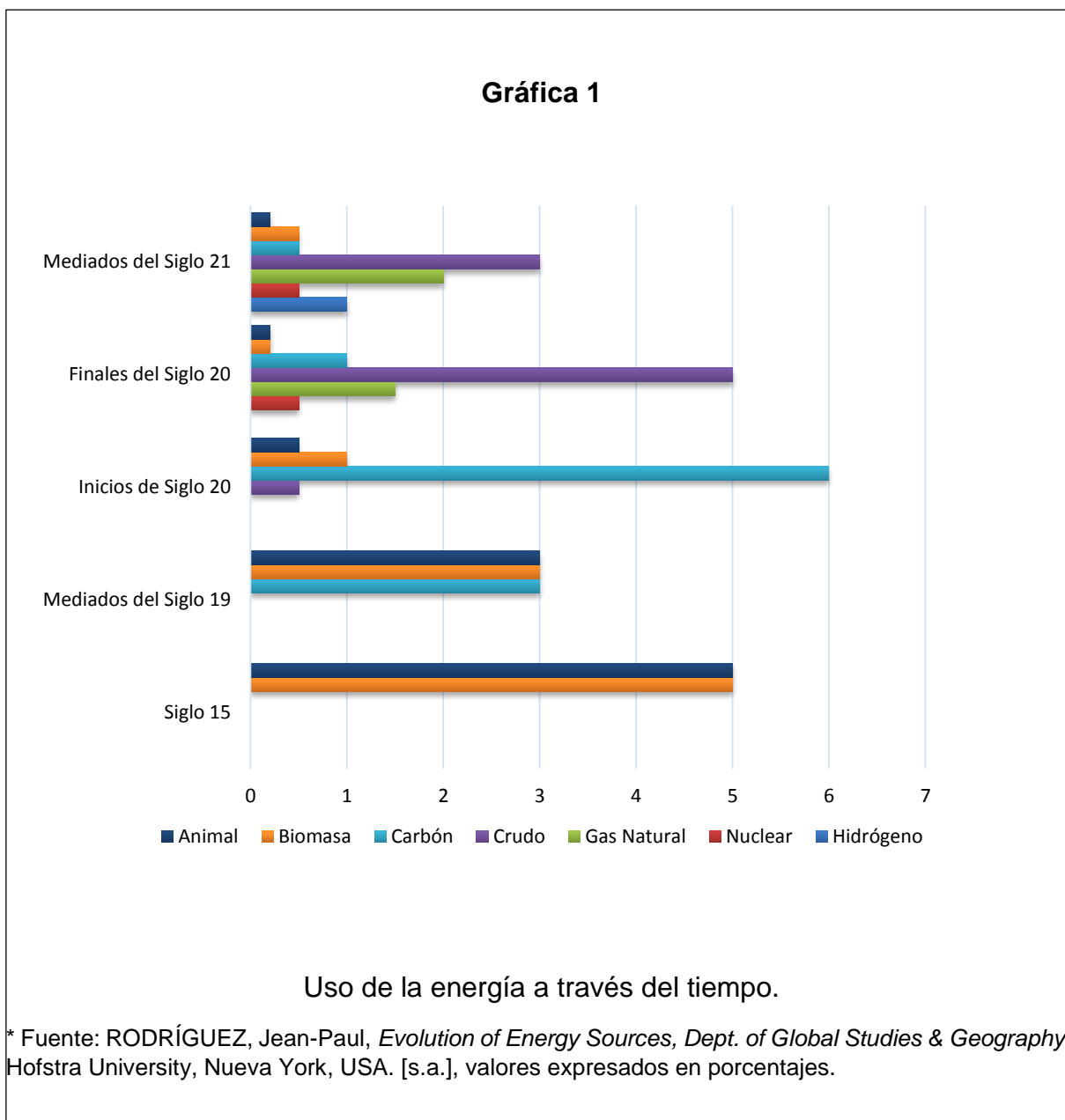
económica, máxime que en la última caída en los precios del petróleo<sup>53</sup> en 2015, hubo pérdidas millonarias en gran parte de las economías mundiales. Aun así, no todos fueron perdedores, ya que también hay que tener en consideración la condición del país respecto de la comercialización del crudo, por ejemplo, si un país es esencialmente exportador de crudo como lo es Venezuela o Arabia Saudita o si es esencialmente importador como lo es Japón o Francia.

En ese orden de ideas, a finales del siglo veinte, el énfasis en los derivados del petróleo como los principales proveedores de energía alcanzaron el punto en donde la economía mundial dependiera de manera muy importante de los motores de combustión interna y las industrias que los respaldaban. Con el incremento del nivel de experiencia técnica, la humanidad fue capaz de explorar nuevas y más eficientes fuentes de combustibles fósiles, principalmente el gas natural, y la energía liberada por la materia misma.

La siguiente gráfica muestra nuestro progreso energético a través de las décadas:

---

<sup>53</sup> KRAUSS, Clifford, *Oil Prices: What's Behind the Plunge? Simple Economics, Energy & Environment*, Estados Unidos, [s.a], [http://www.nytimes.com/interactive/2015/business/energy-environment/oil-prices.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/interactive/2015/business/energy-environment/oil-prices.html?_r=0), fecha de consulta: 30 de agosto de 2015.



Mientras los productores de energía sigan desarrollando métodos cada vez más complicados para explotar las reservas difíciles de alcanzar de combustibles fósiles, se debate el cómo lidiar con el cambio climático; el incremento en el uso de energía fósil por parte de naciones de rápido desarrollo como lo son China e India podrían crear un desabasto energético en el futuro, aunque hay un aumento en los esfuerzos



de desarrollar y usar fuentes de energía alternativas como el viento, la solar y la energía geotérmica<sup>54</sup>.

En ese orden de ideas, las épocas y momentos históricos descritos en párrafos precedentes, indican un desarrollo acelerado de las tecnologías aplicadas en energía en un lapso de tiempo relativamente corto y, en ese sentido, hemos evolucionado de la fuerza de los animales y el uso del fuego para obtener calor, hasta la fuente de energía más avanzada que se tiene hasta el momento: la fusión nuclear, misma que se encuentra en desarrollo con el proyecto *ITER*<sup>55</sup>. Si se logra, dicho proyecto culminaría en una máquina capaz de entregar 10 veces el poder energético del que consume; en otras palabras, sería una fuente prácticamente inagotable de energía, ya que utiliza el mismo principio de generación de energía de las estrellas, mismas que tardan millones de años en agotar su energía de fusión nuclear y desaparecer. Se espera que dicho proyecto culminará en el año 2040<sup>56</sup>.

Claramente la tendencia es hacia el mejoramiento de nuestros procesos y economías, pero, en el camino de extraer y producir la vasta gama de combustibles fósiles, se ha perdido uno de los más importantes derechos humanos: el derecho a un medio ambiente adecuado.<sup>57</sup> Se menciona lo anterior, ya que sin un medio ambiente que propicie la vida, ésta no puede ser posible tal como la conocemos. Dicho lo

---

<sup>54</sup> *Discovery Communications, An Illustrated History of Energy*, Estados Unidos, 2011, <http://science.howstuffworks.com/environmental/energy/timeline-energy-history.htm>, fecha de consulta: 19 de octubre de 2014. Con fuentes de: *Hebrew University of Jerusalem, U.S. Department of Energy y American Association of Petroleum Geologists*.

<sup>55</sup> *ITER* significa “El camino” en latín.

<sup>56</sup> *ITER, The Project*, <http://www.iter.org/proj/itermission>, fecha de consulta: 26 de julio 2015.

<sup>57</sup> **Artículo 4° de la CPEUM...** “*Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley.*”

**Artículo 1° de la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano:** “*El hombre es a la vez obra y artífice del medio ambiente que lo rodea, el cual le da el sustento material y le brinda la oportunidad de desarrollarse intelectual, moral social y espiritualmente. En la larga y tortuosa evolución de la raza humana en este planeta se ha llegado a una etapa en que, gracias a la rápida aceleración de la ciencia y la tecnología, el hombre ha adquirido el poder de transformar, de innumerables maneras y en una escala sin precedentes, cuanto lo rodea. Los dos aspectos del medio ambiente humano, el natural y el artificial, son esenciales para el bienestar del hombre y para el goce de los derechos humanos fundamentales, incluso el derecho a la vida misma.*”

**Artículo 16 de la Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos.** “*Todo pueblo tiene derecho a la conservación, la protección y el mejoramiento de su medio ambiente.*”

anterior, los gobiernos mundiales han organizado cumbres y convenciones para garantizar un medio ambiente adecuado, lo que ha permitido que sean puestas a debate las fuentes alternativas de energía y su implementación, así como políticas públicas que desincentivasen el consumo desproporcionado de combustibles fósiles.

El último ejemplo que se tiene respecto de cumbres relacionadas con la lucha contra el cambio es la denominada “COP21” o la *2015 Paris Climate Conference* que se llevó a cabo precisamente en la ciudad de París, Francia, los días 7 y 8 de diciembre de 2015. Objetivo del evento: crear un tratado universal y legalmente coercitivo en medioambiente, para mantener el calentamiento global por debajo de los 2º grados centígrados.<sup>58</sup>

No obstante, nos encontramos en la era de los combustibles fósiles, y probablemente las empresas petroleras y algunos Gobiernos en colaboración con éstas, harán lo necesario por desarrollar las tecnologías, elaborar los métodos e impulsar las leyes que permitan el máximo aprovechamiento de los yacimientos de hidrocarburos con el fin de mantener el orden económico-petrolero vigente, sin elaborar leyes o planes que fomenten el uso y aprovechamiento de energías renovables o más limpias. A pesar de ello, el impacto que tiene actualmente el calentamiento global -causado en gran parte por la extracción y explotación de hidrocarburos<sup>59</sup>- no sólo en las economías mundiales, sino también en términos sociales y de calidad de vida, obligará a gobiernos, empresas y a la población en general a reconsiderar la manera en que se explota la energía que necesitan y las leyes que la regulan. La transición para a nuevos sistemas energéticos y sus regulaciones, llegará más por necesidad que por voluntad.

Los litigios ambientales por supuesto no son ajenos a todo lo mencionado en el presente apartado, de hecho, son consecuencia de la confrontación entre los intereses

---

<sup>58</sup> COP21, *About, About Us*, Francia, [s.a.], <http://www.cop21paris.org/about/cop21>, fecha de consulta: 15 de noviembre de 2015. Al efecto, se han realizado las cumbres en medioambiente –organizadas por la ONU y los patrocinadores- desde 1995. La primera celebrada en Berlín; en las mismas cumbres se han firmado tratados como el Protocolo de Kioto, el Plan de Acción de Montreal y el Fondo Verde Internacional.

<sup>59</sup> Artículo en *The Economist, Nodding donkeys, oil companies and climate change, Business*, [s.l.i.], 2015, fecha de consulta: 25 de abril de 2016.

de las grandes multinacionales petroleras/gaseras/mineras y gobiernos, particulares, asociaciones y otros actores a la luz de las leyes de protección y seguridad ambiental de los distintos países. A continuación, tres ejemplos de litigios relevantes en el tema energético/ambiental:

**1. *Exxon Shipping Co. vs. Baker, (2008)*:** La petrolera *Exxon* fue condenada a pagar 2.5 mil millones de dólares como castigo (“*punitive damage award*”) y \$500 millones de dólares como compensación a los habitantes de la costa en Alaska (*Prince William Sound*), por un derrame de petróleo.<sup>60</sup>

**2. *British Petroleum vs. U.S. Department of Justice, (2010)*:** En lo que muchos consideran el peor derrame de petróleo en la historia reciente, la multinacional *British Petroleum* pagó entre daños y perjuicios, la cantidad de aproximadamente 20.8 mil millones de dólares más 5.5 mil millones adicionales por las penalizaciones que prevé la Ley de Aguas Limpias (E.U.), 8.1 mil millones de dólares por daños a los recursos naturales, 700 millones por temas todavía por resolver, 600 millones por demandas de particulares, 4.9 mil millones a los Estados del Golfo, 1 mil millones por daños a entidades costeras, así como varios cargos penales. La empresa estima que se pagarán alrededor de 54.6 mil millones de dólares por el derrame (y sus consecuencias), sin embargo, hay empresas como *Credit Suisse* que estiman que la petrolera pagará cerca de los 78 mil millones de euros (87 mil millones de dólares) en el peor escenario.<sup>61</sup>

La explosión del pozo petrolero en donde se encontraba la plataforma perforadora *Deepwater Horizon*, propiedad de BP, fue en territorio estadounidense del Golfo de México, a 80 kilómetros de la costa este del Estado de Luisiana, Estados Unidos. En el desastre, aproximadamente 5 millones de barriles (cada barril cuenta con 159 litros de petróleo) escaparon a las aguas del Golfo de México, matando a 11

---

<sup>60</sup> *BLOOMBERG LAW, Case Briefs*, [s.l.i.], 2008, <http://www.casebriefs.com/blog/law/torts/torts-keyed-to-prosser/damages-torts-keyed-to-prosser-torts-law/exxon-shipping-co-v-baker/>, fecha de consulta: 15 de noviembre de 2015.

<sup>61</sup> *U.S. DEPARTMENT OF JUSTICE, Deepwater Horizon (BP) Oil Spill Fraud*, Estados Unidos, [s.a.], <http://www.justice.gov/criminal-oilspill>, fecha de consulta: 15 de noviembre de 2015.

personas y afectando gravemente la vida marina, el arrecife de coral y las aves del lugar.

El 30 de abril de 2015, el petróleo derramado llegó a aguas mexicanas afectando principalmente a las comunidades pesqueras y al turismo de los Estados de Tamaulipas, Tabasco, Veracruz, Campeche, Yucatán y Quintana Roo. No obstante, a pesar de las múltiples demandas que la empresa petrolera tiene en su contra por particulares y entidades gubernamentales, ninguna había sido interpuesta por particulares ni autoridades mexicanas, a pesar de algunas declaraciones del ex Secretario de Medio Ambiente Juan Elvira Quesada en el sentido de demandar a la empresa petrolera para reparar el daño al ambiente, situación que no aconteció.

Por ello, la asociación civil “Acciones Colectivas de Sinaloa” a finales del 2015 interpuso una acción colectiva en contra de BP por el deterioro ecológico en nuestro país. Dicha acción fue interpuesta en la Ciudad de México en contra de cuatro subsidiarias de la petrolera, dos ubicadas en Texas y dos ubicadas en la Ciudad de México. El argumento principal de la asociación es que, si BP ya pagó los daños y perjuicios al Gobierno de Estados Unidos por el daño ambiental, procedería también pagarlo a los afectados en territorio mexicano en virtud de que los daños ambientales a la fecha continúan haciendo estragos. Se espera que el caso finalice a finales del 2016.<sup>62</sup>

**3. *Chevron vs. Ecuador, (2013)*:** La empresa petrolera, tras años de litigio, se verá obligada a pagar 9.5 mil millones de dólares a indígenas nativos de la Amazonia en donde la compañía Texaco (comprada en 2001 por *Chevron*) realizó actividades extractivas entre los años de 1964 y 1992, dejando una contaminación considerable en el lugar. El fallo lo avaló la Corte Suprema de Canadá, país en donde se homologó la sentencia por haber activos de la compañía petrolera en dicho país del norte.<sup>63</sup>

---

<sup>62</sup> LAKHANI Nina, corresponsal de *The Guardian* en la Ciudad de México, *BP faces Mexican class action lawsuit over Deepwater Horizon oil spill*, México, [s.a.], fecha de consulta: 11 de diciembre de 2015.

<sup>63</sup> CONSTANTE Soraya, *Chevron* pierde una batalla judicial con Ecuador, *El País, Internacional, Latinoamérica*, [s.l.i.], 2015, [http://internacional.elpais.com/internacional/2015/09/04/actualidad/1441401848\\_514963.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2015/09/04/actualidad/1441401848_514963.html), fecha de consulta: 15 de noviembre de 2015.

De esta forma, podemos advertir que todo paquete grande de reformas energéticas tiene que considerar por supuesto el tema de seguridad ambiental y solución de controversias, ya que en un sector con tantos riesgos como lo es el de los hidrocarburos, un litigio mal llevado que aparte tenga leyes ambientales/energéticas deficientes, puede costarle al erario público, pero sobre todo al medioambiente nacional, una verdadera fortuna.

## UNIDAD II

### ANTECEDENTES EN MÉXICO

La historia de México y el petróleo, es la historia de la disputa entre los intereses nacionales y los de las potencias mundiales; entre los intereses de los gobiernos mexicanos y las compañías petroleras; entre los intereses de las élites gobernantes en nuestro país y el interés del pueblo mexicano, que ultimadamente es el bienestar y el desarrollo social.

Sin embargo, también es una historia de cambios estructurales, una nacionalización, el nacimiento de instituciones y la consolidación de la palanca económica de nuestro país: la industria petrolera mexicana.

En el presente capítulo se analizarán los cambios estructurales que ha tenido la industria mexicana del petróleo, así como la empresa nacional petrolera, a través de las distintas épocas y sexenios de nuestro país.

#### 1. Desde la Corona Española hasta Porfirio Díaz

Como primer antecedente se tiene la conquista de América en 1492 de la cual se desprenden dos importantes textos en los que se le confieren las riquezas de los subsuelos al monarca español. Dichos documentos son las bulas del papa Alejandro VI de 1493 y el Tratado de Tordesillas entre Portugal y España. Es necesario reiterar que la Corona tenía el control absoluto de las riquezas del subsuelo en territorio mexicano y, por ende, las concesiones que pudiesen resultar de dicho dominio. Lo anterior lo confirman las Siete Partidas de Alfonso “El Sabio”<sup>64</sup>, las Ordenanzas

---

<sup>64</sup> “**LAS SIETE PARTIDAS ÍNDICE: Primera Partida:** En la que el autor demuestra que todas las cosas pertenecen a la iglesia católica, y que enseñan al hombre conocer a Dios por las creencias. **Segunda Partida:** Lo que conviene hacer a los reyes, emperadores, tanto por sí mismos como por los demás, lo que deben hacer para que valgan más, así como sus reinos, sus honras y sus tierras se acrecienten y guarden, y sus voluntades según derecho se junten con aquellos que fueren de su señorío. **Tercera Partida:** La Justicia que hace que los hombres

Mineras de 1563 de Felipe II<sup>65</sup> y las Ordenanzas de Aranjuez de 1873 del Rey Carlos III.<sup>66</sup> El dominio eminente entrañaba que la Corona no cedía su propiedad directa y

---

vivan unos con otros en paz, y de las personas que son menester para ella. **Cuarta Partida:** Los desposorios, los casamientos que juntan amor de hombre y de mujer naturalmente y de las cosas que les pertenecen, y de los hijos legítimos que nacen de ellos, y de los otros de cualquier manera que sean hechos y recibidos, del poder que tienen los padres sobre sus hijos y de la obediencia que ellos deben a sus padres, pues esto, según naturaleza junta amor por razón de linaje, y del deudo que hay entre los criados y los que crían, y entre los siervos y sus dueños, los vasallos y sus señores, las razones del señorío y de lo bien hecho que los menores reciben de los mayores y otrosí por lo que reciben los mayores de los otros. **Quinta Partida:** Trata de los empréstitos y de los cambios y de las compraventas, y de todos los otros pleitos y conveniencias que los hombres hacen entre ellos, placiendo a ambas partes, como se deben hacer y cuáles son valederas o no, y cómo se deben partir las contiendas que entre las partes nacieren. **Sexta Partida:** Los testamentos, quién los debe hacer, y cómo deben ser hechos y en qué manera pueden heredar los padres a los hijos y a los otros parientes suyos y aun a los extraños, y otrosí de los huérfanos y de las cosas que les pertenecen. **Séptima Partida:** Y en la setena partida de todas las acusaciones y los males y las enemigas que los hombres hacen de muchas maneras y de las penas y de los escarmientos que merecen por razón de ellos.”

Fuente: Revista *Pensamiento Penal*, Legislación, *Las VII Partidas de Alfonso el Sabio*, Buenos Aires, Argentina, junio 01 de 2007, <http://pensamientopenal.com.ar/legislacion/33312-vii-partidas-alfonso-sabio>, fecha de consulta: 05 de octubre de 2015.

<sup>65</sup> “**Las Ordenanzas de descubrimientos, nueva población y pacificación de las Indias** se establecieron con el objetivo de ofrecer una solución oficial y definitiva a la penetración en Indias a través de una ordenación metódica de la experiencia acumulada en prácticamente 75 años de penetración indiana y que hasta aquel entonces se sustentaban en la política de asentamiento basada en el régimen de Capitulaciones.

Estas ordenanzas se caracterizaron por suponer una solución que moderaba la penetración violenta en favor de la penetración pacífica y exclusivamente evangelizadora: Se introdujo por primera vez el término “**pacificación**” en contraposición al de “**conquista**”. Además, se daba por terminada la penetración violenta para sustituirla por el asentamiento y la penetración pacífica:

En conclusión, por medio de estas ordenanzas, se establecía el final de la “**etapa de Conquista**” para regular la etapa de colonización indiana.

Están constituidas por **148 capítulos** y atienden a tres asuntos:

- 1) Regulación de los descubrimientos (Capítulo 1 al 31)
- 2) Regulación de los asentamientos (Capítulo 32 al 137)
- 3) Regulación de las pacificaciones (Capítulo 138 al 148).”

Fuente: MURO OREJÓN, Antonio. *Lecciones de Historia del Derecho indiano*, México, 1989, Porrúa, [s.p.].

<sup>66</sup> “...la legislación normativa y organizativa de Aranjuez hasta mediados del siglo XVIII gira siempre en torno a dos cuestiones clave: la protección de la caza y el desarrollo de la naturaleza vegetal cultivada, tanto con carácter ornamental como utilitario (naranjos, plantas medicinales o simples); en segundo lugar, y subsidiariamente de lo anterior, se atiende a la organización del cuerpo de funcionarios que deben procurar en todo momento el mantenimiento del Sitio en función de los dichos objetivos. En cuanto a lo primero, se redactan y promulgan numerosos textos de carácter general, o cédulas de límites, la primera de las cuales es la de Carlos I, de 1534, y la definitiva la de Felipe V, en 1721. Estos documentos son los fundamentales, conformando el marco y el fondo de todas las restantes disposiciones normativas, y desarrollan a su vez dos aspectos: a) la precisa delimitación del territorio del Real Heredamiento, y b) la preservación de su riqueza natural de fauna y flora, en orden a la conservación y aumento de la caza. Este tipo de textos forma un corpus que está constituido principalmente por cédulas reales referidas a la prohibición de toda actividad dañosa para dicho objetivo, cuestión que afecta no sólo a quienes habitan el territorio propio del Heredamiento Real, sino a quienes viven en sus alrededores. Derivando, de lo establecido en tales definiciones del sitio y su uso, se desarrollan los restantes textos normativos, es decir, ordenanzas o instrucciones propiamente dichas, que regulan las actividades en el heredamiento y las funciones de cada empleado, con una doble vertiente también: 1) la administración de las rentas y gastos, es decir, el funcionamiento de la economía, y 2) la organización del personal, todo él destinado en realidad a mantenimiento y obras. De hecho, ambos aspectos se interrelacionan indisolublemente, puesto que los cargos de responsabilidad se articulan en un comité cuyos miembros deben actuar en estrecha colaboración e interdependencia y es

absoluta sobre los recursos del subsuelo, que mantenía su dominio sobre ellos en primera y última instancia, y en tal virtud se reservaba el derecho de darlos en concesión a los particulares; en otras palabras, los dueños de las tierras no eran propietarios del subsuelo y requerían autorización de la Corona para explotar las riquezas que éste contenía. Éstos son los antecedentes jurídicos de los derechos de la nación sobre el petróleo, los hidrocarburos y la petroquímica.

Con la Independencia de México, la Corona transmitió el dominio del subsuelo al pueblo mexicano mediante el Tratado de Córdoba firmado por Agustín de Iturbide y Juan O'Donojú en el año de 1821, así como en el Tratado de Paz entre México y España de 1836. Dicho dominio inalienable e imprescriptible duró hasta el Código de Minas de 1884 que básicamente señalaba que los productos del subsuelo podrían ser dispuestos por el dueño de la tierra sin necesidad de adjudicaciones especiales. Ésta tónica la siguió el General Porfirio Díaz permitiendo la libre explotación de los recursos del subsuelo por parte del propietario del terreno de cuyos subsuelos emanan dichos recursos. Porfirio Díaz renunció a lo que un principio era un derecho inalienable e imprescriptible de la Nación como lo eran las riquezas de la tierra a favor de los particulares. Aparte de lo anterior, Díaz, otorgó beneficios fiscales a aquellos que vinieran a territorio mexicano a perforar y a realizar demás actividades de la industria llegando incluso a expropiar a beneficio de terceros particulares.

Era de esperarse que las grandes compañías petroleras extranjeras vieran positivamente las políticas del Porfiriato en nuestro país, por lo que, a raíz de ello, grandes empresas petroleras se constituyeron, por ejemplo, *la Mexican Petroleum Company* de *Standard Oil* (John D. Rockefeller) y “El Águila” de *Royal Dutch Shell*.

---

*precisamente sobre este asunto de la coordinación entre ellos sobre lo que insisten una y otra vez las distintas instrucciones.”*

Fuente: TOAJAS Roger María Ángeles, *Las ordenanzas de Aranjuez en los siglos XVI a XVIII referentes documentales para la historia y la arquitectura del Real Sitio*, Revista en Línea de la Universidad Complutense de Madrid, España, [s.a.], <http://revistas.ucm.es/index.php/ANHA/article/viewFile/ANHA9696110085A/31630>, fecha de consulta: 05 de octubre de 2015.



## 2. Periodo revolucionario

El atractivo de nuestro país y su mercado de petróleo ocasionó un aumento en la producción de barriles diarios. Por ejemplo, en 1901 la producción de barriles era de 10,000 al año, pero en 1911 (con la entrada de las compañías petroleras extranjeras) la producción aumentó a 12'552,798 barriles al año y se comenzó a exportar más del 80% del crudo del país.<sup>67</sup> A pesar del abrupto incremento de producción, casi no se cobraron impuestos respecto de las exportaciones que realizaban las compañías extranjeras.

En 1909 se promulgó la Ley sobre el Petróleo que estuvo en vigor hasta 1926 en donde se declaraba de "propiedad exclusiva" del dueño del suelo los criaderos o depósitos combustibles minerales, entre los que se encontraban las "materias bituminosas." Más adelante, con la entrada del presidente Madero en 1912, se añadió un gravamen de 3 centavos por barril. Como era de esperarse, la respuesta de las compañías extranjeras fue de antagonismo a tales medidas. Y no fue todo, Madero ordenó el registro y la declaración de propiedades de las compañías petroleras, pues no se tenía registro de cuantas había, ni cómo pagaban sus impuestos, entre muchas otras incertidumbres.

A manera de ejemplificar la poca regulación del Estado Mexicano sobre el petróleo, está el dato de que, en esos años, los pozos de Cerro Azul en Veracruz, produjeron más de 57 millones de barriles de petróleo y el dueño mexicano de dichos pozos recibió sólo 200 pesos.<sup>68</sup>

Era de esperar que las relaciones entre México y los Estados Unidos se tensaran, provocando una guerra diplomática para presionar al gobierno mexicano para que abrogara la ley que imponía el impuesto maderista del timbre al barril de petróleo exportado, por lo que se logró su aplazamiento. Posteriormente, entró la dictadura de

---

<sup>67</sup> MEYER Lorenzo, *México y Estados Unidos en el conflicto petrolero (1917-1942)*, México, El Colegio de México, 1968, p. 31.

<sup>68</sup> *Ídem.*

Huerta al poder, quien era apoyado por las influyentes petroleras estadounidenses, pero al ver la debilidad financiera de su propio gobierno, se vio obligado a subir el impuesto del barril, traicionando a sus patrocinadores americanos. Así, se puede decir que la caída de Huerta fue ocasionada por un lado por la oposición de las petroleras extranjeras y, por el otro, la entrada de Carranza al poder.

El 12 de diciembre de 1914 se hicieron las “adiciones al Plan de Guadalupe” en el artículo 22 constitucional en donde se revisan, entre otras, las leyes relativas al petróleo. El primer gran paso que dio Carranza fue crear la Comisión Técnica sobre la Nacionalización del Petróleo de 1916 que “concluía restituir a la nación lo que es suyo, la riqueza del subsuelo, el carbón de piedra y el petróleo.”<sup>69</sup>

Para reafirmar el camino nacionalista de Carranza y avivar el conflicto con las compañías petroleras, se crea en 1914 un decreto en donde los “tenedores de terrenos e instalaciones quedan obligados a presentar al Estado un avalúo de sus propiedades industriales.”<sup>70</sup> Las compañías no entregaron los reportes. Cualquier intento del gobierno de Carranza de regular la industria petrolera y exigir el justo pago de impuestos, generaba reacciones por parte de las compañías y del mismo gobierno norteamericano. El legado de Carranza en éste ámbito fue dejar las bases para la redacción original del artículo 27 constitucional y podría afirmarse que fue uno de los más importantes antecedentes de la nacionalización petrolera en 1938.

Con la redacción del artículo 27 de la Constitución se establece la separación de la propiedad del suelo de la del subsuelo, y devuelve a la nación el dominio sobre este último. Se confiere a la nación el derecho inalienable e imprescriptible sobre los hidrocarburos y se eliminan los privilegios privados sobre los yacimientos petrolíferos. “Los redactores del proyecto constitucional explicaron que el petróleo y las minas se reintegraban a la nación para su desarrollo social, y precisaron que lo que constituye y ha constituido a la propiedad privada es el derecho que la nación ha cedido a los

---

<sup>69</sup> INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS UNAM, *La Disputa por el Petróleo en México*, México, 2008, [www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx), fecha de consulta: 26 de noviembre de 2016.

<sup>70</sup> *Ídem*.

particulares, cesión en la que no han podido quedar comprendidos los derechos sobre los productos del subsuelo.”<sup>71</sup>

### 3. Expropiación Petrolera

El 18 de marzo de 1938, se expropia la industria petrolera como resultado de “conflictos laborales; desacato a resoluciones de tribunales mexicanos; protestas diplomáticas y desobediencia de un laudo de carácter laboral dictado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación a favor de los trabajadores petroleros, la expropiación por causas de utilidad pública y en favor de la nación, recayó sobre los bienes de dieciséis compañías petroleras...”<sup>72</sup>

De los mencionados antecedentes podemos destacar los siguientes:

- a) El conflicto laboral fue de orden económico. El 7 de junio de 1937, los trabajadores petroleros efectuaron un planteamiento a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje para exigir a las empresas petroleras nuevas condiciones de trabajo y el pago de salarios.
- b) El laudo de fecha 18 de diciembre de 1937, condenó precisamente a las empresas petroleras a establecer nuevas condiciones de trabajo, así como el pago de los salarios adeudados. Las compañías, como era de esperarse, se ampararon.
- c) La Suprema Corte de Justicia negó el amparo.

Mediante decreto expropiatorio del 18 de marzo de 1938 expedido por el General Lázaro Cárdenas, entonces presidente de México, se declararon expropiados por causa de utilidad pública, diversos bienes de las empresas petroleras. Dicha expropiación se hizo mediante una indemnización.

---

<sup>71</sup> MELGAREJO, Luis y FERNÁNDEZ Rojas, J., *El Congreso Constituyente de 1916-1917*, México, [s.p.i.], 1917, p. 491.

<sup>72</sup> MEYER Lorenzo, *óp. cit.* P. 40.

A esto le siguió la creación de Petróleos Mexicanos el 7 de junio de 1938 y se creó un marco regulatorio para su operación. Así mismo, se estableció el Consejo Administrativo del Petróleo que se encargaba de la administración de los bienes expropiados, así como de los proyectos para la organización de la nueva empresa estatal.

Se estableció que la nueva empresa del Estado, creada por decreto el 7 de junio de 1938:

*“...se encargará del manejo de los bienes muebles e inmuebles que se expropiaron, el cual podrá efectuar todas las operaciones relacionadas con la industria petrolera, como exploración, explotación, refinación y almacenamiento, así como las operaciones de distribución y que tendrá facultades para celebrar los contratos y actos jurídicos para el cumplimiento de sus fines.*

*La institución citada contaba con personalidad jurídica, y su patrimonio se integró con los bienes expropiados y los que adquiriera para fines de la industria petrolera.”<sup>73</sup>*

A su vez, se creó la institución Distribuidora de Petróleos Mexicanos, que era la encargada de la distribución del petróleo y derivados, pertenecientes a la nación, independientemente que dichos hidrocarburos provengan de las explotaciones correspondientes a la Administración General del Petróleo Nacional<sup>74</sup>, a la compañía Petróleos de México, S.A. de C.V. (PETROMEX)<sup>75</sup> o bien que tengan otro origen. La Distribuidora era una institución pública dependiente del Ejecutivo de La Unión y podía realizar todas las operaciones necesarias para llevar a cabo los contratos y actos jurídicos que en el cumplimiento de su objeto se requiera.

El texto del 27 constitucional provocó una ola de presiones de la empresas norteamericanas a su gobierno para que mediante medidas diplomáticas e inclusive

---

<sup>73</sup> MEYER Lorenzo *óp. cit.* 50.

<sup>74</sup> Que fue creada en 1937 para administrar las propiedades de PETROMEX. Fuente: Editorial Industria Petrolera Mexicana, *La Historia de la Industria Petrolera en la República Mexicana*, México, 2012, <http://www.industriapetroleramexicana.com/2012/03/historia-de-la-industria-petrolera-en-la-republica-mexicana/>, fecha de consulta: 16 de agosto de 2016.

<sup>75</sup> La Compañía Mexicana de Petróleo El Águila descubre los yacimientos de Poza Rica, Veracruz, convirtiéndose esta zona una nueva región de gran potencial. El proyecto de una empresa petrolera nacional cobra forma con la creación de la [Compañía Petróleos de México, S.A.](#) (PETROMEX), una empresa con participación del gobierno y de inversionistas privados. Fuente: Ídem.

militares, cambiaran la retórica nacionalista del presidente Cárdenas respecto de la expropiación, sin embargo, los Estados Unidos, al estar inmersos en una inminente Segunda Guerra Mundial y con un embajador estadounidense llamado Josephus Daniels, que entendió la posición mexicana y consideró que las pretensiones de las compañías petroleras eran no sólo excesivas sino incorrectas porque partían de supuestos que habían desaparecido con la revolución mexicana y la aprobación de la Constitución de 1917; así, con tantos factores nacionales e internacionales en contra de la expropiación, como por ejemplo el nacimiento del Partido Acción Nacional el 17 de septiembre de 1939, mismo que fue un intenso agitador político en contra del decreto expropiatorio, o la negativa por parte del gobierno británico de aceptar la legitimidad de la expropiación, y exigió la devolución de los bienes a la empresa “El Águila”, lo que originó el rompimiento de las relaciones diplomáticas entre México y la Gran Bretaña.

El resultado de la expropiación fue la disminución de la producción del crudo nacional y el aumento del consumo interno. México sufrió el boicot de las empresas extranjeras para comercializar su crudo a Europa y otros países, sin embargo, dicho boicot fue superado por el mismo Estados Unidos que, necesitado por crudo debido a sus actividades bélicas en la Segunda Guerra Mundial, comenzó a comprarlo de nuestro país.

Más adelante, hubo una reforma publicada el 9 de noviembre de 1940, que señala que “Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólido, líquidos o gaseosos, no se expedirán concesiones y la ley reglamentaria respectiva determinará la forma en que la nación llevará a cabo la expropiación de esos productos.”<sup>76</sup> Ese mismo día se creó la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, que primordialmente estableció que el petróleo sería explotado por la Nación por conducto de las instituciones creadas por la industria nacional e irónicamente permitía que los particulares mexicanos participaran en la industria petrolera mediante

---

<sup>76</sup> Diario Oficial de la Federación, México, 1940, [http://www.dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?codnota=4556423&fecha=09/11/1940&cod\\_diario=194840](http://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4556423&fecha=09/11/1940&cod_diario=194840), fecha de consulta: 26 de noviembre de 2016.

la celebración de contratos y prohibía la involucración de extranjeros (artículo 9 de la Ley Reglamentaria).

La expropiación del petróleo significó establecer una economía basada en la industria petrolera, el presupuesto nacional comenzó a depender de ella, se convirtió en la principal fuente de divisas para el país y se convirtió a Petróleos Mexicanos en la principal empresa del país, misma que es la mayor generadora de impuestos para las arcas nacionales.

La nacionalización del petróleo trajo los siguientes resultados:

- a) Que México pudiese producir “diésel, gasolinas, gas licuado, asfaltos, lubricantes, grasas, parafinas, gas seco, y posteriormente petroquímicos.”<sup>77</sup>
- b) Profesionalización de cuadros de trabajadores, ingenieros y expertos en la materia.
- c) Investigación científica y tecnológica nacional.
- d) Explotación de la industria petrolera por el Estado: exploración, perforación, extracción, refinación, almacenamiento, transporte y distribución comercialización.

El objetivo inicial e inmediato de la expropiación fue el pago de las indemnizaciones a las empresas extranjeras. Sin embargo, éstas siguieron presionando y ganando algunas batallas frente a los gobiernos de Ávila Camacho y Miguel Alemán.

#### **4. Manuel Ávila Camacho y Miguel Alemán Valdez**

Del gobierno de Ávila Camacho podemos destacar que se acabaron las negociaciones con EU y la Gran Bretaña debido a que se les pagaron las indemnizaciones a sus compañías petroleras y se aprobó la participación extranjera en la industria mediante una nueva reforma al 27 constitucional que, con la suscripción

---

<sup>77</sup> MEYER Lorenzo, *óp. cit.* P. 64.

de contratos llamados “contratos de riesgo”, permitían la participación extranjera en la explotación de hidrocarburos, al respecto la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional de 1941 estableció en su artículo 6º: “La nación llevará a cabo la explotación del petróleo mediante contratos con particulares o sociedades de economía mixta, en las que el gobierno federal representará la mayoría del capital social, y de las cuales podrán formar parte socios extranjeros.”

El gobierno de Miguel Alemán siguió bajo los mismos lineamientos que el de Ávila Camacho. Al respecto, hay una carta del Subsecretario de Asuntos Latinoamericanos del Departamento de Estado de los Estados Unidos, Spruille Braden, dirigida al embajador estadounidense en México, Walter Thurston, escrita el 27 de agosto de 1946 (3 meses antes de que Alemán tomara la presidencia):

*“...Si se permite operar en México a las compañías extranjeras, sobre alguna base determinada, la nueva administración dará gran importancia a la conservación de las apariencias. Indudablemente insistirá antes que nada en que los derechos sobre el subsuelo sigan siendo propiedad del gobierno mexicano y probablemente también tratará de evitar la mención de la palabra “concesión” ...”*<sup>78</sup>

Precisamente fue lo que el gobierno mexicano hizo bajo la bandera de “contratos de riesgo” de los cuales se celebraron principalmente cinco de los cuales Petróleos Mexicanos no fue especialmente beneficiado. Posteriormente esos contratos fueron rescindidos.

## **5. Adolfo Ruiz Cortines**

El gobierno de Ruiz Cortines, fue un gobierno que vino a sustituir la Ley Reglamentaria de 1941 que, como hemos visto, permitía la intervención de los extranjeros en la industria petrolera vía contratos de riesgo. Dicha ley promulgada por Ruiz Cortines estuvo en vigor durante décadas hasta su derogación en 2008. Las características más sobresalientes del ordenamiento legal en comento son:

---

<sup>78</sup>ALEMÁN, Miguel. *La verdad del petróleo en México*. México. Biografías Ganesa, 1977, [s.p.].

- a) El señalamiento que sólo a la Nación corresponde llevar a cabo las distintas explotaciones que constituyen la industria petrolera.
- b) Se define que la industria petrolera comprende la exploración, la extracción, la refinación, los productos que se obtengan de la refinación, el transporte, el almacenamiento, la distribución y las ventas de primera mano.
- c) Se impide que en los contratos de obras o de prestación de servicios se estipule pago alguno con base en los porcentajes en los productos o participación en los de las explotaciones (algunas características de los contratos riesgo).
- d) En la petroquímica se distingue entre la rama de la conversión de los hidrocarburos naturales del petróleo y del gas natural en derivados intermedios o semielaborados – la que pertenece a la nación-, y la rama referida a la transformación de los productos semielaborados en las manufacturas finales, que es un área en donde pueden participar los particulares.<sup>79</sup>

## 6. Adolfo López Mateos

Más tarde, con López Mateos, se promueven reformas de las cuales el sentido principal de las mismas es la no otorgación de contratos y la no subsistencia de los que ya se hayan otorgado, por lo que quedaban totalmente prohibidos los llamados contratos de riesgo, y con eso se fue marcando aún más la línea nacionalista sobre el control de los hidrocarburos. Al respecto, el texto del párrafo sexto del artículo 27 de la Constitución señala:

*“Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radioactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que en su caso se hayan otorgado y la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la Ley Reglamentaria respectiva.”<sup>80</sup>*

---

<sup>79</sup>MEYER Lorenzo, *óp. cit.* P. 75.

<sup>80</sup> Artículo 27 Constitucional reformado en 1960.



Aunado a lo anterior, se estableció que corresponde a la Nación el dominio de sus todos sus recursos naturales en toda su extensión territorial, así como las aguas marinas interiores y los cauces, lechos o riberas de los lagos. También, es facultad del Gobierno Federal establecer o suprimir reservas nacionales, mediante declaratoria del Ejecutivo.<sup>81</sup> Asimismo, se promovió una reforma para nacionalizar la energía eléctrica indicando que es competencia exclusiva de la nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica.<sup>82</sup>

## 7. Sexenios de Díaz Ordaz, Echeverría Álvarez y López Portillo

En el sexenio de Díaz Ordaz, aparte de la multicitada cancelación de contratos de riesgo otorgados en el gobierno de Miguel Alemán, al respecto, el que fue director de Petróleos Mexicanos, Jesús Reyes Heróles se pronunció diciendo:

*“...no se quiso mantener ningún contrato que se prestara a una interpretación dudosa de nuestra legislación: además, al rescindir los que sustituyeron concesiones confirmatorias<sup>83</sup> se podrán eliminar producciones incosteables y dedicar recursos de la Institución a aquellas que resulten aconsejables. Ningún disimulo, ninguna simulación jurídica, ninguna interpretación dudosa de la ley; su cumplimiento claro y cabal que sienta las bases para que la política petrolera de México tenga su futuro siempre a la altura de las luchas que el pueblo de México llevó a cabo al consumarse la expropiación petrolera.”<sup>84</sup>*

Durante el sexenio de Díaz Ordaz se constituyó el Instituto Mexicano del Petróleo, lo cual significó la integración de Petróleos Mexicanos, lo que generó un impulso tecnológico para la empresa estatal.

---

<sup>81</sup> Diario Oficial de la Federación, 20 de enero de 1960.

<sup>82</sup> Diario Oficial de la Federación, 29 de diciembre de 1960.

<sup>83</sup> **“PETROLEO, CONCESIONES CONFIRMATORIAS DE.**

*Habiéndose reconocido plenamente por la Constitución, la soberanía absoluta de la nación, sobre el subsuelo, al facultarse al gobierno federal para otorgar concesiones a los particulares o sociedades civiles o comerciales, constituidas conforme a las leyes mexicanas, no se le ha impuesto una obligación, sino que se le ha dado una facultad potestativa, fundada precisamente en ese dominio inalienable e imprescriptible de la nación, que la autoriza para contratar el subsuelo como propietaria, de acuerdo con los intereses de la economía nacional y conforme al prudente arbitrio del ejecutivo que es el titular de tales derechos soberanos. Sobre estas bases constitucionales, es inconcuso que la negativa del otorgamiento de una concesión confirmatoria, fundada en esa facultad potestativa, cualesquiera que sean las razones concretas en que el citado órgano del poder público haya apoyado su acuerdo, no puede lesionar derecho alguno del peticionario, puesto que ese derecho no existe frente al dominio absoluto de la nación sobre el subsuelo.”*

Amparo administrativo en revisión 4142/33. Castañares Rafael a. 9 de abril de 1934. Mayoría de cuatro votos. Semanario judicial de la federación, quinta época, tomo xl, p. 3155.

<sup>84</sup> REYES Heróles, Jesús, *México y su petróleo*, México, Cuadernos Americanos, 1970, p.10.

Cumplido el sexenio de Díaz Ordaz, le siguieron los gobiernos de Luis Echevarría y de López Portillo, marcados por profundas crisis, sobre todo la crisis del petróleo de 1973, debido al alza de los precios del barril y por el embargo petrolero a EU por parte de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP). México no estuvo exento de sentir las repercusiones de la crisis y empezó a importar petróleo y sus derivados entre 1971 y 1974, en éste último año México se adhirió a la Agencia Internacional de Energía, liderada por Estados Unidos.

Con la crisis económica encima debido al derroche que hubo en la época de Echeverría y a los empréstitos solicitados, México ya adeudaba más de 27 mil millones de dólares<sup>85</sup>, por lo que se recurrió al Fondo Monetario Internacional. También en éste sexenio se establece como principio constitucional la soberanía de la nación en la zona económica exclusiva de doscientas millas náuticas. A su vez, se hacen cambios en lo que respecta a la energía nuclear, ya que se prohíben las concesiones o la celebración de contratos tratándose de material radioactivo, se faculta a la nación para el uso de la energía nuclear sólo para fines pacíficos.

El gobierno de López Portillo fue especialmente marcado por la corrupción que impidió el desarrollo industrial petrolero dentro del país ya que se hizo un derroche excesivo de las riquezas del subsuelo, generando una fuerte crisis económica. Dicho derroche en gran medida estaba basado en la explotación del conjunto de campos petroleros denominados *Cantarell*.

