

# LA REGULACIÓN DE LOS HIDROCARBUROS EN MÉXICO

F. Javier ZENTENO BARRIOS

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Precedentes coloniales de la propiedad territorial en México: propiedad originaria y dominio directo*. III. *Precedentes jurídicos en la regulación de hidrocarburos, desde la Independencia hasta la Constitución de 1917*. IV. *La expropiación petrolera*. V. *Evolución del actual marco regulatorio*. VI. *La modernización de la industria petrolera estatal*. VII. *A manera de conclusiones: perspectivas de la legislación petrolera*.

## I. INTRODUCCIÓN

La regulación jurídica del petróleo en México ha estado íntimamente vinculada a la historia e idiosincrasia nacionales; no sólo porque el derecho, como ente de cultura, expresa los valores sociales que predominan en una época y que evoluciona de manera paralela a la evolución misma de la sociedad.

De esta manera, también porque el derecho se erige en una fórmula a través de la cual se encauzan las aspiraciones, objetivos y reivindicaciones de las sociedades, que se hacen norma y que se hacen imperativos para las autoridades y para la colectividad social; y también, porque si bien el derecho es una regulación de las conductas sociales, también lo es que se nutre de las vivencias de una sociedad.

Estas particularidades del derecho, al tratarse del petróleo, resultan particularmente representativas, ya que en la regulación de los hidrocarburos existe una profunda raigambre nacionalista no sólo por el acto soberano de expropiación de 1938, sino desde las simientes del México independiente.

En su entorno, se han generado acontecimientos nacionales, que han sido una expresión y testimonio de soberanía en defensa de la soberanía. En la legislación petrolera han quedado plasmadas experiencias vividas,

generadas en distintas etapas de intensas transformaciones sociales, culturales, políticas y económicas.

Por las razones anteriores, el marco jurídico regulatorio en materia de hidrocarburos ha evolucionado constantemente, buscando nuevas formas de ser y hacer las cosas, a manera de promover la expansión y generación de los satisfactores requeridos por la sociedad y el desarrollo nacional, impulsando nuevas e imaginativas fórmulas de organización económica, administrativa y con una mayor participación de los particulares.

En la evolución de este régimen jurídico se permea y destacan las siguientes constantes:

La primera, está referida al régimen de propiedad originaria y el dominio directo que ejerce la nación por conducto de los órganos federales en relación con el petróleo e hidrocarburos.

La segunda, está relacionada con los derechos que el Estado se ha reservado para el aprovechamiento y el control sobre el petróleo como recurso natural no renovable cuya explotación y aprovechamiento está vinculado a los intereses sociales.

La tercera, se vincula a la participación de los particulares en este renglón, participación que siempre ha estado restringida, pero por su concurso en la explotación, y en general en los procesos industriales derivados, no ha sido soslayada, aunque sí, limitada y controlada.

Otros factores importantes han sido: el concepto y alcance jurídico que se ha dado al dominio de la industria; las presiones extranjeras por apoderarse del control de la industria; la realidad económica; la transformación de la economía de libre mercado a otra con fuerte presencia estatal, y posteriormente hacia la economía mixta con presencia de particulares en las actividades productivas del país.

En razón de la existencia de estas constantes, es posible afirmar que el régimen jurídico en materia de hidrocarburos ha sido un régimen jurídico detallado.

A diferencia de otros campos del quehacer humano en los que las tesis del individualismo puro han campeado, y por ende, ha bastado la actividad de los particulares y el libre juego de las leyes económicas para satisfacer las necesidades individuales y colectivas dentro de la sociedad, en el caso de los hidrocarburos la legislación respectiva no se ha limitado al establecimiento, protección y conservación del orden jurídico y material en tanto condición para el desarrollo de esa actividad de los particulares (típico de un Estado gendarme).

Por el contrario, y sin detrimento de la actividad de los particulares, la legislación atribuye facultades y responsabilidad a los órganos del Estado, protegiendo y estableciendo características especiales al derecho de propiedad; establece medidas de fomento, restricciones y limitaciones a la actividad de los particulares, a fin de armonizarlos con el interés general y crear servicios y actividades a cargo del Estado, a efecto de estructurar el ramo de hidrocarburos, de acuerdo con el ideal que la sociedad demanda sustituyendo parcial y totalmente a la actividad de los particulares, o para combinarse con ellos en la satisfacción de una necesidad colectiva.

De esta suerte, en esta materia se ha dado el clásico fenómeno que se desprende del cambio en las relaciones que guardan Estado y particulares; la ampliación de la esfera de actividad de uno se traduce forzosamente en la merma de la esfera de acción de los otros.

Cabe destacar que los principios bajo los cuales se inicia la regulación de la industria han evolucionado, en alguna medida de manera cíclica. Lo que en un principio era válido y permitido, posteriormente se restringe o incluso se prohíbe, y se restringe para posteriormente modificar los conceptos legales, de conformidad con las nuevas tendencias políticas y económicas que imperan a nivel nacional y mundial.

## II. PRECEDENTES COLONIALES DE LA PROPIEDAD TERRITORIAL EN MÉXICO: PROPIEDAD ORIGINARIA Y DOMINIO DIRECTO

Para entender las características de la propiedad originaria y del dominio directo, comprendidos en el artículo 27 constitucional en vigor, es necesario conocer los antecedentes particulares de la propiedad territorial en la Nueva España.

Toda vez que la propiedad originaria y el dominio directo tienen precedentes en forma singular, el estudio de estos conceptos se realizará en forma individual.

### 1. *Bienes de propiedad originaria*

El principio para sustentar la construcción jurídica de la propiedad colonial no fue la conquista como origen de la propiedad, ya que ésta fue sólo una fórmula para tomar posesión de las tierras que ya tenían propietario: los reyes de España.

Éstos “obtuvieron” el derecho de propiedad respecto de todas las tierras descubiertas y otros títulos otorgados por la bula de Alejandro VI (4 de mayo de 1493), mediante la cual se concedió a los reyes de Castilla y de León y a sus sucesores “con libre, llano y absoluto poder, autoridad y jurisdicción” todas las islas y tierras firmes descubiertas y por descubrirse hacia el occidente de una línea a partir de las islas Azores.

Así, ningún particular podría tener derecho sobre las tierras sin que tuviera un título expedido por los monarcas. (Esta característica y otras más acentuaron diferencias particulares entre el concepto tradicional de la propiedad romana y el régimen jurídico de la propiedad colonial, verbigracia, propiedad mercedada, limitación de extensiones, acaparamiento a propiedad de la Iglesia, las propiedades de los pueblos indígenas que poseían antes de la conquista y las meras poblaciones).

Del análisis de la legislación colonial se colige que ésta adoptó un avanzado concepto de derecho de propiedad.

Se distinguía del derecho de propiedad romano, porque en éste se trataba de un derecho absoluto exclusivamente en favor de su titular y que le otorgaba la facultad libérrima de usar, disfrutar y disponer del bien.

En el derecho colonial, sobre los derechos de los propietarios prevalecían derechos de los monarcas, no sólo para efecto de proteger sus intereses, sino también para impregnarles una función social. Por ejemplo: producir y poblar para mantenerlas en propiedad, y al mismo tiempo para cumplir con los intereses generales.

