

CAPÍTULO I

EL SECTOR DE HIDROCARBUROS

ANTECEDENTES HISTÓRICOS

EL RÉGIMEN JURÍDICO DEL SUBSUELO Y DEL AGUA ANTES DE LA CONSTITUCIÓN DE 1917

Desde la época de la conquista en 1519 hasta la expedición de la Ley de Petróleo en 1901, no hubo un régimen que abordara por separado el régimen patrimonial del subsuelo y el recurso natural del petróleo, pues la regulación se centraba en los recursos minerales y el agua. La regulación existente, en general, consideraba como recursos minerales los provenientes del subsuelo, entre los cuales estaba el petróleo.

La evolución del marco legal del petróleo ha tenido un desarrollo vinculado esencialmente al régimen patrimonial de los recursos naturales mineros (del subsuelo). El petróleo (bitúmenes, jugos de la tierra o manantiales gaseosos como se le conocía) estuvo regulado en las diversas Ordenanzas de Minería, en los códigos locales de mediados del siglo XIX, así como en las Leyes de Minería de 1884 y 1892. Ello es entendible si se considera que, por su poca utilidad, el petróleo no tenía una importancia comercial e industrial para ameritar un marco jurídico propio. Tan poca importancia tenía en esa época que, inclusive, encontrarlo era un problema sobre qué hacer con él, ya que lo que se buscaba eran los recursos de metal minería como la plata, el oro y otros.

El uso que se dio al petróleo antes de esta etapa y durante la época virreinal fue principalmente como iluminante, en aplicaciones medicinales, incienso, material de construcción e impermeabilizante. Por su limitado uso en estos siglos, este hidrocarburo fue escasamente explotado y, por consecuencia, de mínimo valor económico.

EL RÉGIMEN ESPAÑOL

La propiedad de las tierras, del subsuelo y sus recursos naturales en México durante la época virreinal estaban en poder de la Corona española. Se estableció que las minas eran propiedad de la Corona y susceptibles de concederse “en propiedad y posesión”, quedando sujeta la concesión a dos condiciones: el pago de una contribución o regalía, y que su explotación y aprovechamiento se realizara conforme a lo previsto en esas ordenanzas (obligaciones relacionadas con la continuidad de la explotación, con la conservación del yacimiento y con la seguridad de los trabajadores). Así, se inició la figura jurídica de la merced o concesión.

Este sistema de propiedad y de explotación de los recursos minerales se mantuvo a lo largo de todo el virreinato y durante algunas décadas de la época independiente hasta 1884.

EL TRATAMIENTO ANGLOSAJÓN Y EL INICIO DE UNA REGULACIÓN PROPIA (1884-1916)

El dominio del Estado sobre los recursos mineros del subsuelo durante las ordenanzas virreinales de minería, cambió drásticamente para conceder el dominio de dichos

recursos al dueño del suelo. Esto sucedió por un corto periodo que abarcó de 1884 a 1916. El concepto de “*fee simple ownership*” fue construido por el derecho inglés (*Common Law*). Dicho concepto se adopta en las leyes de minería y con ello se modifica el principio sobre la propiedad del subsuelo minero. El concepto hispano de la nación propietaria había sido sustituido por el concepto anglosajón del propietario individual en plenitud.

Las leyes otorgaban completa libertad a los dueños de la superficie para explotar libremente y sin concesión especial los combustibles y aceites minerales, con la única limitación respecto a cuestiones de seguridad. Otra de las facilidades de esta ley fue que a los dueños del suelo no se les exigió el pago de regalías por la explotación de los recursos naturales del mismo. A su vez, señalaba que la propiedad minera legalmente adquirida sería irrevocable y perpetua mediante el pago del impuesto federal de propiedad, que se estableció en la Ley de Impuestos a la Minería de ese mismo periodo.

LAS LEYES DE PETRÓLEO DE 1901 Y 1905

La Ley de Petróleo de 1901 se orientó fundamentalmente a establecer el régimen de permisos, franquicias, concesiones y patentes para las exploraciones del subsuelo en terrenos baldíos y nacionales, lagos, lagunas y albuferas de jurisdicción federal.

Con la regulación de 1901 se inició, mediante concesiones, la extracción del petróleo del subsuelo. Otorgando concesiones a compañías petroleras extranjeras, principalmente estadounidenses, canadienses e inglesas, las cuales empezaron a perforar en terrenos y en las costas de Tamaulipas, Veracruz, Tabasco y Campeche.

La Ley de Petróleo de 1901 restableció el régimen de concesiones y otorgó diversos privilegios a los perforadores, es decir, concediendo la exención fiscal por diez años a la importación de equipo y maquinaria, la exportación de sus productos y sobre las inversiones que realizaran. Se establecía una regalía mínima a favor del gobierno federal del 7 por ciento de las utilidades y del 3 por ciento para los estados.

Posteriormente, con la Ley de 1905, se define que corresponde de manera exclusiva la propiedad del suelo, estableciendo que los criaderos o depósitos de combustibles minerales, bajo todas sus formas y variedades y los criaderos o depósitos de materias bituminosas corresponde al dueño de él. Situación que ocasionó que en 1906 se expidieran cerca de 3,327 nuevos títulos de propiedad minera a particulares.

La Ley Minera de los Estados Unidos Mexicanos de 1909 conserva los mismos principios de las dos anteriores en cuanto a la propiedad de los recursos del subsuelo al establecer, en su artículo segundo que son bienes de propiedad exclusiva del dueño del suelo, los criaderos o depósitos de combustibles minerales bajo todas sus formas, variedades y de materias bituminosas (petróleo).

Una particularidad de esta ley es que se incorpora por primera vez el concepto de bienes del dominio directo de la nación, atribuido a los metales minerales, azufre, arsénico, entre otros, pero no al petróleo, mismo concepto (el dominio directo) que se recoge más adelante y se mantiene en el párrafo cuarto del artículo 27 constitucional vigente aplicable al petróleo.

Otra particularidad de esta ley radica en que, no obstante haberse expedido en 1901 una ley específica sobre el petróleo, todavía incorporó principios y disposiciones del régimen de minería aplicables al petróleo, pero sólo cuando se trataba de terrenos de propiedad particular.

Durante ese periodo Weetman Pearson, posteriormente *Lord Cowdray*, constituye la Compañía Mexicana de Petróleo El Águila, vendiéndola después, en 1919, a la Royal Dutch Shell, empresa que surgió de la fusión de la Royal Dutch holandesa con la empresa naviera londinense Shell.

En 1908, el estadounidense Edward L. Doheny, que también había adquirido grandes extensiones de tierra, supuestamente petrolíferas, obtiene concesiones semejantes a las de Pearson y empieza a trabajar en la región “El Ébano”, ubicada en el estado de San Luis Potosí, concretamente en la región denominada Huasteca Potosina. Comprando numerosos lotes al sur, en la región que más tarde se le denominó “Faja de Oro”. Posteriormente sus empresas pasarían a ser propiedad de la empresa petrolera Standard Oil perteneciente a John D. Rockefeller.

En ese entonces, los yacimientos norteamericanos producían las dos terceras partes del petróleo mundial y la petrolera Standard Oil controlaba el 85 por ciento del petróleo norteamericano, mientras que, en 1910, la Royal Dutch Shell controlaba el 60 por ciento de la industria petrolera en México y el 40 por ciento restante las empresas norteamericanas, la Standard Oil entre otras.

1 LA NACIONALIZACIÓN DEL PETRÓLEO: LA CONSTITUCIÓN DE 1917

Las primeras protestas de las empresas extranjeras se ocasionaron por un modesto impuesto por barril de petróleo que el presidente Francisco I. Madero incluyó en la Ley del Timbre y que posteriormente incrementó Victoriano Huerta, así como al establecer la obligación legal de registrar sus activos y títulos. El temor que transmiten las compañías petroleras a su gobierno por la seguridad de sus instalaciones petroleras, en esa época de lucha civil revolucionaria, y sus protestas que aumentaron por las medidas fiscales y regulatorias que toma Venustiano Carranza, provocan, a lo largo de este periodo, las amenazas y protestas del gobierno de Estados Unidos e incluso su intervención militar.

Venustiano Carranza anuncia en las “Adiciones al Plan de Guadalupe”, expedidas en 1914, que con la victoria del ejército constitucionalista se revisarán “las leyes relativas a la explotación de minas, petróleo, agua, bosques y demás recursos naturales”. Adicionalmente, revisa el régimen fiscal petrolero, establece permisos para la perforación, introduce la Cláusula Calvo (renuncia expresa de los extranjeros a recurrir a la protección de sus gobiernos en sus conflictos con el Estado mexicano y la obligación de someterse a las leyes y jurisdicción mexicanas), reitera el requisito del registro de las empresas y sus activos y se crea el Departamento de Petróleo, dependiente de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo con actividades básicamente de inspección. Posteriormente, en 1915, se organiza como cuerpo asesor gubernamental, la Comisión Técnica de Petróleo.

Dada la importancia que adquieren los combustibles en la Primera Guerra Mundial, el manejo y abastecimiento del petróleo mexicano se convierte en un elemento estratégico de seguridad para los gobiernos de Estados Unidos y de la Gran Bretaña. Una buena parte del consumo de combustible de la flota inglesa provenía de los pozos petroleros mexicanos. La atención del gobierno de Estados Unidos al conflicto bélico europeo, explica en gran parte la actitud menos beligerante que asumió en esos momentos ese gobierno respecto al mexicano.

1.1 EL ARTÍCULO 27 EN LA CONSTITUCIÓN DE 1917

Los preceptos constitucionales en materia de propiedad de 1857 habían sido rebasados por la situación social del país. El movimiento de la revolución mexicana seguía y los compromisos sobre la cuestión agraria no se habían resuelto. En 1916 Venustiano Carranza, al obtener suficientes triunfos políticos y militares, pudo establecer su gobierno y convocó a un Congreso constituyente al que le presentó un proyecto de reformas a la Constitución Política de 1857.

Más que ajustes a la Constitución de 1857, el contenido del nuevo artículo 27 constitucional derivó del intenso trabajo y debate en el Congreso. El artículo 27 de la Constitución de 1857 establecía:

Art. 27.- La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento sino por causa de utilidad pública y previa indemnización. La ley determinará la autoridad que debe hacer la expropiación y los requisitos con que ésta haya de verificarse.

Para Carranza, esta facultad era suficiente para adquirir tierras y repartirlas en la forma que se estimara conveniente entre el pueblo ante la promesa del reparto agrario, pero Carranza quería ser más específico. Por tal motivo en su proyecto estableció:

Artículo 27.- La propiedad privada no puede ocuparse para uso público, sin previa indemnización. La necesidad o utilidad de la ocupación deberá ser declarada por la autoridad administrativa correspondiente; pero la expropiación se hará por la autoridad judicial en el caso de que haya desacuerdo sobre sus condiciones entre los interesados.

El proyecto de Carranza con respecto al artículo 27 también contemplaba la limitante para que las corporaciones religiosas o sociedades civiles pudieran adquirir bienes, la restitución de los ejidos a los pueblos y la posibilidad de que las sociedades civiles y comerciales podrían poseer fincas urbanas o establecimientos industriales al igual que explotaciones mineras, de petróleo o de cualquier clase de substancia que se encontrara en el subsuelo, siempre con la limitante de no poder adquirir ni administrar propiedades rústicas en superficie mayor de la que fuera estrictamente necesaria para sus labores.

Sin embargo, el proyecto de Carranza fue complementado de manera sustancial por una atención especial del Congreso tanto en la redacción del artículo 27 sobre la propiedad, como en la de los artículos 3o., relativo la educación, el 123 del trabajo y el 130 sobre las relaciones del Estado con la iglesia.

El artículo 27 significó retomar las leyes de la Colonia, pues si las tierras, las aguas y los recursos del subsuelo entonces pertenecían a la Corona española, ahora pertenecerían originariamente a la nación, y si el rey imponía a la propiedad las modalidades que estimaba convenientes, en la nueva Constitución la nación las impondría de acuerdo al interés público.

El propósito fundamental del artículo 27 constitucional, en palabras de uno de los constituyentes, el ingeniero Pastor Rouaix, era la devolución a la nación de la explotación de los recursos naturales para promover el desarrollo social de México. Por ello, se estableció el concepto de “dominio directo”, en relación al cual Pastor Rouaix expresó en cuanto a su sentido y alcance¹: Con referencia a lo anterior, Zenteno Barrios, en su libro *La regulación de los hidrocarburos en México*, menciona que:

¹ *La regulación de los hidrocarburos en México*, Javier Zenteno Barrios (1997).

“Al tratarse de los productos del subsuelo el Congreso Constituyente quiso que quedaran más precisos todavía los derechos de la Nación y por eso empleó las palabras Dominio Directo, quedando así claramente expresado que en esta clase de riquezas no sólo tenía la Nación la propiedad originaria y absoluta sino también le corresponde la propiedad privada de ellas [...]”²

De esta manera, se reintegraba el subsuelo mexicano a la nación. Estableciendo que lo que constituye y ha constituido la propiedad privada, es el derecho que ha cedido la nación a los particulares, cesión en la que no quedó comprendido el derecho a los productos del subsuelo.³

El tema del petróleo fue incorporado en las discusiones del artículo 27 constitucional, en virtud de una iniciativa presentada por un grupo de diputados (entre los que se encontraba Pastor Rouaix que había sido en 1915 presidente de la Comisión Técnica del Petróleo, organismo creado por Carranza para reglamentar la industria petrolera). Dicha iniciativa establecía en su exposición de motivos lo siguiente:

“C. Presidente del Congreso Constituyente:

[...] “Al decir que la proposición que hacemos anuda nuestra legislación futura con la colonial, no pretendemos hacer una regresión, sino al contrario. Por virtud precisamente de existir en dicha legislación colonial el derecho de propiedad absoluta en el rey, bien podemos decir que ese derecho ha pasado con el mismo carácter a la Nación. En tal concepto, la Nación viene a tener el derecho pleno sobre las tierras y aguas de su territorio, y sólo reconoce u otorga a los particulares el dominio directo en las mismas condiciones en que se tuvo por los mismos particulares durante la época colonial, y en las mismas condiciones en que la República después lo ha reconocido u otorgado. El derecho de propiedad así concebido, es considerablemente adelantado y permite a la Nación retener bajo su dominio, todo cuanto sea necesario para el desarrollo social, como las minas, el petróleo, etc. no concediendo sobre estos bienes a los particulares, más que los aprovechamientos que autoricen las leyes respectivas [...]”

El texto aprobado de los párrafos primero, cuarto y sexto del artículo 27 constitucional, quedó de la siguiente manera:

“Art. 27. La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada [...]”

² *Ibidem*

³ *Ibid*

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

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

Como aspectos esenciales que el artículo 27 constitucional introdujo en materia de petróleo cabe destacar los siguientes:

1.2 RÉGIMEN PATRIMONIAL SOBRE EL PETRÓLEO COMO RECURSO NATURAL

Se estableció en la Constitución el régimen patrimonial de la nación sobre el petróleo, distinto al régimen de la superficie, esto con la finalidad de protegerlo a su favor cuando se encuentre en su estado natural en el subsuelo, protección que se otorgó a la nación a través de la figura del dominio directo.

1.3 RÉGIMEN DE CONCESIONES

Se estableció un régimen de concesiones para otorgar, a las sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, el derecho de explotar el petróleo a través de concesiones bajo la condición de que se realizaran trabajos en forma regular para explotación, y que se cumplieran los requisitos de las leyes respectivas. En este sentido, en 1917 no se reservó a la nación exclusivamente y de manera directa la explotación del petróleo.

Con esto, se delimitó lo que correspondía a la nación y a los particulares.

PETRÓLEO Y MINERÍA

El petróleo se sujeta al mismo régimen de concesiones y principios que el de los minerales y el agua.

1.4 OTROS ASPECTOS

Se separa la condición jurídica del suelo, es decir, un régimen de la propiedad del suelo superficial, que no contempla lo que se encuentra en el subsuelo, que puede ser transmitido para constituir la propiedad privada; y un régimen de dominio directo que es inalienable e imprescriptible, y de explotación del subsuelo mediante concesiones.

También se incorpora el término “explotación” del recurso como el objeto de las concesiones. Otros aspectos que deben resaltarse, en relación al petróleo, en el artículo 27 constitucional en 1917, son los siguientes principios:

- Propiedad originaria de la nación de las tierras y aguas.
- Propiedad ordinaria que constituye la propiedad privada.
- Dominio directo de la nación sobre los recursos del subsuelo, entre ellos el petróleo.
- Dominio directo inalienable e imprescriptible.
- Derecho de las sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas para explotar el petróleo mediante concesiones.
- Condición de las concesiones para que se efectúen trabajos regulares.