*Cantarell* está ubicado en el área marina del Estado de Campeche, que abarca una superficie de alrededor de 21 mil kilómetros cuadrados. Ha sido de los campos productores que más volúmenes de hidrocarburos y de renta petrolera han aportado al país.<sup>86</sup>

La explotación de *Cantarell* inició el 23 de junio de 1979, fecha en que López Portillo tenía en su poder la oficina presidencial, en el pozo denominado “Cantarell

---

<sup>85</sup> IZGERRA, José Aranda, *Las relaciones de México con el Fondo Monetario Internacional*, Coordinación de Publicaciones, Facultad de Economía, Carta de Políticas Públicas, UNAM, [s.p.].

<sup>86</sup> ROMO, Daniel, *El Campo Petrolero Cantarell y la Economía Mexicana*, Revista Problemas del Desarrollo, 183 (46), octubre-diciembre 2015, Instituto Politécnico Nacional, p. 144 y 145.

2095". En ese año, se obtuvo en el campo *Akal* una producción promedio de 42 mil barriles diarios (mbd) por pozo e inició la producción en el campo *Nohoch* con un volumen de 4.3 mbd y se descubrió el campo *Kutz*. Estos eventos ocurrieron en un entorno de elevados precios del crudo por los problemas políticos en Irán y las disputas entre los miembros de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), entre otros factores, situación que alentó la actividad petrolera en el país.<sup>87</sup>

La producción inicial de petróleo en *Cantarell* promedió 88 mbd en 1979, pero para 1980 subió hasta 611 mbd, gracias a los avances en la infraestructura de la plataforma de Campeche. En 1981 se alcanzó un máximo de producción de petróleo de 1,156 millones de barriles diarios (mbd) mediante la explotación de 40 pozos.<sup>88</sup>

En ese sentido, *Cantarell* ha sido considerado uno de los 100 más importantes campos petroleros en el mundo que llegó a contribuir con el 45% de la producción mundial<sup>89</sup>, sin embargo, las pobres administraciones del mismo impidieron su máximo aprovechamiento.

Aunado a lo anterior, un par de nuevos factores en el orden económico mundial entraban a la escena: la globalización y el llamado neoliberalismo<sup>90</sup>, que ponían en riesgo el mantenimiento nacional sobre los hidrocarburos. En ese sentido, López Portillo:

*"...consideró que una política agresiva de exportaciones agenciaría los recursos necesarios para financiar un ambicioso proyecto de industrialización y modernización, en donde el Estado figuraba todavía como el promotor por excelencia del desarrollo. Así, Petróleos Mexicanos tuvo un cambio sustancial: en lugar de comprometerse a salvaguardar los hidrocarburos para las necesidades nacionales, se volcó hacia la actividad exportadora. Ante la premura por realizar la nueva tarea, se flexibilizaron los criterios para la conducción de la industria petrolera con el propósito de acelerar la perforación y otros trabajos mediante la participación de contratistas privados. Treinta años después vemos como el "contratismo" exacerbado degeneró en un cáncer que está a punto de acabar con el organismo público: más del 90% del gasto de inversión en Petróleos Mexicanos se realiza para contratar empresas privadas."*<sup>91</sup>

---

<sup>87</sup> *Ídem.*

<sup>88</sup> *Ídem.*

<sup>89</sup> ROBELIUS F, *Giant Oil Fields – The Highway to Oil, Giant Oil Fields and their Importance for Peak Oil*. Estados Unidos, Tesis de licenciatura de *Uppsala University*, 2007, p. 168.

<sup>90</sup> Teoría política y económica que tiende a reducir al mínimo la intervención del Estado. Real Academia Española, <http://dle.rae.es/?id=QOIXItD>, fecha de consulta: 05 de diciembre de 2015.

<sup>91</sup> MORALES, Isidro, *La formación de la política petrolera en México, 1970-1986*, México, El Colegio de México, 1988, [s.p.].

Las malas decisiones y el desinterés por la economía nacional desembocaron en una deuda de cerca de los 90 mil millones de dólares, lo cual resultó irónico para un presidente que afirmó que “la tarea del país en el futuro iba a consistir en administrar la abundancia”. Se puede concluir que, en esta época, el gobierno se esforzó por exportar todo el crudo a los Estados Unidos y en ese sentido, se sobreexplotaron los yacimientos.

Con la crisis de 1982, se instauró una política económica de corte neoliberal y de esa forma cambiaron radicalmente los objetivos de Petróleos Mexicanos sustituyéndolos por:

- a) Garantizar el abasto interno de combustibles.
- b) Exportar crudo para obtener divisas.
- c) Ser la principal fuente para integrar el presupuesto de egresos (40% de dicho presupuesto provenía de recursos petroleros).<sup>92</sup>

Como vemos Petróleos Mexicanos ya no tendría la orientación de ser la palanca del desarrollo nacional para atender el interés general. Petróleos Mexicanos de esa forma se fue gradualmente liberalizando, privatizando y se vio auxiliado para los objetivos antes descritos mediante el contratismo de actividades para verse, quizá, más desintegrado.<sup>93</sup>

## **8. Miguel de la Madrid Hurtado**

En el gobierno de Miguel de la Madrid en 1983, paradójicamente, se realizó una importante reforma constitucional en materia de hidrocarburos, misma que determinó que el petróleo, los hidrocarburos y la petroquímica, entre otros, constituyeran un área

---

<sup>92</sup> CÁMARA DE DIPUTADOS, *Las Finanzas Públicas de México 1980-2000*, Unidad de Estudios de Finanzas Públicas, [s.a.], <http://www.diputados.gob.mx/cronica57/contenido/cont11/finanzas.html>, fecha de consulta: 18 de octubre de 2015.

<sup>93</sup> DECELIS Contreras Rafael, *Efectos de 23 años de política liberal 1982-2005*, en Saxe-Fernández, John (coord.). *La energía en México. Situación y alternativas*. México, [s.a.], UNAM, pp. 15-31.

estratégica de la economía nacional, y que el sector público la tendrá a su cargo de manera exclusiva (artículos 25, 26 y 28 constitucionales).

Dicho lo anterior resulta conveniente hacer una breve diferenciación entre un área estratégica y un área prioritaria (ya que más adelante se atenderá el tema con mayor abundancia). Según el párrafo cuarto del artículo 28 de la Constitución (anterior a la reforma publicada en el *Diario oficial de la Federación* el 20 de diciembre de 2013), un área estratégica significa que el Estado tiene sobre dicha área exclusividad en su funcionamiento, operación y explotación. Por otro lado, un área prioritaria faculta al Estado para otorgar concesiones o permisos sobre su funcionamiento, operación y explotación.<sup>94</sup>

De Acuerdo con el Artículo 28, antes de la reforma:

*“No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos, petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión...”*

Hasta aquí se considera el área estratégica, por lo que no caben concesiones ni permisos, no constituye un monopolio del Estado, y el sector público tiene a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas. Aparte de que las mencionadas áreas, deben estar en control y propiedad del gobierno federal, de ahí que no puedan ser compartidas con el sector privado.

Continuando con el párrafo del citado artículo constitucional:

*“La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia.”*

Esta constituye el área prioritaria, la cual faculta al Estado para otorgar concesiones o permisos sobre su funcionamiento, operación y explotación.

En contraposición, la reforma de diciembre de 2013 dice:

---

<sup>94</sup> MEYER Lorenzo, *óp. cit.*, P. 77.

*“No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; minerales radiactivos y generación de energía nuclear; la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, y 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. La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia.”*

Por su parte el párrafo séptimo del 27 constitucional actual nos dice:

*“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.”*

Enfocándonos en el área del petróleo, es claro que la reforma de 2013 es diametralmente opuesta al sentido que el gobierno de De la Madrid le daba a la reforma de 1983. En 1986, ante las presiones americanas para la introducción de petroquímicos americanos que Petróleos Mexicanos no podía producir, se decretó una nueva clasificación de productos petroquímicos básicos, y de esa forma se cedieron esos petroquímicos básicos a las empresas extranjeras y privados nacionales. Se privatizaron empresas filiales de Petróleos Mexicanos como “Hules Mexicanos” y “Polysar”. Éste gobierno también cedió las funciones de comercialización externa de petróleo a un conglomerado de empresas, constituyendo “Petróleos Mexicanos Internacional.”<sup>95</sup>

*“Con De la Madrid se inicia un esquema empresarial que le permite a Petróleos Mexicanos tener sociedades instrumentales en paraísos fiscales, evadir impuestos, reportar pérdidas y mantener inversiones accionarias al margen de la ley. Hoy en día se trata de 45 inversiones de capital que superan los 70 mil millones de pesos en 25 empresas, 20 de las cuales no son consideradas paraestatales a pesar de que fueron constituidas con recursos públicos, tienen características*

---

<sup>95</sup> ÁNGELES Cornejo Sarahí, *Intervención del Estado en la industria petrolera*, México, [s.e.], [s.a.], p. 89.

*similares a las international bussiness corporations y están radicadas en México y en el extranjero.”*<sup>96</sup>

Ésta participación de Petróleos Mexicanos en el extranjero invirtiendo capital por diversos motivos, poniendo en tela de juicio si esas inversiones si benefician a la sociedad con el debido pago de impuestos y la permanencia de capital en el país. Aunado a lo anterior, podemos comparar las cifras del párrafo anterior con un reportaje del periódico *Excélsior* el 19 de septiembre de 2011 que arroja las siguientes cifras y datos<sup>97</sup>:

Además de las inversiones en Repsol, Petróleos Mexicanos reporta que tiene capitales en la refinería de Estados Unidos, *Deer Park Refining*.

Petróleos Mexicanos y sus subsidiarias son accionistas de unas 37 empresas privadas, de las cuales más de la mitad son de la entera propiedad de la paraestatal y una parte importante de éstas estaría ubicada en el extranjero, en Europa o Estados Unidos, e incluso en Islas Caimán y Bahamas.

En su informe a los Auditores Independientes” de abril de 2015, Petróleos Mexicanos señala que tiene en total 18 subsidiarias, entre las que destacan “PMI Comercio Internacional”; *PMI Trading*; *PMI Holdings North America*; *PMI Norteamérica* y *Kot Insurance Company*, la cual fue constituida en Bermudas y reubicada en Suiza.

Según el informe, el total de participación en la inversión de sus subsidiarias y asociadas en 2010 fue de mil 118 millones 176 mil pesos (85 millones de dólares), aunque no desglosa la totalidad de las 37 empresas.

Petróleos Mexicanos también es propietario de las empresas *PMI Marine*; *PMI Services, BV*; “Pemex Internacional España”; *Pemex Services Europe*; *PMI Services North America*, *Mex Gas International*; *Pemex Project Funding Master Trust*; así como

---

<sup>96</sup> FLORES Nancy, *Informe de resultados de la cuenta pública 2007*, México, Auditoría Superior de la Federación, Revista *Contralínea*, incluido en el reportaje denominado: *Extinguirá a Pemex sus empresas “privadas”*, pp. 19-24.

<sup>97</sup> GAZCÓN Felipe, *Pemex invierte en 37 firmas en Europa y en Estados Unidos*, Reportaje en el periódico *Excélsior*, México, 2011.

el Fideicomiso irrevocable de administración “F/163”; *RepCon Lux (II)*; *Pemex Finance*. De las cuales se incluyen también vehículos financieros.

Como podemos observar, el esquema empresarial de De la Madrid ha florecido a partir de su instauración hace ya más de 29 años. Al respecto podemos citar la opinión del experto en constitucionalidad Miguel Covián Andrade en la edición 326 de marzo de 2013 de la revista *Contralínea*: “La propuesta que se tiene desde la campaña electoral del presidente Enrique Peña Nieto es abrir la posibilidad de que se invierta en Petróleos Mexicanos, que no es lo mismo a entregar el control de Petróleos Mexicanos en los aspectos relacionados con todo el proceso en materia de hidrocarburos a la iniciativa privada.”

## **9. Carlos Salinas de Gortari**

Más adelante, en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, el modelo empresarial de Petróleos Mexicanos se perfeccionó, al aprobarse la nueva Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, publicada el 16 de julio de 1992, la cual establece 4 subsidiarias: Pemex exploración y producción; Pemex refinación; Pemex gas y petroquímica básica; Pemex petroquímica. Además, se creó el corporativo de Petróleos Mexicanos, apareciendo también esquemas de coinversión. En el TLCAN, se abrieron las puertas de la petroquímica y la electricidad, pero reservándose el petróleo y el gas, sin embargo, se abrió el esquema de compras gubernamentales, ampliando la contratación de servicios con empresas extranjeras.

En ese sexenio también se impulsó la apertura de la industria del gas y la creación de la Comisión Reguladora de Energía; se permitió la entrada de compañías extranjeras para generar electricidad; se hizo una nueva reclasificación de 16 productos petroquímicos básicos, transformándose de básicos a secundarios, facilitando la inversión extranjera, lo anterior porque la explotación de petroquímicos secundarios no requería permisos especiales.



En este sexenio se inició la reestructuración laboral de Petróleos Mexicanos. Se juzgó al antiguo líder petrolero Joaquín Hernández Galicia y se modificó el contrato colectivo.

## **10. Ernesto Zedillo Ponce de León**

A principios de 1995, con la entrada de un nuevo gobierno, el de Ernesto Zedillo, el país estaba marcado por una profunda crisis financiera, por lo que se solicitó el apoyo del Fondo Monetario Internacional, donde el principal actor de los préstamos a México derivados de la crisis, fue nuestro vecino: Estados Unidos, lo que sentó las bases para que México firmara el Acuerdo Marco entre los Estados Unidos de América y México para la estabilización de la economía mexicana. El cual básicamente entregaba toda la información contable y financiera de Petróleos Mexicanos al Departamento del Tesoro de los Estados Unidos a cambio del rescate financiero.

Otros aspectos importantes dentro de este sexenio fueron:

Reforma a la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo dejó fuera de la exclusividad del manejo estatal a las industrias de transporte, almacenamiento, distribución, venta y comercio del gas natural y el transporte del gas licuado.

Apertura de la petroquímica a la iniciativa privada en 1996, también se vendieron los complejos petroquímicos de Petróleos Mexicanos (51% del gobierno y 49% de la iniciativa privada).

Se crearon los Proyectos de Inversión Diferidos en el Gasto (PIDIREGAS), ahora conocidos como Proyectos de Inversión de Largo Plazo.

Cabe mencionar que los PIDIREGAS, se originaron a raíz de la crisis económica de diciembre del 94. En esas fechas, no existían los recursos financieros en México para invertir en infraestructura para construir plataformas petroleras, centrales

eléctricas o cualquier forma de infraestructura pública por lo que se diseñaron estos esquemas financieros para atender la escasez de recursos públicos, también se les permitió a las entidades públicas acudir a los mercados financieros para resolver sus problemas de financiamiento.

### Y, ¿cómo funcionan los PIDIREGAS?

*“a. Los PIDIREGAS operan mediante dos tipos de esquemas:*

*i. Inversión Directa: Existen dos categorías de PIDIREGAS, la primera, denominada de inversión directa, que incluye aquellos proyectos en los que, por la naturaleza de los contratos, las entidades públicas asumen una obligación directa y firme de adquirir los activos productivos construidos por empresas privadas.*

*ii. Inversión Condicionada: La segunda, denominada de inversión condicionada, incluye proyectos en los que los activos son propiedad privada y que en caso de alguna eventualidad contemplada en los contratos la entidad tiene la facultad de adquirir, o no, el bien. Este es el caso de la planta de nitrógeno que Petróleos Mexicanos ha requerido para poder complementar sus tareas de extracción de petróleo y de varias plantas de la Comisión Federal de Electricidad.*

*b. El procedimiento para llevar al cabo un proyecto de infraestructura de largo plazo en este esquema financiero es:*

*i. se convoca a una licitación pública internacional; durante el desarrollo del mismo, los gastos no impactan a las finanzas públicas porque las empresas ganadoras de las licitaciones cubren dichos gastos con recursos provenientes de financiamientos, disponibilidades propias o inventarios.*

*ii. Cuando las obras están concluidas y en condiciones de generar ingresos, los proyectos se entregan a las empresas del sector público (Petróleos Mexicanos y Comisión Federal de Electricidad).*

*iii. Una vez que los proyectos entran en operación, se inicia el pago de obligaciones a través de recursos presupuestales generados por todos y cada uno de los proyectos; es decir, es en ese momento que Petróleos Mexicanos y Comisión Federal de Electricidad inician el pago presupuestario de las obras construidas, cuyo monto se refleja anualmente en su presupuesto y en el gasto público.*

*(...)*

*Los PIDIREGAS como esquema de financiamiento en general tienen resultados positivos, como generadores de ingresos y creadores de infraestructura de gran envergadura. Adicionalmente el flujo neto que reportan muestra una tendencia creciente, impulsada principalmente por el aumento de los precios internacionales de los energéticos. Cabe señalar que conforme el esquema ha ido evolucionando se creado un mercado de inversionistas de largo plazo para México; implicando que esto tiene un efecto positivo en la competitividad y la reducción de costos.”<sup>98</sup>*

---

<sup>98</sup> Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, *Pidiregas un estudio general*, México, 2007, [s.p.].

## 11. Vicente Fox Quesada

En el gobierno foxista, se pusieron en marcha los contratos de servicios múltiples que, a decir de Víctor Rodríguez Padilla, profesor del Departamento de Sistemas Energéticos de la UNAM, en

*“...un Contrato de Servicios Múltiples, PEP (Petróleos Mexicanos Exploración y Producción), encarga a una compañía petrolera, nacional o extranjera, la búsqueda y extracción de gas natural no asociado en un área donde el contratista es el único facultado para realizar esas actividades. Gas y condensados son entregados a PEP para su comercialización. El contrato comprende el ciclo completo de las actividades de exploración y producción y tiene una duración de entre 15 y 20 años. El contratista se desempeña como operador; aporta capital, tecnología, y personal; goza de libertad para subcontratar todo con excepción de la administración del proyecto. Además, debe realizar una serie de inversiones y trabajos obligatorios. Recibe incentivos para que explore y maximice la producción. El reembolso de inversiones, costos y gastos queda condicionado a que el proyecto genere ingresos pues la única fuente de ingresos es la venta de la producción. El monto que se paga mensualmente, sujeto a reglas y límites precisos, depende del volumen de trabajos realizados y de un catálogo de precios unitarios. El pago de los derechos de extracción de hidrocarburos queda a cargo de PEP; en cambio, el contratista sólo está sujeto al impuesto sobre la renta.*

*El contrato establece que no otorga ni constituye derecho alguno para explorar, explotar o producir hidrocarburos. La relación de jerarquía se establece al reconocer las partes que las actividades de exploración, explotación, elaboración y ventas de primera mano de gas constituyen actividades reservadas a la nación mexicana, de ahí que el contratista ejecutará los trabajos para beneficio de PEP, el cual ejercerá el control y supervisión permanente de las obras y tomará las decisiones fundamentales según lo requiera el contrato. Los últimos tres contratos precisan que el contratista actúa por cuenta y orden de PEP. El texto contractual señala que no otorga derecho alguno a favor del contratista sobre los yacimientos, las reservas e hidrocarburos del área de trabajo, que son propiedad exclusiva de PEP, al igual que los pozos y la infraestructura. El contrato excluye explícitamente la posibilidad de que el contratista reciba porcentajes en los hidrocarburos producidos, participe o reciba beneficios derivados de los resultados de la explotación y establece que los pagos serán en efectivo.”<sup>99</sup>*

Aparte de lo mencionado acerca de los contratos de servicios múltiples, el gobierno foxista fue especialmente abierto al mercado estadounidense, integrándose aún más con la economía de aquel país, ejemplos de lo anterior es la plataforma energética en Baja California para producir electricidad que es consumida en Estados Unidos.

---

<sup>99</sup> RODRÍGUEZ Padilla Víctor, *Contratos de servicios múltiples en Pemex: eficacia, eficiencia y rentabilidad*, Revista Problemas del Desarrollo de la UNAM, México, 2010, [s.p.]

## 12. Felipe Calderón Hinojosa

Con el gobierno de Calderón, más allá de los aspectos políticos, se propuso una reforma energética en 2008, que versaba principalmente sobre los siguientes puntos<sup>100</sup>:

- Iniciativa de Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos.
- Iniciativa de decreto por el que se reforma la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos.
- Iniciativa de Decreto por el que se reforman diversos artículos de la Ley de la Comisión Reguladora de Energía.
- Iniciativa de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo.
- Iniciativa de Ley de la Comisión del Petróleo.

Como sabemos, dicha reforma no fue aprobada en los términos expuestos y no fue sino hasta el sexenio del presidente Enrique Peña Nieto, donde se aprueba una reforma muy similar, misma que se analizará desde una óptica constitucional y en las actividades de exploración y extracción, comparándola con otras reformas energéticas en el mundo.

---

<sup>100</sup> ÁNGELES CORNEJO Sarahí, *Crónica de una muerte anunciada: La reforma energética propuesta por el gobierno de Calderón*. Memoria histórica, volumen 1, número cero, Dimensión Económica, Revista Digital, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México, mayo-agosto/2009, p. 5.

### UNIDAD III

#### PAÍSES EN DONDE HUBO REFORMAS ENERGÉTICAS

A medida que el hidrocarburo escasea, la demanda del mismo y la de sus derivados aumenta, la tecnología avanza, el clima se deteriora y muchos factores que envuelven a la industria petrolera cambian frente a los nuevos panoramas mundiales, por consiguiente, los países se ven en la necesidad de modificar las políticas energéticas que los rigen.

Ya sea por intereses económicos, políticos, electorales, sociales o ambientales, las naciones del orbe modifican o reforman sus leyes en materia energética de manera tal, que sea congruente con un plan de desarrollo dentro de un mundo indubitablemente globalizado e interdependiente. Parece improbable que un país con un marco jurídico que impide o dificulta la inversión privada, logre enfrentar las adversidades de una industria tan volátil y con tanta incertidumbre como la petrolera y, todavía peor, no logre administrar adecuadamente las riquezas del subsuelo para usarlas en beneficio de los ciudadanos de dicho país. Se menciona lo anterior, debido a que, si bien es cierto la industria petrolera es de las industrias más redituables del mundo, también es cierto que las naciones deben utilizar los dividendos de la renta petrolera con una mentalidad estadista, esto es, estableciendo metas a corto, mediano y largo plazo, siempre apuntando al desarrollo social, ya que, como se explicó anteriormente, el petróleo es un recurso no renovable, por lo que las ganancias derivadas de éste deberán de ser invertidas en instrumentos financieros que permitan un ahorro responsable en fondos soberanos, para que en un futuro las mencionadas ganancias del hidrocarburo sean empleadas en infraestructura pública, pensiones, educación, ciencia, salud, medioambiente, energías renovables y otros temas de desarrollo social.

Dicho lo anterior se colige que, que para las políticas energéticas sean eficaces y eficientes, es necesaria la voluntad política de la ciudadanía y sus gobernantes en temas de transparencia, rendición de cuentas, mecanismos anti-corrupción, igualdad

laboral, salarios dignos, apertura gubernamental, gobierno corporativo en todas las empresas que intervengan en la industria (públicas o privadas), que los contratos que se celebren prevean temas de protección a los derechos humanos y al medio ambiente, entre otros. Por lo que, a continuación, se expondrán las principales reformas energéticas en el mundo y sus principales características:

## 1. Noruega

El país nórdico es un referente en cuanto a responsabilidad administrativa y un ejemplo de que, si son utilizados sabiamente, los recursos petroleros pueden contribuir positivamente en la calidad de vida de los habitantes de un país. Se afirma lo anterior en virtud de que el país escandinavo pasó en tan sólo cuatro décadas de ser un país carente de reservas petroleras y experiencia nula en el sector, a convertirse en uno de los mayores exportadores de petróleo y gas natural, así como también en proveedor internacional de productos y soluciones de punta para la industria energética.<sup>101</sup>

*Statoil*, la empresa estatal noruega se ha desarrollado rápidamente, tomando la experiencia de otras empresas estatales, como Petróleos Mexicanos, y de esa manera lograr una empresa nacional fuerte y competitiva, que mantiene plena soberanía y control sobre su petróleo.

El empuje noruego es tal, que actualmente son el sexto productor de energía eléctrica y aporta cerca del 20% del suministro de gas natural a Europa.

Para lograr el éxito que hoy representa la política energética noruega, primero analizaron a la industria petrolera internacional, conociendo sus éxitos y fracasos, así como abriéndose al debate para mejorar sus protocolos y prácticas, pero sobre todo basados en principios fundamentales:

---

<sup>101</sup> Portal Oficial del Gobierno Noruego en Argentina, *Servicios, Actividad Empresarial, Economía y negocios en Noruega, Energía y petróleo, la experiencia noruega*, Argentina, [s.a], <http://www.noruega.org.ar/studywork/Negocio/Economia-y-negocios-en-Noruega/Energia-y-petroleo--la-experiencia-noruega/#.VpXvGRV96Uk>, fecha de consulta: 13 de enero de 2016.

- a) Que las ganancias del petróleo sean un ejemplo de valores económicos para la población, esto es, una administración responsable de la renta petrolera por y para los noruegos y su porvenir.
- b) Estándares de sustentabilidad y respeto por el medio ambiente de primer mundo.
- c) Abrirse a la inversión extranjera, sin conceder a las empresas extranjeras más renta que la estrictamente necesaria para conservar sus servicios.
- d) El desarrollo de la industria nacional.
- e) Mantenimiento de su soberanía sobre los recursos naturales.
- f) Favorecer a las empresas nacionales.<sup>102</sup>

#### La empresa nacional, *Statoil*

*“...es el resultado de la unión de las experiencias y logros de las compañías Statoil, Norsk Hydro y Saga Petroleum. Statoil, fue creada en 1972 como una empresa gubernamental para cuidar los intereses comerciales del Estado en el sector petrolero y para asegurar la presencia nacional en todas las actividades petroleras en la plataforma continental noruega. En el inicio, Statoil contó con recursos limitados para cumplir con sus mandatos. En consecuencia, en esa década el Estado favoreció a Statoil con participaciones de al menos 50% en cada licencia concedida. No fue hasta mediados de los ochenta que ésta práctica desapareció, cuando Statoil finalmente tuvo capacidad total operativa para competir en el campo petrolero. También durante ese período el Estado concedió a Hydro y a Saga Petroleum porcentajes preferentes en los bloques más prometedores. Las tres petroleras nacionales trabajaron de forma muy cercana con las empresas operadoras extranjeras para aprender de ellas. Después de algunos años, las petroleras nacionales desarrollaron las habilidades y capacidades necesarias para cumplir con los requisitos que debía satisfacer un operador. En 2007 se completó un largo y, hasta cierto punto, esperado proceso de fusión de las tres petroleras nacionales que hoy forman Statoil, una compañía plenamente integrada con operaciones en más de 30 países y con intereses en más de 40...”*<sup>103</sup>

La empresa estatal noruega cuenta con 23,028 empleados en los 35 países en los que tiene operaciones, y es, según diversas mediciones internacionales, la

---

<sup>102</sup> Portal Oficial del Gobierno de Noruega en México, *Energía, La Experiencia Noruega, Real Embajada de Noruega*, México, [s.a.], [http://www.noruega.org.mx/News\\_and\\_events/Noticias-principales/Noruega\\_UP\\_AMDINT/#.Vp24wyp96UI](http://www.noruega.org.mx/News_and_events/Noticias-principales/Noruega_UP_AMDINT/#.Vp24wyp96UI), fecha de consulta: 18 de enero de 2016.

<sup>103</sup> *Ídem*.

vigésima petrolera más grande del mundo; produce 2,004 millones de barriles de petróleo equivalente por día, y tiene reservas probadas por 5,422 billones de barriles de petróleo.<sup>104</sup>

*Statoil* es una empresa pública, cuyas acciones se cotizan en los mercados bursátiles de Oslo y Nueva York.

El Estado noruego es poseedor del 67% de las acciones de la compañía; los intereses del Estado noruego en esta compañía son administrados por el Ministerio de Petróleo y Energía.

Desde la década de los años 90, Noruega cuenta con un fondo soberano que recibe los ingresos por impuestos a la industria petrolera, así como las ganancias por la participación que tiene el gobierno noruego en *Statoil* y las invierte en activos alrededor del mundo; sólo 4% de este fondo es extraído cada año para contribuir al gasto gubernamental.

Este fondo soberano cerró 2012 con 737,000 millones de dólares en activos, lo que equivale 147% del PIB de Noruega<sup>105</sup> y a 1.15% del PIB mundial.<sup>106</sup>

Según información del Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), el marco legal noruego le permite al gobierno dar concesiones a otras compañías y a *Statoil* aliarse con otras empresas en exploración y explotación de petróleo y gas.

Además, la compañía realiza operaciones de exploración, explotación, refinación y distribución en otros países, y Noruega cuenta con un mercado con precios liberalizados de combustibles y con varios oferentes.

---

<sup>104</sup>Página oficial de *Statoil*, *About us, Our history*, Noruega, [s.a.], <http://www.statoil.com/en/About/History/Oilnorway40years/Pages/default.aspx>, fecha de consulta: 18 de enero de 2016.

<sup>105</sup> BANCO MUNDIAL, *Datos, Noruega*, [s.l.i.], [s.a.], <http://datos.bancomundial.org/pais/noruega>, fecha de consulta: 17 de mayo de 2015.

<sup>106</sup> *Ídem*.



“La historia de éxito de Noruega no es solamente el resultado de un gran potencial petrolero, sino la forma en que han sido administrados los recursos por los gobiernos”, explicó el entonces embajador de ese país en México, Arne Aasheim.

El mismo embajador explica que “...no vendemos la patria, nunca lo hemos hecho. Sólo buscamos lo que nos asegure los máximos beneficios. Y no es importante si es una empresa noruega o no, sino que el dinero se quede aquí...”

Pero lejos de gastar ese dinero en su totalidad, el Estado sólo invierte alrededor de 4% de esos beneficios en proyectos fuera de Noruega, con la intención de evitar un efecto inflacionario al caer en la tentación de "inyectar" ese dinero en el país.

“No queríamos sobrecalentar nuestra economía con estos recursos. Y no siempre es fácil, porque existe la tentación de hacer un hospital o carretera nueva. Pero el consenso político es que era mejor evitar el riesgo de generar inflación.”<sup>107</sup> Apunta el que fuera embajador de Noruega en México durante cuatro años.

En resumidas cuentas, el Estado Noruega, inició su experiencia petrolera hace apenas poco más de cuatro décadas, sin embargo, se ha consolidado como una industria modelo o ejemplar, no solo para México, sino para la industria internacional, y es claro que su éxito se debe a las instituciones públicas sólidas, a estándares de calidad extraordinarios, a servidores públicos transparentes, pero sobre todo, a una mentalidad de largo plazo que como único objetivo tiene, el de darle bienestar a su gente y a las generaciones venideras. Sin duda, un modelo energético digno de emular.

## **2. Brasil**

De acuerdo con datos de la Agencia de Información Energética de Estados Unidos, en 2014 Brasil era el octavo consumidor mundial en energía y el tercero en

---

<sup>107</sup> Entrevista con el embajador de Noruega en México Arne Aasheim por Edgar Sigler de CNN Expansión el 08 de Julio de 2013, México, 2013.

América. Debido al crecimiento económico sostenido que tuvo la década pasada, Brasil ha duplicado el consumo de energéticos, orillándolo a reformar su marco legal energético.<sup>108</sup>

Brasil también es un gran productor de petróleo, ya que en 2014 produjo 2.95 millones de barriles diarios, lo cual representó un incremento del 9.5% respecto de lo producido en 2013, posicionándolo en los lugares que ahora ocupa en cuanto a producción de petróleo. Los combustibles fósiles, representaron en 2014 el 60% del suministro interno, lo que significó un aumento del 5% respecto de lo suministrado en 2013.<sup>109</sup>

*Petróleo Brasileiro S.A., Petrobras*, es la empresa controlada por el gobierno brasileño, que actúa como el principal agente en las actividades de *upstream*<sup>110</sup>, *midstream*<sup>111</sup> y *downstream*<sup>112</sup> en Brasil. La compañía estatal tenía el monopolio de los recursos petroleros, hasta que, en 1997, el gobierno decidió reformar las leyes y abrir el mercado de sus energéticos. Las compañías internacionales no tardaron en comenzar actividades en dicho país.

Como en el caso mexicano, Brasil conformó una agencia encargada del monitoreo y la regulación de los recursos petroleros denominada *Agência Nacional do*

---

<sup>108</sup>BP *Statistical Review of World Energy*, Inglaterra, 2015, <http://www.bp.com/content/dam/bp/pdf/Energy-economics/statistical-review-2015/bp-statistical-review-of-world-energy-2015-full-report.pdf>, fecha de consulta: 26 de noviembre de 2016.

<sup>109</sup>Ministerio de Energía Brasileño, *Resenha Energética Brasileira: Exercício de 2014*, Brasil, 2014, <http://www.mme.gov.br/documents/10584/1143612/03+-+Resenha+Energ%C3%A9tica+Brasileira+2015+-+Ano+Base+2014+%28PDF%29/86517179-b810-4249-b14a-b488beee85f7?version=1.1>, fecha de consulta: 26 de noviembre de 2016.

<sup>110</sup> *Upstream*: También conocido como exploración y producción, éste sector incluye las tareas de búsqueda de potenciales yacimientos de petróleo crudo y de gas natural, tanto subterráneos como submarinos, la perforación de pozos exploratorios, y posteriormente la perforación y explotación de los pozos que llevan el petróleo crudo o el gas natural hasta la superficie. Agencia Nacional de Hidrocarburos de Colombia, La Cadena del Sector de Hidrocarburos, <http://www.anh.gov.co/portalregionalizacion/Paginas/LA-CADENA-DEL-SECTOR-HIDROCARBUROS.aspx>, fecha de consulta: 25 de enero de 2016.

<sup>111</sup> *Midstream*: Incluye las actividades de transporte, almacenaje, distribución y almacenamiento del esquisto. El auge del midstream. El esquisto refuerza el crecimiento del sector midstream. Deloitte, noviembre de 2013.

<sup>112</sup> *Downstream*: Aquellas actividades que tienen lugar entre la carga de aceite crudo en la terminal de transportación y la utilización del aceite por el usuario final. Esto comprende la transportación de aceite crudo a través del océano, el abastecimiento y la comercialización, la refinación, la distribución y el mercadeo de los productos derivados del aceite. Glosario de Petróleos Mexicanos. <http://petroleo.colmex.mx/index.php/glosarios/78>, fecha de consulta: 25 de enero de 2016.

*Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis*, misma que es la encargada de emitir todas las licitaciones y contratos de exploración y producción, así como asegurar que todas las regulaciones en la materia se cumplan. Es el símil de la Comisión Nacional de Hidrocarburos, la cual fue dotada de atribuciones muy similares en la Reforma Energética de diciembre de 2013 en nuestro país.

Abundando en el tema, *Petrobras*

*“...es una empresa pública de origen brasileño que fue constituida en 1953, que tiene presencia en 25 países y sus acciones cotizan en los mercados bursátiles de Sao Paulo, Nueva York, Madrid y Buenos Aires.*

*Por ley, el gobierno brasileño debe mantener el control accionario de la empresa y, actualmente, posee el 50.3% de las acciones comunes pero 64% del total de acciones con derecho a voto.*

*Es la decimocuarta petrolera más grande del mundo, y la séptima si se considera sólo a las públicas...*

*Petrobras cuenta con 85,065 empleados, produce 2.8 millones de barriles de petróleo por día y tiene reservas probadas de 14,000 millones de barriles.*

*Los ingresos económicos de Petrobras están fuera del presupuesto del gobierno brasileño, y éste le impone una carga impositiva de alrededor del 31% de sus ventas totales. La carga fiscal de Petrobras es casi la mitad de la que enfrenta Petróleos Mexicanos, paraestatal que, por ejemplo, en 2011, pagó 59% de sus ingresos al fisco mexicano.”<sup>113</sup>*

A su vez, de acuerdo con información del Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), el marco legal brasileño le permite al gobierno dar concesiones a otras compañías y a *Petrobras* aliarse con otras empresas en exploración y explotación de petróleo y gas, algo muy similar al marco actual mexicano en donde se le permite a Petróleos Mexicanos celebrar alianzas o asociaciones con personas morales; lo anterior de conformidad con los artículos 13 y 14 de la Ley de Hidrocarburos:

*“Artículo 13.- En los casos de Asignaciones que migren a Contratos para la Exploración y Extracción, Petróleos Mexicanos y las demás empresas productivas del Estado podrán celebrar alianzas o asociaciones con Personas Morales.*

*Para las alianzas o asociaciones a que se refiere este artículo, la selección del socio de Petróleos Mexicanos o de la empresa productiva del Estado de que se trate, se realizará mediante licitación que represente las mejores condiciones de selección y que más convenga a la Nación, observando las mejores prácticas en materia de transparencia. Dicha licitación se llevará a cabo*

---

<sup>113</sup> VARGAS Miguel Ángel, *Petrobras y la independencia presupuestaria*, artículo de Portal ADN Político, México, diciembre 09 de 2013, <http://www.adnpolitico.com/gobierno/2013/08/09/petrobras-y-la-independencia-presupuestaria>, dentro del artículo denominado *Pemex y 5 otros modelos de compañías petroleras en el mundo*, fecha de consulta: 25 de enero de 2016.

*por la Comisión Nacional de Hidrocarburos, y conforme a los lineamientos técnicos y las condiciones económicas relativas a los términos fiscales que al efecto establezcan la Secretaría de Energía y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, respectivamente.*

*En la elaboración de los lineamientos técnicos del procedimiento de licitación a que se refiere este artículo, la Secretaría de Energía solicitará opinión favorable a Petróleos Mexicanos o a la empresa productiva del Estado de que se trate, respecto de los elementos técnicos, financieros, de ejecución y de experiencia que debieran reunir las Personas Morales que participen en la licitación.*

*Los procedimientos de licitación establecidos en el presente artículo se sujetarán, en lo conducente, a lo dispuesto en esta Ley para la adjudicación de Contratos para la Exploración y Extracción, con excepción de lo dispuesto por la fracción III del artículo 24 de esta Ley.*

*Como parte del proceso de precalificación que se lleve a cabo durante la licitación para seleccionar al socio de Petróleos Mexicanos o de la Empresa Productiva del Estado de que se trate, la Comisión Nacional de Hidrocarburos deberá solicitar la opinión de Petróleos Mexicanos o de la empresa productiva del Estado de que se trate.*

*Una vez seleccionado el socio en los términos de este artículo, la Comisión Nacional de Hidrocarburos procederá a la suscripción o modificación del Contrato para la Exploración y Extracción que al efecto se celebre. A dichos contratos les será aplicable lo dispuesto en el artículo 15 de esta Ley.*

*Artículo 14.- Petróleos Mexicanos y las demás empresas productivas del Estado podrán celebrar alianzas o asociaciones para participar en los procesos de licitación de Contratos para la Exploración y Extracción, conforme a las disposiciones previstas en la Ley de Petróleos Mexicanos o la que regule a la respectiva empresa productiva del Estado. Las alianzas o asociaciones a que se refiere el presente artículo se regirán por el derecho común.”*

El modelo mexicano emula de cierta manera al brasileño, en el cual, las alianzas o asociaciones podrán realizarse bajo esquemas que permitan la mayor productividad y rentabilidad, incluyendo modalidades en las que podrán compartir costos, gastos, inversiones, riesgos, así como utilidades, producción y demás aspectos de la Exploración y la Extracción.

Para realizar actividades de Exploración y Extracción de Hidrocarburos, Petróleos Mexicanos y las demás empresas productivas del Estado no podrán celebrar con particulares contratos de asociación público-privada en términos de la ley de la materia.<sup>114</sup>

Lo manifestado en el párrafo anterior se debe a que, si bien es cierto, la ley de la materia (Ley de Asociaciones Público Privadas) prevé en su artículo 2 que los proyectos de asociación público privada

---

<sup>114</sup> Artículo 14 de la Ley de Hidrocarburos.

*“...son aquellos que se realicen con cualquier esquema para establecer una relación contractual de largo plazo, entre instancias del sector público y del sector privado, para la prestación de servicios al sector público, mayoristas, intermediarios o al usuario final y en los que se utilice infraestructura proporcionada total o parcialmente por el sector privado con objetivos que aumenten el bienestar social y los niveles de inversión en el país.”*

También es cierto que la misma ley en su artículo 4 dice lo siguiente:

*“Artículo 4. Las disposiciones de la presente Ley son aplicables a proyectos de asociaciones público - privadas que realicen:*

*I. Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;*

*II. Fideicomisos públicos federales no considerados entidades paraestatales;*

***III. Personas de derecho público federal, con autonomía derivada de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las cuales aplicarán los criterios y procedimientos previstos en esta Ley, sólo en lo no previsto en los ordenamientos que los rigen y siempre que no se contrapongan con los mismos, en cuyo caso quedarán sujetas a sus propios órganos de control, y,***

*IV. Las entidades federativas, municipios y los entes públicos de unas y otros, con recursos federales, de conformidad con los convenios que celebren con dependencias o entidades de la Administración Pública Federal.*

*Para estos efectos, se entenderá que los proyectos se realizan con recursos federales, cuando las aportaciones de las entidades federativas, municipios y entes públicos de unas y otros, en su conjunto, sean inferiores en relación con las aportaciones federales. Para efectos de dicho cómputo no quedan comprendidos los recursos federales correspondientes a los fondos previstos en el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal.”*

Como se puede apreciar, el párrafo tercero del artículo trasunto hace alusión a personas de derecho público, con autonomía derivada de la propia Constitución Federal a las cuales les serán aplicados los criterios y procedimientos establecidos en ese cuerpo normativo, siempre y cuando en la propia ley de dichas personas de derecho público no prevea los criterios o procedimientos a que se refiere la fracción III de la Ley de Asociaciones Público Privadas y que no se contrapongan con los mencionados ordenamientos de las personas morales.

En el caso que nos ocupa, las actividades de exploración y extracción de petróleo cuando son llevadas a cabo por Petróleos Mexicanos u otra empresa productiva del Estado colman los requisitos de la fracción III de la citada Ley de Asociaciones Público Privadas para que las disposiciones contenidas en esa ley no les sean aplicadas, las cuales son:

a) Que Petróleos Mexicanos y las demás empresas productivas del Estado sean personas de derecho público federal: Petróleos Mexicanos y las demás Empresas Productivas del Estado son personas de derechos público federal en virtud de que el párrafo cuarto del artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que el Gobierno Federal será el propietario y ente controlador de los organismos y empresas productivas del Estado.

b) Que Petróleos Mexicanos y las demás empresas productivas del Estado cuenten con autonomía derivada de la propia Constitución General: La propia Constitución Federal en el mismo párrafo cuarto del artículo 25 constitucional, establece que, en tratándose de las actividades de exploración y extracción de petróleo y demás hidrocarburos “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.” En ese sentido la “ley” a que se refiere la Constitución Federal es la Ley de Petróleos Mexicanos<sup>115</sup> misma que dota de autonomía técnica (derivada de la Constitución Federal) y personalidad jurídica y patrimonio propios.<sup>116</sup>

Más aún, el Transitorio Vigésimo del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 2013, establece lo siguiente:

*“Vigésimo. Dentro del plazo previsto en el transitorio cuarto de este Decreto, el Congreso de la Unión realizará las adecuaciones al marco jurídico para regular a las empresas productivas del Estado, y establecerá al menos que:*

*I. Su objeto sea la creación de valor económico e incrementar los ingresos de la Nación, con sentido de equidad y responsabilidad social y ambiental.*

---

<sup>115</sup> Misma que es reglamentaria del artículo 25, párrafo cuarto de la Constitución y del Transitorio Vigésimo del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 2013.

<sup>116</sup> Artículo 2 de la Ley de Petróleos Mexicanos.

II. Cuenten con **autonomía presupuestal** y estén sujetas sólo al balance financiero y al techo de servicios personales que, a propuesta de la Secretaría del ramo en materia de Hacienda, apruebe el Congreso de la Unión. Su régimen de remuneraciones será distinto del previsto en el artículo 127 de esta Constitución.

III. Su organización, administración y estructura corporativa sean acordes con las mejores prácticas a nivel internacional, asegurando su **autonomía técnica y de gestión**, así como un régimen especial de contratación para la obtención de los mejores resultados de sus actividades, de forma que sus órganos de gobierno cuenten con las facultades necesarias para determinar su arreglo institucional.

IV. Sus órganos de gobierno se ajusten a lo que disponga la ley y sus directores sean nombrados y removidos libremente por el Titular del Ejecutivo Federal o, en su caso, removidos por el Consejo de Administración. Para el caso de empresas productivas del Estado que realicen las actividades de exploración y extracción de petróleo y demás hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos en términos de lo previsto por el párrafo séptimo del artículo 27 de esta Constitución, la ley deberá establecer, entre otras disposiciones, que su Consejo de Administración se conforme de la siguiente manera: cinco consejeros del Gobierno Federal, incluyendo el Secretario del Ramo en materia de Energía quien lo presidirá y tendrá voto de calidad, y cinco consejeros independientes.

V. Se coordinen con el Ejecutivo Federal, a través de la dependencia competente, con objeto de que sus operaciones de financiamiento no conduzcan a un incremento en el costo de financiamiento del resto del sector público o bien, contribuyan a reducir las fuentes de financiamiento del mismo.

VI. Cuenten, en términos de lo establecido en las leyes correspondientes, con un régimen especial en materia de adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras públicas, presupuestaria, deuda pública, responsabilidades administrativas y demás que se requieran para la eficaz realización de su objeto, de forma que les permita competir con eficacia en la industria o actividad de que se trate...”

Queda claro que la Constitución en relación con la ley reglamentaria señalan expresamente que Petróleos Mexicanos y las demás Empresas Productivas del Estado tienen autonomía en varios rubros.

c) Que el ordenamiento de Petróleos Mexicanos y las demás empresas productivas del Estado no prevean criterios o procedimientos para asociarse con entes públicos o privados para la planeación y ejecución de proyectos para la exploración y extracción del hidrocarburo. En la Ley de Petróleos Mexicanos se remite expresamente a la Ley de Hidrocarburos en lo que se refiere a asociaciones o alianzas con terceros<sup>117</sup>, misma que establece en sus artículos 13 y 14:

---

<sup>117</sup> Artículo 8 de la Ley de Petróleos Mexicanos.

