



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

**“Análisis Jurídico-Administrativo del Fondo Mexicano
del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo”**

TESIS PROFESIONAL
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:
JESÚS GARCÍA SOLÍS

ASESOR DE TESIS:

MTRO. FILIBERTO OTERO SALAS



Ciudad Universitaria, Ciudad de México.

2017



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

**FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO
TURNO MATUTINO**

**LIC. IVONNE RAMÍREZ WENCE
DIRECTORA GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN ESCOLAR
P R E S E N T E**

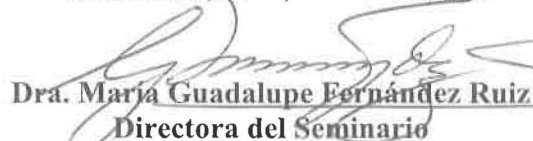
Distinguida Señora Directora:

Me permito informar que la tesis para optar por el título de Licenciado en Derecho, elaborada en este Seminario por el pasante en Derecho, **Jesús García Solís** con número de cuenta **308001983** bajo la dirección del **Mtro. Filiberto Otero Salas**, denominada **“ANÁLISIS JURÍDICO-ADMINISTRATIVO DEL FONDO MEXICANO DEL PETRÓLEO PARA LA ESTABILIZACIÓN Y EL DESARROLLO”**, satisface los requisitos establecidos por el Reglamento General de Exámenes Profesionales y de Grado de la UNAM, por lo que otorgo la aprobación correspondiente y autorizo su presentación al jurado recepcional en los términos del Reglamento de Exámenes Profesionales y de Grado de esta Universidad.

El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional.

Sin otro particular, le envío un cordial y respetuoso saludo.

“Por mi Raza Hablará el Espíritu”
Ciudad Universitaria, D. F., a 11 de octubre de 2017


Dra. María Guadalupe Fernández Ruiz
Directora del Seminario



*A mis padres, mis hermanas y a toda mi familia,
por su cariño y amor incondicional,
y por soportarme desde 1992.*

*A la memoria de Matilde Contreras Sánchez,
abuela ejemplar cuyo cariño se extiende
por muchas generaciones.*

*A mis amigos, por enseñarme el mundo
a través de incontables experiencias.*

*Al Maestro Antonio Ruíz Alegría, por su apoyo
en la concepción inicial de este trabajo.*

*Al Maestro Filiberto Otero Salas, por su invaluable
conducción y asesoramiento para lograr
la terminación de ésta tesis.*

*A mi sobrino Santy, por traer risas y algarabía
a mi vida, y revivir mi niño interior.*

*A mi Tourette, por ser el más incansable y estricto maestro
que he tenido en la vida, quien me ha enseñado
que siempre hay que mantener la calma.*

ANÁLISIS JURÍDICO-ADMINISTRATIVO DEL FONDO MEXICANO DEL PETRÓLEO PARA LA ESTABILIZACIÓN Y EL DESARROLLO

ÍNDICE

Contenido	Página
Glosario de Abreviaturas.....	I
Introducción.....	II
Capítulo Primero	
1.0. Reseña Histórica del Régimen Jurídico en Materia de Hidrocarburos en el Estado Mexicano.....	1
1.1. Generalidades de los Hidrocarburos.....	1
1.2. Evolución Histórica de la Regulación Jurídica en Materia de Hidrocarburos y relacionada con los mismos en México.....	5
1.3. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.....	23
1.4. Decreto de Expropiación y Manifiesto Presidencial a la Nación, de fecha 18 de marzo de 1938.....	31
1.5. Ley de Petróleos Mexicanos y su Evolución hasta el año 2013.....	47
1.6. Ley General de Bienes Nacionales.....	52
1.7. La Organización de los Países Exportadores de Petróleo (OPEP).....	54
Capítulo Segundo	
2.0. El Derecho Administrativo y los Fideicomisos Públicos.....	57
2.1. Panorama Actual del Derecho Administrativo.....	57
2.2. La Administración Pública.....	59
2.3. Formas de Organización Administrativa.....	61
2.4. La Centralización Administrativa.....	62
2.4.1. Concepto.....	62
2.4.2. Ventajas.....	64
2.4.3. Desventajas.....	65

2.4.4.	Dependencias de la Administración Pública Federal.....	65
2.4.4.1.	Oficina de la Presidencia.....	66
2.4.4.2.	Secretarías de Estado.....	66
2.4.4.3.	Consejería Jurídica.....	70
2.4.4.4.	Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética.....	71
2.5.	La Descentralización Administrativa.....	72
2.5.1.	Concepto.....	72
2.5.2.	Ventajas.....	74
2.5.3.	Desventajas.....	74
2.5.4.	Las Entidades de la Administración Pública Federal.....	75
2.5.4.1.	Organismos Descentralizados.....	76
2.5.4.2.	Empresas de Participación Estatal.....	85
2.5.4.3.	Fideicomisos Públicos.....	90
2.6.	La Desconcentración Administrativa.....	97
2.6.1.	Concepto.....	97
2.6.2.	Ventajas.....	99
2.6.3.	Desventajas.....	100
2.6.4.	Los Órganos Desconcentrados en la Administración Pública Federal.....	100
2.7.	Las Actividades Residuales del Estado en los Fideicomisos Públicos.....	104
2.8.	Generalidades del Fideicomiso.....	106
2.8.1.	Los Fideicomisos en General y los Fideicomisos Públicos...	106
2.8.2.	Los Elementos de los Fideicomisos Públicos.....	111
2.8.2.1.	Fideicomitente.....	111
2.8.2.2.	Fiduciario.....	112
2.8.2.3.	Fideicomisario.....	112
2.8.2.4.	Patrimonio Fideicomitado.....	113

Capítulo Tercero

3.0.	La Reforma Energética y el Nacimiento del Fondo Mexicano del Petróleo.....	114
3.1.	Objetivos de la Reforma Energética en General.....	114
3.2.	Fases de Implementación de la Reforma Energética.....	121
3.3.	Reforma Constitucional.....	126
3.4.	Reformas Legales.....	133
3.5.	Reformas a Nivel Reglamentario.....	134

3.6.	Esquema de las Cuerpos Normativos Reformados, Adicionados, Derogados y de Nueva Creación a Raíz de la Reforma Energética.....	135
3.7.	La Ley de Hidrocarburos.....	138
3.7.1.	La Comisión Nacional de Hidrocarburos.....	139
3.7.2.	Las Asignaciones, Autorizaciones y Permisos.....	145
3.7.3.	Los Contratos de Exploración y Extracción de Hidrocarburos.....	149
3.7.3.1.	Contrato de Servicios.....	153
3.7.3.2.	Contrato de Producción Compartida.....	154
3.7.3.3.	Contrato de Utilidad Compartida.....	154
3.7.3.4.	Contrato de Licencia.....	154
3.8.	Creación del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo.....	155

Capítulo Cuarto

4.0.	Marco Jurídico y Naturaleza Jurídica del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo.....	162
4.1.	Naturaleza Jurídica del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo: Propuesta de Definición.....	162
4.2.	El Marco Jurídico del Fondo Mexicano del Petróleo.....	164
4.2.1.	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.....	167
4.2.2.	Ley Federal de las Entidades Paraestatales.....	168
4.2.3.	Ley del Banco de México y su Reglamento.....	170
4.2.4.	Leyes que Regulan los Recursos con los que Opera el Fondo.....	174
4.2.4.1.	Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2015, 2016 y 2017.....	174
4.2.4.2.	Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos.....	177
4.2.4.3.	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.....	184
4.2.4.4.	Ley de Coordinación Fiscal.....	190
4.2.5.	Contrato Constitutivo del Fideicomiso Público del Estado Denominado “Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo”.....	191
4.3.	Estructura Orgánica del Fondo Mexicano del Petróleo: Esquema Propuesto.....	193

Capítulo Quinto

5.0. Áreas de Oportunidad del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo.....	194
5.1. La Necesidad de Considerar al Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo como una Entidad Paraestatal de la Administración Pública Federal.....	194
5.1.1. Ventajas.....	195
5.1.2. Desventajas.....	196
5.2. De las Contradicciones entre los Objetivos del Fondo y la Realidad Jurídica y Económica Nacional.....	197
5.3. Los Alcances de la Reserva del Fondo.....	207
5.3.1. De las Estrategias de Inversión de los Recursos Destinados a la Reserva del Fondo.....	208
5.3.2. De la Posible Inoperancia Material de la Reserva del Fondo a Raíz de la Caída de los Precios Internacionales del Petróleo, y la Necesidad de una Reforma Legal al Respecto.....	210
5.4. La Necesidad de Transparencia en la Administración de los Recursos que Integran el Patrimonio del Fondo.....	221
Propuestas.....	226
Conclusiones.....	230
Bibliografía.....	242

GLOSARIO DE ABREVIATURAS

AGPN	Administración General del Petróleo Nacional
CAPN	Control de Administración del Petróleo Nacional
CNH	Comisión Nacional de Hidrocarburos
FMPED o Fondo	Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo
LFEP	Ley Federal de las Entidades Paraestatales
LFMPED	Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo.
LGBN	Ley General de Bienes Nacionales
LH	Ley de Hidrocarburos
LIH	Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos
LOAPF	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
MBD	Millones de Barriles Diarios
Mmbpce	Millones de barriles de petróleo crudo equivalente
PEMEX	Petróleos Mexicanos
PETROMEX	Petróleos de México
RIBM	Reglamento Interior del Banco de México
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
STPRM	Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana
OPEP	Organización de los Países Exportadores de Petróleo

INTRODUCCIÓN

La Reforma Energética del año 2013 trajo consigo un cambio de paradigma en la industria energética nacional; marcó el paso de un sistema de control estatal de los hidrocarburos, la petroquímica básica y la generación de energía eléctrica a través de los organismos públicos descentralizados creados por ley para tal efecto (Petróleos Mexicanos, la Comisión Federal de Electricidad y lo que en su momento fue Luz y Fuerza del Centro), a un sistema en donde se permite la participación del sector privado, tanto nacional como extranjero, en determinadas actividades del sector.

El marco del liberalismo económico como sistema preponderante en la mayoría de los países del mundo, la crisis económica del año 2008, el diagnóstico de una visible corrupción e ineficiencia en el sector energético y el cambio de Administración Federal en el año 2012, son factores que influyeron para la materialización de una llamada Reforma Energética, la cual consiste en un vasto entramado de reformas, adiciones y derogaciones de normas constitucionales, legales y reglamentarias así como la creación de nuevos cuerpos normativos.

Dichos cambios dieron pie al nacimiento de nuevas figuras y categorías jurídicas, dentro de las cuales se encuentran las Empresas Productivas del Estado, las asignaciones, los contratos de exploración y extracción de hidrocarburos, entre otras tantas.

Es pues dentro de este panorama que se desarrolla el presente trabajo, con el objetivo de dilucidar, haciendo uso del método inductivo principalmente, el contenido y alcances específicamente de un cuerpo normativo de nueva creación a raíz de la mencionada Reforma Energética: la Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo.

La promulgación de la mencionada Ley trató de responder a una pregunta fundamental, surgida desde hace varias décadas y retomada en la Reforma Energética, que fue: ¿Cuál es la mejor manera de administrar la renta petrolera?

Se diseñó entonces una nueva figura denominada Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, un fideicomiso público del Gobierno Federal cuya encomienda principal consiste, utilizando términos llanos, en administrar la renta petrolera del país de la mejor manera posible.

No obstante el contexto promisorio, se presenta un problema: la Ley de Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo nació a la vida jurídica con una serie de deficiencias, relativas a la conceptualización jurídica y el diseño teleológico en cuanto a los alcances de la figura que regula; dicha situación fue

originada en parte por falta de técnica legislativa y en parte por falta de adecuación de dicha Ley a la realidad jurídica, económica, política y social del país. Estas deficiencias, que serán analizadas a detalle en el presente trabajo de tesis, son las siguientes:

- a) La Ley le niega tajantemente al Fondo el carácter de entidad paraestatal de la Administración Pública Federal, aun cuando no existe (como se demostrará en la presente investigación), desde ámbito de la doctrina del derecho administrativo, razón jurídica para justificar tal situación.
- b) Las disposiciones relativas a la operación de la Reserva del Fondo, contenidas en la Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, no contemplan un mecanismo de ajuste ante contingencias como la caída de los precios internacionales del petróleo, resultando en una posible inoperancia material de dichas disposiciones y por ende en la falta de cumplimiento de uno de los objetivos del Fondo.
- c) La conceptualización jurídica y el diseño teleológico de la Ley del Fondo no son propicios para la consecución de la finalidad de este, la cual consiste en fungir como una herramienta estabilizadora de la política macroeconómica del país.

Tomando en cuenta todo lo anterior, en el primer Capítulo de la presente obra se esbozarán los aspectos generales de los hidrocarburos y la evolución histórica de la regulación jurídica de los mismos en México, hasta llegar al año 2013, año previo a que se concretara el proceso de la llamada Reforma Energética. El desarrollo de este Capítulo servirá asimismo para hacer hincapié en el contraste entre la regulación jurídica de los hidrocarburos previa a la Reforma Energética, y la nueva regulación existente después de la Reforma Energética.

En el segundo Capítulo, que constituirá el marco conceptual de esta tesis, se abordará el ámbito del derecho administrativo y los fideicomisos públicos, con el objetivo de entender, desde la teoría del derecho administrativo, la figura del Fondo Mexicano del Petróleo como fideicomiso público, y enlazar metodológicamente el resto de los temas de este trabajo.

Para el tercer Capítulo se analizará uno de los temas medulares de la investigación que nos ocupa: la Reforma Energética; sin duda este acontecimiento reviste una suma importancia no solamente jurídica, sino también económica, política y social, marcando profundos cambios en la regulación de la industria energética nacional, con miras incluso a un nuevo modelo económico para el país. El análisis de las nuevas figuras jurídicas surgidas a raíz de la Reforma Energética --tales como las asignaciones y los contratos de exploración y extracción de hidrocarburos, entre otras-- resultará crucial para el estudio y comprensión integral del Fondo Mexicano del Petróleo.

Ante la falta de bibliografía al respecto, la presente tesis abordará a fondo, en el Capítulo Cuarto, el marco jurídico y la naturaleza jurídica del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, su integración y funcionamiento, la Reserva del Fondo y la relación de ley respectiva con otras leyes administrativas.

Finalmente, en el quinto y último Capítulo se realizará un abordaje exhaustivo del problema planteado en la presente tesis, consistente en las deficiencias o áreas de oportunidad de la Ley del Fondo que ya han sido mencionadas *supra*, y se tratará de ofrecer una solución a dicho problema recopilando todos los elementos de conocimiento a los que se llegó en los Capítulos anteriores.

En el apartado respectivo de esta tesis, se incluyen las propuestas concretas de reformas legales, que el autor considera necesarias para superar de manera definitiva el problema planteado, contribuyendo de esa manera al saber y al quehacer jurídico mexicano.

El desarrollo de la presente obra se hará con rigor metodológico, pero tomando en cuenta el anarquismo metodológico de Paul Feyerabend¹ dada la naturaleza novedosa y cambiante del objeto de estudio; los métodos de investigación que se utilizarán en esta investigación serán el método inductivo, deductivo, descriptivo, comparativo, sistemático, entre otros.

¹ FEYERABEND, PAUL K, traducción de Francisco Hernán, *Contra el Método: Esquema de una Teoría Anarquista del conocimiento*, 2ª edición, Editorial Ariel, Barcelona, 1989.

Capítulo Primero

1.0. Reseña Histórica del Régimen Jurídico en Materia de Hidrocarburos en el Estado Mexicano

1.1. Generalidades de los Hidrocarburos²

Los hidrocarburos son compuestos químicos que contienen en su estructura molecular átomos de carbono e hidrógeno principalmente.

El número de átomos de carbono y la forma en que están colocados dentro de la estructura molecular de los diferentes compuestos, proporciona a los hidrocarburos diferentes propiedades físicas y químicas. Así se tiene que los hidrocarburos compuestos por uno a cuatro átomos de carbono son gaseosos, los que contienen de 5 a 20 son líquidos, y los de más de 20 átomos de carbono son sólidos a la temperatura ambiente.

Ahora bien, dentro del género que representan los hidrocarburos se encuentran clasificados múltiples compuestos químicos, entre los cuales se incluye desde luego el denominado petróleo. El petróleo, también llamado crudo, es una mezcla de hidrocarburos líquidos.

“Comúnmente se describe al petróleo como un líquido viscoso cuyo color varía entre amarillo y pardo oscuro o incluso negro, con reflejos verdes. Además tiene un olor característico y flota en el agua.”³

En su estado natural al petróleo se le atribuye un valor mineral; es susceptible de generar, a través de procesos de transformación industrial, productos de alto valor como son los combustibles, lubricantes, ceras, solventes y múltiples derivados petroquímicos.

“En cuanto al origen del petróleo existen varias teorías sobre la formación del mismo. Sin embargo, la más aceptada es la teoría orgánica que supone que se originó por la descomposición de los restos de animales y algas microscópicas acumulados en el fondo de las lagunas y en el curso inferior de los ríos.”⁴

² A partir de este punto se hará referencia a los términos de hidrocarburos y petróleo de manera indistinta, pues si bien el consenso científico señala que el petróleo es una mezcla de hidrocarburos líquidos, por razones de economía de investigación el desarrollo de este primer Capítulo no se detendrá en la explicación de todos y cada uno de los tipos de hidrocarburos que existen.

³ <http://bibliotecadigital.ilce.edu.mx/sites/ciencia/volumen1/ciencia2/39/html/petroqui.html>, El origen y composición del petróleo, consultado el 9 de marzo del 2017 a las 17.30 horas aproximadamente.

⁴ Ídem.

Las conclusiones sobre el origen del petróleo se fundamentan en la localización de los mantos petroleros, ya que todos se encuentran en terrenos sedimentarios. Además, los compuestos que forman al petróleo crudo son característicos de los organismos vivientes.

“Esta materia orgánica se cubrió paulatinamente con capas cada vez más gruesas de sedimentos, al abrigo de las cuales, en determinadas condiciones de presión, temperatura y tiempo, se transformó lentamente en hidrocarburos (compuestos formados de carbono e hidrógeno), con pequeñas cantidades de azufre, oxígeno, nitrógeno y trazas de metales como hierro, cromo, níquel y vanadio, cuya mezcla constituye el petróleo crudo.”⁵

El petróleo crudo varía mucho en su composición, lo cual depende del tipo de yacimiento de donde provenga, pero en promedio se considera que contiene entre 83 y 86 por ciento de carbono, y entre 11 y 13 por ciento de hidrógeno.

Mientras mayor sea el contenido de carbono en relación al del hidrógeno, mayor es la cantidad de productos pesados que tiene el crudo. Esto depende de la antigüedad y de algunas características de los yacimientos. No obstante, se ha comprobado que entre más viejos son los yacimientos, tienen más hidrocarburos gaseosos y sólidos, y menos líquidos entran en su composición.

Algunos crudos contienen compuestos hasta de 30 a 40 átomos de carbono.

Por lo general, el petróleo tal y como se extrae de los pozos no sirve como energético ya que requiere de altas temperaturas para arder, pues el crudo en sí está compuesto de hidrocarburos de más de cinco átomos de carbono, es decir, hidrocarburos líquidos. Por lo tanto, para poder aprovecharlo como energético, es necesario separarlo en diferentes fracciones que constituyen los diferentes combustibles, a saber: el gasavión, gasolina, turbosina, diésel, gasóleo ligero y gasóleo pesado.

La industria petroquímica usa productos derivados de él para hacer plásticos, fibras sintéticas, detergentes, medicinas, conservadores de alimentos, hules y agroquímicos.

“El petróleo... ha sido conocido desde la más remota antigüedad, tan es así que los restos de las primeras civilizaciones muestran que el petróleo ya se conocía desde hace unos cuatro mil años antes de Cristo, tanto en el Asia Menor... como en Babilonia.”⁶

La Biblia, en su antiguo testamento, lo menciona como betún o asfalto. Por ejemplo, vemos que en el Génesis, capítulo 11, versículo 3, se dice que el asfalto

⁵ Ídem.

⁶ MARTÍNEZ GIL, JOSÉ DE JESÚS, *El Petróleo de México. Breve Historia. Su Evolución. Estado Actual*, México, Ed. Porrúa, 2012, p. 1.

se usó para pegar los ladrillos de la torre de Babel; asimismo el Génesis, capítulo 4, versículo 10, describe cómo los reyes de Sodoma y Gomorra fueron derrotados al caer en pozos de asfalto en el Valle de Siddim.

Los trabajos de los historiadores a menudo hacen referencia a los diferentes usos del petróleo en las culturas egipcia, griega y romana; asimismo se hace alusión a los chinos y japoneses, quienes durante varios siglos utilizaron el gas del petróleo para la cocción de alimentos.

También los indígenas de la época precolombina en América conocían y usaban el petróleo, que les servía de impermeabilizante para embarcaciones.

“Dentro de los antecedentes más remotos del petróleo en México se encuentran los usos prácticos que tanto las culturas mesoamericanas como los colonizadores españoles dieron a los depósitos superficiales de *chapopotli*. El petróleo acumulado naturalmente por las filtraciones subterráneas fue utilizado, entre otras cosas, en la elaboración de figurillas de arcilla, ungüentos medicinales, dentífricos, adhesivos y en el calafateo de barcos.”⁷

No fue sino hasta mediados del siglo XIX cuando el petróleo se convirtió en un recurso con valor comercial, a raíz al desarrollo de sus propiedades como iluminante, lubricante, solvente y sobre todo como combustible. La industria del petróleo moderna comenzó en los Estados Unidos de América, donde la comercialización del crudo y productos derivados creció considerablemente a partir de la explotación de los depósitos superficiales, pero especialmente de la producción obtenida a través de la perforación sistemática de pozos profundos.⁸

“Ya desde 1840 nacían industrias en Francia y en Escocia en las que se destilaban petróleos iluminantes derivados de la hulla, por empezarse a sentir un aumento importante de los precios del esperma de ballena.”⁹

“Fue el Coronel Edwin L. Drake quien perforó el primer pozo petrolero del mundo en 1859, en Titusville, Pensilvania, Estados Unidos, logrando extraer petróleo de una profundidad de 21 metros. El pozo del Coronel Drake resultó en un descubrimiento revolucionario, puesto que demostró que el petróleo podía explotarse en cantidades comerciales al perforar profundo bajo el suelo.”¹⁰

También fue este personaje quien ayudó a crear un mercado para el petróleo al lograr separar la kerosina del mismo. La kerosina o queroseno sustituyó al aceite

⁷ ÁLVAREZ DE LA BORDA, JOEL, *Crónica del Petróleo en México, de 1863 a Nuestros Días*, México, Petróleos Mexicanos-Archivo Histórico de PEMEX, 2006, p. 13.

⁸ <http://bibliotecadigital.ilce.edu.mx/sites/ciencia/volumen1/ciencia2/39/html/petroqui.html>, Historia del petróleo, consultado el 9 de marzo del 2017 a las 18:30 aproximadamente.

⁹ LAVÍN, JOSÉ DOMINGO, *Petróleo. Pasado, Presente y Futuro de una Industria Mexicana*, México, Fondo de Cultura Económica, 1976, p. 15.

¹⁰ <http://bibliotecadigital.ilce.edu.mx/sites/ciencia/volumen1/ciencia2/39/html/petroqui.html>, Historia del petróleo, consultado el 9 de marzo del 2017 a las 18:30 aproximadamente.

de ballena empleado en aquel entonces como combustible para las lámparas, cuyo consumo estaba provocando la extinción de esta especie animal.

Pero no sería sino hasta 1895, con la aparición de los primeros automóviles, que surgió uno de los derivados más importantes del petróleo: la gasolina; ese nuevo combustible que en los años venideros se consumiría en grandes cantidades. En vísperas de la Primera Guerra Mundial, antes de 1914, ya existían en el mundo más de un millón de vehículos que usaban gasolina.

El consumo de petróleo crudo destinado a satisfacer la demanda de gasolina ha crecido en la misma proporción que la industria automotriz. Se dice que en la década de 1957 a 1966 se usó casi la misma cantidad de petróleo que en los 100 años anteriores. Estas estimaciones también toman en cuenta el gasto de combustible de los aviones con motores de pistón, que utilizaban gasolina.

Se conoce que la formación del petróleo está asociada al desarrollo de rocas sedimentarias depositadas en ambientes marinos o próximos al mar, y que es el resultado de procesos de descomposición de organismos de origen vegetal y animal, los cuales en tiempos remotos quedaron incorporados en esos depósitos.

El petróleo no se encuentra distribuido de manera uniforme en el subsuelo, puesto que se deben reunir por lo menos cuatro condiciones básicas para que éste se acumule:

- Una roca permeable, de forma tal que bajo presión el petróleo pueda moverse a través de los poros microscópicos de la roca.
- Una roca impermeable, que evite la fuga del aceite y gas hacia la superficie.
- El yacimiento debe comportarse como una trampa, ya que las rocas impermeables deben encontrarse dispuestas de tal forma que no existan fugas laterales de hidrocarburos.
- Debe existir material orgánico suficiente y necesario para convertirse en petróleo por el efecto de la presión y temperatura que predomine en el yacimiento.¹¹

¹¹ <http://www.imp.mx/petroleo/>, El petróleo, consultado el 11 de marzo del 2017 a las 22:00 horas aproximadamente.

1.2. Evolución Histórica de la Regulación Jurídica en Materia de Hidrocarburos y Relacionada con los Mismos en México

La regulación jurídica de los hidrocarburos en México se remonta hasta la época colonial, cuando dicha sustancia era considerada como un mineral más y, en consecuencia, era regulada por la legislación minera de la Nueva España.

De acuerdo con la Dra. Guadalupe Ríos de la Torre:

“Toda la época inicial de la industria petrolera, se desarrolló bajo el imperio de las leyes que reconocían a la nación como propietaria del petróleo. Este fue siempre el sistema de España y las últimas leyes españolas en materia de minería durante la Colonia fueron las ‘Reales Ordenanzas para la Minería de la Nueva España de 1783’, que definían la propiedad de los bitúmenes o jugos de la tierra para la Real Corona Española.”¹²

Siguiendo con lo señalado por la autora mencionada *supra*, el rey Carlos III, de la familia de los Borbones, era quien tenía la facultad de conceder las minas en “propiedad precaria”, es decir, que aunque las concesiones podían ser objeto de actos de dominio, toda la propiedad minera estaba sujeta a la figura de la caducidad; dicha figura operaba si no se hacía el pago de la regalía correspondiente al Tesoro Real (que consistía en una parte de los minerales obtenidos, variando entre el 10 y el 20 por ciento).

Se menciona además que la propiedad de las minas era válida sólo en cuanto, adicionalmente, se cumpliera con las ordenanzas, (*Reales Ordenanzas para la Minería de la Nueva España de 1783*, Título 5-6, 3). Dicho cuerpo normativo constituía una legislación de avanzada sobre las actividades mineras, estableciendo incluso medidas protectoras para la seguridad de los obreros. Así pues, las condiciones fundamentales para que subsistiera el título de propiedad minera eran: a) el cumplimiento de las medidas de seguridad para el trabajo de los obreros, y b) el que la mina fuera explotada continuamente.

“Toda la minería en la época colonial se desarrolló bajo este sistema de propiedad, pero debemos tener en cuenta que las actividades correspondientes estaban limitadas a los españoles y a los nativos de la Nueva España, incluyéndose a los indígenas, y no se permitía la intromisión de extranjeros.”¹³

La misma autora refiere que el sistema español impulsaba principalmente la producción del oro y la plata; otros metales útiles (hierro, cobre, zinc, etc.) casi no

¹² http://www.azc.uam.mx/publicaciones/tye/tye16/art_hist_04.html, La Industria Petrolera y el Imperio de las Leyes (1783-1938), consultado el 12 de marzo del 2017 a las 16:00 horas aproximadamente.

¹³ Ídem.

se explotaban más que en relación con la obtención de los preciosos. Esto se debía a las condiciones a las que estaba sujeto el título de propiedad minera, las cuales incentivaban al dueño de la mina a enriquecerse con la mayor rapidez posible, por temor a sufrir la pérdida de su propiedad, y lo que atraía entonces era la explotación de metales preciosos.

Continuando con el trabajo de la Dra. Guadalupe Ríos de la Torre, el Tratado del 28 de diciembre de 1836, por virtud del cual la Real Corona Española reconocía la soberanía de México, consideró que los derechos reales sobre los recursos naturales del país pasaban a ser patrimonio de la Nación Mexicana. En consecuencia, las ordenanzas españolas de minería se siguieron aplicando en México como leyes sustantivas, en las que sólo había cambiado el sujeto principal, sustituyéndose al Rey de España por la Nación Mexicana, y a las autoridades mineras de la Corona, por las Juntas de Minería o los Departamentos de Fomento que se organizaron en los distintos Estados de la República.

“Los Estados de la República, conforme a la Constitución de 1857, tuvieron facultades para legislar en materia de minería y comercio, y varios de ellos establecieron su legislación particular, en la que el petróleo y el carbón quedaron dentro de las reglas generales para todos los minerales.”¹⁴

“Cuando empezó a promulgarse la legislación mexicana, bajo el influjo de las ideas económicas de aquellos tiempos, en los Códigos de los estados y en la misma Constitución se suspendieron las restricciones para emplear capital y elementos extranjeros en la minería.

Posteriormente, la constitución de 1857 fue modificada para dejar exclusivamente al Gobierno Federal la facultad de legislar en minas, comercio y bancos, y se expidió el primer ‘Código de Minería Nacional’, que derogaba las Ordenanzas y los Códigos de los Estados, con fecha de 22 de noviembre de 1884.”¹⁵

“En México, el inicio de la explotación comercial del petróleo se remonta a 1863 cuando un cura de nombre Manuel Gil y Sáenz descubrió un yacimiento superficial, que llamó ‘Mina de Petróleo de San Fernando’, cerca de Tepetitlán, Tabasco”.¹⁶

En lo que respecta a las actividades de la industria petrolera durante el gobierno del Emperador Maximiliano en México, José Domingo Lavín señala que:

“Durante el gobierno espurio de Maximiliano, se empleó... el sistema español, y el gobierno usurpador se ocupó de dar hasta unas 39 concesiones petroleras entre el 14 de noviembre de 1864 y el 6 de noviembre de 1865. La mayor parte de los denunciantes eran mexicanos y las

¹⁴ LAVÍN, JOSÉ DOMINGO, Op. Cit., p. 40.

¹⁵ http://www.azc.uam.mx/publicaciones/tye/tye16/art_hist_04.html, La Industria Petrolera y el Imperio de las Leyes (1783-1938), consultado el 12 de marzo del 2017 a las 16:00 horas aproximadamente.

¹⁶ ÁLVAREZ DE LA BORDA, JOEL, Op. Cit., p. 15.

regiones en que se hacían las solicitudes de explotación fueron Tabasco y los Municipios del norte de Veracruz, los del sur de Tamaulipas, la región de Tenancingo en el Estado de México, la región del Istmo, y las regiones de Puebla cercanas a la Huasteca.”¹⁷

Para Joel Álvarez de la Borda, “la primera compañía que extrajo petróleo de pozos perforados y se dedicó a la producción de destilados... fue la Compañía Explotadora de Petróleo del Golfo de México, organizada en 1868 por Adolfo Autrey, un médico norteamericano de origen irlandés.”¹⁸

Sobre éste peculiar personaje, José Domingo Lavín señala lo siguiente:

“El 16 de abril de 1884, se dio posesión al doctor Adolfo Autrey de una mina de petróleo que denominó ‘La Constancia’, en terrenos del cantón de Papantla, en el Estado de Veracruz... denunció, conforme a las leyes, ‘la mina de petróleo’ que existía en el lugar denominado ‘El Cuguas’, y después de la tramitación ante el Departamento de Fomento del Estado de Veracruz, recibió la posesión de sus pertenencias.”¹⁹

“Allí [en el lugar denominado ‘El Cuguas’], junto a las chapopoterías, taladró hasta una profundidad de 125 pies sin ningún resultado, pero en otro pozo de 50 pies consiguió un flujo de unos cuatro a cinco barriles diarios, de los cuales pudo refinar unas 200 latas de queroseno. Posteriormente la compañía fracasó y las operaciones fueron abandonadas. Años después, Autrey retomó los trabajos, pero más interesado en fabricar y vender destilados que en producir crudo.”²⁰

“La ‘Mina de San Fernando’ de Tabasco fue denunciada después por el doctor Simón Sarlat Nava... era hijo de Simón Sarlat García, que ocupó el cargo de Gobernador de Tabasco el 8 de marzo de 1858, por designación que hizo el Presidente espurio Félix Zuluaga, enemigo de Juárez.”²¹

“Las primeras noticias oficiales sobre las formaciones petrolíferas en Tabasco, llegaron a la Secretaría de Fomento mediante un informe rendido por el propio Sarlat.”²²

Parafraseando la obra de José Domingo Lavín, se advierte que en los informes elaborados por Sarlat se describía al petróleo encontrado como un crudo denso de color amarillo rojizo, en la superficie de los yacimientos, y como un fluido verdoso a tres metros de profundidad; en cuanto a su calidad, ésta era comparada con la del petróleo de Pennsylvania, Estados Unidos, compuesto por un 50% de aceite iluminante. Posteriormente, en 1883 Simón Sarlat Nava formó una compañía en sociedad con Serapio Carrillo y otras personas, cuyo capital inicial fue de un millón

¹⁷ LAVÍN, JOSÉ DOMINGO, Op. Cit., p. 40. Las concesiones se otorgaron previo denuncia por parte de los solicitantes, tal como lo establecían las “Reales Ordenanzas para la Minería de la Nueva España de 1783”.

¹⁸ ÁLVAREZ DE LA BORDA, JOEL, Op. Cit, p. 16.

¹⁹ LAVÍN, JOSÉ DOMINGO, Op. Cit., pp. 22-23.

²⁰ ÁLVAREZ DE LA BORDA, JOEL, Op. Cit., p.17.

²¹ LAVÍN, JOSÉ DOMINGO, Op. Cit., p. 15.