El significado y consecuencias de cada uno de estos principios son:

Propiedad originaria. Es un concepto esencialmente distinto al de derecho de propiedad. Este último consiste en la facultad de usar, disfrutar y disponer de bienes, en la inteligencia de que el elemento esencial de ese derecho consiste en la disposición, que es la facultad de enajenar o destruir el bien de que se trate. El derecho de propiedad como derecho real es el reflejo de la obligación genérica de respeto por parte de un sujeto pasivo universal. En cambio, la propiedad originaria sobre el territorio nacional no puede consistir en la posibilidad de enajenarlo o destruirlo. El concepto se relaciona con el de soberanía, en la medida en que el territorio nacional puede entenderse como el ámbito espacial de validez de las normas integrantes del orden jurídico mexicano; es decir, la propiedad originaria consiste en el ejercicio de las facultades del Estado en un ámbito espacial determinado. La constitución de la propiedad privada no afecta a la originaria, pues aun cuando los particulares puedan tener la propiedad de ciertas partes del territorio, el Estado conserva en su integridad la facultad de emitir normas con validez en la totalidad del territorio, incluyendo las partes sometidas a la propiedad privada.

Propiedad ordinaria. Esta propiedad puede corresponder tanto al Estado como a los particulares y consiste en las facultades de usar, disfrutar y disponer de bienes, en los términos que ya se han señalado.

Dominio directo. Respecto al dominio directo la Constitución no contiene elementos que conduzcan a conclusiones únicas y contundentes respecto a su significado y alcances.

En la exposición de motivos de la iniciativa presentada en 1925 sobre el artículo 27 constitucional en lo concerniente al petróleo, se establecía que por dominio eminente debe entenderse aquél que tiene la nación sobre su territorio que tiene efectos, ante soberanías externas, y al interior de la nación para limitar la propiedad privada. Por su parte, el dominio directo, señalaba dicha iniciativa, es aquél que recae sobre cosas susceptibles de apropiación, siendo sinónimo de propiedad aun cuando se trate de fundos mineros y de depósitos de hidrocarburos.

La doctrina otorga al dominio y a la propiedad las facultades o derechos siguientes:

- ***Ius utendi***: Derecho de uso sobre la cosa o el bien, también para servirse de ella.
- ***Ius fruendi***: Derecho de goce sobre la cosa (gozar y disponer de los frutos, productos o rendimientos del bien, o disponer útilmente de la misma).
- ***Ius abutendi***: Derecho de disposición material y jurídica, enajenarlo, destruirlo.

En este sentido, el término dominio directo significaría una figura jurídica por la cual, sólo y únicamente, la nación tendría la propiedad del recurso y ésta podía concesionar a particulares su aprovechamiento. Con el dominio directo se protege el recurso en la Constitución de 1917 con un alcance específico: cuando yace inerte en el subsuelo.

El dominio directo se trata de un derecho distinto al de la propiedad originaria y al de la propiedad ordinaria, con características específicas como es inalienable e imprescriptible, y se refiere a recursos naturales que se encuentran en el subsuelo tales como el petróleo y los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos y gaseosos, así como los minerales, sobre los cuales el Estado se reservó su explotación a través de particulares bajo el régimen de concesiones. En consecuencia, el dominio directo es sobre recursos naturales no sobre actividades industriales. El dominio directo no excluye a los particulares de la explotación de los recursos naturales.

Lo relevante de comprender el significado del dominio directo, es entender los derechos que se constituyeron a favor de la nación, los regímenes que resultan y sus alcances, conforme a lo siguiente:

Régimen patrimonial del Petróleo: En el subsuelo el petróleo está fuera del comercio, es decir, el petróleo en su estado natural en el yacimiento, no se puede comprometer, gravar ni transmitir. El petróleo extraído entra al comercio a través del derecho que concede el Estado para su aprovechamiento económico (disposición –propiedad del petróleo extraído).

Con ello es posible señalar que, conforme se establecía en la Constitución adoptada en 1917, el efecto o la consecuencia del dominio directo de la nación sobre el recurso en el subsuelo consistió en que los particulares no podían libremente participar en la explotación del petróleo, sino sólo mediante concesiones que les podía otorgar el Estado, con-

forme a los requisitos que fijaran las leyes. La nación (Estado) no se reservó en exclusiva esta explotación.

Régimen de concesiones para la explotación del petróleo. Se reconoce la participación de los particulares en el ejercicio del dominio directo por parte de la nación sobre el petróleo y otros minerales, tal y como se reflexionó en la exposición de motivos de la reforma constitucional de 1940. Constituye un título que contiene determinados derechos que otorga el Estado a los particulares para la explotación del petróleo, concomitante con las obligaciones que les fija. Esta explotación, mediante concesión, otorga al particular la disposición material y jurídica del petróleo, lo que significa que el particular al extraer el petróleo se convierte en dueño del mismo y puede realizar las actividades industriales o actos de comercio con el mismo para obtener utilidades económicas. [...]

Esta concesión conlleva la obligación de realizar trabajos regulares para la explotación, mismos que son actividades o procesos que implican trabajos subterráneos y superficiales: localizar el petróleo (exploración), perforar y extraerlo (explotación).

Al establecerse en la Constitución un régimen de concesiones para la explotación del petróleo trajo como consecuencia que, además de que no se reservó el Estado la explotación directa de este recurso, tampoco se mantuvo el control técnico y administrativo sobre las actividades exploratorias, extractivas y conexas.

Otros alcances del dominio directo: Se federalizó el régimen de los hidrocarburos. A partir de entonces la materia petrolera es competencia exclusiva del gobierno federal.

2 LA PRIMERA LEY REGLAMENTARIA DEL PETRÓLEO DE 1925 Y SU REFORMA DE 1928

Las compañías petroleras, que tenían el control de más de seis millones de hectáreas, inician su enfrentamiento al artículo 27 constitucional, cuestionando su validez y exigiendo el reconocimiento de sus derechos plenos de propiedad sobre los yacimientos petroleros.

El asunto petrolero vuelve a tomar niveles críticos, México participaba con el 25 por ciento de la producción mundial de petróleo. El gobierno de Adolfo de la Huerta, sucesor de Carranza, no fue reconocido por el gobierno de Estados Unidos. Las empresas se opusieron a la reglamentación del artículo 27 constitucional. También lo hicieron respecto al incremento impositivo que decretaron Carranza y Obregón y se opusieron a la concesión que éste otorgó a los Ferrocarriles Nacionales para explorar y explotar terrenos petroleros.

Para tratar, entre otras cuestiones, el asunto petrolero y el reconocimiento al gobierno mexicano se llevaron a cabo las Conferencias de Bucareli. En ellas se aceptó el régimen de “concesiones confirmatorias”, con lo cual se reconocía la improcedencia del argumento de las empresas que exigían el dominio pleno sobre el subsuelo y no solamente el derecho para explorar y explotar el petróleo. Pero los fallos de la Suprema Corte reconocían el principio de no retroactividad de las disposiciones constitucionales al que apelaron las propias empresas con el apoyo de sus gobiernos.

En el periodo presidencial de Plutarco Elías Calles se aprueba la primera Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo. Las empresas quedan obligadas a obtener la confirmación de sus derechos, a explotar los fondos petroleros y a introducir la Cláusula Calvo en la legislación y concesiones petroleras.

La industria petrolera, de conformidad con el artículo 3o, de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional, era de utilidad pública y comprendía el descubrimiento, la captación, la conducción por oleoductos y la refinación del petróleo. A su vez en esa misma ley se establecen los tipos de concesiones que se podían otorgar referentes a la exploración y explotación para oleoductos de uso público o privado, así como para establecer refinerías y plantas de aprovechamiento de gas.

Otra cuestión relevante de esa ley fue el establecimiento de la figura de las *concesiones confirmatorias*, para la explotación de petróleo que se otorgarían por no más de cincuenta años sobre los pozos adquiridos antes del primero de mayo de 1917.

Adicionalmente, al mismo tiempo de la citada Ley Reglamentaria, Calles creó un organismo denominado Control de la Administración del Petróleo Nacional, dependiendo directamente del Presidente de la República, facultado para la exploración y explotación del petróleo, su comercialización, así como de sus derivados, y representar al Ejecutivo Federal en esta materia. Tenía a su cargo las funciones que el gobierno

de Obregón le asignó a los Ferrocarriles Nacionales, pero en materia petrolera, lo que constituyó un avance respecto a la Comisión Técnica del Petróleo de Carranza y a la Junta Consultiva del Petróleo de Adolfo de la Huerta.

Si bien en la ley de 1925 se estableció que las concesiones confirmatorias no podrían otorgarse por más de cincuenta años, la reforma a la ley de 1928 eliminaba ese límite de tiempo y adicionaba que no tendría lugar la cancelación de los derechos adquiridos cuando fuesen a favor de los superficiarios, y por el tiempo estipulado en los contratos cuando se tratara de derechos derivados de contratos celebrados por los superficiarios o sus causahabientes con compañías petroleras.⁴

La producción de petróleo en México había alcanzado su nivel más alto en 1921, con 193 millones de barriles y su nivel más bajo en 1933, con 33 millones de barriles. La contribución del sector petrolero al PIB cayó del 7 por ciento al 2 por ciento, su contribución al ingreso gubernamental disminuyó de 22 por ciento al 11 por ciento. Fue hasta después de 1932 cuando la producción aumentó debido al descubrimiento y explotación del campo de Poza Rica.

Con el presidente Abelardo L. Rodríguez se robustece el proyecto de constituir una empresa nacional para la explotación del petróleo en asociación con compañías extranjeras. Ante el rechazo de las compañías extranjeras, en 1934 se constituye la sociedad por acciones Petróleos de México, Petromex, con participación de 50 por ciento del gobierno federal y 50 por ciento para ser suscrito por particulares de nacionalidad mexicana.

Posteriormente, el presidente Lázaro Cárdenas propone impulsar la citada empresa nacional, otorgándole terrenos de la reserva nacional y dejando la administración a los particulares, lo cual daba confianza al público que había suscrito acciones, tal y como lo expresó ante el Congreso de la Unión en 1935, al explicar las razones por las cuales se crea Petróleos Mexicanos, S.A. (PEMEX), aumentando a 51 por ciento el capital suscrito por el gobierno federal.

⁴ Cabe hacer mencionar que estas concesiones quedaron sin efecto legal con la expedición de la Ley Reglamentaria del Petróleo de 1958, cuyo transitorio primero asignó a Petróleos Mexicanos los terrenos correspondientes, previa indemnización legal que, en su caso, se solicitara.

3 LA EXPROPIACIÓN

Con motivo de la huelga de los trabajadores de la empresa El Águila, en la cual los trabajadores lograron la legitimidad de su sindicato y la suscripción de un contrato colectivo de trabajo, se desencadenó una serie de eventos que derivaron en la creación del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana (STPRM) el 16 de agosto de 1935.

El STPRM formuló un proyecto de contrato denominado “Contrato Colectivo de Aplicación General”, que como su nombre lo indica, sería el único que rigiera las relaciones de los trabajadores con las diecisiete empresas petroleras y navieras a las que se les remitió, substituyendo de esta manera los diferentes contratos colectivos de cada una de ellas.

Los patrones no accedieron negociar sobre este proyecto y presentaron otro proyecto que no fue aceptado por los trabajadores. El 28 de mayo de 1937 los trabajadores declararon la huelga que duró 12 días, habiéndose declarada legal por fallo de la Junta de Conciliación y Arbitraje.

La Junta de Conciliación dio a conocer su fallo en diciembre de 1937, apegado a las conclusiones del informe de los peritos. Por su parte, la Suprema Corte de Justicia emitió sentencia otorgando validez jurídica a la resolución de la Junta, la cual adquirió carácter de definitiva e inapelable. Para ese entonces, operaban en México 20 compañías al amparo de 1,768 títulos de concesión que abarcaban un área de casi siete millones cuatrocientas mil hectáreas. La Compañía Mexicana de Petróleo El Águila, con sus empresas filiales, representaba casi el 60 por ciento de la producción total.

Ante nuevos intentos judiciales infructuosos de las empresas, su rebeldía al no querer acatar la sentencia, así como el descontento por la nueva reforma, el presidente Lázaro Cárdenas, el 18 de marzo de 1938, emite el Decreto que expropia a favor del patrimonio de la nación los bienes pertenecientes a las compañías petroleras. El paso siguiente a la expropiación fue la cancelación del régimen de concesiones en 1940.

El Decreto de referencia tuvo el alcance de expropiar los contratos y concesiones que tenían vigentes las compañías, considerando que en su artículo 1o. se establece que la expropiación incluye todos los bienes muebles e inmuebles de las compañías, que abarca los derechos sobre concesiones y contratos como lo prescribe el Código Civil.

El artículo 1o. del Decreto Expropiatorio estableció lo siguiente:

“Se declaran expropiados por causa de utilidad pública y a favor de la Nación, la maquinaria, instalaciones, edificios, oleoductos, refinerías, tanques de almacenamiento, vías de comunicación, carros tanques, estaciones de distribución, embarcaciones y todos los demás bienes muebles e inmuebles propiedad de la Cía. Mexicana de Petróleo ‘El Águila’, S.A., Cía. Naviera de San Cristóbal, S.A., Cía. Naviera de S. Ricardo, S.A., Huasteca Petroleum Co., Sinclair Pierce Oil Co., Mexican Sinclair Petroleum Corporation, Stanford y Cía., Sucs., en S. en C., Penn Mex Fuel Co., Richmond Petroleum Co. de México, California

Standard Oil Co. of México, Cía Petrolera del Agwi, S.A., Cía. de Gas y Combustible Imperio, Consolidated Oil Co. of Mexico, Cía. Mexicana de Vapores, S. Antonio, S.A., Sabalo Transportation Co., Clarita, S.A., y Cacalilao, S.A., en cuanto sean necesarios, a juicio de la Secretaría de la Economía Nacional para el descubrimiento, captación, conducción, almacenamiento, refinación y distribución de los productos de la industria petrolera.”

Con sustento en el mencionado Decreto se expropiaron 518 concesiones y, por otro lado, quedaron sin subsistencia más de 2,000 concesiones, debido a que terminó el plazo de su vigencia, renunciaron a ellas los concesionarios, se adjudicaron al fisco federal por falta de pago de impuestos o sus dueños las vendieron a Pemex.

Para solucionar el conflicto y evitar que se hiciera un tema de política internacional, el gobierno mexicano intentó llegar a un arreglo con los intereses americanos e ingleses.

En mayo de 1939, el gobierno de México aceptó un convenio de colaboración con las compañías formando una sociedad en la que las mismas invirtieran el importe de los bienes expropiados, manteniendo dicha sociedad por todo el tiempo que convenga a las partes. La administración y operación de la industria serían manejadas por el gobierno mexicano, dando a las compañías la intervención proporcional en la sección financiera de la sociedad; facilitando las mismas compañías los técnicos petroleros que llegase a necesitar la sociedad.

El convenio de colaboración no prosperó ante el rechazo de las compañías de aportar sus derechos a la indemnización y capital para inversión a una empresa controlada por el gobierno y que, en consecuencia, la mayoría de la junta directiva y el director de la empresa fueran mexicanos nombrados por el gobierno. Debido a los intentos de conciliación previos a la expropiación y la propuesta de empresa mixta presentada a las compañías después de la expropiación, se ha afirmado que Cárdenas perseguía la mexicanización de la industria petrolera pero no la expropiación.

El presidente Cárdenas enfrentó una situación económica apremiante y difícil. Al boicot del petróleo mexicano se sumó la presión que ejerció el sindicato para exigir el cumplimiento de sus peticiones económicas que reconoció la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, además de la presión política que llevaron a cabo algunos líderes de los trabajadores que pretendían que la expropiación implicara, como acto culminante, la entrega de las instalaciones al sindicato para que esta organización gremial manejara la industria, lo cual no prosperó.

4 LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1940

Como consecuencia del Decreto de Expropiación, en 1939 se reformó el párrafo sexto del artículo 27 de la Constitución para desaparecer el régimen de concesiones para la explotación del petróleo.

Tanto la Exposición de Motivos como el Dictamen de la Cámara de Diputados, centran su justificación en que la reforma propuesta fue una consecuencia lógica de las disposiciones dictadas a partir del 18 de marzo de 1938. También se debió, señala la Exposición de Motivos, a las distintas interpretaciones que se hicieron sobre el artículo 27 constitucional, particularmente sobre la nacionalización del petróleo y el otorgamiento forzoso de las concesiones. De igual manera, describe las interpretaciones erróneas que se consideraron en la legislación secundaria sobre el dominio directo de la nación de los recursos del subsuelo, establecido en la Constitución de 1917, mismas que tenían un efecto directo en la naturaleza jurídica atribuida a las concesiones, el alcance de los derechos que implicaba su titularidad y las posibilidades del gobierno de tener una participación directa en la explotación del petróleo.

Se consideró que la legislación secundaria había estado inspirada en un criterio interpretativo de la nacionalización, que la restringía “a regular la distribución” del petróleo entre los particulares, además de que anulaba la jurisprudencia que estableció la Suprema Corte de Justicia que reconoció el carácter discrecional del otorgamiento de las concesiones.