Esta característica, como se verá más adelante, impacta profundamente en las características del régimen jurídico de la propiedad y el aprovechamiento de los hidrocarburos, en razón del origen del derecho; su titular y la forma de ejercerlo, y que se ha mantenido hasta nuestros días.

Al triunfo de la guerra de Independencia, se consideró que la propiedad territorial del patrimonio colonial, incluidas las sustancias minerales e hidrocarburos, fueran adquiridos por la nueva nación mexicana, subsistiendo en la nueva legislación nacional las características de este régimen de propiedad, y recayendo en las nuevas autoridades, federales y estatales las facultades para su regulación e intervención.

Este régimen subsistió hasta 1894. A partir de la expedición de una ley de terrenos baldíos, estas características se transformaron para estatuir un derecho de propiedad más semejante al romano de propiedad absoluta no afectable por el poder público, en que prevalecía entonces el interés individual (cultivar, poblar, aprovechar y beneficiar el interés general).

Las características impuestas por la ley de 1894 se mantuvieron hasta la Constitución de 1917, misma que reinstituuyó en su artículo 27 el concepto de propiedad originaria, reconociéndose con ello que la propiedad territorial mexicana tiene una tradición jurídica diversa a la de la propiedad romana.

## 2. *Bienes del dominio directo*

Estos bienes están comprendidos dentro del párrafo cuarto del artículo 27 constitucional vigente, el cual establece las bases del régimen jurídico aplicable a las sustancias minerales, incluidos los carburos de hidrógeno.

A partir de la concepción del régimen de propiedad a que hicimos referencia, diverso al del derecho romano, es posible concebir con mayor facilidad el concepto de dominio directo.

Dijimos que, mientras en la tradición romana se concebía de manera absoluta el ejercicio de los derechos de usar, beneficiarse y de disponer de la propiedad, el derecho colonial combinó concepciones derivadas del régimen feudal en el cual los monarcas, por derecho divino a gobernar, eran titulares de la soberanía y de la representación de la incipiente organización política social. Por otro lado, existía un objetivo del carácter social: el de preservar el interés general (sin demérito, desde luego, del provecho personal).

Así, bajo esta perspectiva, en razón del interés de la Corona de asegurar el control respecto de las sustancias minerales en la Nueva España (fundamentalmente metales preciosos), aún no se concebía al petróleo como un recurso energético, ni como fuente de ingresos, no sólo se reserva para sí misma el aprovechamiento de dichas sustancias minerales sino que, incluso, las incorpora de manera directa a su patrimonio, al declarar la existencia de un derecho de propiedad “completo” sobre las mismas sin detrimento de los eventuales derechos sobre la tierra.

En el caso de transferir derechos sobre tierras, quedaban siempre las sustancias minerales integradas a su patrimonio, y podían ser aprovechadas por terceros de conformidad con lo que estableciera la legislación emitida por el propio monarca.

En las Ordenanzas de Aranjuez de 1783 y la Nueva Recopilación de Indias, se disponía que las minas eran propias de la real Corona, y que sin separarlas del real patrimonio las podía conceder en propiedad y posesión bajo dos condiciones: que contribuyeran a la “real hacienda” y que las explotaran conforme a las normas. De no cumplirse estos requisitos, po-

día revocarse la “concesión” y ser entregada a un tercero. En este sentido, la Corona española mantuvo la propiedad y el dominio directo.

En otras palabras, se desechó el sistema romano de accesión, mediante el cual el propietario (por transferencia de derechos o el primer ocupante de la *res nullius* o baldía) también tiene derecho sobre los productos minerales que yacen en el subsuelo dentro de los límites de su propiedad, y puede explotarlos de manera libre.

Por el contrario, en el régimen colonial que subsistió en todos sus términos hasta 1884, en que se expide un Código de Minería y se retoma en la Constitución de 1917, se concibió a la Corona, y después a la nación mexicana, representada por sus autoridades federales, como propietaria de los yacimientos minerales, y como autoridad interviniente para su aprovechamiento y disposición, en el contexto de un régimen jurídico de propiedad regido por el derecho público.

El aprovechamiento de estos recursos no podía quedar sujeto a normas de derecho privado, por cinco razones fundamentales: a) los bienes se afectan a un interés social; b) se requiere garantizar una eficaz explotación de los recursos naturales; c) se requiere suprimir los eventuales obstáculos que pudiesen presentar los propietarios del suelo; d) se necesita responder y asegurar un aprovechamiento regulado por los intereses colectivos; e) Se ejerce de esta manera un atributo de la soberanía, ejerciendo jurisdicción sobre los bienes situados en el territorio en el que se ejercita la soberanía, garantizando que esa propiedad sea conservada siempre por la nación.

### III. PRECEDENTES JURÍDICOS EN LA REGULACIÓN DE HIDROCARBUROS DESDE LA INDEPENDENCIA HASTA LA CONSTITUCIÓN DE 1917

Como se comentó, el marco jurídico regulatorio en materia de hidrocarburos, al igual que cualquier otra materia del derecho, ha presentado un desarrollo histórico, de acuerdo con los fenómenos económicos, políticos y sociales de cada época.

A continuación se presenta, en forma breve, un esquema general de las principales disposiciones que han regulado esta materia a lo largo de la evolución legislativa de nuestro país.

En primera instancia se abordarán las principales disposiciones del México independiente hasta el periodo presidencial de 36 años de Porfirio Díaz. Posteriormente, se analizará la normatividad que surgió con la Revolución y su consolidación en la Constitución mexicana de 1917.

## 1. *El México independiente y la República*

A. *Declaración del presidente Benito Juárez del 22 de agosto de 1863.* En dicho documento se indicó que los criaderos de carbón fósil se encuentran en el mismo caso que las minas, sobre las cuales la nación tiene el dominio directo; pero, tanto de uno como de otros, cede el dominio útil a los ciudadanos, dándoseles en propiedad con arreglo a lo que se dispone en las Ordenanzas de Minería.

B. *Gobierno del emperador Maximiliano.* En el periodo comprendido entre el 14 de noviembre de 1864 y el 6 de noviembre de 1865 se otorgaron 38 concesiones petroleras, y en el Decreto de julio 6 de 1865 se ordenó que nadie podía explotar, entre otras, los lagos de petróleo, sin haber obtenido antes la concesión expresa y formal de las autoridades competentes.

C. *Código de Minas de los Estados Unidos Mexicanos de noviembre 22 de 1884.* El Código de Minas de 1884, declaró que estos productos eran de la exclusiva propiedad del dueño de la superficie del terreno, y así, quitó la base de toda acción fiscal.

En el artículo 5º se estableció que toda persona capaz de adquirir legalmente bienes raíces en la República mexicana, podría adquirir las minas, placeres, haciendas de beneficio y aguas extraídas de las minas.

Asimismo, los extranjeros podían adquirir la propiedad minera en los términos y con las restricciones que las leyes de la República los consideraron capaces de adquirir y poseer, ya que la propiedad minera se transfería libremente como cualquiera otra propiedad raíz, con sujeción a las disposiciones legales vigentes.

En los términos del artículo 13, la posesión y propiedad que se adquiría en las minas se entendía sólo para lo que hubiere en el interior del terreno, no en la superficie del mismo, la cual seguía siendo de su propietario.

D. *Ley del 6 de julio de 1887, del presidente Porfirio Díaz.* Esta Ley libera a la explotación del petróleo de cualquier compromiso federal, legal y municipal, fuera del impuesto del timbre.