²² *Ibidem*, p. 17.

de pesos; sus productos de destilados se comercializaron en San Juan Bautista, Tabasco, y adquirió equipo norteamericano para las perforaciones. No obstante, la empresa de Sarlat cerró sus operaciones ante la falta de transporte y mercado adecuados para comercializar sus productos.²³

En palabras de Joel Álvarez de la Borda, “las historias de individuos o pequeñas corporaciones que pretendieron hacer del petróleo un negocio redituable continuaron a lo largo de las últimas décadas del siglo XIX.”²⁴ Como muestra de esta última aseveración, se señalan a continuación dos ejemplos:

“En 1876, un capitán de barco originario de Boston, cuyo nombre se ha perdido, compró chapopote en Tuxpan y lo vendió en Estados Unidos, habiendo organizado una empresa que inició trabajos profundos en ‘Chapopote de Núñez’ y ‘Cerro Viejo’ (al norte de Veracruz), habiendo instalado una pequeña planta de refinación en un islote del río Tuxpan en donde llegó a obtener regular cantidad de petróleo iluminante... el negocio no prosperó y su iniciador se suicidó.”²⁵

“Cecil Rhodes, famoso hombre de Sudáfrica, se unió entonces [1884] a un consorcio británico, la *London Oil Trust*, que adquirió la propiedad de Cerro Viejo... Los británicos intentaron traer al país el equipo de mayor vanguardia en perforación de pozos. Los múltiples problemas de infraestructura fueron desalentadores, y Rhodes y sus asociados, ninguno de los cuales era un petrolero experimentado, también se dieron por vencidos.”²⁶

“Ciertamente, hasta antes de 1900, la producción de petróleo crudo en México fue insignificante y se caracterizó, entre otras cosas, por la estrechez de recursos financieros por parte de quienes se involucraron en este negocio, mexicanos o extranjeros. La adquisición e instalación del equipo necesario, sin contar los costos que representaban las exploraciones geológicas, fueron sin duda los mayores gastos que no pudieron afrontar los precursores de la industria petrolera en México; además, sin el apoyo formal de mecanismos de financiamiento, sus pequeñas empresas nunca pudieron prosperar.”²⁷

A lo largo de la segunda mitad del siglo XIX, abundaron en México las historias de pequeñas empresas individuales –en su mayoría encabezadas por extranjeros-- que intentaron hacer de la explotación del petróleo un negocio redituable, coincidiendo así con el desarrollo de la industria petrolera en los Estados

²³ *Ibidem*, pp. 17-20.

²⁴ ÁLVAREZ DE LA BORDA, JOEL, *Op. Cit.*, p. 17.

²⁵ LAVÍN, JOSÉ DOMINGO, *Op. Cit.*, p. 21.

²⁶ BROWN, JONATHAN C., *Petróleo y Revolución en México*, trad. de Mauricio López, México, Siglo Veintiuno Editores, 1998, p. 23. Cecil Rhodes fue un británico acaudalado que había amasado su fortuna con los diamantes sudafricanos, utilizó a la compañía *London Oil trust* para adquirir varias empresas ya establecidas en la región de Papantla, Veracruz, y formó con ellas la *Mexican Oil Coporation*,. ÁLVAREZ DE LA BORDA, JOEL, *Op. Cit.*, p. 20.

²⁷ ÁLVAREZ DE LA BORDA, JOEL, *Op. Cit.*, p. 20.

Unidos, en donde los intentos iniciales también fueron ruinosos y provocaron grandes pérdidas de capitales.²⁸

Las principales razones que explican el fracaso inicial de la industria petrolera mexicana fueron: la dificultad geográfica para acceder a las zonas de yacimientos, la ausencia de mano de obra capacitada para la industria petrolera (y la industria en general), así como la falta de mercados y transportes adecuados para la comercialización del petróleo.

“Si bien la explotación de crudo en estos años puede considerarse una experiencia fracasada, su contribución consistió en la localización de lo que a la postre serían las zonas más importantes de yacimientos, base de los auges petroleros del siglo XX: la denominada “Faja de Oro”, en el norte veracruzano, y los campos de Reforma en Tabasco. El éxito comercial, no obstante, llegó con anterioridad para las actividades dirigidas a la refinación y a la distribución de productos derivados del petróleo. La primera organización que tuvo resultados económicos positivos en México fue la compañía norteamericana *Waters-Pierce Oil Company*. ”²⁹

De acuerdo con el Dr. Lorenzo Meyer Cosío:

“La primera empresa petrolera que se estableció en México fue la *Waters-Pierce Oil Company*, subsidiaria de la *Standard Oil Company*. ...Ésta empresa no tenía el propósito de explotar los depósitos mexicanos; sino de importar petróleo de los Estados Unidos y refinarlo en Tampico para satisfacer la demanda local, principalmente de los ferrocarriles. Hasta 1906, fue la única empresa que contó con una refinería.”³⁰

Joel Álvarez de la Borda abunda sobre la *Waters-Pierce Oil Company*, al referir lo siguiente:

“Formada en 1873 por Henry Clay Pierce y William H. Waters, para comercializar refinados en el suroeste de Estados Unidos; esta compañía comenzó por exportar sus productos enlatados hacia los mercados mexicanos, pero a partir de 1887 instaló refinerías en la Ciudad de México, Tampico, Veracruz y Monterrey. Con buques tanque de su propiedad, Pierce traía el crudo desde Pensilvania para abastecer a sus refinerías en México, las cuales sumaban una capacidad de 900 barriles diarios y en las que se producía queroseno, gasolina, parafina, aceites y grasas lubricantes.

Hacia principios del siglo XX, su fuerza de ventas consistía en 20 estaciones distribuidoras y otras tantas agencias comerciales esparcidas por toda la República Mexicana, apoyadas por un sistema de transporte de 350 carros tanque. Asimismo, surtía con lubricantes al Ferrocarril Central Mexicano y al Ferrocarril Nacional, las empresas de transporte más importantes de esa época.

²⁸ LAVÍN, JOSÉ DOMINGO, Op. Cit., p. 26.

²⁹ ÁLVAREZ DE LA BORDA, JOEL, Op. Cit., p. 21

³⁰ MEYER COSÍO, LORENZO, *México y los Estados Unidos en el Conflicto Petrolero, 1917-1942*, 2ª edición, México, El Colegio de México, 1972, p. 14.

Aunque nunca se interesó verdaderamente por explotar crudo en México, la *Waters-Pierce Oil Company* hizo de la comercialización de refinados un negocio muy rentable; para 1903 sus ganancias netas llegaron a 1.4 millones de dólares. Los problemas para la Waters-Pierce surgieron, sin embargo, cuando aparecieron en escena, a partir de 1901, las primeras compañías que produjeron petróleo a gran escala y que en poco tiempo rompieron su monopolio.”³¹

A raíz de un golpe de Estado, el general Porfirio Díaz llega al poder en 1876 para un período de 4 años, seguido de la administración de Sebastián Lerdo de Tejada (1880-1884), para posteriormente retomar el poder de 1884 hasta 1910, año en que estalla la Revolución Mexicana. Durante esas décadas casi ininterrumpidas de gobierno porfirista, México atravesó por un período de cierta estabilidad política luego de vivir una serie de conflictos, golpes de Estado, guerras civiles e intervenciones extranjeras, que se habían iniciado a partir del movimiento de Independencia.

En palabras del Dr. Lorenzo Meyer Cosío:

“El éxito de Díaz en su búsqueda de estabilidad se explica en buena medida por tres factores: la reconciliación de los antiguos contendientes, el establecimiento de un gobierno central fuerte y autoritario y la creación de las condiciones políticas y sociales necesarias para atraer al capital externo en cantidades suficientes, y para incorporar sectores económicos modernos con el fin de reiniciar el desarrollo que se interrumpiera más de sesenta años atrás con la guerra de independencia. Este clima, propicio para el desarrollo de las actividades del capital externo, sería la causa y resultado de la ‘paz porfiriana’, Para Díaz, sólo los Estados Unidos y las naciones industriales de Europa podían aportar el capital necesario para sacar a México de su estancamiento económico.

La actividad del capital externo se encontraba en los ferrocarriles, la minería, la banca, los servicios públicos, las manufacturas industriales y el petróleo; el capital norteamericano era preponderante... el presidente Díaz continuó y acentuó la política iniciada por su predecesor liberal, Juárez, favoreciendo la concentración de la superficie cultivable en pocas manos.”³²

En relación al ordenamiento jurídico en materia de hidrocarburos durante el gobierno porfirista, Jaime Cárdenas Gracia señala lo siguiente:

“El dominio eminente de la nación mexicana sobre los recursos del subsuelo prevaleció hasta el Código de Minas, que entró en vigencia el 22 de noviembre de 1884. El artículo 10 de ese Código señalaba:

Son de la exclusiva propiedad del dueño del suelo, quien por lo mismo, sin necesidad de denuncia ni de adjudicación especial, podrá explotar y aprovechar:... IV. Las sales que existan en la superficie, las aguas puras y saladas, superficiales o subterráneas, el petróleo y los manantiales gaseosos o de aguas termales y medicinales...

³¹ ÁLVAREZ DE LA BORDA, JOEL, Op. Cit., pp. 22-23.

³² MEYER COSÍO, LORENZO, *México y los Estados Unidos en el Conflicto Petrolero, 1917-1942*, Op. Cit., pp. 41-42.

Porfirio Díaz derogó, el 4 de julio de 1892, el Código de Minas de 1884 por una nueva legislación minera. El artículo 40 de ese ordenamiento dispuso:

El dueño del subsuelo explotará libremente, sin necesidad de concesión especial en ningún caso, las substancias minerales siguientes; los combustibles minerales, los aceites y aguas minerales... la producción minera legalmente adquirida, y la que en lo sucesivo se adquiera con arreglo a esta ley será irrevocable y perpetua.”³³

Para continuar en esa tesitura, y parafraseando la obra de Jaime Cárdenas Gracia, el 24 de diciembre de 1901 se promulgó la primera Ley del Petróleo de los Estados Unidos Mexicanos, la cual facultaba al Poder Ejecutivo a otorgar directamente concesiones de explotación a particulares, incluyendo a compañías extranjeras que se establecieran en México, en baldíos y demás terrenos de competencia federal con potencial petrolífero. Dicha Ley concedió privilegios a los particulares que realizaran actividades de perforación de yacimientos, tales como exención de pago de impuestos, derecho de paso por terrenos particulares y el establecimiento de una zona de protección de 3 kilómetros a la redonda para cada pozo.³⁴

“Las fotografías de pozos fuera de control, que lanzaban al aire 100 mil barriles diarios de petróleo, circularon por todo el mundo difundiendo la noticia de una enorme riqueza en el subsuelo mexicano... los principales consorcios petroleros del mundo volvieron sus ojos hacia México.”³⁵

Al iniciar el siglo XX, la industria petrolera mexicana dejó atrás las historias de pequeñas empresas individuales e independientes, fruto de un puñado de personajes que se aventuraron en el negocio petrolero, para dar paso a grandes corporaciones verticalmente integradas, las cuáles en algunos casos llegaron a ser subsidiarias de consorcios internacionales. Éstas nuevas empresas –todas ellas extranjeras-- acapararon la producción, transporte, refinación y venta de petróleo en México hasta la Expropiación Petrolera de 1938.

“Los pioneros de la historia industrial del petróleo en México, dentro del esquema de la integración corporativa vertical, fueron el petrolero norteamericano Edward L. Doheny, fundador de la *Mexican Petroleum Company*, y el constructor británico Weetman Dickson Pearson, creador de la Compañía Mexicana de Petróleo ‘El Águila’, quienes dominaron la industria petrolera durante el primer cuarto del siglo XX.”³⁶

Debe hacerse hincapié en el hecho de que la mayoría de las obras que abordan la historia de la industria petrolera en México, tienen como referencia

³³ CÁRDENAS GRACIA, JAIME, *En Defensa del Petróleo*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009, p. 13.

³⁴ *Ibíd.*, pp. 13-14.

³⁵ MEYER COSÍO, LORENZO, *México y los Estados Unidos en el Conflicto Petrolero, 1917-1942*, Op. Cit., p. 15.

³⁶ ÁLVAREZ DE LA BORDA, JOEL, Op. Cit., p. 27.

“obligada” la incursión del norteamericano Edward L. Doheny --y su principal empresa la *Mexican Petroleum Company*— en el plano mexicano a principios del siglo XX; debido a ello, resulta necesario hacer una pequeña pausa en el presente tema para estudiar detenidamente a tan singular personaje.

Parafraseando la obra de Jonathan C. Brown, es de destacar que la aventura de Edward L. Doheny en México inicia cuando Albert A. Robinson, fundador del *Santa Fe Railroad* y después presidente del Ferrocarril Central Mexicano, informó a Doheny su interés de sustituir el carbón --importado desde Alabama, Estados Unidos-- que usaban los trenes de la línea que corría entre San Luis Potosí y Tampico, por petróleo producido localmente. Robinson invitó a Doheny al país para que investigara los rumores sobre pozos burbujeantes de chapopote a lo largo del derecho de vía del Ferrocarril Central Mexicano. Charles A. Canfield y un ferrocarrilero de California, A.P. McGinnis, acompañaron a Doheny en mayo de 1900; la expedición de este grupo se detuvo a unos 56 kilómetros al oeste de Tampico, en donde lograron encontrar un yacimiento con exudaciones de chapopote.³⁷

“El empresario norteamericano enseguida puso manos a la obra para reunir, de su propio bolsillo, el capital y la tecnología necesarios para el proyecto mexicano. Al regresar a Los Ángeles, Doheny... reunió capital de un grupo de inversionistas y ferrocarrileros de California y fundó la *Mexican Petroleum Company*.”³⁸

“La etapa de la producción petrolera a gran escala se inició en México a principios de 1901, cuando la *Mexican Petroleum Company* comenzó sus operaciones en El Ébano, San Luis Potosí. Todo el equipo necesario fue importado de Estados Unidos y desembarcado en Tampico. Para ser trasladado a los campos, la compañía construyó un ferrocarril conectado a la vía troncal del Ferrocarril Central Mexicano.”³⁹

Al respecto, la Dra. Guadalupe Ríos de la Torre señala lo siguiente:

“La inversión de Doheny consistió principalmente en comprar algunas propiedades en Tamaulipas, Veracruz y San Luis Potosí. En consecuencia, su interés estaba en que se mantuviera la legislación que establecía la propiedad del petróleo a favor del superficiario; además hacía contratos de explotación con otros propietarios, pero sus principales adquisiciones las hacía en firme, por compra. De cualquier modo lo que le interesaba era que los dueños de la superficie tuvieran la libre disposición del petróleo.”⁴⁰

En la obra del Dr. Lorenzo Meyer Cosío se menciona que:

³⁷ BROWN, JONATHAN C., Op. Cit., pp. 39-40.

³⁸ *Ibidem*, p. 40.

³⁹ ÁLVAREZ DE LA BORDA, JOEL, Op. Cit., pp. 30-31.

⁴⁰ http://www.azc.uam.mx/publicaciones/tye/tye16/art_hist_04.html, La Industria Petrolera y el Imperio de las Leyes (1783-1938), consultado el 15 de marzo del 2017 a las 16:00 horas aproximadamente.

“Desde sus comienzos, la actividad petrolera estuvo dominada por los intereses norteamericanos e ingleses. Las empresas formadas por Doheny, norteamericano, y Weetman Pearson, inglés, darían paso en los años veinte a la *Standard Oil Co. Of New Jersey*, y a la *Royal Dutch-Shell* (*Royal Dutch Petroleum Co.* y *Shell Transport and Trading Co., Ltd.*).

El progreso fue rápido: en 1901 brotaba el primer pozo de valor comercial; en 1908 era fácil percibir los signos de un inminente auge; en 1910 el éxito estaba asegurado. Doheny descubrió el campo de El Ébano y Pearson los de Campoacán y San Cristóbal.”⁴¹

La Dra. Guadalupe Ríos de la Torre abunda en la idea de un “ánimo” de estos empresarios extranjeros para reformar la legislación mexicana en materia de hidrocarburos, al añadir que “en cuanto al inglés Pearson, incuestionablemente con mayores apoyos políticos, deseaba modificaciones legislativas para que el petróleo volviera al dominio nacional y se explotara mediante el régimen de concesiones, de las que él podía sacar con menos dinero, más partido.”⁴²

“Doheny en 1900 compró la Hacienda de Tullillo, en las fronteras de San Luis Potosí, Tamaulipas y Veracruz, con superficie de 180 mil hectáreas. En seguida, buscando capital americano para continuar adquiriendo por el procedimiento de compras, otros terrenos más al sur, como Cerro Azul, Juan Felipe y numerosos lotes situados sobre la línea de las chapopoterías que marcaban lo que después se llamó la Faja de Oro.”⁴³

Interpretando la obra de Jonathan C. Brown, puede decirse que las etapas iniciales de los negocios de Doheny en México estuvieron llenas de contratiempos. A mediados de 1902, cuando los precios del petróleo a nivel internacional descendieron considerablemente, y el crudo producido en El Ébano tenía pocos compradores tanto dentro como fuera de México, los asociados de Doheny consideraron vender su primer campo productor de petróleo en México a la *Waters-Pierce Oil Company*; a pesar de que diversos representantes de ésta última compañía –la cual desde el inicio había sido la principal rival comercial de la *Mexican Petroleum Company*— inspeccionaron algunos terrenos adquiridos por Doheny, Henry Clay Pierce no estaba realmente interesado en adquirir el campo de El Ébano, debido a que dicha acción hubiera significado contravenir el contrato de compraventa de crudo con la *Standard Oil Company*. Doheny no tuvo más opción que crear, en 1902, una pequeña refinería en El Ébano, y organizar su propia compañía de pavimentado asfáltico en la Ciudad de México para poder mantenerse dentro del negocio petrolero. La nueva compañía de pavimentado asfáltico se llamó *Mexican Asphalt Paving & Construction Company*, cuyo consejo de administración

⁴¹ MEYER COSÍO, LORENZO, *México y los Estados Unidos en el Conflicto Petrolero, 1917-1942*, Op. Cit., p. 15.

⁴² http://www.azc.uam.mx/publicaciones/tye/tye16/art_hist_04.html, La Industria Petrolera y el Imperio de las Leyes (1783-1938), consultado el 15 de marzo del 2017 a las 16:00 horas aproximadamente.

⁴³ LAVÍN, JOSÉ DOMINGO, Op. Cit., pp. 48-49.

--presidido por un amigo de Doheny, el norteamericano Harold Walker-- estaba interconectado con el de la *Mexican Petroleum Company*.⁴⁴

“Doheny contrató al geólogo mexicano Ezequiel Ordóñez, quien había escrito un informe... para el Instituto Mexicano de Geología... Ordóñez localizó el prolífico pozo de Doheny en la base del Cerro del Pez, en El Ébano. ‘Pez núm. 1’ brotó el 3 de abril de 1904, fluyendo con un promedio de 1500 barriles diarios.”⁴⁵

“Sus agentes y arrendadores [de Doheny] habían estado buscando exudaciones en la huasteca veracruzana... George J. Owens... encontró [en 1906] algunas tierras al oeste de Tuxpan, en el Valle de Casiano. La *Barber Asphalt Company of New York* había adquirido algunas propiedades, conocidas como Cerro Azul y Juan Felipe, y la *London Oil Trust* aún poseía Cerro Viejo y Chapopote.

En menos de dos meses, la *Mexican Petroleum Company* adquirió las propiedades petroleras... Doheny creó en 1907 la *Huasteca Petroleum Company* para manejar las porciones de tierra pequeñas, y las compañías de *Tamiahua Petroleum Company* y la *Tuxpan Petroleum Company*, que manejaban las propiedades arrendadas. Creó también la *Pan American Transportation Company* con sede en Delaware, Estados Unidos, para proveerse de una flota de buques cisterna con la cual planeaba exportar el petróleo mexicano. Las cuatro eran subsidiarias pertenecientes a la *Mexican Petroleum Company*. Más allá de las expectativas, Doheny no sólo conservó sus operaciones, sino que las expandió.”⁴⁶

“Doheny y sus socios confiaban verdaderamente en localizar grandes depósitos en Casiano, apuesta que se reflejó en un incremento notable de los activos fijos de la *Mexican Petroleum Company*, pues en el transcurso de 1907 su capital se había incrementado notablemente de 6.3 a 15.2 millones de dólares.”⁴⁷

“La *Huasteca Petroleum Company* negoció en 1908 una concesión para explorar y explotar la región completa de la Faja de Oro y de las adyacentes a Tamaulipas y San Luis Potosí... El gobierno aprobó los planes de la Huasteca para construir una refinería en Mata Redonda, sobre el río de Tampico, y para construir oleoductos que iban de la Huasteca a la refinería.”⁴⁸

“Confiado en el potencial de las propiedades que había adquirido en 1906, las cuadrillas de la Huasteca comenzaron a construir inmediatamente un oleoducto que iba de Casiano a Tampico. Construyeron 200 kilómetros de tubería de ocho pulgadas, diez estaciones de bombeo y doce tanques con capacidad para 55 mil barriles... Incluso antes de que el oleoducto funcionara, las cuadrillas de perforación, cerca de las propiedades de Casiano, habían perforado los pozos 6 y 7. El primero tenía un flujo promedio de 15 mil barriles diarios, llenando todos los tanques de almacenamiento disponibles. Casiano núm. 7 probó ser el grande, fluyendo de manera incontrolable con un promedio de 60 mil barriles diarios. En septiembre de 1910, las cuadrillas intentaron tapar el núm. 7 pero su presión... forzó a que el petróleo rompiera la cubierta y fluyera por una fisura en la tierra, disparándose a 100 metros de altura

⁴⁴ BROWN, JONATHAN C., Op. Cit., pp. 45-46.

⁴⁵ *Ibídem*, p. 44.

⁴⁶ *Ibídem*, pp. 50-51.

⁴⁷ ÁLVAREZ DE LA BORDA, JOEL, Op. Cit., pp. 31-32.

⁴⁸ BROWN, JONATHAN C., Op. Cit., p. 52.

de la torre... Trabajaron entonces fervientemente para construir un contenedor de reserva hecho de barro, con capacidad para 750 mil barriles, y más de cien tanques de almacenamiento.”⁴⁹

Retomando la obra de Jonathan C. Brown, se advierte que los nuevos descubrimientos orillaron a Doheny a obtener fondos con los cuales pagar la infraestructura necesaria para comercializar la vasta producción de crudo. Doheny acudió al financiamiento estadounidense, primero con dos exploradores petroleros de Pittsburgh y socios de la *South Penn Oil Company*, Joseph C. Trees y Michael Benedum, quienes invirtieron 500 mil dólares en la *Huasteca Petroleum Company*; posteriormente, Doheny acudió a la *William Salomon and Company*, una casa financiera en Nueva York, la cual accedió a comprar el valor de cinco millones de dólares en pagarés emitidos por la Huasteca, garantizados con la hipoteca de las propiedades mexicanas –las cuales tenían un valor de 73.6 millones de dólares--. Los recursos obtenidos de estos financiamientos fueron utilizados por Doheny para pagar oleoductos, tanques de almacenamiento, servicios de carga, así como para desarrollar un sistema de mercado dentro de los Estados Unidos. Para 1911, además de suministrar petróleo a la *Waters-Pierce Oil Company*, a los Ferrocarriles Nacionales y a la *Mexican Natural Gas Company* –todas ellas empresas establecidas en México--, Doheny logró ampliar la operación de sus compañías petroleras al iniciar la exportación de crudo mexicano hacia los Estados Unidos, teniendo como principales clientes a la *Standard Oil of New Jersey*, la *Gulf Oil Company*, el *Santa Fe Railroad* y de manera importante a la *Magnolia Petroleum Company*.⁵⁰

“El único empresario que rivalizaría con el magnate norteamericano [Doheny] sería un acaudalado constructor de ferrocarriles: Weetman Pearson. Éste hábil súbdito británico inició sus actividades petroleras mientras construía el Ferrocarril de Tehuantepec. En virtud de la Ley del Petróleo de los Estados Unidos Mexicanos, de 1901, se autorizó a Pearson para llevar a cabo exploraciones en terrenos vacantes y nacionales, y extendió las exenciones impositivas otorgadas a Doheny a todas las empresas petroleras. En 1902... procedió a efectuar algunas exploraciones petroleras en el Istmo... En 1908 organizó la Compañía Mexicana de Petróleo ‘El Águila’ (en un principio se llamó *Mexican Eagle Company*), que poco después absorbió a otras empresas menores. Fue entonces cuando sus ingenieros hicieron brotar el famoso ‘Dos Bocas’, pozo con el que se inició la etapa de la gran producción petrolera en México.”⁵¹

“En 1901, la producción de petróleo fue de apenas 10 mil barriles al año, pero en 1911, la producción era de 12,552,798 barriles al año y en esa época se comenzó a exportar más del 80% del crudo del país. Sin embargo, tanto la producción del petróleo como su exportación no

⁴⁹ *Ibíd.*, p. 55.

⁵⁰ *Ibíd.*, pp. 56-58. El primer envío regular de exportación realizada por la *Huasteca Petroleum Company* partió de Tampico en mayo de 1911, en el buque cisterna *Captain A. F. Lucas*. El buque entregó 30,262 barriles de crudo mexicano a la refinería de la *Magnolia Petroleum Company*, en Sabine, Texas.

⁵¹ MEYER COSÍO, LORENZO, *México y los Estados Unidos en el Conflicto Petrolero, 1917-1942*, Op. Cit., pp. 47-48.

dejaban beneficios al país, no se pagaban casi impuestos...Lo más grave desde el punto de vista jurídico ocurrió en 1909. En ese año se promulgó una nueva Ley sobre el Petróleo en el momento que la industria petrolera se encuentra en franco ascenso. Dicha Ley puso fin a toda ambigüedad sobre los derechos de propiedad y declaró 'propiedad exclusiva' del dueño del suelo los criaderos o depósitos de combustibles minerales, entre los que se encontraban las 'materias bituminosas'.⁵²

Con el inicio de la Revolución Mexicana en 1910, y la consecuente salida de Porfirio Díaz del poder, comenzaron en México las primeras acciones para reformar la legislación en materia de hidrocarburos, lo cual llevó a una serie de desencuentros del gobierno mexicano con las compañías petroleras y los gobiernos de Estados Unidos y Gran Bretaña –aunque con éste último hubo menor fricción que con el gobierno estadounidense--. Estos desencuentros, que se prolongaron hasta la Expropiación Petrolera de 1938, fueron desde sabotajes comerciales y campañas de publicidad a favor y en contra del gobierno mexicano, hasta las protestas diplomáticas e incluso la incursión del ejército estadounidense en territorio mexicano.

Amén de realizar en el presente Capítulo un correcto estudio de la etapa de la regulación jurídica de los hidrocarburos en México, que va desde 1910 hasta 1938, se dividirá a dicha etapa en dos períodos: el de la regulación previa a la Constitución de 1917, y el de la regulación posterior a la Constitución de 1917.

Para efectos del presente tema, sólo se realizará el abordaje del período de la regulación previa a la Constitución de 1917, dejando, por motivos metodológicos, el desarrollo del segundo período para los temas 1.3. y 1.4. del presente Capítulo.

Dentro del período de la regulación previa a la Constitución de 1917, se ubican los gobiernos de Francisco I. Madero, Victoriano Huerta y Venustiano Carranza. Por lo que respecta al primero, cuyo gobierno transcurrió de 1911 a 1913, la Dra. Guadalupe Ríos de la Torre refiere que “se decretó un impuesto especial en junio de 1912, mediante la Ley del Timbre que indicaba un “gravamen sobre la exportación del petróleo de 20 centavos por tonelada, equivalente a 3 centavos por barril. Ésta medida motivó las quejas de los empresarios ante sus gobiernos, pues afectaba sus ganancias.”⁵³

“Las compañías petroleras presionan al gobierno de los Estados Unidos para que se elevaran las protestas diplomáticas por las medidas jurídicas adoptadas por el gobierno mexicano. El embajador estadounidense Henry Lane Wilson, desempeña la tarea de representante de los consorcios estadounidenses ante el Departamento de Estado estadounidense, principalmente de la *Standard Oil Company*. El gobierno mexicano cede y aplaza la vigencia del aumento en

⁵² CÁRDENAS GRACIA, JAIME, Op. Cit., p. 14.

⁵³ http://www.azc.uam.mx/publicaciones/tye/tye16/art_hist_04.html, La Industria Petrolera y el Imperio de las Leyes (1783-1938), consultado el 12 de marzo del 2017 a las 16:00 horas aproximadamente.

el impuesto del timbre que había fijado. Los petroleros no quedan satisfechos y... Llegan al extremo de solicitar la intervención militar en nuestro país. Esta no se realiza, pero si la “Decena trágica” y las muertes de Madero y Pino Suarez, alentadas, entre otros, por el embajador Henry Lane Wilson en la propia embajada de los Estados Unidos.”⁵⁴

En cuanto a la dictadura de Victoriano Huerta, Jaime Cárdenas Gracia señala lo siguiente:

“Tanto Henry Lane Wilson como las compañías petroleras ponen toda su influencia a favor del reconocimiento de la dictadura de Victoriano Huerta; sin embargo, el nuevo presidente de los Estados Unidos, Woodrow Wilson, a diferencia del anterior presidente Taft, tuvo una posición diferente sobre los asuntos de México por razones teóricas, ideológicas y políticas. El presidente Wilson consideró que uno de los objetivos de los Estados Unidos en América Latina era lograr que los países de la región fueran naciones democráticas...

Woodrow Wilson aprovechó la primera oportunidad que tuvo para ir, en los hechos, fijando su posición frente al gobierno de Huerta. Esas circunstancias se brindaron con los incidentes del Dolphin en Tampico, a raíz del cual un grupo de marinos estadounidenses fueron arrestados por autoridades mexicanas por corto tiempo, y el desembarco de armas para Huerta de un buque alemán en Veracruz. En abril de 1914, las fuerzas estadounidenses ocuparon el puerto de Veracruz para que no quedara duda alguna de la actitud estadounidense hacia Huerta. Mientras tanto, las debilidades financieras y políticas del gobierno del dictador, lo obligan a elevar a 65 centavos de dólar el impuesto del timbre sobre la tonelada de petróleo que había aprobado Madero. Esa acción defraudó a sus patrocinadores extranjeros. Los consorcios protestan por los nuevos tributos y el gobierno estadounidense aumenta la presión política y militar; el presidente Wilson envió a México a John Lind con un plan político que proponía la salida pacífica del poder de Huerta.”⁵⁵

Con el gobierno de Venustiano Carranza empieza a hacerse mucho más notoria una tendencia nacionalista en la regulación jurídica de los hidrocarburos. En palabras del autor cita *supra*:

“Durante la lucha armada contra Huerta, Carranza había tenido que soportar las presiones estadounidenses para que no se causaran daños a las instalaciones petroleras... En 1914, la Secretaría de Fomento, Colonización e Industria, empezó a preparar y a poner en práctica una serie de medidas destinadas a reivindicar para la nación la propiedad de los combustibles minerales; así, Luis Cabrera proponía que se aumentara la participación del Estado en los beneficios de la explotación petrolera y que se buscaran nuevas fuentes de inversión en esa industria. En abril de 1916, la Comisión Técnica del Petróleo, formada por órdenes de Carranza, presentó un informe que concluía restituir a la nación lo que es suyo: la riqueza del subsuelo, el carbón de piedra y el petróleo.

Cándido Aguilar y Francisco J. Múgica, llevan adelante la política petrolera de Carranza. El gobernador de Veracruz, general Cándido Aguilar, declara sin efecto los contratos petroleros firmados durante el régimen de Victoriano Huerta, y establece la autorización gubernamental para vender o arrendar terrenos petrolíferos. La medida de Cándido Aguilar ocasiona las protestas de Washington que acusa la violación al principio de irretroactividad. Francisco J.

⁵⁴ CÁRDENAS GRACIA, JAIME, Op. Cit., p. 15.

⁵⁵ *Ibidem*, p. 16.

Múgica toma rigurosas providencias para hacer que las compañías cumplan con el pago del impuesto de exportación y, como éstas se niegan, ordena que se cierren las tuberías del crudo para exportación.

Sin embargo, la medida que generó más reacciones de las compañías petroleras en contra, fue el decreto del 19 de septiembre de 1914. Según ese decreto, los tenedores de terrenos e instalaciones quedaban obligados a presentar al Estado un avalúo de sus propiedades industriales. La disposición se funda en la voluntad gubernamental de inventariar esos recursos nacionales y de distribuir las cargas tributarias con equidad. Las compañías señalaban... que se pretende dejarlas sujetas, a plazo incierto, a reformas legales amenazantes de carácter nacionalista...

El 8 de octubre de 1914, el gobierno de Carranza integró un cuerpo de inspectores petroleros, que fue seguido el 7 de enero de 1915 por un decreto que ordenaba la suspensión en la ejecución de nuevas obras y exigía la obtención de un permiso para continuar los trabajos. El 15 de marzo de 1915 se crea la Comisión Técnica de Petróleo, organismo que estaba destinado a orientar la política petrolera del país. Esta Comisión se integró por un grupo de abogados e ingenieros de orientación nacionalista, y fue coordinada por el general Cándido Aguilar... El 7 de abril de 1916, la Comisión, en un informe ya clásico, señaló la necesidad de restituir a la nación las riquezas del subsuelo, entre ellas, el petróleo. La Comisión Técnica del Petróleo y la Secretaria de Fomento del gobierno de Carranza, durante el tiempo que estuvieron en vigor, regularon la industria petrolera en aspectos vinculados, por ejemplo, al almacenamiento del crudo y respecto a medidas de seguridad en su manejo.”⁵⁶

Volviendo a los aspectos relevantes de la industria petrolera en México, puede decirse que los grandes emporios de Doheny y Pearson en México terminaron por ceder totalmente a la influencia de las grandes trasnacionales petroleras; de esa manera, y tratándose del petróleo, el país se convirtió en uno de los principales focos de las inversiones extranjeras a nivel mundial.

“En 1913 y 1916, la *Standard Oil Company* intentó adquirir ‘El Águila’ y sus filiales. Pearson rehusó la oferta y en cambio trató de persuadir al gobierno inglés de la conveniencia de formar una asociación entre ambos; pero la administración británica no se interesó en el plan... Sin embargo, tanto la Gran Bretaña como Henry Detering, que dominaba la *Royal Dutch Shell*, parecían poco dispuestos a que los norteamericanos monopolizaran el combustible de México, y en 1919, con el beneplácito de Su Majestad Británica, Detering adquirió los intereses de Pearson... La absorción de los intereses de Doheny por las grandes empresas tardó un poco más; pero en 1925, el grupo de la *Pan American Petroleum and Transportation Company of Delaware*... fue traspasado a la *Standard Oil of Indiana*, que a su vez lo transfirió a la *Standard Oil of New Jersey*.”⁵⁷

“A raíz de la cesión de los derechos de Doheny y Pearson, las principales compañías petroleras que operaron en México se convirtieron en subsidiarias de otras que operaban en escala mundial. Los grupos de mayor importancia fueron: el de la *Royal Dutch Shell*, el de la *Standard Oil* (N.J.), el de la *Gulf Oil Corporation*, el de la *Sinclair Oil Co.*, el de la *City Services*

⁵⁶ *Ibíd.*, pp. 18-19.