Sobre el alcance de los derechos de las concesiones, José Antonio Almazán González señala que en tanto que los constituyentes pensaban en títulos precarios y revocables, la legislación del petróleo siguió muy de cerca la tradición de las leyes mineras, de tal manera que llegó a lograr fuerza la asimilación de los títulos petroleros a los de propiedad minera, que inclusive llegó a elaborarse una respetable doctrina que sostenía que el dominio directo a que alude el artículo 27 no era diverso del dominio radical que el Rey se reservaba en las ordenanzas de 1783. Además, no se había previsto en la legislación la posibilidad de revocar o “rescatar” las concesiones por razones de interés general. Asimismo, el mismo autor menciona lo siguiente:

“Fue a través de la explotación directa de las reservas como la Nación, por conducto de las diversas entidades que ha creado en épocas sucesivas, logró iniciar un aprovechamiento verdadero de la riqueza del petróleo y no, como sin duda hubiese sido legalmente posible, también en las zonas en que, a pesar de no estar reservadas, contenían un petróleo que era del dominio directo de la Nación y que no había sido puesto en duda por la falta de derechos creados antes del 1º de mayo de 1917.”⁵

Situación que se reconoce podría haber sido corregida, antes de la expropiación, con la modificación del régimen de concesiones ordinarias establecido en la ley de 1925.

Después de la expropiación y tomando en cuenta las controversias que se habían suscitado a partir de la nacionalización, Almazán menciona⁶ que se esgrimen dos cuestiones fundamentales para terminar con el régimen de concesiones en la explotación del petróleo, una de carácter nacional y otra internacional. Con relación a las posibles controversias de carácter nacional, se busca impedir que continúen formándose y vigorizándose intereses privados que podrían llegar a ser antagónicos o distintos a los intereses generales del gobierno, y con relación al carácter internacional se prevé que a través de las concesiones sobre los recursos naturales, se pueden crear relaciones con mayor facilidad cuya terminación podrían derivarse problemas para el país que otorgó dichas concesiones con los gobiernos extranjeros de los cuales son procedentes los concesionarios.

Por lo que hace a la cuestión jurídica, el presidente Cárdenas concluye en su Exposición de Motivos que si bien el principio de discrecionalidad del gobierno para el otorgamiento de concesiones se podía haber fijado en la ley secundaria, era necesaria la reforma constitucional para evitar las controversias que los interesados muy probablemente provocarían apoyándose en la concepción que tuvieron los constituyentes de 1917 sobre el dominio directo del petróleo, cuyo ejercicio no excluía a los particulares.

En ambas cámaras del Congreso de la Unión se dispensó de todos los trámites y fue aprobada sin discusión la Iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal. El texto de la adición al párrafo sexto del artículo 27 constitucional, que fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de noviembre de 1940, fue el siguiente:

*“En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible, y sólo podrán hacerse concesiones por el Gobierno Federal a los particulares o sociedades civiles o comerciales constituidas conforme a las leyes mexicanas, con la condición de que se establezcan trabajos regulares para la explotación de los elementos de que se trata, y se cumpla con los requisitos que prevengan las leyes. Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseoso, **no se expedirán concesiones y la ley reglamentaria respectiva determinará la forma en que la nación llevará a cabo las explotaciones de esos productos.**”*

⁵ Antonio Almazán González, *Exclusividad nacional en materia de petróleo y debate constitucional sobre la reforma de PEMEX*.

⁶ *Ibidem*.

Con esta reforma, se incorporan nuevos principios de suma importancia:

- **Exclusividad sobre el dominio directo:** prohibir la participación de los particulares en el ejercicio del dominio directo por parte de la nación sobre el petróleo y otros minerales. Lo que significa que las reservas no pueden comprometerse ni compartirse.
- **Explotación directa por la nación:** únicamente la nación (Estado) puede llevar a cabo las explotaciones del petróleo, esto es, ser dueño del producto cuando se extrae y obtener su aprovechamiento o utilidad económica ejecutando actos de comercio sobre el mismo. Asimismo, tiene el control sobre su extracción. Con las reformas constitucionales y legales de 1940 y 1941 se introduce el término “explotación” por la nación, que sustituye al de “aprovechamiento” por los particulares mediante concesiones. Con ello, se buscó un cambio en el beneficiario de la renta económica por la apropiación y venta del crudo y del gas extraídos. Además de que el Estado es el que tiene el control sobre los recursos petroleros de la nación, esto es, sobre las reservas. El término “explotación” tiene un alcance eminentemente económico sobre el recurso natural. Se entiende que la “exclusividad” para “explotar” que se menciona en el párrafo sexto del artículo 27 constitucional, se relaciona al derecho exclusivo para extraer y apropiarse de este recurso natural. Es un derecho no una actividad. La actividad es un medio para alcanzar el beneficio económico de la renta petrolera que corresponde a la nación. Lo que está protegido y se explota es el recurso (petróleo), por lo cual el Estado obtiene un ingreso económico directo como renta petrolera.
- **Explotación del petróleo:** la Constitución no define expresamente el concepto explotación. El Constituyente Permanente facultó al legislador ordinario para que fuera éste quien determinara las formas en que se deben llevar a cabo las explotaciones del petróleo.

El principio de explotación directa del petróleo se concibe claramente respecto a las actividades de exploración y extracción del petróleo como un recurso natural (carburos de hidrógeno sólidos, líquidos y gaseosos).

Cabe señalar que esta prohibición fue sólo en las concesiones para explotar el producto, no sobre las concesiones para la refinación, transporte, almacenamiento o distribución que las consideró como de servicio público, que posteriormente se prohibieron en la Ley Reglamentaria de 1958.

Así, el mismo órgano legislativo que en su carácter de Constituyente Permanente reformó la Constitución en 1940 en los términos señalados, determinó, en la Ley Reglamentaria de ese mismo año, en su carácter de legislador ordinario, “*la forma en que la Nación llevaría a cabo las explotaciones de esos productos*”.

De esta manera, el legislador determinó que el petróleo sería explorado y explotado por la nación como sigue: I. Mediante trabajos realizados en forma directa; y II. Por conducto de las instituciones que al efecto cree la Ley”. Estableciendo que en el caso de los trabajos realizados en forma directa el gobierno federal podrá celebrar **“contratos con los particulares, a fin de que éstos lleven a cabo, por cuenta del Gobierno Federal, los trabajos de exploración y explotación, ya sea mediante compensaciones en efectivo o equivalentes a un porcentaje de los productos que se obtengan.”**

La XXXVII Legislatura aprobó una nueva Ley, en 1941, en la que añadió a las sociedades de “economía mixta” como una forma en que la nación llevaría a cabo la exploración y explotación del petróleo. Por lo que se refiere al término “*explotaciones*”, resulta claro que ambas legislaturas le dieron un alcance específico para connotar las actividades de exploración y extracción del petróleo del subsuelo.

Por otro lado, como se verá más adelante, ambas legislaturas incorporaron en la ley el concepto de **“industria petrolera”** con propósitos muy específicos, consistentes en determinar las actividades que la comprendían, sujetar su realización a autorización del Ejecutivo Federal y ser **objeto de regulación**. La industria petrolera fue declarada **de utilidad pública para la procedencia legal de la expropiación y la ocupación de la superficie de terrenos**. Con la excepción de la exploración y extracción del petróleo, las demás actividades que los legisladores incluyeron en la industria petrolera se consideraron servicios públicos sujetos a concesiones y a tarifas para el cobro de su prestación.

Posteriormente, en 1958, otra legislatura con base en el mismo texto constitucional le dio un alcance mucho más amplio al término de “*explotaciones*” y una connotación diferente al concepto de “*industria petrolera*”.

Ante la expropiación y la reforma constitucional, el gobierno estadounidense apoyó el boicot que las compañías llevaron a cabo contra el petróleo mexicano. Ello, a pesar de que la reacción de Washington fue moderada, en el contexto de la política de buena vecindad mejor conocida como “*New Deal*” del presidente Franklin D. Roosevelt, se focalizó en la exigencia de una indemnización “*pronta, efectiva y adecuada*” y se reconoció el derecho que tiene cualquier país para expropiar de acuerdo con sus leyes. Por su parte, el gobierno británico reaccionó de manera radical y agresiva, “*que la expropiación fue equivalente a la confiscación llevada a cabo bajo una apariencia de legalidad fundada en conflictos de trabajo*”.

En 1940, adicionalmente a la reforma al párrafo cuarto del artículo 27 constitucional y la entrada en vigor de la Ley Reglamentaria, promulgada en 1939, el presidente Cárdenas unifica en Petróleos Mexicanos los bienes y las funciones de la Distribuidora de Petróleos Mexicanos, de la Administración General del Petróleo Nacional y de Petróleos Mexicanos, S.A.

Un factor determinante para la sobrevivencia de Pemex fue la posibilidad que existió de compensar con el mercado doméstico la pérdida del mercado externo, debido al boicot. Mientras que en 1938 el consumo nacional representaba el 57 por ciento de la producción, cuatro años más tarde la demanda interna absorbía el 81 por ciento de la producción.

5 LOS CONTRATOS DE EXPLOTACIÓN Y EL RÉGIMEN DE CONCESIONES EN LA INDUSTRIA (1940-1958)

5.1 LA LEY REGLAMENTARIA DE 1940: LA PROPUESTA DE MEXICANIZACIÓN

En la Ley Reglamentaria de 1940 se incorporó la figura de contratos de exploración y explotación para que los particulares mexicanos puedan llevar a cabo dichas actividades “*por cuenta del Gobierno Federal*”. La modalidad de exploración y explotación era aquella que debía llevar a cabo la nación en forma directa.

Respecto a las remuneraciones se establece que las “compensaciones” en los contratos de exploración y explotación pueden ser en efectivo o equivalentes en un porcentaje de los productos que se obtengan, es decir, en especie. Pero sujeta a obtener producción costeable, como estableció el artículo 19 de la Ley Reglamentaria. En caso de no obtener producción costeable, el gobierno federal no estaría obligado a pagar la compensación al contratista. Además de lo anterior, la misma ley también establecía un régimen de concesiones aplicable a las actividades de refinación, transporte de petróleo (oleoductos) y distribución de gas, restringido a particulares nacionales o sociedades constituidas íntegramente por mexicanos y por un plazo máximo de 50 años. Se estableció el derecho del gobierno federal o de sus entidades para tener acceso a los oleoductos de los concesionarios hasta en 20 por ciento de su capacidad.

Del contenido de esta ley se desprende la clara intención del presidente Cárdenas de mexicanizar la industria, de incluir la colaboración de los particulares nacionales en todas las actividades, incluyendo los trabajos de exploración y explotación, y de incorporar dentro del régimen contractual y tarifario un esquema que incentivara la participación de los particulares.

En la propia Exposición de Motivos de la misma Ley Reglamentaria, el presidente Cárdenas describe el régimen contractual y de concesiones que propuso para el desarrollo petrolero del país:

“El Ejecutivo, al formular la iniciativa que culminó con la reforma constitucional de que se trata, y después en diversas declaraciones, ha expresado su punto de vista de que la exclusión de los particulares del régimen de concesiones que el artículo 27 fija para la explotación de los recursos naturales del dominio público, no implica que la Nación abandone la posibilidad de admitir la colaboración de la iniciativa privada, sino simplemente que esa colaboración deberá realizarse en el futuro dentro de las formas jurídicas diversas de la concesión que, por una tradición muy arraigada en nuestro sistema legislativo, se supone que, aunque en forma limitada y precaria, concede ciertos derechos a la explotación directa del subsuelo, de tal manera que una vez expedida, el Estado se reserva una función

casi exclusivamente reguladora y de policía; función enteramente insuficiente en materia de petróleo después de que el Estado por el Decreto de 18 de marzo de 1938 decidió la expropiación de los bienes de las principales empresas petroleras [...]”

“Reconocida la posibilidad de admitir la colaboración de los particulares, el Gobierno consideró la conveniencia de fijar las líneas generales de un régimen contractual. Las bases principales de este régimen, por consideraciones que resulta casi innecesario desenvolver, si se tienen en cuenta los hechos acontecidos en relación con la industria petrolera en los últimos tiempos, a juicio del suscrito han de ser las siguientes: a) la necesidad de que el contratista sea en todo caso o una persona física mexicana o una sociedad constituida íntegramente por nacionales y en una forma en que sea posible en todo instante la comprobación de esta circunstancia; b) la demostración de la capacidad técnica y financiera del contratista; c) la delimitación de una extensión máxima de terreno, susceptible de ser contratada a una misma persona; y d) fijación del criterio de que el contratista no adquirirá un derecho directo a la explotación del petróleo, sino solo a obtener una compensación que deberá ser equivalente a las inversiones que efectuó más la utilidad que razonablemente deberá tener por su inversión y por su esfuerzo [...]”

“El régimen contractual no excluye, naturalmente, la posibilidad de realizar trabajos directos por el Estado, ni tampoco la de constituir zonas de reserva, que lo sean verdaderamente, esto es, cuya explotación se difiera para atender las necesidades del futuro.”

*“Finalmente, conviene indicar que como la Constitución sólo ha prohibido la explotación mediante concesiones del petróleo, pero no **la posibilidad de la construcción de oleoductos, refinerías y sistemas de distribución para gas**, el proyecto adjunto conserva estos tipos de **concesiones**, si bien introduce el criterio de que debe **quedar sometido a un régimen de servicio público** con todas las consecuencias que de ello deriven y que en distintas leyes mexicanas ya han sido exploradas y definidas.”*

Adicionalmente a las características señaladas en este régimen contractual, una parte importante era el elemento de riesgo, lo que quedó claramente establecido en el Reglamento de la Ley, que expidió el propio presidente Cárdenas y que se publicó en el *Diario Oficial* del 30 de noviembre de 1940. La compensación al contratista quedaba sujeta a obtener producción costeable, como estableció su artículo 19 *“Si no llegara a obtener producción costeable, el Gobierno Federal no estará obligado a pagar compensación alguna al contratista.”*

Respecto a las concesiones expedidas de conformidad con la Ley del Petróleo de diciembre de 1925, se estableció que quedarían sujetas a las normas legales conforme a las cuales fueron otorgadas.

De esta manera, el esquema legal diseñado por el presidente Cárdenas incluyó un régimen contractual que dio cabida a los contratos de producción compartida, cuando se pactara la remuneración en especie, y a los contratos riesgo, cuando fuera

exclusivamente en efectivo, aunque cabe aclarar que la calificación de los contratos riesgo en México se les dio posteriormente una connotación específica, como se comentará más adelante.

5.2 LA LEY REGLAMENTARIA DE 1941: NUEVAS OPORTUNIDADES AL CAPITAL PRIVADO EXTRANJERO

Las diferencias sustanciales de esta ley y sus disposiciones reglamentarias respecto a la Ley Reglamentaria de 1940, consistieron en la forma en que la nación llevaría a cabo los procesos de exploración y explotación, incorporando las sociedades de “economía mixta”, en las que el gobierno federal representaba la mayoría del capital social, adicionalmente a las modalidades previstas en la ley de 1940.

Desaparece la restricción de que solamente la nación debía realizar las actividades de exploración y explotación del petróleo de manera directa y permite que particulares mediante contratos en los cuales se establecía que actuaban por cuenta del gobierno federal pudieran realizar esta actividad. Previéndose en todo momento que la nación lo haría mediante contratos con particulares mexicanos; con sociedades constituidas íntegramente por mexicanos y con sociedades de “economía mixta”, en las que el gobierno federal representaba la mayoría del capital social.

Se incorporan las “empresas mixtas” con participación mayoritaria del gobierno, con las cuales el propio gobierno podría celebrar contratos para que llevaran a cabo esas actividades, con el fin de “abrir nuevas oportunidades a la inversión de capital privado”. Para la participación de particulares en las empresas mixtas no se estableció el requisito de ser personas nacionales o sociedades constituidas íntegramente por mexicanos, por lo que se abrió considerando esta figura la posibilidad de participación de extranjeros. Se establece para los contratos de exploración y explotación una duración máxima de 30 años y que se otorgarían previa convocatoria pública.

El concepto de industria petrolera se amplía a las actividades ya comprendidas en la ley de 1940 de exploración, explotación, transporte y refinación del petróleo para añadir el almacenamiento y distribución del petróleo, así como la elaboración y distribución del gas artificial.

Respecto a los contratos de exploración y explotación previstos en las leyes de 1940 y 1941, el gobierno federal sólo celebró uno, el 19 de octubre de 1946, con Ignacio Millán, sobre determinadas superficies del estado de Sinaloa, que no llegó a operar y fue rescindido el 30 de agosto de 1955. Por otro lado, no dio resultados la nueva figura de las empresas mixtas, lo que explica el desarrollo que adquirió Pemex y el desinterés de las compañías internacionales al no tener el control integral de las operaciones y las ventajas comparativas que les ofrecían otros países, particularmente Venezuela y los del Medio Oriente.

Narciso Bassols formuló una severa crítica a la Ley Reglamentaria de Ávila Camacho de 1941, que igual que la de Cárdenas permitió los contratos de exploración y explotación y modalidades de los contratos de riesgo, la cual mencionaba lo siguiente:

“Sostener que la Nación sigue siendo la que lleva a cabo las explotaciones, pero representada por contratistas, es tan risible como afirmar que en el régimen de las explotaciones por medio de concesiones, era también la Nación la que realizaba las explotaciones [...] pero representada por los concesionarios [...] El intento de conciliar la nacionalización absoluta, es decir, el régimen de explotación de la industria petrolera por el Estado mismo, con el “sistema de contratos” que prevé la ley Ávila Camacho, es pueril e infructuoso.”⁷

Narciso Bassols identifica la “nacionalización absoluta” con la expropiación de la industria petrolera y a ésta la confunde con la estatización que vendría a ser establecida posteriormente en la Ley Reglamentaria de 1958, en cuya redacción colaboró.