Según su artículo 4º, el dueño del suelo podría explotar libremente, sin necesidad de concesión especial, los combustibles minerales, los aceites y aguas minerales. La propiedad minera se entendía sólo respecto del subsuelo, y no de la superficie del terreno, la cual continuaría bajo el dominio de su propietario, menos en la parte de ella que necesite ocupar el minero.

En el artículo 13 se facultaba a todo habitante de la República mexicana para efectuar libremente en los terrenos de propiedad nacional las exploraciones conducentes al descubrimiento de criaderos minerales.

E. *Ley del Petróleo del 24 de diciembre de 1901*. La Ley del Petróleo del 24 de diciembre de 1901, dictada exclusivamente para favorecer los trabajos particulares, facultaba al Ejecutivo para conceder permisos de exploración y patentes de explotación petrolera, declarando libres de todo impuesto los productos naturales refinados o elaborados y concediendo la importación libre de derechos por una sola vez de las máquinas necesarias para esta industria.

Esta Ley se estructuraba dentro de una mentalidad liberalista, en la cual los minerales, combustibles y gases, según la Ley de Indias, que habían pertenecido a la colectividad, pasaron a depender del propietario del terreno, comprendiéndose que la concesión no tenía más límite que el poder del dictador para autorizar las expropiaciones.

En el artículo 1º se autorizó al Ejecutivo Federal para conceder permisos a los particulares, a fin de hacer exploraciones en el subsuelo de los terrenos baldíos o nacionales, con objeto de descubrir depósitos de petróleo o carburos gaseosos.

Los permisos podían concederse a personas físicas o compañías debidamente organizadas, y sólo duraban un año improrrogable. Dichos permisos causaban un derecho de 5 centavos por hectárea, efectivos en estampillas.

Los descubridores de petróleo o carburos de hidrógeno gozaban de las franquicias para exportar, libres de impuestos, los productos naturales, refinados o elaborados procedentes de la explotación; para importar, libre de derechos y por una sola vez, la maquinaria para refinar petróleo o carburos gaseosos de hidrógeno y para elaborar toda clase de productos que tengan por base el petróleo crudo, la tuberías necesarias para estas industrias y sus accesorios.

F. *Ley Minera de los Estados Unidos Mexicanos del 23 de noviembre de 1909*. En su artículo 1º, declaraba como bienes del dominio directo de la nación a los criaderos de toda sustancia inorgánica que en vetas, mantos o en masas de cualquier forma, constituyan depósitos cuya composición sea distinta a la de las rocas del terreno, entre otras, los de oro, platino, plata, cobre y hierro.

Por su parte, el artículo 2º señalaba que son de propiedad exclusiva del dueño del suelo los criaderos o depósitos de combustibles minerales bajo todas sus formas y variedades.

El artículo 11 especificó que la propiedad minera se adquiere originariamente de la nación, mediante el título expedido por el Ejecutivo.

Se consideró como actos mercantiles las empresas de minas, los contratos de enajenación y explotación de las minas y los que se celebren con relación a los productos de éstas.

## 2. *El periodo revolucionario*

El acrecentamiento de la riqueza de unos cuantos privilegiados en la época del porfiriato, en detrimento de una justa distribución de la riqueza, así como la entrega de concesiones para la explotación de la riqueza nacional a extranjeros, fueron entre otros factores los que originaron el movimiento armado de 1910.

Cabe señalar que en plena lucha revolucionaria comenzaron a dictarse diversas disposiciones que configuraron política y jurídicamente el pensamiento general de la Revolución, así como el petrolero, durante el cual surgieron el Plan de San Luis y el Movimiento Político de Francisco I. Madero; el Plan de Ayala y el Movimiento Social de Zapata; el Plan de Guadalupe y el Movimiento Constitucionalista de Venustiano Carranza.

A. *Plan de Guadalupe del 12 de diciembre de 1914.* En este documento se previó que el Primer Jefe de la Revolución expediría y pondría en vigor durante la lucha revolucionaria las leyes y medidas para satisfacer las necesidades económicas, sociales y políticas del país, efectuando las reformas que la opinión pública exigiera para establecer un régimen de igualdad entre los mexicanos; entre otras medidas, se revisarían las leyes relativas al petróleo y demás recursos naturales del país, a fin de destruir los monopolios creados por el antiguo régimen y evitar que se formaran otros en el futuro.

B. *Decreto del 7 de enero de 1915 que ordena la suspensión de la explotación de petróleo en la República.* A partir de esta fecha y hasta la expedición de las nuevas leyes que determinen la condición jurídica del petróleo y sus derivados, se suspendieron todas las obras para la construcción de oleoductos, perforación de pozos petroleros y cualesquiera otras relacionadas con la explotación del petróleo.

En el proyecto del programa de la Convención Nacional Revolucionaria de febrero de 1915, destacaron entre sus objetivos las medidas para revisar las leyes y concesiones en materia de recursos naturales, y decla-

rar caducas las concesiones de minas cuya explotación se suspendiera por más de cierto tiempo.

C. *Acuerdo del presidente Venustiano Carranza del 19 de marzo de 1915*. En él se determinó crear una Comisión Técnica del Petróleo encargada de realizar una investigación completa sobre la industria petrolera y sus relaciones con el gobierno, y que ésta propusiera las leyes y reglamentos necesarios para el desarrollo de esa industria.

El Primer Jefe de la nación tuvo desde un principio visión amplia sobre el asunto del petróleo, riqueza que siempre creyó que debía pertenecer a la nación.

### 3. *La Constitución Política de 1917*

Pastor Rouaix en su obra *Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917*, señaló como propósito fundamental del artículo 27, la devolución a la nación de la explotación de los recursos naturales para promover el desarrollo social de México.

En la contestación que el ingeniero Pastor Rouaix dio a la consulta que se le hizo con relación al término “dominio directo” utilizado en el citado precepto constitucional, expresó:

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 que también le corresponde la propiedad privada de ellas [...]”,

es decir, la propiedad completa que tiene sobre esos productos, es inalienable e imprescriptible, y sólo por medio de concesiones y bajo determinadas condiciones podrá ceder el uso de esas riquezas a los particulares. Así, pues, el principio de propiedad radicó primitiva y originariamente en los Reyes de España y posteriormente en la nación; consecuentemente, se concede el dominio útil de los bienes, sin separarlos del dominio de la Federación.

En el *Diario de Debates* se asentó: “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 ha podido quedar comprendido el derecho a los productos del subsuelo”.

A. *Artículo 27 de la Constitución Política del 5 de febrero de 1917*. En su párrafo cuarto se consagró el principio conforme al cual correspon-

de a la nación el dominio directo de todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyen depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes del terreno, entre otros el petróleo y todos los carburos de hidrógeno, sólidos, líquidos o gaseosos.

Respecto de dichos bienes, 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.

La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la nación corresponde a los mexicanos por nacimiento o naturalización y las sociedades mexicanas, los que tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones, o para obtener concesiones de explotación de minas, aguas o combustibles minerales.

El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros, siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar, por lo mismo, la protección de sus gobiernos, por lo que se refiere a aquéllos.

#### IV. LA EXPROPIACIÓN PETROLERA

Desde la Constitución de 1917, hasta el decreto expropiatorio del 18 de marzo de 1938, se configura una etapa cuyo eje central fue la reivindicación en los hechos, de los derechos de la nación sobre el petróleo.