**“Artículo 13.- En los casos de Asignaciones que migren a Contratos para la Exploración y Extracción, Petróleos Mexicanos y las demás empresas productivas del Estado podrán celebrar alianzas o asociaciones con Personas Morales.**

**Para las alianzas o asociaciones a que se refiere este artículo, la selección del socio de Petróleos Mexicanos o de la empresa productiva del Estado de que se trate, se realizará mediante licitación que represente las mejores condiciones de selección y que más convenga a la Nación, observando las mejores prácticas en materia de transparencia. Dicha licitación se llevará a cabo por la Comisión Nacional de Hidrocarburos, y conforme a los lineamientos técnicos y las condiciones económicas relativas a los términos fiscales que al efecto establezcan la Secretaría de Energía y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, respectivamente.**

*En la elaboración de los lineamientos técnicos del procedimiento de licitación a que se refiere este artículo, la Secretaría de Energía solicitará opinión favorable a Petróleos Mexicanos o a la empresa productiva del Estado de que se trate, respecto de los elementos técnicos, financieros, de ejecución y de experiencia que debieran reunir las Personas Morales que participen en la licitación.*

**Los procedimientos de licitación establecidos en el presente artículo se sujetarán, en lo conducente, a lo dispuesto en esta Ley para la adjudicación de Contratos para la Exploración y Extracción, con excepción de lo dispuesto por la fracción III del artículo 24 de esta Ley.**

*Como parte del proceso de precalificación que se lleve a cabo durante la licitación para seleccionar al socio de Petróleos Mexicanos o de la Empresa Productiva del Estado de que se trate, la Comisión Nacional de Hidrocarburos deberá solicitar la opinión de Petróleos Mexicanos o de la empresa productiva del Estado de que se trate.*

*Una vez seleccionado el socio en los términos de este artículo, la Comisión Nacional de Hidrocarburos procederá a la suscripción o modificación del Contrato para la Exploración y Extracción que al efecto se celebre. A dichos contratos les será aplicable lo dispuesto en el artículo 15 de esta Ley.*

**Artículo 14.- Petróleos Mexicanos y las demás empresas productivas del Estado podrán celebrar alianzas o asociaciones para participar en los procesos de licitación de Contratos para la Exploración y Extracción, conforme a las disposiciones previstas en la Ley de Petróleos Mexicanos o la que regule a la respectiva empresa productiva del Estado. Las alianzas o asociaciones a que se refiere el presente artículo se regirán por el derecho común.**

**Las alianzas o asociaciones podrán realizarse bajo esquemas que permitan la mayor productividad y rentabilidad, incluyendo modalidades en las que podrán compartir costos, gastos, inversiones, riesgos, así como utilidades, producción y demás aspectos de la Exploración y la Extracción.**

*Para realizar actividades de Exploración y Extracción de Hidrocarburos, Petróleos Mexicanos y las demás empresas productivas del Estado no podrán celebrar con Particulares contratos de asociación público privada en términos de la ley de la materia.”*



Así pues, nos encontramos con que, por estipulación expresa, existen dos circunstancias por las cuales Petróleos Mexicanos y las demás Empresas Productivas del Estado pueden asociarse o aliarse con terceros:

**- Cuando las Asignaciones hechas a Petróleos Mexicanos o a otras Empresas Productivas del Estado migren a Contratos para la exploración y extracción de hidrocarburos.** En éste caso, las Empresas Productivas del Estado seleccionarán a su socio mediante licitación llevada a cabo por la Comisión Nacional de Hidrocarburos, y conforme a los lineamientos técnicos y las condiciones económicas relativas a los términos fiscales que al efecto establezcan la Secretaría de Energía y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, respectivamente.

En cuanto a los lineamientos técnicos, Secretaría de Energía solicitará a la Empresas Productivas del Estado su opinión favorable respecto de los elementos técnicos, financieros, de ejecución y de experiencia que debieran reunir los posibles socios que participen en la licitación.

El procedimiento de licitación se sujetará a lo a lo dispuesto en la Ley de Hidrocarburos para la adjudicación de Contratos para la Exploración y Extracción, con excepción de lo dispuesto por la fracción III del artículo 24 de esa Ley.

Una vez seleccionado el socio a Comisión Nacional de Hidrocarburos procederá a la suscripción o modificación del Contrato para la Exploración y Extracción que al efecto se celebre. A dichos contratos les será aplicable lo dispuesto en el artículo 15 de la misma Ley de Hidrocarburos.

En otras palabras, un proceso licitatorio para seleccionar el socio de la Empresa Productiva del Estado en un contrato para la exploración y extracción de hidrocarburos.

**- Para participar en los procesos de licitación de Contratos para la Exploración y Extracción.** Aquí, Petróleos Mexicanos y las demás Empresas Productivas del Estado podrán celebrar alianzas de conformidad con la Ley de Petróleos Mexicanos, misma que dispone la aprobación del Consejo de Administración (órgano supremo de administración de Petróleos Mexicanos) de alianzas estratégicas y asociaciones con

personas físicas o morales en términos de los artículos 13 y 14<sup>118</sup> de la Ley de Hidrocarburos. Dichas asociaciones se registrarán por el derecho común.

Así pues, no hay ausencia de disposiciones, y por lo tanto no les son aplicables los numerales de la Ley de Asociaciones Público Privadas a las actividades de Exploración y Extracción de hidrocarburos por lo que respecta a las Empresas Productivas del Estado.

**d)** Que no exista una contraposición con los mismos ordenamientos (que rigen a Petróleos Mexicanos y a las demás empresas productivas del Estado), en cuyo caso quedarán sujetas a sus propios órganos de control. Evidentemente existe una disposición en contrario que es el último párrafo del artículo 14 de la Ley de Hidrocarburos, pero más allá de dicha situación, las asociaciones entre las Empresas Productivas del Estado y terceros para celebrar contratos para la exploración y extracción de hidrocarburos con la Comisión Nacional de Hidrocarburos sí es posible, únicamente no se estará ajustado a lo señalado por la Ley de Asociaciones Público Privadas, pero sí a lo señalado por la normatividad aplicable la cual es la Ley de Hidrocarburos, la Ley de Petróleos Mexicanos, el Código Civil Federal y la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos.

Finalizando con *Petrobras*, la empresa estatal también realiza operaciones de exploración, explotación, refinación y distribución en otros países, además de que Brasil cuenta con un mercado con precios liberalizados de combustibles y con varios oferentes.

### **3. Colombia**

El país sudamericano tuvo una importante reforma petrolera en 2003, en donde se crea la Agencia Nacional de Hidrocarburos, mismo que es organismo rector y ente regulador y se abre el sector para la inversión privada.<sup>119</sup>

---

<sup>118</sup> Artículo 13 fracción IV de la Ley de Petróleos Mexicanos.

<sup>119</sup> UNAM, *La Reforma Energética: Evidencias para el Debate*, Instituto Mexicano para la Competividad, A.C., México, octubre de 2013, [s.p.]

Con la Reforma que tuvo Colombia, logró posicionarse como el tercer productor de petróleo en América Latina y lo hizo privatizando parcialmente a la empresa estatal Ecopetrol. Lo anterior para activar sus actividades de *upstream*.

A su vez, la producción colombiana de crudo ha aumentado desde 2007 por el repunte en las áreas de producción y desarrollo de la industria petrolera, ello gracias a la reforma de 2003.<sup>120</sup>

De acuerdo a la revista *Oil and Gas Journal*, Colombia tenía más de 2.4 billones de barriles de reservas probadas en enero de 2015<sup>121</sup>, las cuales han aumentado debido a la fuerte inversión extranjera directa y a lo atractivo que se ha vuelto invertir en dicho país.

En efecto, el sector de exploración y extracción en el modelo colombiano permite que las compañías foráneas puedan poseer el 100% de las participaciones en negocios del petróleo y competir directamente con Ecopetrol.<sup>122</sup>

Adicionalmente, el Gobierno ha vendido acciones de Ecopetrol a inversionistas privados, manteniendo poco menos del 90% del total de las acciones en manos del Estado. De acuerdo con el Banco Central de Colombia, el sector del petróleo ha recibido aproximadamente 4.9 billones de dólares en inversión extranjera directa en 2013, lo que representó el 30% de la totalidad de inversiones extranjeras directas en Colombia.<sup>123</sup>

En ese orden de ideas, y como se adelantó en líneas pasadas, Ecopetrol es la principal empresa estatal petrolera colombiana creada en 1951, que actualmente cotiza en los mercados bursátiles de Bogotá, Nueva York, Lima y Toronto.

---

<sup>120</sup> Agencia Internacional de Energía, *Colombia Overview, Analysis*, Energy Information Agency, [s.l.i.], [s.a.], <https://www.eia.gov/beta/international/analysis.cfm?iso=COL>, fecha de consulta: 28 de enero de 2016.

<sup>121</sup> Revista *Oil & Gas Journal, Worldwide Reserves*, [s.l.i.], 2015, [s.p.]

<sup>122</sup> VISCIDI, Lisa, *Colombia's Energy Renaissance*, Americas Society and Council of the Americas, [s.l.i.], diciembre 2010, [s.p.].

<sup>123</sup> ALSEMA Adrian, *Colombia Reports*, [s.l.i.], 2015, <http://colombiareports.co/colombia-fdi-statistics>, fecha de consulta: 26 de noviembre de 2016.

*“Por ley, el gobierno colombiano debe mantener el control accionario de la empresa y, actualmente, la nación es poseedora de aproximadamente el 88.3% de los títulos de la empresa, mientras que el restante 11.7% está en manos de 400,000 accionistas minoritarios...”*

*El porcentaje que recibe el Estado colombiano de los ingresos petroleros depende de los costos operativos de Ecopetrol, del éxito de los proyectos y del precio internacional de los hidrocarburos. Por ejemplo, entre 2008 y 2010, lo recibido por el gobierno colombiano por el concepto de impuestos, regalías y dividendos osciló entre 32.5% y el 67.4% de las ventas totales de Ecopetrol.”*<sup>124</sup>

Ecopetrol realiza operaciones de exploración y explotación en otros países, y Colombia cuenta con un mercado con precios liberalizados de combustibles y con varios oferentes; la diferencia con los modelos de Noruega, y de *Petrobras*, de Brasil, es que Ecopetrol no realiza actividades de refinación y distribución fuera de Colombia.

Según información del Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), el marco legal colombiano le permite al gobierno dar concesiones a otras compañías y a Ecopetrol aliarse con otras empresas en exploración y explotación de petróleo y gas.

El IMCO resalta que el modelo colombiano le ha permitido al país aumentar la producción de crudo en 73% entre 2005 y 2011, gracias a una regulación eficiente y a la participación de terceros (en 2011, sólo 36% de la producción colombiana de crudo la realizó Ecopetrol).<sup>125</sup>

#### **4. Arabia Saudita**

El país árabe tiene el 16% de las reservas probadas de petróleo en el mundo. También, es el país que más productos líquidos de petróleo exporta y mantiene la capacidad de producción de petróleo crudo más grande del mundo.<sup>126</sup>

---

<sup>124</sup> *Ibidem.*

<sup>125</sup> IMCO, *Preguntas frecuentes sobre la propuesta del IMCO para la reforma al sector de hidrocarburos*, México, [s.a.], [http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2013/07/Preguntas-Frecuentes\\_Reforma-Energ%C3%A9tica.pdf](http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2013/07/Preguntas-Frecuentes_Reforma-Energ%C3%A9tica.pdf), fecha de consulta: 28 de enero de 2016.

<sup>126</sup> Estimado de la Administración de Información Energética de los Estados Unidos de América, Estados Unidos, [s.a.], <https://www.eia.gov/beta/international/analysis.cfm?iso=SAU>, fecha de consulta: 30 de enero de 2016.

La economía saudí depende casi exclusivamente del petróleo. En ese sentido, las exportaciones petroleras de Riad (capital de Arabia Saudita) representaron el 85% de los ingresos totales por concepto de exportaciones.<sup>127</sup>

La empresa nacional de Arabia Saudita se denomina *Saudi Aramco*, la cual es la compañía de producción de petróleo más grande del mundo. El Ministerio de Petróleo y Recursos Minerales y el Consejo Supremo del Petróleo y Minerales son los encargados de vigilar el sector de gas y petróleo de *Saudi Aramco*.

Más de la mitad de las reservas de petróleo de Arabia Saudita se encuentran contenidas en solamente ocho campos. Solamente el gigantesco campo de *Ghawar*, contiene un estimado de 75 billones de barriles, lo cual supera las reservas probadas de casi todos los países del mundo, con la excepción de 7 países.

De acuerdo al *Oil and Gas Journal*, Arabia Saudita tenía en enero del 2014 aproximadamente 266 billones de barriles de petróleo como reservas probadas<sup>128</sup> (con un adicional de 2.5 billones de barriles en la zona neutral kuwaití-saudí, lo que corresponde a la mitad del total de reservas de dicha zona neutral).

Riad ha logrado fortalecer sus instituciones encargadas del sector petrolero a lo largo de los años y ello se evidencia en la solidez de la empresa estatal de petróleo *Saudi Aramco*.

Los orígenes de *Saudi Aramco* se remontan al inicio de la década de los años 30 del siglo pasado, cuando el gobierno saudí dio una concesión a una compañía estadounidense para la exploración y explotación petrolera en la península arábiga.

Desde 1980, es una empresa 100% propiedad del gobierno saudí, completamente monopólica y no cotiza en ningún mercado bursátil.

---

<sup>127</sup> OPEC, *Organization of the Petroleum Exporting Countries (OPEC)'s Annual Statistical Bulletin 2014*, [s.l.i.], 2014, [s.p.]

<sup>128</sup> Revista *Oil & Gas Journal*, *Worldwide look at reserves and production*, [s.l.i.], enero 1, 2014, [s.p.].

*Saudi Aramco* tiene una fuerza laboral de 62,000 empleados<sup>129</sup> y presencia en 15 países, y es la petrolera con mayor producción y mayores reservas del mundo: produce 9.8 millones de barriles de petróleo por día y, como se adelantó, tiene reservas por 266 billones de barriles de crudo, lo que representa el citado 16% del total mundial.<sup>130</sup>

Según información del Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), el marco legal saudí le permite al gobierno dar concesiones a otras compañías y a *Saudi Aramco* aliarse con otras empresas en exploración y explotación de petróleo y gas, mediante contratos de servicios puros.

*Saudi Aramco* realiza operaciones de exploración, explotación, refinación y distribución en otros países. A diferencia de los modelos más abiertos del sector energético, en Arabia Saudita no existe un mercado con precios liberalizados de combustibles y con varios oferentes.<sup>131</sup>

---

<sup>129</sup> Página Oficial de *Saudi Aramco*, *About, Worldwide*, Arabia Saudita, [s.a.], <http://www.saudiaramco.com/en/home/about/worldwide.html>, fecha de consulta: 30 de enero de 2016.

<sup>130</sup> *Ídem*.

<sup>131</sup> *Ídem*.

## UNIDAD IV

### PETROLIZACIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

La petrolización de las finanzas públicas, entendiendo dicho término como la dependencia que tiene una economía en los ingresos petroleros que percibe, ha sido una constante en la economía mexicana, lo cual ha impedido que la misma opere y se soporte en base a la diversificación económica.

En el periodo de 1918 a 1937 los ingresos petroleros representaron, en promedio, 14.3%<sup>132</sup> de los ingresos federales; entre 1938 y 1961, los impuestos causados por Petróleos Mexicanos aumentaron 17.4%<sup>133</sup>; a partir de 1980 éstos han representado, en promedio, 32%<sup>134</sup>. Pero la dependencia del petróleo no se ha reflejado únicamente en los ingresos fiscales. Durante los años del “desarrollo estabilizador”,<sup>135</sup> el petróleo jugó un papel fundamental: proporcionar la energía barata que el país demandaba cada vez más. Petróleos Mexicanos otorgó subsidios directos a ciertas actividades importantes de la economía como los ferrocarriles, el transporte público y la energía eléctrica. De 1947 a 1957 el monto de este tipo de subsidios representó 9.1% de los ingresos acumulados de Petróleos Mexicanos entre 1948 y 1957.<sup>136</sup>

Más aún, el régimen político mexicano ha evolucionado de un sistema de partido dominante a uno multipartidista y competitivo. Estos cambios en el régimen estuvieron acompañados de una creciente petrolización de las finanzas públicas, lo que permitió la práctica de una política de *deferenda*;<sup>137</sup> es decir, de constante aplazamiento de

---

<sup>132</sup> MEYER, Lorenzo, *óp. Cit.*, p. 50.

<sup>133</sup> NACIONAL FINANCIERA, *50 años de la revolución mexicana en cifras*, México, 1963, p. 70.

<sup>134</sup> CENTRO DE ESTUDIOS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS *Estadísticas Históricas de los Ingresos Públicos en México 1980-2002*, Cámara de Diputados, Congreso de la Unión, México, septiembre 2002, cuadro 5.

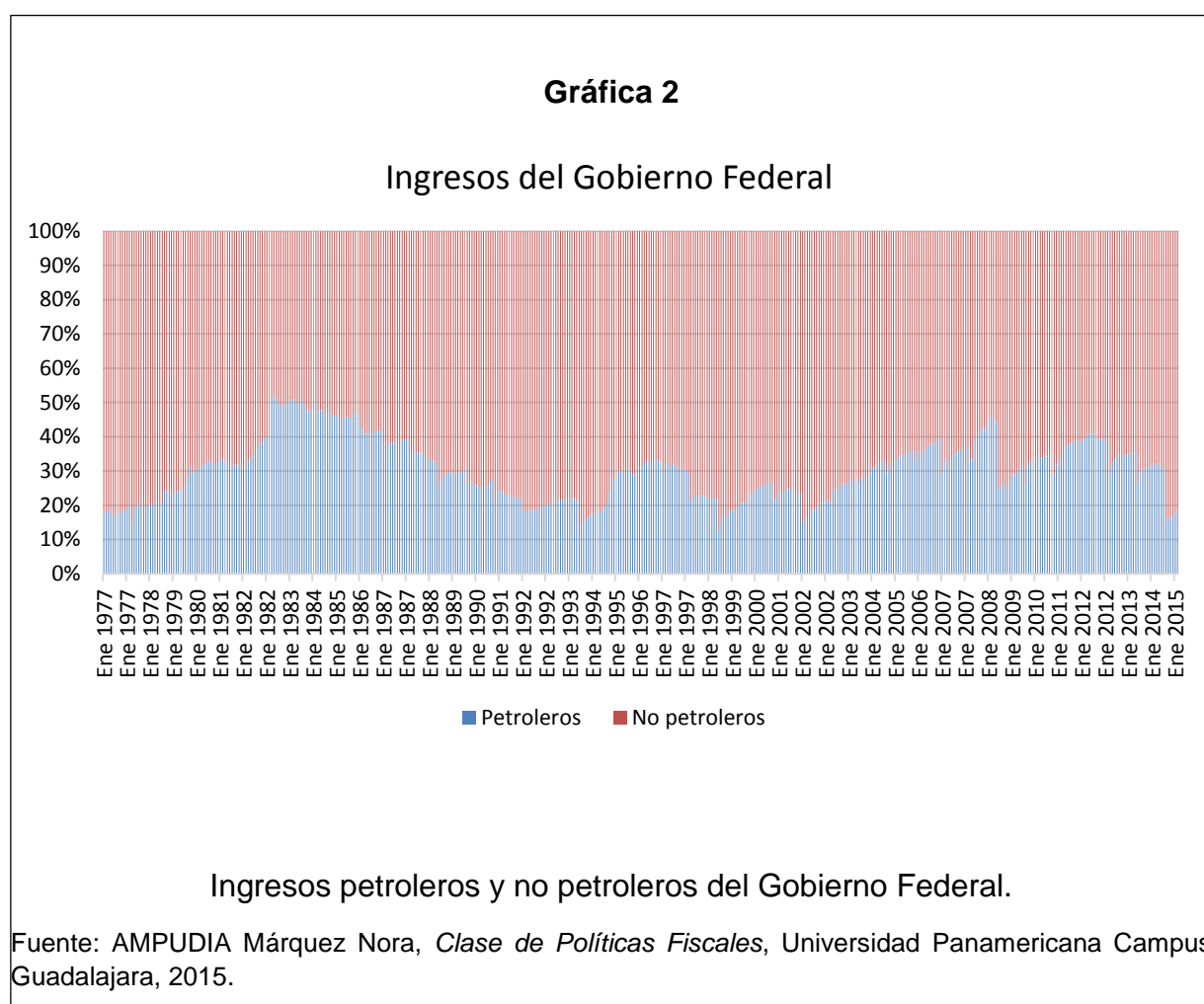
<sup>135</sup> MENA Ortiz Antonio, quien fuera Secretario de Hacienda de 1958 a 1970, utilizó la frase “desarrollo estabilizador” para describir la política económica que él, junto con Rodrigo Gómez (Director General del Banco de México), llevaron a cabo en los sexenios de Adolfo López Mateos y Gustavo Díaz Ordaz.

<sup>136</sup> LÓPEZ Lobato Ernesto, *Las finanzas de la industria petrolera en México*, México, UNAM, 1958, p. 76.

<sup>137</sup> HIRSHMAN Albert O, *The Turn to Authoritarianism in Latin America and the Search for its Economic Determinants*, en David Collier (ed.), *The New Authoritarianism in Latin America*, Nueva Jersey, Princeton University Press, 1979, [s.p.]

decisiones impopulares, como una reforma fiscal, resultando en una creciente debilidad del sistema tributario.<sup>138</sup>

En otras palabras, el bajo nivel de ingresos públicos no petroleros en México, así como la fuerte apuesta del Gobierno Federal de tratar de reactivar la economía desde la industria petrolera, así como los aspectos socio-políticos del país, deriva en que las finanzas públicas se petrolicen, lo que a su vez origina incertidumbre, falta de estabilidad y gran volatilidad en la economía mexicana, ya que estaría a expensas de lo que sucede con los precios del petróleo.<sup>139</sup>



<sup>138</sup> RABASA Kovacs, Tania, *Auges petroleros en México: sucesos fugaces*, UNAM, 2012, [s.p.]

<sup>139</sup> DE LA MORA, Diego, *Monitoreo de Políticas Económicas de Diversificación, País: México, Revenue Watch Institute* y el Centro de Análisis e Investigación Fundar, México, noviembre de 2011, [http://www.resourcegovernance.org/sites/default/files/RWI\\_Diversificaci%C3%B3n\\_Econ%C3%B3mica\\_Mexico.pdf](http://www.resourcegovernance.org/sites/default/files/RWI_Diversificaci%C3%B3n_Econ%C3%B3mica_Mexico.pdf), fecha de consulta: 13 de diciembre de 2012.



Vista la gráfica que antecede, podemos concluir con los siguientes datos:

Promedio de enero de 1977 a junio de 2015:

a) Petroleros: 32.3%

b) No petroleros: 67.7%

No obstante, la economía mexicana, si bien es cierto percibe un tercio de sus ingresos derivados de la industria petrolera y el Gobierno Federal tiene más bien tendencias hacia la industria de los hidrocarburos, también es cierto que México ha sido capaz de abrir y diversificar su economía. De hecho, mientras que las exportaciones solían representar menos del 10% del PIB a principios de los años noventa, hoy en día éstas representan casi el 30%. Adicionalmente, el 80% de las exportaciones mexicanas son manufactureras. Como resultado, la producción de petróleo crudo y productos relacionados con el mismo sólo representan menos del 6% del PIB, y las exportaciones de petróleo crudo representan sólo el 13% de las exportaciones totales.<sup>140</sup>

## 1. Volatilidad en los precios del petróleo

Aunado a lo anteriormente dicho, y considerando el hecho de que 33% de los ingresos totales del Gobierno Federal provengan del petróleo y, por tanto, que las fluctuaciones de los precios del petróleo sí tengan un impacto en los ingresos fiscales de México, existen tres mecanismos para atenuar el impacto de la volatilidad del precio del petróleo sobre la economía:

---

<sup>140</sup> CASILLAS, Gabriel, *Impacto limitado de menores precios del petróleo en la economía mexicana*, México, Análisis Económico de México, Banorte-IXE, 02 de diciembre de 2014, [s.p.]

## 1.1. Programa de coberturas<sup>141</sup> del gobierno

Por más de diez años, el gobierno mexicano ha comprado coberturas (i.e. compra de derivados) para proteger los ingresos petroleros del país. Un equipo formado por la Secretaría de Hacienda y el Banco de México utiliza los recursos del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo (FMPED) –del cual a continuación se abundará más adelante- cada año para la compra de opciones (*puts*)<sup>142</sup>. Cabe destacar, que la Secretaría de Hacienda ha ejercido las opciones una sola vez, en 2009. En este contexto, para el año fiscal 2014, el gobierno cubrió los ingresos relacionados con el petróleo en su totalidad en 85 dólares por barril (dpb). Para 2015, el ex Secretario de Hacienda, Luis Videgaray, comentó que el gobierno ha asegurado un precio mínimo de 79 dpb para los ingresos petroleros, similar al utilizado en la elaboración del presupuesto 2015.

## 1.2. Tipo de cambio flexible

Históricamente se ha observado que la relación entre el tipo de cambio (USD/MXN) y los precios del petróleo tienen una correlación negativa. Los precios del petróleo normalmente caen al mismo tiempo que la divisa mexicana se deprecia frente al dólar. En este contexto, dado que los ingresos del gobierno que recibe de las

---

<sup>141</sup> Cobertura financiera o *hedging*: Es la toma de una o varias posiciones de inversión destinadas a compensar las posibles pérdidas y/o riesgo en que pueda incurrir otra inversión. Es decir, las operaciones de cobertura están dirigidas a reducir (o idealmente anular) el riesgo asociado a un pasivo o activo financiero...

Básicamente, las operaciones de cobertura consisten en la compra o venta de un activo financiero correlacionado con el activo o pasivo que queremos cubrir. Ambos han de mostrar una relación. Si la relación es positiva indica que ambos se mueven en la misma dirección; en este caso la posición de cobertura se tomará en dirección contraria a la posición a cubrir. Si la correlación es negativa indica que ambos se mueven en dirección opuesta; en este caso la posición de cobertura irá en la misma dirección que la posición a cubrir. Fuente: Diccionario *Forex*.

<sup>142</sup> Una opción *Put* es un derecho a vender; por lo tanto, la compra de una opción *Put* es la compra del derecho a vender. Fuente: Centro de Formación de Bolsas y Mercados Españoles.

exportaciones petroleras son expresados en pesos, una depreciación del peso ayuda a compensar parcialmente la caída en los precios del petróleo.

### 1.3. Política de precios de la gasolina

Los precios domésticos de la gasolina son fijados por el gobierno. No obstante, cabe destacar que Petróleos Mexicanos a cifras de junio de 2016 importaba poco más de 505 mil barriles de gasolina diarios<sup>143</sup>, sin incluir diésel, turbosina, ni otros petrolíferos. Dicha cifra representa más del 60% del consumo doméstico de gasolina, considerando que para junio de 2016 se tuvieron volúmenes de venta de gasolina en el país de más de 647 mil barriles de gasolina Pemex *Magna* y más de 190 mil de Pemex *Premium* diarios.<sup>144</sup>

## 2. Elementos del precio de las gasolinas

Dicho lo anterior, resulta conveniente mencionar los elementos que conforman el precio de la gasolina al consumidor final para estar en aptitud de conocer la razones por las cuales el precio de la gasolina sube año tras año. Así pues, la dependencia federal encargada de la administración de los precios de la gasolina es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público<sup>145</sup>. Dichos precios se conforman de la siguiente manera:

---

<sup>143</sup> Secretaría de Energía, Sistema de Información Energética de la Secretaría de Energía, *Volumen de importación de petrolíferos*, México, [s.a.], <http://sie.energia.gob.mx/bdiController.do?action=cuadro&cvecua=PMXE2C15>, fecha de consulta: 24 de agosto de 2016.

<sup>144</sup> Secretaría de Energía, Sistema de Información Energética de la Secretaría de Energía, *Volumen de venta de petrolíferos*, México, [s.a.], <http://sie.energia.gob.mx/bdiController.do?action=cuadro&cvecua=PMXE2C15>, fecha de consulta: 24 de agosto de 2016.

<sup>145</sup> Artículo 31, fracciones IX, X, XI de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

## 2.1. Impuesto Especial sobre Producción y Servicios

La Ley del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios estipula una serie de cuotas cuyas tasas son el elemento de corrección o ajuste entre el precio variable del mercado y el valor de venta al público.<sup>146</sup> En su artículo 2, inciso D) establece las cuotas fijas aplicadas a cada litro de gasolina. Al efecto, la gasolina menor a 92 octanos (*magna*) tiene una cuota de \$4.16 pesos por litro; la gasolina mayor o igual a 92 octanos tiene una cuota de \$3.52 pesos por litro y el Diésel tiene una cuota de \$4.58 pesos por litro.

Más aún, en la propia LIEPS se establece una cuota a los combustibles fósiles en su artículo 2, fracción H), marcando para tales efectos la cuota de 11.05 centavos por litro a las gasolinas.

Por si fuera poco, tenemos con que el artículo 2A establece que, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 2, fracción I, incisos D), y H), en la enajenación de gasolinas y diésel en el territorio nacional, se aplicarán las diversas cuotas que consisten en 36.68 centavos por litro a la gasolina menor a 92 octanos, 44.75 centavos por litro a la gasolina igual o mayor a 92 octanos y 30.44 centavos por litro al Diésel.

En suma, tenemos con que solamente de las cuotas contenidas en la LIEPS, los consumidores estamos obligados a pagar alrededor de \$4.65 pesos por la gasolina magna y \$4.08 pesos por la gasolina *Premium*.

## 2.2. Impuesto al valor agregado

Éste impuesto se refiere a la tasa pagadera por la enajenación de bienes, prestación de servicios, importación y uso o goce temporal de bienes y servicios, para el caso de los combustibles, la tasa general es del 16%.<sup>147</sup>

---

<sup>146</sup> FERNÁNDEZ Espejel, Gabriel, *Determinación de los precios de las gasolinas y el diésel en México*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, México, 2010, p. 9.

<sup>147</sup> REYES Tépac E., *Análisis de los precios y de los subsidios a las gasolinas y el diésel en México, 2008-2015*, Subdirección de Análisis Económico de la Cámara de Diputados, México, enero de 2015, p.10.

### **2.3. Costos de los hidrocarburos**

Dado el volumen de importación de gasolina proveniente de los Estados Unidos a nuestro país, los inventarios de la misma se ven mermados cuando aumenta el precio del crudo, lo que ocasiona el aumento en el precio de la gasolina.

### **2.4. Refinación en base a los de sus referencias en Estados Unidos**

Estados Unidos tiene dos precios de gasolinas: el de verano y el de invierno. El de verano es más caro que el de invierno debido a que su producción se encarece al hacer menos volátil la gasolina. Ello debido a restricciones de la Agencia de Protección Ambiental (EPA).<sup>148</sup>

### **2.5. Otros**

Tales como los ajustes de precio por calidad, manejo y servicio, flete y margen comercial.

Todos estos elementos componen los precios de las gasolinas en México. Así que el aumento de la gasolina en México se debe a una conjunción de factores que van desde el costo del barril de petróleo crudo hasta las determinaciones de Hacienda para “ajustarse” a los precios del mercado mediante subsidios (impuestos negativos).

En otras palabras, cuando los precios domésticos están por arriba de los precios internacionales, el gobierno recauda impuestos. Por el contrario, cuando los precios internacionales están por encima de los nacionales, esto implica una especie de

---

<sup>148</sup> ENERGY INFORMATION AGENCY, *Today in Energy, Date of switch to summer-grade gasoline approaches*, Estados Unidos, abril del 2013, <http://www.eia.gov/>, fecha de consulta: 25 de agosto de 2016.

subsidio ya que el gobierno compensa a Petróleos Mexicanos por el costo que implica importar la gasolina. Dada la alta y positiva correlación entre los precios del petróleo y de la gasolina, los precios domésticos actuales de la gasolina se encuentran por arriba de los precios internacionales, por lo que el gobierno está recibiendo mayores ingresos de la venta local de gasolina, lo que ayuda a atenuar el impacto de la caída de los precios del petróleo.<sup>149</sup>

La reforma energética prevé que los precios de la gasolina, una vez liberados de las determinaciones de Hacienda, se ajustarán a las reglas del mercado, por lo que, si las condiciones económicas se dan para nuestro país, los precios se liberarán para el 2017, un año antes de lo previsto originalmente.<sup>150</sup>

Y, ¿cuáles son los efectos de una conducción sana de las finanzas públicas?

Contestando esta pregunta y haciendo la aclaración que, mientras más independiente sea la economía respecto de los ingresos petroleros, más sanas serán sus finanzas, los efectos son los siguientes<sup>151</sup>:

**A nivel macroeconómico:**

- a) Incremento del PIB, vía fortalecimiento del ahorro público y fomento a la inversión privada.
- b) Estabilización de precios y reducción de tasas de interés.
- c) Modera déficit de cuenta corriente.

**A nivel microeconómico:**

- a) Promoción de la inversión vía medidas tributarias.
- b) Mejor asignación de recursos públicos.
- c) Gasto social y de infraestructura que mejora la eficiencia del aparato productivo.

---

<sup>149</sup> AMPUDIA, Nora, *óp. cit.*, [s.p.]

<sup>150</sup> Entrevista al Senador Jorge Luis Lavalle, nota del diario *El Economista, México*, Artículo denominado: *Listo para liberar precios de gasolina en 2017*, nota de julio de 2016, [s.p.]

<sup>151</sup> AMPUDIA, Nora, *óp. cit.* [s.p.]

**d) Elevación del bienestar social.**

**e) Atención de desequilibrios regionales.**

Dicho lo anterior, es claro que, al hablar de una reforma a la constitución en materia de petróleo, forzosamente se tiene que abundar a su vez en el tema financiero-económico, por lo menos a grandes rasgos como en líneas pasadas se expuso, y en ese sentido, es inconcuso que la labor del Gobierno en sus tres niveles es precisamente la de asegurar que las instituciones creadas para asegurar que los ingresos, petroleros o no, precisamente sumen a la economía nacional y que ultimadamente se vean reflejados en la calidad de vida de los ciudadanos mexicanos. En ese orden de ideas, la relevancia que tienen las instancias gubernamentales en materia hacendaria y financiera en todos los niveles de gobierno, tales como el Servicio de Administración Tributaria o la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, es igual que aquellas encargadas de dirigir las políticas energéticas, como Secretaría de Energía; por lo que el fortalecimiento de las instituciones existentes, así como la manera en que adopten las mejores prácticas de transparencia y gobierno corporativo, son cruciales para el éxito de las reformas estructurales.

## UNIDAD V

### REFORMAS CONSTITUCIONALES REALIZADAS A LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28

El 11 de agosto del 2014 fue promulgada por el Presidente de México, Enrique Peña Nieto, y publicada en el Diario Oficial de la Federación (“DOF”) la legislación secundaria que complementa y regula la reforma constitucional en materia energética publicada, a su vez, en el DOF el 20 diciembre de 2013 (“Reforma Constitucional”)<sup>152</sup>, misma que se compone por los siguientes decretos:

---

<sup>152</sup> Reforma Constitucional. (Artículo 135 Constitucional). La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su carácter de norma jurídica superior del Estado mexicano, es susceptible de ser reformada mediante modificaciones, adiciones o derogaciones de sus textos contenidos en los títulos, capítulos, secciones, artículos, párrafos, apartados, fracciones e incisos.

Así lo reconoce expresamente el artículo 135 de la propia Constitución General de la República, al establecer que puede ser adicionada o reformada, siguiendo los requisitos y formalidades previstos en la propia Ley.

Requisitos:

- Que el Congreso de la Unión, a través de cada una de sus dos Cámaras, apruebe por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, las reformas o adiciones.
- Que las reformas o adiciones sean aprobadas por la mayoría absoluta (la mitad más una) de las legislaturas de los estados.

Procedimiento:

- Se presenta la iniciativa de reforma constitucional por quienes tienen facultad de iniciativa de presentar leyes o decretos.
- Se presenta la iniciativa ante el Pleno de la cámara de origen y se turna a comisiones.
- La o las comisiones de turno estudian el asunto y elaboran y aprueban el dictamen correspondiente.
- Se presenta el dictamen ante el Pleno de la cámara de origen.
- Lectura, discusión, en su caso, aprobación en la cámara de origen del proyecto de decreto de reforma constitucional.
- Se remite a la Colegisladora la minuta correspondiente.
- Se presenta la minuta con proyecto de decreto de reforma constitucional ante el pleno de la cámara revisora.
- Se turna a comisiones para efectos de su estudio y dictamen.
- La o las comisiones dictaminadoras analizan, discuten y aprueban el dictamen correspondiente.
- Presentación del dictamen ante el pleno de la cámara revisora.
- Se discute y aprueba, en su caso, el proyecto de decreto.
- En caso de observaciones con desechamiento total o parcial por la cámara revisora, se devolverá el proyecto a la cámara de origen, quien a su vez podrá aprobarlo u observarlo total o parcialmente.
- Se remite la minuta con proyecto de decreto a los congresos locales de los 31 estados de la república, para su aprobación.
- Las legislaturas de los estados aprueban o no la minuta con proyecto de decreto de reforma constitucional, siguiendo al efecto el procedimiento y las formalidades que establezca su constitución y leyes reglamentarias locales, específicamente para las reformas a la Constitución General de la República, o en su defecto el proceso general de formación de las leyes locales.
- Remiten su acuerdo, aprobatorio o no, a alguna de las cámaras del Congreso de la Unión.
- La cámara que cuente con el número de acuerdos aprobatorios suficientes de las legislaturas de los estados (la mitad más uno) hará el cómputo y declaratoria de Reforma Constitucional remitirá la minuta correspondiente a la colegisladora.



- a)** Decreto por el que se expide la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos, se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Derechos y de la Ley de Coordinación Fiscal y se expide la Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo.
- b)** Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; y de la Ley General de Deuda Pública.
- c)** Decreto por el que se expiden la Ley de la Industria Eléctrica, la Ley de Energía Geotérmica y se adicionan y reforman diversas disposiciones de la Ley de Aguas Nacionales.
- d)** Decreto por el que se expide la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética; se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y, se expide la Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos.
- e)** Decreto por el que se expide la Ley de Hidrocarburos y se reforman diversas disposiciones de la Ley de Inversión Extranjera; Ley Minera, y Ley de Asociaciones Público Privadas.
- f)** Decreto por el que se expiden la Ley de Petróleos Mexicanos y la Ley de la Comisión Federal de Electricidad, y se reforman y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales; la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y

---

- La cámara revisora de la Declaratoria de Reforma Constitucional, aprueba ésta y remite el asunto al Ejecutivo para efectos de su promulgación y publicación.

- El Poder Ejecutivo publica la reforma constitucional aprobada por el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados. Por tratarse de un órgano diferente al previsto en el artículo 72 Constitucional relativo al proceso de formación de las leyes en general, la Reforma Constitucional está regulada exclusivamente por el artículo 135 de la CPEUM. Se trata de un procedimiento especial cuya competencia corresponde al Órgano Revisor de la Constitución, que, conforme al artículo citado, se integra por las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados de la República. En este Órgano Revisor no es parte el Poder Ejecutivo Federal, por lo que no encontramos facultades de promulgación o sanción de la Reforma Constitucional, por parte del Ejecutivo y se limitará, consecuentemente a ordenar la publicación solicitada por la Cámara del Congreso que formuló la declaratoria de aprobación por parte de las Legislaturas de los Estados.

Servicios del Sector Público y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.<sup>153</sup>

El Gobierno Federal afirma que los objetivos (en materia de petróleo) de la Reforma Energética son los siguientes:

- a)** Mantener la propiedad de la Nación sobre los hidrocarburos que se encuentran en el subsuelo.
- b)** Modernizar y fortalecer, sin privatizar, a Petróleos Mexicanos como empresa productiva del Estado 100% mexicana.
- c)** Contar con un mayor abasto de energéticos a mejores precios.
- d)** Garantizar estándares internacionales de eficiencia, transparencia y rendición de cuentas.
- e)** Combatir de manera efectiva la corrupción en el sector energético.
- f)** Fortalecer el ahorro de largo plazo a través de la creación del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, en beneficio de las generaciones futuras.
- g)** Impulsar el desarrollo con responsabilidad social y protegiendo al medio ambiente.
- h)** Atraer inversión al sector energético mexicano para impulsar el desarrollo del país.
- i)** Reducir los riesgos financieros, geológicos y ambientales en las actividades de exploración y extracción de petróleo y gas.<sup>154</sup>

Luego, el propio Gobierno Federal manifiesta que dichos objetivos se verán reflejados de la siguiente manera:

- a)** Lograr tasas de restitución de reservas probadas de petróleo y gas superiores a 100%.

---

<sup>153</sup> SOLCARGO, S.C., *Aviso Reforma Energética “Ley de Hidrocarburos”*, México Distrito Federal, [s.e.], 2014, [s.p.]

<sup>154</sup> GOBIERNO DE LA REPÚBLICA, *Explicación de la Reforma Energética*, México, [s.e.], 2014, [s.p.]

- c)** Aumentar la producción de petróleo de 2.5 millones de barriles diarios que se producen actualmente, a 3 millones de barriles en 2018 y a 3.5 millones en 2025. Así como aumentar la producción de gas natural de los 5 mil 700 millones de pies cúbicos diarios que se producen actualmente, a 8 mil millones en 2018 y a 10 mil 400 millones en 2025.
- d)** Generar cerca de un punto porcentual más de crecimiento económico en 2018 y aproximadamente 2 puntos porcentuales más para 2025.
- e)** Crear cerca de medio millón de empleos adicionales en el sexenio de Enrique Peña Nieto (2012-2018) y 2 millones y medio de empleos más a 2025.

Dichos objetivos aún no se ven reflejados del todo, ya que la tasa de restitución de petróleo crudo y gas natural, de haber rebasado el 100% en 2013, en 2015 alcanzaron un nivel de 67.4%<sup>155</sup>; la producción de petróleo crudo se mantiene en 2.5 millones de barriles diarios<sup>156</sup> (inclusive hay fuentes oficiales que indican que ha decrecido<sup>157</sup>), sin embargo, la producción de gas natural si ha aumentado hasta casi llegar a los 6,000 millones de pies cúbicos diarios en 2016<sup>158</sup>; derivado de las reformas estructurales, particularmente la que en el presente trabajo se analiza, se prevé un incremento en el Producto Interno Bruto del 0.4% para el 2016<sup>159</sup>, y, finalmente, sí se han creado más de un millón (un millón 614,000)<sup>160</sup> de empleos formales en el sexenio

---

<sup>155</sup>Petróleos Mexicanos, *Reservas de hidrocarburos de México al 1 de enero de 2015*, México, 2015, [http://www.pemex.com/ri/Publicaciones/Reservas%20de%20Hidrocarburos%20Archivos/20150909%20Reservas%20al%201%20de%20enero%202015\\_e.pdf](http://www.pemex.com/ri/Publicaciones/Reservas%20de%20Hidrocarburos%20Archivos/20150909%20Reservas%20al%201%20de%20enero%202015_e.pdf), fecha de consulta: 25 de agosto de 2016.

<sup>156</sup>Petróleos Mexicanos, *indicadores petroleros de 2011 a julio de 2016*, México, 2016, [http://www.pemex.com/ri/Publicaciones/Indicadores%20Petroleros/eprohidro\\_esp.pdf](http://www.pemex.com/ri/Publicaciones/Indicadores%20Petroleros/eprohidro_esp.pdf), fecha de consulta: 25 de agosto de 2016.

<sup>157</sup> 2.1 millones de barriles diarios de acuerdo al Sistema de Información Energética de la Secretaría de Energía, Secretaría de Energía, *Producción de petróleo crudo por entidad federativa*, México, 2015, <http://sie.energia.gob.mx/bdiController.do?action=cuadro&cveca=PMXB1C02>, fecha de consulta: 25 de agosto de 2016.

<sup>158</sup>Petróleos Mexicanos, *indicadores petroleros de 2011 a julio de 2016, producción de gas natural*, México, 2016, [http://www.pemex.com/ri/Publicaciones/Indicadores%20Petroleros/eprodcruco\\_esp.pdf](http://www.pemex.com/ri/Publicaciones/Indicadores%20Petroleros/eprodcruco_esp.pdf), fecha de consulta: 25 de agosto de 2016.

<sup>159</sup> Perspectivas para el 2016 del Grupo Financiero Banorte.

<sup>160</sup> Nota de *El Economista*, *Empleo en gobierno de EPN, el mayor en cinco sexenios*, México, octubre de 2015, [s.p.]

de Enrique Peña Nieto, sin embargo aún no hay cifras oficiales de cuántos de esos empleos adicionales se derivan de la reforma energética.

En ese sentido, el Gobierno de la República, en su documento explicativo de la Reforma Energética, afirma que, debido al decaimiento del yacimiento de Cantarell, mismo que marcó la era del petróleo de fácil acceso en nuestro país la producción de petróleo ha pasó de 3.4 millones de barriles diarios en 2004 a 2.1 millones de barriles diarios en junio de 2016<sup>161</sup>, lo anterior no obstante el aumento en la exploración y extracción del petróleo.

Asimismo, debido a que una gran concentración del hidrocarburo se encuentra en cuencas de lutitas y en aguas profundas<sup>162</sup>, es necesario explotar dichos yacimientos, sin embargo, de acuerdo al Gobierno Federal, se carece de la capacidad técnica, financiera y de ejecución para producir petróleo y gas, al ritmo que otros países con recursos naturales similares lo hacen.