⁵⁷ MEYER COSÍO, LORENZO, *México y los Estados Unidos en el Conflicto Petrolero, 1917-1942*, Op. Cit., pp. 15-16.

y el de la *Warner-Quinla*. De menor consideración fueron los intereses de la *Continental Oil*, *Union Oil*, *South Penn*, *Mexican Seaboard* y *Pierce Oil*...éstas últimas eran pequeñas empresas independientes, propiedad de extranjeros y mexicanos, cuyo número llegó a ser de varios centenares.”⁵⁸

Para concluir con este tema, y con base en las obras de Guadalupe Ríos de la Torre, Joel Álvarez de la Borda y Jaime Cárdenas Gracia, respectivamente, se detallan a continuación los siguientes datos históricos relevantes que constituyen el desarrollo de la legislación en materia de hidrocarburos y relacionada con los mismos en México:

- a) Reales Ordenanzas para la Minería de la Nueva España, publicadas por Carlos III, Rey de España, en Aranjuez, el 22 de mayo de 1783.
- b) Decreto que Reglamenta el Laboreo de las Sustancias que no son Metales Preciosos, publicado por el Emperador Maximiliano, el 6 de julio de 1865.
- c) Código de Minas de los Estados Unidos Mexicanos, publicado el 22 de noviembre de 1884.
- d) Ley del 6 de junio de 1887 sobre Franquicias a las Minas, inclusive las de Petróleo.⁵⁹
- e) Ley Minera de los Estados Unidos Mexicanos, publicada el 4 de junio de 1892.
- f) Ley del Petróleo de los Estados Unidos Mexicanos, publicada el 24 de diciembre de 1901.
- g) Proyecto de Ley del Petróleo, elaborado por los señores licenciados Elizaga e Ibarra, y por el ingeniero Fernández Guerra, con fecha de primero de marzo de 1905.
- h) Discusión que en el seno de la Academia de Legislación y Jurisprudencia, emitieron votos razonados los señores licenciados Mejía Beiztegui, Rojas y Mateos Cardeña, durante las sesiones celebradas en junio, agosto y septiembre de 1905.
- i) Ley Minera de los Estados Unidos Mexicanos, publicada el 25 de noviembre de 1909.
- j) Decreto y Reglamento para el Cobro del Impuesto sobre Petróleo Crudo, publicados el 3 y 24 de junio de 1912, respectivamente.

⁵⁸ *Ibíd*em, pp. 17-19.

⁵⁹ Esta ley, la cual entró en vigor el 6 de julio de 1887, establecía una serie de prerrogativas especiales para las actividades de explotación de petróleo, tales como la exención de impuestos federales, estatales y municipales, exceptuando el impuesto del timbre.

- k) Plan de Guadalupe, de fecha 12 de diciembre de 1914.
- l) Decreto que Suspende la Explotación del Petróleo, publicado por el primer Jefe del Ejército Constitucionalista en Veracruz, el 7 de enero de 1915.
- m) Acuerdo que Determinó la Organización de la Comisión Técnica del Petróleo, publicado por el primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Venustiano Carranza, en Veracruz, el 19 de marzo de 1915.
- n) Artículo 27 Constitucional, Texto y Discusión en el Congreso Constituyente de Querétaro, 1916-17⁶⁰.
- o) Decreto y Reglamento Sobre el Impuesto Especial del Timbre, publicados por el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista el 13 y 14 de abril de 1917, respectivamente.
- p) Reglamento para las Inspecciones Fiscales del Petróleo, fechado el 14 de abril de 1917.
- q) Decreto que Estableció Impuesto sobre Terrenos Petroleros, fechado el 19 de febrero de 1918.
- r) Decreto que Reglamenta el Artículo 14 del Decreto del 19 de febrero de 1918, publicado el 8 de agosto de 1918.
- s) Acuerdo Relativo a las Bases para Otorgar Concesiones para Explotar Petróleo, publicado el 12 de marzo de 1920.
- t) Ejecutorias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la Aplicación del Artículo 27 Constitucional, con motivo de las primeras reclamaciones de las compañías petroleras.
- u) Creación del Departamento del Petróleo de los Ferrocarrileros Nacionales, en el mes de febrero de 1923.
- v) Convenios llamados de Bucareli, celebrados entre el 14 de mayo y el 15 de agosto de 1923. Las actas de reuniones, que no produjeron un tratado formal, se encuentran publicadas en las "Actas Completas de los Convenios de Bucareli", (texto en inglés y español) Washington, Oficina de Impuestos del Gobierno, 1925.
- w) Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, fechada el 26 de diciembre de 1925 y publicada 3 días después en el Diario Oficial de la Federación.

⁶⁰ Este tema se abordará a detalle en el numeral respectivo.

- x) Creación del Control de Administración del Petróleo Nacional, a partir del primero de enero de 1926.
- y) Reglamento de Trabajos Petroleros, publicado el 15 de diciembre de 1927 en el Diario Oficial de la Federación.
- z) Reformas a la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo de 1925, publicadas el 31 de diciembre de 1927 en el Diario Oficial de la Federación.
- aa) Decreto que Crea “Petróleos de México, S.A.”, fechado el 29 de diciembre de 1933.
- bb) Acuerdo que Declara Inexistentes las Franquicias en Materia de Impuestos y Nulos los Derechos de Exploración y Explotación Concedidos a “El Águila, S.A.”, fechado en enero de 1935.
- cc) Decreto por el que se Crea la Administración General del Petróleo Nacional, fechado el 30 de enero de 1937 y publicado el 2 de marzo del mismo año en el Diario Oficial de la Federación.
- dd) Laudo Dictado por la Junta de Conciliación y Arbitraje, con motivo del conflicto de orden económico promovido en contra de las empresas petroleras de fecha 18 de diciembre de 1937.
- ee) Manda de Amparo de las Compañías Petroleras y Ejecutoria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de fecha 29 de diciembre de 1937 y 3 de marzo de 1938, respectivamente.
- ff) Decreto de Expropiación Petrolera y Manifiesto Presidencial a la Nación, de fecha 18 de marzo de 1938.
- gg) Decreto que Crea la Institución Pública “Petróleos Mexicanos”, publicado el 7 de junio de 1938 en el Diario Oficial de la Federación.
- hh) Ejecutoria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en relación con la Expropiación Petrolera, de fecha 2 de diciembre de 1939.
- ii) Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional, publicada el 9 de noviembre de 1939 en el Diario Oficial de la Federación.
- jj) Decreto que Deroga los que Crearon la Distribuidora de Petróleos Mexicanos y la Administración General del Petróleo Nacional y modificó el que creó la institución pública denominada Petróleos Mexicanos, publicado el 9 de agosto de 1940.

kk) Reforma del Artículo 27 Constitucional, del 27 de diciembre de 1939, que estableció que sólo la Nación podrá explotar el petróleo, publicada el 9 de noviembre de 1940 en el Diario Oficial de la Federación.

ll) Reglamento de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional de 1939, publicado el 30 de noviembre de 1940 en el Diario Oficial de la Federación.

mm) Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, fechada el 2 de mayo de 1941 y publicada el 18 de junio del mismo año en el Diario Oficial de la Federación.

nn) Reglamento de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo de 1941, publicado el 30 de diciembre de 1941 en el Diario Oficial de la Federación.

oo) Decreto que Promulga el Convenio con los Estados Unidos para el Pago de Indemnizaciones a las Compañías Petroleras Norteamericanas, cuyos Bienes Fueron Expropiados, publicado el 15 de enero de 1945 en el Diario Oficial de la Federación

pp) Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, publicada el 29 de noviembre de 1958 en el Diario Oficial de la Federación.

qq) Reforma del Artículo 27 Constitucional que estableció que no se otorgarían concesiones ni contratos tratándose de hidrocarburos, publicada el 20 de enero de 1960 en el Diario Oficial de la Federación.

rr) Decreto que Crea el Instituto Mexicano del Petróleo, publicado el 23 de agosto de 1965 en el Diario Oficial de la Federación.

ss) Rescisión de los Contratos CIMA: Publicación de PEMEX, México, 1969.

tt) Recisión de los Contratos con Scharmex, Isthmus y Pauley Noreste, Publicación de PEMEX, 1970.

uu) Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos, publicada el 6 de febrero de 1971 en el Diario Oficial de la Federación.

1.3. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917

A manera de prolegómeno, y para el correcto análisis jurídico de las normas constitucionales que atañen a los hidrocarburos y su regulación en el sistema jurídico mexicano, es necesario señalar *grosso modo* el proceso histórico que dio origen a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos promulgada el 5 de febrero de 1917, actualmente vigente.

“La revolución mexicana no atacó las estructuras constitucionales de 1857. Antes bien partió de ellas para criticar al régimen de Porfirio Díaz por tener a la Carta Fundamental como vestidura de un sistema político que se había apartado progresivamente de las decisiones políticas fundamentales del liberalismo. El primero y más grande antecedente de la Constitución de 1917 es pues, la Constitución de 1857.”⁶¹

“El constitucionalismo fue la corriente triunfante de la Revolución Mexicana. Logró la victoria sobre el villismo y el zapatismo. Venustiano Carranza pudo establecer su gobierno en la Ciudad de México, e iniciar la pacificación de todas las regiones del país y el establecimiento del orden constitucional.”⁶²

“En el curso de 1916, Carranza impulsó la idea de convocar a un Congreso Constituyente que debía introducir algunas modificaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1857. Con esto se trataba de dar por terminada la lucha armada y regresar al orden legal”.⁶³

El día 14 de septiembre de 1916, Venustiano Carranza promulgó un decreto de reformas a los artículos 4º, 5º y 6º del Plan de Guadalupe, con el objetivo fundamental de convocar la reunión de un Congreso Constituyente. El Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, quien había logrado imponerse a las demás facciones del movimiento revolucionario, expuso, en el capítulo de considerandos del decreto referido, que al estudiar detenidamente las reformas políticas que parecía conveniente hacer a la Constitución de 1857, resultaba ineludible la convocatoria a un Congreso Constituyente por cuyo conducto la Nación expresara de manera indubitable su voluntad. Razonó Carranza que el procedimiento de reformas establecido en la propia Constitución de 1857, no podía limitar la soberana voluntad del pueblo, el cual podía también ejercer su facultad constituyente por otros procedimientos.

⁶¹ MADRID HURTADO, MIGUEL DE LA, *Estudios de Derecho Constitucional*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1977, p. 31.

⁶² <http://constitucion1917.gob.mx/es/Constitucion1917/>, Congreso Constituyente y la Constitución de 1917, 20 de enero del 2017, consultado el 15 de marzo del 2017 a las 16:00 horas aproximadamente.

⁶³ http://www.diputados.gob.mx/museo/s_nues7.htm, Nuestro siglo - La unidad nacional y el Congreso de la Unión, consultado el 16 de marzo del 2017 a las 11:00 horas aproximadamente.

“El primero de diciembre de 1916 inauguró [Carranza] el Congreso en el que fue su recinto oficial, el Teatro Iturbide, después de la República, y pronunció un largo discurso para explicarle a la Asamblea el Proyecto de la Constitución reformada que, como se había comprometido en su decreto del 14 de septiembre de 1916, dejaba intacto el espíritu liberal y la forma de gobierno de la Constitución de 1857.”⁶⁴

Las sesiones del Congreso Constituyente se llevaron a cabo de diciembre de 1916 a fines de enero de 1917, en la ciudad de Querétaro, Querétaro. En cuanto a las posturas vertidas en el seno del Congreso Constituyente, éstas no estuvieron exentas de la polarización ideológica, suscitada entre el grupo progresista (de izquierda) y los moderados (de derecha).

“El grupo progresista se relacionaba con Álvaro Obregón, en tanto que los moderados con Carranza. Entre los primeros había muchos que pelearon en los campos de batalla y querían destruir rápidamente el pasado para entrar en el porvenir que habían soñado para México, entre ellos Francisco J. Múgica, Esteban Baca Calderón, Heriberto Jara, Cándido Aguilar, Juan de Dios Bojórquez, Rafael Martínez de Escobar, Luis Espinosa y Froylán Manjarrez. El ala moderada tuvo como núcleo fundamental a los ex diputados renovadores. La gran masa del Congreso llegó libre de partidarios y fue la que formó la mayoría equilibradora de los extremos.”⁶⁵

“En los primeros 5 días de ese mes [diciembre de 1916]... los constituyentes eligieron las comisiones de trabajo del Congreso, entre ellas la Primera Comisión de Constitución, que se encargaría de dictaminar sobre cada uno de los artículos del Proyecto presentado por Carranza. Ésta comisión quedó formada totalmente por obregonistas: Múgica, Monzón, Alberto Román, Enrique Colunga y Enrique Recio, la cual sería reforzada el día 23 con la Segunda Comisión de Constitución que integraron también cinco diputados de izquierda..., Paulino Machorro y Narváez, Arturo Méndez, Agustín Garza González, Hilario Medina y Heriberto J. Jara. A la primera la presidió Múgica y dictaminó sobre los artículos 1 a 29; de la segunda fue presidente Machorro y dictaminó desde el artículo 30 hasta el último.”⁶⁶

Con base en la obra de Berta Ulloa, es necesario señalar que el Proyecto de Constitución presentado por Carranza constaba de 132 artículos y 9 transitorios, de los cuales fueron aceptados los siguientes cambios –con respecto a la Constitución de 1857--: el predominio del Poder Ejecutivo; las nuevas facultades del Congreso de la Unión para legislar en materia de minería, comercio, instituciones de crédito y trabajo; el Municipio Libre; la no reelección presidencial y de gobernadores; el sufragio directo para todos los cargos de elección popular; la supresión de la vicepresidencia; la educación laica; la libertad religiosa; el trabajo colectivo en las tierras ejidales; la protección contra el monopolio de los artículos de primera necesidad; la cláusula Calvo. Como la del 57, la Constitución de 1917 establecía el

⁶⁴ ULLOA, BERTA, *Historia de la Revolución Mexicana 1914-1917. La Constitución de 1917*, México, El Colegio de México, 1983, p. 521

⁶⁵ http://www.diputados.gob.mx/museo/s_nues7.htm, Nuestro siglo - La unidad nacional y el Congreso de la Unión, consultado el 16 de marzo del 2017 a las 11:00 horas aproximadamente.

⁶⁶ ULLOA BERTA, Op. Cit., pp. 523-524.

sistema federal, la separación de poderes, el principio de no reelección, un Poder Legislativo integrado por dos Cámaras, y una Comisión Legislativa Permanente. A diferencia de su antecesora, dio gran fuerza al Ejecutivo.⁶⁷

“La Constitución promulgada el 5 de febrero de 1917, plasmó las principales demandas sociales, económicas y políticas de la Revolución, y estableció un nuevo orden que asumió como su principal función cumplir el programa de la Revolución y ser el eje articulador del desarrollo de la Nación mexicana en el siglo XX.”⁶⁸

De acuerdo con la redacción original de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, al ser promulgada el 5 de febrero de ese año, la norma fundamental se integró por los siguientes títulos: I. De las garantías individuales. II. De la soberanía nacional y de la forma de gobierno. III. De la división de poderes. IV. De las responsabilidades de los funcionarios públicos. V. De los Estados de la Federación. VI. Del trabajo y la previsión social. VII. Prevenciones generales. VIII. De las reformas a la Constitución. IX. De la inviolabilidad de la Constitución.⁶⁹

“Finalmente se aprobaron, con algunas modificaciones e innovaciones, los nueve transitorios del Proyecto de Carranza sobre el procedimiento para poner en vigor la Constitución y el regreso del país al orden constitucional. Dichos transitorios se referían a la inmediata publicación de la Constitución, fijar la fecha de las elecciones presidenciales y para el XXVII Congreso de la Unión en un futuro próximo, la instalación del nuevo gobierno en una sesión especial del Congreso de la Unión y la protesta del presidente de la República el 1 de mayo de 1917.”⁷⁰

“A pesar de que se había proclamado una nueva Constitución, el orden constitucional no se había restablecido en todo el país, muchos estados se demoraron meses e incluso años en adherirse al pacto federal, porque continuaban en ellos los movimientos armados. Para poner fin a los movimientos rebeldes, el Ejecutivo procedió junto con el Secretario de Guerra y Marina a reorganizar los antiguos cuerpos del ejército en divisiones, brigadas, batallones y regimientos, suprimiéndose las comandancias militares y aumentándose los salarios del personal respectivo.”⁷¹

“Los principios de la Constitución de 1917 fueron atacados desde el inicio por los intereses de las grandes compañías petroleras. Además del uso de presiones diplomáticas, amenazas de invasión militar y diversos chantajes, las empresas acudieron a las vías jurídicas para invalidar las normas constitucionales.”⁷²

⁶⁷ *Ibidem*, pp. 522-523.

⁶⁸ <http://constitucion1917.gob.mx/es/Constitucion1917/>, Congreso Constituyente y la Constitución de 1917, consultado el 16 de marzo del 2017 a las 13:00 horas aproximadamente.

⁶⁹ Diario Oficial de la Federación del 5 de febrero de 1917.

⁷⁰ ULLOA BERTA, Op. Cit., p. 525.

⁷¹ http://www.diputados.gob.mx/museo/s_nues7.htm, Nuestro siglo - La unidad nacional y el Congreso de la Unión, consultado el 16 de marzo del 2017 a las 13:00 horas aproximadamente.

⁷² CÁRDENAS GRACIA, JAIME, Op. Cit., p. 21.

“Después del triunfo de la Revolución, los poderes fueron integrados de acuerdo con la Constitución que difícilmente pudo prevalecer sobre la división entre los grupos triunfadores, la impaciencia de muchos por el cumplimiento de los postulados sociales, y los caudillazgos militares.”⁷³

“Se padecía escasez de moneda, bandidaje, hambre, epidemias, muchos pueblos pedían restituciones de tierra y dotaciones, el desempleo era elevado, eran frecuentes las huelgas y los problemas religiosos, las restricciones económicas y las grandes dificultades en la aplicación de algunos de los preceptos constitucionales. Continuaban levantados en armas algunos grupos, principalmente el zapatista, cuya lucha se debilitó con el asesinato de su caudillo en abril de 1919.”⁷⁴

“Los debates más sobresalientes en el Congreso Constituyente de 1916-1917 versaron sobre los temas de enseñanza, trabajo, la cuestión religiosa y la tierra.”⁷⁵

Ahora bien, dentro del vasto contenido de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, los artículos específicos que trascienden para continuar con el análisis del tema central de esta tesis son los numerales 27 y 28 de dicha norma fundamental; estos artículos regulan, entre muchos otros aspectos, lo relacionado al petróleo, hidrocarburos y lo relativo al control que el Estado Mexicano ejerce sobre ellos.

Por el orden numérico y, sobre todo, por su extensión, se analizará en primer lugar al artículo 27 constitucional desde los siguientes puntos: el anteproyecto de redacción; las discusiones y debates en torno a este artículo en el seno del Constituyente de Querétaro; la redacción original del artículo al promulgarse la Constitución el 5 de febrero de 1917; la evolución histórica del artículo a partir de 1917 y comentarios al respecto. Lo mismo se observará para el análisis del artículo 28 constitucional en su momento oportuno.

“Al leerse el proyecto de Carranza y escuchar los diputados el artículo 27 causó gran desilusión, porque no se abordaban los grandes problemas del campo. El artículo seguía la línea trazada en 1857. Las innovaciones eran de importancia secundaria: que en las expropiaciones la declaración de utilidad pública la haría la autoridad administrativa; la incapacidad de las sociedades anónimas, civiles y mercantiles para poseer y administrar bienes raíces, con la excepción de las sociedades de beneficencia, las cuales podrían poseer los bienes raíces indispensables para cumplir con su objeto; la Cláusula Calvo; y la prohibición a corporaciones religiosas y a los ministros de los cultos para administrar las instituciones de

⁷³ VALADÉZ, DIEGO y CARBONELL, MIGUEL coords., *El Proceso Constituyente Mexicano. A 150 años de la Constitución de 1857 y 90 de la Constitución de 1917*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, p. 364.

⁷⁴ http://www.diputados.gob.mx/museo/s_nues7.htm, Nuestro siglo - La unidad nacional y el Congreso de la Unión, consultado el 17 de marzo del 2017 a las 11:00 horas aproximadamente.

⁷⁵ CARPIZO MCGREGOR, JORGE, *La Constitución Mexicana de 1917*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1985, p. 84.

beneficencia privada.”⁷⁶

“En virtud de la naturaleza de los temas agrario y laboral, los intereses en juego y la carga de trabajo de las comisiones de Constitución, se integraron de manera informal dos “comisiones”, a las que se les denominó “Núcleo fundador”, y que se dedicaron a discutir y preparar sendos proyectos de los artículos 27 y 123.”⁷⁷

Félix F. Palavacini incluye en su obra los informes que el diputado constituyente Pastor Rouaix elaboró respecto a la discusión del artículo 27 constitucional. En su parte conducente, dichos informes señalaban lo siguiente:

“Días antes de dedicarnos a esta labor, había llegado de Querétaro el Sr. Lic. Andrés Molina Enríquez, miembro de la Comisión Nacional Agraria, cuya representación traía, para exponerme sus opiniones sobre la necesidad de afrontar resueltamente todo el problema (de la tierra) en el precepto constitucional y no limitarlo a la simple materia ejidal como aparecía en el proyecto. Consideré la colaboración del Sr. Molina Enríquez con nosotros de gran importancia... y le supliqué que formulara un bosquejo para la redacción del artículo Constitucional.

En la primera junta que tuvimos, a la que concurrió un grupo muy numeroso de diputados, presentó el Sr. Molina Enríquez el proyecto que le había encomendado, que no fue aceptado porque los temas que desarrollaba no correspondían a los principios revolucionarios que deseábamos ver implantados en la Constitución y porque su redacción era más bien, la de una tesis jurídica, que la de un precepto legislativo.”⁷⁸

Debido a la nula aceptación del anteproyecto formulado por el Lic. Molina Enríquez, los diputados constituyentes volcaron su interés hacia su compañero Pastor Rouaix --quien también había participado en la elaboración del artículo 123 constitucional—, acudiendo a él para que estableciera las ideas y puntos de partida de la discusión sobre el artículo 27 constitucional.

El Dr. Jorge Carpizo McGregor menciona en su obra a todos los diputados que concurrieron a las sesiones privadas, cuyas ideas contribuyeron a la redacción del artículo 27 constitucional; dichos diputados fueron: Julián Adame, Porfirio del Castillo, Pastrana Jaimes, Terrones Benítez, Samuel de los Santos, Federico E. Ibarra, Pedro R. Zavala, Heriberto Jara, Héctor Victoria, Victorino E. Góngora, Jorge Von Versen, Nicolás Cano y Cándido Aguilar.⁷⁹

⁷⁶ *Ibíd*em, p. 110.

⁷⁷ <https://www.gob.mx/constituyentesdel17/articulos/>, Congreso Constituyente de 1916-1917, 18 de febrero del 2017, consultado el 18 de marzo del 2017 a las 14:00 horas aproximadamente. Al frente de dichas comisiones se encontraba el diputado Pastor Rouaix; La comisión encargada del artículo 27 constitucional fue la misma que la del artículo 123, más la presencia del licenciado Molina Enríquez, abogado consultor de la Comisión Nacional Agraria. *Ídem*.

⁷⁸ PALAVACINI, FÉLIX F., *Historia de la Constitución de 1917*, 3ª edición, México, INEHRM-IIIJ-UNAM, 2014, Tomo I, p. 603.

⁷⁹ CARPIZO MCGREGOR, JORGE, *Op. Cit.*, p. 110.

“La estructura del anteproyecto del artículo 27 fue la siguiente: La propiedad de todas las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional corresponde originariamente a la nación, la cual tiene el derecho de constituir la propiedad privada, pero reservándose la nación el derecho de imponer a esa propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como “regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación”. Se señaló el fraccionamiento de los latifundios para el desarrollo de la pequeña propiedad, la dotación de terreno a los pueblos que los necesitaran y la creación de nuevos núcleos de población agrícola.”⁸⁰

“En el artículo 27 se fijan las normas a que deben sujetarse las expropiaciones por utilidad pública; se declara el derecho de la nación para imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público y, naturalmente, se declaran revisables todos los contratos y concesiones otorgados por los gobiernos anteriores, desde el año de 1876 (inicial del porfiriato), que hayan traído el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la nación por una sola persona o sociedad, y se faculta al Ejecutivo de la Unión para declararlos nulos cuando impliquen perjuicios graves para el interés público.”⁸¹

“Los redactores del proyecto constitucional explicaron que el petróleo y las minas se reintegraban a la nación para su desarrollo social, y precisaron que lo que constituye y ha constituido a la propiedad privada es el derecho que la nación ha cedido a los particulares, cesión en la que no han podido quedar comprendidos los derechos sobre los productos del subsuelo. La Asamblea Constituyente de Querétaro nulificó completamente los derechos de propiedad que hasta ese momento habían detentado los particulares sobre los hidrocarburos del subsuelo.”⁸²

“Durante la discusión en el seno del Congreso, el diputado jalisciense Federico E. Ibarra sugirió que se estableciera la obligación de los productores del ‘oro negro’ de entregar al Estado una ‘regalía’, como ocurría en el régimen de *Reales Ordenanzas para la Minería de la Nueva España*; pero su proposición no fue aceptada. El diputado Heriberto Jara... hizo una apasionada exposición de los abusos cometidos por las compañías petroleras contra los pequeños propietarios.”⁸³

“La 66ª sesión se convirtió en sesión permanente en donde además de aprobarse los artículos 33, 115, 82 y restantes, prácticamente se dedicó a la discusión y votación del artículo 27.”⁸⁴

El artículo 27 se convirtió entonces en el último artículo en ser discutido de manera íntegra en el Congreso Constituyente, y después de su aprobación se llevó a cabo la Sesión Solemne de Clausura de los trabajos del Congreso.

⁸⁰ *Ibidem*, p.133.

⁸¹ LÓPEZ PORTILLO Y WEBER, JOSÉ, *El Petróleo de México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1975, p. 37.

⁸² CÁRDENAS GRACIA, JAIME, *Op. Cit.*, p. 20.

⁸³ BASSOLS BATALLA, NARCISO, *Las Etapas de la Nacionalización Petrolera*, México, Ed. Miguel Ángel Porrúa, 2006, p. 30. Al respecto, el diputado Enrique Colunga manifestó que la proposición de Ibarra no cabía dentro del artículo 27, por tratarse de una cuestión enteramente secundaria.

⁸⁴ <https://www.gob.mx/constituyentesdel17/articulos/>, Congreso Constituyente de 1916-1917, 18 de febrero del 2017, consultado el 18 de marzo del 2017 a las 14:00 horas aproximadamente.

El artículo 27 fue votado a las tres y media de la mañana, del día 30 de enero de 1917. El Diario de Debates del Congreso Constituyente indica que la votación fue unánime (por 150 votos). Sin embargo, el tratadista Molina Enríquez, presente en tan célebre sesión, afirma que los primeros 15 votos fueron negativos, y que los primeros en votar a favor del artículo agrario fueron los diputados Manuel Giffard y Enrique Enríquez.⁸⁵

“El artículo 27 de nuestra Constitución fue el más importante el de ‘mayor trascendencia nacional’. En 1917, México era un país con una pequeña e insignificante industria, y el problema obrero no era tan grave como el del campesino, columna vertebral de la economía de la Nación.”⁸⁶

Así pues, en la redacción final del artículo 27 al promulgarse la Constitución el 5 de febrero de 1917, se regulaba a los hidrocarburos de la siguiente manera

Art. 27.- [...]

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.

El artículo 27 continuaba haciendo referencia a los hidrocarburos en su párrafo séptimo, en los siguientes términos:

[...]

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 cumplan con los requisitos que prevengan las leyes.

Por lo que toca al artículo 28 constitucional, en su redacción original, que fue publicada al promulgarse la nueva Constitución el 5 de febrero de 1917, no hace referencia alguna al petróleo o a los hidrocarburos; sin embargo dicho artículo sería objeto de diversas reformas en los años venideros, las cuales se analizarán en el tema siguiente.

Art. 28.- En los Estados Unidos Mexicanos no habrá monopolios ni estancos de ninguna clase; ni exención de impuestos; ni prohibiciones a título de protección a la industria;

⁸⁵ CARPIZO MCGREGOR, JORGE, Op. Cit., p. 115.

⁸⁶ Ibídem, p. 116.

exceptuándose únicamente los relativos a la acuñación de moneda, a los correos, telégrafos y radiotelegrafía, a la emisión de billetes por medio de un solo Banco que controlará el Gobierno Federal, y a los privilegios que por determinado tiempo se concedan a los autores y artistas para la reproducción de sus obras, y a los que, para el uso exclusivo de sus inventos, se otorguen a los inventores y perfeccionadores de alguna mejora.

En consecuencia, la ley castigará severamente, y las autoridades perseguirán con eficacia, toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos, de artículos de consumo necesario, y que tenga por objeto obtener el alza de los precios; todo acto o procedimiento que evite o tienda a evitar la libre concurrencia en la producción, industria o comercio, o servicios al público; todo acuerdo o combinación, de cualquiera manera que se haga, de productores, industriales, comerciantes y empresarios de transportes o de alguno otro servicio, para evitar la competencia entre sí y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados; y, en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social.

No constituyen monopolios las asociaciones de trabajadores formadas para proteger sus propios intereses.

Tampoco constituyen monopolios las asociaciones o sociedades cooperativas de productores para que, en defensa de sus intereses o del interés general, vendan directamente en los mercados extranjeros los productos nacionales o industriales que sean la principal fuente de riqueza de la región en que se produzcan, y que no sean artículos de primera necesidad, siempre que dichas asociaciones estén bajo la vigilancia o amparo del Gobierno Federal o de los Estados, y previa autorización que al efecto se obtenga de las legislaturas respectivas en cada caso.

Las mismas legislaturas por sí o a propuesta del Ejecutivo, podrán derogar, cuando las necesidades públicas así lo exijan, las autorizaciones concedidas para la formación de las asociaciones de que se trata.

1.4. Decreto de Expropiación y Manifiesto Presidencial a la Nación, de fecha 18 de marzo de 1938

El desarrollo del presente tema toma como base las obras de Lorenzo Meyer Cosío, José Domingo Lavín, Joel Álvarez de la Borda y Jaime Cárdenas Gracia, respectivamente, así como la información contenida en el propio Manifiesto Presidencial a la Nación con motivo de la Expropiación Petrolera, y en el sitio web de Petróleos Mexicanos.

El 12 de febrero de 1923, se creó por decreto presidencial el “Departamento del Petróleo de Ferrocarriles Nacionales de México”, el cual se transformó el 31 de diciembre de 1925, en el “Control de Administración del Petróleo Nacional”.

En 1933, se constituyó la nueva compañía estatal “Petróleos Mexicanos, S.A.” (PETROMEX), la cual tenía la encomienda de realizar las actividades relacionadas con la exploración y explotación de reservas, la producción de derivados del petróleo, la regulación del mercado interno, la capacitación de personal y el fomento de inversiones nacionales en la industria petrolera del país.⁸⁷

“El 30 de noviembre de 1934, tomó posesión de la presidencia de la República el Gral. Lázaro Cárdenas del Río. El Presidente Cárdenas era bien conocido de los petroleros, porque durante el gobierno del Gral. Calles fue el Jefe de las Operaciones en la zona norte de Veracruz.”⁸⁸

En 1936, el Congreso Mexicano expidió una ley que permitía expropiar por causa de utilidad pública todo tipo de propiedad y diferir su compensación hasta por 10 años. Ante la inquietud mostrada por el gobierno norteamericano al respecto, el presidente Lázaro Cárdenas le aseguró que no era su pretensión emplearla contra alguno de los grandes intereses extranjeros en México.

“Desde 1913 se había iniciado un movimiento encaminado a dar forma a una agrupación sindical que congregara a todos los trabajadores petroleros, pero tanto la actitud gubernamental como la de las empresas habían impedido su consolidación por más de dos décadas.”⁸⁹

“El 15 de agosto de 1935, se constituyó el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana (STPRM). Una de las primeras medidas de ese sindicato (el STPRM) fue exigir a las compañías extranjeras un contrato colectivo de trabajo para que los trabajadores petroleros recibieran los mismos salarios de parte de todas las compañías y que otorgaran

⁸⁷ <http://www.pemex.com/acerca/historia/Paginas/default.aspx>, Historia, consultado el 19 de marzo del 2017 a las 16:00 horas aproximadamente.

⁸⁸ LAVÍN, JOSÉ DOMINGO, Op. Cit., p. 169.

⁸⁹ MEYER COSÍO, LORENZO, *México y los Estados Unidos en el Conflicto Petrolero, 1917-1942*, Op. Cit., p. 312.

equivalentes prestaciones sociales como vacaciones, indemnizaciones por accidentes de trabajo, servicio médico, hospitales, etcétera. El gobierno federal intervino para que por vía de la negociación se llegara a un acuerdo.”⁹⁰

“El 20 de julio de 1936 se reunió en la Ciudad de México la asamblea del STPRM en representación de casi 18 mil obreros, y dio forma al primer contrato colectivo de trabajo... las demandas del nuevo contrato fueron rechazadas por las compañías petroleras por considerarlas extravagantes... el aumento de salarios y prestaciones exigidas por el STPRM ascendía a 65 millones de pesos anuales.”⁹¹

“Las negociaciones se rompieron en noviembre de 1936, año en que se provocó por las empresas petroleras un conflicto laboral, además de un peligro inminente de huelga general. La paralización de la industria petrolera... se evitó por la intervención del Gobierno Federal.”⁹²

“Ante el fracaso de las negociaciones, el 28 de mayo de 1937 el STPRM inició una huelga general en todas las empresas que explotaban el petróleo... El gobierno pidió al sindicato que reanudaran labores y que ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje plantearan un conflicto de orden económico.”⁹³

“El paro no se prolongó mucho tiempo... la CTM pidió entonces a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje que el litigio entre el STPRM y las empresas fuera declarado un ‘conflicto económico’. La petición fue aceptada de inmediato con el siguiente resultado: mientras los obreros reanudaron sus labores, las compañías debieron someter su contabilidad al examen de las autoridades a fin de averiguar si estaban o no en situación de satisfacer las demandas de los trabajadores. Se formó sin dilación una junta de peritos –que estuvo formada por Efraín Buenrostro, subsecretario de Hacienda, Mariano Moctezuma, subsecretario de Economía, y Jesús Silva Herzog-- para que en el corto plazo de treinta días marcados por ley rindiera su informe.”⁹⁴

“El peritaje concluyó que las empresas si contaban con los recursos para cumplir con las prestaciones laborales. El sindicato reclamaba aproximadamente 90 millones de pesos, las empresas aceptaban pagar 14 millones, y el peritaje propuso 26 millones de pesos. Las empresas no aceptaron el laudo de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, mismo que reconoció la capacidad económica de las compañías para satisfacer las pretensiones del sindicato, y que les obligaba a pagar los 26 millones que habían señalado los peritos. En consecuencia, promovieron juicio de amparo en contra de esa resolución. El 1º de marzo de 1938, la Suprema Corte de Justicia de la Nación confirmó el laudo.”⁹⁵

⁹⁰ CÁRDENAS GRACIA, JAIME, Op. Cit., p. 29.