La ley de 1941 tuvo la orientación y la tendencia ya establecida en la ley de 1940 de impulsar, sin éxito, la participación de nacionales en la industria petrolera y la formalización de la figura de empresa mixta como una vía para la participación minoritaria de las compañías internacionales, propósito que había perseguido Cárdenas desde finales de 1938, después de la expropiación. En la única actividad que empezaron a participar los nacionales fue en la distribución de gas licuado a través de concesiones, en un esquema que permitió a los participantes el control de la distribución en áreas geográficas, lo que derivó con el paso del tiempo en un mercado oligopólico controlado por un número reducido de empresas y protegido de la competencia de compañías extranjeras.

5.3 LOS CONTRATOS RIESGO

Estos contratos administrativos de obras y servicios denominados como “contratos riesgo”, tuvieron esa denominación porque vinculaban el pago al contratista a un valor sobre un volumen predeterminado de la producción. La remuneración dependía del valor de las ventas del petróleo extraído, por lo que los montos reembolsables y de la compensación estaban vinculados a los precios de los hidrocarburos en el mercado mundial. El objeto de estos contratos era ejecutar trabajos de investigaciones geológicas y geofísicas, y perforaciones con fines de investigación y de pozos con fines petroleros, que al entrar en operación se entregaban a Pemex. El riesgo para el contratista consistía en que, si las perforaciones resultaban improductivas, Pemex no hacía pago alguno. En estos contratos Pemex retiene el control administrativo sobre los recursos petroleros y no le da al contratista ningún derecho real o de propiedad sobre el petróleo del subsuelo. El contratista no tenía derecho alguno sobre las reservas. Se obligaba a realizar trabajos específicos de exploración y perforación de pozos para Pemex, bajo el control y vigilancia de la empresa estatal.

⁷ La Reforma Energética: Aportaciones para el debate, Edición II: Enero-febrero 2008, Órgano de Difusión de la Fundación Colosio, A.C.

Pemex celebró, entre 1949 y 1951, 16 contratos de este tipo, de los cuales sólo cinco llegaron a operar, que se denominaron de “Tierra Sumergida” o de “Tierra Firme” según se tratase de trabajos en el mar o tierra adentro, respectivamente. Los contratos de riesgo eran celebrados por empresas extranjeras y el gobierno federal, en los cuales se establecía un reembolso de los gastos por los trabajos efectuados, el cual se efectuaría con una cantidad equivalente al importe de las ventas del 50 por ciento de la producción de petróleo. En algunos casos era por un 25 por ciento y sólo el 50 por ciento si el contratista compraba el petróleo a Pemex y establecían una compensación por un periodo de 25 años de una cantidad equivalente al importe de la venta que varió de 15 a 18.5 por ciento de la producción del petróleo, considerando las inversiones realizadas y el riesgo asumido.

En cuanto a sus resultados, el propio Antonio J. Bermúdez valora que “la función que desempeñaron y las experiencias derivadas de ellos, fueron factores que permitieron alcanzar la situación posterior. Desde el punto de vista técnico no tuvimos enseñanzas. Tampoco en el orden económico puede decirse que hayan sido un éxito. Después de diez años, a fines de 1958, la producción que Petróleos Mexicanos obtenía de los pozos perforados por dichos contratistas, representaba apenas el dos por ciento del petróleo crudo producido por la institución”, pero considera que “el hecho mismo de su celebración tuvo consecuencias provechosas: se reconoció que el único modo correcto de emplear capital y técnica extranjeros es dentro del marco de nuestras leyes y, coincidiendo con el reconocimiento del éxito internacional de Petróleos Mexicanos, lo que contribuyó a que perdieran importancia las gestiones y presiones del exterior para que se modificase nuestra política petrolera.”

6 LA ESTATIZACIÓN DE LA INDUSTRIA PETROLERA DE 1958 Y LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1960

6.1 LA LEY REGLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL EN EL RAMO DEL PETRÓLEO

Durante los 12 años de la administración de Antonio J. Bermúdez (1946-1958), Petróleos Mexicanos se convirtió en una empresa totalmente integrada, del pozo a la estación de servicio. En cuanto a producción, Antonio J. Bermúdez dejó la dirección de Pemex en 1958, sin haber alcanzado la cifra de 300 mil barriles diarios.

El 29 de noviembre de 1958 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* una nueva Ley Reglamentaria al Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo. Esta ley suprimió el régimen de contratos de exploración y explotación, en todos sus aspectos y en particular de manera expresa en sus modalidades de producción compartida (cuando la compensación fuera equivalente a un porcentaje de los productos que se obtengan), y de utilidad compartida (los contratos de obras y servicios de riesgo, en tanto que prohibió que la compensación contemplara participación en los resultados de las explotaciones —cantidad equivalente a un porcentaje del importe de las ventas que se establecían como compensación en estos contratos—). Facultó a Pemex a realizar contratos de obras y de prestación de servicios con personas físicas y morales para la mejor realización de sus actividades, siempre y cuando en dichos contratos no se concedieran porcentajes de los productos, ni participación en los resultados de las explotaciones (artículo 6º de dicha Ley Reglamentaria). Con ello, quedaron establecidos los contratos de obras y servicios con particulares en su modalidad más pura o restrictiva. En 1969 se concluyó la rescisión de los contratos llamados de riesgo.

La misma administración de Pemex que suscribió los contratos-riesgo propició la nueva ley de 1958 que los prohibió. Esta ley se presentó y aprobó en los últimos días del gobierno del presidente Adolfo Ruiz Cortines. Sin embargo, formaba parte del programa del gobierno próximo que iniciaba de Adolfo López Mateos.

Esta ley, que permaneció vigente por 50 años, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de noviembre de 1958, y tuvo tres reformas publicadas el 30 de diciembre de 1977, el 11 de mayo de 1995 y el 13 de noviembre de 1996.

La ley de 1958 constituyó un cambio drástico que amplió las actividades comprendidas en la industria petrolera y estatizó estas actividades y, en consecuencia, se amplió el monopolio de Pemex. El legislador, basado en el mismo texto constitucional, interpretó un alcance mayor y canceló el régimen de concesiones que se había establecido en esas leyes para actividades industriales y de transporte.

El principio de la explotación directa del petróleo por la nación lo interpretó con tal amplitud que excluyó por completo a los particulares de todo tipo de actividades productivas en la “industria del petróleo”. Se abandonó la interpretación anterior del texto constitucional consistente en que se reservaba en exclusiva al Estado únicamente la actividad primaria de exploración y extracción del petróleo. Fue el legislador ordinario el que prohibió en esta ley las concesiones industriales y de transporte y no la reforma a la Constitución de 1940, ni tampoco la reforma posterior de 1960.

Se incorporó en la interpretación del artículo 27 constitucional el principio de **la prestación exclusiva del Estado de los servicios industriales y de transporte**. En esa lógica, de la terminación del régimen de concesiones de exploración y extracción del petróleo, por virtud de la reforma constitucional de 1940, se desprende la necesidad de terminar con las concesiones de las actividades subsecuentes. La Exposición de Motivos con respecto a la ley es escueta en este punto, pero no deja dudas de su alcance. En ella se menciona:

“Pero, si por disposición constitucional han cesado las actividades productivas de los particulares y ha desaparecido el régimen de concesiones, no hay lugar para seguir concesionando los servicios de refinación, transporte, almacenamiento, distribución y elaboración de gas, toda vez que el único que requerirá de los mismos y que originalmente está obligado a prestarlos a la colectividad es el Estado.”

“En lo que respecta al reducido número de concesiones de transporte, almacenamiento y distribución de productos petroleros, que se han expedido conforme a la Ley Reglamentaria en vigor, el Estado, al tomar a su cargo los respectivos servicios, podrá contratarlos con particulares, concediendo la ley que se propone, por equidad y en igualdad de condiciones, preferencia en favor de los actuales concesionarios para que Petróleos Mexicanos celebre con ellos los contratos que substituyan a las concesiones mencionadas.”

Además de suprimirse otras formas de explotación del petróleo que no fueran por conducto de Pemex, el principio de explotación directa lo aplicó también para sustentar en su integridad “un régimen uniforme de explotación del subsuelo petrolero” y, en consecuencia, que el gobierno tuviera la posibilidad legal de disponer de todo el subsuelo petrolero.

Este razonamiento se explica por la subsistencia de derechos patrimoniales que podían haber adquirido propietarios de terrenos mediante contratos celebrados con concesionarios, así como los titulares de concesiones confirmatorias, expedidas de conformidad con la ley de 1925 y sus reformas de 1928, que la ley de 1941 reconoció y sujetó a las normas legales conforme a las que fueron expedidas. Subsistían 450 concesiones, mayoritariamente las llamadas confirmatorias, que no habían sido canceladas, expedidas a favor de los propietarios de un millón de hectáreas de terrenos, así como 45 concesiones al amparo de las cuales un número igual de productores independientes

continuaban extrayendo petróleo de los pozos cuya explotación iniciaron antes de la reforma constitucional de 1940. En la Exposición de Motivos el presidente Adolfo Ruiz Cortines reconoció estas situaciones y señaló que la producción de estos 45 productores independientes era de cien mil barriles que en su totalidad vendían a Pemex.

De esta manera, la industria petrolera se convirtió en el término jurídico para determinar y delimitar las actividades del monopolio y el concepto de “*explotaciones*” fue utilizado tanto para calificar una actividad, la extracción, como para calificar todas las actividades a cargo del monopolio.

Es el legislador quien define la forma o los términos en que el Estado debe llevar a cabo la explotación y, por razones económicas y políticas, estableció en 1958 las actividades que estimó debían quedar a cargo directamente del Estado y en estas actividades quedaron comprendidas las que anteriormente estaban sujetas a concesión, añadiendo a éstas la petroquímica básica.

De acuerdo con el texto de la ley, se pueden celebrar contratos siempre y cuando los mismos establezcan: 1) Que las remuneraciones sean siempre en efectivo; 2) Las obligaciones del pago por los servicios prestados o las obras ejecutadas en ningún caso se establezcan como un porcentaje de los productos; y 3) Que la remuneración por los servicios o las obras no den lugar a que el contratista participe en los resultados de las explotaciones.

Se establece, por primera vez en una ley, la actividad de la petroquímica, considerándola dentro de la industria petrolera cuando se trata de derivados del petróleo que sean susceptibles de servir como materias primas industriales básicas y se incorporó la figura jurídica de la petroquímica básica.

6.2 LOS LÍMITES DEL MONOPOLIO

Se adicionó como actividades de la industria petrolera a las ventas de primera mano del petróleo y gas en el artículo 3o. Las ventas de primera mano constituyeron el límite a la exclusividad de la nación en las actividades que la industria petrolera abarca, ya que representan el último eslabón de las actividades de la industria petrolera. A partir de una venta de primera mano de productos o materias primas, la ley no restringe que los particulares puedan realizar cualquier actividad.

La Ley Reglamentaria de 1958, respecto a las asignaciones, establece que la entonces Secretaría de Economía asignará a Petróleos Mexicanos los terrenos que esta institución le solicite o que el Ejecutivo Federal considere conveniente asignarle para fines de exploración y explotación petroleras.

En el Reglamento de la Ley de agosto de 1959 se estableció lo que se entiende como asignación de terrenos, que es el acto por el cual el Estado, por conducto de la Secretaría de Energía, otorgaba a Pemex autorización para explorar y explotar el subsuelo petrolero de determinados terrenos.

6.3 LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1960

A diferencia de las anteriores, esta reforma no resulta de una iniciativa específica en cuanto al petróleo. Surgió de la discusión para incorporar al texto constitucional dos cuestiones. La primera era referente a la inclusión de la plataforma continental en el artículo 41 constitucional y la segunda relativa el tratamiento de los recursos naturales que se localicen en dicha plataforma dentro del régimen de *dominio directo* incluido en el 27 constitucional. Su propósito era adecuar con ello nuestro orden jurídico a las nuevas exigencias del derecho internacional. Adecuar el texto constitucional a partir de las cuatro convenciones adoptadas en la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar en Ginebra en 1958.

Por medio de esta reforma se amplió el concepto original y la naturaleza jurídica de *dominio directo* establecidos en 1917, en el sentido que este dominio directo supone también el ejercicio de derechos soberanos de la nación para la protección de sus recursos petroleros y minerales, entre otros, y consecuentemente, el ejercicio de actos soberanos para su explotación y exploración. Estableciendo con ello que el *dominio directo* como una figura jurídica oponible no sólo a particulares sino a otras naciones.

Siendo esos sus alcances, cabe recalcar que la iniciativa que presentó el presidente Adolfo López Mateos el 1 de octubre de 1959 para reformar los artículos 27, 42 y 48 de la Constitución no proponía en absoluto reformar el párrafo sexto del artículo 27 constitucional, mismo que se refiere a la explotación del petróleo. La iniciativa presidencial fue aprobada en sus términos por la Cámara de Senadores, por lo que ni en la exposición de motivos ni en los debates del Senado existe algún razonamiento que nos permitan interpretar el significado y alcance de la reforma al párrafo sexto del artículo 27 Constitucional. Fue en la Cámara de Diputados, como Cámara revisora, en donde se introdujo la reforma. El texto de la reforma aprobada fue el siguiente respecto al petróleo:

*“Art. 27. [...] 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. 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 le 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...”

Esta reforma ocasionó cambios en el artículo 27 constitucional e incorporó en el tema de petróleo dos principios más. El primero de ellos referente a la prohibición de otorgar contratos en materia de petróleo y el segundo referente a la insubsistencia de concesiones y contratos otorgados en materia de petróleo.

De la Exposición de Motivos de la Ley de 1958 y del dictamen de la Cámara de Diputados, que sirvió de base para la aprobación de esta adición al artículo 27 constitucional, se puede inferir que los contratos que se prohíben otorgar son los que transfieren los derechos de explotación a un particular.

Por otro lado, en el dictamen se señala que, *“en ocasión de que fue expedida a fines del año anterior la ley reglamentaria respectiva, volvió a suscitarse un debate jurídico sobre la subsistencia de algunas concesiones o derechos de los particulares a la explotación del petróleo”*.

Este debate, como lo señala el dictamen, es sobre la subsistencia de derechos a la explotación, esto es, las concesiones y los contratos celebrados entre particulares, es decir, los contratos celebrados entre empresas productoras con propietarios de terrenos para la explotación de petróleo. Los contratos de exploración y explotación previstos en la ley de 1941 no suscitaron ningún debate jurídico sobre su subsistencia simplemente porque no existía ninguno vigente y la ley de 1958 ya los había prohibido.

Del dictamen y su discusión se puede también inferir que la prohibición de otorgar contratos en materia de petróleo fue incluida para evitar una interpretación errónea ya que existió la pretensión de permitir en materia minera que no sólo se otorgaran concesiones para aprovechar los recursos naturales, sino también se otorgaran contratos, que la Comisión dictaminadora afirmaba se trataba de *“una práctica que ya se observa. Esta sanción a algo que se encontraba en la práctica y se quería regular eran los contratos que celebraba con particulares la Comisión de Fomento Minero.”* El diputado Manuel Yáñez Ruiz señaló que los contratos que celebre la Comisión de Fomento Minero *“sólo pueden ser de ejecución de obra, pero en forma alguna autorizando a los particulares a aprovechar los productos de la explotación porque esa es materia de concesión que sólo el Ejecutivo Federal puede hacer en forma indelegable”*. De esta manera, se pretendió incluir en materia minera la posibilidad del Estado de otorgar contratos que fueran regulados para el aprovechamiento de los recursos, como una figura equivalente a la concesión y distinguirlos de los contratos de ejecución de obras.

Para evitar que se interpretara que en materia minera se podrían otorgar concesiones y contratos, pero que en materia petrolera se prohibían las concesiones más no los contratos, se adicionó en el caso del petróleo, para efectos de congruencia, la prohibición de otorgar contratos. Por ello el diputado Enrique Sada Baigts que aceptó

la supresión de la figura de contratos equivalente a la concesión en materia minera se negó a aceptar se suprimiera la prohibición de otorgar contratos en materia petrolera: *“Pero en lo que sí la Comisión no aceptará jamás, es que se abra la puerta, para que cuando se hable del petróleo nacional, se pueda dejar a la discusión del Poder Público la celebración de contratos.”* Esto es, que los contratos constituyan una forma de explotación del petróleo y que a través de ellos los particulares realicen el aprovechamiento del petróleo, como si fuera una concesión. El diputado Arturo Llorente finalmente se adhirió a la redacción, aduciendo que esa redacción era el deseo de la Comisión de *“dar mayor énfasis y mayor vehemencia a su expresión”*.

Del dictamen y la discusión que éste generó, se puede concluir que la reforma constitucional de 1960 prohibió los *contratos-concesión*, como una forma en que el Estado lleva a cabo la explotación del petróleo a través de particulares, prohibición que incluyó tanto los contratos de exploración y explotación previstos en leyes como la de 1940 y 1941, así como los contratos celebrados entre empresas productoras con propietarios de terrenos para la explotación petrolera. Con esta reforma se prohibió otorgar contratos que tuvieran, en realidad, las características y los alcances de una concesión.