De acuerdo con el texto en cita, el principal obstáculo para aprovechar el potencial antes referido, es modificar el marco constitucional de Petróleos Mexicanos, ya que éste por sí solo realizaba todas las actividades de la industria petrolera<sup>163</sup> y recibiendo al efecto 20 mil millones de dólares, cuando, según el mismo documento del Gobierno de la República, se necesitan 60 mil millones para un funcionamiento

---

<sup>161</sup> Secretaría de Energía, Sistema de Información Energética de la Secretaría de Energía, *Producción de petróleo crudo por entidad federativa*, México, 2015, <http://sie.energia.gob.mx/bdiController.do?action=cuadro&cvecua=PMXB1C02>, fecha de consulta: 25 de agosto de 2016.

<sup>162</sup> Las aguas profundas marinas en las que se realiza la exploración y explotación de yacimientos petroleros son aquellas ubicadas en tirantes de agua mayores a 500 metros (distancia entre la superficie y el lecho marino). En nuestro país, éstas se localizan en una importante región del Golfo de México, que comprende una extensión de aproximadamente 575 mil kilómetros cuadrados. Revista *La Industria Petrolera Mexicana*, México, [s.a.], <http://www.industriapetroleramexicana.com/tag/aguas-someras/>, fecha de consulta: 04 de enero de 2016.

<sup>163</sup> Se identifica como industria de los hidrocarburos, al conjunto de ocho actividades, a saber:

- Reconocimiento y exploración superficial.
- Exploración y extracción de hidrocarburos.
- Tratamiento, refinación, enajenación, comercialización, transporte y almacenamiento de petróleo.
- Procesamiento, transporte, almacenamiento, distribución y expendio de gas natural.
- Procesamiento, compresión, licuefacción, descompresión y regasificación de gas natural.
- Transporte, almacenamiento, distribución y expendio al público de gas licuado de petróleo.
- Transporte, almacenamiento, distribución y expendio al público de petrolíferos.
- Transporte por ducto y almacenamiento vinculado a ductos petroquímicos.

óptimo, ya que es lo que requiere la industria para las actividades de exploración y extracción.

Más aún, después de foros<sup>164</sup> organizados por el Senado de la República, se concluyó que tratándose de petróleo e hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos que se encuentren en el subsuelo, la propiedad de la Nación sobre ellos deberá permanecer inalienable e imprescriptible. Consecuentemente, la reforma mantiene la prohibición de otorgar concesiones para la explotación de los hidrocarburos de la Nación, obstante de otorgar contratos de licencia que para términos prácticos una licencia y una concesión constituyen lo mismo.

En ese sentido, y con miras a aumentar la renta petrolera para de esa forma explotar al máximo los recursos petroleros de nuestro país, el Gobierno de la República estableció la posibilidad de otorgar asignaciones o contratos a Petróleos Mexicanos, e incorpora también la posibilidad de otorgar contratos a empresas privadas.

Antes de la reforma, el artículo 27 constitucional, establecía que Petróleos Mexicanos era la única empresa que podía ejercer las actividades de exploración, explotación, refinación, almacenamiento, transporte, distribución y comercialización del crudo y sus derivados. Dicho monopolio estatal encuentra su sustento en los artículos 25 y 28 del Ordenamiento Federal establecían que el sector público debe tener a su cargo, y de manera exclusiva, las áreas estratégicas del país, como lo son: correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. Por dicha razón es que en algunos sectores políticos se interpreta que la actividad petrolera en México no constituye un monopolio, sino más bien una función estratégica del estado.

Uno de los aspectos más destacables de la Reforma es que Petróleos Mexicanos podrá asociarse con particulares, situación que el anterior marco jurídico no permitía,

---

<sup>164</sup> Se puede consultar dicha información directamente en la página de internet del Senado de la República, así como en la de la Cámara de Diputados.

y en ese sentido, la explicación oficial de la Reforma Energética aduce que esa situación derivaba en que a Petróleos Mexicanos se le dejaba la responsabilidad absoluta de proveer de insumos energéticos y de electricidad al país, sin posibilidad de complementar sus esfuerzos con terceros. Además, no podían actuar con agilidad ante los requerimientos de las industrias petrolera y eléctrica globales, lo que repercutió en elevados costos en sus procesos, e inversiones poco productivas y menor competitividad.

También señala que Petróleos Mexicanos debía ejecutar por su cuenta, y por encima de sus capacidades, todo tipo de proyectos, asumiendo todos los riesgos y apostando su capital. Desde trabajos de alta complejidad y especialización técnica para la exploración y extracción de hidrocarburos, hasta el transporte y almacenamiento de los mismos y de sus derivados. Esto ha impedido detonar el potencial en aguas someras<sup>165</sup> y desarrollar las nuevas fuentes de riqueza como son las aguas profundas, el gas y petróleo de lutitas y los campos maduros<sup>166</sup>.

En lo tocante al marco jurídico de Petróleos Mexicanos, a partir de la reforma del artículo 25 constitucional, se dispuso la transformación de Petróleos Mexicanos en una Empresa Productiva del Estado.

Estas Empresas Productivas del Estado contarán con autonomía presupuestal y estarán sujetas sólo al balance financiero y a un límite en servicios personales de acuerdo con lo que apruebe el Congreso de la Unión. Estas empresas gozarán de autonomía técnica y de gestión, así como de un régimen especial de contratación y se coordinarán con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con objeto de que sus operaciones de financiamiento no conduzcan a un incremento en el costo de

---

<sup>165</sup> Las aguas someras, en terminología de la industria petrolera, son aquellas con profundidad menor a los 500 pies (152.4 metros). *Offshore Oil Drilling in Shallow Water: Good Safety Record, Less Risky*, Institute for Energy Research, [s.l.i], 21 de octubre de 2010, [s.p.]

<sup>166</sup> Campo Maduro es “aquél cuyo comportamiento de presión-producción impide que se le asignen recursos suficientes por tener bajos índices de rentabilidad, posee altos costos de producción y además genera requerimientos de tecnología especializada. En ocasiones recibe recursos de otros proyectos para mantenerlos con actividad. Esta definición es la más aceptada en la actualidad por Petróleos Mexicanos.” *Rejuvenecimiento de Campos Maduros en México*, Tesis de Ana María Cortés Vara y José Arturo Jardón Navarrete para obtener el título de ingeniero de petróleo, UNAM, México, D.F., Ciudad Universitaria, marzo de 2012.

financiamiento del resto del sector público, o bien, reduzcan sus fuentes de financiamiento.<sup>167</sup>

Por otro lado, Petróleos Mexicanos contará con un consejo de administración, mismo que se integrará por cinco consejeros del Gobierno de la República y cinco consejeros independientes. El Secretario de Energía será el presidente y tendrá voto de calidad. Su Director será nombrado y removido libremente por el Ejecutivo Federal o bien, removido por el propio Consejo.<sup>168</sup>

Dicho lo anterior, considero pertinente a manera de introducción, realizar un *overview* del tema tomando como base las opiniones de los abogados especializados en materia energética del despacho internacional *Baker & McKenzie*, Benjamín Torres-Barrón y Jorge Corella-Martínez, lo anterior para un seguimiento más esquematizado y comprensivo para el lector.

*“La Ley de Hidrocarburos abroga la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, cambiando con ello radicalmente el marco jurídico con el que México podrá extraer sus riquezas petroleras. Regula el marco jurídico mediante el cual se realizarán en México actividades de exploración y extracción de petróleo y demás hidrocarburos, así como el tratamiento y refinación de petróleo y procesamiento de gas natural. Asimismo, establece la regulación para el transporte, almacenamiento, distribución, compresión, licuefacción, descompresión, regasificación, comercialización y expendio al público de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos. Además, mantiene como propiedad de la nación los hidrocarburos que se encuentren en el subsuelo.*

*Por otro lado, se introducen nuevas modalidades de contratación para que el Estado contrate las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos, ya sea con Petróleos Mexicanos o con cualquier empresa productiva del Estado o bien con particulares. Anteriormente, los particulares actuaban como prestadores de servicios en la industria petrolera a través de la celebración de contratos de servicios con Petróleos Mexicanos, recibiendo siempre contraprestaciones en efectivo, lo que limitaba el interés de algunos contratistas de celebrar estos contratos.”<sup>169</sup>*

Además, la Ley de Hidrocarburos, misma que es reglamentaria de los artículos 25, párrafo cuarto, 27, párrafo séptimo, y 28, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de hidrocarburos, abre la posibilidad de que los particulares puedan reportar para aspectos contables y financieros, los

---

<sup>167</sup> Reforma Energética, *explicación del Gobierno Federal*, México, [s.a.], <http://cdn.reformaenergetica.gob.mx/explicacion.pdf>, fecha de consulta: 26 de noviembre de 2016.

<sup>168</sup> Capítulo II de la Ley de Petróleos Mexicanos.

<sup>169</sup> TORRES-BARÓN, Benjamín y CORELLA-MARTÍNEZ, Jorge, *Pormenores de la reforma energética en México*, Revista *Forbes México*, [s.a.], <http://www.forbes.com.mx/pormenores-de-la-reforma-energetica-en-mexico/>, fecha de consulta: 15 de marzo de 2015.

contratos que suscriban para la exploración y extracción de hidrocarburos y, por supuesto, los beneficios esperados, siempre y cuando aclaren que la propiedad de los hidrocarburos pertenece a la Nación.

Por otro lado, la petroquímica básica dejó de ser una actividad exclusiva del Estado y puede ser explotada por los particulares bajo el esquema establecido en la ley de la materia.

Como se anunció anteriormente, se les permitirá a los particulares las siguientes actividades en la industria de los hidrocarburos: Tratamiento y refinación de petróleo; Procesamiento de gas natural; Exportación e importación de hidrocarburos y petrolíferos; Transporte, almacenamiento, distribución, compresión, licuefacción, descompresión, regasificación, comercialización y expendio al público de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos.

Así pues, la Ley de Hidrocarburos básicamente establece el marco específico que será aplicable para las actividades de exploración y explotación (*upstream*<sup>170</sup>), así como para las actividades de transportación, almacenamiento, distribución, comercialización y expendio al público, y para el tratamiento y refinación de petrolíferos (*midstream* y *downstream*). Adicionalmente, incorpora las obligaciones y responsabilidades de los reguladores y participantes, así como las sanciones por incumplimiento.<sup>171</sup>

Luego, a manera de esquematizar el modelo estándar internacional del sector petrolero podemos dividir los aspectos más relevantes de la reforma en: a) Exploración y Extracción de Hidrocarburos y Reconocimiento y Exploración Superficial (*Upstream*)

---

<sup>170</sup> Otras definiciones de *upstream*, *midstream* y *downstream*, de acuerdo a la firma KPMG son las siguientes:

*Upstream*: Se trata de las actividades de exploración y explotación, que incluyen la búsqueda de yacimientos de crudo y gas natural, la perforación de pozos de exploración, y la perforación y operación de los pozos para extraer el crudo y el gas natural.

*Midstream*: Abarca el transporte, almacenamiento y comercialización al por mayor de productos crudos o refinados, derivados del petróleo.

*Downstream*: Incluye las tareas de refinación del petróleo crudo y el procesamiento y purificación del gas natural, así como la comercialización y distribución hasta el consumidor de productos derivados del petróleo crudo y gas natural.

<sup>171</sup> KPMG en México, Reforma Energética, *La nueva realidad en México*, México, 2014, [s.p.]



y; b) Otras actividades de la Industria de Hidrocarburos (*Midstream* y *Downstream*). Sin embargo, en el presente trabajo se analizarán únicamente las características y aspectos más importantes de las actividades *Upstream*; para comprender mejor los particulares jurídicos de las mencionadas actividades, es menester conocer las generalidades, por lo que, en el siguiente apartado, se expondrán una serie de tablas comparativas de los preceptos constitucionales reformados con aquellos antes de dicha reforma.

## UNIDAD VI

### COMPARACIÓN Y CONTRASTE DE LOS PRECEPTOS CONSTITUCIONALES REFORMADOS

Sin duda, un adecuado estudio de reformas constitucionales es precisamente comparando las disposiciones constitucionales antes y después del 20 de diciembre de 2013, lo cual involucra los artículos 25, 27 y 28 de la Carta Magna y 21 artículos transitorios.

A su vez, es importante establecer y dejar en claro los conceptos más relevantes dentro de los numerales constitucionales; por lo que a continuación se expone una tabla con las definiciones de áreas estratégicas y prioritarias respectivamente, aunado a una comparación entre los artículos constitucionales que las incluyen antes de la reforma:

<b>Tabla 2. Panorama general de las Áreas Estratégicas y Prioritarias</b>	
<b>Áreas Estratégicas</b>	<b>Áreas Prioritarias</b>
Es el conjunto de actividades económicas (producción y distribución de bienes y servicios) que exclusivamente realiza el gobierno federal a través de organismos públicos descentralizados, y unidades de la administración pública, por imperativos de seguridad nacional, interés general o beneficio social básico para el desarrollo nacional. <sup>172</sup>	Es el conjunto de actividades económicas –producción y distribución de bienes y servicios- que el gobierno federal, mediante las empresas públicas, realiza por sí o en concurrencia con los sectores social y privado, a fin de impulsarlas y organizarlas con antelación a otras, por razones circunstanciales e imperativos de interés general, proveyendo de esta forma al desarrollo nacional. <sup>173</sup>
<b>Elementos en Común</b>	
Actividades económicas: Producción de bienes y servicios. Distribución de bienes y servicios.	
<b>Sujetos o sectores que intervienen en cada uno</b>	

<sup>172</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, *Diccionario Jurídico Mexicano*, Tomo A-CH, México, 1991, Pág. 209.

<sup>173</sup> *Ídem*, pág. 210.

Actividades exclusivas del gobierno a través de: Organismos públicos descentralizados. Unidades de la administración pública.	El gobierno las lleva a cabo mediante empresas públicas:  Por sí.  En concurrencia con los sectores social y privado.
<b>Causas por las que se diferencia el manejo en cada una</b>	
Imperativos de seguridad nacional.  Interés general.  Beneficio social básica para el desarrollo nacional.	Razones circunstanciales.  Imperativos de interés general, proveyendo al desarrollo nacional.
<b>Materias que corresponden a cada área</b>	
Correos, telégrafos y radiotelegrafía.  Petróleo y los demás hidrocarburos.  Petroquímica básica.  Minerales radiactivos y generación de energía nuclear.  Electricidad.  Las actividades que señalen expresamente las leyes que expida el Congreso de la Unión.	Comunicaciones vía satélite.  Ferrocarriles.
<b>Modalidades a través de las cuáles se llevan a cabo las actividades</b>	
De forma exclusiva de la Nación:  Llevar a cabo la explotación de Petróleo y carburos de hidrógeno sólidos líquidos o gaseosos:  No se otorgarán Concesiones, contratos, ni subsistirán los que, en su caso, se hayan otorgado.  Generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto, transformar distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público.  No se otorgarán: Concesiones a los particulares	En materia de Comunicación vía satélite y Ferrocarriles, el Estado otorgará concesiones o permisos.
<b>Fundamento Jurídico Constitucional</b>	
Artículo 25 [párrafo cuarto]: Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía de la nación (...)	Artículo 25 [párrafo quinto]: Podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.

<p>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 la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan.<sup>174</sup></p>	
<p>Artículo 27 párrafo cuarto: Corresponde a la Nación el dominio directo de [...] el petróleo y todos los carburos de hidrógeno, sólidos líquidos o gaseosos...</p>	
<p>Artículo 27 párrafo sexto: [...] Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radiactivos, no se otorgarán concesiones, ni contratos, ni subsistirán los que, en su caso, se hayan otorgado y la Nación llevará a cabo la explotación<sup>9</sup> de esos productos, en los términos que señale la ley reglamentaria respectiva...</p>	
<p>Artículo 28 [párrafo cuarto]: No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. ...</p>	<p>Artículo 28 [párrafo cuarto]: ... La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia. Artículo 28 [párrafo quinto]: El Estado contará con los organismos y empresas públicas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y las actividades de carácter prioritario donde de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado.</p>
<p>Fuente: GAMBOA, Claudia, <i>ESTUDIO COMPARATIVO DEL TEXTO ANTERIOR Y EL TEXTO VIGENTE DE LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 CONSTITUCIONALES EN MATERIA ENERGÉTICA</i>, México, Dirección de Servicios de Investigación y Análisis de la Cámara de Diputados, 2014, pp. 5 a 8.</p>	

<sup>174</sup> “La **soberanía** es la instancia última de decisión. Es la libre determinación del orden jurídico o, como afirma Herman Sëller es “aquella unidad decisoria que **no está subordinada a ninguna otra unidad decisoria universal y eficaz**”. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, *Diccionario Jurídico Mexicano*, Tomo P-Z, Editorial Porrúa, México, 1993, Pág. 2936. Otra definición señala que: “En política es la cualidad por parte del poder o de un organismo de no estar sometido a otro poder. Fuente: Tubella Casadevall, Imma y Vinyamata Camp, Eduard, *Diccionario del Nacionalismo*”, Okios-textos Barcelona, España, 1999, Pág. 111.

En el texto constitucional reformado encontramos cambios radicales y nuevas dinámicas en cuanto a qué se considera un área estratégica y qué se considera un área prioritaria, por lo que a continuación se muestra una tabla con los nuevos fundamentos jurídicos constitucionales:

<b>Tabla 2.1. Áreas Estratégicas y Prioritarias con la Reforma Energética</b>	
<b>Áreas Estratégicas</b>	<b>Áreas Prioritarias</b>
<p>Artículo 25: Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía de la nación...</p> <p>(...)</p> <p>[párrafo cuarto] 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 la propiedad y el control sobre los organismos y empresas productivas del Estado que en su caso se establezcan.</p> <p>Tratándose de la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, y del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, así como 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. (...)</p>	<p>Artículo 25 [párrafo quinto]: Podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.</p>
<p>Artículo 27 párrafo cuarto: Corresponde a la Nación el dominio directo de [...] el petróleo y todos los carburos de hidrógeno, sólidos líquidos o gaseosos...</p>	---
<p>Artículo 27 párrafo sexto</p> <p>(...)</p> <p>Corresponde exclusivamente a la Nación la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica; en estas actividades no se otorgarán concesiones, sin perjuicio de que el Estado pueda celebrar contratos con particulares en los términos que establezcan las leyes, mismas que determinarán</p>	---

la forma en que los particulares podrán participar en las demás actividades de la industria eléctrica.	
Artículo 27 [párrafo séptimo] 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.	---
Artículo 28 [párrafo cuarto]  No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; minerales radiactivos y generación de energía nuclear; la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, y 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...	Artículo 28 [párrafo cuarto]  (...) La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia.
---	Artículo 28 [párrafo cuarto]  El Estado contará con los organismos y empresas públicas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y las actividades de carácter prioritario donde de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado.
Fuente: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	

De lo anterior podemos concluir que de manera exclusiva las áreas estratégicas del Estado en materia energética, son principalmente la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, y la expropiación y extracción del petróleo y demás hidrocarburos. Las modalidades a través de las cuales se llevan a cabo las actividades estratégicas incluyen, a pesar de que no se pueden otorgar concesiones, la celebración de contratos con particulares y el otorgamiento de asignaciones o contratos a empresas productivas del Estado. Las actividades prioritarias no sufrieron alteraciones significativas en cuanto a las modalidades en que se llevan a cabo.

## 1. Artículo 25

<b>Tabla 2.2. Comparación del Artículo 25 antes y después de la Reforma Energética</b>	
<b>Texto Anterior</b>	<b>Texto Reformado</b>
<p>Artículo 25.</p> <p>...</p> <p>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 que en su caso se establezcan.</p> <p>...</p> <p>Bajo criterios de equidad social y productividad 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. ...</p> <p>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 que incluya</p>	<p>Artículo 25.</p> <p>...</p> <p>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 planeación y el control del sistema eléctrico nacional, y del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, así como 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,</p>

<p>vertientes sectoriales y regionales, en los términos que establece esta Constitución.</p>	<p>honestidad, productividad, transparencia y rendición de cuentas, con base en las mejores prácticas, y determinará las demás actividades que podrán realizar.</p> <p>...</p> <p>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.</p> <p>...</p> <p>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.</p>
<p>Fuente: GAMBOA, Claudia, <i>óp. cit.</i> P.11.</p>	

#### Aspectos destacables:

*“Prevé que el Gobierno Federal mantenga la propiedad y el control de las “empresas productivas” que el Estado establezca en áreas estratégicas, creando asimismo esta nueva figura. En el dictamen del Senado de la República se señala que se incorpora el concepto de empresas productivas del Estado como “otra posibilidad para que el sector público que tiene a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas de exploración y extracción de petróleo y de los demás hidrocarburos en el subsuelo, pueda llevarse a cabo.”<sup>175</sup>*

Asimismo, se dejó expresamente establecido que la planeación y el control tanto del sistema eléctrico nacional, y del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, como de la exploración y extracción de petróleo y demás hidrocarburos serán actividades exclusivas de la Nación, por lo que sobre éstas no se otorgarán concesiones, sin embargo, sí se permitirán (como se verá en el artículo 27)

<sup>175</sup> GAMBOA, Claudia, *óp. cit.* P. 23.



la celebración de contratos entre Estado y los particulares en todas las demás actividades. De acuerdo a ello se entendería que los contratos que se realizan, tendrían menos alcance que una concesión en sí, sin embargo, de conformidad con los contratos de licencia ya aprobados y en funcionamiento, la semejanza entre ambas figuras es considerable.

Más aún, se determina que será en las leyes correspondientes a la materia, en donde se establezcan las normas que regirán tanto el funcionamiento, la administración, organización, procedimientos de contratación, el régimen de remuneraciones de su personal y demás actos jurídicos que celebren Petróleos Mexicanos y Comisión Federal de Electricidad, así como las demás empresas productivas del Estado. También se establece como un nuevo criterio a tomarse en cuenta para impulsar a las empresas de los sectores social y privado de la economía el de la sustentabilidad. En ese sentido, en el dictamen emitido, se señaló que "... al introducir el concepto de "sustentabilidad" en [este] artículo constitucional, [se hace] énfasis en el vínculo necesario entre la política económica rectora del Estado en el desarrollo económico, industrial y de la competitividad, con un entorno ecológico sano, que genere beneficios para la sociedad a largo plazo."

Lo anterior se hace tomando en cuenta lo señalado por la Organización de las Naciones Unidas y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, quienes al respecto establecen:

*"La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), define el "desarrollo sustentable" como "el manejo y la conservación de la base de recursos naturales, así como la orientación del cambio tecnológico e institucional de manera tal que se garantice de forma permanente la satisfacción de las necesidades de las generaciones presentes y futuras. Este tipo de desarrollo conserva la tierra, el agua, los recursos genéticos vegetales, es ambientalmente no degradante, técnicamente apropiado, económicamente viable y socialmente aceptable".*

*En términos generales, los conceptos "desarrollo sostenible" o "desarrollo sustentable", se utilizan como sinónimos en referencia al crecimiento económico y social con el menor grado posible de impacto al medio ambiente, de tal suerte que se pueden preservar las especies animales y vegetales de un ecosistema tanto para las generaciones coexistentes como para las futuras."*<sup>176</sup>

---

<sup>176</sup> Ídem. P. 24.

## 2. Artículo 27

<b>Tabla 2.3. Comparación del Artículo 27 antes y después de la Reforma Energética</b>	
<b>Texto Anterior</b>	<b>Texto Reformado</b>
<p>Artículo 27...</p> <p>...</p> <p>En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, 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. Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radiactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que en su caso se hayan otorgado y la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la Ley Reglamentaria respectiva. Corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines.</p>	<p>Artículo 27.</p> <p>...</p> <p>En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, 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. Tratándose de minerales radiactivos no se otorgarán concesiones. Corresponde exclusivamente a la Nación la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica; en estas actividades no se otorgarán concesiones, sin perjuicio de que el Estado pueda celebrar contratos con particulares en los términos que establezcan las leyes, mismas que determinarán la forma en que los particulares podrán participar en las demás actividades de la industria eléctrica. Tratándose del petróleo y de los hidrocarburos sólidos, líquidos o</p>

	<p>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.</p>
<p>Fuente: GAMBOA, Claudia, <i>óp. cit.</i> P.12</p>	

#### Aspectos destacables:

Se reforma lo relativo a la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica; reiterándose que, si bien no se otorgarán concesiones, el Estado si podrá celebrar contratos con particulares, siendo la ley la que determine la forma en que éstos podrán participar también en las demás actividades de esta industria.

Ahora se establece que si bien estos rubros siguen siendo propiedad de la Nación y no se otorgan concesiones, la Nación puede llevar 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, sin embargo, ni en el texto constitucional ni en ningún artículo transitorio se cuenta con una explicación exacta de en qué consisten las asignaciones mencionadas, señalando únicamente que para cumplir con el objeto de dichas asignaciones o contratos las empresas productivas del Estado podrán contratar con particulares; dicho tema se verá en el capítulo relativo a asignaciones y contratos.

Con relación a las actividades de exploración y extracción el dictamen del Senado señala que:

*“La exploración (consiste fundamentalmente en llevar a cabo las actividades de búsqueda y localización de hidrocarburos) extracción (identificada con la acción de aprovechamiento de los mismos) constituyen las dos grandes actividades relacionadas con el petróleo y los demás hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos de este Decreto de reformas constitucionales.”<sup>177</sup>*

Se mantiene la prohibición de otorgar concesiones tratándose del petróleo y de los hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos, en el subsuelo, pues se señala claramente que son propiedad de la Nación y ésta es inalienable e imprescriptible, es decir, no podrá ser transmitida, ni cedida, ni vendida, ni este derecho se extinguirá por el transcurso del tiempo,<sup>178</sup> sin embargo, se hace hincapié en que nos encontramos ante una ficción jurídica, ya que los contratos que se pueden celebrar entre la Comisión Nacional de Hidrocarburos y entes particulares permiten la apropiación de los barriles de crudo extraídos del subsuelo.

### 3. Artículo 28

Tabla 2.4. Comparación del Artículo 28 antes y después de la Reforma Energética	
Texto Anterior	Texto Reformado
<p>Artículo 28.</p> <p>...</p> <p>No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radiactivos y generación de energía nuclear; electricidad y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía</p>	<p>Artículo 28.</p> <p>...</p> <p>No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; minerales radiactivos y generación de energía nuclear; la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, y 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;</p>

<sup>177</sup> Ídem. P. 26.

<sup>178</sup> Ídem.

<p>de la Nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia.</p> <p>...</p> <p>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.</p>	<p>así como las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia.</p> <p>...</p> <p>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.</p> <p>...</p> <p>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.</p>
<p>Fuente: GAMBOA, Claudia, <i>óp. cit.</i> P. 28</p>	

#### Aspectos Relevantes:

*“A través de las reformas al artículo 28 se elimina el control general del Estado sobre la explotación del petróleo en general y demás hidrocarburos y petroquímica básica, estableciendo*

*ahora como funciones estratégicas de la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, y la exploración y extracción del petróleo y de los demás hidrocarburos las ejercerá de manera exclusiva el Estado, dejando fuera de este contexto a las demás etapas de producción del petróleo, como la refinación, distribución, almacenamiento etc.*

*Ahora el ejercicio de estas funciones se hará en atención a las disposiciones que marca el artículo 27 Constitucional, es decir, que el Estado puede celebrar a través de la contratación en diversas modalidades.*

*Se agrega también que para que el Estado pueda llevar a cabo de manera correcta las funciones estratégicas en materia energética éste contará con dos comisiones a las cuales se eleva al rango constitucional otorgándoles el carácter de reguladoras, y con la creación de un Fondo:*

*Como se desarrolló en el capítulo 3.1. el Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo será un fideicomiso público cuya Institución Fiduciaria será el banco central (Banco de México), y tendrá por objeto recibir, administrar y distribuir los ingresos derivados de las asignaciones y contratos que se otorguen en la materia, con excepción de los impuestos. (En todo caso habría que identificar exactamente en qué consisten dichos ingresos derivados como tal).*

*Los órganos reguladores en materia energética serán:*

*La Comisión Nacional de Hidrocarburos, y*

*La Comisión Reguladora de Energía.”<sup>179</sup>*

Dicho lo anterior, es claro que, en un esquema moderno de rendición de cuentas, adjudicación de contratos o asignaciones, estudios técnicos que avalen las decisiones del Estado Mexicano, pero sobretodo vigilar el óptimo desarrollo del sector se requiere de un órgano regulador que vigile y supervise las actividades de la industria y que esté dotado de las atribuciones técnicas, financieras y legales necesarias para llevar a cabo dicha empresa. Todo evidentemente en coordinación con la Secretaría del ramo (Secretaría de Energía) y con los distintos actores gubernamentales tales como el Banco de México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Petróleos Mexicanos, etc.

Como conclusión del presente capítulo, podemos afirmar que los principios básicos del sector de los hidrocarburos en México son los siguientes:

**a)** Los hidrocarburos que se encuentren en el subsuelo del territorio nacional, incluyendo la plataforma continental y la zona económica exclusiva situada fuera del mar territorial y adyacente a éste, en mantos o yacimientos, cualquiera que sea su estado físico siguen siendo propiedad de la Nación.

---

<sup>179</sup> *Ídem.*

**b)** La exploración y extracción de Hidrocarburos constituyen áreas estratégicas.<sup>180</sup>

**c)** El resto de las actividades que comprenden la cadena de valor en el sector Hidrocarburos (transformación y logística) dejarán de ser estratégicas; permitiendo así la participación de Particulares<sup>181</sup> a través de un régimen de permisos.

Ahora bien, toda vez que la presente tesis se centra en la industria petrolera (particularmente en la exploración y extracción del petróleo), se estudiará únicamente lo concerniente al órgano regulador de dicho ramo, el cual es la Comisión Nacional de Hidrocarburos.

---

<sup>180</sup> El artículo 5 de la Ley de Inversión Extranjera, prevé cómo área estratégica la “Exploración y extracción del petróleo y de los demás hidrocarburos en términos de lo dispuesto por los artículos 27, párrafo séptimo y 28 párrafo cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Reglamentaria respectiva”.

<sup>181</sup> De conformidad con el artículo 2 de la Ley, el término “Particular” implica cualquier persona física o moral.

## UNIDAD VII

### LA COMISIÓN NACIONAL DE HIDROCARBUROS

La Comisión Nacional de Hidrocarburos fue creada el 28 de noviembre de 2008 como un organismo con autonomía técnica para regular y supervisar la exploración y extracción de hidrocarburos en México. La Comisión Nacional de Hidrocarburos quedó formalmente instalada el 20 de mayo de 2009, a partir del nombramiento de los siete comisionados integrantes de su órgano de gobierno.

Una de las bases del sector energético consiste en que la Administración Pública Federal cuente con órganos reguladores, de ahí que surge la Comisión Nacional de Hidrocarburos. Los reguladores tendrán las atribuciones necesarias a fin de ejercer sus funciones con el tecnicismo requerido, apertura con la sociedad, que rijan sus acciones bajo principios de transparencia y que cuenten con independencia frente al poder público y los regulados.

Entre las leyes secundarias publicadas se encuentran la Ley de Hidrocarburos y la Ley de Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética. En ellas se fortalece a la Comisión Nacional de Hidrocarburos como el organismo rector para las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos en México, dotándola personalidad jurídica propia, autonomía técnica y de gestión, y autosuficiencia presupuestaria.<sup>182</sup>

Así, el Ejecutivo Federal ejercerá las facultades de regulación técnica y económica en materia de hidrocarburos a través de la Comisión Nacional de Hidrocarburos. A su vez, la Comisión contará con un Órgano de Gobierno integrado por siete comisionados, incluyendo a su Presidente.

La Comisión Nacional de Hidrocarburos fue dotada con una gama de atribuciones que le permite cumplir con el objeto que le fue encomendado. Dichas atribuciones

---

<sup>182</sup> COMISIÓN NACIONAL DE HIDROCARBUROS, *Historia*, México, [s.a.], <http://www.cnh.gob.mx/1100.aspx>, fecha de consulta: 02 de enero de 2016.



como se había mencionado, totalmente se encuentran previstas en la Ley de Hidrocarburos y la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, y se hacen consistir en las siguientes:

Emitir la regulación y supervisar su cumplimiento por parte de los Asignatarios, Contratistas y Autorizados en las materias de su competencia y, específicamente, en las siguientes actividades:

- Reconocimiento y Exploración Superficial, incluyendo los criterios de confidencialidad y el derecho al aprovechamiento comercial de la información que se obtenga derivada de las mismas;
- El acopio, resguardo, uso, administración y actualización, así como, en su caso, la publicación de la información referida en el artículo 32 de esta Ley, por medio del Centro Nacional de Información de Hidrocarburos;
- Exploración y Extracción de Hidrocarburos, incluyendo la elaboración de los respectivos planes para el dictamen a que se refiere el artículo 44 de esta Ley, así como el abandono y desmantelamiento;
- La Recolección de Hidrocarburos;
- La perforación de pozos;
- La cuantificación de Reservas y los Recursos Prospectivos y Contingentes;
- La certificación de Reservas de la Nación por parte de terceros independientes, así como el proceso de selección de los mismos;
- La medición de la producción de Hidrocarburos, considerando, al menos, la instalación y verificación de los sistemas de medición de acuerdo con estándares internacionales y que los mismos sean auditables por terceros con reconocida experiencia internacional;
- El aprovechamiento del Gas Natural asociado;

- Los estándares técnicos y operativos para maximizar el factor de recuperación de Hidrocarburos,
- Los requerimientos de información a los sujetos obligados, así como los lineamientos de transferencia, recepción, uso y publicación de la información recibida.

La regulación que emita la Comisión Nacional de Hidrocarburos será publicada en el Diario Oficial de la Federación.

Como parte de la regulación que emita, la Comisión podrá instruir la adopción y observancia de estándares técnicos internacionales.

En los casos que así se requiera, expedirá normas oficiales mexicanas y supervisará, verificará y evaluará la conformidad de las mismas y aprobará a las personas acreditadas para su evaluación.

A su vez, la Comisión Nacional de Hidrocarburos deberá cuantificar el potencial de Hidrocarburos del país, para lo que deberá:

- a)** Realizar la estimación de los recursos prospectivos y contingentes de la Nación, y
- b)** Consolidar anualmente la información nacional de Reservas que cuantifiquen los Asignatarios y Contratistas;
- c)** Generar indicadores de referencia para evaluar la eficiencia de los proyectos de Exploración y Extracción de Hidrocarburos, considerando la experiencia internacional y los planes de Exploración y de desarrollo para la Extracción de Hidrocarburos asociados a las Asignaciones y Contratos para la Exploración y Extracción, y
- d)** Proponer, en el ámbito de su competencia, a la Secretaría de Energía, que instruya a las empresas productivas del Estado, sus subsidiarias y filiales que realicen las acciones necesarias para garantizar que sus actividades y operaciones no obstaculicen la competencia y el desarrollo eficiente de los mercados, así como la política pública en materia energética.

La Comisión Nacional de Hidrocarburos ejercerá sus funciones, procurando elevar el factor de recuperación y la obtención del volumen máximo de Petróleo y de

Gas Natural en el largo plazo y considerando la viabilidad económica de la Exploración y Extracción de Hidrocarburos en el Área de Asignación o del Área Contractual, así como su sustentabilidad.<sup>183</sup>

Vistas las atribuciones de éste órgano regulador, es claro que tiene un papel de gran importancia dentro de la Reforma, ya que será básicamente la encargada de administrar las licitaciones, brindar asistencia técnica a la Secretaría de Energía, autorizar el plan de ejecución de los contratos asignados a los ganadores de las distintas licitaciones, penalizar el incumplimiento de las metas establecidas en los mismos contratos (o en los títulos de asignación)<sup>184</sup>, suscribir los contratos de exploración y extracción, así como administrarlos y supervisarlos en materia técnica.

---

<sup>183</sup> Artículo 43 de la Ley de Hidrocarburos, Publicada el 11 de agosto de 2008.

<sup>184</sup> Debido a que bajo los nuevos esquemas habrá otros participantes en los procesos de producción y extracción de hidrocarburos, algunos ordenamientos que antes se encontraban en la ley de Petróleos Mexicanos, ahora se encuentran en la Ley de Hidrocarburos. Tal es el caso del contenido nacional. Se establece la meta en 35%, y se especifica que se trata de un promedio de contratos y asignaciones excluyendo los relativos a aguas profundas. Secretaría de Energía y la secretaría de Economía deberán definir las metas para ese tipo de actividad.

Por otro lado, se especifica que la meta del 35% se deberá ir cumpliendo para cada contrato y asignación de una manera gradual, y en los artículos transitorios se dice que esa gradualidad iniciará en 25% hasta llegar al 35% en el 2025.

La Ley define que el incumplimiento de estas metas debe ser penalizado por la CNH según se haya especificado en los contratos respectivos (o en los títulos de asignación).

Fuente: GARCÍA BELLO, Arturo, *Ley de Hidrocarburos, Asignaciones, Contratos, Reglamentos y mucho más*, Deloitte, Galaz, Yamakazi, Ruiz Urquiza, S.C., enero de 2015, p. 6.

## UNIDAD VIII

### EL FONDO MEXICANO DEL PETRÓLEO PARA LA ESTABILIZACIÓN Y EL DESARROLLO

El Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo encuentra su fundamento constitucional en el artículo 28 párrafo sexto el cual a la letra dice:

*“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.”*

Como podemos observar, el Estado a través de la reforma creó un fideicomiso público<sup>185</sup> cuya institución fiduciaria será el Banco de México (banco central). Éste

---

<sup>185</sup> Aparte del FMPED, se crearon otros 3 fideicomisos, para ser un total de 4, a saber:

“• *Fideicomiso Público para Promover el Desarrollo de Proveedores y Contratistas: Consiste en la transformación del “Fideicomiso Pemex” en el “Fideicomiso Energético”. Tiene como objetivo promover, mediante apoyos financieros y asistencia técnica, el desarrollo de proveedores y contratistas locales y nacionales a través de esquemas de financiamiento y programas de apoyo para capacitación, investigación y certificación, con el fin de cerrar las brechas de capacidad técnica y de calidad, dando especial atención a pequeñas y medianas empresas. A través de este Fideicomiso, la Secretaría de Economía implementará las estrategias de fomento industrial de cadenas productivas locales e inversión directa en las industrias eléctrica y de hidrocarburos. El Fideicomiso será el principal vehículo para otorgar los apoyos de la Banca de Desarrollo, financiamiento y asistencia técnica, para fomentar el encadenamiento de la cadena productiva para incrementar sustancialmente el contenido nacional en las inversiones del sector.*

• *Fondo de Servicio Universal Eléctrico Tiene como objetivo financiar la electrificación de comunidades rurales y zonas marginadas. Entre otros ingresos, el Fondo se integrará por los excedentes que resulten de la gestión óptima de la energía en el mercado eléctrico, garantizando así la existencia de recursos para financiar los proyectos de electrificación en las comunidades que más lo necesitan. Los recursos asignados por el Fondo de Servicio Universal Eléctrico serán empleados por los Distribuidores y Suministradores de Servicios Básicos quienes estarán obligados a prestar dichos servicios a las comunidades rurales y zonas urbanas marginadas. Los fondos que no se ejerzan en proyectos de electrificación se reintegrarán al CENACE para su uso en futuro proyectos. En el uso de los recursos del Fondo, la Secretaría de Energía establecerá las políticas y estrategias para suministrar electricidad a las comunidades rurales y zonas urbanas marginadas, al menor costo para el país y promoviendo el uso de energías limpias y sustentables.*

• *Vehículo Financiero Especializado del Estado Mexicano Secretaría de Energía-NAFIN El Consejo Directivo de NAFIN autorizó la aportación de capital por hasta 100 mdd con el objetivo de incrementar su inversión de capital en la Corporación Mexicana de Inversiones de Capital (CMIC) para la creación de un fondo que funge como un vehículo financiero especializado que permitirá la participación del Estado Mexicano para impulsar proyectos del sector energético. Se estima que estos recursos iniciales pueden potenciarse hasta 20 veces (2,000 millones de*

fideicomiso público tiene la particularidad de que las disposiciones que regulan los fideicomisos públicos de la Administración Pública Federal no le son aplicables.

En ese sentido, y previo a abundar en el tema, se considera pertinente hacer mención de la definición de fideicomiso y su acepción particular dentro de la Administración Pública Federal.

El Fideicomiso es un contrato por virtud del cual una persona física o moral denominada fideicomitente, transmite y destina determinado patrimonio (bienes o derechos) a una institución fiduciaria encomendándole la realización de fines determinados y lícitos en beneficio de una tercera persona o en su propio beneficio, encomendando dichos fines a la propia institución fiduciaria.<sup>186</sup>

Otra definición es la que otorgó la Suprema Corte de Justicia de la Nación, afirmando que el fideicomiso es un negocio jurídico...

*“...por medio del cual el fideicomitente constituye un patrimonio fiduciario autónomo, cuya titularidad se concede a la institución fiduciaria para la realización de un fin determinado; pero al expresarse que es un patrimonio fiduciario autónomo, con ello se señala particularmente que es diverso de los patrimonios propios de las partes que intervienen en el fideicomiso, o sea, es distinto de los patrimonios del fideicomitente, del fiduciario y del fideicomisario... patrimonio autónomo, afectado a un cierto fin, bajo la titularidad y ejecución del fiduciario, quien se haya provisto de todos los provechos y acciones conducentes al cumplimiento del fideicomiso, naturalmente de acuerdo con sus reglas constitutivas y normativas. Los bienes entregados en fideicomiso salen, por tanto, del patrimonio del fideicomitente para quedar como patrimonio autónomo o separado de afectación, bajo la titularidad del fiduciario, en la medida necesaria para la cumplimentación de los fines de la susodicha afectación; fines de acuerdo con los cuales (y de conformidad con lo pactado) podrá presentarse dicho titular, a juicio como actor, o demandado, así como vender, alquilar, ceder, etc.”<sup>187</sup>*

Las partes que intervienen en el fideicomiso son las siguientes:

**a) Fideicomitente:** Es la persona que destina bienes o derechos para constituir el fideicomiso.

---

*dólares). La Secretaría de Energía y NAFIN coordinarán sus acciones para seleccionar los proyectos a impulsar por parte del Estado Mexicano. El Fondo Secretaría de Energía-NAFIN también permitirá a cualquier persona física o moral participar en el desarrollo del sector al invertir recursos en el sector de hidrocarburos y actividades relacionadas.”*

Fuente: Comunicado de Prensa de Secretaría de Hacienda y Crédito Público 073/2014, Reformas en Acción: Fondos del Sector Energético, México, D.F., 30 de septiembre de 2014.

<sup>186</sup> CÁMARA DE DIPUTADOS, H. CONGRESO DE LA UNIÓN, *Fideicomisos Públicos, Normatividad Relacionada y Situación a marzo de 2005*, Palacio Legislativo de San Lázaro, México, julio de 2005.

<sup>187</sup> Amparo Directo No. 5567/74, resuelto el 15 de junio de 1979.

**b) Fideicomisario:** Es la persona que recibe el beneficio derivado del fideicomiso, puede ser el mismo fideicomitente.

**c) Fiduciario:** Institución con autorización para llevar a cabo operaciones fiduciarias y quien recibe los bienes del cliente (patrimonio) para realizar los fines lícitos determinados por el fideicomitente.

Las finalidades que puede tener un fideicomiso son tan diversas que pueden consistir, entre otras, en la inversión y reinversión de los recursos monetarios del cliente; realizar pagos con cargo a dicho fondo; en la administración de fondos a favor de trabajadores o empleados, para el pago de sus primas de antigüedad, pensiones, jubilaciones y fondos de ahorro, etc.; depósitos condicionales; para el desarrollo inmobiliario; para la emisión de certificados bursátiles o de certificados de participación ordinarios; para el establecimiento de garantías, etc. El Fiduciario tiene las facultades del titular, pero únicamente para llevar a cabo los fines que contenga el contrato de fideicomiso, no puede disponer de ellos libremente ya que siempre están sujetos a los fines del fideicomiso.<sup>188</sup>

Ahora bien, los fideicomisos de la administración pública federal (o fideicomisos públicos) son considerados como entidades de la administración pública paraestatal y son aquellos que el gobierno federal o alguna de las entidades paraestatales constituyen con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, que cuenten con una estructura orgánica análoga a las otras entidades y que tengan comités técnicos.

El espectro legal que les son aplicables es bastante amplio ya que incluye desde la misma Constitución Federal, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales o la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, hasta el Presupuesto de Egresos de la Federación.

---

<sup>188</sup> *Ídem.*

Hechas las consideraciones precedentes, el patrimonio que se transmite a la institución fiduciaria -Banco de México- se constituye primordialmente de la siguiente manera, siendo los mismos de naturaleza federal, imprescriptibles e inembargables:

- a)** De los ingresos derivados de las asignaciones y los contratos a que se refiere el artículo 1<sup>189</sup> la Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo;
- b)** Del producto de las inversiones que se deriven de los recursos del Fondo Mexicano del Petróleo, y las donaciones o cualquier tipo de aportación provenientes de cualquier persona física o moral, sin que por ese hecho se consideren como fideicomitentes o fideicomisarios o tengan derecho alguno sobre el patrimonio fideicomitado.<sup>190</sup>

Otro rasgo importante a resaltar es que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público será el fideicomitente, teniendo expresamente prohibido disminuir el patrimonio fideicomitado del Fondo Mexicano del Petróleo.

En ese orden de ideas y como se había adelantado, los fideicomisos públicos cuentan con un comité técnico, que en el caso que nos ocupa será el Comité del Fondo Mexicano del Petróleo, el cual estará integrado por tres representantes del Estado (los titulares de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien presidirá el Comité, y de la Secretaría de Energía, así como el Gobernador del Banco de México) y cuatro miembros independientes.

Las funciones del Comité del Fondo Mexicano del Petróleo son las siguientes:

- a)** Determina la política de inversiones y la estrategia de administración de riesgos para los recursos de ahorro de largo plazo.