##### 1. *Antecedentes presidenciales*

A. Acuerdo del presidente de la República don Venustiano Carranza, del 20 de marzo de 1920. En este documento se fijaron las bases a que deberían sujetarse las concesiones para explotar el petróleo y demás hidrocarburos, entre las que destacan las siguientes:

a) Las concesiones sólo podrán otorgarse a mexicanos por nacimiento o naturalización, o a sociedades organizadas conforme a las leyes mexicanas.

b) Tendrán preferencia los propietarios autorizados legalmente para explotar fondos petrolíferos colindantes con las zonas federales, así como los propietarios del terreno colindante y los explotadores propietarios de los terrenos situados a menos de dos kilómetros de la zona federal.

c) La duración de las concesiones será de diez años.

d) Los concesionarios deberían perforar, dentro de los cinco años siguientes a la fecha de su concesión, cuando menos un pozo por cada dos kilómetros de zona concedida o fracción mayor de un kilómetro.

e) Los concesionarios pagarán una renta anual de cien pesos por kilómetro y una participación sobre la participación diaria de petróleo, sea en efectivo o en especie.

Bajo esta perspectiva, la Ley del Petróleo de 1901 se reformó en enero de 1918.

*B. Acuerdo presidencial del 10 de julio de 1923.* En él se consideró que las bases generales para el otorgamiento de concesiones petroleras respondieron a circunstancias y necesidades del momento que las justificaron, que las preferencias concedidas para el otorgamiento de las concesiones no es justificado ni produjo resultados satisfactorios, y que la participación fijada para el gobierno era verdaderamente exigua dada la importancia de la explotación petrolera, por lo cual se derogó el acuerdo presidencial del 12 de marzo de 1920, que estableció las bases a que deberían sujetarse las referidas concesiones.

## 2. Antecedentes legislativos

El artículo 27 constitucional fue sometido a presiones por parte de diferentes grupos e incluso, se planteó su derogación. Estos sucesos hicieron que también se le quisiera subordinar a un “tratado de amistad y comercio” en las conferencias de Bucareli. En aquel entonces, el alegato particular consistió en enjuiciar el atributo de la soberanía para dictar leyes en materia de propiedad territorial y de recursos, lo cual originó cambios dramáticos.

*A. Proyecto de ley reglamentaria del artículo 27 constitucional en el ramo del petróleo del 26 de abril de 1923.* En dicho documento se indicó que son bienes del dominio directo de la nación, entre otros, los yacimientos, fuentes y depósitos naturales de petróleo, los hidrocarburos que se encuentran en el subsuelo y los que escapan a la superficie de la tierra.

Asimismo, se estableció que los particulares o las sociedades civiles o comerciales constituidas conforme a las leyes mexicanas gozarían del derecho de explotar esas sustancias, sin más limitaciones que las que impongan la ley y sus reglamentos; el derecho de explorar y explotar el sub-

suelo, se adquirirá originariamente de la nación mediante concesiones que se otorgarán a través de concurso público.

B. *Dictamen de las comisiones unidas de petróleo y primera de puntos constitucionales acerca del proyecto de Ley Orgánica del artículo 27 en materia de petróleo.* Se cuestionó en el mismo carácter de contratista atribuido al concesionario de zonas federales, porque de tal forma se corría el peligro de que la nación se constituyera en empresa para la explotación de esas zonas, sin ajustarse estrictamente al artículo 27 constitucional, el cual ordenaba que la explotación de sustancias, como el petróleo, sólo podrá concederse a los particulares o sociedades civiles o comerciales y además se fijaban reglas en favor de los extranjeros en el reglamento a que se sujetaran los refinadores de petróleo extranjero del 25 de febrero de 1924.

En dicho reglamento se fijaron las reglas para que los poseedores de plantas de refinación primaria o de refinerías gozaran de los beneficios establecidos por anterior decreto para importar petróleo extranjero, con el propósito expreso de refinarlo en el país y exportar sus productos.

El volumen máximo de petróleo a importar, en ningún caso sería mayor de la capacidad de la refinería, durante el término autorizado por la Secretaría de Hacienda.

En 1925 se aprobó una nueva Ley del Petróleo que respondía a algunos temas producto de las conferencias de Bucareli, la cual se constituyó en una ley reglamentaria híbrida, pues sin demérito de lo dispuesto por el artículo 27 constitucional, se confirmaban derechos adquiridos previamente a 1917; además, se estableció que la industria petrolera era de utilidad pública, por lo que gozaría de preferencia respecto de cualquier aprovechamiento de la superficie del terreno.

C. *Ley reglamentaria del artículo 27 constitucional en el ramo del petróleo del 26 de diciembre de 1925.* En este ordenamiento se transcriben las disposiciones constitucionales con relación al dominio directo de la nación sobre toda mezcla natural de carburos de hidrógeno que se encuentren en su yacimiento, cualquiera que sea su estado físico, dominio que es inalienable e imprescriptible, por lo que sólo con autorización expresa del Ejecutivo Federal, en términos de la ley y sus reglamentos, podrían realizarse los trabajos de la industria petrolera.

En igual forma se establece que la industria petrolera es de utilidad pública, por lo que gozará de preferencia respecto de cualquier aprovechamiento de la superficie del terreno.

Los derechos derivados de las concesiones no se transferirán a gobiernos o soberanos extranjeros, ni se admitirán a éstos como socios o asociados.

La concesiones de explotación se otorgarán previa solicitud y darán derecho al concesionario para captar y aprovechar el petróleo. La duración de las concesiones no será mayor de treinta años, siendo que la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo otorgará concesiones para establecer oleoductos de uso público y de uso privado. Los primeros se utilizarán para transportar el petróleo a quien lo solicite, y los de uso privado para transportar el petróleo del concesionario.

Dos años más tarde, en el reglamento de trabajos petroleros del 29 de noviembre de 1927, se contemplan medidas tendientes a proteger la vida y la salud humanas, así como a evitar desperdicios y despilfarros de riqueza tan importante.

México debe estar muy justamente orgulloso de este mandato, cuyas disposiciones han sido aceptadas como modelo ejemplar por muchas naciones, copiándose sus prescripciones parcialmente en algunos casos, y en uno, por lo menos, en forma íntegra y textual.

Se creó el control de administración del petróleo nacional; se promulgó el reglamento de la propia ley; el de explotación de pozos petroleros y el de trabajos petroleros. Asimismo, otros ordenamientos tuvieron influencia directa y terminante en el ramo de hidrocarburos, como fue la federalización de la materia y la creación de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, como factores que plantearon la controversia jurídica que desembocó en la expropiación petrolera de 1938.

D. *Decreto de adiciones al reglamento de la Ley Orgánica del artículo 28 de la Constitución general de la República.* En los considerandos se expresó que el Ejecutivo de la Unión debe proteger a la clase obrera contra la baja de sus salarios, no sólo de parte de la mano de obra extranjera, sino de parte de industriales establecidos dentro del territorio nacional y procurar que, por lo menos, sean observadas y cumplidas las disposiciones contenidas en aquellos contratos colectivos de trabajo que hayan sido legalmente celebrados por mayoría de industriales y obreros.

En virtud de lo anterior se consideró ilícita y perjudicial para los trabajadores la inobservancia de las reglas fijadas en los contratos colectivos de trabajo de carácter nacional o regional.