Sostener que la reforma constitucional de 1960 implicó la prohibición de los contratos de riesgo, es suponer incorrectamente que estos contratos otorgaban a los contratistas derechos de explotación. Estos contratos, como se explicó anteriormente, fueron contratos de obras y servicios cuya remuneración en los términos que se celebraron quedó prohibida a nivel de ley, la de 1958. Adicionalmente, prohibir que se otorguen contratos y prever que no subsistirán *“los que en su caso se hayan otorgado”*, no podía referirse a los contratos de obras y servicios que se habían reglamentado en el artículo 6o. de la ley de 1958, dado que se llegaría al absurdo de prohibir la única modalidad contractual administrativa que se aprobó que podía celebrar Pemex con particulares.

Nueve años después de la reforma constitucional se celebraron convenios para la terminación anticipada de los contratos riesgo, al considerar Petróleos Mexicanos, según se estableció en esos convenios, que no debieran subsistir dichos contratos conforme las reformas de 1958 y de 1960 a los párrafos cuarto y sexto del artículo 27 constitucional y de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 6o. de la Ley Reglamentaria del mismo en el Ramo del Petróleo. Sin embargo, es necesario aclarar que la reforma constitucional de 1960 no prohibió ni los contratos de obras y servicios (naturaleza jurídica de los contratos riesgo) ni las modalidades de remuneración. Lo que realidad prohibió fueron aquellos contratos que pudieran tener el alcance de concesión.

7 LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1983 Y EL INICIO DE LA APERTURA DE LA INDUSTRIA

7.1 ANTECEDENTES: DEL MERCADO INTERNO A LA EXPORTACIÓN Y LA CRISIS

La prioridad de Pemex en los sesenta continuó siendo abastecer el mercado interno con precios subsidiados. La exportación siguió siendo totalmente secundaria, se impulsó la petroquímica y el cacicazgo sindical se convirtió en práctica laboral.

De 1960 a 1973 la industrialización del gas natural y la petroquímica fueron los sectores dinámicos, pero al mismo tiempo las reservas disminuyeron y la producción fue muy inferior al consumo. De 1966 a 1973 fue un periodo crítico en el cual la importación de productos petrolíferos creció y a partir de 1971 México se convirtió en importador neto de petróleo crudo.

En la segunda mitad de los sesenta se impulsó de manera importante la petroquímica definida como básica, la investigación y el desarrollo tecnológico, con la creación del Instituto Mexicano del Petróleo, y Pemex se asoció con capital extranjero en dos empresas de petroquímica secundaria (Tetraelito de México, S.A. y Hules Mexicanos, S.A.).

En 1971, con la nueva Ley Orgánica de Pemex, se amplió a 11 miembros el Consejo de Administración: seis del gobierno y cinco del sindicato.

A nivel internacional el conflicto árabe-israelí, también conocido como la Guerra del Yom-Kipur, precipitó la crisis del petróleo en octubre de 1973, convirtiendo al mercado mundial del petróleo en un mercado casi exclusivamente de vendedores, con el consecuente incremento sustancial de los precios.

La crisis en México terminó en 1974 y Pemex entró a una nueva etapa en el régimen del presidente Luis Echeverría que le abrió oportunidades sin precedente. El descubrimiento de yacimientos en Tabasco y Chiapas representó el mayor de los descubrimientos desde la expropiación. La producción de petróleo de los campos de Samaria, Tabasco, Cactus y Sitio Grande en Chiapas, iniciada en 1973, alcanzó para 1976 el 50 por ciento de la producción total de ese año que fue de 803,000 barriles diarios.

Las exportaciones se incrementaron de cerca de 16 mil barriles diarios en 1974 a cerca de 95,000 barriles diarios en 1976, llegando a representar en este último año el 11.8 por ciento de la producción total. La capacidad de refinación se incrementó considerablemente, en un 62 por ciento, al pasar de 592 mil en 1972 a 1.1 millones de barriles diarios, en 1976.

Bajo la dirección de Pemex a cargo de Antonio Dovalí (1970-1976), se desarrolló un programa muy ambicioso de ampliación de refinerías, iniciando la construcción de tres, las cuales se concluyeron y entraron en operación entre 1975 y 1979: Tula, Hidalgo, Salina Cruz, Oaxaca y Cadereyta, Nuevo León, en ese orden; la expansión de

la destilación primaria en Minatitlán; el incremento de plantas catalíticas, y la construcción de infraestructura de transporte y almacenamiento. Para 1980 la capacidad de refinación ascendió a 1,475 millones de barriles diarios.

Es importante destacar que el criterio de localización de las nuevas refinerías se basó en su cercanía con las zonas de demanda, a diferencia de las localizaciones anteriores en la costa del Golfo de México en donde el criterio prevaeciente fue su cercanía con los centros de producción.

EL AUGE Y LA CRISIS

A diferencia de una actitud moderada y discreta sobre el manejo de las reservas nacionales de petróleo y una posición conservadora para la conversión de México en un país exportador, el régimen del presidente José López Portillo lanzó un amplio programa de expansión y de exportaciones sin precedente.

La producción y las exportaciones tuvieron un incremento espectacular. La producción más que se triplicó, al pasar de 803 mil barriles diarios en 1976 a 2 millones 746 mil en 1982, mientras que las exportaciones llegaron a 1.5 millones de barriles diarios, 54 por ciento de la producción total. Este nivel de producción se explica por los descubrimientos de Tabasco-Chiapas en los inicios de los setenta y el de Cantarell en 1976, en la Sonda de Campeche. La capacidad de refinación aumentó un 50 por ciento y la capacidad de producción de petroquímicos básicos se duplicó.

En 1982, México se convirtió en el cuarto productor mundial, en el quinto por el monto de reservas y en el principal abastecedor de crudo de los Estados Unidos de América. El crecimiento de las reservas en el periodo 1977-1982 fue de 350 por ciento. Sin embargo, este crecimiento se explica, además de la alta productividad que ya mostraba el campo Akal de Cantarell, por la metodología usada para el cálculo estadístico. La revaluación de reservas implicó un cambio en el método de su cuantificación, pasando a las “probadas” las que de acuerdo a la metodología anterior se consideraban “probables”. Con este volumen de reservas, la relación reservas/producción aumentó a 24 años, recuperándose el margen de seguridad perdido desde mediados de los sesenta.

Los ingresos petroleros alcanzaron a representar el 72 por ciento de las exportaciones totales en 1981 por lo que la economía se “petrolizó”, lo que la hizo depender casi absolutamente de los mercados petroleros y financieros internacionales, crecientemente inestables.

Surgieron al interior del gobierno dos concepciones que generaron tensión y conflictos. La expansionista de Pemex y la de modular la producción que sostenía la entonces Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial.

Un conjunto de fenómenos se combinaron en 1981-1982 que provocaron la crisis económica más severa hasta entonces registrada en el país: el deterioro del comercio exterior no petrolero, con un crecimiento explosivo de las importaciones; la expansión fiscal, con un incremento considerable de deuda externa; la contracción de la inversión privada en la industria manufacturera; la progresiva revaluación del tipo de cambio y un elevado déficit público, se combinaron con la drástica reducción de

los precios internacionales del petróleo, el incremento de las tasas externas de interés, la drástica restricción de los financiamientos externos, así como con una considerable fuga de capitales.

Por último, cabe señalar que fue en el gobierno de López Portillo cuando Pemex inicia su incipiente internacionalización. En 1979, adquirió acciones de la empresa española Petróleos del Norte, S.A. (Petronor).

LA REORDENACIÓN ECONÓMICA

Después de un periodo de auge en la producción y caída de los precios del petróleo, se vio la necesidad de una reordenación económica, con un programa de ajuste, el redimensionamiento del Estado y la incorporación constitucional de los principios de rectoría del Estado, de economía mixta, de planeación del desarrollo y de las áreas estratégicas y prioritarias para el desarrollo económico del país. La economía del país estaba “petrolizada” y, en gran medida, “estatizada”.

En materia petrolera el presidente Miguel de la Madrid propuso limitar las exportaciones y contar con “un nuevo Pemex.” Se propuso mantener la plataforma de producción para garantizar el abastecimiento interno y un volumen de exportación promedio de un millón y medio de barriles diarios. El nuevo Pemex se basaría en el saneamiento de sus finanzas, mediante revisiones periódicas de precios, en elevar su eficiencia y productividad y en “vigorizar la honestidad en sus operaciones.”

Se tomaron varias medidas para disminuir los privilegios de la dirigencia sindical. Las más significativas fueron las siguientes: a) la cancelación de la aportación al fondo social del Sindicato del 2 por ciento de los montos contratados por Pemex; b) la cancelación de la compensación “por desplazamiento de personal sindicalizado” cuando se contrataban los servicios de compañías cuyos trabajadores no pertenecían al STPRM; c) el acuerdo presidencial para prohibir que en las obras de administración participaran terceros como contratistas, incluidos los sindicatos (medida general contra el *contratismo*, pero claramente dirigida a los líderes sindicales, incluidos a los del STPRM); d) la cancelación de la facultad que se le había otorgado al Sindicato en 1977 de adjudicar el 40 por ciento de los contratos de perforación terrestre que Pemex celebrara con empresas privadas; y e) la persecución judicial de dirigentes locales acusados por la venta de plazas.

Fue hasta 1985 que se decidió emprender reformas para posibilitar la esperada diversificación y la apertura de las relaciones económicas externas de México. Sin embargo, para 1986 se presentó y reconoció una nueva y severa crisis con el desplome de los precios del petróleo, que se sumó al abatimiento de casi todas las materias primas, a problemas estructurales no resueltos y a tres años de ajuste interno considerable. Los precios internacionales del petróleo descendieron de poco más de 25 dólares en promedio en 1985 a 12 dólares en 1986.

La caída de los precios se combinó con la reducción de la producción de un promedio diario de 1 millón 439 mil barriles en 1985 a 1 millón 290 mil en 1986 y una reducción de las exportaciones de casi 150 mil barriles diarios en promedio.

7.2 LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1983 SOBRE LAS ÁREAS ESTRATÉGICAS

La última reforma constitucional relevante del siglo XX en materia de petróleo fue la que se llevó a cabo en 1983, a los artículos 25 y 28, para establecer el concepto de áreas estratégicas, a cargo en exclusiva del Estado a través de sus organismos, sobre los cuales deberá tener la propiedad y el control (artículo 25). Con ello, se intentó delimitar aquellas que no estarían sujetas a concesión y en las que no participarían los particulares. Se consideró que este proyecto del Ejecutivo implicaba la configuración de un derecho constitucional económico que recoge la tendencia del derecho público moderno de establecer en la ley fundamental los principios, medios y técnicas que deben regir la actuación del Estado en materia económica.

Entre dichas áreas estratégicas, que no constituirán monopolios, se incorporó al petróleo, los demás hidrocarburos y a la petroquímica básica.⁸

En el contenido de la reforma referente al petróleo no hubo mayor debate, aunque existieron modificaciones a la iniciativa relacionadas con el manejo de las áreas estratégicas que tuvieron importancia sobre esta materia.

La reforma constitucional de 1983 contiene los siguientes elementos relacionados con el tema del petróleo en los párrafos cuarto y quinto del artículo 28:

- El petróleo y los demás hidrocarburos y la petroquímica básica, como actividades exclusivas del Estado, no constituyen monopolios, ya que se localizan entre los que se denominan monopolios legales del Estado.
- Las áreas estratégicas se establecieron en el artículo sobre monopolios para legitimar y asegurar la acción exclusiva del Estado. Las áreas son actividades de la economía nacional. El petróleo y los demás hidrocarburos y la petroquímica básica son áreas estratégicas (en los términos del artículo 25). Sobre la petroquímica básica no se define su significado, pero al emplearse la calificación de básica, se deduce que existe una petroquímica no básica, no exclusiva del Estado, en donde pueden participar empresas privadas. De esta manera, se elevó a precepto constitucional la incorporación de la petroquímica básica que se realizó en la ley de 1958 y se dejó al legislador su delimitación respecto a la petroquímica secundaria.
- El Congreso puede establecer otras áreas estratégicas. Un aspecto relevante que fue modificado de la iniciativa del Ejecutivo Federal consistió en la facultad que se le otorgó al legislador para determinar a través de la ley otras actividades que deben considerarse áreas estratégicas, ya que conforme a la iniciativa presidencial únicamente a nivel constitucional podrían determinarse.

⁸ Artículo 28.

En la Exposición de Motivos se señala que “Para el sector público se establece que tendrá a su cargo exclusivo las áreas estratégicas que la Constitución especifica...”.

En el Dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, aprobado por mayoría, se estableció lo siguiente:

“La expresión de ‘actividades estratégicas’ propuesta en la iniciativa, recoge en concisa fórmula constitucional, algunas funciones propias de la soberanía económica, servicios a cargo exclusivo del Gobierno Federal y la explotación de bienes de dominio directo, que por su significado social y nacional también deben atenderse en base al interés general que sólo garantiza el manejo del Estado.”

En este punto, la Comisión propuso otorgar al Congreso de la Unión facultades para ampliar el campo de las actividades estratégicas.

No todos estaban de acuerdo con la modificación y los que se opusieron expresaron que la apertura que brindaba la reforma implicaba una contradicción en relación al instrumento jurídico que debía definir las áreas en las que se dividía la economía mixta, los cuales mencionaron lo siguiente:

“[...] ¿o es la Constitución o son las leyes comunes las que definen las áreas en que se divide la economía mixta? Si es la Constitución, sale sobrando ese agregado que rompe el sistema. Si van a ser las leyes secundarias sale sobrando la enumeración constitucional. En este segundo caso, se abre una caja de Pandora por la que saldrán según criterios cambiantes y caprichosos, infinidad de agregados a la lista de áreas estratégicas.”

- El Estado contaría con los organismos y empresas para realizar las actividades de las áreas estratégicas. Si bien el artículo 28 señala que para realizar las actividades de las áreas estratégicas el Estado lo puede realizar a través de organismos o empresas, tal y como se propuso en la iniciativa, el artículo 25 estableció, con la modificación que realizó el Constituyente Permanente, que las áreas estratégicas quedan a cargo de organismos de propiedad y control estatal. Sin embargo, ni en el dictamen ni en la discusión en el pleno de la Cámara de Diputados se clarifica por parte de los legisladores si el término de “organismos” obedecía al propósito de que las actividades estratégicas se realizaran exclusivamente por organismos descentralizados. Incluso en la discusión del dictamen algunos legisladores sostuvieron que, tal y como se señalaba en la iniciativa, las actividades de las áreas estratégicas se llevarían a cabo por organismos y empresas, como lo ilustra la intervención del diputado Víctor González Avelar:

“[...]“Para poder explotar eficazmente las actividades estratégicas, las áreas estratégicas exclusivas en favor del Estado, la Iniciativa establece de manera expresa la posibilidad de que se constituyan los organismos y empresas necesarios para ese fin, así como las de carácter prioritario.”

Algunas interpretaciones de este artículo sostienen que el manejo de las áreas estratégicas debía quedar a cargo de organismos, que de acuerdo con la tipología de las paraestatales no son sino los organismos descentralizados, que tienen la característica de ser propiedad íntegra del gobierno federal. De acuerdo con lo anterior, la modificación del legislador al artículo 25 vino a acotar lo que el artículo 28 prevé de manera general para el manejo de las áreas estratégicas y las actividades prioritarias que puede ser a través de organismos y empresas.

- Las formas de participación social en las áreas estratégicas que propuso el Presidente de la República en su Iniciativa fue suprimida por el Congreso. En la Exposición de Motivos el Presidente de la República señaló que *“Para fortalecer a la sociedad y lograr el mejor cumplimiento de los fines de los organismos descentralizados y empresas que se sitúan en las áreas estratégicas, se considera necesario que la ley defina formas de participación social en éstas conservando el Estado en todo tiempo el control sobre la conducción y operación de las mismas [...]”*

Proponer en la iniciativa la participación de particulares en las áreas estratégicas implicaba que el Estado no tendría la propiedad integral de los organismos y empresas que manejaran estas áreas, pero sí el control sobre su conducción y operación.

El Congreso modificó el artículo 25 de la iniciativa y aprobó la reforma estableciendo que las áreas estratégicas no tuvieran ninguna forma de participación social, siendo el Estado el que no solo mantendría el control sino también la propiedad, y precisó que dicha propiedad y el control fuera sobre los organismos que en su caso se establecieran.

En el Dictamen aprobado que modificó el texto propuesto por el Ejecutivo Federal se apunta que, “Para precisar el alcance de las disposiciones constitucionales, [...] la Comisión considera necesario un cambio en el texto propuesto para el cuarto párrafo del Artículo 25 Constitucional, a fin de señalar claramente que el gobierno federal mantendrá siempre “la propiedad y el control sobre los organismos” con que cuenta para atender las áreas estratégicas de la economía.”

Adicionalmente, con la reforma al artículo 25 constitucional se sentaron las bases de lo que posteriormente vendría a denominarse el “modelo de Estado regulador” en México. En efecto, con dicha reforma se introdujo lo que ahora aparece como el párrafo tercero del artículo 25 constitucional, cuyo texto es el siguiente:

*“El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la **regulación** y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.”*

Durante la administración del presidente Miguel de la Madrid se inició el final de una economía cerrada, proteccionista, petrolizada y estatizada, para dar paso a una abierta

y despetrolizada, con la adhesión de México al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), el redimensionamiento del gobierno federal y el reordenamiento de la economía.