---

<sup>189</sup> Artículo 1.- La presente Ley es de orden público y tiene por objeto establecer las normas para la constitución y operación del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, el cual tendrá como fin recibir, administrar, invertir y distribuir los ingresos derivados de las asignaciones y los contratos a que se refiere el párrafo séptimo del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con excepción de los impuestos, en términos de lo dispuesto en el artículo 28 de la propia Constitución y los transitorios Décimo Cuarto y Décimo Quinto del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 2013.

<sup>190</sup> Artículo 4 de la Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo.

- b)** Da las instrucciones para que se realicen las transferencias a la Tesorería de la Federación.
- c)** En caso que el ahorro de largo plazo del Fondo sea igual o mayor al 3% del PIB, hace recomendaciones a la Cámara de Diputados sobre cómo destinar los recursos excedentes.
- d)** Nombra al Coordinador Ejecutivo del Fondo, quien ejecutará las funciones de administración de los aspectos financieros y cálculo de las contraprestaciones de los contratos de exploración y extracción de hidrocarburos.
- e)** Aprueba los estados financieros del Fondo.<sup>191</sup>

Los recursos entregados al Fondo serán destinados de la siguiente manera:

*“Artículo 16.- Los recursos entregados al Fondo Mexicano del Petróleo serán destinados a lo siguiente:*

*En términos de la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos, el fiduciario realizará los pagos derivados de las asignaciones y los contratos a que se refiere el párrafo séptimo del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a más tardar a los cinco días hábiles bancarios posteriores a que el Coordinador Ejecutivo lo autorice;*

*En términos del Título Quinto de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y conforme al calendario que establezca el fideicomitente, el fiduciario realizará transferencias ordinarias en el siguiente orden de prelación:*

*Al Fondo de Estabilización de los Ingresos Presupuestarios;*

*Al Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas;*

*Al Fondo de Extracción de Hidrocarburos;*

*Al Fondo Sectorial CONACYT-Secretaría de Energía-Hidrocarburos, incluyendo los montos que, conforme a la distribución que determine su comité técnico, se destinen a fondos de investigación científica y desarrollo tecnológico de institutos de investigación en materia de hidrocarburos;*

*Al Fondo Sectorial CONACYT-Secretaría de Energía-Sustentabilidad Energética;*

*A la Tesorería de la Federación, para cubrir los costos de fiscalización en materia petrolera de la Auditoría Superior de la Federación, y*

*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 se mantengan en el 4.7% del Producto Interno Bruto. Dichos recursos incluirán las transferencias a los municipios colindantes con la frontera o litorales por los que se realice materialmente la salida del país de los hidrocarburos. Para efectos del cumplimiento del monto establecido en este inciso se considerarán incluidas las transferencias previstas en los incisos a) a f) anteriores;*

---

<sup>191</sup> Ley Del Fondo Mexicano Del Petróleo Para La Estabilización Y El Desarrollo.



*Una vez realizados los pagos y transferencias a que se refieren las fracciones I y II anteriores, el fiduciario administrará los recursos remanentes en la Reserva del Fondo para generar ahorro de largo plazo del Gobierno Federal, incluyendo inversión en activos financieros, y*

*Los recursos correspondientes a la Reserva del Fondo podrán ser transferidos de manera extraordinaria a la Tesorería de la Federación para cubrir erogaciones del Presupuesto de Egresos de la Federación, en los términos de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Lo anterior, incluyendo las transferencias que se realicen de conformidad con los montos aprobados por la Cámara de Diputados para el uso de los recursos cuando la Reserva del Fondo sea mayor al 3% del Producto Interno Bruto.”<sup>192</sup>*

De ésta manera, podemos circunscribir el objeto del Fondo en recibir, administrar y distribuir los ingresos derivados de las asignaciones y contratos de exploración y extracción de hidrocarburos<sup>193</sup>, con excepción de los impuestos, así como administrar los aspectos financieros de los contratos, relacionados con el cálculo y pago de las contraprestaciones.

Para concluir, el modelo del Fondo Mexicano del Petróleo tiene como principal referencia la experiencia noruega.

En efecto, dicho país escandinavo cuenta con un fondo soberano denominado *The Government Pension Fund Global*, el cual ha resultado exitoso gracias a las medidas de transparencia, responsabilidad y manejo de inversión del país nórdico. El mencionado fondo fue iniciado en 1990 con el objeto de ser invertido a largo plazo, sin embargo, cuenta con la posibilidad de ser utilizado en dado caso de ser necesario. Ésta situación le permite al gobierno noruego tener un margen de maniobra en cuestiones de políticas fiscales, así como el reto de cubrir las pensiones de una población que está envejeciendo y soportar las caídas esperadas del petróleo, lo cual lo convierte en un fondo a muy largo plazo.

De hecho, el fondo ha sido tan exitoso que actualmente cuenta con 7,473 billones de coronas noruegas, lo cual equivale a 845 billones de dólares, el cual es el resultado de inversiones responsables en básicamente tres elementos: 59.7% en inversiones de

---

<sup>192</sup> *Ídem.*

<sup>193</sup> En otras palabras, el Fondo recibirá sus ingresos de la renta petrolera, la cual es la diferencia entre el precio de venta del petróleo (y otros hidrocarburos asociados) menos su costo de extracción. Por ejemplo, si un barril de petróleo se vende en 60 dólares, pero el costo de extracción para la empresa petrolera fue de 20 dólares, entonces la renta petrolera es de 40 dólares por cada barril extraído. Lo anterior de acuerdo a la página de internet del Fondo Mexicano del Petróleo, <http://www.fmped.org.mx/acerca/faq.html>, fecha de consulta: 02 de enero de 2016.

capital (*Equity investment*), 37.9% en inversiones de renta fija (*Fixed income investments*) y 3.0% en inversiones inmobiliarias.<sup>194</sup>

Así, Noruega ha sabido sacar provecho de su renta petrolera y administrarla sabiamente usando los estándares de gobierno corporativo y ética más elevados. Por lo que, si el Fondo Mexicano del Petróleo pretende asimilarse a su par noruego, es necesario emular no solamente el modelo financiero y jurídico, sino también establecer como prioridad la participación ciudadana, la transparencia, la ética y la responsabilidad en las inversiones, así como tener primordialmente objetivos a largo plazo bien trazados y estructurados.

---

<sup>194</sup> *Norges Bank Investment Management, The Fund*, Noruega, [s.a.], <http://www.nbim.no/en/the-fund/>, fecha de consulta: 02 de enero de 2016.

## UNIDAD IX

### INSTRUMENTOS JURÍDICOS DE LA REFORMA

El objetivo principal del presente capítulo es explicar al lector de manera clara y precisa todos aquellos instrumentos más importantes o relevantes de la Reforma Energética, que, *per se*, es un instrumento jurídico conformado por múltiples otros que como resultado tuvieron el marco normativo de una Reforma que cuenta con reglas de operación acordes con los estándares internacionales en diversas áreas tales como contratos, asignaciones y solución de controversias.

Ahora bien, los cambios estructurales y jurídicos que se dieron en el modelo energético mexicano pretenden lograr satisfacer las necesidades crecientes de la sociedad mexicana, en términos de cantidad, calidad y precio.

En ese sentido, de acuerdo a un artículo de la firma *KPMG*, actualmente “somos deficitarios en la producción de gasolinas, diésel, gas natural y petroquímicos, sin embargo, con esta reforma, y a partir de las reservas y recursos prospectivos que poseemos, nuestra realidad cambia, brindando el potencial para apalancar el desarrollo social y económico en el mediano y largo plazo.”<sup>195</sup>

El artículo continúa sustentando la afirmación hecha en el pasado párrafo señalando que el déficit se debe a que “se producen únicamente 2.5 millones de barriles de crudo diarios. De ellos, 1.2 millones se destinan a la refinación local, y el resto (1.3 millones) se exporta. Esta dinámica obliga a que nuestro país importe 49% de la gasolina que necesita, así como 32% del diésel, 40% del gas natural, y 65% de los petroquímicos que requiere el consumo nacional (cifras al primer trimestre de 2014).”<sup>196</sup>

Para contrarrestar ésta situación, el Estado Mexicano impulsó diversos instrumentos jurídicos para hacer realidad los objetivos de la Reforma como lo son la

---

<sup>195</sup> KPMG en México, Reforma Energética, *La nueva realidad en México*, México, 2014, [s.p.]

<sup>196</sup> *Ídem*.

autosuficiencia energética; el incremento de la competitividad del precio de energéticos a favor de la industria nacional; maximizar los ingresos derivados de dichas actividades, y garantizar la estabilidad económica del país, a través de un desarrollo económico y social sostenido, en el mediano y largo plazo.

Asimismo, la nueva ley que establece los mecanismos jurídicos más relevantes dentro de la Reforma es la ya citada Ley de Hidrocarburos, que como se mencionó es reglamentaria de los artículos 25, párrafo cuarto, 27, párrafo séptimo, y 28, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de hidrocarburos.

También se había comentado, que dicha ley establece el marco aplicable para las actividades de exploración y explotación (*upstream*), así como para las actividades de transportación, almacenamiento, distribución, comercialización y expendio al público, y para el tratamiento y refinación de petrolíferos (*midstream* y *downstream*). Además de incorporar las obligaciones y responsabilidades de los reguladores y participantes, así como las sanciones por incumplimiento, de ahí que cobre especial relevancia la Ley de Hidrocarburos.

Los aspectos relevantes de las actividades de Exploración y Extracción de Hidrocarburos y Reconocimiento y Exploración Superficial (*Upstream*) son los siguientes:

**a) Actividad estratégica.** Las actividades de exploración y explotación de petróleo y gas, es decir, las actividades del upstream, comprenden las actividades de reconocimiento y exploración superficial, y la exploración y extracción de hidrocarburos, y son consideradas estratégicas de acuerdo con la Constitución, por lo que solo la Nación las llevará a cabo, por conducto de asignatarios (empresas productivas del Estado, como Petróleos Mexicanos) o por medio de contratistas, en los términos de la Ley de Hidrocarburos.

**b) Empresas productivas del Estado.** La operación y propósito de Petróleos Mexicanos se transforma para hacerla competitiva en el nuevo sector, con el fin último de crear valor e incrementar los ingresos para la Nación. Su nuevo diseño incorpora

un modelo de gestión moderno y eficiente, que brinda mayor flexibilidad y autonomía técnica, operativa y de gestión, sustentada en las mejores prácticas de gobierno corporativo. No obstante, Petróleos Mexicanos necesita una salida financiera externa, lo que quiere decir que, para que sea realmente rentable y plenamente autónoma, debe ser sacado del presupuesto de egresos de la Federación, como se verá en el apartado de propuestas del presente trabajo.

**c) Contratistas y modalidades de contratación.**<sup>197</sup> A partir de esta reforma, previa licitación pública, se permite la contratación directa por parte del Estado mexicano (a través de la Comisión Nacional de Hidrocarburos), de empresas nacionales y extranjeras para realizar las actividades de *upstream*, utilizando las siguientes cuatro modalidades de contratos:

- Utilidad compartida
- Producción compartida
- Licencias
- Servicios

También es posible una combinación de las cuatro modalidades anteriores, pero las concesiones están prohibidas.

**d) Ronda Cero.**<sup>198</sup> Adicionalmente, se establece el derecho inicial de Petróleos Mexicanos, para la asignación directa de proyectos de exploración y extracción de hidrocarburos, conocida como Ronda Cero, a través de la cual se asignarán directamente aquellos proyectos estratégicos o que, debido a sus características, deban ser ejecutados por Petróleos Mexicanos.

**e) Reguladores coordinados e independientes.** Se rediseñan las actividades y responsabilidades de los reguladores, otorgándoles autonomía, bajo un esquema de coordinación que permita desarrollar esta industria de forma eficiente y rentable, con

---

<sup>197</sup> Véase en el Capítulo 6.1. Contratos y Asignaciones.

<sup>198</sup> Ver Capítulo 7. Ronda Cero y Ronda 1.

un enfoque de sostenibilidad y cuidado del medioambiente, con reglas de transparencia y lucha anticorrupción.

**f) Asignaciones (a las Empresas Productivas del Estado).** La Secretaría de Energía podrá otorgar y modificar a Petróleos Mexicanos o cualquier otra Empresa Productiva del Estado, de manera excepcional, asignaciones para realizar la exploración y extracción de hidrocarburos, y deberá explicar que se trata del mecanismo más adecuado para los intereses del Estado, y que el posible asignatario tiene la capacidad técnica, financiera y de ejecución, para extraer los hidrocarburos de forma eficiente y competitiva. Petróleos Mexicanos u otras Empresas Productivas del Estado solo podrán ceder una asignación cuando el cesionario sea otra Empresa Productiva del Estado, previa autorización de la Secretaría de Energía.

**g) Contratación con particulares.** Con relación a las asignaciones que les sean otorgadas y con el objeto de incrementar su productividad y rentabilidad, Petróleos Mexicanos y las demás Empresas Productivas del Estado podrán celebrar con la iniciativa privada nacional y extranjera, contratos de servicios, siempre que la contraprestación se realice en efectivo.

**h) Causas de revocación de una asignación.** Para lograr las metas estratégicas de producción, se establecen las causas que pueden originar la revocación de la asignación, incluyendo los tiempos y procesos para solventar las causales de revocación, y, en su caso, la emisión de la determinación final de revocación al asignatario.

**i) Contratos para la exploración y extracción de hidrocarburos.** La Comisión Nacional de Hidrocarburos podrá celebrar contratos para la exploración y extracción de hidrocarburos de un área contractual y por una duración específica a través de un proceso de licitación. Los contratistas podrán ser Petróleos Mexicanos, cualquier otra Empresa Productiva del Estado o persona moral, que suscriba con la Comisión Nacional de Hidrocarburos un contrato para la exploración y extracción de hidrocarburos, ya sea de manera individual o en consorcio o asociación en participación, en los términos de la Ley de Ingresos Sobre Hidrocarburos. La cesión

del control operativo y de gestión del contratista o el control de las operaciones del área contractual, a través de alianzas u otra figura, de forma parcial o total, deberá ser autorizada previamente por la Comisión Nacional de Hidrocarburos. Para este efecto, se establece un proceso de revisión, comunicación y autorización.

**j) Migraciones de asignaciones a contratos.**<sup>199</sup> Petróleos Mexicanos y las demás Empresas Productivas del Estado podrán solicitar la migración de una asignación de la que sean titulares a contratos para la exploración y extracción de hidrocarburos. En dichos casos, la Secretaría de Energía otorgará la autorización, con la asistencia técnica de la Comisión Nacional de Hidrocarburos. En caso de proceder la migración, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SCHP) establecerá las condiciones económicas relativas a los términos fiscales que correspondan, conforme a la Ley de Ingresos Sobre Hidrocarburos. En estos casos, Petróleos Mexicanos y las otras Empresas Productivas del Estado podrán celebrar alianzas o asociaciones con personas morales, cuya selección se realizará mediante licitación, que será llevada a cabo por la Comisión Nacional de Hidrocarburos, y contará con la opinión favorable de Petróleos Mexicanos o Empresa Productiva del Estado.

**k) Yacimientos transfronterizos.**<sup>200</sup> Se establece la participación obligatoria de Petróleos Mexicanos u otra Empresa Productivas del Estado, en los contratos para la exploración y extracción de hidrocarburos en aquellas áreas contractuales en las que

---

<sup>199</sup> Petróleos Mexicanos siendo titular de una asignación tiene derecho de solicitar a la Secretaría de Energía, la migración de una asignación a un contrato, y manifestar su interés de celebrar alianzas o asociaciones con particulares para llevar a cabo de manera conjunta las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos al amparo de un contrato.

El socio de Petróleos Mexicanos será seleccionado por la Comisión Nacional de Hidrocarburos mediante licitación, con base en los lineamientos técnicos y las condiciones económicas relativas a los términos fiscales que para tal efecto emitan la Secretaría de Energía y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

<sup>200</sup> La Ley, define a los yacimientos transfronterizos (“Yacimientos Transfronterizos”) como (i) aquéllos que se encuentren dentro de la jurisdicción nacional y tengan continuidad física fuera de ella; o (ii) aquéllos yacimientos o mantos fuera de la jurisdicción nacional, compartidos con otros países de acuerdo a los tratados en que México sea parte o bajo lo dispuesto en la Convención sobre Derecho del Mar de las Naciones Unidas.

Cabe resaltar que la Ley, contempla que la exploración y extracción de Hidrocarburos en los Yacimientos Transfronterizos, podrá llevarse a cabo en los términos de los tratados y acuerdos en los que México sea parte.

Ahora bien, la Ley prevé la facultad de la Secretaría de Energía (“Secretaría de Energía”) para que con la asistencia técnica de la Comisión Nacional de Hidrocarburos (“CNH”) establezca que, en materia de Yacimientos Transfronterizos, Petróleos Mexicanos u otras empresas productivas del Estado, tendrán una participación obligatoria del 20% de la inversión total del proyecto.

exista la posibilidad de encontrar yacimientos transfronterizos. Dicha participación será de al menos 20% de la inversión del proyecto. En estos casos, se considerarán los tratados internacionales suscritos por México.

**I) Modelos de contratación.**<sup>201</sup> La Secretaría de Energía es la responsable de establecer el modelo de contratación correspondiente a cada área contractual que se licite o adjudique, y podrá elegir, como se mencionó: los contratos de servicios, de utilidad o producción compartida, o de licencia, cuyas contraprestaciones se sujetarán a lo establecido en la Ley de Ingresos Sobre Hidrocarburos. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público será la responsable de establecer las condiciones económicas relativas a los términos fiscales de cada contrato. La variable de adjudicación será de naturaleza económica y estará incluida en las bases de licitación. La Comisión Nacional de Hidrocarburos podrá contratar a Petróleos Mexicanos, a otra Empresa Productiva del Estado o a una persona moral, mediante licitación pública, para que preste los servicios de comercialización de los hidrocarburos obtenidos por el Estado, como resultado de los contratos para la exploración y extracción de hidrocarburos. Los asignatarios y contratistas tendrán derecho a reportar, para efectos contables y financieros, la asignación o el contrato para la exploración y extracción de hidrocarburos, así como los beneficios esperados del mismo, siempre y cuando se afirme, de manera expresa, que los hidrocarburos en el subsuelo son propiedad de la Nación.<sup>202</sup>

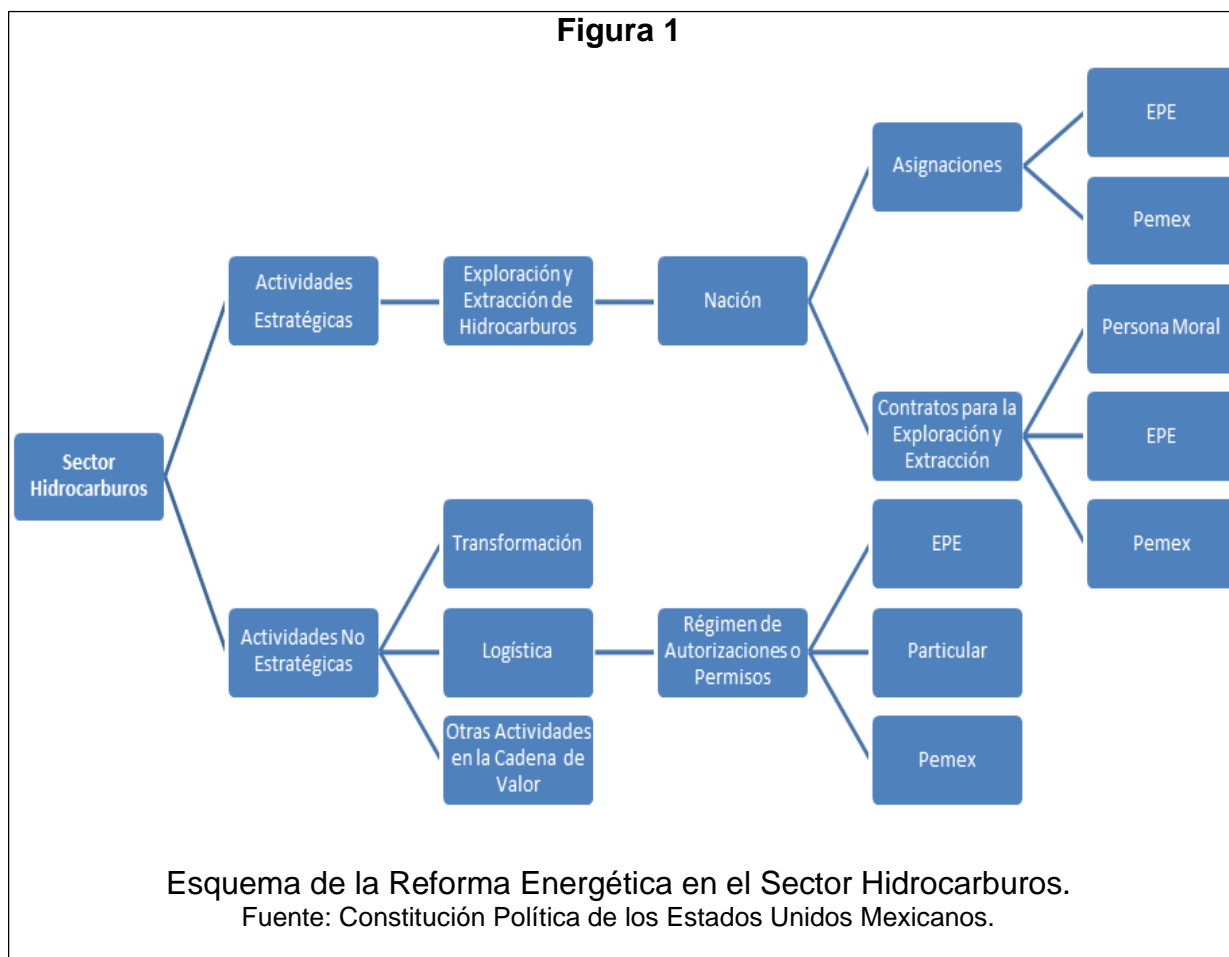
En ese sentido, y, para visualizar de manera general los aspectos más relevantes de la reforma, a continuación, se expone el siguiente esquema:

---

<sup>201</sup> Ver capítulo 6.1. Contratos y Asignaciones.

<sup>202</sup> *Ibidem*.





De este modo, se puede advertir que la Reforma prevé diversos medios para lograr los objetivos de la misma, dichos medios son, por una parte, las instituciones creadas como reguladoras y observadoras de los procesos jurídicos, técnicos, financieros, de transparencia, administrativos, etc.

Queda claro que la Ley de Hidrocarburos es la piedra angular de la Reforma Energética por lo que ve a la exploración y extracción de hidrocarburos. Por citar algunos datos relevantes de la ley en cita, los cuales se detallarán más adelante en el presente trabajo de tesis de licenciatura, son:

La Ley de Hidrocarburos reglamenta los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución. Abroga la Ley Reglamentaria en materia de petróleo de 1958. Reafirma que: los hidrocarburos son propiedad de la Nación; la exploración y extracción son actividades

estratégicas, pero puede participar el sector privado mediante contratos, y se liberan las demás actividades de valor de la industria petrolera.

La industria de los hidrocarburos es de jurisdicción federal. Corresponde al Gobierno Federal: i) la interpretación de esta ley para efectos administrativos; ii) la emisión de disposiciones técnicas, reglamentarias y regulatorias, incluidas las relacionadas con desarrollo sustentable, equilibrio ecológico y protección al medio ambiente; y, iii) la solución de conflictos a través de juzgados federales.

Federación, Estados y Municipios contribuirán al desarrollo de proyectos de exploración y extracción, así como de transporte y distribución por ductos, y almacenamiento a través de procedimientos y bases de coordinación.

Se establece que la industria de los hidrocarburos es de utilidad pública, así como las actividades y servicios amparados por un permiso.

En lo no previsto por esta Ley de Hidrocarburos, se consideran mercantiles los actos de la industria de hidrocarburos. Se regirán por el Código de Comercio, y supletoriamente por el Código Civil Federal.<sup>203</sup>

Como conclusión del presente apartado, hay que mencionar que, también se dotó a las instituciones de las atribuciones necesarias para canalizar los ingresos derivados de los contratos y asignaciones. A su vez, se crearon métodos y sistemas anticorrupción, y, por supuesto, se crearon y actualizaron los medios jurídicos para lograr la inversión privada, la cual constituye el elemento principal de ésta Reforma Energética.

---

<sup>203</sup> ZENTENO – LIRA MORA Abogados, *Reforma Energética: Resumen del Proyecto de decreto que expide las leyes secundarias en materia de hidrocarburos*, México, PricewaterhouseCoopers, S.C., mayo del 2014, p. 4.

## UNIDAD X

### LICITACIONES

Sobre las licitaciones públicas existe una gran variedad de trabajos académicos, así como una vasta experiencia del Estado Mexicano en llevarlas a cabo (aunque no precisamente en las actividades de *upstream* en el reamo petrolero), ya que las mismas han demostrado ser un instrumento idóneo para la selección de propuestas que ofrezcan la mejor calidad, precio, financiamiento y oportunidad.

Lo más importante del presente capítulo es conocer el procedimiento licitatorio de la reforma, no sin antes mencionar brevemente la naturaleza jurídica y concepto de las licitaciones que existen en nuestro sistema jurídico.

Empezaré por examinar la naturaleza jurídica de la licitación pública:

Contrario al régimen aplicable a los particulares, quienes cuentan con la libertad de adquirir, vender, arrendar bienes, contratar y ejecutar obras y servicios, etc., el Estado forzosamente debe adoptar un procedimiento expreso y determinado en la ley aplicable. Dicho proceso se denomina licitación.

Aunque la licitación pública ha sido ampliamente estudiada por los tratadistas en derecho administrativo, la misma no ha sido del todo atajada desde su concepción universal, sino únicamente por lo que estatuye el país que la regula.

Dicho lo anterior, para conocer la naturaleza jurídica de la licitación, tenemos que acudir al estudio de su objeto, o su resultado jurídico, mismo que se reduce a la elección de un contratante por la administración pública, por lo que constituye un acto jurídico precedente y preparatorio de un contrato.<sup>204</sup>

Autores como Cretella Junior<sup>205</sup>, siguiendo la concepción clásica de León Duguit, consideran a la licitación como un acto condición, es decir, es un acto de atribución

---

<sup>204</sup> LÓPEZ-ELÍAS, José Pedro, *Aspecto Jurídicos de la Licitación Pública en México*, UNAM, México, 1999, p. 48.

<sup>205</sup> CRETELLA JUNIOR, José, *Dicionário de Direito Administrativo*, Forense, Río de Janeiro, 1978, p. 326.

subjetiva, consistente en colocar a una persona determinada dentro de un estatuto preexistente reglas generales, que no la alcanzarían si el acto no fuera emitido.

Sin embargo, en la licitación ocurre lo contrario, ya que, en palabras del Maestro José Pedro López-Elías, la licitación no coloca a un individuo en una situación genérica y sí atribuye una situación individual a alguien escogido entre un grupo de oferentes. Al iniciarse la licitación, tenemos una categoría general de convocados y después, a su término, como resultado jurídico, pasamos a tener un sujeto determinado contratado por la administración.

*“Por lo tanto, la licitación no es un acto condición, no sólo porque su objeto no es el del acto condición, sino incluso y simplemente porque no es un acto y sí una serie de actos interligados y destinados a la producción de un único resultado jurídico. O sea, la licitación encuadra en el concepto de procedimiento administrativo, pues exige sucesivas manifestaciones de voluntad, cada una expresada exactamente en las fases autónomas que anteceden al acto jurídico final al que se unen.”*<sup>206</sup>

Al efecto, Sayagués Laso, considera que la licitación no es ni un contrato ni un acto, y sí un conjunto de actos, concluyendo que se trata de un procedimiento relativo a la forma de celebración del contrato, con un doble objeto: elegir un contratante y establecer un contrato.<sup>207</sup>

En esa tónica, José Roberto Dromi, distingue claramente entre el procedimiento precontractual y el contrato de la administración, y en este sentido expresa:

*“el procedimiento de formación de la voluntad administrativa contractual (precontractual) no se confunde con el contrato, que es el resultado del encuentro de aquella voluntad del co-contratante; por lo que, debemos distinguir un procedimiento precontractual, previo al contrato, de formación o preparación del contrato y un procedimiento contractual o de ejecución.”*<sup>208</sup>

Así pues, podemos concluir que los aspectos importantes de la licitación pública son:

**a) Que la propia institución no se confunde con un contrato, sino que es preliminar del contrato;**

<sup>206</sup> LÓPEZ-ELÍAS, José Pedro, *óp. cit.*, p. 49.

<sup>207</sup> SAYAGUÉS LASO, Enrique, *La licitación pública*, Montevideo, Acali Editorial, reedición, con prólogo de Daniel Hugo Martins, de la tesis publicada en 1940, 1978, p. 37.

<sup>208</sup> DROMI, José Roberto, *La licitación pública*, Buenos Aires, Astrea, 1985, p. 70.

- b)** Que la adjudicación es otorgada por el agente público, competente para celebrar el contrato, a la persona que presente mejores condiciones, y;
- c)** El hecho de que la licitación determina la oferta más ventajosa, de donde surge la vinculación contractual al finalizar el procedimiento con la resolución de adjudicación.<sup>209</sup>

Ahora bien, en cuanto al concepto de licitación pública encontramos que existen varios que a continuación se señalan:

Fermín Abella<sup>210</sup>: “entendemos por subasta, el contrato hecho con concurrencia y con el fin de obtener concurrente en provecho de la parte que ha de proceder a la adjudicación, mediante las condiciones más ventajosas, o en término más breves: contrato celebrado con publicidad y concurrencia”.

Lucía Valle<sup>211</sup>: “licitación es el procedimiento administrativo por medio del cual la administración selecciona sus proveedores, sus contratistas para obras o servicios, o finalmente enajena bienes”.

Pierre Wigny<sup>212</sup>: “es un acto administrativo unilateral, por el cual el funcionamiento que asegura la competencia, establece el contrato entre la persona pública y el licitador que presentó la oferta más ventajosa.”

Carlos Eduardo Serrano Rodríguez<sup>213</sup>: “constituye el medio más idóneo para la contratación administrativa y se fundamenta en el doble propósito de lograr las mejores condiciones técnicas y económicas para la administración pública.”

---

<sup>209</sup> ARENAS ARCHILA, Nelly y DUQUE, María Dora, *Régimen legal de los contratos administrativos*, tesis de grado, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, 1980, p. 73.

<sup>210</sup> ABELLA, Fermín, *Tratado de derecho administrativo español*, Madrid, El Consultor de los Ayuntamientos, 1866, t. II, p. 1208.

<sup>211</sup> VALLE FIGUEIREDO, Lucía, *Licitación y administración directa*, Revista de Derecho Público, Santiago de Chile, números 25-26, enero-diciembre 1979, p. 134.

<sup>212</sup> WIGNY, Pierre, *Droit Administratif*, Bruselas, Emile Bruylant, 1962, p. 261.

<sup>213</sup> SERRANO RODRÍGUEZ, Carlos Eduardo, *La contratación administrativa*, San José, Editorial de la Universidad de Costa Rica, 1991, p. 38.

Sayagués Laso:<sup>214</sup> “La licitación es un procedimiento relativo al modo de celebrarse determinados contratos, cuya finalidad es la determinación de la persona que ofrece a la administración condiciones más ventajosas; consiste en una invitación a los interesados para que, sujetándose a las bases preparadas (pliego de condiciones), formulen propuestas, de las cuales la administración selecciona y acepta la más ventajosa (adjudicación), con lo que el contrato queda perfeccionado; y todo el procedimiento se inspira, para alcanzar la finalidad buscada, en estos dos principios: igualdad de todos los licitantes ante la Administración y cumplimiento estricto de las cláusulas del pliego de condiciones”.

Dichos los conceptos anteriores, el Maestro López-Elías concluye que el concepto de licitación presenta las siguientes características:

- Es un procedimiento, en virtud de que se compone de una serie de actos regulados por las normas administrativas.
- Ese procedimiento tiene como objetivo escoger a la persona, física o jurídica, con la cual la administración pública habrá de celebrar un contrato determinado.<sup>215</sup>
- La selección se hace sobre quien haya ofrecido las condiciones más ventajosas, para la administración pública.<sup>216</sup>

En definitiva, las licitaciones públicas ofrecen no sólo en el ramo energético, sino en servicios públicos en general, una oportunidad de ejercer una herramienta jurídica que permita la celebración de contratos con el Estado, en los cuales se establezcan las bases constitucionales requeridas, y al mismo tiempo, se elija al contratante que ofrezca las mejores ofertas en beneficio de la Nación.

Visto el panorama general de la licitación pública, consideremos ahora el proceso licitatorio dentro de la Reforma Energética, en la cual se han incorporado diversas

---

<sup>214</sup> SAYAGUÉS, *óp. cit.*, p. 42.

<sup>215</sup> Canasi acota “no debe confundirse la licitación, que es un procedimiento tendente a la celebración de un contrato, con éste, que un acto jurídico formalmente bilateral”. CANASI, José, *Carácter jurídico de la licitación pública en los contratos administrativos*, La Ley, Buenos Aires, 1977, t. I, p. 115.

<sup>216</sup> LÓPEZ-ELÍAS, *óp. cit.*, p. 54.

obligaciones, cuyo cumplimiento originará costos. En tal sentido, la adecuada evaluación operativa y financiera de cada proyecto es crítica para la propuesta correspondiente y evitar incumplimientos.

Los procesos de licitación deberán ser realizados con transparencia, máxima publicidad, igualdad, competitividad y sencillez, y deberán considerar los siguientes actos<sup>217</sup>:

---

<sup>217</sup> Ley de Hidrocarburos:

**“Artículo 23.-** La adjudicación de los Contratos para la Exploración y Extracción se llevará a cabo mediante licitación que realice la Comisión Nacional de Hidrocarburos. Las bases de licitación preverán que el Contrato para la Exploración y Extracción se podrá formalizar con Petróleos Mexicanos, otras empresas productivas del Estado y Personas Morales, ya sea de manera individual, en consorcio, o asociación en participación, en términos de la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos.

*El proceso de licitación iniciará con la publicación de la convocatoria en el Diario Oficial de la Federación.*

*El proceso de licitación abarcará los actos y las etapas que se establezcan en los lineamientos y las disposiciones que para tal efecto emitan la Secretaría de Energía y la Comisión Nacional de Hidrocarburos, respectivamente. Los interesados en presentar propuestas deberán cumplir con los criterios de precalificación respecto de los elementos técnicos, financieros, de ejecución y de experiencia, en los términos señalados en los lineamientos que al efecto establezca la Secretaría de Energía.*

*Entre la fecha de publicación de la convocatoria en el Diario Oficial de la Federación y aquella en la que se presenten las propuestas deberán mediar al menos noventa días naturales. El mecanismo de adjudicación podrá ser, entre otros, una subasta ascendente, una subasta descendente o una subasta al primer precio en sobre cerrado, en cuyo caso los sobres deberán ser presentados y abiertos en una misma sesión pública. En los procesos de licitación se deberán contemplar criterios de desempate, los cuales se incluirán en las bases de licitación correspondientes.*

*En cualquier caso, los procesos de licitación se deberán llevar a cabo bajo los principios de transparencia, máxima publicidad, igualdad, competitividad y sencillez. Las propuestas podrán ser presentadas y analizadas a través de medios electrónicos, en los términos que establezca el Reglamento.*

*El fallo correspondiente deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación.*

*Los procedimientos de adjudicación de Contratos para la Exploración y Extracción se regirán por esta Ley y no serán aplicables la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, ni las disposiciones que deriven de dichas leyes.*

**Artículo 24.-** Las bases del procedimiento de licitación y adjudicación de los Contratos para la Exploración y Extracción, que se pongan a disposición de los interesados, deberán:

**I.** Sujetarse a los lineamientos técnicos y a las condiciones económicas relativas a los términos fiscales que para cada caso establezcan la Secretaría de Energía y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, respectivamente;

**II.** Señalar, entre otros aspectos, el tipo de contrato, los criterios y plazos para el proceso de precalificación y de aclaración de las bases, las variables de adjudicación, el mecanismo para determinar al ganador y, en su caso, la modificación de sus términos y condiciones, y

**III.** Contar con opinión previa de la Comisión Federal de Competencia Económica, la cual versará exclusivamente sobre los criterios de precalificación y el mecanismo de adjudicación a que se refiere el artículo 23 del presente ordenamiento. La opinión de la Comisión Federal de Competencia Económica deberá ser proporcionada en un plazo no mayor a treinta días a partir de la solicitud correspondiente; en caso de no emitirse la opinión, dentro del plazo establecido, ésta se entenderá en sentido favorable.”

- a) Publicación de la convocatoria, que deberá ser preparada siguiendo los lineamientos y disposiciones de la Secretaría de Energía y Comisión Nacional de Hidrocarburos.
- b) Deberán transcurrir al menos 90 días naturales, para la presentación de las propuestas.
- c) Los mecanismos de adjudicación podrán ser principalmente por subasta ascendente, subasta descendente o una subasta al primer precio en sobre cerrado, en cuyo caso, los sobres deberán ser presentados y abiertos en una misma sesión pública. Los criterios de desempate deberán ser incluidos en las bases de licitación respectivas.

Las bases del procedimiento de licitación y adjudicación deberán considerar, entre otros, los lineamientos técnicos y económicos establecidos por la Secretaría de Energía y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como los criterios y plazos para el proceso de precalificación y de aclaración de las bases, las variables de adjudicación y el mecanismo para determinar al ganador.

Como se mencionó, la reforma prevé órganos reguladores cuyo objetivo fundamental es brindar certidumbre jurídica a los participantes, acceso a la información y crear las condiciones de competencia para el apropiado desarrollo de la industria.

La Secretaría de Energía deberá seleccionar las áreas contractuales conforme a los criterios establecidos, y aprobar y emitir el plan quinquenal de licitaciones de dichas áreas, el cual deberá ser público y establecer el modelo de contratación para cada área contractual.

---

*“Artículo 25.- Contra las resoluciones mediante las cuales se asigne al ganador o se declare desierto el proceso de licitación de Contratos para la Exploración y Extracción, únicamente procederá el juicio de amparo indirecto. Los actos relacionados con el procedimiento de licitación y adjudicación de Contratos para la Exploración y Extracción se consideran de orden público e interés social.”*



La Secretaría de Hacienda y Crédito Público deberá establecer las condiciones económicas relativas a los términos fiscales de las licitaciones y determinar las variables de adjudicación de los procesos de licitación.

La Comisión Nacional de Hidrocarburos deberá emitir las bases de licitación y adjudicación, realizar las licitaciones para adjudicación, suscribir los contratos para la exploración y extracción de hidrocarburos y administrar y supervisar, en materia técnica, los contratos para la exploración y extracción de hidrocarburos.

En ese sentido, las bases de licitación y los contratos solo podrán ser formalizados con una Empresa Productiva del Estado <sup>218</sup> o personas morales que cumplan con los siguientes requisitos:

- a) Ser residentes para efectos fiscales en México**
- b) Tener por objeto exclusivamente la exploración y explotación de hidrocarburos.**
- c) No tributar en el régimen opcional para grupos de sociedades.<sup>219</sup> (Previsto en el Capítulo VI denominado “DEL RÉGIMEN OPCIONAL PARA GRUPOS DE SOCIEDADES de la Ley del Impuesto Sobre la Renta)**

Se podrán formar también consorcios de contratistas dentro de los procedimientos de licitación, mismos que se surgen cuando dos o más Empresas Productivas del Estado o personas morales presenten conjuntamente una proposición dentro del proceso de licitación. En tales casos, la adjudicación solo podrá realizarse a consorcios o asociaciones en participación, cuyo convenio haya sido celebrado conforme a las leyes mexicanas. En el caso del consorcio, dentro de los integrantes deberá nombrarse a un operador responsable de realizar las operaciones a nombre y

---

<sup>218</sup> De acuerdo con el portal de la Comisión Nacional de Electricidad, la Empresa Productiva del Estado es una empresa cuyo dueño es el Estado y participa en el mercado como el resto de las empresas privadas. Tiene como objetivo generar valor económico. Las ganancias que se obtienen de sus actividades se entregan al estado mexicano y sirven para re-invertir en la propia empresa.

<sup>219</sup> KPMG, *óp. cit.* p. 24.

cuenta del resto; sin embargo, cada uno de los integrantes deberá cumplir sus obligaciones fiscales de manera individual.<sup>220</sup>

Igualmente, el paquete de reformas estipula, como se mencionó anteriormente, la posibilidad para que Petróleos Mexicanos y las demás Empresas Productivas del Estado puedan celebrar alianzas o asociaciones para participar en los procesos de licitación de Contratos exploración y extracción de hidrocarburos, conforme a las disposiciones previstas en la Ley de Petróleos Mexicanos o la que regule la respectiva Empresa Productiva del Estado. En términos generales, las alianzas o asociaciones podrán realizarse bajo esquemas que permitan la mayor productividad y rentabilidad, incluyendo modalidades en las que podrán compartir costos, gastos, inversiones, riesgos, así como utilidades, producción y demás aspectos de la exploración y extracción.<sup>221</sup>

Hay que puntualizar que la Ley de Hidrocarburos establece que, para la ejecución de las actividades de exploración y extracción de Hidrocarburos, ni Petróleos Mexicanos ni las demás Empresas Productivas del Estado podrán celebrar con Particulares contratos de asociación público-privada.

En lo tocante a las restricciones de participación en licitaciones de contratos para la exploración y extracción de hidrocarburos <sup>222</sup>, la Comisión Nacional de Hidrocarburos se abstendrá de celebrar contratos para la exploración y extracción de hidrocarburos con personas morales que, entre otros aspectos, se encuentren inhabilitadas o suspendidas para contratar con autoridades federales, tengan incumplimientos graves respecto a contratos de exploración y extracción de hidrocarburos previamente adjudicados, o presenten información falsa o incompleta, y podrá anular un fallo de adjudicación, si se comprueban dichas circunstancias.

---

<sup>220</sup> KPMG, *óp. cit.* p. 25. También se puede consultar la Ley de Hidrocarburos en su artículo 4 fracción X, que al efecto dice: Contratista: Petróleos Mexicanos, cualquier otra empresa productiva del Estado o Persona Moral, que suscriba con la Comisión Nacional de Hidrocarburos un Contrato para la Exploración y Extracción, ya sea de manera individual o en consorcio o asociación en participación, en términos de la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos;

<sup>221</sup> SOLCARGO, *óp. cit.*, p. 5.

<sup>222</sup> Artículo 26 de la Ley de Hidrocarburos.

Es importante subrayar que, los mecanismos de adjudicación para esta clase de contratos, principalmente son:

- a) Una subasta ascendente: La característica que la define es el hecho de que el precio se va incrementando sucesivamente hasta que queda un único comprador, que es el que se adjudica el bien al precio final.<sup>223</sup>
- b) Una subasta descendente: En este caso el subastador comienza con un precio muy alto que va disminuyendo sucesivamente hasta que algún comprador lo acepta.<sup>224</sup>
- c) Una subasta al primer precio en sobre cerrado, en cuyo caso los sobres deberán ser presentados y abiertos en una misma sesión pública.

Finalmente, contra las resoluciones mediante las cuales se asigne al ganador o se declare desierto<sup>225</sup> el proceso de licitación de Contratos exploración y extracción de hidrocarburos, únicamente procederá el juicio de amparo indirecto.

## **1. Transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas en los procesos licitatorios**

Las normas que rigen la transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas son fundamentales, no solo para darle certeza y seguridad jurídica a los participantes en los procesos licitatorios, sino porque son una herramienta eficaz contra la corrupción y establecen una excelente base para mantener a la población informada acerca del destino y uso de los vastos recursos petroleros.

Para el estudio del presente apartado se analizarán las mejores prácticas de la industria para posteriormente compararlas con los preceptos incluidos en la reforma y

---

<sup>223</sup> DURÁ PÉREZ, Pedro, *Teoría de Subastas y Reputación del Vendedor*, Dirección de Estudios, Comisión Nacional del Mercado de Valores, México, julio 2003, p. 10.

<sup>224</sup> *Ídem*. P. 11.

<sup>225</sup> El que un proceso de selección o parte del mismo pueda ser declarado desierto implica la existencia de ciertas situaciones que no permiten que la demanda estatal sea satisfecha.

concluir si fue suficiente lo realizado por el Gobierno Federal en la implementación de la reforma energética.

Los participantes en una licitación para la adjudicación de un contrato petrolero, crean valor para sus accionistas mediante la práctica exitosa de sus actividades comerciales relacionadas con el hidrocarburo, pero a su vez comparten transparentemente ese valor creado con los países en donde trabajan para promover el desarrollo económico esencialmente.

Básicamente, existen tres maneras con las cuales se promueve la justa repartición del valor creado a través de la comercialización del crudo. La primera, la difusión a gran escala de programas gubernamentales anticorrupción es esencial para prevenir que las ganancias derivadas de los ingresos petroleros sean indebidamente asignadas. Segundo, las alianzas comerciales de cualquier entidad participante en un proceso licitatorio tienen que hacerse totalmente públicas; de igual manera, la participación de empresas subsidiarias, bajo cualquier concepto, debe hacerse pública. Tercera, la información de cuánta ganancia es la que se queda para el presupuesto estatal y cuánta ganancia es retenida por las empresas, debe ser del conocimiento público.<sup>226</sup>

Dicho lo anterior, debemos hacernos la siguiente pregunta: ¿por qué importa la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas en el sector petrolero, especialmente en el nuevo modelo mexicano? Respondiendo a la pregunta, porque los productores de crudo transfieren fondos muy considerables a los países anfitriones a manera de pago de licencias, impuestos, regalías, dividendos, apoyos a pequeñas comunidades, etc. Estos grandes flujos financieros deberían contribuir substancialmente al desarrollo económico y social del país anfitrión, sin embargo, es común ver a países ricos en petróleo que no han sido capaces de transformar las ganancias del hidrocarburo en bienestar social. Cuando las ganancias del sector petrolero no son manejadas con transparencia y rendición de cuentas, la riqueza

---

<sup>226</sup> KOWALCZYK-HOYER Barbara, *Promoting Revenue Transparency: 2011 Report on oil and gas companies*, Berlín, *Transparency International*, 2011, p. 5.

petrolera puede dar como resultado corrupción a gran escala, pobreza, injusticias y conflictos. Una explicación para éste fenómeno es que los flujos de ganancias petroleras masivas provocan que individuos cobren cuotas, apartándose de los métodos legales, usando influencias políticas u otras formas de manipulación.