E. *Ley de Expropiación del 23 de noviembre de 1936.* Se consideran causas de utilidad pública, entre otras, la defensa, la conservación, desarro-

llo o aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de explotación. En este caso, así como en los señalados en el artículo 1º, previa declaración del Ejecutivo Federal, procederá la expropiación, la ocupación temporal, total o parcial o la simple limitación de los derechos de dominio para los fines del Estado o en interés de la colectividad.

F. *Decreto que creó la administración general del petróleo nacional en enero de 1937.* Se expide el decreto mencionado, para crear un organismo público con personalidad jurídica y dependiente del Ejecutivo de la Unión, que tenía por objeto: a) llevar a cabo la exploración y explotación de los terrenos de reservas petroleras; b) procurar el desarrollo de la industria petrolera, en beneficio de la economía del país, y c) ejecutar toda clase de operaciones y obras que se relacionen con la producción, adquisición, enajenación, transporte, almacenamiento, refinación y distribución del petróleo, del gas y de los derivados del mismo.

### 3. *El decreto expropiatorio de la industria petrolera del 18 de marzo de 1938*

Los antecedentes de la expropiación petrolera, y la gesta de Lázaro Cárdenas son ampliamente conocidos: conflictos laborales; desacato a resoluciones de tribunales mexicanos; protestas diplomáticas y desobediencia a un laudo de carácter laboral dictado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en favor de los trabajadores petroleros, motivaron la expropiación por causas de utilidad pública y en favor de la nación, de los bienes de dieciseis compañías petroleras el 18 de marzo de 1938.

A. Planteamiento de los trabajadores petroleros de un conflicto de orden económico. En junio 7 de 1937, los trabajadores petroleros efectuaron un planteamiento a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, en virtud del cual demandaban de empresas petroleras nuevas condiciones de trabajo y el pago de salarios.

B. Laudo dictado por la junta federal de conciliación y arbitraje (grupo especial número 7). Por laudo de fecha 18 de diciembre de 1937, se condena a las empresas petroleras a establecer las nuevas condiciones de trabajo y a pagar los salarios reclamados, así como los salarios caídos, a partir del 28 de mayo de ese año. En ese mismo momento, las empresas petroleras se amparan en contra del laudo dictado por la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

C. Ejecutoria de la Suprema Corte de Justicia en el amparo interpuesto por las compañías petroleras en contra del laudo dictado por la junta de conciliación. La ejecutoria de 3 de marzo de 1938 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó no amparar ni proteger a las compañías petroleras que interpusieron el amparo en contra del laudo dictado por la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

D. Decreto expropiatorio. Mediante decreto del 18 de marzo de 1938 expedido por el general Lázaro Cárdenas presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, se declaran expropiados por causa de utilidad pública y a favor de la nación, diversos bienes de la industria petrolera pertenecientes a diversas compañías petroleras, mediante el pago de una indemnización.

## V. EVOLUCIÓN DEL ACTUAL MARCO REGULATORIO

El 7 de junio de 1938, se crea Petróleos Mexicanos y la distribuidora de Petróleos Mexicanos. Se mantiene la Administración General del Petróleo Mexicano, mismos que se fusionan con Pemex en agosto de 1940. Sin embargo, la industria petrolera nacional no se integra inmediatamente, sino que se trabaja de manera paralela en normas y leyes específicas para el petróleo y para fundamentar el inicio de un sistema jurídico específico para el aprovechamiento de los hidrocarburos en beneficio de la nación.

### 1. *Acuerdo que crea el Consejo Administrativo del Petróleo*

Al día siguiente de la expropiación, el 19 de marzo de 1938 se crea el Consejo Administrativo del Petróleo, cuyo objeto era encargarse de la administración de los bienes muebles e inmuebles expropiados a las diversas empresas petroleras, así como de formular los proyectos para la organización definitiva de la industria. Para tal efecto, se confieren a dicho Consejo las facultades necesarias para llevar al cabo las operaciones relacionadas con la exploración, explotación, refinación, almacenamiento y distribución de los productos relativos a la industria petrolera, celebrando los actos y contratos que fueran necesarios.

### 2. *Decreto que crea la institución pública Petroleos Mexicanos*

Por decreto de 7 de junio de 1938 se crea la institución pública que se denomina Petróleos Mexicanos, que se encargará del manejo de los bie-

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

La institución citada contaba con personalidad jurídica, y su patrimonio se integró con los bienes expropiados y los que adquiriera para fines de la industria petrolera.

Ese mismo día se elaboró el decreto que crea la institución distribuidora de Petróleos Mexicanos.

Por decreto de 7 de junio de 1938 se crea la institución Distribuidora de Petróleos Mexicanos, para encargarse de la distribución del petróleo y derivados, pertenecientes a la nación, sea que provengan de las explotaciones correspondientes a la administración general del petróleo nacional, a la corporación Petróleos Mexicanos o bien que tengan otro origen. La Distribuidora es una institución pública dependiente del Ejecutivo de la Unión y podrá realizar todas las operaciones necesarias para llevar a cabo los contratos y actos jurídicos que en el cumplimiento de su objeto se requiera.

### 3. *Reglamento de los artículos 4o. y 5o. del decreto del 7 de junio de 1938 que creó la institución pública denominada Petróleos Mexicanos*

El reglamento en cita fue expedido el 22 de agosto de 1939, para organizar la institución pública denominada Petróleos Mexicanos.

### 4. *Decreto que deroga los que crearon la Distribuidora de Petróleos Mexicanos y la Administración General del Petróleo Nacional y modifica el que creó la institución denominada Petróleos Mexicanos, publicado el 9 de agosto de 1940*

Por virtud de este decreto, no obstante la posibilidad de las partes de participar en los trabajos de exploración y explotación, se confieren a Petróleos Mexicanos las atribuciones necesarias para llevar a cabo las operaciones relacionadas con la industria petrolera, tales como exploración, explotación, refinación y almacenamiento, así como la distribución y enajenación del petróleo y sus derivados, de tal suerte que Pemex se integra y asume las atribuciones conferidas a la Distribuidora de Petróleos Mexicanos y a la Administración General del Petróleo Nacional.

En este decreto se establece que Petróleos Mexicanos podrá realizar actos de disposición de los bienes que integran su patrimonio, sea transmitiendo la propiedad de los mismos a título oneroso o bien afectándolo con gravámenes reales. En ningún caso quedará comprendido en las enajenaciones el petróleo contenido en yacimientos ni el derecho para hacer la explotación de los mismos.

Conforme a su justificación, la Ley Orgánica del artículo 27 Constitucional, en el Ramo del Petróleo de 1940, no excluyó la posibilidad de admitir la actividad privada, siempre y cuando se mantuviese la forma jurídica de la concesión.

Conforme a esta ley, la industria petrolera nacional, como área reservada al Estado, comprendía el descubrimiento, la captación, la conducción por oleoducto y la refinación del petróleo.

Además, se establecía que el petróleo sería explorado y explotado por la nación, mediante trabajos realizados en forma directa o por conducto de instituciones que al efecto creara la ley.

Destacan las siguientes leyes, que fueron expedidas después de la expropiación de la industria petrolera:

a) La Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, del 2 de mayo de 1941;

b) La Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, del 27 de noviembre de 1958, y las reformas a ésta, del 29 de diciembre de 1971.