⁹¹ MEYER COSÍO, LORENZO, *México y los Estados Unidos en el Conflicto Petrolero, 1917-1942*, Op. Cit., p. 312. La contrapropuesta de las empresas petroleras fue de 14 millones de pesos y las negociaciones posteriores no lograron cerrar esa brecha. *Ibidem*, p. 317.

⁹² LAVÍN, JOSÉ DOMINGO, Op. Cit., p. 180.

⁹³ CÁRDENAS GRACIA, JAIME, Op. Cit., pp. 29-30.

⁹⁴ MEYER COSÍO, LORENZO, *México y los Estados Unidos en el Conflicto Petrolero, 1917-1942*, Op. Cit., p. 319.

⁹⁵ CÁRDENAS GRACIA, JAIME, Op. Cit., p. 30.

Interpretando el trabajo del historiador Merrill Rippy al respecto, es importante señalar que los gobiernos de los Estados Unidos de América, Gran Bretaña y Holanda, se mostraron abiertamente preocupados por las posibles implicaciones de esta controversia laboral; en cuanto a las compañías petroleras, éstas publicaron el 2 de marzo de 1938 una declaración conjunta en la cual sostenían que las demandas de los trabajadores, reconocidas en el laudo de la JFCA y confirmadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, eran de tal naturaleza que no podían aceptarlas. Posteriormente, las compañías sostuvieron pláticas en Washington con el Subsecretario de Estado norteamericano, Sumner Welles, el 4 de marzo de 1938.⁹⁶

“A pocos debió sorprender, pues, la decisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del 1º de marzo de 1938... Teniendo como apoyo ésta resolución de la Suprema Corte, la JFCA fijó el 7 de marzo [de ese año] como fecha límite para que los petroleros pusieran en práctica los términos del laudo.”⁹⁷

“Continuaron las negociaciones privadas entre las compañías, el gobierno y el sindicato. Las primeras informaron a Cárdenas que tal vez podrían hacer frente al aspecto financiero del laudo (es decir, el pago de los 26 millones de pesos) si quedaban en suspenso otras partidas, como las relacionadas con los empleados inspectores. Ésta oferta se hizo una semana antes de la expropiación y fue reiterada una hora antes de que se llevara a cabo la expropiación efectiva.”⁹⁸

Después de ésta oprobiosa historia de conflictos entre trabajadores, compañías petroleras y el Gobierno Federal, el día 18 de marzo de 1938 el presidente Lázaro Cárdenas anunció a México y el mundo, su decisión de expropiar 16 empresas petroleras establecidas en territorio mexicano (todas ellas extranjeras), por su negativa a acatar las decisiones tanto de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje. El 18 de marzo de 1938 es pues la fecha en que el Presidente Lázaro Cárdenas emite el Decreto de Expropiación Petrolera, previa exposición de un Manifiesto Presidencial a la Nación con motivo de aquel, mismos que por su importancia histórica⁹⁹ se reproducen a continuación:

⁹⁶ RIPPY, MERRIL, “El petróleo y la Revolución Mexicana”, *Problemas Agrícolas e Industriales de México*, Vol. VI, Núm. 3, julio-agosto-septiembre de 1954, p. 113.

⁹⁷ MEYER COSÍO, LORENZO, *México y los Estados Unidos en el Conflicto Petrolero, 1917-1942*, Op. Cit., p. 329.

⁹⁸ RIPPY, MERRIL, Op. Cit., p.113.

⁹⁹ El objetivo de reproducir íntegramente el texto del Decreto de Expropiación Petrolera, así como del Manifiesto Presidencial a la Nación con motivo de aquel, dentro de la presente tesis, consiste en ejemplificar el “ánimo” nacionalista de la época ante la actitud reacia de las compañías petroleras a acatar una decisión de la SCJN, y cómo dicho ánimo influyó para cambiar radicalmente a la industria petrolera mexicana. Se colocó en primer lugar al Manifiesto Presidencial debido a que constituye una verdadera exposición de motivos del Decreto ya mencionado; ambos textos pueden considerarse además como una síntesis de las políticas obreras del gobierno cardenista.

A la Nación:

La actitud asumida por las compañías petroleras negándose a obedecer el mandato de la Justicia Nacional que por conducto de la Suprema Corte las condenó en todas sus partes a pagar a sus obreros el monto de la demanda económica que las propias empresas llevaron a los tribunales judiciales por inconformidad con las resoluciones de los Tribunales del Trabajo, impone al Ejecutivo de la Unión el deber de buscar en los recursos de nuestra legislación un medio eficaz que evite definitivamente, para el presente y para el futuro, el que los fallos de la justicia se nulifiquen o pretendan nulificarse por la sola voluntad de las partes o de alguna de ellas mediante una simple declaratoria de insolvencia como se pretende hacerlo en el presente caso, no haciendo más que incidir con ello en la tesis misma de la cuestión que ha sido fallada.

Hay que considerar que un acto semejante destruiría las normas sociales que regulan el equilibrio de todos los habitantes de una nación, así como el de sus actividades propias, y establecería las bases de procedimientos posteriores a que apelarían las industrias de cualquier índole establecidas en México y que se vieran en conflictos con sus trabajadores o con la sociedad en que actúan; si pudieran maniobrar impunemente para no cumplir con sus obligaciones ni reparar los daños que ocasionaran con sus procedimientos y con su obstinación.

Por otra parte, las compañías petroleras, no obstante la actitud de serenidad del Gobierno y las consideraciones que les ha venido guardando, se han obstinado en hacer, fuera y dentro del país, una campaña sorda y hábil que el Ejecutivo Federal hizo conocer hace dos meses a uno de los gerentes de las propias compañías, y que ese no negó, y que han dado el resultado que las mismas compañías buscaron: lesionar seriamente los intereses económicos de la nación, pretendiendo por este medio hacer nulas las determinaciones legales dictadas por las autoridades mexicanas.

Ya en estas condiciones no será suficiente, en el presente caso, conseguir los procedimientos de ejecución de sentencia que señalan nuestras leyes para someter a la obediencia a las compañías petroleras, pues la substracción de fondos verificada por ellas con antelación al fallo del Alto Tribunal que las juzgó, impide que el procedimiento sea viable y eficaz; y por otra parte, el embargo sobre la producción o el de las propias instalaciones y aun el de los fondos petroleros implicarían minuciosas diligencias que alargarían una situación que por decoro debe resolverse desde luego, e implicarían también, la necesidad de solucionar los obstáculos que pondrían las mismas empresas, seguramente, para la marcha normal de la producción para la colocación inmediata de ésta y para poder coexistir la parte afectada con la que indudablemente quedaría libre y en las propias manos de las empresas.

Y en esta situación de suyo delicada, el Poder Público se vería asediado por los intereses sociales de la nación que sería la más afectada, pues una producción insuficiente de combustible para las diversas actividades del país, entre las cuales se encuentran algunas tan importantes como las de transporte, o una producción nula o simplemente encarecida por las dificultades, tendría que ocasionar, en breve tiempo, una situación de crisis incompatible no sólo con nuestro progreso, sino con la paz misma de la nación; paralizaría

la vida bancaria; la vida comercial en muchísimos de sus principales aspectos; las obras públicas que son de interés general se harían poco menos que imposibles y la existencia del propio Gobierno se pondría en grave peligro, pues perdido el poder económico por parte del Estado, se perdería asimismo el poder político produciéndose el caos.

Es evidente que el problema que las compañías petroleras plantean al Poder Ejecutivo de la nación con su negativa a cumplir la sentencia que les impuso el más Alto Tribunal Judicial, no es un simple caso de ejecución de sentencia, sino una situación definitiva que debe resolverse con urgencia.

Es el interés social de la clase laborante en todas las industrias del país la que lo exige. Es el interés público de los mexicanos y aun de los extranjeros que viven en la República y que necesitan de la paz y de la dinámica de los combustibles para el trabajo.

Es la misma soberanía de la nación, que quedaría expuesta a simples maniobras del capital extranjero, que olvidando que previamente se ha constituido en empresas mexicanas, bajo leyes mexicanas, pretende eludir los mandatos y las obligaciones que les imponen autoridades del propio país.

Se trata de un caso evidente y claro que obliga al Gobierno a aplicar la Ley de Expropiación en vigor, no sólo para someter a las empresas petroleras a la obediencia y a la sumisión, sino porque habiendo quedado roto los contratos de trabajo entre las compañías y sus trabajadores, por haberlo así resuelto las autoridades del trabajo, de no ocupar el Gobierno las instituciones de las compañías, vendría la paralización inmediata de la industria petrolera, ocasionando esto males incalculables al resto de la industria y a la economía general del país.

En tal virtud se ha expedido el decreto que corresponde y se han mandado ejecutar sus conclusiones, dando cuenta en este manifiesto al pueblo de mi país, de las razones que se han tenido para proceder así y demandar de la nación entera el apoyo moral y material necesarios para afrontar las consecuencias de una determinación que no hubiéramos deseado ni buscado por nuestro propio criterio.

La historia del conflicto del trabajo que culminará con este acto de emancipación económica, es la siguiente:

En el año de 1934 en relación con la huelga planteada por los diversos sindicatos de trabajadores al servicio de la compañía de petróleo El Águila, S.A., el Ejecutivo de mi cargo aceptó intervenir con el carácter de árbitro a fin de procurar un advenimiento conciliatorio entre las partes.

En junio de 1934 se pronunció el laudo relativo y en octubre del mismo año, una sentencia aclaratoria fijando el procedimiento adecuado para revisar aquellas resoluciones que no hubiesen obtenido oportunamente la debida conformidad.

A finales de 1935 y principios de 1936 el C. [ciudadano] Jefe del Departamento del Trabajo, por delegación que le conferí, dictó diversos laudos sobre nivelación, uniformidad de salarios

y casos de contratación, tomando como base el principio constitucional de la igualdad de salarios ante igualdad de trabajo.

Con objeto de hacer desaparecer algunas anomalías, citó el propio Departamento, a una conferencia, a los representantes de las diversas agrupaciones sindicales, y en ellas se llegó a un acuerdo sobre numerosos casos que se hallaban pendientes y reservándose otros por estar sujetos a investigaciones y análisis posteriores encomendados a comisiones integradas por representantes de trabajadores y patrones.

El Sindicato de Trabajadores Petroleros convocó entonces a una asamblea extraordinaria en la que se fijaron los términos de un contrato colectivo que fue rechazado por las compañías petroleras una vez que les fue propuesto.

En atención a los deseos de las empresas y con el fin de evitar que la huelga estallara, se dieron instrucciones al Jefe del Departamento del Trabajo, para que, con la aquiescencia de las partes, procuraran la celebración de una convención obrero patronal encargada de fijar de común acuerdo los términos del contrato colectivo y mediante un convenio que se firmó el 27 de noviembre de 1936.

En tal convención, las empresas presentaron sus contraposiciones y en vista de la lentitud de los trabajos, se acordó modificar el estudio dividiendo las cláusulas en económicas, sociales y administrativas para iniciar desde luego el examen de las primeras.

Las contingencias de la discusión revelaron las dificultades existentes para lograr un acuerdo entre los trabajadores y las empresas cuyos puntos de vista se alejaban considerablemente, juzgando las compañías que las proposiciones de los obreros eran exageradas y señalando a su vez los trabajadores la falta de comprensión de las necesidades sociales y la intransigencia de las compañías por lo que la huelga estalló, en mayo de 1937.

Las compañías ofrecieron, entonces y en respuesta a mis exhortaciones, aumentar los salarios y mejorar ciertas prestaciones y el Sindicato de Trabajadores, a su vez, resolvió plantear ante la Junta de Conciliación el conflicto económico y levantó la huelga el 9 de junio.

En virtud de lo anterior, la Junta de Conciliación y Arbitraje tomó conocimiento de ello y de acuerdo con las disposiciones legales relativas fue designada con el fin indicado, por el Presidente de la Junta, una comisión de peritos constituida por personas de alta calidad moral y preparación adecuada.

La comisión rindió su dictamen encontrando que las empresas podían pagar por las prestaciones que en el mismo se señalan, la cantidad de \$26 332 756,00 contra la oferta que hicieron las 17 compañías petroleras durante la huelga de mayo de 1937.

Los peritos declararon, de manera especial, que las prestaciones consideradas en el dictamen quedarían satisfechas totalmente con la suma propuesta, pero las empresas argumentaron que la cantidad señalada era excesiva y podría significar una erogación mucho mayor que conceptuaron en un monto de \$41 000 000,00.

Ante tales aspectos de la cuestión el Ejecutivo de mi cargo auspició la posibilidad de que el sindicato de trabajadores de la industria petrolera y las empresas debidamente representadas para tratar sobre el conflicto, llegaran a un arreglo, lo que no fue posible obtener en vista de la actitud negativa de las compañías.

Sin embargo de ello, deseando el Poder Público una vez más lograr un convenio extrajudicial entre las partes en conflicto, ordenó a las autoridades del trabajo que hicieran saber a las compañías petroleras su disposición de intervenir para que los sindicatos de trabajadores aceptaran las aclaraciones que habían de hacerse en algunos puntos oscuros del laudo, y que más tarde podrían prestarse a interpretaciones indebidas y asegurándoles que las prestaciones señaladas no rebasarían de manera alguna los \$26 332 756,00 no habiéndose logrado a pesar de la intervención directa del Ejecutivo el resultado que se perseguía.

En todas y cada una de estas diversas gestiones del Ejecutivo para llegar a una final conclusión del asunto dentro de términos conciliatorios y que abarcan períodos anteriores y posteriores al juicio de amparo que produjo este estado de cosas, quedó establecida la intransigencia de las compañías demandadas.

Es por tanto preconcebida su actitud y bien meditada su resolución para que la dignidad del Gobierno pudiera encontrar medios menos definitivos, y actitudes menos severas que lo llevaran a la resolución del caso sin tener que apelar a la aplicación de la Ley de Expropiación.

Para mayor justificación del acto que se anuncia, hagamos breve historia del proceso creador de las compañías petroleras en México y de los elementos con que se han desarrollado sus actividades.

Se ha dicho hasta el cansancio que la industria petrolera ha traído al país cuantiosos capitales para su fomento y desarrollo.

Esta afirmación es exagerada. Las compañías petroleras han gozado durante muchos años, los más de su existencia, de grandes privilegios para su desarrollo y expansión; de franquicias aduanales; de exenciones fiscales y de prerrogativas innumerables, y cuyos factores de privilegio, unidos a la prodigiosa potencialidad de los mantos petrolíferos que la nación les concesionó, muchas veces contra su voluntad y contra el derecho público, significan casi la totalidad del verdadero capital de que se habla.

Riqueza potencial de la nación; trabajo nativo pagado con exiguos salarios; exención de impuestos; privilegios económicos y tolerancia gubernamental, son los factores del auge de la industria del petróleo en México.

Examinemos la obra social de las empresas: ¿En cuántos de los pueblos cercanos a las explotaciones petroleras hay un hospital, una escuela o un centro social, o una obra de aprovisionamiento o saneamiento de agua, o un campo deportivo, o una planta de luz, aunque fuera a base de los muchos millones de metros cúbicos del gas que desperdician las explotaciones?

¿En cuál centro de actividad petrolífera, en cambio, no existe una policía privada destinada a salvaguardar intereses particulares, egoístas y algunas veces ilegales? De estas agrupaciones, autorizadas o no por el Gobierno, hay muchas historias de atropellos, de abusos y de asesinatos siempre en beneficio de las empresas.

¿Quién no sabe o no conoce la diferencia irritante que norma la construcción de los campamentos de las compañías? Confort para el personal extranjero; mediocridad, miseria e insalubridad para los nacionales. Refrigeración y protección contra insectos para los primeros; indiferencia y abandono, médico y medicinas siempre regateadas para los segundos; salarios inferiores y trabajos rudos y agotantes para los nuestros.

Abuso de una tolerancia que se creó al amparo de la ignorancia, de la prevaricación y de la debilidad de los dirigentes del país, es cierto, pero cuya urdimbre pusieron en juego los inversionistas que no supieron encontrar suficientes recursos morales que dar en pago de la riqueza que han venido disfrutando.

Otra contingencia, forzosa del arraigo de la industria petrolera, fuertemente caracterizada por sus tendencias antisociales, y más dañosa que todas las enumeradas anteriormente, ha sido la persistente, aunque indebida intervención de las empresas en la política nacional.

Nadie discute ya si fue cierto o no que fueran sostenidas fuertes facciones de rebeldes por las empresas petroleras en la Huasteca Veracruzana y en el Istmo de Tehuantepec, durante los años 1917 a 1920 contra el Gobierno constituido.

Nadie ignora tampoco cómo en distintas épocas a las que señalamos y aún contemporáneas, las compañías petroleras han alentado casi sin disimulos, ambiciones de descontentos contra el régimen del país, cada vez que ven afectados sus negocios, ya con la fijación de impuestos o con la rectificación de privilegios que disfrutaban o con el retiro de tolerancias acostumbradas.

Han tenido dinero para armas y municiones para la rebelión. Dinero para la prensa antipatriótica que las defiende. Dinero para enriquecer a sus incondicionales defensores.

Pero para el progreso del país, para encontrar el equilibrio mediante una justa compensación del trabajo, para el fomento de la higiene en donde ellas mismas operan, o para salvar de la destrucción las cuantiosas riquezas que significan los gases naturales que están unidos con el petróleo en la naturaleza, no hay dinero, ni posibilidades económicas, ni voluntad para extraerlo del volumen mismo de sus ganancias.

Tampoco lo hay para reconocer una responsabilidad que una sentencia les define, pues juzgan que su poder económico y su orgullo les escuda contra la dignidad y la soberanía de una nación que les ha entregado con largueza sus cuantiosos recursos naturales y que no puede obtener, mediante medidas legales, la satisfacción de las más rudimentarias obligaciones.

Es por lo tanto ineludible, como lógica consecuencia de este breve análisis, dictar una medida definitiva y legal para acabar con este estado de cosas permanente en el que el país

se debate sintiendo frenado su progreso industrial por quienes tienen en sus manos el poder de todos los obstáculos y la fuerza dinámica de toda actividad, usando de ella no con miras altas y nobles, sino abusando frecuentemente de ese poderío económico hasta el grado de poner en riesgo la vida misma de la nación, que busca elevar a su pueblo mediante sus propias leyes aprovechando sus propios recursos y dirigiendo libremente sus destinos.

Planteada así la única solución que tiene este problema, pido a la nación entera un respaldo moral y material suficiente para llevar a cabo una resolución tan justificada, tan trascendente y tan indispensable.

El Gobierno ha tomado ya las medidas convenientes para que no disminuyan las actividades constructivas que se realizan en toda la República y para ello, pido al pueblo, confianza plena y respaldo absoluto en las disposiciones que el propio Gobierno tuviere que dictar.

Sin embargo, si fuere necesario, haremos el sacrificio de todas las actividades constructivas en las que la nación ha entrado durante este período de Gobierno para afrontar los compromisos económicos que la aplicación de la Ley de Expropiación sobre intereses tan vastos nos demanda y aunque el subsuelo mismo de la Patria nos dará cuantiosos recursos económicos para saldar el compromiso de indemnización que hemos contraído, debemos aceptar que nuestra economía individual sufra también los indispensables reajustes, llegándose, si el Banco de México lo juzga necesario, hasta la modificación del tipo actual de cambio de nuestra moneda, para que el país entero cuente con numerario y elementos que consoliden este acto de esencial y profunda liberación económica de México.

Es preciso que todos los sectores de la nación se revistan de un franco optimismo y que cada uno de los ciudadanos, ya en sus trabajos agrícolas, industriales, comerciales, de transporte, etc., desarrollen a partir de este momento una mayor actividad para crear nuevos recursos que vengán a revelar cómo el espíritu de nuestro pueblo, es capaz de salvar la economía del país por el propio esfuerzo de sus ciudadanos.

Y como pudiera ser que los intereses que se debaten en forma acalorada en el ambiente internacional, pudieran tener de este acto de exclusiva soberanía y dignidad nacional que consumamos, una desviación de materia primas, primordiales para la lucha en que están empeñadas las más poderosas naciones, queremos decir que nuestra explotación petrolífera no se apartará un sólo ápice de la solidaridad moral que nuestro país mantiene con las naciones de tendencia democrática y a quienes deseamos asegurar que la expropiación decretada sólo se dirige a eliminar obstáculos de grupos que no sienten la necesidad evolucionista de los pueblos, ni les dolería ser ellos mismos quienes entregaran el petróleo mexicano al mejor postor, sin tomar en cuenta las consecuencias que tienen que reportar las masas populares y las naciones en conflicto.

DECRETO que expropia a favor del patrimonio de la Nación, los bienes muebles e inmuebles pertenecientes a las compañías petroleras que se negaron a acatar el laudo de 18 de diciembre de 1937 del Grupo No. 7 de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos— Presidencia de la República.

LAZARO CARDENAS. Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, en uso de las facultades que al Ejecutivo Federal concede la Ley de Expropiación vigente, y

CONSIDERANDO:

Que es del dominio público que las empresas petroleras que operan en el país y que fueron condenadas a implantar nuevas condiciones de trabajo por el Grupo No. 7 de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje el 18 de diciembre último expresaron su negativa a aceptar el laudo pronunciado, no obstante de haber sido reconocida su constitucionalidad por ejecutoria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sin aducir como razones de dicha negativa otra que la de una supuesta incapacidad económica, lo que trajo como consecuencia necesaria la aplicación de la fracción XXI del artículo 123 de la Constitución General de la República, en el sentido de que la autoridad respectiva declara rotos los contratos del trabajo derivados del mencionado laudo,

CONSIDERANDO:

Que este hecho trae como consecuencia inevitable la suspensión total de actividades de la industria petrolera y en tales condiciones es urgente que el Poder Público intervenga con medidas adecuadas para impedir que se produzcan graves trastornos interiores que harían imposible la satisfacción de las necesidades colectivas y el abastecimiento de artículos de consumo necesario de todos los centros de población, debido a la consecuyente paralización de los medios de transporte y de las industrias productoras, así como para proveer a la defensa, conservación, desarrollo y aprovechamiento de la riqueza que contienen los yacimientos petrolíferos, y para adoptar las medidas tendientes a impedir la consumación de daños que pudieran provocarse a las propiedades en perjuicio de la colectividad, circunstancias todas estas determinadas como suficientes para decretar la expropiación de los bienes destinados a la producción petrolera.

Por lo expuesto y con fundamento en el párrafo segundo de la fracción VI del artículo 27 constitucional y en los artículos 1º, fracciones V, VII y X, 8, 10 y 20 de la Ley de Expropiación de 23 noviembre de 1936, he tenido a bien expedir el siguiente.

DECRETO:

Artículo 1o.—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 e inmuebles de propiedad de la Cía. Mexicana de Petróleo “El Águila”, S.A., Cía. Naviera de San Cristóbal, S.A., Cía. Naviera S. Ricardo, S.A., *Huasteca Petroleum Co.*, *Sinclair Pierce Oil Co.*, *Mexican Sinclair Petroleum Corporation*, *Stanfor y Cía. Sucs. 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 México. Cía. Mexicana de Vapores, S. Antonio. S.A., Sábulo Transportation Co.. Clarita, S.A. y Cacalilao, S.A., en cuanto sean necesarios, a juicio de la Sría. de la Economía Nacional para el descubrimiento, captación, conducción, almacenamiento, refinación y distribución de los productos de la industria petrolera.

Artículo 2o. —La Secretaría de la Economía Nacional, con intervención de la Secretaría de Hacienda como administradora de los bienes de la Nación, procederá a la inmediata ocupación de los bienes materia de la expropiación y a tramitar el expediente respectivo.

Artículo 3o.—La Secretaría de Hacienda pagará la indemnización correspondiente a las Compartías expropiadas, de conformidad con lo que disponen los artículos 27 de la Constitución y 10 y 20 de la Ley de Expropiación en efectivo y en un plazo que no excederá de 10 artos. Los fondos para hacer el pago los tomará la propia Secretaria de Hacienda, del tanto.

Artículo 4o. —Notifíquese personalmente a los representantes de las Compañías expropiadas y publíquese en el Diario Oficial de la Federación. Este Decreto entrará en vigor en la fecha de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Dado en el Palacio del Poder Ejecutivo de la Unión, a los 18 días del mes de marzo de 1938. —*Lázaro Cárdenas*— Rúbrica. El Secretario de Estado y del Desp. de Hacienda y Crédito Público, *Eduardo Suárez*. —Rúbrica.— El Secretario de Estado y del Desp. de Economía Nacional, *Efraín Buenrostro*. —Rúbrica. —Al Lic. *Ignacio García Téllez*, Secretario de Gobernación. —Presente.¹⁰⁰

La decisión de la expropiación petrolera “correspondía a una política profundamente nacionalista, surgida de la Revolución Mexicana, que abogaba por el derecho de México a sus recursos naturales, entre ellos el petróleo, y la distribución justa de la riqueza derivada de los mismos.”¹⁰¹

Interpretando la obra de Lorenzo Meyer Cosío, puede afirmarse que el Decreto de Expropiación Petrolera obedeció más bien a una tendencia de nacionalización que a una simple expropiación, puesto que la toma de las propiedades de las compañías expropiadas no fue una acción aislada, individualizada y particular, sino una medida encaminada a operar un cambio sensible en la estructura económica del país a través del control estatal directo de toda una industria, característica fundamental de la nacionalización.¹⁰²

Como consecuencia de todos los acontecimientos sucedidos por la Expropiación Petrolera, las compañías afectadas impugnaron todos los actos relacionados con la misma, incluyendo la legalidad de la medida expropiatoria y también una compensación diferida y pagada con lo que ellas llamaron “su petróleo”. Como claramente lo expresara un folleto publicado por la *Standard Oil of New Jersey*, intitulado “Present Status of Mexican Oil Expropriation”, la acción del gobierno mexicano era simplemente un “robo dentro de la ley”; de igual manera fue esta misma compañía la que interpuso diversos juicios de amparo ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mismos cuyas resoluciones terminaron por confirmar la constitucionalidad del Decreto de Expropiación Petrolera.¹⁰³

¹⁰⁰ A pesar de estar fechado el 18 de marzo de 1938, éste Decreto fue publicado en Diario Oficial de la Federación del 19 de marzo de 1938.

¹⁰¹ ÁLVAREZ DE LA BORDA, JOEL, Op. Cit., p. 75.

¹⁰² MEYER COSÍO, LORENZO, *México y los Estados Unidos en el Conflicto Petrolero, 1917-1942*, Op. Cit., p. 340

¹⁰³ CÁRDENAS GRACIA, JAIME, Op. Cit., p. 32.

“El gobierno británico se negó a aceptar la legitimidad de la expropiación y exigió la devolución de los bienes a la empresa anglo-holandesa ‘El Águila, S.A.’. Los gobiernos de México y Gran Bretaña rompieron sus relaciones diplomáticas a raíz de la batalla por lograr el retorno de las empresas expropiadas. En cuanto a las empresas petroleras estadounidenses, éstas no se hicieron cargo de los objetivos del gobierno norteamericano, principalmente orientadas al pago de las indemnizaciones y, por ello, no reconocieron el derecho del gobierno mexicano a tomar sus propiedades, negándose a tener pláticas con México sobre los términos de la indemnización.”¹⁰⁴

En ese momento, lo que le preocupaba al gobierno mexicano era únicamente el trato con Washington. En la negociación del conflicto petrolero, jugó un papel fundamental el embajador norteamericano Josephus Daniels, quien entendió la postura del gobierno mexicano y consideró que las pretensiones de las compañías petroleras expropiadas eran excesivas e incorrectas, pero el Secretario de Estado, Cordell Hull, se propuso dar una lección a México para obligarlo a devolver las propiedades expropiadas.¹⁰⁵

El presidente de los Estados Unidos de América, Franklin Delano Roosevelt, aceptó el Decreto expropiatorio del gobierno mexicano, con la condición de que se indemnizara inmediata y adecuadamente a las empresas afectadas. Tal y como lo señala Lorenzo Meyer Cosío, “en opinión del embajador norteamericano (Josephus Daniels), los *big investors* que operaban en México desearon que Roosevelt hubiese empleado la fuerza armada en 1938.”¹⁰⁶

“El gobierno mexicano anunció que estaba dispuesto a indemnizar a las empresas expropiadas, pero no inmediatamente, como lo exigía el gobierno estadounidense, sino dentro del periodo de diez años. Las empresas en lugar de negociar los términos de las indemnizaciones promovieron demandas de amparo ante el Poder Judicial federal, tanto en contra de la Ley de Expropiación de 1936, como en contra del decreto expropiatorio del 18 de marzo de 1938.”¹⁰⁷

El 22 de diciembre de 1938, el Presidente Lázaro Cárdenas envió al Congreso de la Unión una Iniciativa para reformar el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, misma que fue aprobada en sus términos y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de noviembre de 1940.

A finales de 1939, con el inicio de la Segunda Guerra Mundial, las relaciones entre Estados Unidos y México adquirieron otro matiz. En palabras del Dr. Lorenzo Meyer Cosío:

¹⁰⁴ *Ibíd*em, p. 33.

¹⁰⁵ *Ibíd*em, pp. 32-33.

¹⁰⁶ MEYER COSÍO, LORENZO, “El conflicto petrolero entre México y los Estados Unidos (1938-1942)”, *Foro Internacional, El Colegio de México*, Vol. VII-I, Cap. 2, julio-diciembre de 1966, p. 105..

¹⁰⁷ CÁRDENAS GRACIA, JAIME, *Op. Cit.*, p. 33.

“El conflicto mundial llevó a Estados Unidos –por un doble motivo-- a buscar el arreglo de sus diferencias con México, aun a costa de renunciar a puntos largamente defendidos. Los motivos que aceleraron la solución del problema fueron, en primer lugar, el deseo de impedir un resquebrajamiento en la unidad hemisférica, y en segundo, la necesidad de cierta colaboración militar y económica entre México y los Estados Unidos.”¹⁰⁸

“Después de reanudarse la correspondencia diplomática entre México y los Estados Unidos, en 1940, sobre la cuestión petrolera... las negociaciones continuaron... El resultado fue que en 1941 se entablaron mejores relaciones entre México y los Estados Unidos.”¹⁰⁹

“La segunda Guerra Mundial, junto con el avalúo de 1941 y el precedente sentado por el arreglo sobre las indemnizaciones a los propietarios norteamericanos afectados por la reforma agraria, permitieron que en 1942 se llegara finalmente a concertar, entre los gobiernos de Estados Unidos y México, un acuerdo sobre la forma y el monto que habría de tener la indemnización de aquellas compañías petroleras que se negaban a llegar a un arreglo directo con las autoridades mexicanas. Los términos de este arreglo fueron obra de una comisión mixta, a cuyo frente se encontraron un representante norteamericano y otro mexicano. La comisión inició sus labores en enero y entregó su informe el 17 de abril de 1942...

El informe de los comisionados asignó un valor de 24 millones de dólares a los bienes de las compañías petroleras que aún no habían sido indemnizadas; proponía que del total, un tercio fuese pagado el 1° de junio y el resto en los cinco años siguientes. Cuando el informe se presentó, México acababa de indemnizar, a través de negociaciones directas, a un pequeño grupo de empresas por un millón cien mil dólares. Hull informó a las compañías que no tenían obligación de aceptar los términos del acuerdo, pero debían saber que de ahí en adelante no contarían con apoyo oficial de los Estados Unidos. La Standard tardó más de un año en decidirse a aceptar esta solución; el 1 de octubre de 1943 dio su aprobación al plan trazado por el Departamento de Estado. El acuerdo final, suscrito un mes más tarde, fue seguido muy de cerca por las recomendaciones contenidas en el informe de los comisionados. El gobierno mexicano se comprometió a pagar a las compañías petroleras norteamericanas treinta millones de dólares.”¹¹⁰

“La decisión de 1938 fue, pues, la culminación de una marcha que nunca se detuvo realmente para sustraer la industria petrolera de manos de empresas extranjeras. Cárdenas decidió finalmente poner en vigor el artículo 27... La actitud del presidente Cárdenas ante los petroleros fue consecuente con una política interna que pretendía dar cabal cumplimiento a los postulados de la Constitución de 1917.”¹¹¹

“Tampoco era la primera vez que el general michoacano realizaba un acto de esta naturaleza. Como gobernador de su estado natal había aprobado una ley que

¹⁰⁸ MEYER COSÍO, LORENZO, “El conflicto petrolero entre México y los Estados Unidos (1938-1942)”, Op. Cit. pp. 145-146.

¹⁰⁹ RIPPY, MERRIL, Op. Cit., p. 162.

¹¹⁰ MEYER COSÍO, LORENZO, “El conflicto petrolero entre México y los Estados Unidos (1938-1942)”, Op. Cit., pp. 154-155.