La verdadera pregunta, no solamente de éste apartado sino de la reforma energética en general es la siguiente: ¿Cómo hacer que las ganancias petroleras trabajen para la sociedad y no en su contra? Ésta pregunta cobra especial relevancia por el hecho de que la dependencia del recurso es un problema recurrente en regiones o países pobres.

De ahí que la transparencia sea crítica en un ambiente que combina grandes ganancias, pobreza y corrupción generalizada. De ahí que las ganancias del petróleo pueden ser un poderoso fondo presupuestario para el gobierno, de las cuales su uso responsable es casi dependiente de la transparencia y rendición de cuentas gubernamentales.

En otras palabras, el dinero ganado de los recursos petroleros puede ser usado para extender el poder político y económico de una élite gobernante. Por el contrario, si ese dinero es transparentado y usado adecuadamente, como es el mencionado caso de Noruega, los gobiernos pueden usar las rentas petroleras para apoyar programas de educación, seguro social, suministro de agua potable, transporte, infraestructura, emprendimiento y diversificación económica, todos los cuales son básicos para elevar las condiciones socioeconómicas de las personas que viven en pobreza y fomentar el desarrollo a largo plazo. Así pues, los ciudadanos de países con recursos petroleros abundantes tienen el derecho de saber cómo son administrados los recursos petroleros, cuáles son los ingresos derivados de tal administración y cómo son aplicados dichos ingresos.

La inversión extranjera directa y la explotación de recursos naturales que ésta conlleva tienen un impacto en las comunidades locales y, en ese sentido, hay riesgos y oportunidades relacionados con dichas inversiones, entre los cuales están involucrados el mercado laboral, el medioambiente, y las estructuras sociales locales.

Éste es otro importante motivo por el cual es importante tener la transparencia como un principio básico en el sector petrolero.

Precisados los lineamientos básicos de la transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas, se procederá a señalar los preceptos incluidos en la reforma en el ámbito de la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas en tratándose de contratos para la exploración y extracción de hidrocarburos.

El numeral 13, párrafo segundo de la Ley de Hidrocarburos establece lo siguiente:

**“Artículo 13.-** *En los casos de Asignaciones que migren a Contratos para la Exploración y Extracción, Petróleos Mexicanos y las demás empresas productivas del Estado podrán celebrar alianzas o asociaciones con Personas Morales.*

*Para las alianzas o asociaciones a que se refiere este artículo, la selección del socio de Petróleos Mexicanos o de la empresa productiva del Estado de que se trate, se realizará mediante licitación que represente las mejores condiciones de selección y que más convenga a la Nación, **observando las mejores prácticas en materia de transparencia.** Dicha licitación se llevará a cabo por la Comisión Nacional de Hidrocarburos, y conforme a los lineamientos técnicos y las condiciones económicas relativas a los términos fiscales que al efecto establezcan la Secretaría de Energía y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, respectivamente...”*

Por su parte, el artículo 19 del mismo cuerpo normativo establece lo siguiente:

**“Artículo 19.-** *Los Contratos para la Exploración y Extracción deberán contar, al menos, con cláusulas sobre:*

...

**IX. Las obligaciones de transparencia que posibiliten el acceso a la información** derivada de los contratos, incluyendo la divulgación de las contraprestaciones, contribuciones y pagos que se prevean en el propio contrato;

...”

La ley citada es todavía más clara al normar lo que a continuación se transcribe:

**“Artículo 23.-** *La adjudicación de los Contratos para la Exploración y Extracción se llevará a cabo mediante licitación que realice la Comisión Nacional de Hidrocarburos. Las bases de licitación preverán que el Contrato para la Exploración y Extracción se podrá formalizar con Petróleos Mexicanos, otras empresas productivas del Estado y Personas Morales, ya sea de manera individual, en consorcio, o asociación en participación, en términos de la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos...*

...

**En cualquier caso, los procesos de licitación se deberán llevar a cabo bajo los principios de transparencia, máxima publicidad, igualdad, competitividad y sencillez. Las propuestas**

*podrán ser presentadas y analizadas a través de medios electrónicos, en los términos que establezca el Reglamento...”*

La Ley de Hidrocarburos también señala en su artículo 47 que los contratistas y asignatarios estarán obligados a observar las disposiciones legales en materia laboral, fiscal y de transparencia que resulten aplicables, lo que significa que tanto entes privados como empresas productivas del Estado, están obligados a la normatividad en transparencia.

Ahora bien, se ha mencionado hasta el momento la obligatoriedad de los participantes en las licitaciones y asignaciones de cumplir con los principios de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas. Sin embargo, ¿cuál es la normatividad específica en las distintas leyes aplicables en éstos rubros?

La Ley de Hidrocarburos establece en su capítulo II denominado *De la Transparencia y el Combate a la Corrupción*, las obligaciones de las autoridades en materia energética para hacer público el proceso licitatorio para adjudicar contratos para la exploración y extracción de hidrocarburos.

En efecto, para la Secretaría de Energía, la Ley de Hidrocarburos establece en su artículo 88, que deberá poner a disposición del público, de forma mensual, al menos la siguiente información:

- a)** El número de Asignaciones y permisos que se encuentran vigentes, así como sus términos y condiciones, y
- b)** La información sobre las áreas a concursar en Contratos para la Exploración y Extracción, incluyendo su programa quinquenal.

La Secretaría de Energía cumple parcialmente con ambos requisitos, por las siguientes razones:

- a)** El número de asignaciones vigentes se encuentra publicado en el sitio [www.asignaciones.gob.mx](http://www.asignaciones.gob.mx), arrojando como dato que, al 01 de noviembre de 2016, están vigentes 465 asignaciones otorgadas para la exploración y extracción de hidrocarburos. A su vez, la Secretaría de Energía tiene publicados, en el sitio de

internet antes aludido, los términos y condiciones de las asignaciones. En efecto, la totalidad de los documentos de las asignaciones están escaneados en su totalidad y cuentan con la firma del Secretario del ramo. Los documentos se denominan “Título de Asignación para realizar Actividades de Exploración y Extracción de Hidrocarburos”. El sitio también ofrece el número de asignación que tiene el documento (por ejemplo “Asignación: AE-0001-Xcaanda-01”), el tipo de actividad (por ejemplo “exploración”), el tipo de área (por ejemplo “Marina”), ubicación por entidad (por ejemplo “Aguas Territoriales”), fecha de título de asignación y vigencia de la asignación, que en la mayoría de los casos es por 25 años. Los documentos están en versión “pdf” para todo el público.

**b)** Respecto de los permisos otorgados, si bien es cierto en la página de internet de la Secretaría de Energía, [www.gob.mx/sener](http://www.gob.mx/sener), está publicadas las listas de permisos otorgados por la aludida Secretaría en los rubros de importación de Diésel, Gasolina, Turbosina y Gas L.P., también es cierto que en la misma página no se encuentran publicados los términos y condiciones de los permisos otorgados por la Secretaría de Energía, lo cual pudiese ser subsanado con una solicitud a la Unidad de Transparencia de dicha Secretaría, sin embargo el requisito de publicar los términos y condiciones de los permisos otorgados de forma mensual no es satisfecho.

No obstante, nos encontramos que, en las listas publicadas en la página de la Secretaría de Energía, están las razones sociales de quienes se les otorgó el permiso, el producto, la cantidad de dicho producto, fecha de otorgamiento, fecha de vencimiento y número de permiso.

**c)** La información sobre las áreas a concursar no están directamente en la página de la Secretaría de Energía, sino en la página de internet [www.rondasmexico.gob.mx](http://www.rondasmexico.gob.mx), en donde se pueden consultar todas las convocatorias y licitaciones hechas en cada una de las dos rondas que ha habido hasta el momento.

Más importante aún, es la publicación en el sitio de internet de la Secretaría de Energía del Programa Quinquenal de Licitaciones para la Exploración y Extracción de Hidrocarburos 2015-2019. Dicho programa puede ser modificado mes con mes,



aunque para fines prácticos no varía mucho su contenido. En simples términos, el programa quinquenal es un resumen ejecutivo de cómo van avanzando las rondas de licitaciones con detalles de las mismas. La publicación de dicho programa es un avance de suma importancia en la cuestión de transparencia, ya que allega al público información precisa de las rondas de manera sintética y entendible.

Ahora bien, por lo que respecta a la Comisión Nacional de Hidrocarburos, ésta tiene sus obligaciones en tratándose de transparencia en el artículo 89 de la Ley de Hidrocarburos, que al efecto dice:

**Artículo 89.-** Corresponderá a la Comisión Nacional de Hidrocarburos poner a disposición del público, de forma mensual, al menos la siguiente información:

*I. Los resultados y estadísticas de los procesos de licitación de Contratos para la Exploración y Extracción;*

*II. Las bases y reglas de los procesos de licitación que se hayan empleado para adjudicar los Contratos para la Exploración y Extracción;*

*III. El número de los Contratos para la Exploración y Extracción que se encuentran vigentes, así como sus términos y condiciones;*

*IV. El número de autorizaciones que haya otorgado y se encuentran vigentes, así como sus términos y condiciones;*

*V. La información relacionada con la administración técnica y supervisión de los Contratos para la Exploración y Extracción, y*

*VI. El volumen de producción de Hidrocarburos por Contrato para la Exploración y Extracción.”*

En cuanto a los resultados y estadísticas de los procesos de licitación de Contratos para la Exploración y Extracción de hidrocarburos, en la página de internet de la Comisión Nacional de Hidrocarburos se encuentran los reportes estadísticos antes aludidos. En dichos reportes se puede apreciar todo lo relacionado con las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos de manera mensual, con información detallada de cada área contractual licitada, el ganador de dicha licitación y la cantidad de recurso extraído.

A su vez, en la ya referenciada página [www.rondasmexico.gob.mx](http://www.rondasmexico.gob.mx), se pueden consultar las reglas y bases para asignar contratos. Cada documento que contiene las bases de licitación tiene su número de licitación y de convocatoria. También cuentan con un contenido detallado de los antecedentes del documento basal; las

disposiciones generales de la licitación tales como etapas de la licitación, comité licitatorio, nombre y domicilio de la convocante y términos definidos; reglas de la licitación como por ejemplo objeto y principios de la licitación, meta de contenido nacional, calendario, inscripción a la licitación, precalificación, presentación y apertura de las propuestas, adjudicación y fallo y suscripción del contrato, entre otros; áreas contractuales, programa mínimo de trabajo, contrato, formatos, propuesta económica y demás. De esta manera se constata que las bases y reglas para cada proceso licitatorio se encuentran plenamente transparentadas y publicadas tanto en la página de internet antes citada como en el Diario Oficial de la Federación.

No es óbice mencionar que, aunada a la información de estadísticas y bases de licitación, los contratos ya asignados también están publicados y divididos por cada ronda licitatoria. De hecho, existe un apartado especial en la página de internet [www.rondasmexico.gob.mx](http://www.rondasmexico.gob.mx), el cual es denominado *Bóveda Digital de Contratos*, en el cual al acceder se puede analizar cada contrato estampado con las firmas de los participantes, pero sobretodo, con los términos y condiciones de cada contrato.

Dicho lo anterior, es claro que en cuestión de transparencia tanto la Comisión Nacional de Hidrocarburos como la Secretaría de Energía cumplen con los requisitos que la ley les exige y de manera clara y accesible a cualquiera que tenga acceso a la red.

Ahora bien, uno de los aspectos de mayor trascendencia en la Reforma Energética es la transparencia, el acceso a la información y rendición de cuentas respecto de los recursos generados como consecuencia de los procesos licitatorios.

En ese sentido, la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos tiene por objeto establecer el “régimen de los ingresos que recibirá el Estado Mexicano derivados de las actividades de Exploración y Extracción de Hidrocarburos que se realicen a través de las Asignaciones y Contratos a que se refieren el artículo 27, párrafo séptimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley de Hidrocarburos, así como las Contraprestaciones que se establecerán en los Contratos; las disposiciones sobre la administración y supervisión de los aspectos financieros de los Contratos, y

las obligaciones en materia de transparencia y rendición de cuentas respecto de los recursos a que se refiere el presente ordenamiento.”<sup>227</sup>

Dicha ley es la que obliga a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como al Fondo Mexicano del Petróleo de hacer pública mensualmente y por medio electrónicos (internet) y mantener actualizada, en lo que corresponda a sus atribuciones, la siguiente información:

*I. Por cada Contrato y de manera agregada:*

- a) Volumen producido, por tipo de Hidrocarburo;*
- b) Ingresos derivados de la comercialización de los Hidrocarburos que realice el Estado;*
- c) Monto de las Contraprestaciones pagadas a los Contratistas por Periodo, desagregadas por tipo o concepto de pago;*
- d) Ingresos percibidos por el Estado por concepto del pago de Cuotas Contractuales para la Fase Exploratoria;*
- e) Ingresos percibidos por el Estado por concepto del pago de Regalías;*
- f) Ingresos percibidos por el Estado por las Contraprestaciones previstas en los Contratos distintas a las señaladas en los incisos d) y e) anteriores, desagregadas por tipo de Contraprestación;*
- g) Los precios Contractuales de los Condensados, del Gas Natural y del Petróleo, para cada Periodo;*
- h) Monto de los honorarios fiduciarios cobrados por el Fondo Mexicano del Petróleo;*
- i) Casos en los que se haya aplicado un Mecanismo de Ajuste y el resultado del mismo;*
- j) Montos de inversión reportados por los Contratistas;*
- k) Las Asignaciones que hayan sido migradas a Contratos en el mes correspondiente, y*
- l) El pago realizado al Comercializador de cada Contrato que incluya esa figura;*

*II. Derivado de lo dispuesto en el Título Tercero, por cada una de las regiones definidas en la fracción X del artículo 48 de esta Ley:*

- a) Volumen producido, por tipo de Hidrocarburo;*
- b) Ingresos derivados de la comercialización de los Hidrocarburos;*
- c) Montos recibidos por concepto de cada uno de los derechos;*
- d) Montos de las inversiones reportadas por los Asignatarios, y*
- e) Montos de los costos deducibles y los efectivamente deducidos por los Asignatarios en el periodo;*

*III. De manera agregada, el monto del impuesto sobre la renta pagado por los Contratistas y Asignatarios, y en su caso, el monto de las devoluciones efectuadas;*

*IV. Los convenios o bases de coordinación que se celebren en términos de la presente Ley;*

*V. Los lineamientos que emitan conforme a lo dispuesto en esta Ley y en los Contratos;*

*VI. Respecto de cada Contrato, en su caso:*

- a) Los conceptos y los montos correspondientes a los costos, gastos o deducciones considerados improcedentes en términos del Contrato;*
- b) Los resultados definitivos de las auditorías que se practiquen en términos del artículo 37, apartado B, fracción VII, de esta Ley;*

---

<sup>227</sup> Artículo 1 de la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos.

- c) Los casos en que se haya ejercido la función a que se refiere el artículo 37, apartado B, fracción X, de esta Ley, así como el reporte obtenido de la Comisión Nacional de Hidrocarburos;
- d) Los casos en que se haya ejercido la función a que se refiere el artículo 37, apartado A, fracción VII, y apartado B, fracción XI, de esta Ley, y
- e) Los montos de los créditos fiscales firmes determinados a los Asignatarios con motivo de las revisiones que se practiquen en términos de lo dispuesto por el artículo 42 y demás aplicables del Código Fiscal de la Federación respecto al cumplimiento del pago de los derechos previstos en el Título Tercero de esta Ley y, en su caso, los montos de las multas que se les impongan.”<sup>228</sup>

De los aspectos más destacables del artículo transcrito son evidentemente los relacionados con los ingresos percibidos por la comercialización de los hidrocarburos.

De los mencionados ingresos, el Fondo Mexicano del Petróleo cumple con su obligación de transparentar los ingresos percibidos por la comercialización de hidrocarburos, tanto de asignatarios como de contratistas. En ese orden de ideas, Petróleos Mexicanos como asignatario percibió, entre derechos extracción, exploración y utilidad compartida, aproximadamente la cantidad de 30 mil millones de pesos, sólo en el mes de septiembre de 2016.<sup>229</sup>

De igual forma, las contraprestaciones a favor del Estado Mexicano recibidas durante el mes de septiembre de 2016, previstas en los contratos para la exploración y extracción de hidrocarburos fue poco más de 53 millones de pesos.<sup>230</sup>

Otro aspecto importante es la rendición de cuentas y combate a la corrupción. De acuerdo a la Ley de Hidrocarburos en su artículo 93, sin perjuicio de lo que regulen las disposiciones específicas en materia de combate a la corrupción, las personas físicas y morales, nacionales o extranjeras que participen en las contrataciones o permisos regulados por esta Ley serán sancionadas cuando realicen alguno o algunos de los hechos siguientes:

*“I. Ofrezcan o entreguen dinero o cualquier otro beneficio a un servidor público o a un tercero que de cualquier forma intervenga en alguno o algunos de los actos dentro del procedimiento de contratación, a cambio de que dicho servidor público realice o se abstenga de realizar un*

<sup>228</sup> Artículo 58 de la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos.

<sup>229</sup> FONDO MEXICANO DEL PETRÓLEO PARA LA ESTABILIZACIÓN Y EL DESARROLLO, *Estados Financieros al 30 de septiembre de 2016*, México, p. 6.

<sup>230</sup> *Ídem.*

*acto relacionado con sus funciones o con las de otro servidor público, con el propósito de obtener o mantener una ventaja, con independencia de la recepción de dinero o un beneficio obtenido;*

*II. Realice cualquier conducta u omisión que tengan por objeto o efecto evadir los requisitos o reglas establecidos para obtener cualquier tipo de contratación o simule el cumplimiento de éstos;*

*III. Intervenga en nombre propio, pero en interés de otra u otras personas que se encuentren impedidas para participar en contrataciones públicas, con la finalidad de obtener, total o parcialmente, los beneficios derivados de la contratación, o*

*IV. Ostente influencia o poder político sobre cualquier servidor público, con el propósito de obtener para sí o para un tercero un beneficio o ventaja, con independencia de la aceptación del servidor o de los servidores públicos o del resultado obtenido.”*

A su vez, la propia Ley de Hidrocarburos señala que:

*“Artículo 94.- Las sanciones relativas a las conductas previstas en el artículo anterior, serán determinadas por las autoridades competentes, de conformidad con la normatividad en materia de combate a la corrupción y podrán ser causales de terminación de las Asignaciones, contratos, permisos o autorizaciones respectivas.”*

Dichas sanciones a que se hace referencia el artículo antes señalado se encuentran previstas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas y en la Ley General del Sistema Anticorrupción.

## UNIDAD XI

### CONTRATOS Y ASIGNACIONES

Probablemente la característica de mayor relevancia en la Reforma Energética es la posibilidad de que los particulares puedan suscribir contratos de exploración y extracción de hidrocarburos en las áreas destinadas para tales efectos. De ésta manera se permite la incursión privada en el ramo energético y se compite al mismo tiempo con Petróleos Mexicanos y otras Empresas Productivas del Estado.

Pero, ¿cuál es la importancia de los contratos en la industria petrolera? Estamos hablando de una industria que genera miles de millones de dólares al año<sup>231</sup>, en la cual están involucrados gobiernos de todo el mundo y empresas petroleras multinacionales. Es comprensible que la industria necesita de contratos muy específicos para afrontar todos los riesgos que ésta conlleva, ya que, sin dichos controles jurídicos, reinaría la incertidumbre, la inseguridad jurídica o quizás la Industria sería regida por los designios de las corporaciones petroleras o en su caso de gobiernos autoritarios.

Dicho lo anterior, México está ante un reto que se traduce en adaptarse a una novedad dentro del marco legal energético nacional, sin embargo, ello no es algo nuevo en la industria energética, ya que los contratos “petroleros” llevan ya varias décadas moldeando a la industria de los hidrocarburos, tanto jurídica como económicamente. El reto de México será adjudicar contratos que estén a la altura de los estándares mundiales, mismos que deberán pasar por un proceso licitatorio transparente y ajustado a derecho, sin perder de vista que, la soberanía está siempre sobre cualquier contrato o empresa, y que las ganancias derivadas de los propios contratos son única y exclusivamente para el desarrollo nacional. A su vez, México deberá dotar a Petróleos Mexicanos de los medios jurídicos, tributarios, tecnológicos, financieros y de capital humano necesarios para hacer frente a corporaciones

---

<sup>231</sup> Por ejemplo, en 2013, la gigantesca *Royal Dutch Shell* reportó ganancias por casi los 470 billones de dólares, de igual forma *ExxonMobil* generó ganancias por 450 billones de dólares. Fuente: *Global Oil Industry and Market – Statistics and Facts*, [s.l.i.], 2013, <http://www.statista.com/topics/1783/global-oil-industry-and-market/>, fecha de consulta: 28 de marzo de 2016.

internacionales que tienen décadas compitiendo por el hidrocarburo, por cierto, muy exitosamente. En pocas palabras, reestructurar a Petróleos Mexicanos de tal suerte que ésta pueda superar los obstáculos que el mercado mundial energético le interponga.

Otro reto que tiene México será el adjudicar la mayor parte de las áreas de asignación o contractuales, en las cuales se podrán realizar las actividades de corriente arriba (exploración y extracción), ya que gran parte del éxito de la Reforma Energética radica en el interés que los particulares muestren para invertir.

## **1. Asignaciones**

Es importante hacer la diferenciación de los dos medios por los cuales se puede adjudicar un área para explorar y extraer, los cuales son las asignaciones y los contratos, precisando en primer término, el tratamiento que se les da a las asignaciones en la reforma que se analiza.

Primero que nada, una asignación es, de acuerdo a su definición legal, el acto jurídico administrativo mediante el cual el Ejecutivo Federal otorga exclusivamente a un Asignatario el derecho para realizar actividades de Exploración y Extracción de Hidrocarburos en el Área de Asignación, por una duración específica; el asignatario a que se refiere dicha definición contenida en la Ley de Hidrocarburos puede ser Petróleos Mexicanos o cualquier otra empresa productiva del Estado que sea titular de una Asignación y operador de un Área de Asignación<sup>232</sup>.

En ese orden de ideas, un Área de Asignación, de conformidad con el artículo 4 fracción IV de la Ley de Hidrocarburos, es la superficie y profundidad determinadas por la Secretaría de Energía, así como las formaciones geológicas contenidas en la

---

<sup>232</sup> Artículo 4 fracciones V y VI de la Ley de Hidrocarburos.

proyección vertical en dicha superficie para dicha profundidad, en las que se realiza la Exploración y Extracción de Hidrocarburos a través de una Asignación.

La Secretaría de Energía podrá otorgar y modificar a Petróleos Mexicanos o a cualquier Empresa Productiva del Estado, de manera excepcional, asignaciones para realizar las actividades de exploración y extracción, para dichos efectos Secretaría de Energía deberá motivar que dicha asignación es el mecanismo más adecuado para los intereses del Estado en términos de producción y abasto de hidrocarburos, y que el posible asignatario tiene todo tipo de capacidades para la extracción de hidrocarburos.

Previo a otorgar o modificar asignaciones, Secretaría de Energía tendrá que tener la opinión favorable de la Comisión Nacional de Hidrocarburos, la cual emitirá a través de un dictamen técnico.

Cabe destacar que las asignaciones proceden cuando se garantice la producción y abasto.

Los títulos de Asignación que otorgue la Secretaría de Energía incluirán, entre otros, los siguientes elementos:

- a)** El Área de Asignación;
- b)** Los términos y condiciones que deberán observarse en la Exploración y en la Extracción de Hidrocarburos;
- c)** Las condiciones y los mecanismos para la reducción o devolución del Área de Asignación;
- d)** La vigencia, así como las condiciones para su prórroga;
- e)** La adquisición de garantías y seguros;
- f)** El porcentaje mínimo de contenido nacional, y



- g)** El plazo para que el Asignatario presente a la Comisión Nacional de Hidrocarburos, para su aprobación, el plan de Exploración o el plan de desarrollo para la Extracción, según corresponda.
- h)** Las asignaciones sólo podrán ser cedidas por Petróleos Mexicanos u otras Empresas Productivas del Estado, cuando el cesionario sea otra Empresa Productiva del Estado y mediante autorización de Secretaría de Energía.
- i)** La Comisión Nacional de Hidrocarburos apoyará a la Secretaría de Energía en la selección del Área de Asignación, en la administración técnica y supervisión del cumplimiento de los términos y condiciones de las mismas, y aprobará los planes de Exploración y Extracción, así como sus modificaciones.
- j)** Las asignaciones son renunciables, con autorización de la Secretaría de Energía y el aviso a la Comisión Nacional de Hidrocarburos.

Petróleos Mexicanos y las Empresas Productivas del Estado, sólo podrán celebrar contratos de servicios con particulares para las actividades relacionadas con las asignaciones, para una mayor productividad y rentabilidad.

Secretaría de Energía podrá revocar una asignación y recuperar el Área de Asignación cuando se presente alguna de las siguientes causas graves:

- a)** Que, por más de ciento ochenta días naturales de forma continua, el Asignatario no inicie o suspenda las actividades previstas en el plan de Exploración o de desarrollo para la Extracción en el Área de Asignación, sin causa justificada ni autorización de la Comisión Nacional de Hidrocarburos en los términos que establezca el título de Asignación;
- b)** Que el Asignatario no cumpla con el compromiso mínimo de trabajo, sin causa justificada, conforme a los términos y condiciones de la Asignación otorgada;
- c)** Que se presente un accidente grave causado por dolo o culpa del Asignatario, que ocasione daño a instalaciones, fatalidad y pérdida de producción;

- d)** Que el Asignatario en más de una ocasión remita de forma dolosa o injustificada, información o reportes falsos o incompletos, o los oculte, a las Secretarías de Energía, de Hacienda y Crédito Público o de Economía, a la Comisión Nacional de Hidrocarburos o a la Agencia, respecto de la producción, costos o cualquier otro aspecto relevante de la Asignación, o
- e)** Las demás causales que se establezcan en el título de Asignación.

Notificada la revocación al asignatario, se seguirá un procedimiento en el cual se oír al asignatario en lo que a su derecho corresponda y se ofrecerán pruebas. En caso de que el asignatario solvete la causal de revocación, el procedimiento antes mencionado quedará sin efectos, previa autorización de Secretaría de Energía y aplicando las sanciones prevista en Ley<sup>233</sup>.

Como consecuencia de la revocación, el Asignatario transferirá al Estado sin cargo, pago, ni indemnización alguna y en buenas condiciones el Área de Asignación. Asimismo, se procederá a realizar el finiquito correspondiente en términos de las disposiciones jurídicas aplicables y de las previsiones establecidas en el título de la Asignación.

En cualquier caso, el Asignatario mantendrá la propiedad de los bienes e instalaciones que no sean conexos o accesorios exclusivos del área recuperada.

La revocación, no exime al Asignatario de la obligación de resarcir aquellos daños o perjuicios que correspondan en términos de las disposiciones jurídicas aplicables.<sup>234</sup>

Así pues, Petróleos Mexicanos y las demás Empresas Productivas del Estado, tienen la posibilidad de solicitar a la Secretaría de Energía, la migración de las Asignaciones de las que sean titulares a Contratos para la Exploración y Extracción de hidrocarburos, y en dado caso, Secretaría de Energía resolverá lo conducente, por supuesto, con la asistencia técnica de la Comisión Nacional de Hidrocarburos.

---

<sup>233</sup> Artículo 85 de la Ley de Hidrocarburos.

<sup>234</sup> Ley de Hidrocarburos, TÍTULO SEGUNDO, De la Exploración y Extracción de Hidrocarburos y del Reconocimiento y Exploración Superficial, Capítulo I, De las Asignaciones.

Las migraciones<sup>235</sup> aludidas, también abren la oportunidad para que Petróleos Mexicanos y las Empresas Productivas del Estado celebren alianzas o asociaciones con personas morales. Dichas alianzas o asociaciones, se realizarán mediante licitación llevada a cabo por la Comisión Nacional de Hidrocarburos y conforme a los lineamientos que para tales efectos establezcan la Secretaría de Energía y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En cuanto a los ingresos derivados de las asignaciones, se establece el régimen específico de derechos para las Asignaciones de las que actualmente es titular Petróleos Mexicanos y las que en el futuro puedan recibir las empresas productivas del Estado, como punto de transición para migrar dichas Asignaciones al esquema de los Contratos, aunque se conserva la estructura y carga fiscal que actualmente se encuentra regulada en la Ley Federal de Derechos, manteniendo su carácter tributario.

Cuando exista una migración del esquema de Asignaciones al esquema de Contrato de licencia, de utilidad o producción compartida, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público determinará la tasa y base aplicable a la utilidad operativa o al valor contractual de los hidrocarburos; asimismo, fijará las condiciones económicas relativas a los términos fiscales de los contratos.<sup>236</sup>

## **2. Contratos para la exploración y extracción de petróleo previstos en la reforma energética**

---

<sup>235</sup> Las asignaciones entregadas a Pemex pueden, con autorización de Secretaría de Energía y apoyo de la CNH, migrar a contratos de exploración y extracción.

La migración implicará el cambio de régimen fiscal y la posibilidad de establecer alianzas asociaciones.

La selección de socio se llevará a cabo a través de licitación por parte de la Comisión Nacional de Hidrocarburos; tomando

en cuenta los lineamientos de Secretaría de Energía y SHCP, y con opinión favorable de Pemex o de la Empresa Productiva del Estado, al momento de la precalificación, y mediante la verificación de capacidades y experiencia de los licitantes.

Fuente: ZENTENO – LIRA MORA Abogados, *óp. cit.*, p. 7.

<sup>236</sup> TORRES-BARRÓN, *óp. cit.* p. 138.

Ahora bien, por lo que ve a las nuevas modalidades de contratación, en opinión de los especialistas Benjamín Torres-Barrón y Jorge Corella-Martínez, abogados citados previamente<sup>237</sup>, van de acuerdo a los estándares de la industria a nivel mundial.

Al efecto, se analizarán los contratos previstos en la Ley de Hidrocarburos atendiendo a su concepto (general y específico), características, contratos afines, clasificación, elementos, obligaciones del Estado, obligaciones del contratista, modalidades y naturaleza contractual:

## 2.1. Concepto General

Los contratos administrativos<sup>238</sup> para la Exploración y la Extracción previstos en la Reforma Energética son, de acuerdo de la Ley de Hidrocarburos, un “acto jurídico que suscribe el Estado Mexicano, a través de la Comisión Nacional de Hidrocarburos, por el que se conviene la Exploración y Extracción de Hidrocarburos en un Área Contractual<sup>239</sup> y por una duración específica;”<sup>240</sup>

A la pasada definición es conveniente agregar que, en virtud de que existen diversos contratos aparte de los de utilidad y producción compartida tales como los contratos de licencia y de servicios, es que no todos los contratos previstos en la Ley de Hidrocarburos tienen como objeto la extracción y la exploración de hidrocarburos, sino la trasmisión onerosa del hidrocarburo como lo estipula el contrato de licencia o la prestación de un determinado servicio pagado en efectivo relacionado con la industria petrolera como evidentemente lo señala un contrato de servicios. Dicho lo

---

<sup>237</sup> TORRES-BARRÓN, *óp. cit.* p. 96.

<sup>238</sup> “Acuerdo de voluntades que se da entre el Estado y los particulares, entre el estado Federal y los Estados de la Federación o entre entidades de la Federación...” HERRERA SOMELLERA, José Luis, *Apunte sobre Contratos Administrativos*, UNAM, México, 2005, p. 203.

<sup>239</sup> “Área Contractual: La superficie y profundidad determinadas por la Secretaría de Energía, así como las formaciones geológicas contenidas en la proyección vertical en dicha superficie para dicha profundidad, en las que se realiza la Exploración y Extracción de Hidrocarburos a través de la celebración de Contratos para la Exploración y Extracción;” Artículo 4, fracción III de la Ley de Hidrocarburos.

<sup>240</sup> Artículo 4 fracción IX de la Ley de Hidrocarburos.

anterior, es claro que no en todos los contratos que prevé la reforma energética se estipula la extracción o exploración de los hidrocarburos, aunque sí actividades o aspectos relacionados con los mismos.

## **2.2. Características y Elementos Generales de los Contratos para la Exploración y Extracción de petróleo**

Vista la definición legal, podemos advertir que la representación del Estado Mexicano para la suscripción de éste tipo de contratos es precisamente la Comisión Nacional de Hidrocarburos en las áreas contractuales destinadas para dichos efectos.

Las áreas contractuales se adjudican mediante rondas de licitación, mismas que varían tanto en actividad, como en lugar geográfico y características de la actividad a licitar.

Lo anterior se refleja, por ejemplo, en la llamada Ronda 1<sup>241</sup>, la cual está compuesta por cuatro etapas de licitación, a saber, Exploración de Aguas Someras, Extracción en Aguas Someras, Extracción Terrestres y Exploración de Aguas Profundas.<sup>242</sup> El tipo de contrato y su duración dependerán de la actividad a desarrollar, así como del área licitada.

Los contratos, como se mencionó anteriormente, serán celebrados entre el Ejecutivo Federal a través de la Comisión Nacional de Hidrocarburos y particulares,

---

<sup>241</sup> Antes de ésta, el artículo sexto transitorio le da el sustento jurídico a la llamada Ronda 0, que entre tuvo los siguientes resultados:

- La Secretaría de Energía asignó a Petróleos Mexicanos el 83% del total de las reservas probadas y probables de hidrocarburos (2P) y el 21% de los recursos prospectivos del país.
- Petróleos Mexicanos obtuvo el 100% de las reservas 2P solicitadas, así como el 67% de los recursos prospectivos solicitados.
- La mayoría de los recursos asignados a Petróleos Mexicanos se encuentran en cuencas convencionales, aunque también se le otorgaron recursos en aguas profundas y en formaciones no convencionales. Petróleos Mexicanos continuará siendo uno de los productores más competitivos y gradualmente evolucionará, en sintonía con la industria, hacia áreas más complejas y que conlleven mayor costo.

Fuente: Mini Boletín No. 3 de Petróleos Mexicanos *Resolución Ronda Cero y Ronda Uno*, septiembre de 2014.

<sup>242</sup> Ronda 1, Procesos Licitatorios, Comisión Nacional de Hidrocarburos, <http://ronda1.gob.mx/>, fecha de consulta: 07 de marzo de 2016.

observando en todo momento los lineamientos establecidos por Secretaría de Energía y Secretaría de Hacienda y Crédito Público. También, la exploración y la extracción de hidrocarburos se considera una actividad estratégica<sup>243</sup> de interés social y orden público, y tiene preferencia sobre cualquier otra actividad que implique el aprovechamiento del suelo o del subsuelo, consecuentemente, los contratos para la Exploración y Extracción de petróleo establecerán en todo momento e invariablemente que los hidrocarburos en el subsuelo son propiedad de la nación.

En los contratos a que se hace alusión en el presente apartado, se debe tomar en cuenta que, la industria de los hidrocarburos es de jurisdicción federal y le corresponde al Gobierno Federal la interpretación de la Ley Reglamentaria de los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Federal (Ley de Hidrocarburos) para efectos administrativos, la emisión de disposiciones técnicas, reglamentarias y regulatorias, incluidas las relacionadas con desarrollo sustentable, equilibrio ecológico y protección al ambiente y la solución de conflictos a través de juzgados federales.

Aunado a lo anterior, la Secretaría de Energía tiene la posibilidad de incluir una participación del Gobierno Federal a través de cualquier Empresa Productiva del Estado o de un vehículo financiero especializado<sup>244</sup>, sin que exceda el 30% de la inversión del proyecto.

---

<sup>243</sup> Recordemos que, por áreas estratégica se entienden las actividades económicas que representan particular importancia para el desarrollo nacional, por tratarse de producción de bienes o servicios que constituyen el fundamento de otras actividades derivadas de ellos o son recursos no renovables, básicos y de alto valor por su escasez o uso especializado para ciertos fines, como el petróleo o el uranio, cuyo control por potencias extrañas pone en riesgo la independencia.

Por otro lado, se consideran áreas prioritarias, aquellas que, de acuerdo con las circunstancias, resulta más conveniente fomentar en función de las necesidades específicas del desarrollo nacional. No éstas, como las áreas estratégicas, necesariamente fundamentales o básicas para el desarrollo económico o para salvaguardar la soberanía, pero sí pueden constituir esferas que, por las particulares circunstancias imperantes, sea necesario atender con antelación a otras.

Fuente: ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo, Jurídicas UNAM, tomando como bibliografía a Miguel de la Madrid Hurtado en su libro *El marco legislativo para el cambio*, México, Talleres Gráficos de la Nación, tomo 2, 1983 y a otros.

<sup>244</sup> Por ejemplo, el Vehículo Financiero Especializado del Estado Mexicano Secretaría de Energía-NAFIN: *“El Consejo Directivo de NAFIN autorizó la aportación de capital por hasta 100 mdd con el objetivo de incrementar su inversión de capital en la Corporación Mexicana de Inversiones de Capital (CMIC) para la creación de un fondo que funge como un vehículo financiero especializado que permitirá la participación del Estado Mexicano para impulsar proyectos del sector energético. Se estima que estos recursos iniciales pueden potenciarse hasta 20 veces (2,000 millones de dólares). La Secretaría de Energía y NAFIN coordinarán sus acciones para seleccionar*

Por otro lado, la Federación, Estados y Municipios contribuirán al desarrollo de proyectos de exploración y extracción, así como de transporte y distribución por ductos, y almacenamiento a través de procedimientos y bases de coordinación.

Se adelantó en líneas pasadas que, en lo no previsto por la Ley de Hidrocarburos, se consideran mercantiles los actos de la industria de hidrocarburos, regidos por supuesto, por el Código de Comercio, y supletoriamente por el Código Civil Federal.<sup>245</sup>

Únicamente se adjudicarán a sociedades constituidas de conformidad con la legislación mexicana<sup>246</sup> y por medio de licitación. Las licitaciones y contratos se regularán por la Ley y su Reglamento (Ley de Hidrocarburos y su Reglamento), y supletoriamente, por el derecho mercantil y común en lo que hace a su ejecución<sup>247</sup>. Asimismo, se sujetarán a un régimen fiscal de contraprestaciones que responderán a las condiciones de cada proyecto. Por su parte, en cada contrato se determinará el

---

*los proyectos a impulsar por parte del Estado Mexicano. El Fondo Secretaría de Energía-NAFIN también permitirá a cualquier persona física o moral participar en el desarrollo del sector al invertir recursos en el sector de hidrocarburos y actividades relacionadas.”*

Fuente: Comunicado de Prensa de Secretaría de Hacienda y Crédito Público 073/2014, Reformas en Acción: Fondos del Sector Energético, México, D.F., 30 de septiembre de 2014.

La propia Ley de Hidrocarburos establece en su artículo 16 lo siguiente:

**“Artículo 16.-** Dentro de los lineamientos para la licitación de Contratos para la Exploración y Extracción que determine la Secretaría de Energía, se podrá incluir una participación del Estado Mexicano, a través de Petróleos Mexicanos, de cualquier otra empresa productiva del Estado o de un vehículo financiero especializado del Estado Mexicano, en los siguientes casos:

- I.** Cuando el Área Contractual objeto de la licitación coexista, a distinta profundidad, con un Área de Asignación;
- II.** Cuando existan oportunidades para impulsar la transferencia de conocimiento y tecnología para el desarrollo de las capacidades de Petróleos Mexicanos u otra empresa productiva del Estado, o
- III.** Cuando se trate de proyectos que se deseen impulsar a través de un vehículo financiero especializado del Estado Mexicano.

*En los supuestos de las fracciones II y III anteriores, la participación de Petróleos Mexicanos, de cualquier otra empresa productiva del Estado o **del vehículo financiero especializado que se establezca en el Contrato de Exploración y Extracción correspondiente**, no podrá exceder del treinta por ciento de la inversión del proyecto.*

*La participación del Estado Mexicano, a través de Petróleos Mexicanos o de cualquier otra empresa productiva del Estado, deberá contar con la aprobación de su respectivo Consejo de Administración.*

*La determinación de la Secretaría de Energía deberá ser en todos los casos debidamente motivada, contar con la opinión técnica de la Comisión Nacional de Hidrocarburos y ser manifestada a los interesados en las bases del procedimiento de licitación y adjudicación del contrato respectivo, el cual deberá establecer la forma, términos y condiciones en las que podrá ejercerse la participación a que se refiere el presente artículo.”*

<sup>245</sup> TORRES-BARRÓN, *óp. cit.* p. 140.

<sup>246</sup> Artículo 4, fracción XXV de la Ley de Hidrocarburos.

<sup>247</sup> Artículo 22 de la Ley de Hidrocarburos.

porcentaje de contenido nacional y no operará en este tipo de contratos la Asociación Público Privada<sup>248</sup>.

Por lo que ve al uso, goce y/o afectación de los terrenos, bienes o derechos necesarios para la exploración y extracción de hidrocarburos deberán ser negociados y acordados entre los propietarios de los terrenos y los asignatarios o contratistas.<sup>249</sup>

En ese orden de ideas, en la contraprestación pactada para el uso, goce o afectación o, en su caso, adquisición, los titulares de los terrenos, bienes o derechos, deberán incluir:

- a) El pago de las afectaciones de bienes inmuebles, infraestructura e instalaciones causadas por el contratista o asignatario, serán calculadas en función de la actividad habitual de la propiedad afectada.<sup>250</sup>
- b) La renta por concepto de ocupación, servidumbre o uso de la tierra.
- c) Si hay extracción comercial de hidrocarburos, se pagará un porcentaje de los ingresos del asignatario o contratista, después del pago de contraprestaciones al FMPED (Fondo Mexicano para la Estabilización y el Desarrollo).

Ahora bien, se pasará a analizar en lo particular el Contrato de Producción Compartida, en vista de que es se trata del contrato más común y usado dentro de la industria.<sup>251</sup>

---

<sup>248</sup> Aunque para otro tipo de contratos sí, por ejemplo, el Tratamiento y refinación de Petróleo y el Procesamiento de Gas Natural; el Transporte y el Almacenamiento de Hidrocarburos o Petrolíferos; el Transporte por ducto y el Almacenamiento, que se encuentre vinculados a ductos, de Petroquímicos; la Distribución de Gas Natural o Petrolíferos, y el Expendio al Público de Gas Natural o Petrolíferos; ello de conformidad con el artículo 122 de la Ley de Hidrocarburos.

<sup>249</sup> CENTRO DE ESTUDIOS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS, *El ¿qué, cómo y cuándo de la Reforma Energética?*, CÁMARA DE DIPUTADOS, LXII LEGISLATURA, México, septiembre de 2014, p. 6.

<sup>250</sup> En estos casos se considerará el valor comercial de la tierra o bienes.

<sup>251</sup> BINDEMANN Kirsten, *Production-Sharing Agreements: An Economic Analysis*, Oxford Institute for Energy Studies, Inglaterra, 1999, p. 1.



### 3. Contratos de Producción Compartida <sup>252</sup>

#### 3.1. Concepto

Se puede definir como aquél contrato en el cual, a cambio de recibir las contraprestaciones previstas en la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos, uno o varios contratistas podrán realizar Actividades Petroleras<sup>253</sup>, bajo la modalidad de producción compartida, dentro del Área Contractual licitada y a su exclusivo costo y riesgo, de conformidad con la normatividad aplicable, las mejores prácticas de la industria y los términos y condiciones que estipule el propio contrato.

Al efecto, resulta conveniente resaltar que, como todo contrato administrativo, el contrato de producción compartida “responde a la idea de que los particulares colaboren con la misión que persigue la administración mediante la institución contractual que, correlativamente, le garantiza al contratista privado la intangibilidad de sus derechos económicos.”<sup>254</sup>

A partir de la reforma, en todos los contratos relacionados con la industria petrolera en nuestro país la Comisión Nacional de Hidrocarburos, en representación del Estado Mexicano, actúa como autoridad en funciones mediante la estipulación de cláusulas exorbitantes a favor de la propia Comisión y que tienen un fin público o tienden a la satisfacción de una necesidad pública colectiva, que, al presente resulta ser la realización de actividades petroleras, mismas que a su vez constituyen un área estratégica de conformidad con la Carta Magna.

#### 3.2. Clasificación y Elementos

---

<sup>252</sup> En vista de que la Comisión Nacional de Hidrocarburos aprobó únicamente Contratos de Producción Compartida, se analizará únicamente éste contrato, no sin antes hacer mención que lo que diferencia a un Contrato de Utilidad Compartida de uno de Producción Compartida es.

<sup>253</sup> “**Actividades Petroleras**” significa el Reconocimiento y Exploración Superficial, así como las actividades de Exploración, Evaluación, Extracción y Abandono que realice el Contratista en el Área Contractual conforme a este Contrato. Fuente: Modelo de Contrato No. CNH-R01-L01-A2/2015, aprobado por la CNH.

<sup>254</sup> CASSAGNE, JUAN CARLOS, *El Contrato Administrativo*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1999, p. 15.

Aunque en la doctrina existan varios tipos de clasificaciones, a continuación, se expondrán las más comunes en cuanto a contratos administrativos se refiere:

### 3.2.1. Contrato de colaboración

El Contrato de Producción Compartida entra en la clasificación de contrato de colaboración en razón de que lo fundamental en éste tipo de contratos es la prestación que debe el particular al Estado, es decir, la transformación del contratista privado en un colaborador de la función administrativa.<sup>255</sup> De ahí que los contratos de colaboración tengan mayor rigor que su contrapartida -los contratos de atribución-, ya que en éstos últimos existen algunas prerrogativas que los distinguen de los de colaboración caracterizados por las ventajas que obtiene el Estado del particular.