Más tarde, la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, del 2 de mayo de 1941, mantuvo esencialmente las disposiciones relativas a la exploración y explotación:

a) Amplió el régimen de concesiones para el transporte, el almacenamiento, la distribución, la refinación y el aprovechamiento del gas, sin limitar el transporte y la distribución a la modalidad de ductos.

b) Se estableció, además, que el transporte, almacenamiento, distribución y refinación del petróleo; la elaboración y la distribución del gas, tendrían el carácter de “uso público”;

c) Las tarifas aplicables a los distintos servicios prestados al público por los concesionarios debían fijarse por la autoridad competente, de acuerdo con las bases establecidas en el Reglamento de la propia Ley.

5. *Ley reglamentaria del artículo 27 constitucional en el ramo del petróleo, del 2 de mayo de 1941*

Esta Ley recoge los principios contenidos en la ley reglamentaria publicada el 9 de noviembre de 1940, en relación con el dominio directo que corresponde a la nación sobre hidrocarburos, y sobre toda mezcla natural de carburos de hidrógeno que se encuentren en su yacimiento. Asimismo, introduce diversas disposiciones, entre las que destacan las siguientes:

a) El gobierno federal realizará los trabajos de exploración y explotación a través de su órgano correspondiente (se refiere a la Dirección General de Minas y Petróleo de la Secretaría de la Economía Nacional);

b) El transporte, el almacenamiento, la distribución y la refinación del petróleo y la elaboración y distribución del gas artificial constituyen servicios públicos, por lo que todas las concesiones que se expidan tendrán el carácter de uso público;

c) Se crea la figura de la asignación, entendida como el acto por el cual la Secretaría de la Economía Nacional incorpora al patrimonio de las instituciones públicas petroleras el subsuelo de terrenos determinados para su exploración y explotación.

6. *Reglamento de la ley reglamentaria del artículo 27 constitucional, en el ramo del petróleo, del 16 de diciembre de 1941*

En este reglamento destaca que los terrenos destinados a la explotación y exploración se dividen en: terrenos explorados y explotados directamente por el gobierno, terrenos asignados a instituciones públicas petroleras, terrenos contratados con particulares o sociedades y terrenos amparados por concesiones.

Asimismo, se establece que el gobierno efectuará la explotación únicamente en los casos en que las condiciones económicas de la industria, la escasez de producción, la situación del mercado internacional, las necesidades de la defensa nacional y otros similares lo hagan indispensable.

Los contratos con particulares o sociedades tendrán por objeto la ejecución de trabajos de exploración, siempre que exista un estudio que funde la necesidad o conveniencia de la contratación y mediante la expedición de una convocatoria.

### *7. Reglamento de la ley reglamentaria del artículo 27 constitucional en el ramo del petróleo, del 14 de noviembre de 1950*

En este reglamento se establece que la distribución comprende los actos consistentes en el transporte del gas de los lugares de abastecimiento; el almacenamiento del mismo y el suministro del propio combustible para su entrega a los usuarios.

Por manejo y uso de gas LP se entiende que se trata de su almacenamiento, transporte y suministro.

Asimismo, se establece que para la realización de las actividades antes mencionadas se requerirá de concesión de la Secretaría de Economía. Las concesiones pueden ser de almacenamiento y suministro, que se otorgará por un término máximo de cincuenta años y de suministro, la que tendrá una duración de diez años.

La concesión de almacenamiento y suministro dará derecho a conducir el gas LP de los lugares de abastecimiento a plantas de almacenamiento mediante sistemas de transporte; a construir y operar plantas de almacenamiento y bodegas de distribución.

La concesión de suministro dará derecho a construir y usar bodegas de distribución y a suministrar gas LP a los consumidores en recipientes portátiles o semifijos, o mediante el empleo de sistemas de transporte.

Dentro de los requisitos para obtener una concesión se requiere la nacionalidad mexicana del solicitante.

Con el paso del tiempo, el desarrollo industrial, aunado al descubrimiento de nuevos procesos y productos derivados del petróleo, determinó la necesidad de actualizar y adecuar nuestra legislación referente a la industria petrolera.

En contraste con lo dispuesto por las leyes anteriores, la ley de 1958 modificó notablemente, veinte años después de la expropiación petrolera, las actividades que debía realizar exclusivamente el gobierno por conducto de Petróleos Mexicanos.

Las áreas reservadas al Estado incluyeron, entonces, la exploración, explotación, elaboración, refinación, transporte, almacenamiento, distribución y ventas de primera mano de los hidrocarburos y de los productos que se deriven de éstos.

Sin embargo, la ley dispuso que para realizar tales actividades, Petróleos Mexicanos podría celebrar, con cualquier persona física o moral, contratos de obra o de prestación de servicios, siempre y cuando las remunera-

ciones pactadas fuesen en efectivo y no como porcentaje de los productos que se obtuvieran. De esta manera se limitó la participación de los sectores social y privado en esa área, eliminando el régimen de concesiones.

La dinámica social de cambio, no sólo nacional sino internacional, hizo evidente y necesario adecuar y actualizar el marco jurídico en esta importante área.

En la exposición de motivos de la vigente Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, de 1958, se destacó:

El conocimiento de las necesidades actuales del país y una mínima previsión del futuro de México, requieren que las actividades de una industria de importancia tan vital para la Nación, sean no solamente controladas por el Gobierno, sino monopolizadas por el Estado, pues la explotación de un recurso natural como el petróleo, que no puede ser renovado y que significa un factor esencial y determinante en el progreso de México, debe inspirarse en un fin de interés general y no estar sometido al arbitrio de intereses privados, que por cualquier causa, lícita o no, pudieran interferir en el adecuado desenvolvimiento de la industria petrolera.

Un aspecto relevante de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo y del reglamento de la misma, fueron sus disposiciones para impulsar el desarrollo de la industria petroquímica básica y la distinción de la secundaria.

En la exposición de motivos de la Ley de 1958 se estableció:

Petróleos Mexicanos será el único productor y abastecedor de los derivados de los hidrocarburos que sirven de materia prima básica industrial a las empresas particulares dedicadas a la transformación secundaria de los mismos derivados, con lo cual, se deslinda el campo en que la Nación ejerce sus privilegios de exclusividad [...]

Por lo tanto, el Ejecutivo Federal considera indispensable que la Ley Reglamentaria defina, de acuerdo con la reforma del párrafo sexto del Artículo 27 Constitucional, el alcance de las atribuciones del Estado con relación a la petroquímica en la empresa de propiedad pública que maneja la industria petrolera nacional [...]

Para establecer el límite entre la acción del Estado y las actividades de la iniciativa privada, [en la industria petrolera] se emplea la expresión “materias primas industriales básicas”, debiendo entenderse por tales aquellos derivados del petróleo que sean elementos cuantitativamente preponderantes en la fabricación de plásticos, detergentes, hules sintéticos, fertilizantes y demás productos del mismo tipo.

Durante los años sesenta, el desarrollo de la industria petrolera alcanzó niveles que rebasaban las disposiciones jurídicas aplicables en ese momento, por lo que fue necesario promulgar un reglamento en materia de petroquímica, complementario de la ley, para precisar los objetivos y alcances de la misma, creándose de este modo el Reglamento de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo en Materia de Petroquímica en 1971.