7.3 EL INICIO DE LA APERTURA Y LA “DESPETROLIZACIÓN” DE LA ECONOMÍA

En materia petrolera se reiteró, una y otra vez, en la administración del presidente Carlos Salinas de Gortari, el compromiso de que “la nación mantendrá la propiedad y el dominio pleno sobre el petróleo y los hidrocarburos, y que el Estado seguirá ejerciendo íntegramente las facultades que le otorga el artículo 28 de la Constitución para desarrollar, de manera exclusiva, las áreas estratégicas.” Particularmente, al informar sobre el proceso y conclusión de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) se enfatizaba el compromiso de que el petróleo se quedaba “en manos de los mexicanos y para servir a los mexicanos.” También se afirmaba que para realizar las actividades de explotación “no hay ni habrá contratos denominados de riesgo, sólo de servicios.”

En esa administración destacaron cinco acciones básicas en materia de energía: el despojo del poder político que había acumulado el liderazgo sindical en Pemex; la reclasificación de varios productos petroquímicos de básicos a secundarios, con lo que se amplió la participación de los particulares en la petroquímica; la reestructuración administrativa de Pemex con su nueva Ley Orgánica; el inicio de la apertura en el sector eléctrico; y la internacionalización de Pemex, destacadamente con su asociación con la empresa Shell en la refinería de Deer Park, en Texas, Estados Unidos, y su participación en la empresa española Repsol. Como vehículo de la internacionalización de Pemex y con el objeto de llevar a cabo la comercialización de petróleo crudo y sus derivados en el mercado internacional se fundó en mayo de 1989 PMI Comercio Internacional, S.A. de C.V.

Otro de los rasgos muy significativo durante ese periodo fue que la economía mexicana se despetrolizó, ya que las exportaciones petroleras representaron al final de esa administración solo el 12 por ciento del total, mientras que la participación de las manufacturas pasó de 56 por ciento en 1988 a casi 70 por ciento en 1994. Por otra parte, la participación de los ingresos petroleros en relación a los ingresos totales del gobierno federal disminuyó de 35 a 27 por ciento.

7.4 LA REESTRUCTURACIÓN DE PEMEX: SU NUEVA LEY ORGÁNICA (1992)

Se llevó a cabo una reestructuración administrativa, que quedó establecida en su nueva Ley Orgánica aprobada por el Congreso en 1992, que abrogó la ley de 1971.

Por medio de esta reestructuración Pemex mantuvo a nivel corporativo la planeación y dirección central y estratégica de la industria para asegurar su integridad y unidad de acción, y reorganizó y desconcentró sus actividades operativas en cuatro

organismos subsidiarios, con naturaleza jurídica de organismos descentralizados: Pemex-Exploración y Producción, Pemex-Refinación, Pemex-Gas y Petroquímica Básica, y Pemex-Petroquímica.

Se estableció que las actividades no reservadas en forma exclusiva al Estado podrán llevarse a cabo por medio de empresas subsidiarias o filiales.

A pesar de la ampliación de las facultades del Consejo de Administración, en la práctica se subordinaron a las decisiones de centros de poder de la administración central, destacadamente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y la participación del sindicato en el Consejo, impidieron que cumpliera su responsabilidad como el órgano superior estratégico de gobierno y que aportara valor al funcionamiento del organismo.

El esquema de control y vigilancia que se estableció, que se pretendió se ajustara a las mejores prácticas de gobierno corporativo, fue modificado posteriormente con una reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que le otorgó al titular de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, la facultad de nombrar a los titulares de todos los órganos de control de la Administración Pública Federal y hacerlos depender de esa dependencia.

El modelo de autonomía que se estableció en la Ley de Pemex, que parecía otorgar racionalidad y un grado amplio de flexibilidad a la gestión, se convirtió en una formalidad que en la práctica estaba muy restringido debido a las limitaciones legales que le imponían el régimen paraestatal y otras leyes, fundamentalmente las que regulaban las materias de presupuesto, gasto público y deuda pública, que sujetaban a la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público montos, distribución, calendario de gasto y proyectos de inversión.

7.5 ENERGÍA Y PETROQUÍMICA BÁSICA EN EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO

Los derechos relacionados con el petróleo mexicano que no se negociaron en el TLC fueron los siguientes: a) el derecho del Estado a mantener el *dominio directo* del petróleo y los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos y gaseosos; b) el derecho exclusivo de explotar, refinar y procesar petróleo y gas natural; c) el derecho exclusivo de producir gas artificial, petroquímicos básicos, sus insumos y ductos; d) el derecho del Estado para mantener el monopolio de comercio de petróleo crudo, gas natural y artificial, refinados y petroquímica básica; así como su transporte, almacenamiento, distribución y ventas de primera mano; e) no contraer ninguna obligación para garantizar el abasto, a ninguna de las partes, de petróleo o de cualquier energético o petroquímico básico; f) se conserva la obligación de Petróleos Mexicanos y sus empresas de no celebrar contratos por servicios u obras que otorguen porcentajes en los productos, pagos en especie o participación en los resultados de las explotaciones, es decir, no habrá contratos que establezcan como remuneración un porcentaje, en especie o valor, del petróleo extraído; ni contratos de producción compartida ni contratos de utilidades

compartidas. El TLC los denomina contratos de riesgo compartido. Lo que sí puede realizar Pemex es estimular la eficiencia de los contratistas por medio de contratos que contengan cláusulas con incentivos monetarios a la productividad, y g) no se permite el establecimiento en México de gasolineras extranjeras.

Lo anterior se podrá modificar en la medida en que se reforme la Constitución o se adopten o reformen las leyes correspondientes a dichas materias.

Uno de los cambios más significativos contenidos en el TLC fue la apertura de Pemex a la contratación de servicios. Los contratos se abren a la participación de empresas extranjeras en 50 por ciento inmediatamente, 70 por ciento en el año ocho a partir de la entrada en vigor del Tratado (que fue en 1994) y 100 por ciento en el año diez. Con lo anterior, se abrió a las empresas extranjeras prestadoras de servicios un gran mercado potencial y para Pemex la posibilidad de allegarse de servicios en condiciones competitivas.

Con el objeto de asegurar la congruencia entre la legislación nacional y el Tratado de Libre Comercio y para facilitar la aplicación de este Tratado por las autoridades competentes del país, el Congreso aprobó la iniciativa presidencial que reforma, adiciona y deroga disposiciones de nueve diferentes leyes, entre las cuales se incluyó la reforma al artículo 14 de la Ley Orgánica de Pemex y sus Organismos Subsidiarios, con el propósito de establecer la facultad de estos organismos de pactar compromisos arbitrales en los contratos que celebren.

8 LA APERTURA PARCIAL EN LA INDUSTRIA

En materia de energía, en la administración gubernamental del presidente Ernesto Zedillo se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la antigua Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal (SEMIP) desapareció para dar paso a la nueva Secretaría de Energía (SENER); se realizaron modificaciones legales muy relevantes para liberalizar parcialmente el mercado de gas natural, posibilitando la participación de los particulares en actividades antes desarrolladas exclusivamente por Pemex; se intenta, sin éxito, la desincorporación de la petroquímica secundaria de Pemex; se llevaron a cabo reformas para promover un mercado de Gas LP más ordenado y con mayor competencia; y, se ratificó, por ley, el carácter de la Comisión Reguladora de Energía (CRE), como organismo desconcentrado especializado con autonomía técnica y operativa, y adicionó a sus facultades reguladoras de energía eléctrica, las de gas natural.

A diferencia del gobierno anterior, que se propuso mantener la plataforma de producción, el de Zedillo llevó a cabo un programa de expansión de la producción de petróleo y gas. Fueron dos los proyectos de mayor magnitud que se emprendieron para lograr esa expansión: el yacimiento de Cantarell en el Golfo de Campeche y los depósitos de gas natural en la Cuenca de Burgos, en el noreste del país. En el periodo de 1995 a 2000 se registraron niveles promedio de producción de 2,933.7 miles de barriles diarios (mbd) de petróleo crudo y 4,468.1 millones de pies cúbicos diarios (mmpcd) de gas natural, volúmenes superiores en 11.7 y 23.9 por ciento, respectivamente, con relación a los obtenidos en el periodo 1989-1994. En 1994, la producción de petróleo crudo fue de 2,673 mbd, la cual se incrementó a 3,012 mbd en el 2000, como resultado del aumento sustancial que registró el campo de Cantarell que en ese periodo pasó de 961 a 1,420 mbd, representando el 47 por ciento del total.

En esta administración se hicieron trabajos técnicos, de alta calidad, por empresas internacionales prestigiadas en la materia con el fin de actualizar la cifra de reservas probadas del país, habiéndose reportado 34,103 mbpce en el año 2000.

La inversión física total de Pemex tuvo un crecimiento real significativo, debido a la incorporación del esquema de los *Pidiregas* (Proyectos de Infraestructura Productiva con impacto de inversión diferida en el Registro del Gasto).

8.1 GAS NATURAL

Como se apuntó, la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo de 1958 canceló el régimen de concesiones para el transporte, almacenamiento y distribución de gas previsto en la de 1941. Hasta entonces, a través de concesiones, los particulares vinieron prestando, como servicio público, las actividades de distribución tanto del gas natural como del gas LP.

El reglamento de esta ley, publicado en agosto de 1959, estableció, en su artículo 31, que el transporte dentro del territorio nacional de petróleo crudo, de productos y subproductos de refinación y de gas por medio de tuberías, sería hecho exclusivamente por Pemex y en tuberías de su propiedad, con excepción de lo dispuesto por el artículo 35 que señalaba que la distribución de gas por red de tuberías dentro de poblaciones, podrían efectuarla Petróleos Mexicanos o contratistas.

Con estas bases legales y reglamentarias fue que mediante contratos de suministro con Petróleos Mexicanos, empresas privadas continuaron llevando a cabo la distribución del gas natural en las ciudades por medio de tuberías. Sólo podían ser propietarias de las tuberías del sistema de distribución, esto es, un sistema de tuberías que no comprendía gasoductos y ramales de gasoductos ni las casetas de medición y control que correspondían al sistema de transporte a cargo y de propiedad de Pemex.

El 11 de mayo de 1995 se publicaron las reformas a la Ley Reglamentaria para delimitar como industria petrolera exclusiva de la nación el transporte y almacenamiento de gas, indispensables y necesarios para interconectar la explotación y elaboración de éste, con excepción de la realización de las actividades de transporte, almacenamiento y distribución de gas después de su venta de primera mano, que se permitiría que la realicen los sectores social y privado. Esta reforma abrió la posibilidad para que estos sectores construyan, operen y sean propietarios de ductos, instalaciones y equipos en estas actividades, así como también se estableció la distinción de transporte y distribución de gas como actividades distintas.

Se pretendió que Pemex conservara en su patrimonio la red de transporte, puesto que esta actividad la podía continuar realizando. No se estableció disposición similar en cuanto a sus redes de distribución, puesto que, por disposición del reglamento de la materia, Pemex no podría realizar esta actividad dentro de las zonas geográficas determinadas, una vez que se expidiera el permiso correspondiente a una empresa privada o social. En este supuesto Pemex tenía que enajenar los activos que tuviere para el suministro de gas a usuarios finales en esa zona.

La ley estableció un régimen de permisos para llevar a cabo las actividades de transporte, almacenamiento y distribución del gas por medio de ductos. Hay que subrayar que a estas actividades no se les otorgó el carácter de servicio público, que, por el contrario, tuvieron estas actividades bajo la ley de 1941 y por lo cual se expedían concesiones y no permisos.

Conforme a esta ley, cada permiso de distribución se otorgaba para una zona geográfica que al efecto determinaba la Comisión Reguladora de Energía. El primer permiso de distribución para una zona geográfica se otorgó mediante el procedimiento de licitación pública y confirió al titular del permiso una exclusividad de hasta 12 años para la construcción del sistema de distribución y la recepción, conducción y entrega de gas dentro de la zona geográfica, pero no otorgaba exclusividad en la comercialización del producto.

Los permisos de transporte se expidieron para un trayecto y una capacidad determinada. Asimismo, se estableció el régimen especial para el transporte y almacenamiento para usos propios.

Cuando la CRE aprobaba el permiso, igualmente lo hacía con las tarifas que los permisionarios podían cobrar a los usuarios del servicio, así como las condiciones generales a que quedaría sujeto el permisionario para la prestación del servicio.

8.2 PETROQUÍMICA

En materia de petroquímica se habían realizado cambios sustanciales en 1989 y 1992. Se llevaron a cabo dos reclasificaciones de productos petroquímicos básicos a secundarios y por lo tanto se restringió la exclusividad del Estado. Por resoluciones administrativas, de 34 productos clasificados como básicos en 1986, se redujeron a 20 en 1989, en una primera resolución, y se disminuyeron aún más en una segunda en 1992, quedando en ocho productos.

Derivado de las autorizaciones de los Consejos de Administración de Pemex Petroquímica y de Pemex, el 14 de noviembre de 1995 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la convocatoria pública número PPQ-01, para participar en una licitación pública internacional que tenía por objeto enajenar diversos activos propiedad de Pemex-Petroquímica, localizados en el complejo petroquímico de Cosoleacaque, en el estado de Veracruz.

Ante una fuerte controversia jurídica que cuestionó la constitucionalidad de las reclasificaciones de petroquímicos y la legalidad de los procesos de desincorporación y licitatorio, la Comisión Intersecretarial de Desincorporación, a propuesta de la Secretaría de Energía, acordó, el 16 de octubre de 1996, cancelar el proceso de licitación.

Derivado de lo anterior, se elevó a nivel de ley, publicada el 13 de noviembre de 1996, la delimitación de la petroquímica básica, exclusiva del Estado y encomendada a Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, con el propósito de fomentar una más activa participación del sector privado en el desarrollo de la petroquímica no básica y lograr mayor certidumbre y protección jurídica a la inversión. Los productos que conformaron la petroquímica básica (etano, propano, butanos, pentanos, hexano, heptano, naftas y la materia prima para negro de humo) tenían la característica común de ser los productos que dan inicio a todas las cadenas petroquímicas y resultan de un primer proceso industrial de transformación. Además, son carburos de hidrógeno.

La reforma también buscaba incluir al metano como petroquímico básico, cuando derive de hidrocarburos provenientes de yacimientos localizados en el territorio nacional y se utilice como materia industrial para procesos industriales petroquímicos.

Las diferencias entre petroquímica básica y petroquímica que no lo es (llamada secundaria), no corresponde a criterios científicos ni de química orgánica. México era el único país que estableció esta diferencia por una razón legal para delimitar con la petroquímica básica la actividad exclusiva del Estado, a partir de 1958. Se trató, en suma, de una clasificación legal, con bases menos técnicas y mayormente con bases económicas y de política de fomento industrial.

El pleno de la Cámara de Diputados aprobó el dictamen de la iniciativa, en la cual propuso un cambio al párrafo cuarto del artículo 4º de la Ley Reglamentaria

del Artículo 27 Constitucional en el Ramo de Petróleo, consistente en agregar que, bajo contrato, deberán de entregarse a Pemex y sus organismos subsidiarios los subproductos petrolíferos o petroquímicos básicos que se obtengan en la elaboración de productos petroquímicos por parte de los particulares, cuando no los aprovechen en sus procesos productivos dentro de sus plantas o complejos.

Si bien no fue motivo de la iniciativa la desincorporación de las empresas filiales petroquímicas de Pemex, cabe señalar que la Comisión de Energéticos de la Cámara de Diputados recomendó que el Estado, a través de Pemex Petroquímica, conservara el control mayoritario en las nuevas filiales bajo la fórmula de que el 51 por ciento de las acciones correspondieran al gobierno federal y el restante 49 por ciento podría ser suscrito por los particulares.

Dicha recomendación, a pesar de que no tenía expresión jurídica en el texto de la ley, fue atendida y, en consecuencia, se constituyeron en 1997 como filiales de Pemex-Petroquímica siete empresas de participación estatal mayoritaria, como sociedades anónimas de capital variable con dos series de acciones: la “A” que representó el 51 por ciento del capital social y cuya titularidad correspondió a Pemex-Petroquímica y la “B” con el 49 por ciento de libre suscripción.

En septiembre de 1998 dio inicio una licitación dirigida a enajenar, de acuerdo a la recomendación del Congreso, el 49 por ciento del capital social mínimo de Petroquímica Morelos, S.A. de C.V. (PQM), y suscribir un aumento de capital por 100 millones de dólares (de los cuales el ganador se comprometía a aportar 49 millones de dólares y PQM el resto), dirigido a modernizar la empresa y fondear el pasivo laboral. A pesar de los esfuerzos realizados por la Secretaría de Energía y Pemex para hacer atractiva la operación a los inversionistas privados, la licitación fue declarada desierta. La razón fundamental fue el desinterés de inversionistas en participar en empresas sujetas a las restricciones y el control del régimen de las paraestatales.

Posteriormente, en el gobierno del presidente Vicente Fox se revirtió la estrategia, se extinguieron las empresas filiales de Pemex-Petroquímica y este organismo concentró e incorporó de nueva cuenta los activos y recursos de las empresas con la consecuente responsabilidad de operar los complejos e instalaciones de la petroquímica no básica de Petróleos Mexicanos.