Ejemplo de lo anterior son las siguientes cláusulas que, en derecho privado serían consideradas como inusuales o desproporcionadas:

*“2.1 Modalidad Producción Compartida. El objeto del presente Contrato es la realización de las Actividades Petroleras, bajo la modalidad de contratación de producción compartida, por parte del Contratista dentro del Área Contractual, **a su exclusivo costo y riesgo**, de conformidad con la Normatividad Aplicable, las Mejores Prácticas de la Industria y los términos y condiciones del presente Contrato, a cambio de recibir las Contraprestaciones a favor del Contratista previstas en la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos.*

***El Contratista será el único responsable y cubrirá todos los Costos y proveerá todo el personal, tecnología, Materiales y financiamiento necesarios para la realización de las Actividades Petroleras.** El Contratista tendrá el derecho exclusivo de conducir las Actividades Petroleras en el Área Contractual, sujeto a lo establecido en el presente Contrato, y en la Normatividad Aplicable. **La Comisión Nacional de Hidrocarburos no hace ninguna declaración ni garantía de ningún tipo respecto al Área Contractual** y cada una de las Empresas Participantes reconoce que no ha recibido ninguna garantía por parte de ninguna Autoridad Gubernamental de que: (i) en el Área Contractual habrá Descubrimientos; (ii) de darse algún Descubrimiento, éste será considerado un Descubrimiento Comercial, ni que (iii) recibirá Hidrocarburos en volúmenes suficientes para cubrir los Costos en que incurra en la realización de las Actividades Petroleras.”<sup>256</sup>*

### 3.2.2. Típicos y nominados

<sup>255</sup> *Ibidem*. P. 27.

<sup>256</sup> Contrato No. CNH-R01-L01-A2/2015 para la exploración y extracción de hidrocarburos bajo la modalidad de producción compartida entre la Comisión Nacional de Hidrocarburos y Sierra O&G Exploración y Producción, S. de R.L. de C.V., Talos Energy Offshore México 2, S. de R.L. de C.V., y Premier Oil Exploration And Production México, S.A. de C.V. 4 de septiembre de 2015, Área Contractual 2.

Todos los contratos de exploración y extracción son **típicos y nominados** ya que por un lado sí existe una regulación concreta y detallada de las bases que deberán tener los mismos y, por otro lado, si cuenta con una nominación jurídica en las multi-referida Ley de Hidrocarburos, su reglamento, así como en la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos. La regulación a que se alude, se encuentra precisada en el capítulo II de la Ley de Hidrocarburos, complementada por la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos en lo referente al régimen de los ingresos que recibirá el Estado Mexicano derivados de las actividades de Exploración y Extracción de Hidrocarburos que se realicen a través de las Asignaciones y Contratos, así como en lo tocante a las disposiciones sobre la administración y supervisión de los aspectos financieros de los Contratos.

### 3.2.3. Bilaterales

Son **bilaterales**, en virtud de que participa la Administración Pública Federal a través de la Comisión Nacional de Hidrocarburos y los particulares que se le haya adjudicado un contrato, con derechos y obligaciones recíprocos, no obstante que la gran mayoría de las obligaciones previstas en el contrato recaen sobre el particular, en virtud de las cláusulas exorbitantes que operan a favor de la Comisión Nacional de Hidrocarburos. A continuación, se presenta el proemio de un Contrato de Producción Compartida en donde participan bilateralmente las partes:

*“Este Contrato para la Exploración y Extracción de Hidrocarburos bajo la Modalidad de Producción Compartida (el “Contrato”) se celebra el 4 de septiembre de 2015, entre, por una parte, los **ESTADOS UNIDOS MEXICANOS** (“México”, el “Estado” o la “Nación”), por conducto de la **COMISIÓN NACIONAL DE HIDROCARBUROS** (la “Comisión Nacional de Hidrocarburos”), representada por el C. Juan Carlos Zepeda Molina, en su carácter de Comisionado Presidente, Carla Gabriela González Rodríguez, Secretaria Ejecutiva; Felipe Ortuño Arzate, Director General de Evaluación del Potencial Petrolero y Gaspar Franco Hernández, Director General de Dictámenes de Extracción, y por la otra parte, **Sierra O&G Exploración y Producción, S. de R.L. de C.V.**, una sociedad mercantil constituida de acuerdo con las leyes de los Estados Unidos Mexicanos (en lo sucesivo “Sierra O&G Exploración y Producción”), representada por Iván Rafael Sandra Silva y Read Bryan Taylor, en su carácter de representantes legales; **Talos Energy Offshore Mexico 2, S. de R.L. de C.V.** una sociedad mercantil constituida de acuerdo con las leyes de los Estados Unidos Mexicanos (en lo sucesivo “Talos Energy Offshore Mexico 2”), representada por John Ashland Shepherd, en su carácter de representante legal, y **Premier Oil Exploration And Production Mexico, S.A. de C.V.** una sociedad mercantil constituida de acuerdo con las leyes de los Estados Unidos Mexicanos (en lo sucesivo “Premier Oil Exploration*

And Production Mexico”), representada por Timothy Lloyd Davies, en carácter de representante legal, al tenor de las siguientes Declaraciones y Cláusulas:”<sup>257</sup>

### 3.2.4. Título oneroso

Es un contrato a **título oneroso**, ya que las partes pretenden obtener un provecho o ventaja a cambio de una compensación equivalente, por lo que una y otra tienen un interés particularmente apreciable.<sup>258</sup>

Las contraprestaciones previstas en el contrato que se analiza se desglosan de la siguiente manera:

#### “CLÁUSULA 16. CONTRAPRESTACIONES

**16.1 Pagos Mensuales.** A partir de que el Contratista inicie la Producción Comercial Regular<sup>259</sup> y entregue los Hidrocarburos Netos<sup>260</sup> en los Puntos de Medición<sup>261</sup>, el Fondo (Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo), de conformidad con lo establecido en los Anexos 3, 4 y 11<sup>262</sup>, calculará las Contraprestaciones correspondientes a cada Mes durante la vigencia del presente Contrato, con base en la información que reciba en términos de dichos Anexos, y por conducto de la Comisión Nacional de Hidrocarburos, llevará a cabo el pago en el mismo Punto de Medición de aquellas Contraprestaciones del Contratista que resulten de dichos cálculos.

<sup>257</sup> *Ibidem*. P. 1.

<sup>258</sup> RAMOS Torres, Daniel, *Los Contratos Administrativos de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios*, Publicaciones Administrativas Contables Jurídicas, S.A. de C.V., México, D.F., 2007, p. 38.

<sup>259</sup> “**Producción Comercial Regular**” significa la producción regular sostenida de cualquier Campo con el objeto de hacer uso comercial de dicha producción. Cláusula 1. Definiciones e interpretación. 1.1. Definiciones. Contrato de Producción Compartida aprobado por la CNH No. CNH-R01-L01-A2/2015, p. 15.

<sup>260</sup> “**Hidrocarburos Netos**” significa los Hidrocarburos Producidos menos los Hidrocarburos de Autoconsumo, medidos en los Puntos de Medición en condiciones comercialmente aceptables en cuanto a contenido de azufre, agua y otros elementos de conformidad con la Normatividad Aplicable y las Mejores Prácticas de la Industria, los cuales serán auditados y supervisados por la CNH. *Ibidem*. P. 11.

Vid. “**Hidrocarburos**” significa Petróleo, Gas Natural, Condensados, líquidos del Gas Natural e hidratos de metano.

“**Hidrocarburos de Autoconsumo**” significa los Hidrocarburos utilizados como combustible en las Actividades Petroleras, o quemados, venteados o reinyectados al yacimiento, pero sólo en la manera y en las cantidades aprobadas de conformidad con la Normatividad Aplicable.

“**Hidrocarburos Producidos**” significa el volumen total de Hidrocarburos extraídos por el Contratista del Área Contractual. *Id.*

<sup>261</sup> “**Puntos de Medición**” significa los lugares propuestos por el Contratista y aprobados por la CNH, o en su caso determinados por la CNH, ya sea dentro o fuera del Área Contractual, en los que se medirán, verificarán y entregarán los Hidrocarburos Netos, según lo establece el presente Contrato y la Normatividad Aplicable. *Ibidem*. P.15.

<sup>262</sup> Los anexos a que se refiere la cláusula 16 del contrato, son las reglas técnicas y fórmulas de las cuales los contratantes se valen para determinar las contraprestaciones de cada uno.

**16.2 Contraprestación del Estado.** De conformidad con el Anexo 3 y los ajustes que conforme al Anexo 3 correspondan, las Contraprestaciones del Estado para cualquier Mes estarán integradas por:

(a) La Cuota Contractual para la Fase Exploratoria;

(b) Las Regalías, y

(c) El cincuenta y cinco punto noventa y nueve por ciento (55.99%) de la Utilidad Operativa para el Mes de que se trate, mismo que será ajustado de conformidad con el Mecanismo de Ajuste.

**16.3 Contraprestación del Contratista.** La Contraprestación del Contratista, para el Mes de que se trate, está compuesta de:

(a) La Recuperación de Costos (sujeto al Límite de Recuperación de Costos), y

(b) El porcentaje remanente de la Utilidad Operativa en dicho Mes, después del pago del porcentaje de la Utilidad Operativa que le corresponde al Estado, conforme el inciso (c) de la Cláusula 16.2.

**16.4 Límite de Costos Recuperables.** En ningún Mes durante la vigencia del presente Contrato, la porción de la Contraprestación del Contratista relativa a la Recuperación de los Costos Recuperables podrá ser superior al Límite de Recuperación de Costos, determinado conforme a lo establecido en el Anexo 3.

**16.5 Valor Contractual de los Hidrocarburos.** Para efectos del cálculo de las Contraprestaciones, el Valor Contractual de los Hidrocarburos para cada Mes se determinará de conformidad con lo establecido en el Anexo 3.

**16.6 Cálculo de las Contraprestaciones.** Corresponderá al Fondo realizar el cálculo de la Contraprestación del Estado y la Contraprestación del Contratista que corresponda para cada Mes conforme al presente Contrato respecto de los Hidrocarburos obtenidos en la producción de cualquier prueba para determinar las características del yacimiento y los caudales de producción, así como aquellos Hidrocarburos obtenidos a partir del inicio de la Producción Comercial Regular con base en la información sobre producción, calidad y otros datos que reciba del Contratista y de la Comisión Nacional de Hidrocarburos de conformidad con lo estipulado al efecto en los Anexos 3, 4 y 11. Lo anterior sin perjuicio de las facultades de verificación y auditoría de la Secretaría de Hacienda conforme a la Normatividad Aplicable, y en su caso, de los ajustes que dicha Secretaría determine conforme a lo establecido en la Normatividad Aplicable y en el presente Contrato y sus Anexos.”<sup>263</sup>

### 3.2.5. Aleatorio

Vista la forma en que se realizarían las contraprestaciones en el Contrato de Producción Compartida, se concluye que nos encontramos ante un contrato **aleatorio**, ya que a pesar de que se estipula claramente la dinámica de las contraprestaciones de las partes, las mismas están sujetas a que efectivamente haya descubrimientos en

---

<sup>263</sup> *Ibidem*. Pp. 42 y 43.

el área contractual. Posteriormente habrá que examinar si dichos descubrimientos son comerciales y, finalmente, que dichos descubrimientos comerciales cubran los costos del particular en la realización de las Actividades Petroleras. Lo anterior lo refuerza el hecho de que la Comisión Nacional de Hidrocarburos no otorgará por ninguna razón garantía relacionada con las condiciones mencionadas anteriormente.

En otras palabras, el Contrato de Producción compartida depende exclusivamente de la existencia de hidrocarburos que puedan ser los suficientemente comerciales para que se produzcan todos sus efectos.

### 3.2.6. Principal

Cabe mencionar que el Contrato de Producción Compartida es un contrato **principal**, ya que existe por sí solo y tiene un objeto/finalidad/propósito propio y específico, sin estar supeditada su validez a la existencia de un contrato diverso.

### 3.2.7. Tracto sucesivo

Es un **contrato de tracto sucesivo**, lo que quiere decir que no es un contrato de ejecución instantánea que se agotan en un solo momento o episodio<sup>264</sup>, sino que perdura (la ejecución) esparcida en un lapso de tiempo más o menos amplio por ser de ejecución diferida de tracto sucesivo, lo que predica su eficacia duradera.

Lo anterior lleva a establecer el plazo del contrato a estudio:

*“3.2 Plazo. Sujeto a los demás términos y condiciones del presente Contrato, la duración del presente Contrato será de treinta (30) Años Contractuales a partir de la Fecha Efectiva, en el entendido de que continuarán vigentes las disposiciones que por su naturaleza tengan que ser cumplidas después de la terminación del presente Contrato, incluyendo las relativas al Abandono, a la indemnización y a la seguridad industrial y protección al medio ambiente.”*<sup>265</sup>

Dicho plazo podrá ser prorrogado de conformidad con lo estipulado en el propio contrato, siempre y cuando el contratista esté al corriente con sus obligaciones.

---

<sup>264</sup> RAMOS Torres, Daniel, *óp. cit.*, p. 39.

<sup>265</sup> Contrato No. CNH-R01-L01-A2/2015, *óp. cit.* p. 19.

Por otro lado, el Contrato de Producción Compartida consta de diversas etapas, lo cual refuerza el elemento de tracto sucesivo. En ese sentido, a continuación, se muestran algunas de las mencionadas etapas:

- Etapa de Transición de Arranque: A partir de la Fecha Efectiva<sup>266</sup>, iniciará una etapa que tendrá una duración de hasta noventa (90) Días (naturales) en la cual se llevará a cabo la entrega del Área Contractual<sup>267</sup> al Contratista por parte de la Comisión Nacional de Hidrocarburos o de un tercero designado para tal efecto. La manera en que se conducirá se establece dependiendo del contrato.<sup>268</sup>

- Plan de Exploración: Dentro de los 120 días siguientes a la Fecha Efectiva, el Contratista deberá presentar a la Comisión Nacional de Hidrocarburos para su aprobación el Plan de Exploración<sup>269</sup>. El Plan de Exploración deberá contemplar, por lo menos, la realización de todas las actividades previstas en el Programa Mínimo de Trabajo<sup>270</sup>, el Incremento en el Programa Mínimo<sup>271</sup> e incluirá el Programa de Administración de Riesgos.<sup>272</sup>

---

<sup>266</sup> “**Fecha Efectiva**” significa la fecha de firma del presente Contrato. *Ibidem*. P. 10.

<sup>267</sup> “**Área Contractual**” significa la superficie descrita en el Anexo 1, incluyendo las formaciones geológicas contenidas en la proyección vertical de dicha superficie hasta la profundidad establecida en dicho Anexo 1, en la cual el Contratista está autorizado y obligado en virtud del presente Contrato a llevar a cabo las Actividades Petroleras, en el entendido de que: (i) este Contrato no le concede al Contratista ningún derecho real sobre el Área Contractual ni sobre los recursos naturales en el subsuelo, y (ii) el Área Contractual será reducida de conformidad con los términos de este Contrato. *Ibidem*. P. 6.

<sup>268</sup> *Ibidem*. P. 20.

<sup>269</sup> “**Plan de Exploración**” significa un programa que especifica las actividades de Reconocimiento y Exploración Superficial, Exploración y Evaluación a realizarse en el Área Contractual, mismo que deberá cumplir, cuando menos, con el Programa Mínimo de Trabajo y el Incremento en el Programa Mínimo. *Ibidem*. P. 14.

<sup>270</sup> “**Programa Mínimo de Trabajo**” significa las Unidades de Trabajo a que se hace referencia en el Anexo 5, las cuales el Contratista deberá llevar a cabo durante el Período Inicial de Exploración, en el entendido de que el Programa Mínimo de Trabajo es solamente un programa de trabajo mínimo y que el Contratista puede llevar a cabo actividades de Reconocimiento y Exploración Superficial, Exploración y Evaluación adicionales durante el Período de Exploración. *Ibidem*. P. 15.

<sup>271</sup> “**Incremento en el Programa Mínimo**” significa las Unidades de Trabajo adicionales a las que hace referencia el Anexo 5, que el Contratista se comprometió a realizar a través del incremento porcentual en el Programa Mínimo de Trabajo, como parte de la propuesta económica por la que se adjudicó el presente Contrato. *Ibidem*. P. 11.

<sup>272</sup> “**Programa de Administración de Riesgos**” significa las acciones y medidas de prevención, monitoreo y mitigación de los riesgos identificados, analizados y evaluados, así como de mejora del desempeño de una instalación o conjunto de ellas, de conformidad con el Sistema de Administración. Este programa se deriva del Sistema de Administración y deberá ser presentado a la CNH, quien a su vez lo remitirá a la Agencia para su aprobación. *Ibidem*. P. 15.

### 3.2.8. Formales

Los referidos contratos son **formales**, ya que deben constar por escrito, aunado a que en la propia Ley de Hidrocarburos en su artículo 19 se prevén expresamente los requisitos mínimos que deberá tener todo contrato para la exploración y extracción:

*“Artículo 19.- Los Contratos para la Exploración y Extracción deberán contar, al menos, con cláusulas sobre:*

- I. La definición del Área Contractual;*
- II. Los planes de Exploración y de desarrollo para la Extracción, incluyendo el plazo para su presentación;*
- III. El programa mínimo de trabajo y de inversión, en su caso;*
- IV. Las obligaciones del Contratista, incluyendo los términos económicos y fiscales;*
- V. La vigencia, así como las condiciones para su prórroga;*
- VI. La adquisición de garantías y seguros;*
- VII. La existencia de un sistema de auditorías externas para supervisar la efectiva recuperación, en su caso, de los costos incurridos y demás contabilidad involucrada en la operación del contrato;*
- VIII. Las causales de terminación del contrato, incluyendo la terminación anticipada y la rescisión administrativa;*
- IX. Las obligaciones de transparencia que posibiliten el acceso a la información derivada de los contratos, incluyendo la divulgación de las contraprestaciones, contribuciones y pagos que se prevean en el propio contrato;*
- X. El porcentaje mínimo de contenido nacional;*
- XI. Las condiciones y los mecanismos para la reducción o devolución del Área Contractual;*
- XII. La solución de controversias, incluyendo los medios alternativos de solución de conflictos;*
- XIII. Las penas aplicables en caso de incumplimiento de las obligaciones contractuales;*
- XIV. La responsabilidad del Contratista y del operador conforme a las mejores prácticas internacionales. En caso de accidente, no se limitará la responsabilidad del Contratista u operador si se comprueba dolo o culpa por parte de éstos, y*
- XV. La observancia de mejores prácticas internacionales para la operación en el Área Contractual.”*

### 3.2.9. Adhesión



De igual manera, los contratos para la Exploración y Extracción son **de adhesión**, ya que su contenido es predeterminado exclusivamente por uno solo de los contratantes, esto es, la Administración Pública Federal a través de la Comisión Nacional de Hidrocarburos, al cual, a través de una licitación pública, se adhiere aquel contratista que desee celebrarlo. Refuerza lo argumentado en el presente párrafo el hecho de que solamente se hayan aprobado dos tipos de contratos (de licencia y de producción compartida) por parte de la Comisión Nacional de Hidrocarburos, lo que remarca la particularidad de que, aunado a que sólo de uno de los contratantes determina el contrato y sus alcances, el mismo tiene que ser aprobado por la misma Comisión, de conformidad con el artículo 31 fracción VII de la Ley de Hidrocarburos que a la letra dice lo siguiente:

*“Artículo 31.- Respecto de los Contratos para la Exploración y Extracción, corresponde a la Comisión Nacional de Hidrocarburos:*

...

*VII. Aprobar, en su caso, la modificación, cancelación o terminación de los Contratos para la Exploración y Extracción, conforme a las cláusulas que se prevean en el contrato respectivo y de acuerdo con los lineamientos técnicos y las condiciones económicas relativas a los términos fiscales que al efecto establezcan la Secretaría de Energía y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, respectivamente;”*

### **3.2.10. Intuitio personae**

Los contratos de Producción Compartida son en principio **intuitio personae** ya que la Comisión Nacional de Hidrocarburos los celebra en razón de su competencia, y el o los contratistas pueden celebrarlo en razón de que ganaron un proceso licitatorio por sus capacidades legales, técnicas y económicas.

En virtud de ésta característica, los contratos, en principio, no podrían ser cedidos, transferidos, ni tampoco se podría recurrir a subcontratistas debido a que estos contratos tienen como objeto la realización de Actividades petroleras las cuales constituyen un área estratégica en el desarrollo económico nacional y, por ende, un área sensible en lo que al erario y el interés público concierne.

No obstante, los Contratos de Producción Compartida sí prevén tanto la cesión de derechos como la subcontratación con terceros. Sin embargo, para cuidar el elemento de interés público, la Comisión Nacional de Hidrocarburos estableció las siguientes cláusulas:

**“24.1 Cesión. Para poder vender, ceder, transferir, transmitir o de cualquier otra forma disponer de todo o cualquier parte de sus derechos (incluyendo la totalidad o parte de su Interés de Participación) u obligaciones de conformidad con este Contrato, las Empresas Participantes deberán contar con la autorización previa y por escrito de la Comisión Nacional de Hidrocarburos, la cual tomará en consideración, entre otros, los criterios de precalificación establecidos durante el proceso de Licitación de este Contrato.**

**24.2 Transferencias Indirectas; Cambio de Control. Cada Empresa Participante se asegurará de que no sufrirá, directa o indirectamente, un cambio de Control durante la vigencia de este Contrato sin el consentimiento de la Comisión Nacional de Hidrocarburos. Cualquier Empresa Participante deberá notificar a la Comisión Nacional de Hidrocarburos de cualquier cambio en la estructura de capital de dicha Empresa Participante que no resulte en un cambio de Control de la Empresa Participante de conformidad con esta Cláusula 24.2 dentro de los treinta (30) Días siguientes a que dicho cambio suceda, salvo que la Empresa Participante esté listada en la Bolsa Mexicana de Valores, en cuyo caso la notificación proporcionada por la Empresa Participante a sus inversionistas de conformidad con las leyes bursátiles aplicables será suficiente.**

**24.3 Solicitud a la Comisión Nacional de Hidrocarburos. La Empresa Participante deberá proporcionar a la Comisión Nacional de Hidrocarburos toda la información (incluyendo la relativa al cesionario o a la Persona que ejercerá el Control sobre la Empresa Participante) que la Comisión Nacional de Hidrocarburos requiera de conformidad con la Normatividad Aplicable, respecto de cualquier solicitud de aprobación de una propuesta de Cesión de conformidad con la Cláusula 24.1 o de un cambio de Control de La Empresa Participante de conformidad con la Cláusula 24.2.**

**24.4 Efecto de la Cesión o del Cambio de Control. En caso que ocurra una cesión de conformidad con la Cláusula 24.1:**

*(a) Si la cesión es por la totalidad del interés de la Empresa Participante cedente en virtud del presente Contrato, la Empresa Participante cedente continuará siendo solidariamente responsable del cumplimiento de las obligaciones del Contratista conforme al presente Contrato que sean incurridas o que se generen hasta la fecha de la cesión (pero quedará relevada de cualquier responsabilidad de las obligaciones del Contratista que sean incurridas o que se generen después de dicha fecha) y el cesionario será solidariamente responsable del cumplimiento de todas las obligaciones del Contratista conforme a este Contrato, independientemente de que dichas obligaciones hayan sido incurridas o generadas con anterioridad a la fecha de la cesión o posteriormente y*

*(b) Si la cesión es por menos de todo el interés de la Empresa Participante cedente en virtud del presente Contrato, tanto la Empresa Participante cedente como el cesionario serán solidariamente responsables del cumplimiento de las obligaciones del Contratista en virtud del presente Contrato, independientemente de que dichas obligaciones hayan sido incurridas o se generen con anterioridad a la fecha de la cesión o posteriormente.*

*Como condición para la obtención de la aprobación de la Comisión Nacional de Hidrocarburos de conformidad con esta Cláusula 24, la Empresa Participante cedente deberá entregar a la Comisión Nacional de Hidrocarburos: (i) en caso de una cesión conforme a la Cláusula 24.1, el compromiso del cesionario, en forma y substancia aceptable a la Comisión Nacional de*

*Hidrocarburos, de que el cesionario asume, sin ninguna condición y de manera solidaria, todas las obligaciones del Contratista en virtud del presente Contrato, independientemente de que hayan sido incurridas o generadas con anterioridad a la fecha de la Cesión o posteriormente, y (ii) una Garantía Corporativa en el formato proporcionado en el Anexo 2, debidamente firmado, según sea el caso, por la compañía matriz en última instancia del cesionario, la compañía que ejerza Control sobre el cesionario, que esté bajo el Control común de la Persona que ejerza Control sobre el cesionario o por el Garante del Contratista que sufrió el cambio de Control. Cada una de dichas compañías se considerarán Garantes para efectos de este Contrato y aquel que lo sustituya.*

*La Garantía Corporativa presentada por el cedente deberá permanecer en pleno vigor y efecto hasta que el cesionario entregue a la Comisión Nacional de Hidrocarburos una nueva Garantía Corporativa de conformidad con la Cláusula 17.2 y la Comisión Nacional de Hidrocarburos emita la constancia de cumplimiento total de las obligaciones, en relación con las obligaciones de la Empresa Participante cedente indicadas en los incisos (a) y (b) anteriores. La Comisión Nacional de Hidrocarburos deberá emitir la constancia de cumplimiento total de las obligaciones, en relación con las obligaciones del cedente en un plazo no mayor a treinta (30) Días Hábiles a partir de que la Comisión Nacional de Hidrocarburos apruebe la Garantía Corporativa del cesionario.*

**24.5 Prohibición de Gravámenes.** *Ninguna Empresa Participante impondrá o permitirá que se imponga ningún gravamen o restricción de dominio sobre los derechos derivados de este Contrato o sobre los Materiales sin el consentimiento de la Comisión Nacional de Hidrocarburos.*

**24.6 Invalidez.** *Cualquier Cesión o cambio de Control de cualquier Empresa Participante que se lleve a cabo en contravención de las disposiciones de esta Cláusula 24 no tendrá validez y no surtirá efectos entre las Partes.”<sup>273</sup>*

Vistas las cláusulas trasuntas es evidente que el Contrato de Producción Compartida aprobado por la Comisión Nacional de Hidrocarburos contiene diversos “candados” tales como garantías, responsabilidad solidaria e inclusive indemnizaciones, para salvaguardar el interés público.

Por lo que ve a los subcontratistas<sup>274</sup>, el contratista tiene derecho a utilizarlos para el suministro de equipos y servicios especializados, “siempre que dichas subcontrataciones no impliquen la sustitución *de facto* del Contratista como operador. Se entenderá que hay una sustitución *de facto* cuando, entre otros supuestos, el Contratista deje de tener el control de las Actividades Petroleras.”<sup>275</sup>

Al igual que con la cesión de derechos, el Contratista deberá garantizar toda actividad del subcontratista mediante pólizas de seguro, responsabilidad solidaria,

---

<sup>273</sup> *Ibidem.* Pp. 58 y 59.

<sup>274</sup> “Subcontratistas” significa aquellas Personas que lleven a cabo las Actividades Petroleras a solicitud del Contratista, conforme a la Cláusula 19.2. *Ibidem.* P. 16.

<sup>275</sup> *Ibidem.* P. 48.

responsabilidad por daño o destrucción de los recursos marinos, vida silvestre, océanos o a la atmósfera, etc.

Dicho lo anterior, resulta evidente que el Estado Mexicano busca garantizar una adecuada ejecución de los contratos de producción compartida mediante una serie de cláusulas en los contratos, así como apoyándose en las disposiciones legales contenidas en la Ley de Hidrocarburos, tales como el artículo 15 de la misma que dice de la siguiente manera:

**“Artículo 15.-** Sólo el Estado Mexicano, por conducto de la Comisión Nacional de Hidrocarburos, podrá otorgar Contratos para la Exploración y Extracción. La selección del Contratista tendrá lugar a través de un proceso de licitación, en términos de lo dispuesto por el artículo 23 del presente ordenamiento.

La Comisión Nacional de Hidrocarburos deberá autorizar, de forma previa, la celebración de alianzas o asociaciones, en los que se ceda:

**I.** El control corporativo y de gestión del Contratista, o

**II.** El control de las operaciones en el Área Contractual, de forma parcial o total.

Para autorizar la cesión del control de las operaciones a que se refiere la fracción II, la Comisión Nacional de Hidrocarburos analizará, entre otros aspectos, que el operador del Contrato para la Exploración y Extracción cuente con la experiencia, las capacidades técnicas y financieras para dirigir y llevar a cabo las actividades en el Área Contractual y asumir las responsabilidades inherentes del Contrato para la Exploración y Extracción.

La Comisión Nacional de Hidrocarburos notificará a la Secretaría de Energía, la solicitud por parte del Contratista, dentro de los dos días siguientes a que se presente. La Secretaría de Energía podrá manifestar su inconformidad debidamente motivada, ante dicha Comisión, respecto de la cesión señalada en el segundo párrafo de este artículo, dentro de los 20 días posteriores a que sea notificada.

La Comisión Nacional de Hidrocarburos deberá resolver lo conducente dentro de los 10 días posteriores a que concluya el plazo otorgado a la Secretaría de Energía para pronunciarse. En caso de no emitirse una respuesta a la solicitud por parte de la Comisión Nacional de Hidrocarburos, dentro del plazo de 10 días antes mencionado, ésta se entenderá en sentido favorable.

Como consecuencia de los contratos o convenios a que se refiere este artículo, la Comisión Nacional de Hidrocarburos realizará la adecuación correspondiente al Contrato para la Exploración y Extracción, la cual no implicará modificación alguna a los demás términos contractuales.

La cesión de derechos que se realice sin apegarse a lo establecido en este artículo y a los términos contractuales, será nula de pleno derecho.

Para el caso de una modificación a la estructura del capital social del Contratista que no implique un cambio en el control corporativo o de gestión del mismo, se deberá dar aviso a la Comisión Nacional de Hidrocarburos dentro de los siguientes treinta días naturales a la realización de la misma. Tratándose de empresas que se encuentren listadas en la Bolsa Mexicana de Valores, el aviso aquí referido se efectuará de conformidad con lo establecido en la Ley del Mercado de Valores.”

### 3.2.11. Resultado futuro

Los contratos de Producción Compartida son de resultado futuro, esto es, que atienden a un resultado esperado el cual resulta ser la producción de hidrocarburos a partir de las Actividades Petroleras a que se refiere el contrato.

Por otro lado, los sujetos en los contratos de producción compartida, por un lado, la Administración Pública Federal representada por la Comisión Nacional de Hidrocarburos, y, por otro lado, los particulares (individual o colectivamente).

En efecto, la Comisión Nacional de Hidrocarburos tiene la facultad de licitar y suscribir Contratos para la Exploración y Extracción de hidrocarburos, tal como lo marca el artículo 38 de la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética:

*“Artículo 38.- Además de las atribuciones establecidas en la Ley de Hidrocarburos y en otras leyes, la Comisión Nacional de Hidrocarburos tendrá a su cargo:*

*I. Regular y supervisar el reconocimiento y la exploración superficial, así como la exploración y la extracción de hidrocarburos, incluyendo su recolección desde los puntos de producción y hasta su integración al sistema de transporte y almacenamiento;*

*II. Licitar y suscribir los contratos para la exploración y extracción de hidrocarburos;*

*III. Administrar, en materia técnica, las asignaciones y contratos para la exploración y extracción de hidrocarburos, y*

*IV. Prestar asesoría técnica a la Secretaría de Energía.”*

Por otro lado, los particulares que pueden ser parte en los contratos de Exploración y Extracción, primero tienen que ganarse la adjudicación del contrato, lo cual se da a través del proceso licitatorio. En dicho proceso licitatorio, los participantes, únicamente por tener acceso al cuarto de datos de las áreas contractuales (en las cuales se pretenden realizar las actividades de Exploración y Extracción), deberán pagar, por citar un ejemplo, \$5,300,000.00 (cinco millones trescientos mil pesos 00/100

M.N)<sup>276</sup> y, por concepto de inscripción a la licitación, la cantidad de \$280,000.00 (doscientos ochenta mil pesos 00/100 M.N).

Ahora bien, la Comisión Nacional de Hidrocarburos también ha definido los supuestos en los cuales las compañías no podrán participar en la licitación, los cuales con fundamento en el artículo 26 de la Ley de Hidrocarburos, así como en las bases de licitación Comisión Nacional de Hidrocarburos-R01-L02/2015 para adjudicar contratos de producción compartida, son los siguientes:

- a)** Estén inhabilitadas o impedidas por autoridad competente para contratar con autoridades federales, en términos de la Normatividad Aplicable;
- b)** Presenten información falsa o incompleta. En este último caso el Comité Licitatorio prevendrá a los Interesados, por una sola vez, para que subsanen la omisión durante el plazo que para tal efecto establezca dicho Comité;
- c)** Estén sujetas a concurso mercantil u otra figura análoga;
- d)** Presenten más de una Propuesta para una misma Área Contractual, ya sea (i) de manera individual; (ii) mediante la participación directa o indirecta en más de un Consorcio o Asociación en Participación, o (iii) de manera individual a través de Compañías, ya sea de manera directa o indirecta, sobre las cuales se ejerza Control o pertenezcan de alguna u otra forma al mismo grupo de interés económico que otro Licitante;
- e)** Consorcios o Asociaciones en Participación conformados por más de una Compañía Petrolera de Gran Escala;
- f)** Cuando exista relación entre Licitantes, tal como la participación cruzada de funcionarios claves o la participación de accionistas o socios comunes que ejerzan Control o influencia corporativa de forma directa o indirecta en dichos Licitantes;

---

<sup>276</sup> RONDA 1 | AGUAS SOMERAS – SEGUNDA CONVOCATORIA BASES DE LA LICITACIÓN CNH-R01-L02/2015 27 DE FEBRERO DE 2015, Comisión Nacional de Hidrocarburos, [http://ronda1.gob.mx/wp-content/uploads/2015/09/PDF\\_R01L02\\_BasesLicitacion.pdf](http://ronda1.gob.mx/wp-content/uploads/2015/09/PDF_R01L02_BasesLicitacion.pdf), p. 14, fecha de consulta: 10 de mayo de 2016.

- g)** Hayan obtenido información privilegiada relacionada con la Licitación, sin que puedan comprobar que tuvieron acceso a ella a través de un medio lícito;
- h)** Incumplan el Acuerdo de Confidencialidad suscrito, en relación con la información del Cuarto de Datos;
- i)** Utilicen a terceros para evadir lo dispuesto en este numeral, o
- j)** A criterio de la Convocante contravengan cualquier disposición de la Normatividad Aplicable o cualquier regulación aplicable en el extranjero.

Luego, una vez inscritas las compañías a la licitación, pasarán a la etapa de preclasificación, en la cual básicamente se revisa y evalúa la experiencia y capacidades técnicas, de ejecución, financieras y legales de cada Interesado, en términos de las Bases, así como diversos trámites administrativos, y exhibición de documentación diversa, que al efecto es la siguiente:

- a)** Acta constitutiva;
- b)** Registro Federal de Contribuyentes o número de identificación fiscal;
- c)** Estructura de gobierno corporativo;
- d)** Manifiestar si forma parte de algún grupo empresarial o comercial, señalando para tal efecto la razón social o denominación de las sociedades que lo conforman, así como el domicilio, nacionalidad y objeto social de cada una de ellas;
- e)** Organigrama con nombres y apellidos de los principales directivos hasta el segundo nivel jerárquico, incluyendo el Registro Federal de Contribuyentes, la Clave Única de Registro de Población y la fecha de nacimiento;
- f)** Datos de identificación de los representantes legales, incluyendo Registro Federal de Contribuyentes, número de identificación fiscal y la fecha de nacimiento;
- g)** Nombre completo y porcentaje del capital social de cada uno de los socios o accionistas; de tenencia accionaria, incluyendo el Registro Federal de Contribuyentes, la Clave Única de Registro de Población o fecha de nacimiento de cada uno de los

socios o accionistas. Para el caso de extranjeros se deberá indicar la fecha de nacimiento o número de identificación fiscal o equivalente, salvo que se trate de personas morales que coticen en bolsa;

**h)** Información respecto de las Compañías que ejercen el Control o que tengan influencia significativa;

**i)** Declaración bajo protesta de decir verdad de que sus socios o accionistas, así como sus principales directivos, no han sido sentenciados por delito patrimonial doloso;

**j)** Información sobre cualquier fuente de fondeo a la que hubiera tenido o tendrá acceso: bancaria, gubernamental, en bolsa o por cualquier otro medio, a través del cual hará frente a las obligaciones del Contrato, en caso de que éste le sea adjudicado;

**k)** Declaraciones fiscales y estados financieros auditados de los últimos 2 años, y

**l)** En caso de ser vehículos de propósitos específicos, deberán detallar su estructura jurídica, corporativa y de negocio, indicando quién tiene el Control o influencia significativa, así como presentar las declaraciones fiscales y estados financieros auditados de los últimos 2 años de quienes lo constituyeron.

En caso de que se trate de Compañías extranjeras, los requisitos anteriormente señalados podrán satisfacerse mediante los documentos jurídicos equivalentes que, en su caso, establezca la legislación o práctica del país que corresponda.<sup>277</sup>

Así pues, toda documentación presentada ante la Comisión Nacional de Hidrocarburos en ésta etapa deberá presentarse en idioma español y, en caso, de que el documento original esté redactado en un idioma distinto, el Interesado deberá entregar junto con el documento original una traducción al idioma español elaborada por un perito traductor autorizado en México.

De este modo, se puede apreciar que los requisitos para ser parte de un Contrato de Producción Compartida tienen que colmarse desde el proceso licitatorio hasta su adjudicación, y, por tratarse de recursos naturales de importancia estratégica, la

---

<sup>277</sup> *Ibidem*. P. 33.



Comisión Nacional de Hidrocarburos requiere de todo tipo de documentación y acreditaciones para garantizar un buen desarrollo contractual, y en mi opinión, respetar los recursos naturales de la Nación.

### 3.2.12. Garantías

En observancia del artículo 19 fracción VI de la Ley de Hidrocarburos, así como de conformidad con el Contrato de Producción Compartida ya aprobado y adjudicado por la Comisión Nacional de Hidrocarburos, el cual está siendo utilizado como modelo en la presente investigación, las garantías que se utilizarán por el momento para éste tipo de contratos serán de dos tipos.

La primera consiste en que, durante el Período Inicial de Exploración, el Contratista deberá entregar a la Comisión Nacional de Hidrocarburos, simultáneamente con la firma del presente Contrato, una **carta de crédito incondicional e irrevocable**, emitida a favor de la Comisión Nacional de Hidrocarburos por una institución bancaria mexicana autorizada o emitida por un banco extranjero y confirmada por una institución bancaria mexicana autorizada, por un monto de EUA\$77, 649, 000.00 (setenta y siete millones seiscientos cuarenta y nueve mil Dólares 00/100 CY)<sup>278</sup>.

Dicha garantía cubrirá los siguientes conceptos, con una vigencia de hasta 60 días después de la fecha de terminación del Período Inicial de Exploración previa verificación de la Comisión Nacional de Hidrocarburos del cumplimiento total de las obligaciones relativas a este período:

**a) “Período Inicial de Exploración”** significa el período estipulado en la Cláusula 4.2, durante el cual el Contratista deberá realizar las actividades de Reconocimiento y Exploración Superficial, Exploración y Evaluación.

---

<sup>278</sup> Contrato No. CNH-R01-L01-A2/2015, *óp. cit.*, p. 43.

b) **“Programa Mínimo de Trabajo”** significa las Unidades de Trabajo a que se hace referencia en el Anexo 5<sup>279</sup>, las cuales el Contratista deberá llevar a cabo durante el Período Inicial de Exploración, en el entendido de que el Programa Mínimo de Trabajo es solamente un programa de trabajo mínimo y que el Contratista puede llevar a cabo actividades de Reconocimiento y Exploración Superficial, Exploración y Evaluación adicionales durante el Período de Exploración.

c) **“Incremento en el Programa Mínimo”** significa las Unidades de Trabajo adicionales a las que hace referencia el Anexo 5, que el Contratista se comprometió a realizar a través del incremento porcentual en el Programa Mínimo de Trabajo, como parte de la propuesta económica por la que se adjudicó el presente Contrato.<sup>280</sup>

El segundo tipo de garantía es la **garantía corporativa**, la cual consiste en que el Garante, de manera solidaria, incondicional e irrevocable, garantiza al Beneficiario, que al caso es la Comisión Nacional de Hidrocarburos, como obligado principal y no meramente como fiador, el pago total, puntual y completo de cualesquiera cantidades que la Empresa Participante deba pagar al Beneficiario en virtud del Contrato, así como el cumplimiento puntual y oportuno de todas y cada una de las obligaciones de la Empresa Participante, de conformidad con el Contrato. La garantía a que se hace referencia constituye una garantía de pago y de cumplimiento y no meramente de cobranza, la cual deberá permanecer en pleno vigor y efecto hasta que todas las obligaciones de la Empresa Participante garantizadas por la misma sean pagadas o cumplida en su totalidad.<sup>281</sup>

En el caso que el Garante de la Empresa Participante no se trate de su empresa matriz en última instancia, el Garante deberá exhibir a la Comisión Nacional de Hidrocarburos sus estados financieros consolidados debidamente auditados que demuestren un capital contable mínimo de 6 mil millones de Dólares. Dicho capital contable mínimo de 6 mil millones de Dólares se deberá mantener hasta que todas las

---

<sup>279</sup> Aspectos técnicos-financieros del Contrato.

<sup>280</sup> *Ibidem*. P. 11, 14 y 15.

<sup>281</sup> Garantía Corporativa suscrita por *Premier Oil PLC* en favor de la Comisión Nacional de Hidrocarburos, 2015.

obligaciones de las Empresas Participantes se den por pagadas o cumplidas en su totalidad.<sup>282</sup>

### 3.2.13. Causales de Recisión

Al igual que en el caso de las garantías, también existen dos tipos de rescisiones: la rescisión administrativa y la rescisión contractual.

En el primer caso -rescisión administrativa-, evidentemente procede estarse a lo que indica la Ley de Hidrocarburos en su artículo 20, que a continuación se transcribe:

**“Artículo 20.-** El Ejecutivo Federal, a través de la Comisión Nacional de Hidrocarburos, podrá rescindir administrativamente los Contratos para la Exploración y Extracción y recuperar el Área Contractual únicamente cuando se presente alguna de las siguientes causas graves:

**I.** Que, por más de ciento ochenta días naturales de forma continua, el Contratista no inicie o suspenda las actividades previstas en el plan de Exploración o de desarrollo para la Extracción en el Área Contractual, sin causa justificada ni autorización de la Comisión Nacional de Hidrocarburos;

**II.** Que el Contratista no cumpla el compromiso mínimo de trabajo, sin causa justificada, conforme a los términos y condiciones del Contrato para la Exploración y Extracción;

**III.** Que el Contratista ceda parcial o totalmente la operación o los derechos conferidos en el Contrato de Exploración y Extracción, sin contar con la autorización previa en términos de lo dispuesto en el artículo 15 de esta Ley;

**IV.** Que se presente un accidente grave causado por dolo o culpa del Contratista, que ocasione daño a instalaciones, fatalidad y pérdida de producción;

**V.** Que el Contratista por más de una ocasión remita de forma dolosa o injustificada, información o reportes falsos o incompletos, o los oculte, a las Secretarías de Energía, de Hacienda y Crédito Público o de Economía, a la Comisión Nacional de Hidrocarburos o a la Agencia, respecto de la producción, costos o cualquier otro aspecto relevante del Contrato;

**VI.** Que el Contratista incumpla una resolución definitiva de órganos jurisdiccionales federales, que constituya cosa juzgada, o

**VII.** Que el Contratista omita, sin causa justificada, algún pago al Estado o entrega de Hidrocarburos a éste, conforme a los plazos y términos estipulados en el Contrato para la Exploración y Extracción.

El Contrato de Exploración y Extracción establecerá las causales de terminación y rescisión del mismo, sin menoscabo de las causales de rescisión administrativa contempladas en el presente artículo.

La declaración de rescisión administrativa requerirá notificación previa al Contratista de la causal o causales que se invoquen y se registrará por la presente Ley y su Reglamento. Una vez notificada

---

<sup>282</sup> *Ibidem.* P. 45.

*la causal, el Contratista tendrá un máximo de treinta días naturales, contados a partir de la fecha de la notificación, para exponer lo que a su derecho convenga y aportar, en su caso, las pruebas que estime pertinentes.*

*Transcurrido el plazo a que se refiere el párrafo anterior, la Comisión Nacional de Hidrocarburos contará con un plazo de noventa días naturales para resolver considerando los argumentos y pruebas que, en su caso, hubiere hecho valer el Contratista. La determinación de dar o no por rescindido administrativamente el contrato deberá ser debidamente fundada, motivada y comunicada al Contratista.*

*Si el Contratista solventa la causal de rescisión en que haya incurrido antes de que la Comisión Nacional de Hidrocarburos emita la resolución respectiva, el procedimiento iniciado quedará sin efecto, previa aceptación y verificación de la Comisión Nacional de Hidrocarburos y aplicando, en su caso, las penas correspondientes conforme a lo dispuesto en la presente Ley.*

*Como consecuencia de la rescisión administrativa, el Contratista transferirá al Estado sin cargo, ni pago, ni indemnización alguna, el Área Contractual. Asimismo, se procederá a realizar el finiquito correspondiente en términos de las disposiciones jurídicas aplicables y de las previsiones contractuales.*

*El Contrato para la Exploración y Extracción determinará las condiciones de tal transferencia y las obligaciones a cargo del Contratista.*

*En cualquier caso, el Contratista mantendrá la propiedad de los bienes e instalaciones que no sean conexos o accesorios exclusivos del área recuperada.*

*La rescisión administrativa a que se refiere este artículo no exime al Contratista de la obligación de resarcir aquellos daños o perjuicios que correspondan, en términos de las disposiciones jurídicas aplicables.”*

De ésta forma se puede apreciar que, una vez que se la Comisión Nacional de Hidrocarburos se allegue de las pruebas que soporten la rescisión administrativa del contrato, se iniciará un procedimiento administrativo en el cual se le dará oportunidad de defenderse y allegarse de las probanzas que considere pertinentes el Contratista para que, una vez que haya resolución por parte de la Comisión Nacional de Hidrocarburos, se proceda a penalizar, rescindir administrativamente el contrato o dejando sin efectos el procedimiento administrativo de rescisión.