¹¹¹ MEYER COSÍO, LORENZO, *México y los Estados Unidos en el Conflicto Petrolero, 1917-1942*, Op. Cit., p. 345.

permitía la expropiación de las fábricas que se habían negado a someterse a las regulaciones laborales.”¹¹²

Siendo Presidente de la República, Cárdenas expropió los Ferrocarriles Nacionales y cedió su control a los trabajadores; en La Laguna, región algodонера situada entre los estados de Durango y Coahuila, expropió tierras para repartirlas entre los campesinos. La expropiación petrolera tuvo otro matiz, pues permitió al Estado el control directo de un recurso estratégico para la economía y el futuro de la nación.¹¹³

“El 31 de diciembre de 1925 el Presidente Plutarco Elías Calles estableció el ‘Control de Administración del Petróleo Nacional’ (CAPN). Este organismo dependía directamente del Presidente de la República, absorbió la función de explotar los pozos cerca de las vías de ferrocarril, y tenía amplias facultades para verificar trabajos de exploración y explotación de nuevos pozos, realizar operaciones de compraventa de petróleo y representar al Poder Ejecutivo ante toda clase de autoridades del país en los asuntos que concernieran al ramo.”¹¹⁴

“Para la década de 1930, dada la importancia que había adquirido el petróleo y sus derivados en el mercado interno, el gobierno federal aplicó una serie de medidas tendientes a regular su consumo. El objetivo era asegurar el suministro y precios controlados de estos combustibles, para así promover la industrialización del país y mejorar la capacidad adquisitiva de la población.”¹¹⁵

“Los resultados del CAPN fueron modestos. Entre 1926 y 1929 produjo un poco más de 7 mil barriles, cantidad simbólica comparada con los casi 250 millones de barriles que las compañías extranjeras produjeron en ese mismo periodo.”¹¹⁶

“El 28 de diciembre de 1933, el Presidente Abelardo L. Rodríguez promulgó un decreto del Congreso de la Unión en el que autorizaba al Ejecutivo Federal a constituir una sociedad por acciones que tuviera como fin regular el mercado interno de petróleo y sus derivados, asegurar el abastecimiento del país y especialmente las necesidades oficiales y las de los Ferrocarriles, así como adiestrar al personal técnico mexicano para trabajos de la industria petrolera. Se fijaba un capital mínimo de 10 millones de pesos, distribuidos en acciones nominativas, cuya propiedad no podía traspasarse a extranjeros. Se reservaba el 50% del capital para el Gobierno Federal, que haría su aportación en concesiones, franquicias y con bienes del CAPN, y el otro 50% podía ser suscrito en efectivo por cualquier persona de nacionalidad mexicana...Ésta compañía se denominó ‘Petróleos de México, S.A.’ (PETROMEX).”¹¹⁷

¹¹² ÁLVAREZ DE LA BORDA, JOEL, Op. Cit., p. 75.

¹¹³ Ídem.

¹¹⁴ LAVÍN, JOSÉ DOMINGO, Op. Cit., p. 248.

¹¹⁵ UTHOFF LÓPEZ, LUZ MARÍA, “La industria del petróleo en México, 1911-1938: del auge exportador al abastecimiento del mercado interno. Una aproximación a su estudio”, *América Latina en la Historia Económica*, Núm. 33, enero-junio de 2010, p. 26.

¹¹⁶ ÁLVAREZ DE LA BORDA, JOEL, Op. Cit., p. 77.

¹¹⁷ LAVÍN, JOSÉ DOMINGO, Op. Cit., p. 249. La compañía PETROMEX sustituyó al CAPN en las funciones que venía desempeñando éste último.

“PETROMEX desarrolló todas las capacidades de una empresa integrada verticalmente; contaba con pozos y oleoductos en la Faja de Oro junto con una refinería y varias estaciones terminales en Tampico; sus agencias distribuidoras cubrían la venta de productos en siete estados de la república y en la ciudad de México en las que se ofrecía al público gasolina y otros tipos de combustibles, queroseno y aceites lubricantes.”¹¹⁸

“El ejecutivo federal, de acuerdo con el decreto del 28 de diciembre de 1933, organizó la compañía PETROMEX, cuyo capital social sería de 20 millones de pesos, suscrito 50% por el gobierno federal en acciones A y 50% por accionistas mexicanos, en acciones serie B.”¹¹⁹

“En 1936 el capital total de la empresa era de 10.4 millones de pesos, de los cuales 6.3 millones correspondían a las acciones de la serie “A” y 4.1 millones a las de la serie “B”; sin embargo, la realidad era que la mayor parte de las acciones de la serie “B”, originalmente emitidas para los particulares, estaban suscritas por tres empresas del gobierno (Ferrocarriles Nacionales, Nacional Financiera y Azúcar S. A.), lo cual significaba que en realidad la inversión privada era de tan solo 6.29%.”¹²⁰

“El 1º de marzo de 1937, la Asamblea General de Accionistas acordó la disolución anticipada de PETROMEX, y el 2 de marzo del mismo año... se publicó el decreto por el cual se creó un organismo descentralizado que se denominó Administración General del Petróleo Nacional.”¹²¹

Con apoyo en las ideas de Narciso Bassols Batalla, puede afirmarse que los consorcios petroleros expropiados habían funcionado en forma independiente entre sí, por lo cual el gobierno mexicano buscó la manera de unificar los trabajos, normas técnicas e instalaciones de distribución de las compañías petroleras que recién había expropiado. Por eso fue la AGPN la que, el 19 de marzo de 1938, se hizo cargo provisionalmente de los bienes expropiados a las compañías petroleras.¹²²

Sin embargo la unificación de toda la industria petrolera mexicana resultó ser un problema bastante complejo, que el gobierno intentó resolver creando las dos instituciones señaladas a continuación:

“El 7 de junio de 1938 se promulgó el decreto... en que se organizaba la institución ‘Petróleos Mexicanos’ (PEMEX), que tenía las mismas facultades de la AGPN, mejor detalladas y especificadas; se le daba el carácter de una corporación pública, dirigida por un Consejo de Administración compuesto por 9 miembros, de los cuales 6 eran designados por el Presidente de la República y 3 por el STPRM... En esa misma fecha se publicó otro decreto del Congreso de la Unión, que creaba la institución denominada ‘Distribuidora de Petróleos Mexicanos’, que tenía el mismo carácter de institución pública, con personalidad jurídica, dependiente del

¹¹⁸ ÁLVAREZ DE LA BORDA, JOEL, Op. Cit., pp. 77-78.

¹¹⁹ UTHOFF LÓPEZ, LUZ MARÍA, Op. Cit., p. 26.

¹²⁰ ÁLVAREZ DE LA BORDA, JOEL, Op. Cit., p. 78.

¹²¹ MARTÍNEZ GIL, JOSÉ DE JESÚS, Op. Cit., p. 58.

¹²² BASSOLS BATALLA, NARCISO, Op. Cit., p. 98.

Presidente de la República, con un Consejo Directivo de 5 miembros... Este organismo tenía el fin específico de ejecutar la parte comercial, en el país y en el exterior.”¹²³

“El éxito de la expropiación, en el plano interno, no dependió únicamente de la habilidad del régimen para neutralizar a la oposición, sino de su capacidad para mantener a flote un enorme complejo industrial. El desarrollo general del país no había permitido la formación de cuadros técnicos nacionales que pudieran tomar fácilmente sobre sus hombros la dirección de la industria petrolera. En los primeros años, el gobierno tuvo que depender casi por entero del STPRM para mantener esa industria en marcha.”¹²⁴

“El 8 de agosto de 1940 se promulgó un decreto por medio del cual desaparecieron la ‘Distribuidora de Petróleos Mexicanos’ y la ‘Administración General del Petróleo Nacional’; además, como se había puesto en liquidación la sociedad ‘Petróleos de México, S.A.’, todos los bienes que pertenecían al gobierno en ésta compañía, y todas las funciones de los otros organismos se incorporaron a PEMEX, que quedó como la institución encargada del manejo de toda la industria, unificándose así las diversas organizaciones.”¹²⁵

A manera de conclusión del presente tema, puede decirse que la Expropiación Petrolera de 1938 significó un reto monumental para el cual el país no estaba preparado en ese momento; la decisión del Presidente Cárdenas se convirtió en una de las máximas apuestas del programa revolucionario, sólo por detrás de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917. Éste episodio tan dramático de la historia nacional consolidó la política del “Buen Vecino” con los Estados Unidos, los principios de la Constitución de 1917, y una nueva industria petrolera mexicana caracterizada por el control estatal directo.

En el período comprendido entre 1938 y 1946 se presenta la consolidación del marco jurídico que daría forma a PEMEX, organismo que en un principio actuó como parte de las instituciones creadas por el gobierno con motivo de la expropiación petrolera, para después pasar a ser, hasta 1946, la única empresa encargada del manejo de toda la industria.

¹²³ LAVÍN, JOSÉ DOMINGO, Op. Cit., p. 251.

¹²⁴ MEYER COSÍO, LORENZO, “El conflicto petrolero entre México y los Estados Unidos (1938-1942)”, Op. Cit., p. 103.

¹²⁵ LAVÍN, JOSÉ DOMINGO, Op. Cit., p. 252.

1.5. Ley de Petróleos Mexicanos y su Evolución hasta el año 2013

La evolución de este cuerpo normativo, desde su creación hasta el año 2013, estuvo influenciado directamente por acontecimientos relevantes de la industria petrolera y el panorama económico, tanto a nivel nacional como internacional; debido a lo anterior, el desarrollo del presente tema incluirá la mención a diversos acontecimientos históricos que van más allá del aspecto estrictamente jurídico de la Ley de Petróleos Mexicanos.

Durante la administración del Presidente Manuel Ávila Camacho (1940-1946), se buscó dotar a la recién creada PEMEX de un marco jurídico que regulara adecuadamente su funcionamiento como una sola entidad verticalmente integrada, desde la exploración de hidrocarburos hasta la comercialización de los mismos y sus refinados; es por ello que, el 18 de junio de 1941, se publica en el Diario Oficial de la Federación la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo.¹²⁶

Para el año de 1944, la producción petrolera de PEMEX desciende considerablemente, por lo que el país se ve obligado a importar cada vez más productos petrolíferos (gasolinas, grasas, lubricantes, entre otros).¹²⁷

El 20 de noviembre de 1946 se inaugura la refinería "18 de Marzo" en Azcapotzalco, Ciudad de México, con capacidad de refinación de 50,000 barriles diarios. Se descubren, en 1948, los campos de aceite y gas de Reynosa y el "Valadeces" en la zona petrolífera "Zona Noreste".¹²⁸

El 30 de julio de 1950 se inaugura la Refinería "Ing. Antonio M. Amor" en Salamanca, Guanajuato, con capacidad de 30,000 barriles diarios. Un año después, se descubre en el sureste del país un nuevo yacimiento de petróleo llamado José Colomo, en el distrito de Macuspana, Tabasco.¹²⁹

Diversos trabajos de investigación llevados a cabo por geólogos en 1952, llevan al descubrimiento de la prolongación de la Faja de Oro con la perforación de pozos como Tenixtepec No. 2 y los siguientes campos productores: Tamiahua,

¹²⁶ Cabe aclarar que, a pesar de que la publicación se realiza en el Diario Oficial de la Federación del 18 de junio de 1941, la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo se encuentra fechada el 2 de mayo de 1941.

¹²⁷ <http://www.pemex.com/acerca/historia/Paginas/default.aspx>, Historia, consultado el 21 de marzo del 2017 a las 16:00 horas aproximadamente.

¹²⁸ Ídem.

¹²⁹ Ídem.

Poza de Cuero, Concepción, Mexicano, Tullillo, Monte Solís, Coatzintla y Arroyo Blanco.¹³⁰

En agosto de 1954 brota el pozo Miguel Hidalgo 1 en Tecolutla, Veracruz, con una producción diaria de 3,000 barriles de aceite ligero de alta calidad; al año siguiente se inaugura la Planta de Lubricantes de Salamanca y se anuncia la ampliación de la refinería 18 de marzo, duplicando con esto la capacidad de destilación de la empresa a 100 mil barriles diarios.¹³¹

El 22 de febrero de 1956 se inaugura la nueva Refinería General Lázaro Cárdenas del Río en Minatitlán, Veracruz, con capacidad de refinación de 50 mil barriles diarios y que incluye la primera planta de desintegración catalítica en México; esta nueva refinería era la tercera que se construía en el país.¹³²

Posteriormente, durante la administración del Presidente Adolfo Ruíz Cortínez (1952-1958), se publica en el Diario Oficial de la Federación del 29 de noviembre de 1958 una nueva Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, que abroga a la anterior Ley de 1941. En esta nueva ley se consolida el monopolio del Estado mexicano sobre todas las actividades que integran la industria petrolera, gas artificial y petroquímica básica (exploración, explotación, refinación, transporte, almacenamiento, distribución y venta), monopolio que se ejercerá a través de PEMEX.

Esta nueva Ley fue objeto de reformas en múltiples ocasiones, a saber, en 1977, 1995, 1996, 2006 y 2008, entre las cuales destacan las reformas del año 1995 (en donde se permite la participación de la iniciativa privada en las actividades de transporte, distribución y comercialización de gas natural) y del año 2008 (las cuales establecen la regulación de yacimientos de hidrocarburos transfronterizos, el gas metano, la cogeneración de energía eléctrica, disposiciones relativas al régimen de adquisiciones, arrendamientos y servicios de PEMEX y a las asignaciones que se otorgarán a dicha empresa).

Como dato interesante, el artículo 6º, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, establece una disposición que a la postre resultaría diametralmente opuesta al contenido de la Reforma Energética¹³³; este artículo señala lo siguiente:

¹³⁰ Ídem.

¹³¹ Ídem.

¹³² Ídem.

¹³³ Sin perjuicio de lo que se analizará en el Capítulo Tercero de la presente tesis, puede decirse que este artículo de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, es totalmente antagónico a los contratos de exploración y extracción de hidrocarburos, específicamente a los contratos de

Artículo 6o.- Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios podrán celebrar con personas físicas o morales los contratos de obras y de prestación de servicios que la mejor realización de sus actividades requiere. Las remuneraciones que en dichos contratos se establezcan serán siempre en efectivo y en ningún caso se concederán por los servicios que se presten y las obras que se ejecuten propiedad sobre los hidrocarburos, *ni se podrán suscribir contratos de producción compartida o contrato alguno que comprometa porcentajes de la producción o del valor de las ventas de los hidrocarburos ni de sus derivados, ni de las utilidades de la entidad contratante.*

Párrafo reformado DOF 28-11-2008.

En enero de 1961, se inaugura el primer tramo del gasoducto Ciudad Pemex-México- Salamanca, y en mayo del mismo año se inaugura el segundo tramo del gasoducto. En ese contexto de expansión, PEMEX obtiene créditos internacionales por parte del Consejo Británico de Equipo Petrolero (por un monto de diez millones de libras esterlinas) y otras instituciones financieras estadounidenses (por el monto de cincuenta millones de dólares), entre ellas el *Chase Manhattan Bank*, para estimular los programas petroleros de la empresa.

Durante el sexenio del Presidente Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970) se crea, mediante Decreto Presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación del 23 de agosto de 1965, el Instituto Mexicano del Petróleo; este organismo descentralizado se creó como un centro público de investigación, cuya orientación estratégica es generar investigación científica básica y aplicada, realizar desarrollo tecnológico de gran nivel, ofrecer servicios de alto contenido tecnológico, así como capacitar y formar recursos humanos que impulsen el desarrollo de tecnología propia.

En 1971 un pescador de Campeche, de nombre Rudecindo Cantarell Jiménez, toma muestras de petróleo que emanaba cercas de las costas de Campeche y de inmediato PEMEX envía personal para hacer estudios, los resultados arrojan lo que será el mega yacimiento de petróleo más importante del país, y en su momento uno de los más grandes del mundo, con unas reservas de 40 mil millones de barriles de crudo.¹³⁴

En 1972 inicia un nuevo y ambicioso programa de perforaciones para intensificar la explotación de los mantos de Reforma (Chiapas-Tabasco), localizados algunos años atrás. Estos mantos provocaron en 1974 el repunte de la producción petrolera de la empresa, que en ese año alcanzó 209.8 millones de

producción y utilidad compartida, regulados en la Ley de Hidrocarburos, la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos y otros cuerpos normativos emanados de la Reforma Energética; de ahí la necesidad, para EL Ejecutivo Federal, de promulgar una nueva Ley de Petróleos Mexicanos que eliminara dicha prohibición.

¹³⁴ <http://www.pemex.com/acerca/historia/Paginas/default.aspx>, Historia, consultado el 21 de marzo del 2017 a las 17:00 horas aproximadamente.

barriles, cifra que rompió el record establecido en 1921 de 193.3 millones de barriles.¹³⁵

El 18 de marzo de 1976 se inaugura la Refinería Miguel Hidalgo, la cuarta existente en el país, construida en terrenos de los municipios de Tula y Atitalaquia en el estado de Hidalgo, con capacidad para procesar 150 mil barriles diarios. Al mismo tiempo se amplía la capacidad de refinación de las otras refinerías.

Para 1979 se inaugura la rama Troncal del Sistema Nacional de Gas, la cual se extendía de Cactus, Chiapas, a "Los Ramones", Nuevo León, con una longitud de 1,247 kilómetros; ese mismo año se inauguran la quinta y sexta refinerías en México, llamadas "Ing. Héctor R. Lara Sosa" e "Ing. Antonio Dovalí Jaime" respectivamente. La primera de ellas se localizó en Cadereyta, Nuevo León, con una capacidad de refinación 100,000 barriles diarios, mientras que la segunda se situó en Salina Cruz, Oaxaca, con una capacidad de refinación de 165,000 barriles diarios.¹³⁶

El yacimiento de Cantarell, descubierto en 1971, comienza a producir sus primeros barriles de petróleo en 1979, incrementando enormemente la producción petrolera de la empresa (749 mil barriles diarios en la década de los setenta, 2.4 millones de barriles en los ochenta, 2.8 en los noventa y más de 3 millones de barriles para el 2004).

En el año de 1985, toda la infraestructura de PEMEX estaba conectada por una red de ductos de 42 mil 213 kilómetros, compuesta de la siguiente manera: 52%, gasoductos; 28%, oleoductos 13%, poliductos y 6%, ductos petroquímicos. La OPEP y los principales productores de petróleo no agrupados, establecen bajo el "Acuerdo de Londres" en reducir el precio del crudo de referencia, en 15% (en el período de 1983-1985).

1986 fue el año en donde el volumen anual de crudo exportado descendió a 470 millones de barriles, una reducción de 12.5% con respecto a 1983, año en que PEMEX había alcanzado el nivel de exportaciones más alto hasta entonces. Las 23 plataformas marinas instaladas en Cantarell producían el 64% del total. Tres años después se crea la empresa filial PMI Comercio Internacional, S. A. de C. V, con el propósito de establecer un marco organizacional moderno y eficiente para la realización de las actividades comerciales internacionales de la PEMEX.¹³⁷

¹³⁵ Ídem.

¹³⁶ Ídem.

¹³⁷ Ídem.

Después de varias décadas de operación, en 1991 se cierra la refinería "18 de marzo" con el propósito de mejorar la calidad del aire de la Ciudad de México, posteriormente se crea el Parque Bicentenario en las 55 hectáreas en donde se situaba dicha refinería.

El 16 de julio de 1992, se publica en el Diario Oficial de la Federación la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, que dispuso la creación de cuatro organismos descentralizados de carácter técnico, industrial y comercial, con personalidad jurídica y patrimonio propios, los cuales serían coordinados por un corporativo. En ese mismo año inicia el sistema de Franquicias Pemex para el expendio y venta al público de gasolinas y diésel, liberalizando este negocio e incrementando el número de gasolineras a lo largo de todo el territorio nacional.

En el año 2004, el yacimiento de Cantarell (el sexto yacimiento más grande del mundo y el más grande del país) registró su máximo nivel de producción, con lo cual se marcaría el inicio del declive de la producción petrolera en México.¹³⁸

Con la entrada del siglo XXI, PEMEX comienza una serie de proyectos industriales de mayor complejidad que los que se habían visto hasta entonces. Son de destacarse dentro de estos proyectos los siguientes: el proyecto Burgos en el 2001 (en el norte del país, para incrementar la producción de gas natural); la intensificación en el 2005 de las actividades petroleras en Chicontepec, el complejo Ku-Maloob Zaap y en aguas profundas del Golfo de México (con la finalidad de ampliar la producción petrolera de la empresa y restituir las reservas de hidrocarburos ante la caída de la producción de Cantarell); el inicio de operaciones en 2007 de la Unidad Flotante de Producción, Almacenamiento y Descarga (FSPO) "Señor del Mar", en el complejo Ku-Maloob-Zaap (con capacidad de almacenamiento de 2 millones 200 mil barriles de crudo); la planta Swing en el 2007 dentro del Complejo Petroquímico Morelos (con una capacidad de producción de hasta 300 mil toneladas de polietileno, con lo que se dejará de importar hasta 40% de dichos productos a nivel nacional); los Contratos Integrales del 2010 (que permitan crear alianzas con otras empresas en campos maduros, Chicontepec y aguas profundas del Golfo de México ante el agotamiento de los campos de hidrocarburos más productivos, principalmente Cantarell); y la creación de la Plataforma Bicentenario en el año 2012 (la cual tiene una capacidad de perforación de hasta 10 mil metros de profundidad sobre la superficie del mar y a más de 6 mil metros de profundidad debajo del lecho marino).

¹³⁸ Ídem.

1.6. Ley General de Bienes Nacionales

“El conjunto de bienes materiales que de modo directo o indirecto sirven al Estado para realizar sus atribuciones constituye el dominio o el patrimonio del Estado”.¹³⁹

El patrimonio del Estado se encuentra regulado, invariablemente, por el derecho administrativo, sin perjuicio de que otras ramas del derecho hagan alusión a él (tales como el derecho fiscal, financiero y económico).

Los bienes materiales que forman parte del patrimonio del Estado se contemplan, en primer término, en el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en la Ley General de Bienes Nacionales, la Ley Minera, la Ley de Aguas Nacionales, entre muchas otras.¹⁴⁰

La primera Ley General de Bienes Nacionales se publicó en el Diario Oficial de la Federación del 8 de enero de 1982; posteriormente, el 20 de mayo del 2004 se publica en el Diario Oficial de la Federación una nueva Ley General de Bienes Nacionales, la cual abrogó la Ley anterior.

De conformidad con el artículo 1º de la Ley General de Bienes Nacionales, actualmente vigente, ésta ley tiene por objeto establecer:

- Los bienes que constituyen el patrimonio de la Nación.
- El régimen de dominio público de los bienes de la Federación y de los inmuebles de los organismos descentralizados de carácter federal.
- La distribución de competencias entre las dependencias administradoras de inmuebles.
- Las bases para la integración y operación del Sistema de Administración Inmobiliaria Federal y Paraestatal y del Sistema de Información Inmobiliaria Federal y Paraestatal, incluyendo la operación del Registro Público de la Propiedad Federal.
- Las normas para la adquisición, titulación, administración, control, vigilancia y enajenación de los inmuebles federales y los de propiedad de las entidades, con excepción de aquéllos regulados por leyes especiales.
- Las bases para la regulación de los bienes muebles propiedad de las entidades.

¹³⁹ FRAGA, GABINO, *Derecho Administrativo*, 48ª edición, México, Ed. Porrúa, 2012, p. 339.

¹⁴⁰ Como consecuencia de la Reforma Energética, se añaden a ésta lista la Ley de Hidrocarburos y la Ley de Petróleos Mexicanos.

- La normatividad para regular la realización de avalúos sobre bienes nacionales.

La principal diferencia entre la Ley vigente y la Ley anterior, radica en la clasificación que una y otra hacen de los bienes que integran el patrimonio de la Nación; mientras la Ley de 1982 señalaba que dicho patrimonio se integraría por bienes de dominio público de la Federación, y bienes de dominio privado de la Federación, la Ley del 2004 únicamente contempla a los bienes de dominio público de la Federación como parte del patrimonio de la Nación.

En ese sentido, la LGBN vigente establece que son bienes nacionales:

- Los señalados en los artículos 27, párrafos cuarto, quinto y octavo; 42, fracción IV, y 132 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Los bienes de uso común a que se refiere el artículo 7 de dicha Ley.
- Los bienes muebles e inmuebles de la Federación.
- Los bienes muebles e inmuebles propiedad de las entidades (paraestatales federales).
- Los bienes muebles e inmuebles propiedad de las instituciones de carácter federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios a las que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos les otorga autonomía.
- Los demás bienes considerados por otras leyes como nacionales.

Dentro de los bienes señalados en el artículo 27 constitucional se encuentra, desde luego, el petróleo y los demás hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos; es en este punto donde el análisis de la LGBN cobra relevancia, con relación al tema de los hidrocarburos, puesto que dicha Ley los considera bienes nacionales (en concordancia con lo establecido por la Constitución).

Tomando en cuenta lo anterior, el artículo 13 de la LGBN vigente señala que:

Artículo 13.- Los bienes sujetos al régimen de dominio público de la Federación son inalienables, imprescriptibles e inembargables y no estarán sujetos a acción reivindicatoria o de posesión definitiva o provisional, o alguna otra por parte de terceros.

Este artículo de la Ley se vería, posteriormente, contrapuesto por dos figuras jurídicas de nueva creación a raíz de la Reforma Energética: los contratos de producción compartida y los contratos de licencia. Sin perjuicio de que el tema de los contratos de producción compartida será desarrollado en su momento oportuno, puede decirse que estos contratos establecen una contraprestación, que puede ser

a favor de un particular, consistente en la transmisión onerosa de hidrocarburos, aspecto que notoriamente va en contra de la inalienabilidad de los bienes nacionales.

1.7. La Organización de los Países Exportadores de Petróleo (OPEP)

La Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) es un organismo intergubernamental creado para coordinar las políticas de producción de petróleo de sus 11 países miembros, con el fin de estabilizar el mercado internacional de los hidrocarburos, conducir a los países productores de petróleo a obtener un razonable retorno de las inversiones y asegurar el suministro continuo y estable de crudo para los países consumidores. La OPEP produce el 40% del crudo mundial y el 14% del gas natural.

La OPEP fue creada el 14 de septiembre de 1960 en Bagdad, Irak. Venezuela tuvo un papel protagónico en el nacimiento de la organización, gracias a una iniciativa adelantada por el entonces ministro de Minas e Hidrocarburos, Juan Pablo Pérez Alfonzo, un excepcional estratega petrolero quien avizó la necesidad de un “instrumento de defensa de los precios para evitar el despilfarro económico del petróleo que se agota sin posibilidad de renovarse”.¹⁴¹

Ya para esta época, Venezuela, cuya economía depende esencialmente del petróleo, había comprendido el significado del petróleo para el mundo y la necesidad de llegar a acuerdos entre los países exportadores para alcanzar el verdadero valor de este producto estratégico.

En esas circunstancias, Juan Pablo Pérez Alfonzo logró convocar a Irán, Irak, Kuwait y Arabia Saudita, los cuatro países árabes de mayor capacidad exportadora de crudo del mundo, para impulsar la conferencia internacional que creó la OPEP, con el objetivo de concretar la unificación de las políticas petroleras de los países miembros.

“La formación de la OPEP por parte de cinco países en desarrollo productores de petróleo, en Bagdad en septiembre de 1960, se produjo en un momento de transición en el panorama

¹⁴¹ http://www.pdvsa.com/index.php?tpl=interface.sp/design/readmenu princ.tpl.html&newsid_temas=49, OPEP, consultado el 27 de marzo del 2017 a las 16:00 horas aproximadamente.

económico y político internacional, con una extensa descolonización y el nacimiento de muchos nuevos Estados independientes en el mundo en desarrollo. El mercado petrolero internacional estaba dominado por las compañías multinacionales... en gran parte separado de la ex Unión Soviética y otras economías de planificación central.”¹⁴²

Posteriormente se sumarían a la Organización Qatar (1961), Libia e Indonesia (1962), Emiratos Árabes Unidos (1967), Argelia (1969), Ecuador (1973) y Gabón (1974). Estos dos últimos se retiraron debido a la disminución de sus volúmenes de exportación.

Después de su ratificación por los gobiernos signatarios, la OPEP se registró ante las Naciones Unidas el 6 de noviembre de 1962. Fue oficialmente reconocida como una organización internacional por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas el 30 de junio de 1965, mediante la “Resolución de las Naciones Unidas No.6363”.

“La OPEP desarrolló su visión colectiva, planteó sus objetivos y estableció su Secretaría, primero en Ginebra y luego, en 1965, en Viena. En 1968 la OPEP adoptó una "Declaratoria de Política Petrolera en los Países Miembros", en la que se hacía hincapié en el derecho inalienable de todos los países a ejercer la soberanía permanente sobre sus recursos naturales en interés de su desarrollo nacional.”¹⁴³

“Es inconveniente calificar a la OPEP como un cártel, porque éste concepto apunta hacia una organización que se encamina hacia el acaparamiento y la especulación, sin detenerse en el daño que pueda ocasionar a los consumidores. La OPEP en el ordinal 3º de la resolución que le sirvió de base a su creación, puntualiza que ‘los miembros estudiarán y formularán un sistema para asegurar la estabilización de los precios, entre otros medios, por la regulación de la producción con la debida atención hacia los intereses de las naciones productoras y de las consumidoras y a la necesidad de asegurar una entrada estable a los países productores, un abastecimiento suficiente, económico y regular de esta fuente de energía a las naciones consumidoras y una justa ganancia para su capital a quienes inviertan en la industria del petróleo’.”¹⁴⁴

Actualmente, las naciones miembros de la Organización son: Argelia, con un potencial de producción de 1,5 millones de barriles diarios; Arabia Saudí, 9,5 a 10,6 MBD; Emiratos Árabes, 2,7 a 3,0 MBD; Indonesia: 1,6 MBD; Irán, 3,7 a 4,0 MBD; Irak, 2,6 MBD; Kuwait, 2,4 MBD; Libia, 1,4 MBD; Nigeria, 2,4 MBD; Qatar, 658 mil barriles diarios y Venezuela, 3,9 millones de barriles diarios.

¹⁴² http://www.opec.org/opec_web/en/about_us/24.htm, Breve Historia, consultado el 27 de marzo del 2017 a las 16:30 horas aproximadamente.

¹⁴³ Ídem.

¹⁴⁴ http://www.pdvsa.com/index.php?tpl=interface.sp/design/readmenuprinc.tpl.html&newsid_temas=49, OPEP, consultado el 27 de marzo del 2017 a las 16:00 horas aproximadamente.

Aunque la atención de los países desarrollados se centra en la OPEP, cuando hay alzas en los precios, esta organización solamente controla el 40% del petróleo que se vende en el mundo. Fuera de la OPEP, están los productores petroleros en el Mar del Norte, Rusia, México, Omán y Ecuador, entre otros.

Capítulo Segundo

2.0. El Derecho Administrativo y los Fideicomisos Públicos

2.1. Panorama Actual del Derecho Administrativo

El derecho administrativo, como cualquier otra rama del derecho, no es un derecho estático, sino que se encuentra en constante transformación; sin embargo un signo que lo caracteriza y diferencia del resto de las ramas del derecho es su acelerado ritmo de transformación, merced del carácter cambiante de su objeto de regulación: la administración pública.

Atrás quedaron los tiempos (finales del siglo XIX y principios del siglo XX) en los que el derecho administrativo se circunscribía a regular únicamente la organización, funcionamiento, prestación, conservación y vigilancia de los servicios públicos, pues estos constituían la actividad natural del Estado. De acuerdo con Alfonso Nava Negrete:

“Diseñó el legislador entonces una administración pública centralizada, de estructura y organización someras, que respondía a esa (la prestación de servicios públicos) su principal y casi única responsabilidad; previó en sus leyes, como procedimientos administrativos, vías que solo canalizaban la actividad del servicio público del Estado, y las leyes administrativas que elaboró fueron pocas, pues escasos eran los servicios públicos de la época.”¹⁴⁵

Hacia la segunda mitad del siglo XX se comenzó a superar también el concepto de derecho administrativo que lo definía como la rama del derecho encargada de regular la actividad del Poder Ejecutivo; dicha definición se abandonó porque adolecía del defecto de ser demasiado amplia, puesto que el derecho administrativo en realidad regula una parte de la actividad del Poder Ejecutivo.

Poco a poco se incorporó la idea de que el particular, a través de las figuras de la concesión, licencia, permiso y autorización, pudiera prestar servicios públicos de manera paralela al Estado, o bien, siendo el único prestador de un servicio público; aquello ante la imposibilidad material del Estado para satisfacer un cúmulo de necesidades generales de la población que iba siendo cada vez más grande con el paso del tiempo.

Así pues se introdujo la noción del lucro en el servicio público, y con ella instituciones de derecho privado que ahora se relacionaban con el derecho administrativo: sociedades mercantiles, asociaciones civiles, sociedades civiles, etc.

¹⁴⁵ NAVA NEGRETE, ALFONSO, *Derecho Administrativo Mexicano*, 3ª edición, México, Fondo de Cultura Económica, 2007, p. 90.

Suma relevancia cobra el acontecimiento de la Segunda Guerra Mundial, pues con ello se transforma el paradigma económico en muchos países del mundo, al transitar del Estado Liberal, Gendarme o Policía a un nuevo modelo de carácter mixto: el Estado Social de Derecho.

En palabras del Dr. Jorge Fernández Ruíz, “la terminación de la Segunda Guerra Mundial creó el ambiente propicio para el desarrollo a nivel mundial de un Estado intervencionista, solidario y benefactor, o sea, un Estado social de derecho que procura el bienestar de su pueblo, en sustitución del Estado policía.”¹⁴⁶

Influenciado por el socialismo, el Estado social de derecho tenía como pilar a un Estado rector de la economía, proteccionista, que intervenía con una administración pública económica; surgen las empresas públicas o estatales y con ello se da pie a la era del Estado empresario¹⁴⁷ (cada vez más robusto con el paso del tiempo); las nacionalizaciones se popularizan en Latinoamérica, Francia, Gran Bretaña y en varios países de Europa; los Estados ahora protegían sus industrias nacionales de toda injerencia extranjera y nacional que afectara su valor estratégico.

Entre las áreas que fueron nacionalizadas en los países ya mencionados se encontraban los aeropuertos, los ferrocarriles, la radio, los hidrocarburos, el petróleo, el gas, la banca y todas aquellas que sirvieran al desarrollo de la economía de cada Estado.

Sin embargo, el abuso en el intervencionismo estatal provocó una tendencia opuesta a nivel mundial, ocasionando a su vez que el modelo del Estado social de derecho fuese sustituido por otro: el Estado neoliberal.

Actualmente, el panorama del derecho administrativo abarca aspectos como la codificación del derecho administrativo, la regulación emergente en determinadas ramas, la desregulación administrativa y lo que algunos autores llaman “derecho privado administrativo”.

¹⁴⁶ FERNÁNDEZ RUÍZ, JORGE, *Derecho Administrativo*, México, McGraw Hill, 1997, p. 7.

¹⁴⁷ Conocido también como el “Estado obeso” poco a poco fue contaminándose de los vicios de la burocracia, tales como la corrupción, ineficacia, ineptitud, incompetencia, etc. Gran ejemplo de ello fueron las numerosas empresas estatales del gobierno mexicano, que si bien en un principio buscaban detonar el desarrollo de la economía nacional como un viejo anhelo del nacionalismo revolucionario, después sucumbirían al fracaso producto de la corrupción, la mala planeación, el populismo y los entornos económicos adversos.

2.2. La Administración Pública

Para entender correctamente el concepto de administración pública, es necesario precisar qué se entiende por el término *administración*, y a partir de ese punto definir qué es la administración privada y la administración pública.