En la reforma a la Ley Reglamentaria de 2008 se posibilitó que los particulares pudieran aprovechar sin limitación alguna los productos petrolíferos o petroquímicos básicos que obtuvieran como subproductos en la elaboración de petroquímicos no básicos, cuando su valor comercial sea menor al 25 por ciento de la facturación total del particular en un año calendario.

MAYOR COMPETENCIA EN LA INDUSTRIA DEL GAS LICUADO DE PETRÓLEO (GAS LP)

En 1999, a través del nuevo Reglamento de Gas L.P. se posibilitó su libre importación, así como la participación de extranjeros en el transporte y almacenamiento de este gas, manteniendo la reserva de la distribución exclusivamente para mexicanos.

Estas reformas, a nivel reglamentario, se orientaron a ordenar de mejor manera al mercado de Gas L.P., fundamentalmente para imprimirle mayor competencia y establecer mayores estándares de calidad y seguridad en el servicio. A través de una interpretación del concepto de distribución, que en términos generales lo utiliza la Ley de Inversión Extranjera, abrió a la participación de extranjeros las actividades de transporte y almacenamiento, además de haber establecido la libre importación de este combustible.

Mantuvo la reserva de la inversión extranjera en la actividad de distribución, que se restringe exclusivamente a los mexicanos, congruente con la Ley de Inversión Extranjera.

El Reglamento del Gas Licuado de Petróleo publicado el 5 de diciembre de 2007, contuvo algunas innovaciones pues se agregaron diversas disposiciones para realizar actividades reguladas y sujetas a permisos. En el transporte se autorizaron los ductos de autoconsumo; en almacenamiento se agregaron estaciones de Gas L.P. para carburación de autoconsumo y mediante instalación de aprovechamiento para autoconsumo; y, para la distribución se agregó el establecimiento comercial.

El Gas L.P. se encontró fundamentalmente regulado dentro de la competencia de la Secretaría de Energía y de la CRE. La SENER para regular los términos y condiciones a las que deben sujetarse las actividades de transporte, almacenamiento y distribución, mientras que la CRE para las actividades de transporte y distribución se realizaban por medio de ductos, y mediante Directivas la Regulación de Precios y Tarifas de esas actividades en los mercados relevantes, donde la Comisión Federal de Competencia determinaban la ausencia de condiciones de competencia efectiva.

Sin embargo, las Directivas estaban limitadas ya que el precio de venta de primera mano estaba sujeto a precios máximos establecidos por decreto presidencial, desde hacía varios años. A la Secretaría de Economía le correspondía fijarlos mediante su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*, para las 145 zonas de precios en que fue dividido el país.

LA CREACIÓN DE LA COMISIÓN REGULADORA DE ENERGÍA

En octubre de 1993 se publicó el decreto por el que se creó la CRE, como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Energía, para resolver cuestiones derivadas de la aplicación de las disposiciones contenidas en la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en materia de Energía Eléctrica, como estableció en su artículo segundo.

Posteriormente, y como consecuencia de la reforma de mayo de 1995 a la Ley Reglamentaria del Petróleo, el 31 de octubre de 1995 se publicó la Ley de la Comisión Reguladora de Energía, que ratifica su carácter de órgano desconcentrado y le otorga autonomía técnica y operativa.

Destaca de este ordenamiento que, además de ampliar las materias de regulación de la Comisión al gas natural y al Gas L.P. conducidos por ductos, concentra en ella facultades de regulación y de autoridad que estaban dispersas en distintas dependencias.

En estas materias, se estableció dentro de su objeto, promover el desarrollo eficiente de las siguientes actividades reguladas:

- Las ventas de primera mano de gas natural y gas licuado de petróleo;
- El transporte por ducto y el almacenamiento de gas natural que no sean indispensables y necesarios para interconectar su explotación y elaboración, y
- La distribución por ducto de gas natural.

Se consideró de utilidad pública la construcción de ductos. Se estableció que el otorgamiento de permisos para la prestación de los servicios de transporte y distribución de gas, ya sea de gas natural o Gas L.P., implicará la declaratoria de utilidad pública para el tendido de los ductos en predios de propiedad pública, social y privada. Esta declaratoria tuvo el efecto de que la CRE pudiera promover la expropiación de terrenos en donde se tendieran los ductos en los términos de la Ley de Expropiación.

9 LAS INICIATIVAS FALLIDAS DE REFORMAS CONSTITUCIONALES Y LAS LEGALES REALIZADAS (2000-2006)

Fue hasta el quinto año de la administración del presidente Vicente Fox cuando se presentaron iniciativas de reforma constitucional y a leyes secundarias para transformar la industria petrolera, orientadas a restringir las actividades exclusivas del Estado.

Las iniciativas del 20 de septiembre del 2005 comprendían: a) reformas constitucionales a los artículos 27, párrafo sexto, y 28, párrafo cuarto, b) reformas y adiciones a la Ley Reglamentaria del Artículo 27 en el Ramo del Petróleo y a la Ley de la Comisión Reguladora de Energía, y c) una nueva Ley en materia de Gas No Asociado al Petróleo. Estas iniciativas tenían el objeto de eliminar de las actividades reservadas en exclusiva al Estado la explotación del gas no asociado al petróleo y las actividades de transporte, distribución y almacenamiento de petróleo, petrolíferos y productos derivados del gas.

Estas iniciativas presidenciales no fueron objeto de debate y discusión en el Congreso y no ameritaron siquiera un dictamen para desecharlas. Simplemente se ignoraron.

Por otra parte, tres fueron las reformas legales que se realizaron en este periodo, todas ellas a partir de iniciativas de legisladores.

- En el 2001 se modificó la Ley Orgánica de Pemex para incorporar al secretario de Medio Ambiente y Recursos Naturales como uno de los seis consejeros representantes del Estado.
- A finales del año 2005 se aprobaron adiciones a la Ley Reglamentaria y a la Ley Orgánica para permitir a Petróleos Mexicanos, sus organismos subsidiarios y sus empresas cogenerar energía eléctrica y vender sus excedentes a la Comisión Federal de Electricidad y Luz y Fuerza del Centro, mediante convenios con dichas entidades, y con proyectos, recursos y esquemas de inversión pública que debían incluirse en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para su aprobación por la Cámara de Diputados, así como la adquisición de los excedentes por parte de las entidades.⁹
- En el 2006 se excluyó de las actividades reservadas en exclusiva a Pemex todas las relacionadas con el gas asociado a los yacimientos de carbón mineral (gas grisú) y se estableció que en la Ley Minera se regularía su recuperación y aprovechamiento.¹⁰

⁹ DOF, 12 de enero 2006.

¹⁰ DOF, 12 de enero 2006.

Con anterioridad a estas iniciativas, el esfuerzo se concentró en la eficiencia de la administración y en la incorporación de nuevos esquemas contractuales para la explotación del gas no asociado, a través de los denominados contratos de servicios múltiples que fueron concebidos para reforzar la capacidad de ejecución de Pemex y el financiamiento de este tipo de proyectos.

El incremento de la producción que se registró en esta administración se acompañó de altos precios de crudo y gas, por lo que las aportaciones de Pemex a los ingresos del gobierno federal fueron muy cuantiosas y superiores a lo esperado.

Pero a la par de la alta contribución de Pemex a las finanzas públicas y a la generación de divisas, el deterioro financiero se profundizó. Su patrimonio disminuyó, su pasivo total se incrementó, derivado del aumento exponencial del pasivo laboral y de los *Pidiregas*, las pérdidas antes de impuestos de Pemex-Refinación y de Pemex-Petroquímica se incrementaron y, en consecuencia, la relación deuda capital llegó a niveles críticos. A ello se agregaba la rigidez del Contrato Colectivo de Trabajo y la incapacidad para negociar con el sindicato la solución a la existencia de más de 11 mil plazas sin materia de trabajo. El régimen fiscal ocasionó que los impuestos pagados por Pemex fueran de más de 100 por ciento de sus ingresos. Por otro lado, gran parte de la inversión se realizó a través del esquema *Pidiregas*, llegando a representar en el 2006 casi el 85 por ciento del total. Todos los anteriores elementos, que se combinaron con la ausencia de una reforma fiscal general, conformaron un proceso que consolidó la petrolización de las finanzas públicas y agudizó el deterioro de Pemex.

En esta administración se incrementó de manera importante la producción, alcanzando su nivel más alto en el 2004 y a partir de ese año se inició un proceso de reducción que gradualmente se fue acelerando y que contrastó drásticamente con las metas que anunció el gobierno federal. De una producción de petróleo crudo de 3,012 mbd en el 2000, se incrementó a 3,383 mbd en el 2004, iniciándose a partir de ese año el descenso para finalizar en 3,226 mbd en el 2006. En cuanto a la producción de gas, la producción se incrementó de 4,679 en el 2000 a 5,356 mpcd en el 2006.

10 LAS REFORMAS LEGALES ACOTADAS DE 2008

En un panorama político diferente al del gobierno del presidente Vicente Fox, que por una ventaja mínima Felipe Calderón ganó las elecciones presidenciales y se suscitaron conflictos postelectorales, se volvió a discutir uno de los temas políticos más sensibles en el país: los hidrocarburos.

Respecto a la problemática vinculada con el petróleo, se fueron gestando y manifestando preocupaciones por diferentes actores y especialistas sobre la forma en que se estaba llevando a cabo la explotación del petróleo, sobre la situación y la problemática particular de Petróleos Mexicanos y sobre el destino y uso que se estaba dando a la renta petrolera. Las preocupaciones giraron en torno a la disminución de la producción, debido, fundamentalmente, a la declinación de Cantarell. En 2014 se registró la máxima producción de petróleo observada en la historia del país, con 3 millones 380 mil barriles diarios de crudo. Cantarell aportó 2 millones 136 mil barriles, e inició el proceso de declinación de este yacimiento. Adicionalmente a lo anterior, las preocupaciones se centraron en la sobreexplotación y disminución de reservas; la importancia creciente de los yacimientos en aguas profundas; la situación financiera crítica de Pemex; la petrolización de las finanzas públicas; las restricciones normativas de la *paraestatalidad*; y el manejo de Pemex como una dependencia y no como una empresa.

Al gobierno no le fue posible concertar los acuerdos políticos para una reforma de largo alcance y decidió acotar su proyecto de reforma de los hidrocarburos, aceptar los límites que determinó el PRI (no reformar el artículo 27 de la Constitución y rechazo a los contratos de riesgo) e inhibirse ante las amenazas de las movilizaciones del PRD. Ante ello, decidió presentar una iniciativa que, a través de modificaciones legales y no constitucionales, permitiera la participación de particulares en la refinación del petróleo, en un esquema de maquila, y en el transporte, almacenamiento y distribución de productos petrolíferos y petroquímicos básicos, así como un nuevo régimen de procedimientos y modalidades contractuales y de gobierno corporativo. A pesar de acotar su propuesta, estos temas suscitaron fuertes controversias.

Ante los intentos fallidos del gobierno anterior y la falta de acuerdos políticos, el nuevo gobierno limitó su propuesta presentada el 8 de abril de 2008 a la Cámara de Senadores. Consideró que era preferible una reforma acotada y posible que un nuevo fracaso en el legislativo. El no plantear una reforma constitucional cancelaba la posibilidad de proponer que Petróleos Mexicanos pudiera asociarse para realizar proyectos para su expansión.

Antes de la presentación de la iniciativa de reformas el gobierno federal se propuso llevar a cabo en 2007 una reforma fiscal de gran calado, en un nuevo intento después de los que se realizaron sin éxito en el último trienio de la administración del presidente Zedillo y durante la administración del presidente Fox.

El resultado fue la aprobación en ese año de una reforma fiscal general acotada, que incluyó una reforma fiscal de Pemex que tuvo avances y limitaciones.¹¹ Los avances consistieron en un decremento gradual de la tasa del derecho ordinario de hidrocarburos para pasar del 79 al 71.5 por ciento en el 2011 y en el tratamiento especial para campos abandonados o en proceso de abandono. La limitación fundamental fue que esta reforma no modificó los costos máximos que Pemex podía deducir (el *cost-cap*).

Cabe apuntar que en esta reforma también se aprobó la constitución de fondos para impulsar la investigación y el desarrollo tecnológico y para la sustentabilidad energética, con recursos provenientes de ese derecho de hidrocarburos (0.50 por ciento en el 2011). Se aplicará gradualmente del 2008 al 2011 (del 0.15 al 0.50 por ciento) para distribuirse y quedar de la siguiente manera entre los siguientes fondos:

- Fondo Sectorial CONACYT-SENER-Hidrocarburos (63 por ciento).
- Fondo CONACYT-SENER-Hidrocarburos para formación de recursos humanos (2 por ciento).
- Fondo de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico del IMP (15 por ciento).
- Fondo CONACYT-SENER-Sustentabilidad Energética (20 por ciento).

10.1 LAS INICIATIVAS PRESIDENCIALES Y LEGISLATIVAS DE 2008

El 8 de abril del 2008, el presidente Felipe Calderón presentó ante la Cámara de Senadores una iniciativa que era un paquete de reformas que contenía una nueva Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a la Ley de la Comisión Reguladora de Energía, a la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo de Petróleo, así como Ley para crear una Comisión del Petróleo.

Las iniciativas del presidente Calderón giraban sobre tres ejes fundamentales:

MODIFICACIONES AL MODELO DE ORGANIZACIÓN INDUSTRIAL

- Exploración y desarrollo de los yacimientos transfronterizos a cargo de Pemex, conforme a los tratados internacionales que México celebre.
- Participación de los particulares en las actividades de transporte, almacenamiento y distribución de petrolíferos y petroquímicos básicos, mediante un régimen de permisos administrativos.
- Participación de los particulares en el transporte y el almacenamiento indispensables para interconectar la explotación y elaboración de gas, mediante un régimen de permisos administrativos.

¹¹ DOF, 1 de octubre 2007.

MODIFICACIONES AL MODELO DE GOBERNANZA Y REGULACIÓN SECTORIAL

- Separación y mayor diferenciación entre, a) política energética; b) regulación de la industria, y c) administración y operación de la empresa. Por medio de la ampliación y fortalecimientos de las atribuciones de la SENER, la CRE y la creación de una nueva Comisión del Petróleo (CP).

MODIFICACIONES AL MODELO DE GESTIÓN DE PEMEX

- Mayor autonomía de gestión en materia financiera, presupuestal y administrativa, a través de regímenes especiales.
- Multiplicar la capacidad de ejecución a través de modalidades especiales de contratación, como la participación de particulares de servicios de refinación, mediante los denominados contratos de “maquila”.
- Reforzamiento del gobierno corporativo con la reestructuración de la organización y funcionamiento del consejo de administración y la adopción de mejores prácticas corporativas.
- Reforzar los mecanismos de control, vigilancia y rendición de cuentas.
- La utilización de los excedentes de ingresos propios.
- La emisión de Bonos Ciudadanos como un medio de captación de recursos, pero sobre todo como un vehículo útil de control e información pública de la gestión de Pemex.

Teniendo en cuenta los límites de no reforma el artículo 27 Constitucional y de no traer de nuevo los contratos de riesgo, prohibidos desde 1958, se analizaron los alcances de los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución para determinar los límites que debían preservarse en el ámbito material que podrían tener la propuesta a nivel ley.

Una vez presentada la iniciativa, el gobierno (SENER-PEMEX) dio a conocer el 29 de marzo del 2008 el documento “Diagnóstico: Situación de Pemex”, en donde se detallaron los resultados operativos, los retos, la situación financiera y los aspectos de regulación, gobierno corporativo y transparencia. En este diagnóstico se señalaban tres ideas ejes: a) México requiere realizar cambios a su modelo de organización industrial, b) Pemex requiere un nuevo modelo de gestión, de control y fiscalización y, c) se requiere fortalecer las funciones de planeación, política y regulación de los recursos energéticos.

En un largo proceso de debate que se llevó a cabo en el Senado se realizaron 23 foros, en los que participaron especialistas, académicos, políticos, gobernadores, funcionarios públicos y directivos de Pemex. Fue un ejercicio inédito y sin precedente en la vida parlamentaria del país para el análisis y discusión de las iniciativas presidenciales.

En el mismo proceso, de julio a septiembre del 2008, los diferentes partidos representados en el Congreso de la Unión, presentaron diversas iniciativas:

- » El 23 de julio, senadores y diputados del PRI presentaron una iniciativa para reformar y adicionar diversas disposiciones de la Ley Reglamentaria

del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo; la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; la Ley de la Comisión Reguladora de Energía; la Ley Federal de las Entidades Paraestatales; la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionadas con las Mismas; y, la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público. Asimismo, se presentaron proyectos de nuevas leyes: Orgánica de Petróleos Mexicanos; para crear una Comisión Reguladora de Petróleo; y, para el Financiamiento de la Transición Energética.

- » El 13 de agosto, el Partido Verde Ecologista de México presentó, en sesión de la Comisión Permanente, una iniciativa de Ley para el Aprovechamiento de las Energías Renovables.
- » El 27 de agosto, senadores de los grupos parlamentarios del PRD, Convergencia y del Partido del Trabajo (Frente Amplio Progresista), presentaron una iniciativa con diversas disposiciones en materia energética, entre ellas, la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos; la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo; y reformas a las leyes de Planeación; Orgánica de la Administración Pública Federal; de la Comisión Reguladora de Energía; Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; y, Federal de Derechos.
- » El 2 de septiembre, los senadores del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional presentaron una iniciativa de Ley para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía.