El segundo tipo de rescisión es la **rescisión contractual**, la cual dependerá de lo establecido en las cláusulas del contrato. En ese sentido, y por nombrar algunas, las causales de rescisión administrativa serán las siguientes:

*“(a) El Contratista no presente para la aprobación de la Comisión Nacional de Hidrocarburos el Plan de Exploración o el primer Programa de Trabajo del Período de Exploración dentro de los cuarenta y cinco (45) Días siguientes a la fecha en que deba presentarlos, sin causa justificada;*

*(b) El Contratista tenga un retraso de más de ciento ochenta (180) Días en cualquier Programa de Trabajo o Plan de Desarrollo aprobados, sin causa justificada;*

(c) El Contratista no presente las Garantías de Cumplimiento de Exploración o no las mantenga en vigor de conformidad con lo previsto en la Cláusula 17.1, o no mantenga en vigor las Garantías Corporativas de conformidad con lo previsto en la Cláusula 17.2 y sus propios términos;

(d) Cualquier Empresa Participante o Garante, sin que alguna o el resto de las Empresas Participantes que conforman al Contratista asuman, con autorización de la Comisión Nacional de Hidrocarburos sus obligaciones bajo el presente Contrato: (i) se liquide o de cualquier otra forma cese su existencia legal o corporativa, u (ii) ocurra cualquier acontecimiento que conforme a las leyes aplicables a cualquier Empresa Participante o Garante tenga un efecto análogo a los mencionados;”<sup>283</sup>

Finalmente, los efectos de la rescisión, tanto administrativa como laboral, son, en resumidas cuentas, las penas convencionales a que se refiere el contrato de que se trate, los daños y perjuicios directos, excluyendo el lucro cesante, la cesación de todas las Actividades Petroleras en el Área Contractual, el pago del finiquito al Contratista, en caso de que haya saldo a favor de éste y el cumplimiento de todas las obligaciones relativas a la devolución del Área Contractual.

### 3.2.14. Solución de Controversias

Ahora bien, con excepción de las causales de revocación o rescisión administrativa antes señaladas, se establecen mecanismos para la solución de controversias, en los términos del Código de Comercio y de los tratados internacionales de los que México sea parte.

Los contratos de producción compartida establecen una etapa de conciliación entre los participantes en caso de existir controversias.

Al efecto, están las siguientes cláusulas relativas:

**“26.2 Conciliación.** En cualquier momento, las Partes podrán optar por alcanzar un acuerdo respecto a las diferencias o controversias transigibles relacionadas con el presente Contrato mediante un procedimiento de conciliación ante un conciliador. Este procedimiento iniciará cuando una de las Partes invite a la otra y ésta acepte la invitación a la conciliación dentro de los quince (15) Días siguientes al envío de la invitación. En caso que la Parte que pretenda iniciar la conciliación no reciba respuesta, se considerará que ésta fue rechazada. Las Partes acordarán el nombramiento del conciliador, o en su caso, podrán recurrir a la asistencia de una institución para su nombramiento. El procedimiento de conciliación se seguirá conforme al Reglamento de Conciliación de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (el “Reglamento CNUDMI”), debiendo el conciliador ayudar a las Partes en sus esfuerzos por lograr un arreglo amistoso respecto a la controversia, de la forma más eficiente y expedita posible. En

---

<sup>283</sup> *Ibidem.* p. 56.

*caso que transcurridos tres (3) Meses no se haya alcanzado un acuerdo, las Partes resolverán las diferencias o controversias en apego a la Cláusula 26.5 del presente Contrato. Lo anterior, sin perjuicio de que cualquiera de las Partes pueda dar por terminada la conciliación y acudir al arbitraje en cualquier momento.*

*El procedimiento establecido en esta Cláusula 26.2 no aplicará para la rescisión administrativa de conformidad con lo establecido en el presente Contrato y en la Normatividad Aplicable.*

**26.3 Requisitos del Conciliador.** *La persona física que sea nombrada como conciliador de conformidad con lo establecido en la Cláusula 26.2, deberá cumplir con los siguientes requisitos:*

*(a) Tener por lo menos diez (10) Años de experiencia en conciliación con los conocimientos, experiencia y pericia para facilitar la comunicación entre las Partes con respecto de la controversia.*

*(b) Ser independiente, imparcial y neutral; asimismo, deberá divulgar cualquier interés u obligación que esté sustancialmente en conflicto con su designación y/o pueda perjudicar su actuación con respecto a la controversia.*

*(c) Deberá firmar un acuerdo de confidencialidad sobre cualquier información provista por las Partes con relación a la controversia entre las mismas, de manera previa a su nombramiento.*

*Ninguna persona física podrá ser nombrada como conciliador si ésta: (i) es o ha sido en cualquier momento dentro de los seis (6) Años previos a su designación, un empleado de cualquiera de las Partes o de sus Filiales; (ii) es o ha sido en cualquier momento dentro de los tres (3) Años previos a su nombramiento, un consultor o contratista de cualesquiera de las Partes o de sus Filiales, o bien (iii) mantenga cualquier interés financiero significativo con cualquiera de las Partes.*

*Los honorarios del conciliador deberán ser cubiertos por igual entre las Partes.*

*Lo anterior sin perjuicio de que cualquier persona física que cumpla todos los requisitos previstos en esta Cláusula 26.3 pueda ser nombrada como conciliador en más de una ocasión.”<sup>284</sup>*

En caso de que la controversia entre las partes sea debido a cualquier causal de rescisión administrativa, aunque esté únicamente relacionada con ésta, los Tribunales Federales Mexicanos exclusividad sobre la competencia para resolver dicha controversia, en específico el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa o, en su caso, un Juzgado de Distrito en Materia Administrativa.

El párrafo anterior hace énfasis en el hecho de que excluye la posibilidad de que haya arbitraje en caso de una rescisión administrativa, ya que, aunado a que es un área expresamente excluida por disposición legal, no colma los otros 3 requisitos para determinar que dicha área en efecto es arbitrable, los cuáles, en derecho mexicano resultan ser, aparte del mencionado de área expresamente excluida, derechos de libre disposición, interés público y derechos de terceros.

---

<sup>284</sup> *Ibidem.* p. 60 y 61.

En ese orden de ideas, recordemos los que los requisitos mencionados en el párrafo precedente versan en los siguientes sentidos:

*“1. **Áreas expresamente excluidas.** Existen ciertas áreas que están expresamente excluidas por disposición legal...*

*2. **Derechos de libre disposición.** Los derechos a los cuales un particular puede libremente renunciar son de evidente arbitrabilidad. El fundamento de ello es lógico y es soportado con un argumento a fortiori: el que puede lo más, puede lo menos. Si es posible renunciar o transigir un derecho, es evidente que es posible someterlo a un método distinto de solución de controversias. El fundamento jurídico de esta aseveración es el artículo sexto del Código Civil Federal que versa sobre los derechos a los que los particulares pueden renunciar. Ejemplos naturales de esta categoría lo constituyen los derechos meramente pecuniarios no expresamente protegidos o regulados por normas específicas. No basta con que el derecho sea intransmisible o irrenunciable para que el mismo sea de imposible solución por medio de arbitraje, deberá existir una prohibición adicional.*

*3. **Interés público.** Existen materias cuya naturaleza proscribe que sean resueltas mediante un método eminentemente privado como el arbitraje. Las externalidades involucradas en este tipo de materias hacen que el arbitraje, y su naturaleza estrictamente privada, no sea el mecanismo idóneo para resolver las mismas. La razón es sencilla: porque afectan no sólo a las partes involucradas, sino a terceros.*

*4. **Derechos de tercero.** La naturaleza contractual del arbitraje exige que, para poder requerir que alguien acuda al arbitraje, se haya previamente comprometido al mismo mediante un acuerdo arbitral. En caso de que la controversia verse sobre derechos de tercero, deberá recabarse la autorización de dicho tercero, so pena de ser improcedente el arbitraje.”<sup>285</sup>*

Así pues, recordando lo estipulado en el artículo 21 en relación a lo normado en el numeral 20 de la Ley de Hidrocarburos, los cuales dicen a la literalidad siguiente:

*“Artículo 20.- El Ejecutivo Federal, a través de la Comisión Nacional de Hidrocarburos, **podrá rescindir administrativamente los Contratos** para la Exploración y Extracción y recuperar el Área Contractual únicamente cuando se presente alguna de las siguientes causas graves...*

***Artículo 21.- Tratándose de controversias referidas a los Contratos para la Exploración y Extracción, con excepción de lo mencionado en el artículo anterior, 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.”***

Resulta evidente que tanto en el Contrato como en la normatividad aplicable hay una exclusión expresa de los aspectos administrativos de los contratos para la Exploración y Extracción. Aparte, dada la naturaleza de actividad estratégica para la Nación, inherente a éste tipo de contratos, las disposiciones fundamentales de los mismos no son en absoluto de libre disposición y tienen que regirse bajo los más

---

<sup>285</sup> GONZÁLEZ DE COSSÍO, Francisco, *Arbitrabilidad de Controversias en Materia de Sociedad Mercantiles*, Comisión de Derecho Mercantil - Comité de Derecho Arbitral - Barra Mexicana, Colegio de Abogados, México, [s.p.]

estrictos estándares legales por tratarse de una materia de carácter e interés público con afectaciones a terceros.

Sin perjuicio de lo anterior, la Ley de Hidrocarburos, así como los contratos adjudicados de producción compartida, prevén que en tratándose de cualquier otra controversia que surja del propio Contrato o que se relacione con el mismo, y que no haya podido ser superada después de tres 3 meses de haber iniciado el procedimiento de conciliación antes mencionado, deberá ser resuelta mediante arbitraje conforme al Reglamento CNUDMI<sup>286</sup>.

Al respecto, la cláusula arbitral del Contrato de Producción Compartida quedó de la siguiente manera:

**“26.5 Arbitraje.** Sin perjuicio de lo previsto en la Cláusula 26.4, cualquier otra controversia que surja del presente Contrato o que se relacione con el mismo, y que no haya podido ser superada después de tres (3) Meses de haber iniciado el procedimiento de conciliación previsto en la Cláusula 26.2, deberá ser resuelta mediante arbitraje conforme al Reglamento CNUDMI. Las Partes acuerdan que el **Presidente de la Corte Internacional de Justicia será la autoridad nominadora del procedimiento arbitral.** La ley aplicable al fondo será la estipulada en la Cláusula 26.1 y las controversias deberán resolverse conforme a estricto derecho. El tribunal arbitral se integrará por tres miembros, uno nombrado por la Comisión Nacional de Hidrocarburos, otro nombrado conjuntamente por el Operador y todas las Empresas Participantes, y el tercero (quien será el Presidente) nombrado de conformidad con el Reglamento CNUDMI, en el entendido de que: (i) la Parte demandante deberá nombrar a su árbitro en la notificación de arbitraje y la Parte demandada tendrá noventa (90) Días contados a partir de que reciba personalmente la notificación de arbitraje para nombrar a su árbitro, y (ii) los dos árbitros nombrados por las Partes tendrán no menos de sesenta (60) Días contados a partir de la aceptación del nombramiento del árbitro designado por el demandado para designar, en consultas con las Partes, al árbitro que actuará como Presidente del tribunal. **El procedimiento arbitral se conducirá en español y tendrá como sede la Ciudad de La Haya en el Reino de los Países Bajos.**

**26.6 Consolidación.** En caso que un arbitraje iniciado conforme a la Cláusula 26.5 y un arbitraje iniciado conforme a lo previsto en la Garantía Corporativa involucren la misma litis, dichos arbitrajes serán, a solicitud de la Comisión Nacional de Hidrocarburos, consolidados y tratados como un solo arbitraje. En dicho caso, se considerará que el árbitro designado por el Contratista y las Empresas Participantes fue también designado por los Garantes.

**26.7 No Suspensión de Actividades Petroleras.** Salvo que la Comisión Nacional de Hidrocarburos sea quien rescinda el Contrato o se cuente con el consentimiento en contrario de la Comisión Nacional de Hidrocarburos, el Contratista no podrá suspender las Actividades Petroleras mientras se resuelve cualquier controversia.

**26.8 Renuncia Vía Diplomática.** Cada una de las Empresas Participantes renuncia expresamente, en nombre propio y de todas sus Filiales, a formular cualquier reclamo por la vía diplomática.”

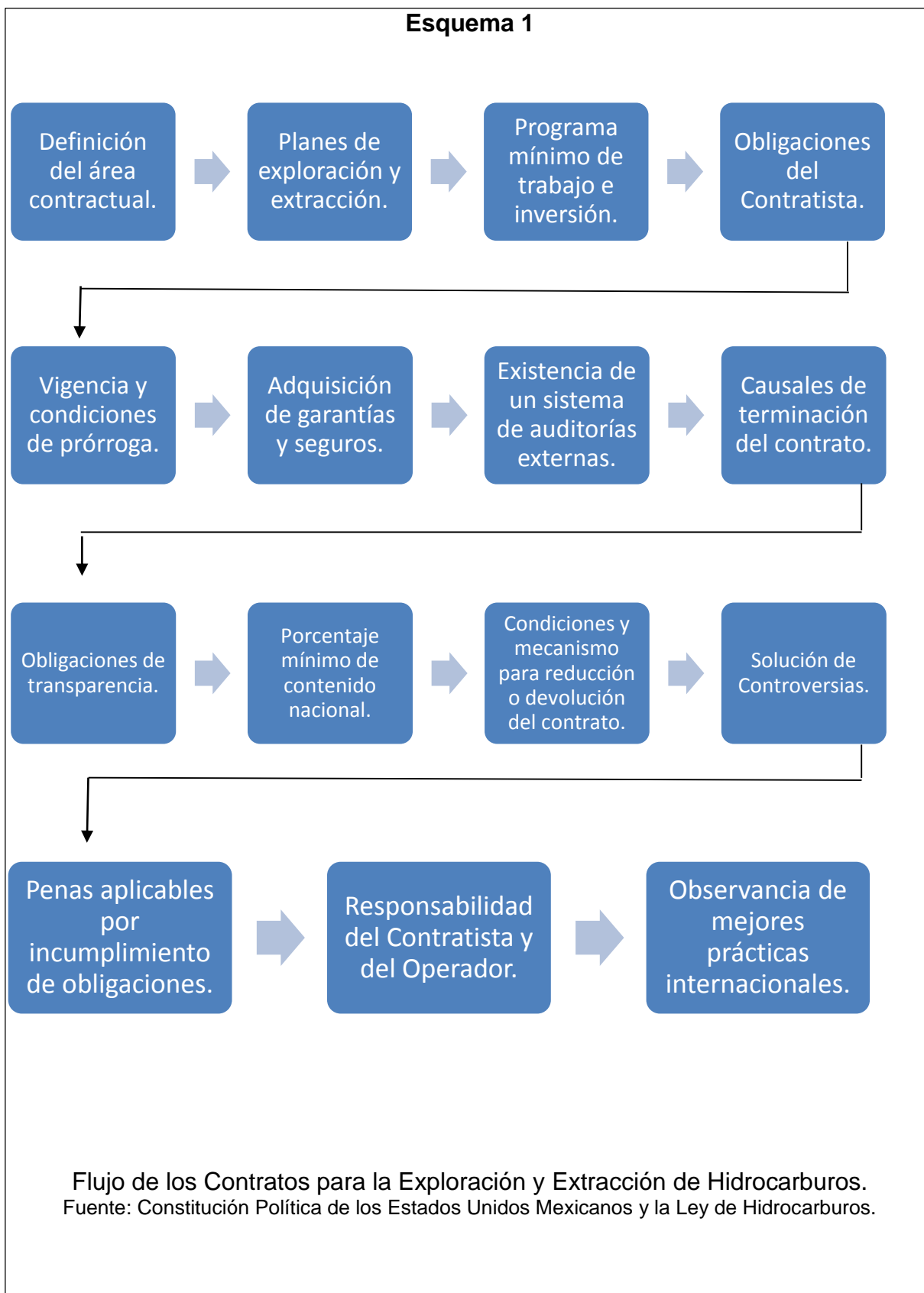
---

<sup>286</sup> Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional.



En conclusión, resulta un aspecto positivo en la Ley de Hidrocarburos, así como en los contratos para la Exploración y Extracción, la inclusión de métodos alternos de solución de controversias, ya que promueve la inversión extranjera en el rubro petrolero por la confianza que ésta situación le genera a las empresas e inversionistas. Aunado a lo anterior, mecanismos como la conciliación les aporta a los contratos un sentido de mayor hincapié en el buen desempeño de la relación contractual, más que el hecho de buscar las causales para terminarla.

Finalmente, a manera de ilustrar o esquematizar el desarrollo de los contratos para la exploración y extracción de hidrocarburos, a continuación, se muestra un diagrama de flujo de las distintas etapas de la relación contractual, desde el área en la cual se adjudicó un contrato hasta la resolución de controversias:



## CONCLUSIONES

1. La energía nos provee de prácticamente todos los elementos que nuestra vida cotidiana necesita para seguir con normalidad. Nuestros alimentos, ropa, casas y edificios, luz, movilidad, entretenimiento y modo de vida dependen en gran medida de los recursos energéticos con los que contamos.

A través de los siglos y conforme aumentan nuestros conocimientos y tecnologías, las fuentes de energía han variado drásticamente en calidad y en cantidad. Algunas se han utilizado desde los primeros hombres y se siguen utilizando hasta la fecha. Empero, el hombre se ha dado cuenta del impacto de sus actividades energéticas en el planeta y hasta en su propia supervivencia, por lo que ha buscado la forma de cambiar el paradigma actual de predominancia energética basada en combustibles fósiles a uno de predominancia de energías limpias y/o renovables. A pesar de la voluntad de cambio, los viejos regímenes persisten por motivos económicos y de desarrollo social. En ese sentido, es complicado cambiar un régimen petrolero, como el mexicano, a uno mucho más sustentable, como el finlandés o el holandés, habida cuenta de que, por décadas, los combustibles fósiles han sido palanca y motor de nuestra economía nacional. Por ello, la Reforma Energética es de suma importancia, ya que de ella depende, por un lado, el máximo aprovechamiento de los recursos petroleros remanentes en nuestro país utilizando las mejores prácticas de la industria, y, por otro lado, crear los medios para transitar a energías limpias sin resentir dicha transición en la economía nacional.

Consecuentemente, México tendrá que aprender a caminar sin el petróleo y sus derivados, porque, tal como lo muestra la historia, si no se tiene la voluntad para cambiar las viejas prácticas, el país estará condenado al fracaso económico y social, sin mencionar el cataclismo ambiental que produciría la falta de conciencia en nuestros hábitos de consumo energético.

2. Para que México pueda ser competitivo en el ramo de los hidrocarburos, primero tiene que analizar su propia experiencia y sacar lo mejor y más conveniente para los

mexicanos. Desde sus inicios nuestro país ha tenido que soportar los asedios de potencias y compañías extranjeras por la abundancia de sus recursos del subsuelo.

A partir de la Corona Española y hasta tiempos del ex presidente Felipe Caderón Hinojosa, México siempre ha estado bajo cambios constantes en sus leyes, en sus empresas productivas y en sus relaciones internacionales, especialmente en su relación con los Estados Unidos, país que sin duda ha sido, por mucho, el más influyente en la toma de decisiones por parte de los gobiernos mexicanos, no sólo por su liderazgo internacional, sino por el enorme mercado energético que en él se desarrolla.

México ha sido un país de contrastes, en donde se comenzó con un mercado energético sin regulación alguna, en donde las compañías y los países extranjeros explotaban los recursos pagando poco o nada de impuestos al Gobierno Federal. Dicha situación provocó un renovado espíritu nacionalista que culminó con la nacionalización del petróleo por parte del General Lázaro Cárdenas. Al paso de los años y a raíz de malas administraciones sobre los recursos naturales, México, a través de su empresa nacional, Petróleos Mexicanos, se vio en la necesidad de celebrar actos jurídicos que abrían la posibilidad de comerciar ciertos derivados del petróleo, así como la contratación de servicios que, por sus condiciones y debilidad financiera, Petróleos Mexicanos simple y sencillamente no podía ofrecer.

Con el transcurso de los sexenios, México fue haciéndose más y más dependiente del petróleo, lo cual lo hacía más vulnerable a las fluctuaciones en los mercados internacionales, lo que como consecuencia originó crisis y un deterioro en la economía mexicana muy importante. Con las crisis, México tuvo que pedir préstamos a organismos internacionales, lo que generó deudas y atenuó la falta de liquidez no sólo en las arcas nacionales, sino especialmente en Petróleos Mexicanos, derivados de los créditos contratados con los mencionados organismos internacionales.

La corrupción y una estructura financiera y legal deficiente en torno a Petróleos Mexicanos, fue lo que orilló al Gobierno Federal a buscar soluciones en instrumentos jurídicos como los Contratos para la Exploración y Extracción de hidrocarburos, las

licitaciones, los fondos financieros para el desarrollo, las mejores prácticas internacionales, la entrada a la competitividad energética y, sobretodo, una última oportunidad de generar bienestar en los gobernados a través del desarrollo nacional.

México debe de aprender de su turbulenta historia para lograr los objetivos de la Reforma Energética. Debe castigar la corrupción sin miramientos y con todo el peso de la ley, por una sencilla razón: Porque los recursos petroleros deben servir para el bienestar de los mexicanos y no en su contra.

**3.** La industria petrolera, al ser de un gran dinamismo y estar sometida a constantes cambios debido a la situación financiera del mundo, así como debido al ambiente geopolítico en zonas cruciales del mercado petrolero, es que tiene que estar en una adaptación jurídica igual de constante, e inclusive, tiene que ir más allá, y ser previsoras de dichos cambios, ya que la materia de su negocio es, precisamente, un recurso finito.

Algunos países, conocedores de ésta situación, se han abocado a la reestructuración de sus instituciones energéticas, situación que en la mayoría de los casos ha traído un mejoramiento sustancial de dichas instituciones.

Resulta por demás importante, el hecho de que nuestro país, al conocer sus antecedentes y sus circunstancias, tome modelos que han sido exitosos en otras partes del mundo, para adaptarlos al modelo mexicano. E inclusive no es necesario copiar un modelo completo, sino, después de los estudios técnicos pertinentes, tomar las mejores figuras jurídicas y/o financieras para asegurar el éxito de la reforma.

Lo que sigue para el Gobierno Federal y para Petróleos Mexicanos, ya no es emular sistemas o partes de sistemas, sino aprender a llevarlos a cabo con gran responsabilidad y culminar proyectos de gran escala basados en los diversos modelos internacionales.

**4.** Las finanzas y el petróleo son dos rubros que van íntimamente relacionados. Por un lado, el mercado financiero especula con los precios internacionales del barril dependiendo de una cantidad de factores tales como decisiones de organismos petroleros, reformas estructurales, conflictos internos e internacionales, crisis

económicas, reservas petroleras, etc., y, por otro lado, el petróleo actúa como un agente primordial en la mayoría de las economías mundiales.

En ese sentido, tal como se interrelacionan los conceptos a nivel internacional, a nivel nacional los entes públicos encargados de la conducción de las finanzas públicas (Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Banco de México, principalmente) y de la energía (Secretaría de Energía, Comisión Nacional de Hidrocarburos y Petróleos Mexicanos) también tienen relaciones muy estrechas, ya que la materia que regula la primera establece finalmente qué cantidad de recursos se le asignará al presupuesto federal derivados de la regulación de la segunda sobre los hidrocarburos.

En otras palabras, no basta con una regulación adecuada sobre los hidrocarburos, sino que una normatividad financiera acorde con los planes de desarrollo nacional es indispensable para el prudente acomodo de los recursos petroleros en las asignaciones presupuestarias. En ese sentido, es menester recordar que el petróleo *per se* no es el que conlleva un crecimiento económico ni un desarrollo social, sino los recursos económicos que se generan a partir de su explotación son los que finalmente pagan los proyectos de salud, ciencia, educación, etc.

**5.** Las reformas constitucionales en materia energética representan un parteaguas en el desarrollo económico y energético de nuestro país. El Ejecutivo Federal, así como algunas facciones del Poder Legislativo de la Nación, consideraron que el sistema energético anterior a la reforma era obsoleto y no correspondía a las tendencias de la industria. Sin mencionar que, con la creación de las nuevas instituciones y figuras jurídicas se combatirá de manera más eficiente el rezago tecnológico de la industria, los altos precios de la gasolina y diésel y la falta de inversión directa a la industria energética mexicana.

También se impulsará y fomentará el ahorro y la correcta distribución de las ganancias derivadas del petróleo y se transparentarán todos los aspectos relacionados con los contratos y asignaciones celebrados entre la Comisión Nacional de Hidrocarburos y los contratistas privados y las empresas productivas del estado.

Aunque faltan detalles técnico-jurídico, como el hecho de que la reforma afirme que no habrá concesiones a particulares en tratándose de petróleo; lo cierto es que mediante la celebración de un contrato de licencia se tendrían prácticamente los mismos efectos que una concesión, la cual está expresamente prohibida por el artículo 27 constitucional. No obstante, el espíritu de la reforma es, por un lado, la comercialización de los hidrocarburos en el subsuelo nacional a cambio de una alta remuneración traducida en impuestos, regalías, contraprestaciones, cuotas, derechos y demás, y, por otro lado, el mejoramiento de la empresa productiva del Estado, Petróleos Mexicanos, así como un mejoramiento en las finanzas públicas, el desarrollo social y la competitividad.

**6.** Para efectos del presente trabajo los cambios que se dieron a los artículos 25, 27 y 28 fueron medularmente los siguientes:

**a)** Los hidrocarburos que se encuentren en el subsuelo del territorio nacional, incluyendo la plataforma continental y la zona económica exclusiva situada fuera del mar territorial y adyacente a éste, en mantos o yacimientos, cualquiera que sea su estado físico siguen siendo propiedad de la Nación.

**b)** La exploración y extracción de Hidrocarburos constituyen áreas estratégicas, sin embargo, en aras de potencializar el aprovechamiento de los recursos petroleros, el Gobierno Federal con intermediación de la Comisión Nacional de Hidrocarburos podrá celebrar con empresas productivas del Estado o con particulares contratos para la exploración extracción de hidrocarburos en los términos que señale la ley reglamentaria. De igual forma, el Gobierno Federal podrá otorgar asignaciones a las empresas productivas del Estado y éstas a su vez tendrán la posibilidad de celebrar alianzas con particulares. Todo lo anterior, de conformidad con los procesos licitatorios que al efecto se lleven a cabo por la Secretaría del ramo, así como por la mencionada Comisión Nacional de Hidrocarburos bajo las mejores prácticas de la industria.

**c)** El resto de las actividades que comprenden la cadena de valor en el sector Hidrocarburos (transformación y logística) dejarán de ser estratégicas; permitiendo así la participación de Particulares a través de un régimen de permisos.

**7.** La Comisión Nacional de Hidrocarburos resulta una institución base en la Reforma Energética. Es la encargada de suscribir, administrar y supervisar técnicamente los contratos y asignaciones suscritas por el Estado mexicano con los particulares y con las empresas productivas del Estado.

Provee de asistencia técnica a la Secretaría de Energía y establece las bases y términos de las licitaciones. En cuanto a las mismas licitaciones, la Comisión es la encargada de llevarlas a cabo casi en su totalidad, así como de penalizar por incumplimientos en los contratos y asignaciones que otorgue. En resumidas cuentas, es la representante del Gobierno Federal en los contratos y asignaciones que firme con todas las atribuciones de ley que ello implica.

**8.** Entre los aciertos más sobresalientes de la reforma es evidentemente el Fondo Mexicano del Petróleo para Estabilización y el Desarrollo. Sin duda cualquier planteamiento que tenga que ver con desarrollo a largo plazo y con una administración financiera que tenga como base el ahorro y no el derroche como ocurrió en los años setentas y ochentas, es benéfico para la economía del país.

El Fondo es un fideicomiso público que se sujeta a su propia normatividad. Tiene como institución fiduciaria al Banco de México. El objetivo del fondo es recibir, administrar y distribuir los ingresos petroleros del Estado de una manera responsable y transparente, facilitando la rendición de cuentas, contribuyendo a la estabilización y el desarrollo de la Nación en beneficio de todas las generaciones de mexicanos.

El órgano máximo del Fondo es su comité técnico, el cual está constituido por tres representantes del Gobierno Federal (Secretarios de Hacienda y de Energía y el Gobernador del Banco de México) y cuatro miembros independientes.

El Fondo, si es administrado correctamente por las administraciones venideras tiene el potencial de ser una herramienta eficaz para las fianzas públicas, el desarrollo de infraestructura, la formación de capital humano nacional capacitado, el fomento para la transición de energías más limpias y/o renovables y en general para el progreso social.



**9.** Los instrumentos jurídicos contenidos en la reforma proveen de mayor dinamismo y posibilidades a la industria petrolera mexicana. El Gobierno Federal puede contar con empresas productivas del Estado, las cuales aparte de competir por contratos para la exploración y extracción de hidrocarburos, pueden licitar para que se les asignen áreas de producción del hidrocarburo, aliarse con personas morales públicas o privadas, migrar o ceder contratos y demás, todo bajo la lupa de la Secretaría de Energía, la Comisión Nacional de Hidrocarburos y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Las personas morales privadas pueden participar en las diversas formas de contratación que prevé la reforma, a saber, producción compartida, utilidad compartida, licencia y servicios. No se les otorgarán concesiones a dichas personas morales por tratarse de una actividad estratégica para la Nación la exploración y extracción de hidrocarburos, pero mediante las formas de contratación previstas, las petroleras podrán apropiarse del crudo mexicano a cambio de las contraprestaciones, impuestos, cuotas y derechos pagados a favor del Estado Mexicano.

**10.** La licitación pública es el instrumento jurídico mediante el cual el Gobierno Federal, a través de la Comisión Nacional de Hidrocarburos, puede elegir a aquella entidad (ya sea empresa productiva del Estado o privada) que presente las mejores condiciones para el Estado. Las licitaciones serán públicas en cada una de sus etapas y los ganadores serán anunciados en el Diario Oficial de la Federación o en las páginas de internet de las dependencias.

Las licitaciones y los contratos adjudicados a raíz de éstas serán vigiladas con las normas de transparencia y rendición de cuentas que al efecto tiene el Estado. De igual forma los ingresos generados por los contratos adjudicados serán transparentados en los portales antes mencionados en los términos de ley.

**11.** La asignación es el acto jurídico por el que el Estado le otorga el derecho de explorar o explotar hidrocarburos a una empresa productiva del Estado en un área asignada específica y por un plazo determinado. La asignación se realiza por convenir así a los intereses de la Nación asegurando el abasto de energéticos al país.

Dichas asignaciones encuentran su regulación en la Ley de Hidrocarburos y se someten a las reglas de transparencia y rendición de cuentas que al efecto establezca la citada Ley de Hidrocarburos, Ley sobre Ingresos Petroleros y las leyes internas y reglamentos con los que cuenten las asignatarias. Las asignaciones pueden ser revocadas por la Comisión Nacional de Hidrocarburos por actualizarse cualquier causal contenida en la ley que las regula. También pueden ser cedidas únicamente a otra empresa productiva del Estado, o bien, puede migrar su título de asignación a un contrato para la exploración y explotación de hidrocarburos con un particular; todo lo anterior, con los dictámenes y vistos buenos de las autoridades del rubro.

A su vez, los contratos para la exploración y extracción, son las novedades en la reforma energética. Dichos contratos son adjudicados mediante un proceso licitatorio a la persona moral que ofrezca las mejores condiciones para el Estado y se licitan sobre determinadas áreas y tipos contractuales. Los contratos a que se hace referencia pueden ser de utilidad compartida, producción compartida, licencia y servicios.

Los más usados en la industria son los de producción compartida en donde la empresa ganadora de la licitación pública explora y explota el área contractual licitada con todos los costos a su cargo y sin garantías por parte del Gobierno Federal. Una vez que se produzca petróleo comerciable, las ganancias derivadas del mismo se dividirán entre el Estado y la empresa. Debido a las variaciones que pueda haber en el mercado del petróleo, así como en su producción, el Fondo Mexicano del Petróleo será el encargado de determinar la contraprestación mensual a cada una de las partes. Cabe aclarar que el contratista es el que corre todos los riesgos involucrados en las etapas de exploración y extracción.

Por otro lado, también se han adjudicado contratos de licencia, en donde bajo riesgo exclusivo y costos a cargo del contratista se explorará y extraerán los hidrocarburos y mediante una contraprestación a favor del Estado, el contratista tendrá derecho a la transmisión del hidrocarburo.

De esta manera, con las figuras jurídicas y financieras creadas, el Estado pretende que se incremente la producción de petróleo en el país, así como las ganancias derivadas del mismo, se mejore la competitividad de Petróleos Mexicanos, así como su rentabilidad, se genere inversión directa en el país, se asegure el abasto de hidrocarburos en el país, se generen vehículos financieros que aporten al desarrollo social, todo, para que en última instancia se mejore la economía de las familias mexicanas.

## PROPUESTAS

1. Estudiados los aspectos más relevantes de la Reforma Energética en cuanto a las operaciones de *upstream*, Petróleos Mexicanos evidentemente tiene un reto desproporcionado ante el nuevo panorama que presente nuestro país.

Por un lado, la altísima carga impositiva que tiene la empresa productiva del Estado, una deuda que asciende a casi 100 mil millones de dólares<sup>287</sup>, los pasivos laborales que suman alrededor de 1,400 millones de pesos<sup>288</sup> y el decaimiento del pozo de *Cantarell*, lo que trae como consecuencia una baja productividad y, por otro lado, los candados que el Gobierno Federal le pone a Petróleos Mexicanos para su gasto y entrada de dinero, lo cual limita su autonomía.

Si bien es cierto, Petróleos Mexicano presentó su Plan de Negocios 2017-2021, también es cierto que, si no se sigue dicho plan con una estrategia fiscal más benéfica para la petrolera, de poco servirán los esfuerzos de la empresa productiva del Estado en cuanto a reducir personal y costos, así como asociarse con particulares para producir crudo (*Farm-out*) o migrar asignaciones a contratos.

Se comenta lo anterior en virtud de que actualmente, la empresa paga el 100% de sus impuestos con deuda, aunado a que Pemex tendrá que transferir la totalidad de sus ingresos antes de impuestos, intereses y amortizaciones al Gobierno Federal para cuando finalice el 2016. Así pues, sin mayor autonomía y con el actual régimen fiscal que se le aplica a la petrolera, su deuda crecería de 100 mil millones de pesos que tiene actualmente a 125 mil millones los próximos tres años, lo que implicaría que la deuda de Pemex sería mayor al valor de todas sus reservas probadas a un valor de extracción de 15 dólares por barril.<sup>289</sup>

---

<sup>287</sup> MEANA, Sergio, *Deuda de Pemex, más que BP y Chevron juntas*, Diario El Financiero, México, 2016.

<sup>288</sup> FITCH RATINGS, *Petróleos Mexicanos (Pemex) Sensitivity Analysis*, Chicago, Estados Unidos, 2016, p.6.

<sup>289</sup> FITCH RATINGS, *Fitch: High Tax Burdens Pushes Pemex toward Insolvency*, Chicago, Estados Unidos, 2016, [s.p.].

Para ayudar a mitigar dicha situación se propone excluir del Presupuestos de Egresos a Petróleos Mexicanos. Mientras el presupuesto de Petróleos Mexicanos siga siendo aprobado por la Cámara de Diputados, la empresa productiva del Estado no tendrá plena autonomía para decidir cuánto y cómo gasta, así como cuánto dinero entra a sus arcas. En ese sentido, la Cámara de Diputados ha actuado como Juez y parte, ya que evalúa, critica y compromete, pero sin aportar soluciones legislativas a la petrolera.

De sacarse a Petróleos Mexicanos del Presupuesto de Egresos, la compañía tendría mayor libertad en cuánto a sus gastos e ingresos sin tener que estar sujeta a los designios del legislativo. Por lo que la derogación de los artículos 100 y 101 de la Ley de Petróleos Mexicanos, así como las correspondientes reformas a las Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, para que de esta manera la petrolera tenga el capital suficiente para reinvertir en sus actividades y realizar las compras pertinentes para la empresa sin los límites que le impone la Cámara de Diputados y con la completa autonomía que ésta necesita.

Lo anterior, en virtud de que la petrolera comenzará a competir directamente con empresas que llevan años en el mercado energético y han estado en constante innovación, aparte de manejarse bajo las mejores prácticas corporativas y tener una carga impositiva y una deuda manejables para el correcto desempeño de sus actividades.

En ese orden de ideas, y a pesar de que el Gobierno Federal ha apoyado a Petróleos Mexicanos con inyecciones de capital, apoyos para su sistema de pensiones y mayores deducciones fiscales, lo cierto es que la clave está en cambiar la manera en que el Gobierno Federal le impone a la empresa petrolera lo que le corresponde.

En efecto, la migración de asignaciones a contratos y de asociaciones con personas morales para el desempeño de actividades petroleras son una poderosa entrada de capital a la empresa y un factor clave para que la misma sea rentable y productiva, sin embargo, dichas migraciones y asociaciones son a largo plazo y Pemex

necesita el apoyo de la Cámara de Diputados en el corto y mediano plazo, ya que de lo contrario la deuda sería insostenible para la petrolera.

Por ejemplo, Pemex pudo haber ahorrado 330 millones de dólares al año en el pago de intereses, desde mediados de 2014, si el Gobierno Federal hubiera reducido su tasa de impuestos.<sup>290</sup>

En ese sentido, lo que se propone, aunada a la exclusión del Presupuesto de Egresos, es eliminar el pago de dividendos estatales al Gobierno Federal previstos en el artículo 97 de la Ley de Petróleos Mexicanos; luego, que el pago efectivo de impuestos decrezca en la medida que bajan las ganancias netas, ya sea por bajas en la producción, cambios en los precios del barril o variaciones en el tipo de cambio. De esta forma, lo que se propone, en cambio, es un sistema de transferencias de regalías manejables y sustentables al Gobierno Federal, y de esa forma no obstaculizar las estructuras de capital con las que cuenta la petrolera, ni forzar dichas estructuras de capital a incrementar su deuda.

En ese sentido, lo pertinente es una reestructura en el sistema impositivo a Pemex para que éste sea no sólo rentable, sino competitivo ante el nuevo panorama de la Reforma Energética. El Gobierno Federal debe de tomar más y mejores medidas para que le empresa productiva del Estado se fortalezca. Dicha situación ayudará esencialmente en dos rubros: Por un lado, se mejorará la productividad de Pemex, y por otro, fomentará la “despetrolización” de la economía al depender en menor medida de lo que Pemex aporte al Producto Interno Bruto.

---

<sup>290</sup> FITCH RATINGS, *óp. cit.* [s.p.]

## BIBLIOGRAFÍA

ÁNGELES Cornejo, Sarahí, *Intervención del Estado en la industria petrolera*, México, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, Editorial Porrúa, 2001.

BINDEMANN Kirsten, *Production-Sharing Agreements: An Economic Analysis*, Oxford Institute for Energy Studies, Inglaterra, 1999.

BRUCE, Stuart, *International Law and Renewable Energy: Facilitating Sustainable Energy for All?* Melbourne Journal of International Law, Vol. 14, Australia, 2013.

CAMPODÓNICO, Humberto, *Renta petrolera y minera en países seleccionados de América Latina*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de la Organización de las Naciones Unidas, 2008.

CÁMARA DE DIPUTADOS, H. CONGRESO DE LA UNIÓN, *Fideicomisos Públicos, Normatividad Relacionada y Situación a marzo de 2005*, Palacio Legislativo de San Lázaro, Julio de 2005.

CASSAGNE, JUAN CARLOS, *El Contrato Administrativo*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1999.

CENTRO DE ESTUDIOS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS, *El qué, cómo y cuándo de la Reforma Energética*, CÁMARA DE DIPUTADOS, LXII LEGISLATURA, México, septiembre de 2014.

COMISIÓN REGULADORA DE ENERGÍA, *10 años de Regulación Energética en México*, Comisión Reguladora de Energía, Ciudad de México, México, 2005.

DE LA MORA, Diego, *Monitoreo de Políticas Económicas de Diversificación, Países: México*, Revenue Watch Institute y el Centro de Análisis e Investigación Fundar, noviembre de 2011.

DEPARTAMENTO DE ENERGÍA de Estados Unidos, *Conocimiento de Energía: Principios Fundamentales para la Educación de Energía*, [www.energy.gov/eere/energyliteracy](http://www.energy.gov/eere/energyliteracy), Estados Unidos, 2014.

FERNÁNDEZ Espejel, Gabriel, *Determinación de los precios de las gasolinas y el diésel en México*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, 2010, México.

GARCÍA BELLO, Arturo, *Ley de Hidrocarburos, Asignaciones, Contratos, Reglamentos y mucho más*, Deloitte, Galaz, Yamakazi, Ruiz Urquiza, S.C., 2015.

GONZÁLEZ DE COSSÍO, Francisco, *Arbitrabilidad de Controversias en Materia de Sociedad Mercantiles*, México, Comisión de Derecho Mercantil, Comité de Derecho Arbitral - Barra Mexicana, Colegio de Abogados, [s.a.].

GUTIÉRREZ R. Roberto, *La política petrolera foxista y la reforma energética*, Análisis Económico, Número 52, vol. XXIII, Primer cuatrimestre de 2008.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS UNAM, *La Disputa por el Petróleo en México*, [www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx), 2008.

KOWALCZYK-HOYER Barbara, *Promoting Revenue Transparency: 2011 Report on oil and gas companies*, Berlin, Transparency International, 2011.

LAUREANO CUÉLLAR, Rubén. *El Petróleo y la política exterior de México: del auge petrolero a la privatización*, Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, México, 2008.

LÓPEZ-ELÍAS, José Pedro, *Aspecto Jurídicos de la Licitación Pública en México*, UNAM, México, 1999.

LÓPEZ Sela Pedro Luis y FERRO Negrete Alejandro, *Derecho Ambiental*, IURE Editores, México, 2006.

MEYER, Lorenzo, *México y los Estados Unidos en el conflicto petrolero (1917-1942)*, México, El Colegio de México, 1981.



MORALES, Isidro *et al.*, *La formación de la política petrolera en México, 1970-1986*, México, El Colegio de México, 1988.

QUINTANA Valtierra, Jesús, *Derecho Ambiental Mexicano Lineamientos Generales*, Editorial Porrúa, Quinta Edición, México, 2013.

RAMOS Torres, Daniel, *Los Contratos Administrativos de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios*, Publicaciones Administrativas Contables Jurídicas, S.A. de C.V., México, D.F., 2007.

REYES HEROLES, Jesús, *México y su petróleo*, México, Cuadernos Americanos, 1970.

REYES Tépac E., *Análisis de los precios y de los subsidios a las gasolinas y el diésel en México, 2008-2015*, Subdirección de Análisis Económico de la Cámara de Diputados, enero de 2015.

ROBELIUS, F. (2007), *Giant Oil Fields – The Highway to Oil, Giant Oil Fields and their Importance for Peak Oil*. Tesis de Licenciatura de la Universidad de Uppsala.

ROMO, Daniel, *El Campo Petrolero Cantarell y la Economía Mexicana*, Revista Problemas del Desarrollo, 183 (46), octubre-diciembre 2015, Instituto Politécnico Nacional.

ROBERTS, Paul, *El fin del petróleo*, Editorial Público, Estados Unidos, 2004.

SÁNCHEZ Gómez, Narciso, *Derecho Ambiental*, Editorial Porrúa, Cuarta Edición, México, 2013.

SAXE-FERNÁNDEZ, John, *La energía en México. Situación y alternativas*. México, UNAM, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, 2009.

SOLCARGO, S.C., *Aviso: Reforma Energética “Ley de Hidrocarburos”*, 2014, México Distrito Federal.

VEYTIA, Hernany, *El Nuevo Derecho Energético*, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad de México, México, [s.a.].

YOUNG Roberts, *History, Nature, and Products of Wood*, volume II, Estados Unidos, UNESCO, [s.a.].

## CATÁLOGO DE ABREVIATURAS

BP: *British Petroleum*.

CNH: Comisión Nacional de Hidrocarburos.

CNUDMI: Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional.

CONABIO: Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad.

COP21: *2015 Paris Climate Conference*

DOF: Diario Oficial de la Federación.

DPB: Dólares por barril.

EPA: Agencia de Protección Ambiental (Por sus siglas en inglés *Environmental Protection Agency*).

EU: Estados Unidos.

EUA: Estados Unidos de América.

FMPED: Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo.

IEA: Agencia Internacional de Energía (Por sus siglas en inglés *International Energy Agency*).

IMCO: Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C.

INEGI: Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

LIEPS: Ley del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios.

MBD: Miles de barriles diarios.

MW: *Megawatts*.

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

OPEP: Organización de Países Exportadores de Petróleo.

PEMEX: Petróleos Mexicanos.

PETROMEX: Petróleo de Mexico, S.A. de C.V.

PIB: Producto Interno Bruto.

PIDIREGAS: Proyecto de Impacto Diferido en el Registro del Gasto.

PUTS: En el ámbito financiero, una opción *Put* es el derecho a vender acciones.

SENER: Secretaría de Energía.

SHCP: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

TLCAN: Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

UNAM: Universidad Nacional Autónoma de México.

USD/MXN: Dólares estadounidenses por peso mexicano.