Etimológicamente, la palabra administración proviene del latín *administratio*, formada del prefijo *ad* (hacia, a través de), de la palabra *ministrare* (subordinado, sirviente, inferior), y del sufijo *tio* (-ción = acción y efecto de). En conjunto el vocablo *administratio* significa “función que se desarrolla bajo el mando de otro”.

El Diccionario de la Lengua Española define a la palabra administración de la siguiente manera:

1. f. Acción y efecto de administrar.
2. f. Cargo o actividad del administrador.
3. f. Oficina o despacho del administrador.
4. f. Conjunto de los organismos de gobierno de una nación o de una entidad política inferior. *Su lucha contra LA Administración. LA Administración autonómica.*
5. f. Conjunto de los organismos destinados a la gestión y el funcionamiento de una parcela determinada de la vida social. *Administración tributaria, militar, municipal, provincial, diocesana, etc.*
6. f. En los Estados Unidos de América, México y algunos otros países, equipo de gobierno que actúa bajo un presidente.
7. f. Oficina o establecimiento dedicados a la gestión de ciertas actividades que tienen intervención del Estado. *Administración de correos, de lotería.*¹⁴⁸

La administración es “la custodia, el cuidado o la conservación de bienes o intereses ajenos, que se hace conforme a principios, métodos, técnicas modernas que procuren tales fines.”¹⁴⁹

En cuanto a la administración privada, se entiende por esta la custodia, cuidado, conservación de bienes y/o intereses particulares para fines particulares.

La administración pública es, en cambio, la custodia, el cuidado o la conservación de los bienes e intereses públicos.

¹⁴⁸ Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, 23ª edición. Madrid, Espasa, 2014, p. 47.

¹⁴⁹ NAVA NEGRETE, ALFONSO, *Derecho Administrativo*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1991, p. 16.

Algunos autores entienden a la administración pública, desde el punto de vista formal, como “el organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales”, y que desde el punto de vista material es “la actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión”.¹⁵⁰

“La administración pública es aquella actividad que se encuentra escenificada por el Estado a través de una serie de dependencias y organismos que integran los sectores centralizado y paraestatal y que lleva como finalidad atender necesidades de interés social o colectivo, sin perder de vista, que un sentido general la administración también es propia de los Poderes Legislativo y Judicial porque su razón de ser es de orden público y conforme a los intereses del pueblo, para servirlo, ayudarlo, protegerlo y mejorar sus condiciones de vida.”¹⁵¹

Para Miguel Acosta Romero la administración pública es:

“La parte de los órganos del Estado que dependen directa, o indirectamente, del poder Ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (Legislativo y Judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con: a) elementos personales; b) elemento patrimoniales; c) estructura jurídica y d) procedimientos técnicos.”¹⁵²

En palabras de Roberto Báez Martínez, “la Administración Pública o actividad del Estado se constituye por el conjunto de actos, funciones o tareas que, conforme a la legislación positiva, puede y debe ejecutar el Estado para realizar sus fines”.¹⁵³

La administración pública es parte del Poder Ejecutivo y se ve regulada por el derecho administrativo, tanto en su organización o estructura como en su actividad.

“Orgánicamente la Administración Pública Federal está constituida por el Presidente de la República, Secretarías de Estado... y todos los órganos centralizados, desconcentrados, descentralizados, las empresas, sociedades mercantiles de Estado y fideicomisos públicos”.¹⁵⁴

¹⁵⁰ Molitor, A., citado por FRAGA, GABINO, Op. Cit., p. 111.

¹⁵¹ SÁNCHEZ GÓMEZ, NARCISO, *Primer Curso de Derecho Administrativo*, 6ª edición, México, Ed. Porrúa, 2012, p. 74.

¹⁵² ACOSTA ROMERO, MIGUEL, *Teoría General del Derecho Administrativo. Primer Curso*, 17ª edición, México, Ed. Porrúa, 2004, p. 263.

¹⁵³ BÁEZ MARTÍNEZ, ROBERTO, *Manual de Derecho Administrativo*, 2ª edición, México, Ed. Trillas, 1997, p. 31.

¹⁵⁴ ACOSTA ROMERO, MIGUEL, *Compendio de Derecho Administrativo*, 3ª edición, México, Ed. Porrúa, 2001, p.85.

En el fondo de la mayoría de las definiciones formuladas respecto de la administración pública, subyace la idea de que se trata de una actividad del Poder Ejecutivo o de una estructura inserta en él.

2.3. Formas de Organización Administrativa

Cuando se habla de las formas de organización administrativa se hace referencia a los sistemas, maneras o estilos en que se estructuran los entes del Poder Ejecutivo, determinados por el grado de vinculación jerárquica con respecto del titular de dicho Poder, con el objetivo de racionalizar el funcionamiento de la administración pública y así poder atender a sus fines.

“Las formas de organización administrativa representan la ordenación congruente y sistemática de todas las dependencias y organismos que integran el aparato público componente del Poder Ejecutivo, para planear, coordinar, ejecutar y controlar las diversas actividades propias de la función administrativa del Estado, tomando en cuenta el territorio, la jerarquía, la materia y la división del trabajo a que se refieren los ordenamientos legales respectivas en favor de la sociedad.”¹⁵⁵

En términos simples, las formas de organización administrativa son la manera en cómo está integrada la administración pública.

La doctrina ha identificado tradicionalmente las siguientes formas de organización administrativa: la centralización, la descentralización y la desconcentración; sin embargo, como se señaló en el primer tema de este capítulo, la naturaleza cambiante de la administración pública provoca que surjan nuevas de éstas formas con el paso del tiempo.

Sin perjuicio de lo anterior, se abordarán la centralización, descentralización y desconcentración administrativas en los temas siguientes de este capítulo.

¹⁵⁵ SÁNCHEZ GÓMEZ, NARCISO, Op. Cit., pp. 141-142.

2.4. La Centralización Administrativa

2.4.1. Concepto

Dentro de las formas de organización administrativa que existen actualmente, la centralización es una de las más antiguas; ésta consiste en “depositar en el titular del máximo órgano administrativo el poder público de decisión, la coacción y la facultad de designar a los agentes de la administración pública”¹⁵⁶, donde toda acción proviene de un centro.

Para Gabino Fraga, “la centralización administrativa existe cuando los órganos de la Administración Pública se encuentran colocados en diversos niveles pero todos en una situación de dependencia en cada nivel hasta llegar a la cúspide en que se encuentra el jefe supremo de la Administración Pública.”¹⁵⁷

Acosta Romero define a la centralización administrativa como “una forma de organización administrativa en la cual las unidades y órganos de la Administración Pública se ordenan y acomodan articulándose bajo un orden jerárquico, a partir del Presidente de la República, con el objeto de unificar decisiones, el mando, la acción y la ejecución.”¹⁵⁸

Alfonso Nava Negrete señala que la centralización administrativa “se caracteriza porque sus órganos se encuentran agrupados y concentrados en forma tal que integran entre sí una relación de jerarquía. Así, habrá órganos superiores e inferiores con funciones distintas, dependientes unos de otros.”¹⁵⁹

Otros autores como Rafael I. Martínez Morales apuntan ciertas peculiaridades de esta forma de organización administrativa:

“La centralización implica concentrar el poder y ejercerlo por medio de la llamada *relación jerárquica*. Ese enlace de órganos y sus titulares con el jefe de gobierno sigue una escala piramidal, casi de tipo militar, que permite una línea decisoria unificada, y en eso radica la primordial ventaja de esta forma de organización administrativa; además, es por esa vía como la voluntad del órgano superior se impulsa hasta llegar al que la ha de exteriorizar o ejecutar.”¹⁶⁰

A decir de Narciso Sánchez Gómez:

¹⁵⁶ FERNÁNDEZ RUÍZ, JORGE, *Derecho Administrativo*, Op. Cit., p. 19.

¹⁵⁷ FRAGA, GABINO, Op. Cit., p. 159.

¹⁵⁸ ACOSTA ROMERO, MIGUEL, *Teoría General del Derecho Administrativo. Primer Curso*, Op. Cit., p. 273.

¹⁵⁹ NAVA NEGRETE, ALFONSO, *Derecho Administrativo Mexicano*, Op. Cit., p. 199.

¹⁶⁰ MARTÍNEZ MORALES, RAFAEL I., *Derecho Administrativo. 1er Curso*, 6ª edición, México, Oxford University Press, 2011, p. 47.

“La centralización administrativa, es aquella forma de organización adoptada legalmente por el Poder Ejecutivo, en la que predomina la subordinación jerarquizada de todas las dependencias o unidades administrativas que la integran, en torno a las decisiones que dicte la persona que ocupa el centro de esa unidad, y que lleva como finalidad atender las necesidades colectivas.”¹⁶¹

Ahora bien, derivados de la relación jerárquica que ya se ha mencionado *supra*, existen poderes o facultades que el superior jerárquico posee sobre el subordinado, a efecto de propiciar la unidad administrativa en la centralización.

La mayoría de los autores señalan como poderes que implica la relación jerárquica en la centralización administrativa, los siguientes:

- Poder de decisión: es la facultad de señalar un contenido a la actividad de la Administración Pública. Decidir, es ejecutar un acto de voluntad para resolver en sentido positivo, negativo o de abstención.¹⁶²
- Poder de nombramiento: es la facultad atribuida al titular del órgano superior para designar discrecionalmente a sus subordinados, conforme a la ley, para su ingreso al servicio de la administración¹⁶³. En la Administración Pública Federal, es el Presidente de la República quien tiene la facultad de nombrar a los titulares de las dependencias de la Administración Pública Centralizada.
- Poder de mando: es la facultad de las autoridades superiores de dar órdenes e instrucciones, verbales y/o escritas, a los subordinados, señalándoles los lineamientos que deben seguir para el ejercicio de las funciones y atribuciones que les están conferidas.¹⁶⁴
- Poder de revisión: consiste en la facultad de la autoridad superior para examinar los actos del subordinado, a efecto de corregirlos, confirmarlos o cancelarlos¹⁶⁵. Esta facultad podrá ejercerse de oficio o a petición de parte.
- Poder de vigilancia: esta facultad permite a la autoridad administrativa conocer y orientar las actividades y tareas de los subordinados, mediante inspecciones y revisiones, de carácter periódico o esporádico, de los actos que realizan; para ello se apoyan en la rendición de informes verbales o escritos, inspecciones oculares en bienes, obras o servicios públicos, estados de contabilidad, dictámenes periciales, etc.¹⁶⁶
- Poder disciplinario: consiste en la posibilidad de sancionar el incumplimiento o el cumplimiento no satisfactorio de las tareas que el servidor público tiene asignadas. Estas sanciones administrativas pueden consistir en

¹⁶¹ SÁNCHEZ GÓMEZ, NARCISO, Op. Cit., p. 144.

¹⁶² ACOSTA ROMERO, MIGUEL, *Teoría General del Derecho Administrativo. Primer Curso*, Op. Cit., p. 275.

¹⁶³ NAVA NEGRETE, ALFONSO, *Derecho Administrativo Mexicano*, Op. Cit., pp. 201-202.

¹⁶⁴ FRAGA, GABINO, Op. Cit., p. 161.

¹⁶⁵ MARTÍNEZ MORALES, RAFAEL I., Op. Cit., p. 48.

¹⁶⁶ SÁNCHEZ GÓMEZ, NARCISO, Op. Cit., p. 148.

apercibimiento; amonestación verbal (privada o pública); amonestación por escrito; la suspensión en el empleo, cargo o comisión en el servicio público, la destitución o cese; y la inhabilitación para ejercer cargo, empleo o comisión en el servicio público.¹⁶⁷

- Poder para resolver conflictos de competencia: es la facultad otorgada al titular del órgano superior para decidir cuál de los órganos inferiores es competente para resolver de un asunto determinado, en el que varios o ninguno de los órganos inferiores pretenda tener competencia; por ejemplo, el Presidente de la República tiene la facultad de decidir un conflicto de competencias entre Secretarías de Estado, y a su vez los Secretarios de Estado tienen la facultad de resolver los conflictos de competencia que surjan entre dos oficinas de esa dependencia.

A manera de aportación personal, se incluye la siguiente definición de centralización administrativa: *es la forma de organización administrativa mediante la cual se agrupan jerárquicamente dependencias y unidades administrativas en torno al titular del Poder Ejecutivo, cabeza de las mismas, con el objeto de unificar los poderes de decisión, mando, nombramiento, revisión, de vigilancia, disciplinario y para dirimir conflictos de su competencia.*

2.4.2. Ventajas

Algunos autores como el Dr. Jorge Fernández Ruíz, Narciso Sánchez Gómez y Rafael I. Martínez Morales, han señalado que la centralización administrativa implica ciertas ventajas por sobre otras formas de organización administrativa; estas ventajas se resumen en los siguientes puntos:

- Permite la unidad de dirección, impulsión y acción.
- Promueve la uniformidad de la administración pública.
- Propicia la coordinación y la fortaleza institucional en la administración pública.

¹⁶⁷ MARTÍNEZ MORALES, RAFAEL I., Op. Cit., p. 48.

2.4.3. Desventajas

Dentro de las desventajas, inconvenientes o problemas que diversos autores (tales como los mencionados en el subtema anterior) señalan para la centralización administrativa, se encuentran los siguientes:

- La centralización administrativa genera una excesiva burocracia en la administración pública.
- Tiende en ocasiones a alejarse del administrado.
- La dilación e ineficiencia.

2.4.4. Dependencias de la Administración Pública Federal

La Administración Pública Centralizada se encuentra integrada por organismos administrativos denominados dependencias, que están jerárquicamente subordinadas al titular del Poder Ejecutivo, las cuales son:

Artículo 2o.- En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes dependencias de la Administración Pública Centralizada:

- I. Secretarías de Estado;
- II. Consejería Jurídica, y
- III. Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética a que hace referencia el artículo 28, párrafo octavo, de la Constitución.¹⁶⁸

Adicionalmente se señalan las siguientes dependencias como integrantes de la Administración Pública Federal Centralizada:

Artículo 1o.- La presente Ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal.

La Oficina de la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y los Órganos Reguladores Coordinados integran la Administración Pública Centralizada.¹⁶⁹

[...]

¹⁶⁸ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976.

¹⁶⁹ Ídem.

2.4.4.1. Oficina de la Presidencia

El Presidente de la República, como titular del Poder Ejecutivo de la Unión y en ejercicio de su función administrativa, cuenta en su área de trabajo con colaboradores directos que le auxilian en sus tareas, concentrados en la Oficina de la Presidencia.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal regula a esta dependencia de la siguiente manera:

Artículo 8o.- El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos contará con el apoyo directo de la Oficina de la Presidencia de la República para sus tareas y para el seguimiento permanente de las políticas públicas y su evaluación periódica, con el objeto de aportar elementos para la toma de decisiones, sin perjuicio de las atribuciones que ejercen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en el ámbito de sus respectivas competencias. El Presidente designará al Jefe de dicha Oficina.

La Oficina de la Presidencia de la República contará con las unidades de apoyo técnico y estructura que el Presidente determine, de acuerdo con el presupuesto asignado a dicha Oficina.

2.4.4.2. Secretarías de Estado

Las Secretarías de Estado son “órganos administrativos que dependen del Presidente y por esto la LOAPF los califica de *dependencias*”.¹⁷⁰

Para el Dr. Jorge Fernández Ruíz:

“La Secretaría de Estado es la unidad administrativa de alto rango, de carácter político-administrativo, adscrita a la administración pública centralizada, prevista en el artículo 90 constitucional, para apoyar al Ejecutivo Federal en el ejercicio de sus atribuciones políticas y administrativas, así como para el despacho de los negocios del orden administrativo que tiene encomendados.”¹⁷¹

En palabras de Narciso Sánchez Gómez:

“Se trata de dependencias del Ejecutivo Federal que se encargan de atender asuntos específicos de la administración pública en los rubros político y administrativo, que la Constitución Federal, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y demás disposiciones relativas les encomiendan para lograr el bienestar y el progreso del pueblo.

¹⁷⁰ NAVA NEGRETE, ALFONSO, *Derecho Administrativo Mexicano*, Op. Cit., p. 248.

¹⁷¹ FERNÁNDEZ RUÍZ, JORGE, *Derecho Administrativo y Administración Pública*, 7ª edición, México, Ed. Porrúa, 2016, p. 285.

También se puede conceptuar a la Secretaría de Estado, como la unidad administrativa superior de la centralización, que auxilia al Presidente de la República en el despacho de los asuntos de una rama de la actividad pública, debiendo ajustar su actuación a los mandatos legales que regulan su esfera de competencia. En esa virtud, su titular es una persona física que es nombrada y removida libremente por el Presidente.¹⁷²

De acuerdo con Rafael I. Martínez Morales, “la Secretaría de Estado es un órgano administrativo centralizado, previsto en el artículo 90 constitucional, con competencia para atender los asuntos que la ley le asigne de una determinada rama de la administración pública”.¹⁷³

Las Secretarías de Estado no poseen personalidad jurídica propia, al ser organismos centralizados de la Administración Pública.

En lo que respecta a los titulares, las normas jurídicas que son de su competencia, así como la integración y funcionamiento generales de las Secretarías de Estado, la LOAPF establece lo siguiente:

Artículo 10.- Las Secretarías de Estado tendrán igual rango y entre ellas no habrá, por lo tanto, preeminencia alguna. Sin perjuicio de lo anterior, por acuerdo del Presidente de la República, la Secretaría de Gobernación coordinará las acciones de la Administración Pública Federal para cumplir sus acuerdos y órdenes.

Artículo 11. Los titulares de las Secretarías de Estado ejercerán las funciones de su competencia por acuerdo del Presidente de la República.

Artículo 12. Cada Secretaría de Estado formulará, respecto de los asuntos de su competencia; los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, y órdenes del Presidente de la República.

Artículo 13.- Los reglamentos, decretos y acuerdos expedidos por el Presidente de la República deberán, para su validez y observancia constitucionales, ir firmados por el Secretario de Estado respectivo y, cuando se refieran a asuntos de la competencia de dos o más Secretarías, deberán ser refrendados por todos los titulares de las mismas.

Tratándose de los decretos promulgatorios de las leyes o decretos expedidos por el Congreso de la Unión, sólo se requerirá el refrendo del titular de la Secretaría de Gobernación.

Artículo 14.- Al frente de cada Secretaría habrá un Secretario de Estado, quien para el despacho de los asuntos de su competencia, se auxiliará por los Subsecretarios, Oficial Mayor, Directores, Subdirectores, Jefes y Subjefes de Departamento, oficina, sección y mesa, y por los demás funcionarios que establezca el reglamento interior respectivo y otras disposiciones legales.

¹⁷² SÁNCHEZ GÓMEZ, NARCISO, Op. Cit., p 157.

¹⁷³ MARTÍNEZ MORALES, RAFAEL I., Op. Cit., p.56.

En los juicios de amparo, el Presidente de la República podrá ser representado por el titular de la dependencia a que corresponde el asunto, según la distribución de competencias. Los recursos administrativos promovidos contra actos de los Secretarios de Estado serán resueltos dentro del ámbito de su Secretaría en los términos de los ordenamientos legales aplicables.

Sobre la delegación de funciones, reglamentos interiores, manuales de organización interna, estructura orgánica y órganos administrativos desconcentrados en las Secretarías de Estado, la LOAPF prevé las siguientes disposiciones:

Artículo 16.- Corresponde originalmente a los titulares de las Secretarías de Estado el trámite y resolución de los asuntos de su competencia, pero para la mejor organización del trabajo podrán delegar en los funcionarios a que se refiere el artículo 14 de esta Ley, cualesquiera de sus facultades, excepto aquéllas que por disposición de ley o del reglamento interior respectivo, deban ser ejercidas precisamente por dichos titulares.

Los propios titulares de las Secretarías de Estado también podrán adscribir orgánicamente las unidades administrativas establecidas en el reglamento interior respectivo, a las Subsecretarías, Oficialía Mayor, y a las otras unidades de nivel administrativo equivalente que se precisen en el mismo reglamento interior.

Los acuerdos por los cuales se deleguen facultades o se adscriban unidades administrativas se publicarán en el Diario Oficial de la Federación.

Artículo 17. Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

Artículo 18. En el reglamento interior de cada una de las Secretarías de Estado que será expedido por el Presidente de la República, se determinarán las atribuciones de sus unidades administrativas, así como la forma en que los titulares podrán ser suplidos en sus ausencias.

Artículo 19. El titular de cada Secretaría de Estado expedirá los manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público necesarios para su funcionamiento, los que deberán contener información sobre la estructura orgánica de la dependencia y las funciones de sus unidades administrativas, así como sobre los sistemas de comunicación y coordinación y los principales procedimientos administrativos que se establezcan. Los manuales y demás instrumentos de apoyo administrativo interno, deberán mantenerse permanentemente actualizados. Los manuales de organización general deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación, mientras que los manuales de procedimientos y de servicios al público deberán estar disponibles para consulta de los usuarios y de los propios servidores públicos, a través del registro electrónico que opera la Secretaría de la Función Pública. En cada una de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, se mantendrán al corriente los escalafones de los trabajadores, y se establecerán los

sistemas de estímulos y recompensas que determinen la ley y las condiciones generales de trabajo respectivas.

Artículo 20. Las Secretarías de Estado establecerán sus correspondientes servicios de apoyo administrativo en materia de planeación, programación, presupuesto, informática y estadística, recursos humanos, recursos materiales, contabilidad, fiscalización, archivos y los demás que sean necesarios, en los términos que fije el Ejecutivo Federal.

Artículo 21. El presidente de la República podrá constituir comisiones intersecretariales, para el despacho de asuntos en que deban intervenir varias Secretarías de Estado.

Las entidades de la administración pública paraestatal podrán integrarse a dichas comisiones, cuando se trate de asuntos relacionados con su objeto.

Las comisiones podrán ser transitorias o permanentes y serán presididas por quien determine el Presidente de la República.

En lo referente a los convenios de coordinación de acciones, las comparecencias de los Secretarios de Estado ante el Congreso de la Unión, resolución de problemas de competencia y convenios entre Secretarías de Estado, la LOAPF señala que:

Artículo 22.- El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos podrá celebrar convenios de coordinación de acciones con los Gobiernos Estatales, y con su participación, en los casos necesarios, con los Municipios, satisfaciendo las formalidades legales que en cada caso procedan, a fin de favorecer el desarrollo integral de las propias entidades federativas.

Artículo 23. Los Secretarios de Estado, una vez abierto el período de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso de la Unión del estado que guarden sus respectivos ramos y deberán informar, además, cuando cualquiera de las Cámaras los cite en los casos en que se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus actividades. Esta última obligación será extensiva a los directores de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal mayoritaria.

Artículo 24. En casos extraordinarios o cuando exista duda sobre la competencia de alguna Secretaría de Estado para conocer de un asunto determinado, el presidente de la República resolverá, por conducto de la Secretaría de Gobernación, a qué dependencia corresponde el despacho del mismo.

Artículo 25.- Cuando alguna Secretaría de Estado o la Oficina de la Presidencia de la República necesite informes, datos o la cooperación técnica de cualquier otra dependencia para el cumplimiento de sus atribuciones, ésta tendrá la obligación de proporcionarlos, atendiendo en lo correspondiente a lo que determine la Secretaría de Gobernación.

Ahora bien, en lo que atañe al número y denominación específica de cada una de las Secretarías de Estado, la LOAPF dispone lo siguiente:

Artículo 26. Para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias:

Secretaría de Gobernación;

Secretaría de Relaciones Exteriores;

Secretaría de la Defensa Nacional;

Secretaría de Marina;

Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

Secretaría de Desarrollo Social;

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales;

Secretaría de Energía;

Secretaría de Economía;

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación;

Secretaría de Comunicaciones y Transportes;

Secretaría de la Función Pública;

Secretaría de Educación Pública;

Secretaría de Salud;

Secretaría del Trabajo y Previsión Social;

Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano;

Secretaría de Cultura;

Secretaría de Turismo;

2.4.4.3. Consejería Jurídica

La Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal es aquella dependencia cuya función primordial es dar apoyo técnico jurídico al Presidente de la República.

Las atribuciones de este organismo se encuentran señaladas en los artículos 43 y 43 bis de la LOAPF.

En cuanto a sus antecedentes, la Dra. María Guadalupe Fernández Ruíz señala lo siguiente:

“En diciembre de 1994 se reformó el apartado ‘A’ del artículo 102 constitucional, retirándole a la Procuraduría General de la República la función de Consejero Jurídico del Gobierno Federal. Mediante reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación del 15 de mayo de 1996 se modificó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para crear la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.”¹⁷⁴

La misma autora concluye que la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal “se trata de una dependencia de la administración pública federal centralizada, pero con rango inferior y naturaleza distinta a la de una secretaría de Estado”.¹⁷⁵

2.4.4.4. Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética

Los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética son las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada, con personalidad jurídica propia y autonomía técnica, operativa y de gestión, creados por ley, misma que establecerá su competencia así como los mecanismos de coordinación con la Secretaría de Energía, a través de las cuales el Ejecutivo Federal ejercerá sus facultades de regulación técnica y económica en los rubros de electricidad e hidrocarburos.

La introducción de estas nuevas figuras jurídicas deriva directamente del proceso conocido como Reforma Energética, en virtud del cual, entre muchos otros cambios, trajo consigo una serie de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a la LOAPF, y la creación de un nuevo cuerpo normativo denominado Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética. Dicha ley es la que regula de manera detallada la integración, operación y funcionamiento de las mencionadas dependencias.

Éstos Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética son los siguientes:

- Comisión Nacional de Hidrocarburos.
- Comisión Reguladora de Energía.

En relación con éste tema, la Dra. María Guadalupe Fernández Ruíz establece las siguientes consideraciones:

¹⁷⁴ FERNÁNDEZ RUÍZ, MARÍA GUADALUPE, *Marco Jurídico Estructural de la Administración Pública Federal Mexicana*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2015, pp. 127-128.

¹⁷⁵ *Ibíd.*, p. 130.

“Se trata de nuevas dependencias de la administración pública centralizada federal, que se hayan dotadas de personalidad jurídica propia y autonomía técnica, operativa y de gestión, lo que crea una situación diversa a la que guardan las otras dependencias integrantes de la administración pública centralizada federal... en donde ninguna de éstas son personas jurídicas. Esta situación no se daba desde la existencia del Departamento del Distrito Federal, el cual formaba parte de la administración pública centralizada federal, y contaba con personalidad jurídica propia.”¹⁷⁶

2.5. La Descentralización Administrativa

2.5.1. Concepto

Surgida en Francia a finales del siglo XIX, la descentralización es una forma de organización administrativa que tuvo su auge a partir del surgimiento del Estado social de derecho en México y muchos otros países; esta forma de organización administrativa busca evitar las desventajas típicamente asociadas a la centralización administrativa, tales como la dilación, la ineficacia y la excesiva burocracia.

“La descentralización administrativa es una tendencia organizativa de la administración pública, conforme a la cual se confiere personalidad jurídica propia a ciertos entes a los que se les otorga autonomía orgánica relativa, respecto del órgano central, para encargarles actividades administrativas.”¹⁷⁷

Para Gabino Fraga, la descentralización administrativa consiste en confiar “algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración centralizada una relación diversa de la jerarquía, pero sin que dejen de existir respecto de ellas las facultades indispensables para conservar la unidad del Poder.”¹⁷⁸

De acuerdo con Miguel Acosta Romero, “la descentralización administrativa, en estricto sentido, existe cuando se crean organismos con personalidad jurídica propia, mediante disposiciones legislativas, para realizar una actividad que compete al Estado, o que es de interés público.”¹⁷⁹

A decir de Narciso Sánchez Gómez, esta forma de organización administrativa “consiste en el establecimiento de una organización administrativa

¹⁷⁶ FERNÁNDEZ RUÍZ, MARÍA GUADALUPE, Op. Cit., p. 130.

¹⁷⁷ FERNÁNDEZ RUÍZ, JORGE, *Derecho Administrativo*, Op. Cit., p. 36.

¹⁷⁸ FRAGA, GABINO, Op. Cit., p. 197.

¹⁷⁹ ACOSTA ROMERO, MIGUEL, *Teoría General del Derecho Administrativo. Primer Curso*, Op. Cit., p. 489.

destinada a manejar los intereses colectivos en ciertas áreas administrativas, para lograr su mayor eficacia, para ese efecto las entidades administrativas cuentan con personalidad jurídica propia, régimen jurídico y patrimonio propios.”¹⁸⁰

En palabras de Rafael I. Martínez Morales, “la descentralización administrativa es una forma de organización de entes que pertenecen al poder ejecutivo, los cuales están dotados de su propia personalidad jurídica y de autonomía jerárquica para efectuar tareas administrativas.”¹⁸¹

“La descentralización administrativa implica la creación de personas jurídicas de derecho público, distintas al Estado y a la administración pública centralizada, contando con diversas modalidades”.¹⁸²

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala, en lo que respecta a la descentralización administrativa, lo siguiente:

Artículo 90. La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

[...]

Es necesario resaltar el hecho de que, en la norma constitucional citada anteriormente, se utiliza el término “paraestatal” y no “descentralizada”; sin embargo la doctrina del derecho administrativo ha establecido que ambos términos son equivalentes.

En el ánimo de realizar una aportación personal al tema, por parte del autor se elabora la siguiente definición de descentralización administrativa: *es la forma de organización administrativa mediante la cual se crean, por virtud de una ley o decreto, entes con personalidad jurídica y patrimonio propios, distintos a la Administración Pública Centralizada, que no guardan una relación jerárquica con esta pero sí guardan con respecto de ella mecanismos de control necesarios para mantener la unidad del Poder Ejecutivo, y que tienen como objetivo principal la realización de actividades administrativas específicas que competen al Estado.*

¹⁸⁰ SÁNCHEZ GÓMEZ, NARCISO, Op. Cit., p.208.

¹⁸¹ MARTÍNEZ MORALES, RAFAEL I., Op. Cit., p. 101.

¹⁸² FERNÁNDEZ RUÍZ, JORGE, *Derecho Administrativo*, Op. Cit., p. 36.

2.5.2. Ventajas

Dentro de las ventajas que reviste esta forma de organización administrativa se encuentran --de acuerdo a autores como Gabino Fraga, Andrés Serra Rojas y Narciso Sánchez Gómez-- las siguientes:

- Se descarga parcialmente de trabajo a la administración pública centralizada.
- La administración pública paraestatal cuenta con un presupuesto regido por normas de acción diferentes al del presupuesto general de la Federación, lo cual se traduce en beneficios tanto para las entidades paraestatales como para los usuarios de los servicios público que éstas prestan.
- Permite que la acción administrativa sea más rápida, flexible y eficaz.
- En la descentralización administrativa se encomienda el manejo de ciertos servicios públicos a las personas con suficiente preparación técnica y administrativa.
- El patrimonio de las entidades paraestatales es independiente del patrimonio de la administración pública centralizada, lo cual favorece y agiliza la toma de decisiones, las inversiones y la atención a los usuarios de servicios públicos.

2.5.3. Desventajas

No obstante sus diversos beneficios, la descentralización administrativa implica también ciertas desventajas o inconvenientes, entre las cuales Andrés Serra Rojas y Gabino Fraga han identificado las siguientes:

- Rompe la idea de la unidad de la personalidad, patrimonio y presupuesto del Estado.
- Algunas entidades paraestatales en México han sido creadas, principalmente, por compromisos políticos de las personas que detentan el poder, más que por una verdadera necesidad social.
- La multiplicidad de entidades paraestatales puede llegar a ocasionar incompatibilidad y duplicidad de funciones entre ellas, derivando así en un “caos” administrativo.
- En el ámbito de la realidad institucional del Estado mexicano, las entidades paraestatales presentan numerosos vicios como son la corrupción, incompetencia, negligencia, la mala organización administrativa y el despilfarro, lo que obstaculiza y perjudica el objeto y finalidad de las mismas.

2.5.4. Las Entidades de la Administración Pública Federal

La Administración Pública Federal Paraestatal se encuentra integrada por organismos administrativos denominados entidades paraestatales, las cuales no se encuentran jerárquicamente subordinadas al titular del Poder Ejecutivo.

La LOAPF vigente señala, en su artículo 1º, lo siguiente:

[...]

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal.

Posteriormente, en su artículo 3º, la Ley continúa haciendo referencia a las entidades paraestatales de la siguiente manera:

Artículo 3o.- El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la administración pública paraestatal:

I.- Organismos descentralizados;

II.- Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y

III.- Fideicomisos.

Finalmente, el Título Tercero de la Ley multimencionada concluye el abordaje jurídico de las Entidades Paraestatales, al establecer que:

Artículo 48.- A fin de que se pueda llevar a efecto la intervención que, conforme a las leyes, corresponde al Ejecutivo Federal en la operación de las entidades de la Administración Pública Paraestatal, el Presidente de la República las agrupará por sectores definidos, considerando el objeto de cada una de dichas entidades en relación con la esfera de competencia que ésta y otras leyes atribuyen a las Secretarías de Estado.

Artículo 49.- La intervención a que se refiere el Artículo anterior se realizará a través de la dependencia que corresponda según el agrupamiento que por sectores haya realizado el propio Ejecutivo, la cual fungirá como coordinadora del sector respectivo.

Corresponde a los coordinadores de sector coordinar la programación y presupuestación, conocer la operación, evaluar los resultados y participar en los órganos de gobierno de las entidades agrupadas en el sector a su cargo, conforme a lo dispuesto en las leyes.

Atendiendo a la naturaleza de las actividades de dichas entidades, el titular de la dependencia coordinadora podrá agruparlas en subsectores, cuando así convenga para facilitar su coordinación y dar congruencia al funcionamiento de las citadas entidades.

Artículo 50. Las relaciones entre el Ejecutivo Federal y las entidades paraestatales, para fines de congruencia global de la Administración Pública Paraestatal con el sistema nacional

de planeación y con los lineamientos generales en materia de gasto, financiamiento, control y evaluación, se llevarán a cabo en la forma y términos que dispongan las leyes, por conducto de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública, en el ámbito de sus respectivas competencias, sin perjuicio de las atribuciones que competan a la coordinadora del sector correspondiente.

Las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública emitirán los criterios para la clasificación de las entidades paraestatales conforme a sus objetivos y actividades, en aquellas que cumplan una función institucional y las que realicen fines comerciales con el propósito de, en su caso, establecer mecanismos diferenciados que hagan eficiente su organización, funcionamiento, control y evaluación. Dichos mecanismos contemplarán un análisis sobre los beneficios y costos de instrumentar prácticas de gobierno corporativo en las entidades con fines comerciales, a efecto de considerar la conveniencia de su adopción.