A pesar de que los procesos de negociación estaban acotados a los límites que ya tenían las iniciativas y a su adelgazamiento que le fueron introduciendo el PRI y el FAP, era claro que más que una reforma “energética” que modificara estructuralmente la arquitectura de la industria, se fue convirtiendo en una reforma administrativa acompañada de medidas orientadas a mejorar la situación operativa y financiera de Pemex.

Durante las negociaciones tanto el PRI como el PRD rechazaron las propuestas de excluir como actividad estratégica reservada a Pemex el transporte, almacenamiento y distribución de petrolíferos y petroquímicos, así como la modalidad de contratos de servicios de “maquila” para la refinación. Entre sus diversas propuestas se incluyó la eliminación del esquema de *Pidiregas* para Pemex.

Uno de los aspectos que suscitó el mayor debate fue el alcance de los contratos que puede celebrar Pemex, así como la forma en que se pueden establecer las remuneraciones de los mismos, esto es, las modalidades contractuales. Las comisiones les dedicaron una parte importante del contenido de los dictámenes de ambas leyes (LRA27RP y LPEMEX). Sin embargo, el legislador incurrió en contradicciones al analizar el alcance de la prohibición de otorgar contratos establecida en la reforma constitucional de 1960 y no describió las características de los “contratos de riesgo” que afirma están prohibidos por la Constitución. En dichos dictámenes se señaló lo siguiente:

“Se estima pertinente tomar en cuenta la historia constitucional, ya que la intención de incluir en el artículo 27 constitucional la prohibición de otorgar contratos atendió al hecho de que por medio de éstos de alguna forma se ha pretendido evadir la prohibición de que no se otorgaran concesiones para explotar el petróleo, considerando que bajo dichos contratos se transfiere la propiedad de los hidrocarburos.”¹²

Dicho lo anterior, que se apega efectivamente a la intención de la reforma constitucional de 1960, el legislador agregó prohibiciones congruentes con ese alcance. Sin embargo, incluyó en su interpretación la prohibición de “otorgar contratos”, que transfieren la propiedad de los hidrocarburos, para la transformación y comercialización en general de los hidrocarburos, actividades que claramente trascienden la prohibición constitucional y que corresponde a la legislación secundaria su regulación.

El legislador en su propio dictamen al interpretar el alcance de la prohibición constitucional de “otorgar contratos”, identificó esta prohibición constitucional con la prohibición de los “contratos de riesgo” y con todas las formas de remuneración que se prohibieron en la ley de 1958:

“La Constitución prohíbe los contratos de riesgo con cualquier denominación que se les asigne [...] en el presente dictamen con proyecto de decreto se establecen las salvaguardas necesarias para impedir el otorgamiento de concesiones o la celebración de contratos de riesgo, tal y como lo prohíbe la Carta Magna.”¹³

“En este contexto, con la regulación propuesta no existe duda alguna de que, bajo ninguna forma, en la celebración y pago de los contratos se podrá pactar un porcentaje de los productos, el valor de la producción o de las utilidades de Petróleos Mexicanos o sus organismos subsidiarios, características que se prohibieron en la reforma constitucional de 1960.”¹⁴

Finalmente, como resultado de las negociaciones y aportaciones de las fracciones parlamentarias, el 28 de noviembre de 2008 se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* las reformas legales del sector hidrocarburos, las cuales abarcaron las siguientes leyes:

1. Ley de Petróleos Mexicanos y reformas a las Leyes Federales de las Entidades Paraestatales (LFEP), de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas (LOPSR) y de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAAS).

¹² Dictamen de la LRA27RP.

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ Dictamen de la LPEMEX.

2. Reforma a la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo (LRA27CRP).
3. Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF).
4. Reformas a la Ley de la Comisión Reguladora de Energía (LCRE).
5. Nueva Ley de la Comisión Nacional de Hidrocarburos (LCNH).
6. Ley para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía.
7. Ley para el Aprovechamiento de Energías Renovables y el Financiamiento de la Transición Energética.

Adicionalmente a la reforma del régimen fiscal de Pemex, se aprobaron reformas a su régimen de deuda, para mejorar su situación financiera y posteriormente se expedieron los reglamentos de la Ley de Petróleos Mexicanos y de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo.

10.2 LAS REFORMAS AL MODELO INSTITUCIONAL Y DE REGULACIÓN DEL SECTOR

La reforma de 2008, más que una modificación al modelo de la industria del petróleo, constituyó un avance para conformar un modelo institucional orientado a fortalecer la política energética, la planeación estratégica y la regulación del sector, así como la autonomía administrativa y presupuestal de Pemex, su gobernanza y la creación de un régimen especial para sus procedimientos y modalidades contractuales relacionados con las denominadas actividades sustantivas de carácter productivo.

A continuación, se presenta una síntesis de las modificaciones más relevantes de la reforma aprobada:

POLÍTICA Y PLANEACIÓN

Se ampliaron y fortalecieron las atribuciones de la SENER en las siguientes materias relevantes:

Proponer al Ejecutivo Federal la plataforma anual de producción de petróleo y gas estableciendo la política de restitución de reservas de hidrocarburos, con el apoyo técnico de la CNH.

- Planeación energética: elaborar la Estrategia Nacional de Energía, con un horizonte de 15 años, con la participación del Consejo Nacional de Energía, la cual debe ser ratificada por el Congreso.
- Constitución del Consejo Nacional de Energía integrado por el titular de la Secretaría de Energía, quien lo presidirá, por los subsecretarios y el oficial mayor de dicha dependencia, así como por los titulares de los órganos descentralizados y organismos descentralizados del sector y de la Comisión Nacional del Agua, para proponer criterios y elementos de política energética y de la planeación estratégica. A su vez el consejo contará con un foro consultivo en el que participarán, según los temas, representantes de diferentes sectores

para contribuir al desempeño de las tareas de planeación que competen al consejo y promover la participación ciudadana.

- Proyectos de exploración y explotación de hidrocarburos: aprobar los principales proyectos de Pemex, con apoyo en los dictámenes de la CNH.

REGULACIÓN

La Secretaría de Energía, Comisión Nacional de Hidrocarburos y Comisión Reguladora de Energía.

El sistema de regulación se dividió en dos grandes áreas con distintos ámbitos materiales y de competencias. El primero es la regulación de exploración y explotación (*Upstream*) de la cual se encarga la CNH y SENER. El segundo es la regulación económica de actividades y ventas de primera mano de productos transformados (*Downstream*) de la cual se encarga la CRE y SENER.

La regulación se centraba en una triple función normativa y de supervisión, la cual buscaba:

- Que Pemex llevará a cabo una adecuada administración del recurso natural (los hidrocarburos).
- Evitar que las actividades de Pemex, como monopolio, afecten negativamente a los particulares.
- Que las actividades permitidas que realizan los particulares y el propio Pemex, se sujeten a estándares y criterios de eficiencia, seguridad y calidad.

Comisión Nacional de Hidrocarburos

La CNH, concebida por los legisladores como un órgano de Estado quedó limitada a un órgano desconcentrado de apoyo técnico de la SENER. A diferencia de la CRE, que regula las actividades de particulares y de Pemex, esta Comisión sólo regulaba las actividades de Pemex. Sus características principales fueron las siguientes:

- Se crea como órgano desconcentrado de la Secretaría de Energía.
- Sus facultades para regular y supervisar consisten en:
 - » Llevar a cabo la exploración y extracción de petróleo.
 - » Realizar las actividades de proceso, transporte y almacenamiento que se relacionen directamente con los proyectos de exploración y extracción de hidrocarburos.
 - » Establecer los lineamientos técnicos que deberán observarse en el diseño de los proyectos de exploración y extracción de hidrocarburos.
 - » Dictaminar técnicamente los proyectos de exploración y explotación de hidrocarburos, previo a las asignaciones que otorgue la SENER.
 - » Opinar sobre los permisos para el reconocimiento y la exploración superficial de áreas para fines de exploración y explotación petrolíferas.
 - » Establecer las disposiciones técnicas relativas a la exploración y extracción de hidrocarburos.
 - » Expedir NOM's en el ámbito de su competencia.

- » Expedir instructivos que deberá observar Pemex para la presentación de información sobre los proyectos.
- Su Órgano de Gobierno quedó integrado por cinco comisionados designados por el Presidente de la República, por un periodo de cinco años, escalonados y renovables.

Comisión Reguladora de Energía

Con la reforma de 2008 a la CRE se le otorgaron nuevas atribuciones en materias de:

- Ventas de primera mano: aprobar y expedir los términos y condiciones a que deberán sujetarse las ventas de primera mano del combustóleo, del gas y de los petroquímicos básicos, así como las metodologías para la determinación de sus precios, salvo que existan condiciones de competencia efectiva o sean determinados mediante Acuerdo del Ejecutivo Federal.
- Transporte y distribución: aprobar y expedir los términos y condiciones a que deberá sujetarse la prestación de estos servicios y de los relativos a los productos que se obtengan de la refinación del petróleo, de los petroquímicos básicos y de los bioenergéticos, que se realice por medio de ductos, así como los sistemas de almacenamiento vinculados a éstos o que formen parte integral de las terminales de importación o distribución, de dichos productos.

Secretaría de Energía (atribuciones para su ejercicio directo)

- Otorgar las asignaciones para exploración y explotación de hidrocarburos, tomando en consideración los dictámenes técnicos que emita la CNH.
- Otorgar los permisos para el reconocimiento y exploración superficial de áreas para investigar sus posibilidades petrolíferas.
- Regular y, en su caso, expedir NOM's en materia de:
 - » Especificaciones de las gasolinas y otros combustibles líquidos conjuntamente con la SEMARNAT.
 - » Métodos de prueba, muestreo y verificación aplicables a las características cualitativas, así como al volumen y la distribución y despacho de gasolinas y otros combustibles líquidos, que expida conjuntamente con la Secretaría de Economía, y
 - » Seguridad industrial del sector hidrocarburos.

10.3 LAS REFORMAS DE PEMEX Y SUS REGÍMENES ESPECIALES

La nueva arquitectura institucional de Pemex no lo sustrajo de la regulación paraestatal, pero estableció un régimen especial para su organización y operación.

La nueva Ley de Pemex estableció la organización y funciones de Pemex y aunque no creó organismos subsidiarios fija las bases generales de éstos, tanto para su creación, por parte del Ejecutivo Federal, como para la operación de los existentes.

Por otro lado, también reguló aspectos sobre obras públicas, adquisiciones y servicios, presupuesto, deuda y responsabilidad administrativa. Además de establecer los esquemas de control y vigilancia, rendición de cuentas y para el contenido nacional de sus proyectos, así como para la producción de fertilizantes.

La reforma al nuevo gobierno corporativo fue un elemento esencial del modelo de gestión propuesto en la reforma. Sin embargo, las acciones que se le asignaron al Consejo de Administración fueron acotadas y limitadas por las facultades en materia presupuestal, de inversiones y de control que retuvieron la SHCP, la SENER y la SFP. Por un error de diseño, se le asignaron facultades operativas que no corresponden a las funciones estratégicas de un Consejo de Administración, como las relativas a la contratación de obras y adquisiciones o la formulación de programas.

En la nueva integración de los 15 miembros del Consejo de Administración se incorporaron cuatro consejeros profesionales designados por el Ejecutivo Federal, ratificados por el Senado o por la Comisión Permanente por mayoría absoluta, con una duración en su encargo por seis años con posibilidad de ser designados por un periodo más, que representan al Estado y tendrán el carácter de servidores públicos. Los consejeros profesionales se sumaron a los seis representantes del Estado y los cinco representantes del sindicato. Para los organismos subsidiarios se previó su integración con la participación de al menos dos consejeros profesionales, designados por el Ejecutivo Federal.

El régimen especial de inversión y deuda con las reformas a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) se eliminó para Pemex el esquema de Pidiregas, de tal forma que todos los proyectos serán presupuestarios y que su gasto de inversión no se contabilizará para la meta de balance presupuestario del sector público. Con relación a los proyectos de inversión, se contemplaba que éstos se sujetarían exclusivamente a las disposiciones legales en materia de registro y seguimiento.

El régimen especial de presupuesto le permitiría al Consejo de Administración aprobar los proyectos de presupuestos, con base en las metas anuales de balance financiero que la SHCP le fije; realizar adecuaciones presupuestales, establecer y modificar su calendario, aumentar su gasto, con base en sus excedentes de ingresos propios, y únicamente registrar sus proyectos de inversión y de los organismos subsidiarios, sin requerir la autorización de la SHCP, siempre y cuando cumpliera con la meta anual de balance financiero y no se incrementara el presupuesto regularizable de servicios personales. Se estableció un régimen transitorio para el uso de sus excedentes, que lo condicionó al cumplimiento de las metas de sus planes de negocios.

EL RÉGIMEN DE CONTRATACIÓN

El nuevo régimen de contratación fue sin duda el elemento más importante aportado por la reforma de 2008. En México no se tenía un régimen específico para la contratación de las obras y servicios de la industria petrolera. Las antiguas leyes de obras y adquisiciones constituían una camisa de fuerza para Pemex pues estaban orientadas a obras civiles y no a proyectos, lo que limitaba gravemente el crecimiento de Pemex.

La reforma reconoció la necesidad de que Pemex y sus organismos subsidiarios tuvieran un régimen especial de contratación de adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras públicas, para las actividades estratégicas de carácter productivo que integraban la industria petrolera, conforme a la LRA27RP, así como la petroquímica no básica, el cual se regularía por la Ley de Pemex, su reglamento y las disposiciones que emitiera el Consejo de Administración. Las demás contrataciones quedaron sujetas al régimen general de las leyes de adquisiciones y obras públicas. Un régimen dual que fue un desacierto de la reforma.

Se flexibilizaron los procedimientos de contratación, preservando la modalidad de los contratos de servicios, pero rompió el tradicional esquema de las modalidades por precio alzado, precios unitarios o mixtos. A Pemex y a sus organismos subsidiarios se les permitió ampliar dichas modalidades pactando remuneraciones bajo otras premisas, siempre en efectivo, pero vinculados a resultados que logre el contratista y que les redunden beneficios.

Las premisas básicas de la modalidad de los contratos por resultados fueron seis:

- 1.- Que fueran a través de esquemas fijos o fórmulas predeterminadas con las que se obtuviera un precio cierto, de conformidad con la legislación civil,
- 2.- Que fueran razonables en términos de los estándares o usos de la industria,
- 3.- Que se fijaran en función de indicadores explícitos y cuantificables, expresados en unidades de medida de uso común en la industria de hidrocarburos.
- 4.- Que se fijaran en términos claros a la firma del contrato,
- 5.- Que estuvieran comprendidas en el presupuesto autorizado a Pemex y sus organismos subsidiarios, y
- 6.- Que las compensaciones adicionales y las penalizaciones pactadas siempre formaran parte de la remuneración.

Por lo que hace a los resultados a los que se podría vincular la remuneración, se señalaron los siguientes: menor tiempo de ejecución, nuevas tecnologías proveídas, productividad, capacidad, reserva incorporada, recuperación de reservas, ahorro en costos, entre otros. A su vez, también se señala las penalizaciones que se debían incluir ya sea por impactos ambientales negativos o por incumplimiento de indicadores de oportunidad, tiempo y calidad.

La ley incorporó figuras novedosas en los procedimientos de adquisiciones, obras públicas y servicios entre las cuales se establecieron la precalificación de proveedores y contratistas; la subasta inversa para las licitaciones públicas y las invitaciones restringidas; etapas de negociaciones de precios para las licitaciones públicas; la eliminación de la restricción para que quienes participen en el diseño de los proyectos puedan participar en su ejecución; la existencia de mecanismos para la determinación de precios y sus ajustes así como la necesidad de contar con catálogos de precios para la industria petrolera, y se incluyeron disposiciones para la regulación de contratos plurianuales de obras y servicios.

RÉGIMEN FISCAL

En cuanto a los cambios en el régimen fiscal de Pemex, la reforma de la Ley Federal de Derechos (LFD) estableció un régimen especial para los campos en el Paleocanal de Chicontepec y para aguas profundas. Este régimen reconoció los mayores costos asociados a las diversas tecnologías que deben emplearse en la exploración y explotación de dichos campos. Esta reforma vino a complementar la realizada en 2007, por medio de la cual se fijó un decremento gradual de la tasa del derecho ordinario de hidrocarburos y un tratamiento especial para campos abandonados o en proceso de abandono. La reforma a la LFD eliminó las restricciones de producción adicional mínima para la aplicación del régimen específico para campos abandonados o en proceso de abandono. Posteriormente, en noviembre de 2010, se reformó nuevamente para que estuviera en condiciones de explotar los yacimientos de hidrocarburos denominados “marginales”, en mejores condiciones fiscales y financieras.

BONOS CIUDADANOS

Se establecieron los Bonos Ciudadanos cuya finalidad principal fue que constituyeran un vehículo útil de control e información pública de la gestión y el desempeño de Pemex y, al mismo tiempo inhibieran que se le imponga a la empresa obligaciones que se aparten de su objetivo de creación de valor económico que no se encuentren previstas en las diferentes disposiciones legales. Este nuevo vehículo financiero no se concretó.