#### 8. *Reglamento de la ley reglamentaria del artículo 27 constitucional en el ramo del petróleo, del 24 de agosto de 1959*

En este ordenamiento destaca en el capítulo IX, del transporte, almacenamiento y distribución, que el transporte dentro del territorio nacional de petróleo crudo, de productos y subproductos de refinación y de gas por medio de tuberías será hecho exclusivamente por Petróleos Mexicanos en tubería de su propiedad. Asimismo, establece que Petróleos Mexicanos llevará a cabo la distribución de productos de su propiedad hasta el momento y lugar en que se efectúe la venta de primera mano directamente o mediante contratistas.

La distribución de gas por red de tuberías dentro de poblaciones podrá ser efectuada por Petróleos Mexicanos directamente o mediante contratistas.

#### 9. *Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos, publicada el 6 de febrero de 1971*

En este ordenamiento se dispone que Petróleos Mexicanos es un organismo público descentralizado del gobierno federal, de carácter técnico, industrial y comercial, con personalidad jurídica y patrimonio propio.

El objeto de este organismo es la exploración, la explotación, la refinación, el transporte, el almacenamiento, la distribución y las ventas de primera mano del petróleo, el gas natural y los productos que se obtengan de la terminación de éstos; la elaboración, el almacenamiento, el transporte, la distribución y las ventas de primera mano de gas artificial; la elaboración, el almacenamiento, el transporte, la distribución y las ventas de primera mano de aquellos derivados del petróleo que sean susceptibles de servir como materias primas industriales básicas; es decir, todas las actividades de orden técnico, industrial y comercial que constituyen las industrias petrolera y petroquímica, así como todas aquellas otras activida-

des que directa o indirectamente se relacionen con las mismas industrias, o sirvan para el mejor logro de los objetivos del organismo.

Se señala que el patrimonio de Petróleos Mexicanos lo constituyen los bienes y derechos que hayan adquirido o que le hayan sido asignados o adjudicados, incluidas las reservas para exploración y declinación de campos, y los que se le asignen, adjudiquen o adquiera por cualquier título jurídico; las subvenciones, subsidios y donaciones que le otorguen y los rendimientos que obtenga por virtud de sus operaciones.

Petróleos Mexicanos será dirigido y administrado por un consejo de administración y un director general, y gozará de las más amplias facultades para realizar las operaciones relacionadas directa o indirectamente con las industrias petrolera y petroquímica; podrá celebrar toda clase de actos, convenios y contratos, así como actos de disposición de los bienes que integren su patrimonio. En ningún caso podrá quedar comprendido en las enajenaciones, el petróleo o el gas natural contenidos en los yacimientos, ni el derecho para explotar éstos.

Todos estos ordenamientos mantuvieron el precepto constitucional referente al dominio directo de la nación sobre los hidrocarburos que se encuentran en mantos o yacimientos en su territorio.

Asimismo, debido al rezago económico y tecnológico producido por el modelo económico de sustitución de importaciones, fue necesario que se iniciara un proceso de reconversión de la industria petrolera estatal.

#### 10. *Reglamento de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos, publicado el 10 de agosto de 1972*

En este ordenamiento se precisan y delimitan las funciones y facultades de los órganos directores de Petróleos Mexicanos, que les otorga la Ley Orgánica de la institución.

Desde 1938 el régimen jurídico del petróleo va indisolublemente asociado al de la estructura, personalidad jurídica y funciones de Petróleos Mexicanos, como entidad encargada de cristalizar el mandato constitucional y llevar al cabo de una manera eficiente los fines de la nación.

Por esto, el ordenamiento jurídico de la industria petrolera no es sólo un conjunto racional de normas; su funcionalidad y sentido provienen al sistema y la organización de las instituciones mexicanas, configuradas en su experiencia y con una conformación histórica y estructural donde se han recogido acciones políticas, económicas y sociales.

En el programa de modernización del sector energético 1990-1994, Pemex se comprometió a adoptar una estructura eficiente y acorde con la realidad, y con un mercado cada vez más competitivo, donde existe la clara responsabilidad de maximizar el rendimiento y generar riqueza para el país.

En 1991 se inició un cambio estructural interno dentro de Petróleos Mexicanos, orientando las actividades productivas para conformar unidades con un claro perfil económico en función de las necesidades particulares de cada línea de negocios.

El 16 de julio de 1992 se promulgó una nueva Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, de donde surgieron cuatro entidades de carácter técnico industrial y comercial con personalidad jurídica y patrimonio propio: Pemex-Exploración y Producción; Pemex-Refinación; Pemex-Gas y Petroquímica Básica, y Pemex Petroquímica. Estos organismos quedan sujetos a Petróleos Mexicanos, no en su autonomía ni responsabilidad directa como sujetos de derecho público, sino para los efectos de la conducción central y dirección estratégica de la industria petrolera estatal.

Llama la atención el hecho de que los primeros tres organismos subsidiarios están encargados de llevar a cabo las actividades estratégicas reservadas exclusivamente para la nación; no siendo éste el caso de Pemex Petroquímica, es decir, se constituyeron empresas productivas con capacidad para competir en los mercados internacionales, responder eficazmente las demandas de globalización y cumplir colegiadamente el aprovechamiento de un recurso propiedad de la nación, llevando a cabo las actividades y funciones que forman parte del área estratégica en el mejor interés del Estado.

#### 11. *Reglamento de trabajos petroleros,* *publicado el 27 de febrero de 1974*

En el reglamento se establece que cualquier trabajo u obra relacionados con la industria petrolera, requiere para su ejecución y funcionamiento del permiso previo de la Secretaría del Patrimonio Nacional. En este ordenamiento se señalan las condiciones para otorgar dichos permisos y los requisitos que cada uno de los trabajos e instalaciones deberán satisfacer. Las plantas de tratamiento de gas, las de extracción de gasolina natural, las refinерías y plantas petroquímicas se regirán por reglamentos especiales.

El permiso indispensable para la ejecución de cualesquiera de las obras sólo podrá extenderse a Petróleos Mexicanos. Este organismo podrá celebrar con particulares, los contratos de obras o de prestación de servicios que requieran la mejor realización de sus actividades.

## VI. LA MODERNIZACIÓN DE LA INDUSTRIA PETROLERA ESTATAL

En 1982 se reformó la Constitución en sus artículos 25, 26 y 28 para ordenar las atribuciones del Estado en la orientación de la economía nacional en el contexto de un régimen de economía mixta.

En esta reforma se perfila, con mayor claridad, el área reservada al Estado. Se reconoce al petróleo y a los demás hidrocarburos, así como a la petroquímica básica, el carácter de áreas estratégicas para el desarrollo sobre las cuales el Estado ejerce funciones exclusivas a través de los organismos y empresas sobre los que el gobierno federal mantendrá siempre su propiedad y control.

Asimismo, y como elemento nodal del régimen de economía mixta, en el artículo 25 de la Constitución se planteó la reserva exclusiva del Estado en las áreas estratégicas contenidas en el artículo 28 constitucional, diferenciándolas expresamente de las áreas prioritarias. Las primeras se entienden como actividades económicas que representan vital importancia para el desarrollo de la nación. En consecuencia, exclusivamente el Estado puede intervenir (tal es el caso de la petroquímica básica).

Por su parte, en las áreas prioritarias de desarrollo podrá participar por sí o con los sectores social y privado, como es el caso de la petroquímica secundaria.