2.5.4.1. Organismos Descentralizados

Para el autor de la presente tesis, *los organismos descentralizados son aquellas instituciones, personas morales de derecho público, encargadas de realizar una atribución especial del Estado de carácter técnico; con personalidad jurídica y patrimonio propio, creados por ley o decreto del Congreso de la Unión, o bien, por decreto del Poder Ejecutivo; cuentan con autonomía jerárquica, técnica y presupuestal respecto de la administración pública centralizada.*

En cuanto a su origen, el Dr. Alfonso Nava Negrete señala lo siguiente:

“Desde la tercera década del siglo XX se empezaron a crear en México los primeros organismos descentralizados. Se imitó la descentralización administrativa francesa por servicio.

En su origen francés, los organismos descentralizados –llamados establecimientos públicos—cubrieron una necesidad que la organización administrativa centralizada tradicional no podía satisfacer: la de atender ciertos servicios públicos cuya prestación técnica, oportuna y eficaz fuese asegurada. Para esto se decidió la creación de entes con personalidad jurídica distinta a la administración centralizada, provistos de recursos técnicos y financieros que manejarían en forma autónoma o independiente.”¹⁸³

Diversos autores consideran a los organismos descentralizados como una forma de descentralización administrativa por servicio; uno de ellos es el Dr. Jorge Fernández Ruíz, quien al respecto señala lo siguiente:

“La personificación de los servicios públicos en Francia dio origen a este tipo de descentralización administrativa –por servicio--, lo cual quiere decir que la prestación de algunos servicios públicos se realizó mediante la creación de una persona jurídica de derecho público –que en el derecho positivo recibe diferentes denominaciones: entes

¹⁸³ NAVA NEGRETE, ALFONSO, *Derecho Administrativo Mexicano*, Op. Cit., p.285.

autónomos, establecimiento público, ente autárquico u organismo descentralizado, entre otras-, caracterizada por tener autonomía jurídica, financiera y técnica.”¹⁸⁴

Otro autor que podría ubicarse dentro de la vertiente de la descentralización administrativa por servicio, es el Dr. Andrés Serra Rojas, quien al respecto señala lo siguiente:

“La legislación mexicana emplea denominaciones muy variadas para las instituciones descentralizadas. Esto se debe al origen de estas formas de organización, que responden a legislaciones extranjeras. En el segundo cuarto de este siglo, que llamaremos el auge de las instituciones descentralizadas, el legislador mexicano tuvo que inspirarse en esas fuentes para crear las instituciones descentralizadas por servicio, pero por razones lógicas las instituciones sufrieron las naturales transformaciones que exigía nuestra vida social.”¹⁸⁵

La mayoría de los autores atribuyen a los organismos descentralizados las siguientes características o rasgos específicos:

- Son creados por ley o decreto del Congreso de la Unión, o bien por decreto del Presidente de la República.
- Poseen personalidad jurídica propia.
- Poseen patrimonio propio.
- Revisten una autonomía jerárquica respecto de la administración pública centralizada.
- Realizan una actividad técnica especializada, relacionada con la administración pública.
- Poseen una denominación específica.
- Cuentan con una estructura administrativa interna, la cual comprende órganos de dirección, administración y representación.
- Están sujetos a un control, tutela o vigilancia por parte de la administración pública centralizada.

La LOAPF contiene una definición de los organismos descentralizados, al establecer que:

Artículo 45.- Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.

Continuando con la regulación de estos organismos, La Ley Federal de las Entidades Paraestatales desarrolla, en su Capítulo II, los aspectos relativos a esta figura de la siguiente manera:

¹⁸⁴ FERNÁNDEZ RUÍZ, JORGE, *Derecho Administrativo*, Op. Cit., p. 37.

¹⁸⁵ SERRA ROJAS ANDRÉS. *Derecho Administrativo. Doctrina, Legislación y Jurisprudencia. Primer Curso*. 44ª edición, México, Ed. Porrúa, 2013, p. 793.

Artículo 14.- Son organismos descentralizados las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y cuyo objeto sea:

- I. La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias;
- II. La prestación de un servicio público o social; o
- III. La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

Artículo 15.- En las leyes o decretos relativos que se expidan por el Congreso de la Unión o por el Ejecutivo Federal para la creación de un organismo descentralizado se establecerán, entre otros elementos:

- I. La denominación del organismo;
- II. El domicilio legal;
- III. El objeto del organismo conforme a lo señalado en el artículo 14 de esta Ley;
- IV. Las aportaciones y fuentes de recursos para integrar su patrimonio así como aquellas que se determinen para su incremento;
- V. La manera de integrar el Órgano de Gobierno y de designar al Director General así como a los servidores públicos en las dos jerarquías inferiores a éste;
- VI. Las facultades y obligaciones del Órgano de Gobierno señalando cuáles de dichas facultades son indelegables;
- VII. Las facultades y obligaciones del Director General, quien tendrá la representación legal del Organismo;
- VIII. Sus Órganos de Vigilancia así como sus facultades; y
- IX. El régimen laboral a que se sujetarán las relaciones de trabajo.

El órgano de Gobierno deberá expedir el Estatuto Orgánico en el que se establezcan las bases de organización así como las facultades y funciones que correspondan a las distintas áreas que integren el organismo.

El estatuto Orgánico deberá inscribirse en el Registro Público de organismos descentralizados.

En la extinción de los organismos deberán observarse las mismas formalidades establecidas para su creación, debiendo la Ley o Decreto respectivo fijar la forma y términos de su extinción y liquidación.

Artículo 16.- Cuando algún organismo descentralizado creado por el Ejecutivo deje de cumplir sus fines u objeto o su funcionamiento no resulte ya conveniente desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, atendiendo la opinión de la Dependencia Coordinadora del Sector que corresponda, propondrá al Ejecutivo Federal la disolución, liquidación o extinción de aquél. Asimismo podrá proponer su fusión, cuando su actividad combinada redunde en un incremento de eficiencia y productividad.

Artículo reformado DOF 24-07-1992

Artículo 17.- La administración de los organismos descentralizados estará a cargo de un Órgano de Gobierno que podrá ser una Junta de Gobierno o su equivalente y un Director General.

Como puede observarse, los artículos transcritos *supra* hacen referencia a la creación, registro, estructura orgánica, funcionamiento, administración, representación, extinción y liquidación de los organismos descentralizados. Ahora bien, la LOAPF continúa la regulación de los organismos descentralizados en los siguientes términos:

Artículo 18.- El Órgano de Gobierno estará integrado por no menos de cinco ni más de quince miembros propietarios y de sus respectivos suplentes. Será presidido por el Titular de la Coordinadora de Sector o por la persona que éste designe.

El cargo de miembro del Órgano de Gobierno será estrictamente personal y no podrá desempeñarse por medio de representantes.

Artículo 19.- En ningún caso podrán ser miembros del Órgano de Gobierno:

- I. El Director General del Organismo de que se trate. Se exceptúan de esta prohibición aquellos casos de los organismos a que se refiere el artículo 5o. de esta Ley;
- II. Los cónyuges y las personas que tengan parentesco por consanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado o civil con cualquiera de los miembros del Órgano de Gobierno o con el Director General;
- III. Las personas que tengan litigios pendientes con el organismo de que se trate;
- IV. Las personas sentenciadas por delitos patrimoniales, las inhabilitadas para ejercer el comercio o para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público; y
- V. Los diputados y senadores al H. Congreso de la Unión en los términos del artículo 62 Constitucional.

Artículo 20.- El Órgano de Gobierno se reunirá con la periodicidad que se señale en el Estatuto orgánico sin que pueda ser menor de 4 veces al año.

El propio Órgano de Gobierno sesionará válidamente con la asistencia de por lo menos la mitad más uno de sus miembros y siempre que la mayoría de los asistentes sean representantes de la Administración Pública Federal. Las resoluciones se tomarán por mayoría de los miembros presentes teniendo el Presidente voto de calidad para el caso de empate.

Artículo 21.- El Director General será designado por el Presidente de la República, o a indicación de éste a través del Coordinador de Sector por el Órgano de Gobierno, debiendo recaer tal nombramiento en persona que reúna los siguientes requisitos:

- I.- Ser ciudadano mexicano por nacimiento que no adquiera otra nacionalidad y estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos;

Fracción reformada DOF 23-01-1998

- II. Haber desempeñado cargos de alto nivel decisorio, cuyo ejercicio requiera conocimientos y experiencia en materia administrativa; y

III. No encontrarse en alguno de los impedimentos que para ser miembro del Órgano de Gobierno señalan las fracciones II, III, IV y V del artículo 19 de esta Ley.

Artículo 22.- Los directores generales de los organismos descentralizados, en lo tocante a su representación legal, sin perjuicio de las facultades que se les otorguen en otras leyes, ordenamientos o estatutos, estarán facultados expresamente para:

I. Celebrar y otorgar toda clase de actos y documentos inherentes a su objeto;

II. Ejercer las más amplias facultades de dominio, administración, y pleitos y cobranzas, aún de aquellas que requieran de autorización especial según otras disposiciones legales o reglamentarias con apego a esta Ley, la ley o decreto de creación y el estatuto orgánico;

III. Emitir, avalar y negociar títulos de crédito;

IV. Formular querellas y otorgar perdón;

V. Ejercitar y desistirse de acciones judiciales inclusive del juicio de amparo;

VI. Comprometer asuntos en arbitraje y celebrar transacciones;

VII. Otorgar poderes generales y especiales con las facultades que les competan, entre ellas las que requieran autorización o cláusula especial. Para el otorgamiento y validez de estos poderes, bastará la comunicación oficial que se expida al mandatario por el Director General. Los poderes generales para surtir efectos frente a terceros deberán inscribirse en el Registro Público de Organismos Descentralizados; y

VIII. Sustituir y revocar poderes generales o especiales.

Los directores generales ejercerán las facultades a que se refieren las fracciones II, III, VI y VII bajo su responsabilidad y dentro de las limitaciones que señale el estatuto orgánico que autorice el Órgano o Junta de Gobierno.

Artículo 23.- Para acreditar la personalidad y facultades según el caso, de los miembros del Órgano de Gobierno, del Secretario y Prosecretario de éste, del Director General y de los apoderados generales de los organismos descentralizados, bastará con exhibir una certificación de la inscripción de su nombramiento o mandato en el Registro Público de Organismos Descentralizados.¹⁸⁶

De lo anterior se desprenden los requisitos para ser miembro del Órgano de Gobierno y Director General de un organismo descentralizado, así como las facultades que derivan de dichos puestos.

En lo que respecta al número y denominación específica de todos y cada uno de los organismos descentralizados que existen en la Administración Pública Federal Paraestatal, estos se encuentran en la Relación de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal, documento elaborado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (a través de la Procuraduría Fiscal de la Federación) que se publica cada año en el Diario Oficial de la Federación; para efectos del

¹⁸⁶ Ley Federal de las Entidades Paraestatales, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 14 de mayo de 1986.

estudio del presente tema, se tomará en cuenta únicamente la Relación publicada en el Diario Oficial de la Federación del 15 de agosto del 2017, la cual en su parte conducente establece lo siguiente:

[...]

I. ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN

1. Archivo General de la Nación.
2. Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación.
3. Talleres Gráficos de México.

SECRETARÍA DE LA DEFENSA NACIONAL

4. Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

5. Casa de Moneda de México.
6. Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros.
7. Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero.
8. Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas.
9. Instituto para la Protección al Ahorro Bancario.
10. Lotería Nacional para la Asistencia Pública.
11. Pronósticos para la Asistencia Pública.
12. Servicio de Administración y Enajenación de Bienes.

SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL

13. Consejo Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad.
14. Instituto Mexicano de la Juventud.
15. Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores.

SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES

16. Comisión Nacional Forestal.
17. Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático.

SECRETARÍA DE ENERGÍA

18. Centro Nacional de Control de Energía.
19. Centro Nacional de Control del Gas Natural.

20. Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares.

SECRETARÍA DE ECONOMÍA

21. Centro Nacional de Metrología.

22. Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial.

23. Procuraduría Federal del Consumidor.

24. Servicio Geológico Mexicano.

SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA, DESARROLLO RURAL, PESCA Y ALIMENTACIÓN

25. Comisión Nacional de las Zonas Áridas.

26. Comité Nacional para el Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar.

27. Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura.

28. Productora Nacional de Biológicos Veterinarios.

SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES

29. Aeropuertos y Servicios Auxiliares.

30. Agencia Espacial Mexicana.

31. Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos.

32. Organismo Promotor de Inversiones en Telecomunicaciones.

33. Servicio Postal Mexicano.

34. Telecomunicaciones de México.

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA

35. Centro de Enseñanza Técnica Industrial.

36. Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional.

37. Colegio de Bachilleres.

38. Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica.

39. Comisión de Operación y Fomento de Actividades Académicas del Instituto Politécnico Nacional.

40. Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte.

41. Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos.

42. Consejo Nacional de Fomento Educativo.

43. Fondo de Cultura Económica.

44. Instituto Mexicano de la Radio.
45. Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa.
46. Instituto Nacional para la Educación de los Adultos.
47. Patronato de Obras e Instalaciones del Instituto Politécnico Nacional.

SECRETARÍA DE SALUD

48. Centro Regional de Alta Especialidad de Chiapas.
49. Hospital General de México "Dr. Eduardo Liceaga".
50. Hospital General "Dr. Manuel Gea González".
51. Hospital Juárez de México.
52. Hospital Regional de Alta Especialidad de Ciudad Victoria "Bicentenario 2010".
53. Hospital Regional de Alta Especialidad de Ixtapaluca.
54. Hospital Regional de Alta Especialidad de la Península de Yucatán.
55. Hospital Regional de Alta Especialidad de Oaxaca.
56. Hospital Regional de Alta Especialidad del Bajío.
57. Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.

SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL

58. Comisión Nacional de los Salarios Mínimos.
59. Instituto del Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores.

SECRETARÍA DE DESARROLLO AGRARIO, TERRITORIAL Y URBANO

60. Comisión Nacional de Vivienda.
61. Instituto Nacional del Suelo Sustentable.
62. Procuraduría Agraria.

SECRETARÍA DE CULTURA

63. Instituto Mexicano de Cinematografía.
64. Instituto Nacional de Lenguas Indígenas.

ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS NO SECTORIZADOS

65. Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas.
66. Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.
67. Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

68. Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
69. Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.
70. Instituto Mexicano del Seguro Social.
71. Instituto Nacional de las Mujeres.
72. Notimex, Agencia de Noticias del Estado Mexicano.
73. Procuraduría de la Defensa del Contribuyente.
74. Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción.
75. Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano.

SUBTOTAL: 75

ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS CONSIDERADOS INSTITUTOS NACIONALES DE
SALUD

SECRETARÍA DE SALUD

76. Hospital Infantil de México Federico Gómez.
77. Instituto Nacional de Cancerología.
78. Instituto Nacional de Cardiología Ignacio Chávez.
79. Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición Salvador Zubirán.
80. Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias Ismael Cosío Villegas.
81. Instituto Nacional de Geriátría.
82. Instituto Nacional de Medicina Genómica.
83. Instituto Nacional de Neurología y Neurocirugía Manuel Velasco Suárez.
84. Instituto Nacional de Pediatría.
85. Instituto Nacional de Perinatología Isidro Espinosa de los Reyes.
86. Instituto Nacional de Psiquiatría Ramón de la Fuente Muñiz.
87. Instituto Nacional de Rehabilitación Luis Guillermo Ibarra Ibarra.
88. Instituto Nacional de Salud Pública.

SUBTOTAL: 13

ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS CONSIDERADOS CENTROS PÚBLICOS DE
INVESTIGACIÓN

SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES

89. Instituto Mexicano de Tecnología del Agua.

SECRETARÍA DE ENERGÍA

- 90. Instituto Nacional de Electricidad y Energías Limpias.
- 91. Instituto Mexicano del Petróleo.

SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA, DESARROLLO RURAL, PESCA Y ALIMENTACIÓN

- 92. Colegio de Postgraduados.
- 93. Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias.

PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

- 94. Instituto Nacional de Ciencias Penales.

CONSEJO NACIONAL DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA

- 95. Centro de Ingeniería y Desarrollo Industrial.
- 96. Centro de Investigación Científica y de Educación Superior de Ensenada, Baja California.
- 97. Centro de Investigación en Química Aplicada.
- 98. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.
- 99. El Colegio de la Frontera Sur.
- 100. Instituto de Investigaciones "Dr. José María Luis Mora".
- 101. Instituto Nacional de Astrofísica, Óptica y Electrónica.

SUBTOTAL: 13¹⁸⁷

2.5.4.2. Empresas de Participación Estatal

Como ya se ha señalado en temas anteriores, la LOAPF considera a las empresas de participación estatal, como entidades de la Administración Pública Federal, criterio que se reproduce en la LFEP.

Las empresas de participación estatal pueden definirse como aquellas sociedades mercantiles dedicadas a la producción y/o distribución de bienes y servicios de naturaleza económica, en donde el Estado tiene la totalidad o una parte del capital, elementos o acciones de dichas sociedades; ejerce control total sobre ellas, o bien, posee acciones especiales cuyo único titular puede ser el Estado.

¹⁸⁷ Relación de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 15 de agosto del 2017.

Las empresas de participación estatal tienen por objeto, en términos generales, “realizar determinadas tareas que les asigna su acto de creación, relacionadas con cometidos estatales de índole administrativa; dichas labores se refieren a producir, vender, operar o explotar bienes o servicios”.¹⁸⁸

En el ámbito de la doctrina, diversos autores consideran a las empresas de participación estatal como una forma de empresa pública, el cual es un concepto complejo pero que en términos generales puede definirse como *la unidad económica de producción y distribución de bienes o servicios, en donde participa el Estado total o parcialmente, para la realización de finalidades de interés público.*

Con respecto a los antecedentes de la figura de la empresa de participación estatal, el Dr. Miguel Acosta Romero señala que:

“Los antecedentes de las sociedades mercantiles de Estado en nuestro país se remontan al siglo pasado –el XIX–, cuando se organizaron dos instituciones que en nuestra opinión, tienen esas características, una de ellas el Banco de Avío, creado por decreto del Poder Ejecutivo de fecha 16 de octubre de 1830 y su reglamento y régimen de gobierno, expedido según decreto número 1627, de 5 de octubre de 1835... El otro Banco se denominó Banco Nacional de Amortización de la Moneda de Cobre.”¹⁸⁹

En relación con este tema, el Dr. Alfonso Nava Negrete establece que:

“Son empresas económicas en las que el Estado y los particulares asocian sus recursos. Únense entonces capitales públicos y privados. Esta asociación da paso a dos tipos de empresas: a) con participación mayoritaria del Estado, y b) con participación minoritaria del Estado. De mayor o de menor participación económica estatal, son empresas que siempre reflejan ésta.”¹⁹⁰

El Dr. Jorge Fernández Ruíz señala al respecto lo siguiente:

“Conocidas en la doctrina como empresas de economía mixta, las empresas de participación estatal permiten la asociación del Estado mexicano con los particulares, ya sea en los moldes del derecho privado para la consecución de fines específicos, mediante la constitución de asociaciones o sociedades civiles o mercantiles, en las que la participación estatal puede ser mayoritaria o minoritaria; o bien, en los moldes del derecho administrativo, por medio de la sociedad nacional de crédito, en la constitución de instituciones nacionales de crédito en las que la participación estatal es siempre mayoritaria.”¹⁹¹

La LOAPF considera a las empresas de participación estatal en los siguientes términos:

Artículo 46.- Son empresas de participación estatal mayoritaria las siguientes:

¹⁸⁸ MARTÍNEZ MORALES, RAFAEL I., Op. Cit., p. 116.

¹⁸⁹ ACOSTA ROMERO MIGUEL, *Teoría General del Derecho Administrativo. Primer Curso*, Op. Cit., p. 511.

¹⁹⁰ NAVA NEGRETE, ALFONSO, *Derecho Administrativo Mexicano*, Op. Cit., p. 307.

¹⁹¹ FERNÁNDEZ RUÍZ, JORGE, *Derecho Administrativo y Administración Pública*, Op. Cit., pp. 551-552.

I.- Las sociedades nacionales de crédito constituidas en los términos de su legislación específica;

II.- Las Sociedades de cualquier otra naturaleza incluyendo las organizaciones auxiliares nacionales de crédito; así como las instituciones nacionales de seguros y fianzas, en que se satisfagan alguno o varios de los siguientes requisitos:

A) Que el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales, conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios de más del 50% del capital social.

B) Que en la constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos de capital social de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal; o

C) Que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno o su equivalente, o bien designar al presidente o director general, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio órgano de gobierno.

Se asimilan a las empresas de participación estatal mayoritaria, las sociedades civiles así como las asociaciones civiles en las que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de la Administración Pública Federal o servidores Públicos Federales que participen en razón de sus cargos o alguna o varias de ellas se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes.

Ahora bien, en lo que respecta al número y denominación específica de las empresas de participación estatal que actualmente forman parte de la Administración Pública Federal Paraestatal, dichos elementos estos se contienen en la Relación de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal, documento al cual se ha hecho referencia en el tema anterior.

Así pues, las empresas de participación estatal que actualmente existen en la Administración Pública Federal son las siguientes:

[...]

II. EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA

SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL

102. Diconsa, S.A. de C.V.

103. Liconsa, S.A. de C.V.

SECRETARÍA DE ECONOMÍA

104. Exportadora de Sal, S.A. de C.V.

SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA, DESARROLLO RURAL, PESCA Y ALIMENTACIÓN

105. Instituto Nacional para el Desarrollo de Capacidades del Sector Rural, A.C.

SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES

106. Administración Portuaria Integral de Altamira, S.A. de C.V.
107. Administración Portuaria Integral de Coatzacoalcos, S.A. de C.V.
108. Administración Portuaria Integral de Dos Bocas, S.A. de C.V.
109. Administración Portuaria Integral de Ensenada, S.A. de C.V.
110. Administración Portuaria Integral de Guaymas, S.A. de C.V.
111. Administración Portuaria Integral de Lázaro Cárdenas, S.A. de C.V.
112. Administración Portuaria Integral de Manzanillo, S.A. de C.V.
113. Administración Portuaria Integral de Mazatlán, S.A. de C.V.
114. Administración Portuaria Integral de Progreso, S.A. de C.V.
115. Administración Portuaria Integral de Puerto Madero, S.A. de C.V.
116. Administración Portuaria Integral de Puerto Vallarta, S.A. de C.V.
117. Administración Portuaria Integral de Salina Cruz, S.A. de C.V.
118. Administración Portuaria Integral de Tampico, S.A. de C.V.
119. Administración Portuaria Integral de Topolobampo, S.A. de C.V.
120. Administración Portuaria Integral de Tuxpan, S.A. de C.V.
121. Administración Portuaria Integral de Veracruz, S.A. de C.V.
122. Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, S.A. de C.V.
123. Ferrocarril del Istmo de Tehuantepec, S.A. de C.V.
124. Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México, S.A. de C.V.
125. Servicios Aeroportuarios de la Ciudad de México, S.A. de C.V.

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA

126. Impresora y Encuadernadora Progreso, S.A. de C.V.

SECRETARÍA DE SALUD

127. Centros de Integración Juvenil, A.C.
128. Laboratorios de Biológicos y Reactivos de México, S.A. de C.V.

SECRETARÍA DE CULTURA

129. Centro de Capacitación Cinematográfica, A.C.
130. Compañía Operadora del Centro Cultural y Turístico de Tijuana, S.A. de C.V.

- 131. Educal, S.A. de C.V.
- 132. Estudios Churubusco Azteca, S.A. [sic.]
- 133. Televisión Metropolitana, S.A. de C.V.

SECRETARÍA DE TURISMO

- 134. Consejo de Promoción Turística de México, S.A. de C.V.
- 135. FONATUR Constructora, S.A. de C.V.
- 136. FONATUR Operadora Portuaria, S.A. de C.V.
- 137. FONATUR Mantenimiento Turístico, S.A. de C.V.
- 138. FONATUR Prestadora de Servicios, S.A. de C.V.

SUBTOTAL: 37

EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA CONSIDERADAS
INSTITUCIONES DE BANCA
DE DESARROLLO

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

- 139. Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, S.N.C.
- 140. Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C.
- 141. Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C.
- 142. Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, S.N.C.
- 143. Nacional Financiera, S.N.C.
- 144. Sociedad Hipotecaria Federal, S.N.C.

SUBTOTAL: 6

EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA CONSIDERADAS
INSTITUCIONES
NACIONALES DE SEGUROS

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

- 145. Agroasemex, S.A.
- 146. Seguros de Crédito a la Vivienda SHF, S.A. de C.V.

SUBTOTAL: 2

EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA CONSIDERADAS CENTROS
PÚBLICOS DE
INVESTIGACIÓN

CONSEJO NACIONAL DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA

147. Centro de Investigación Científica de Yucatán, A.C.
148. Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo, A.C.
149. Centro de Investigación en Geografía y Geomática "Ing. Jorge L. Tamayo", A.C.
150. Centro de Investigación en Matemáticas, A.C.
151. Centro de Investigación en Materiales Avanzados, S.C.
152. Centro de Investigación y Asistencia en Tecnología y Diseño del Estado de Jalisco, A.C.
153. Centro de Investigación y Desarrollo Tecnológico en Electroquímica, S.C.
154. Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.
155. Centro de Investigaciones Biológicas del Noroeste, S.C.
156. Centro de Investigaciones en Óptica, A.C.
157. CIATEC, A.C. "Centro de Innovación Aplicada en Tecnologías Competitivas".
158. CIATEQ, A.C. Centro de Tecnología Avanzada.
159. Corporación Mexicana de Investigación en Materiales, S.A. de C.V.
160. El Colegio de la Frontera Norte, A.C.
161. El Colegio de Michoacán, A.C.
162. El Colegio de San Luis, A.C.
163. Instituto de Ecología, A.C.
164. Instituto Potosino de Investigación Científica y Tecnológica, A.C.

SUBTOTAL: 18¹⁹²

2.5.4.3. Fideicomisos Públicos

Dentro de este numeral, se analizará uno de los temas fundamentales para entender a cabalidad la figura del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo. Para ello, es necesario precisar en primer término el concepto de fideicomiso público, también llamado gubernamental o de Estado, desde la doctrina y la legislación.

¹⁹² Relación de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de agosto del 2017.

El Dr. Andrés Serra Rojas define al fideicomiso público como aquel “contrato celebrado entre la Administración Pública y una institución bancaria, por el cual se destinan ciertos bienes a la realización de un fin de utilidad pública, encomendando éste a la institución bancaria.”¹⁹³

El Dr. Miguel Acosta Romero, al respecto, ofrece el siguiente concepto de fideicomiso público:

“El fideicomiso público es un contrato por medio del cual el Gobierno Federal, los gobiernos de los Estados o los Ayuntamientos, a través de sus dependencias centrales o paraestatales, con el carácter de fideicomitente, transmite la titularidad de bienes del dominio público de la Federación (previo decreto de desincorporación), entidad o municipio afecta fondos públicos, en una institución fiduciaria, para realizar un fin lícito, de interés público.”¹⁹⁴

Para el Dr. Jorge Fernández Ruíz, los fideicomisos públicos cuentan con los siguientes elementos:

“La Secretaría de Hacienda y Crédito Público será el fideicomitente único de la administración pública federal centralizada; el fiduciario lo será una institución de crédito; el fideicomisario será el que señale el fideicomitente en el momento de la constitución o en fecha posterior; los bienes fideicomitados estarán afectos a la realización de las actividades requeridas para la obtención de su fin; la forma de su constitución será mediante un acto entre vivos realizado por el fideicomitente con la participación del fiduciario.”¹⁹⁵

En palabras del Dr. Alfonso Nava Negrete:

“En este nuevo fideicomiso (el público), el fideicomitente siempre es el gobierno federal, el aporta los bienes o recursos. El fiduciario siempre será un banco propiedad del gobierno, y el fideicomisario es la sociedad, la colectividad, o un fin público. Luego el fideicomiso es público por el origen o la naturaleza pública de los bienes o recursos aportados y por su objetivo, que es para beneficio de la sociedad.”¹⁹⁶

Narciso Sánchez Gómez conceptualiza al fideicomiso público como de la siguiente manera:

“Es el acto jurídico regido por normas de derecho público y privado, que tiene el carácter de una empresa pública, y que lleva como propósito administrar bienes y recursos propiedad del Estado para atender necesidades concretas de la sociedad, para ese efecto su ejecución y administración queda en manos de una institución fiduciaria, de conformidad con el acto constitutivo de su creación.”¹⁹⁷

En la obra de Rafael I. Martínez Morales, los fideicomisos públicos se consideran como “aquellos que establece la administración pública federal, los

¹⁹³ SERRA ROJAS, ANDRÉS, Op. Cit., p. 867.

¹⁹⁴ ACOSTA ROMERO MIGUEL, *Teoría General del Derecho Administrativo. Primer Curso* Op. Cit, p. 557.

¹⁹⁵ FERNÁNDEZ RUÍZ, JORGE, *Derecho Administrativo y Administración Pública*. Op. Cit., p. 580.

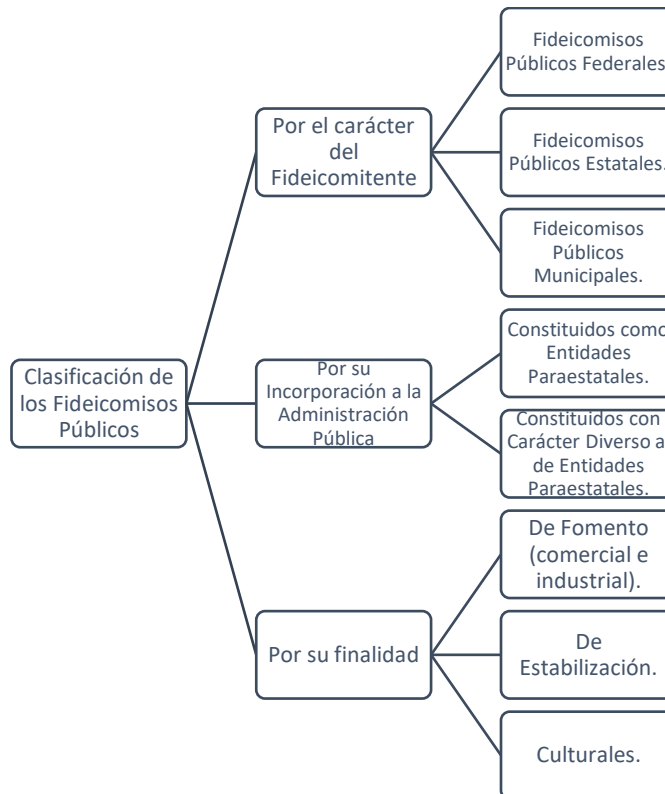
¹⁹⁶ NAVA NEGRETE, ALFONSO, *Derecho Administrativo Mexicano*, Op. Cit., p. 316.

¹⁹⁷ SÁNCHEZ GÓMEZ, NARCISO, Op. Cit., p. 244.

cuales se estructuran de forma análoga a los organismos descentralizados o a las empresas de participación estatal, y cuyo fin es auxiliar al Ejecutivo Federal mediante la realización de actividades prioritarias para el país”.¹⁹⁸

Resulta interesante el comentario de Ernesto Gutiérrez y González al respecto, quien califica a los fideicomisos públicos como: “la mayor pifia jurídica que se le haya podido ocurrir a funcionario alguno, pero que naturalmente no dio la cara al hacer su ‘inventito’..., puedo afirmar que la figurita proliferó enormemente... entre 1970 y 1982”.¹⁹⁹

Ahora bien, recopilando los elementos que diversos autores señalan al respecto, se realiza a continuación una clasificación de los fideicomisos públicos:



Para efectos del desarrollo de la presente tesis, se abordarán a detalle los fideicomisos públicos constituidos por el Gobierno Federal, tanto los que son

¹⁹⁸ MARTÍNEZ MORALES, RAFAEL I., Op. Cit., p. 130.

¹⁹⁹ GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ. ERNESTO, *Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano*, 2ª edición, México, Ed. Porrúa, 2003, p. 661.

considerados Entidades Paraestatales como aquellos que no cuentan con tal carácter.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos únicamente hace referencia a los fideicomisos públicos –en general– en sus artículos 79 y 127, los cuales señalan en su parte conduce lo siguiente:

Artículo 79.

[...]

La Auditoría Superior de la Federación tendrá a su cargo:

I.

[...]

También fiscalizará directamente los recursos federales que administren o ejerzan las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México. En los términos que establezca la ley fiscalizará, en coordinación con las entidades locales de fiscalización o de manera directa, las participaciones federales. En el caso de los Estados y los Municipios cuyos empréstitos cuenten con la garantía de la Federación, fiscalizará el destino y ejercicio de los recursos correspondientes que hayan realizado los gobiernos locales. Asimismo, fiscalizará los recursos federales que se destinen y se ejerzan por cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, y los transferidos a *fideicomisos, fondos y mandatos, públicos o privados*, o cualquier otra figura jurídica, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero.

Párrafo reformado DOF 26-05-2015, 27-05-2015, 29-01-2016

[...]

Artículo 127. Los servidores públicos de la Federación, de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, de sus entidades y dependencias, así como de sus administraciones paraestatales y paramunicipales, *fideicomisos públicos*, instituciones y organismos autónomos, y cualquier otro ente público, recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que deberá ser proporcional a sus responsabilidades.

La LOAPF hace referencia a los fideicomisos públicos en los siguientes términos:

Artículo 47.- Los fideicomisos públicos a que se refiere el Artículo 3o., fracción III, de esta Ley, son aquellos que el gobierno federal o alguna de las demás entidades paraestatales constituyen, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, que cuenten con una estructura orgánica análoga a las otras entidades y que tengan comités técnicos.

En los fideicomisos constituidos por el gobierno federal, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público fungirá como fideicomitente único de la Administración Pública Centralizada.

Por su parte, la LFEP regula lo concerniente a los fideicomisos públicos de la siguiente manera:

Artículo 40.- Los fideicomisos públicos que se establezcan por la Administración Pública Federal, que se organicen de manera análoga a los organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria, que tengan como propósito auxiliar al Ejecutivo mediante la realización de actividades prioritarias, serán los que se consideren entidades paraestatales conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y quedarán sujetos a las disposiciones de esta Ley.

Los Comités Técnicos y los directores generales de los fideicomisos públicos citados en primer término se ajustarán en cuanto a su integración, facultades y funcionamiento a las disposiciones que en el Capítulo V de esta Ley se establecen para los órganos de gobierno y para los directores generales, en cuanto sea compatible a su naturaleza.