Ambos preceptos constitucionales son indispensables para entender el alcance del artículo 27, que plasma el principio inalterable de la propiedad absoluta de la nación sobre sus recursos, al establecer el dominio directo de ella como inalienable e imprescriptible y sujetando la actividad de los particulares o a las sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, a las reglas y condiciones que establezcan las mismas.

Este precepto, aunado al principio de rectoría del Estado en la actividad económica, da como consecuencia que las actividades estratégicas reservadas en exclusiva al Estado no constituyen monopolios, y señala expresamente al petróleo y los demás hidrocarburos; y la petroquímica básica dentro de este rubro.

Como efecto de estas reformas se detectan, entonces, tres grandes acciones: a) La reorganización de Petróleos Mexicanos para hacer de esta una empresa pública productiva eficiente y optimizadora del área estratégica; b) El fortalecimiento de la petroquímica básica, como impulsor del desarrollo industrial, y c) La apertura del mercado de distribución del gas natural.

### 1. *Fortalecimiento de la industria petroquímica básica. Impulsora del desarrollo industrial*

Desde la Ley Reglamentaria se destacó el hecho de que se incluyeron a cargo del Estado actividades no contempladas originalmente en el espíritu del constituyente del 1856, pero que fueron consideradas como medio para integrar áreas insuficientemente abordadas por los particulares, como lo es la petroquímica.

Asimismo, conceptos como transporte y distribución de los hidrocarburos quedaron circunscritos en el ámbito de la industria petrolera estatal al ser asociados directamente a su objeto.

Especial mención merece la industria petroquímica, toda vez que los productos petroquímicos no son propiamente hidrocarburos ni forman parte de los recursos naturales de la nación en sentido estricto, sino que son consecuencia de la transformación física o química de los mismos, que por su importancia en la línea de desarrollo del país fue incluida dentro del área estratégica reservada en exclusiva como actividad.

La petroquímica básica en sí, resulta un buen ejemplo de la asociación de los fines del Estado en el desarrollo de sus recursos naturales y su campo de acción que se reserva en forma exclusiva.

En este tenor de ideas, la visión del Estado monopolizador de ciertas áreas de la actividad productiva debe ser transformada para permitir que nuevos segmentos de la actividad y de la industria se desarrollen liberando todas aquellas actividades que ya no caben estrictamente en los fines del Estado y que representan una importante área de desarrollo para el sector social y privado.

### 2. *La desregulación del gas y la apertura para la distribución del gas*

Continuando con la mencionada tendencia, el 1o. de mayo de 1995 se publicaron reformas a la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, para permitir el desarrollo de un marco regulatorio del gas natural.

En la exposición de motivos de dicha modificación se puso bajo relieve que nuestro país se encuentra inmerso en un proceso de cambio estructural, orientado a elevar la competitividad de la planta productiva, generar empleos permanentes y mejor remunerados y elevar la calidad de vida de sus pobladores. El sector de energía es pieza clave en este proceso, pues proporciona insumos básicos a todos los procesos productivos.

Por su parte, en el dictamen de la Comisión de Energía de la Cámara de Diputados se destaca:

Resulta conveniente que la ley vigente en materia de petróleo, expedida hace más de 30 años, se reforme en varios puntos, para permitir las siguientes actividades:

a) Concentrar la tarea del Estado en las actividades estratégicas de exploración, explotación y elaboración de gas, y reservar a Petróleos Mexicanos y sus subsidiarias el transporte y el almacenamiento.

b) Permitir la concurrencia de los sectores social y privado en los servicios conexos de transporte, almacenamiento y distribución del gas, sin excluir la participación de las propias subsidiarias de Petróleos Mexicanos. En tal virtud, los particulares pueden participar en las inversiones de infraestructura necesaria para mejorar las actividades de carácter logístico y comercial de dicho combustible.

c) Brindar seguridad jurídica, así como un marco de regulación adecuado para fomentar la participación de los sectores social y privado en las actividades no estratégicas. Se busca una libre concurrencia en estas actividades en un entorno de competencia y bajo la rectoría del Estado.

d) Diseñar e instrumentar un marco de regulación en temas tales como el acceso no discriminatorio a los servicios de transporte, el almacenamiento o distribución de gas, la determinación de precios y tarifas, condiciones contractuales flexibles para el suministro y la prestación de servicios, entre otros.

e) Utilizar combustibles limpios en la generación de electricidad y en los procesos industriales, para cumplir con las normas oficiales mexicanas de protección ambiental que entrarán en vigor a partir de 1998.

f) Fortalecer al federalismo eliminando la excepción a la industria petrolera de las contribuciones de carácter estatal y municipal que, en el marco del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, puedan gravarlas.

g) La composición del capital extranjero debe regirse por la Ley de Inversión Extranjera, la cual tiene vigencia desde diciembre de 1993. Es así como se establecen límites porcentuales y condiciones para la inversión, que constituyen instrumentos jurídicos eficaces para que la autoridad evite el surgimiento de monopolios en el sector privado.

Con la reforma reseñada, nuestro país contará con bases más adecuadas para que el abasto de gas sea suficiente, seguro y a bajo costo en los años por venir.

## VII. A MANERA DE CONCLUSIONES: PERSPECTIVAS DE LA LEGISLACIÓN PETROLERA

*Primera.* La legislación de hidrocarburos ha sido históricamente transformada para atender a la realidad económica vigente. Por ello, los valores fundamentales propalados en los años cuarenta no tienen ya cabida en una realidad de mercados globalizados de alta competencia y especialización donde el Estado tiene la obligación y el mandato de aprovechar sus recursos de la mejor manera para el bien de la nación.

*Segunda.* En atención al citado interés general, la regulación del Estado en materia de hidrocarburos ha sido modificada para permitir que el propio Estado, de manera diferente, regule una actividad económica de mercado, donde se evidencia la protección al consumidor y la garantía de abasto para la población, regulando entonces el libre juego de una actividad económica en función del propio interés general.

*Tercera.* La regulación en materia de hidrocarburos, históricamente ha sido privativa porque así convino a los intereses del Estado. En un Estado moderno procede que exista apertura a actividades económicas como lo es la del gas, ya que ésta es la mejor manera de hacer frente a los retos futuros.

*Cuarta.* El derecho imprescriptible e inalienable del Estado sobre los recursos naturales no está en duda. Desde luego, se tendrán que emprender adecuaciones a nuestra legislación y consolidar las reformas a los organismos que integran la industria petrolera estatal a fin de garantizar y conservar su importante papel en la economía nacional con objeto de que sus recursos impulsen el desarrollo económico y social del país.

*Quinta.* La acción del Estado en el futuro será la de preservar este derecho, promoviendo cambios profundos en las empresas paraestatales en el sector energético; fortaleciendo la capacidad de respuesta estratégica de Pemex; fomentando, asimismo, la participación privada en ámbitos relacionados que no formen parte de las actividades reservadas, en apego a las mismas reglas de competencia que rigen a otras empresas y con la obligación de evitar el deterioro ambiental; buscando un desarrollo sustentable que permita el desarrollo industrial con pleno respeto a la vida

humana y a la naturaleza; constituyéndose como defensor y promotor de la plena coexistencia entre el hombre y el medio en el que se desarrolla; considerando al primero por su supuesto papel protagónico y regidor, como la más importante coyuntura en el precario equilibrio que se debe mantener entre éste y el medio en cita.