Artículo 41.- El Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien será el fideicomitente único de la Administración Pública Federal Centralizada, cuidará que en los contratos queden debidamente precisados los derechos y acciones que corresponda ejercitar al fiduciario sobre los bienes fideicomitados, las limitaciones que establezca o que se deriven de derechos de terceros, así como los derechos que el fideicomitente se reserve y las facultades que fije en su caso al Comité Técnico, el cual deberá existir obligadamente en los fideicomisos a que se refiere el artículo anterior.

Artículo reformado DOF 24-07-1992.

Artículo 42.- Las instituciones fiduciarias, a través del Delegado Fiduciario General, dentro de los seis meses siguientes a la constitución o modificación de los fideicomisos deberán someter a la consideración de la dependencia encargada de la coordinación del sector al que pertenezcan, los proyectos de estructura administrativa o las modificaciones que se requieran.

Artículo 43.- Cuando, por virtud de la naturaleza, especialización u otras circunstancias de los fideicomisos, la institución fiduciaria requiera informes y controles especiales, de común acuerdo con la Coordinadora de Sector, instruirán al Delegado Fiduciario para:

I. Someter a la previa consideración de la institución que desempeñe el cargo de fiduciaria, los actos, contratos y convenios de los que resulten derechos y obligaciones para el fideicomiso o para la propia institución;

II. consultar con la debida anticipación a la fiduciaria los asuntos que deban tratarse en las reuniones del Comité Técnico;

III. Informar a la fiduciaria acerca de la ejecución de los acuerdos del Comité Técnico, así como el propio Comité Técnico;

IV. Presentar a la fiduciaria la información contable requerida para precisar la situación financiera del fideicomiso; y

V. Cumplir con los demás requerimientos que de común acuerdo con la Coordinadora de Sector, le fije fiduciaria.

Artículo 44.- En los contratos de los fideicomisos a que se refiere el artículo 40, se deberán precisar las facultades especiales, si las hubiere, que en adición a las que establece el Capítulo V de esta Ley para los órganos de gobierno determine el Ejecutivo Federal para el Comité Técnico, indicando, en todo caso, cuales asuntos requieren de la aprobación del mismo, para el ejercicio de acciones y derechos que correspondan al fiduciario, entendiéndose que las facultades del citado cuerpo colegiado constituyen limitaciones para la institución fiduciaria.

La institución fiduciaria deberá abstenerse de cumplir las resoluciones que el Comité Técnico dicte en exceso de las facultades expresamente fijadas por el fideicomitente, o en violación a las cláusulas del contrato de fideicomiso, debiendo responder de los daños y perjuicios que se causen, en caso de ejecutar actos en acatamiento de acuerdos dictados en exceso de dichas facultades o en violación al citado contrato.

Cuando para el cumplimiento de la encomienda fiduciaria se requiera la realización de actos urgentes, cuya omisión pueda causar notoriamente perjuicios al fideicomiso, si no es posible reunir al Comité Técnico, por cualquiera circunstancia, la institución fiduciaria procederá a consultar al Gobierno Federal a través del Coordinador de Sector quedando facultada para ejecutar aquellos actos que éste autorice.

Artículo 45.- En los contratos constitutivos de fideicomisos de la Administración Pública Federal Centralizada, se deberá reservar al Gobierno Federal la facultad expresa de revocarlos, sin perjuicio de los derechos que correspondan a los fideicomisarios, o a terceros, salvo que se trate de fideicomisos constituidos por mandato de la Ley o que la naturaleza de sus fines no lo permita.

Tal y como se desprende del análisis de los artículos citados *supra*, la legislación administrativa establece claramente los criterios para considerar a un fideicomiso público como una Entidad Paraestatal de la Administración Pública Federal (criterios que se retomarán posteriormente en el Capítulo Cuarto del presente trabajo, para el estudio de diversos temas), así como los elementos que deberán contener los contratos constitutivos de los fideicomisos públicos de la Administración Pública Federal.

En cuanto al número y denominación específica de los fideicomisos públicos, que actualmente se consideran como Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal, dichos elementos estos se contienen en la Relación de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal, a la cual ya se ha hecho referencia en los dos temas que preceden; dichos fideicomisos son los siguientes:

[...]

III. FIDEICOMISOS PÚBLICOS

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

165. Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural.

SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL

166. Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías.

SECRETARÍA DE ECONOMÍA

167. ProMéxico.

SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA, DESARROLLO RURAL, PESCA Y ALIMENTACIÓN

168. Fideicomiso de Riesgo Compartido.

169. Fondo de Empresas Expropiadas del Sector Azucarero.

SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES

170. Fideicomiso de Formación y Capacitación para el Personal de la Marina Mercante Nacional.

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA

171. Fideicomiso de los Sistemas Normalizado de Competencia Laboral y de Certificación de Competencia Laboral.

SECRETARÍA DE DESARROLLO AGRARIO, TERRITORIAL Y URBANO

172. Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal.

173. Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares.

SECRETARÍA DE CULTURA

174. Fideicomiso para la Cineteca Nacional.

SECRETARÍA DE TURISMO

175. Fondo Nacional de Fomento al Turismo.

SUBTOTAL: 11

FIDEICOMISOS PÚBLICOS CONSIDERADOS

CENTROS PÚBLICOS DE INVESTIGACIÓN

CONSEJO NACIONAL DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA

176. INFOTEC Centro de Investigación e Innovación en Tecnologías de la Información y Comunicación.

177. Fondo para el Desarrollo de Recursos Humanos.

SUBTOTAL: 2

FIDEICOMISOS PÚBLICOS QUE FORMAN PARTE DEL SISTEMA BANCARIO MEXICANO

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

178. Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura.

- 179. Fondo de Garantía y Fomento para las Actividades Pesqueras.
- 180. Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda.
- 181. Fondo Especial de Asistencia Técnica y Garantía para Créditos Agropecuarios.
- 182. Fondo Especial para Financiamientos Agropecuarios.

SECRETARÍA DE ECONOMÍA

- 183. Fideicomiso de Fomento Minero.

SUBTOTAL: 6²⁰⁰

Como apunte final para este tema, se hace hincapié en la contradicción que existe al incluir fideicomisos públicos como el “Fideicomiso de Formación y Capacitación para el Personal de la Marina Mercante Nacional”, o el “Fondo de Empresas Expropiadas del Sector Azucarero” (sin menospreciar las funciones de estos), al Catálogo de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal, mientras que el Fondo Mexicano del Petróleo, siendo un fideicomiso público de mayor importancia que los descritos anteriormente, se encuentra excluido de dicho Catálogo. Luego entonces, parece que los criterios para considerar a un fideicomiso público como Entidad Paraestatal de la Administración Pública Federal son, en la práctica, arbitrarios y difusos.

2.6. La Desconcentración Administrativa

2.6.1. Concepto

Otra de las formas de organización administrativa, aceptada por gran parte de la doctrina del derecho administrativo, es precisamente la desconcentración administrativa.

A esta tendencia de organización administrativa a menudo se le suele considerar como una forma “atenuada” de la centralización administrativa, ante las diversas desventajas que ésta última conlleva, pero sin llegar a ser una forma de descentralización administrativa. También suele conocerse con los nombres de descentralización burocrática, funcional o jerárquica.

²⁰⁰ Relación de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de agosto del 2017.

La desconcentración administrativa es “la transferencia a un órgano inferior o agente de la administración central, de una competencia exclusiva, o un poder de trámite, de decisión, ejercido por los órganos superiores, disminuyendo, relativamente, la relación de jerarquía y subordinación”²⁰¹

Para el Dr. Jorge Fernández Ruíz, la desconcentración administrativa consiste en “el traslado parcial de la competencia y el poder decisorio de un órgano superior a uno inferior, ya sea preexistente o de nueva creación, dentro de una relación de jerarquía entre ambos, por cuya razón, el órgano desconcentrado se mantiene en la estructura de la administración centralizada”.²⁰²

El Dr. Miguel Acosta Romero señala, con respecto a la desconcentración administrativa en estricto sentido, lo siguiente:

“La desconcentración consiste en una forma de organización administrativa en la cual se otorgan al órgano desconcentrado, por medio de un acto materialmente legislativo (ley o reglamento), determinadas facultades de decisión y ejecución limitadas, que le permite actuar con mayor rapidez, eficacia y flexibilidad, así como el tener un manejo autónomo de su presupuesto, sin dejar de existir el nexo de jerarquía, con el órgano superior.”²⁰³

Rafael I. Martínez Morales proporciona una definición de desconcentración administrativa en los siguientes términos: “la desconcentración administrativa es una forma de organización en la que los entes públicos, aún cuando dependen jerárquicamente de un órgano centralizado, gozan de cierta autonomía técnica y funcional”.²⁰⁴

Para el Dr. Alfonso Nava Negrete, la desconcentración administrativa “es la forma jurídico-administrativa en que la administración centralizada, con organismos o dependencias propios, presta servicios o desarrolla acciones en distintas regiones del país”.²⁰⁵

En la obra de Narciso Sánchez Gómez, se estipula que:

“La desconcentración administrativa, es el otorgamiento de funciones específicas de un órgano superior centralizado o paraestatal a un órgano inferior ubicado dentro de la propia organización jerarquizada, para la más completa y eficaz realización de la administración pública que tienen encomendada, para ese efecto se le confiere a la unidad administrativa desconcentrada una plena autonomía técnica.”²⁰⁶

²⁰¹ Sayagués Laso, Enrique, citado por SERRA ROJAS, ANDRÉS, Op. Cit., p. 543.

²⁰² FERNÁNDEZ RUÍZ, JORGE, *Derecho Administrativo y Administración Pública*, Op. Cit., pp. 426-427.

²⁰³ ACOSTA ROMERO, MIGUEL, *Teoría General del Derecho Administrativo. Primer Curso* Op. Cit., p. 468.

²⁰⁴ MARTÍNEZ MORALES, RAFAEL I., Op. Cit., p. 90.

²⁰⁵ NAVA NEGRETE, ALFONSO, Op., pp. 278-279.

²⁰⁶ SÁNCHEZ GÓMEZ, NARCISO, Op. Cit., p. 199.

En palabras del autor de la presente tesis, la desconcentración administrativa puede concebirse como: *la forma de organización administrativa en donde un órgano superior transfiere, en virtud de una ley, decreto, reglamento o acuerdo, a un órgano inferior perteneciente a la misma estructura jerárquica, determinadas facultades de decisión y ejecución limitadas, así como autonomía técnica y de gestión para realizar una actividad administrativa específica; la desconcentración administrativa se circunscribe dentro de la centralización administrativa.*

En la doctrina del derecho administrativo se distinguen los siguientes tipos de desconcentración administrativa:

- Desconcentración vertical, central o por materia (también llamada interna, funcional o por servicio): se presenta cuando el órgano central superior cede su competencia, en forma limitada y exclusiva, a un órgano inferior, que forma parte de la misma organización centralizada.²⁰⁷
- Desconcentración horizontal o territorial (también llamada periférica o regional): ocurre cuando el órgano central cede parte de su competencia y de su poder decisorio a varios órganos periféricos, cada uno con competencia en una circunscripción territorial determinada.²⁰⁸

Para efectos del estudio del presente tema, solo se tomará en cuenta la desconcentración administrativa vertical, central o por materia.

2.6.2. Ventajas

La desconcentración, al igual que las otras formas de organización administrativa que se han analizado en este Capítulo, reviste diversas ventajas que distintos autores señalan, entre las cuales se encuentran las siguientes:

- La acción administrativa es más rápida y flexible, ahorrando tiempo a los órganos superiores y descongestionando su actividad.
- Los órganos desconcentrados se dedican a cuestiones técnicas y no políticas.
- Permite la agilidad en la actuación de la administración pública.
- En el caso de la desconcentración horizontal o territorial, la autoridad administrativa se encuentra más cerca del gobernado.

²⁰⁷ SERRA ROJAS, ANDRÉS, Op. Cit., p. 546.

²⁰⁸ Díez, Manuel María, citado por FERNÁNDEZ RUÍZ, JORGE, *Derecho Administrativo y Administración Pública*, Op. Cit., p. 58.

- Aumenta el espíritu de responsabilidad de los órganos inferiores, al conferirles la dirección de determinados asuntos.

2.6.3. Desventajas

Pese a sus múltiples ventajas, es necesario recordar que la desconcentración administrativa se ubica dentro de la centralización administrativa, y por lo tanto adolece de las mismas desventajas --aunque no todas-- que ésta última. A esta situación se le suma el hecho de que, en la realidad institucional del Estado mexicano, muchos órganos desconcentrados han sido creados por razones políticas más que técnicas, además de que las decisiones de mayor trascendencia siguen recayendo en el órgano superior (el cual no cuenta con la especialización técnica que tiene el órgano desconcentrado).

2.6.4. Los Órganos Desconcentrados en la Administración Pública Federal

Como ya se ha mencionado en reiteradas ocasiones, los órganos desconcentrados son las unidades administrativas de la administración pública centralizada, a las cuales el órgano superior dota de cierto poder de decisión y ejecución, así como autonomía técnica y presupuestaria para desarrollar una actividad específica, sin dejar de existir la relación jerárquica con respecto a la administración pública centralizada. Los órganos desconcentrados son creados en virtud de una ley, decreto, reglamento o acuerdo.

Entre las características que la doctrina del derecho administrativo atribuye a los órganos desconcentrados, se encuentran las siguientes:

- Son creados mediante una ley, decreto, reglamento o acuerdo.
- Forman parte de la administración pública centralizada.
- Poseen autonomía técnica y de gestión.
- Su patrimonio es el mismo que el del órgano administrativo superior al cual se encuentran subordinados, aunque pueden tener presupuesto propio.
- Su nomenclatura es muy variada, puesto que abarca denominaciones como institutos, comisiones, centros, coordinaciones, sistemas, comités, agencias, etc.
- Las decisiones más trascendentes requieren la aprobación del órgano superior del cual dependen jerárquicamente.

En lo que respecta a la regulación jurídica de los órganos desconcentrados por materia en el ámbito federal, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal dispone únicamente lo siguiente:

Artículo 17. Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

A diferencia de lo que ocurre con las entidades paraestatales, no existe actualmente una “Relación de los Órganos Desconcentrados de la Administración Pública Federal”, razón por lo cual, para conocer el número y denominación específica de los órganos desconcentrados de la Administración Pública Federal, es necesario consultar el Reglamento Interior y los Manuales de Organización Interna que existen para cada una de las Secretarías de Estado, dependientes de dicha administración.

Tomando en cuenta lo anterior, se enumeran ahora todos los Órganos Desconcentrados de la Administración Pública Federal Centralizada existentes, conforme a la Secretaría de Estado a cuya estructura pertenecen:

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN

1. Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública
2. Centro de Investigación y Seguridad Nacional.
3. Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal
4. Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal.
5. Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.
6. Instituto Nacional de Migración.
7. Secretaría General del Consejo Nacional de Población.
8. Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados.
9. Secretaría Técnica de la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas.
10. Centro de Producción de Programas Informativos y Especiales.
11. Centro Nacional de Prevención de Desastres.
12. Policía Federal.
13. Prevención y Readaptación Social.
14. Servicio de Protección Federal.
15. Comisión para la Seguridad y el Desarrollo Integral en el Estado de Michoacán.
16. Coordinación Nacional Antisecuestro.
17. Coordinación para la Atención Integral de la Migración en la Frontera Sur.

SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES

18. Instituto Matías Romero.
19. Instituto de los Mexicanos en el Exterior.
20. Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

21. Servicio de Administración Tributaria.
22. Comisión Nacional Bancaria y de Valores.
23. Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.
24. Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro.

SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL

25. Instituto Nacional de Desarrollo Social.
26. Coordinación Nacional de PROSPERA Programa de Inclusión Social.

SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES

27. Comisión Nacional del Agua.
28. Instituto Nacional de Ecología.
29. Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.
30. Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas.
31. Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector de Hidrocarburos.

SECRETARÍA DE ENERGÍA

32. Comisión Nacional de Seguridad Nuclear y Salvaguardias.
33. Comisión Nacional para el Uso Eficiente de la Energía.

SECRETARÍA DE ECONOMÍA

34. Comisión Federal de Mejora Regulatoria.
35. Instituto Nacional del Emprendedor.

SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA, DESARROLLO RURAL, PESCA Y ALIMENTACIÓN

36. Agencia de Servicios a la Comercialización y Desarrollo de Mercados Agropecuarios.
37. Colegio Superior Agropecuario del Estado de Guerrero.
38. Comisión Nacional de Acuacultura y Pesca.
39. Instituto Nacional de Pesca.
40. Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera.
41. Servicio Nacional de Inspección y Certificación de Semillas.
42. Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria.

SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES

43. Instituto Mexicano del Transporte.
44. Agencia Reguladora del Transporte Ferroviario.

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA

45. Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal.
46. Comisión de Apelación y Arbitraje del Deporte.
47. Instituto Politécnico Nacional.
48. Universidad Pedagógica Nacional.
49. Universidad Abierta y a Distancia de México.
50. Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente.
51. Coordinación General @prende.mx.
52. Tecnológico Nacional de México.

SECRETARÍA DE SALUD

53. Administración del Patrimonio de la Beneficencia Pública.
54. Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva.
55. Centro Nacional de Excelencia Tecnológica en Salud.
56. Centro Nacional de la Transfusión Sanguínea.
57. Centro Nacional de Trasplantes.
58. Centro Nacional de Programas Preventivos y Control de Enfermedades.
59. Centro Nacional para la Prevención y el Control de las Adicciones.
60. Centro Nacional para la Prevención y el Control del VIH/SIDA.
61. Centro Nacional para la Salud de la Infancia y la Adolescencia.
62. Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios.
63. Comisión Nacional de Arbitraje Médico.
64. Comisión Nacional de Bioética.
65. Comisión Nacional de Protección Social en Salud.
66. Instituto de Geriátrica.
67. Servicios de Atención Psiquiátrica.

SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL

68. Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo.
69. Comité Nacional Mixto de Protección al Salario.

SECRETARÍA DE DESARROLLO AGRARIO, TERRITORIAL Y URBANO.

70. Registro Agrario Nacional.

SECRETARÍA DE CULTURA

71. Instituto Nacional de Antropología e Historia.
72. Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura.
73. Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México.
74. Instituto Nacional del Derecho de Autor.
75. Radio Educación.

SECRETARÍA DE TURISMO

76. Corporación de Servicios al Turista Ángeles Verdes.
77. Instituto de Competitividad Turística.

2.7. Las Actividades Residuales del Estado en los Fideicomisos Públicos

Además de las actividades de policía, de fomento y de servicios públicos, el Estado realiza en mayor o menor número según su grado de intervención en la economía del país, diversas actividades económicas consistentes en aportar bienes al mercado, con el objeto de asegurar el interés nacional en las áreas estratégicas o prioritarias, o para cubrir la deficiencia, insuficiencia o abandono de los particulares respecto de distintas actividades en materia económica.²⁰⁹

La terminación de la Segunda Guerra Mundial trajo consigo el auge del Estado intervencionista, de bienestar, de economía mixta o Estado social de derecho, en donde dicho ente público se adjudicó una serie de actividades socioeconómicas distintas a las funciones públicas, a los servicios públicos y a las actividades de fomento.²¹⁰

²⁰⁹ FERNÁNDEZ RUÍZ, JORGE, *Derecho Administrativo y Administración Pública*, Op. Cit., p. 86.

²¹⁰ FERNÁNDEZ RUÍZ, JORGE, *Derecho Administrativo (Servicios Públicos)*, México, Ed. Porrúa, 1995, p. 81.

Las actividades socioeconómicas simples son las que, para efectos del desarrollo del presente tema, se consideran como actividades residuales del Estado; adquieren ese nombre debido a que no encuadran dentro de las funciones estatales (administrativa, legislativa y judicial), los servicios públicos, las actividades de policía o las actividades de fomento y que, en cambio, de manera residual (es decir, por exclusión) encajan en actividades económicas típicamente privadas, en donde el Estado interviene bajo el principio de subsidiaridad.

Ahora bien, las actividades residuales del Estado que resultan relevantes para el estudio del tema central de esta tesis, son aquellas que se relacionan con los fideicomisos públicos del Gobierno Federal.

Al involucrarse el Estado en actividades socioeconómicas simples, típicamente reguladas por el derecho privado, encontró que determinadas figuras del derecho mercantil podían serle de utilidad para la realización de fines de interés público; entre estas figuras se encontraba el contrato, y específicamente, el contrato de fideicomiso.

El Estado mexicano intervencionista incorporó la figura del fideicomiso al ámbito del derecho público; dicha incorporación pretendió aprovechar la experiencia del fideicomiso privado –el cual históricamente ha tenido bastante éxito— para impulsar áreas estratégicas o prioritarias del desarrollo del país.

Cabe mencionar que las actividades residuales del Estado también se desarrollan mediante la figura de la empresa pública.

Actualmente, las actividades residuales del Estado en los fideicomisos públicos federales obedecen a razones tan disímolas entre sí, que van desde la capacitación del personal de la marina mercante (en el caso del “Fideicomiso de Formación y Capacitación para el Personal de la Marina Mercante Nacional”) hasta el fomento de la producción de artesanías (con el “Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías”).

Entre las razones que explican el aumento de las actividades residuales del Estado mexicano se encuentran las siguientes:

- El aumento de las atribuciones del Estado a raíz de la promulgación de la Constitución Política de los Unidos Mexicanos de 1917.
- La explotación directa, por parte del Estado, de los recursos de su propiedad, o la prestación directa de ciertos servicios públicos.
- La atención de actividades socioeconómicas que, sin ser básicas para el país, constituyen rubros importantes que no son debidamente atendidos por el sector privado.

- La adquisición de empresas abandonadas por la iniciativa privada, ya fuera por quiebra o incosteabilidad, con el fin de mantener esas fuentes de trabajo y no incrementar el desempleo.
- El desarrollo de actividades científicas y tecnológicas que demandan una participación del Estado.

2.8. Generalidades del Fideicomiso

2.8.1. Los Fideicomisos en General y los Fideicomisos Públicos

Para entender a cabalidad la figura del fideicomiso público, es necesario abordar, en primer término, la figura del fideicomiso en general.

Entre los antecedentes de la figura del fideicomiso, diversos autores señalan los siguientes: la fiducia romana; el *salman*, el *treuhad* y el *manusfidelis* del derecho germánico; la prenda inmobiliaria; el *use* inglés; y los mayorazgos y capellanías españolas.²¹¹

En la antigua Roma, el fideicomiso “se consideraba como una declaración unilateral de la voluntad, en donde el fideicomitente era el autor de la herencia, el fiduciario el heredero o legatario, y el fideicomisario un tercero. Este fideicomiso se realizaba en forma verbal, con absoluta libertad y la base del mismo era la buena fe del fiduciario, la ausencia de la cual no tenía consecuencia jurídica”.²¹²

En lo que respecta a la aparición de la figura del fideicomiso en el sistema jurídico mexicano, esta estuvo influenciada fuertemente por el *trust* estadounidense, descendiente a su vez del *use* inglés.

“El fideicomiso mexicano, aun cuando etimológicamente deriva de la antigua ‘fiducia romana’... encuentra mayor sustento para su instauración en nuestro sistema jurídico en el *trust* americano... En los Estados Unidos de América, un *trust* es una relación fiduciaria que surge generalmente por la voluntad expresa de quien teniendo la disposición de determinados bienes (llamado *settlor*, *creator* o *trustor*), otorga su posesión al fiduciario, (*trustee*) quien se obliga, en derecho de equidad, a manejarlos en beneficio de un tercero (llamado *cestus que trust*).”²¹³

²¹¹ ACOSTA ROMERO, MIGUEL y ALMAZÁN ALANÍZ, PABLO ROBERTO, *Tratado Teórico Práctico de Fideicomiso*, 4ª edición, México, Ed. Porrúa, 2002, p. 12.

²¹² *Ibidem*, p. 1.

²¹³ *Ibidem*, p. 12.

La adaptación del *trust* al sistema jurídico mexicano se da a principios del siglo XX, comenzando con “diversos proyectos de leyes para la constitución de compañías bancarias de fideicomiso y ahorro en México, leyes que no fueron aprobadas; estos proyectos de leyes fueron: Proyecto Ives Limantour (1905), Proyecto Enrique C. Creel (1924) y el Proyecto Vera Estañiol (1926)”.²¹⁴

“El fideicomiso formalmente tiene su aparición en México, con la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios, del 24 de diciembre de 1924, cuando se estableció en su artículo 6º, fracción VII, que se consideran instituciones de crédito para los efectos legales, a los bancos de fideicomiso, los cuales quedaron regulados únicamente en dos artículos.”²¹⁵

Actualmente, la figura del fideicomiso en México se encuentra regulada en la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 27 de agosto de 1932 (última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación del 13 de junio del 2014), la cual proporciona la siguiente definición del fideicomiso:

Artículo 381.- En virtud del fideicomiso, el fideicomitente transmite a una institución fiduciaria la propiedad o la titularidad de uno o más bienes o derechos, según sea el caso, para ser destinados a fines lícitos y determinados, encomendando la realización de dichos fines a la propia institución fiduciaria.

Artículo 382.- Pueden ser fideicomisarios las personas que tengan la capacidad necesaria para recibir el provecho que el fideicomiso implica.

[...]

En el seno de la doctrina del derecho administrativo, se han suscitado diversas posturas en torno a la naturaleza jurídica del fideicomiso, las cuales pueden agruparse en tres grandes corrientes: a) la que considera al fideicomiso como una declaración unilateral de la voluntad (dentro la cual se encuentra el autor Oswaldo Mendoza Popoca²¹⁶), b) la que considera al fideicomiso como un contrato (acogida por la mayoría de los autores, y c) la que considera al fideicomiso como un negocio jurídico.

Para efectos de la presente tesis, el autor se acogerá a la corriente que considera al fideicomiso como un contrato, puesto que dicha naturaleza contractual puede inferirse de la propia definición legal.

Al respecto, Miguel Acosta Romero y Pablo Roberto Almazán Alanís señalan que, para calificar al fideicomiso mexicano como un contrato, se considera que es

²¹⁴ LEMUS CARRILLO, RAÚL, *Régimen Jurídico del Fideicomiso Público Federal*, México, Ed. Porrúa, 2012, p. 2.

²¹⁵ *Ibidem*, p. 3.

²¹⁶ MENDOZA POPOCA, OSWALDO ANÍBAL, *Naturaleza Jurídica del Fideicomiso Mexicano*, México, Ed. Porrúa, 2015.

“una relación entre dos o más personas, puesto que siempre debe haber un fideicomitente y una institución fiduciaria; esa relación establece derechos y obligaciones entre dos partes y, por lo tanto, no puede concebirse como una manifestación unilateral de la voluntad.”²¹⁷

Habiendo precisado la naturaleza jurídica del fideicomiso, a continuación se abordará la clasificación de esta figura jurídica.

En el ámbito de la doctrina se reconocen tres tipos de fideicomisos: de garantía, de administración y de inversión.

- Fideicomisos de garantía: son aquellos que tienen por objeto “servir de soporte a una operación que puede mantenerse ajena al fideicomiso, o mencionarse en él”.
- Fideicomisos de administración: son aquellos en donde el fideicomitente entrega bienes de su propiedad a la institución fiduciaria, sin que por ello el fideicomitente pierda dicha propiedad, autolimitándose voluntariamente la posesión de aquél sobre dichos bienes.
- Fideicomisos de inversión: en virtud de este tipo de fideicomisos, el fideicomitente confía a la institución fiduciaria la disponibilidad de recursos, valores mobiliarios u otros instrumentos negociables, para que la misma (haciendo uso de amplias facultades) opere los bienes afectos al fideicomiso, siempre con la finalidad de obtener rendimientos, cuyo destino es especificado en el contrato respectivo.²¹⁸

En lo que respecta a los elementos del contrato de fideicomiso, la doctrina del derecho administrativo tradicionalmente ha identificado los siguientes:

- Fideicomitente: es toda aquella persona física o moral, de derecho privado o de derecho público, que posee capacidad jurídica para transmitir la propiedad o la titularidad de uno o más bienes o derechos objetos del fideicomiso. El fideicomitente es pues la persona por cuya manifestación expresa de voluntad se constituye el fideicomiso.
- Institución fiduciaria (fiduciario): es la persona moral a quien el fideicomitente encomienda la realización del objeto del fideicomiso. En los contratos de fideicomiso, el carácter de institución fiduciaria solo podrá recaer en instituciones de crédito (de banca múltiple o de banca de desarrollo), casas de bolsa, instituciones de seguros, instituciones de fianzas, sociedades financieras de objeto múltiple (que cuenten con un registro vigente ante la

²¹⁷ ACOSTA ROMERO, MIGUEL y ALMAZÁN ALANÍZ, PABLO ROBERTO, Op. Cit., p. 189.

²¹⁸ DÍAZ BRAVO, ARTURO, *Títulos y Operaciones de Crédito*, 4ª edición, México, Ed. IURE, 2011, p. 416.

Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros), sociedades operadoras de fondos de inversión, uniones de crédito y organizaciones auxiliares del crédito, autorizadas expresamente en sus leyes respectivas para actuar como fiduciarios.

- Fideicomisario: recibe tal carácter aquella persona física o moral a la que corresponda obtener el beneficio del fideicomiso, pudiendo o no existir en el contrato respectivo. La calidad de fideicomisario puede recaer en el propio fideicomitente, en la institución fiduciaria, o bien, en un tercero.
- Patrimonio fideicomitado: es el conjunto de bienes y/o derechos que son administrados a un fin lícito, salvo aquellos que, conforme a la ley, sean estrictamente personales de su titular.

La Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito vigente regula todo lo relativo a la figura del fideicomiso en su Capítulo V, Secciones Primera y Segunda, abarcando los artículos desde el 381 hasta el 407. Entre los aspectos del fideicomiso que se encuentran normados en la ley mencionada se encuentran: definición y partes del fideicomiso; derechos y obligaciones de las partes; la forma, objeto y extinción del fideicomiso; los fideicomisos prohibidos; y el fideicomiso de garantía.

Sin lugar a dudas, la figura del fideicomiso en general envuelve cierta complejidad jurídica, al encontrarse regulada por normas tanto mercantiles como administrativas, y al ser ampliamente estudiada por la doctrina del derecho administrativo, tanto en el ámbito nacional como en el derecho comparado. Tomando en cuenta lo anterior, y con el ánimo de realizar una aportación personal respecto al tema, el autor elabora la siguiente definición de fideicomiso: *es el contrato en virtud del cual una persona física o moral, de derecho privado o de derecho público, llamada fideicomitente, transmite a una institución fiduciaria la propiedad o la titularidad de uno o más bienes o derechos, según sea el caso, para ser destinados a fines lícitos y determinados, encomendando la realización de dichos fines a la propia institución fiduciaria; el contrato de fideicomiso puede o no contemplar a un fideicomisario, el cual será la persona, física o moral, que tenga la capacidad necesaria para recibir el provecho que el fideicomiso implica.*

Sin embargo, el abordaje de la figura del fideicomiso en general, dentro del presente trabajo de investigación, resultaría ocioso si no se le relaciona directamente con los fideicomisos públicos, figura en la cual se encuadra al Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo.

Tal y como se señaló en el tema 2.7 de la presente tesis, al involucrarse el Estado en actividades socioeconómicas simples, típicamente reguladas por el derecho privado, encontró que determinadas figuras del derecho mercantil podían

serle de utilidad para la realización de fines de interés público; entre estas figuras se encontraba el contrato de fideicomiso, el cual fue incorporado por el Estado mexicano intervencionista al ámbito del derecho público.

Sobre los antecedentes de los fideicomisos públicos en el sistema jurídico mexicano, Raúl Lemus Carrillo señala lo siguiente:

“Es difícil precisar históricamente las primeras experiencias en materia de fideicomisos públicos en México. Sin embargo, se tiene conocimiento que derivado de la Ley de Crédito Agrícola de 10 de febrero de 1926, se constituyó en el extinto Banco Nacional de Crédito Agrícola, S.A., previsto en dicha Ley, el Fondo Nacional de Irrigación, uno de los primeros fideicomisos públicos federales sin estructura orgánica, en donde las construcciones de las obras que integraban los Sistemas Nacionales de Riego, eran entregadas para su colonización y administración en fideicomiso.²¹⁹

Fue en 1934 cuando fue utilizado por primera vez el fideicomiso público con estructura orgánica por parte del Gobierno Federal, al constituirse el Fondo de Cultura Económica. En ese mismo año de 1934, también el Gobierno Federal constituyó un fideicomiso en el Banco Nacional Urbano y de Obras Públicas, S.A., como fiduciario, para la emisión de valores como ‘bonos de caminos nacionales’, pero éste sin estructura organizacional.”²²⁰

El mismo autor refiere que los ejemplos de la incursión jurídica de los fideicomisos públicos en el ámbito federal, continuaron a lo largo de la década de 1940; entre dichos ejemplos se encuentran el Fondo Nacional de Garantía (1940) y el Fondo Regulador de Ahorro y Préstamo para la Vivienda (1947).

Por último, en lo que concierne a las definiciones que diversos autores han propuesto del concepto de fideicomiso público, así como su clasificación y régimen legal, éstos aspectos ya han sido desarrollados en el tema 2.5.4.3 de la presente tesis; amén de lo anterior, y para no incurrir en redundancias innecesarias, a continuación sólo se incluye la definición que el autor elabora del fideicomiso público:

Es el contrato celebrado entre la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal, a través de sus dependencias centrales o de sus entidades paraestatales, quien tendrá el carácter de fideicomitente, y una institución bancaria, quién tendrá el carácter de institución fiduciaria, en virtud del cual el fideicomitente transmite la titularidad de bienes de dominio público o recursos económicos públicos a la institución fiduciaria, la cual se obliga a administrarlos a un fin lícito de interés público, pudiendo ser el fideicomisario la sociedad, la colectividad o una necesidad de carácter general; los fideicomisos públicos se encuentran regulados por normas tanto de derecho público como de derecho privado, no poseen personalidad jurídica

²¹⁹ LEMUS CARRILLO, RAÚL, Op. Cit., p. 5.

²²⁰ *Ibidem*, pp. 10-11.

propia y pueden o no ser considerados como entidades paraestatales de la administración pública.

2.8.2. Los Elementos de los Fideicomisos Públicos

El desarrollo de los subtemas que componen este numeral se hará con base en las disposiciones que regulan al fideicomiso en general, contenidas en la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, por ser éstas normas sustantivas que aplican para todo contrato de fideicomiso (incluyendo los fideicomisos públicos), así como las disposiciones que regulan ciertos aspectos de los fideicomisos públicos, contenidos en la Ley Orgánica de la Administración de la Administración Pública Federal y en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

En virtud del fideicomiso, el fideicomitente transmite a una institución fiduciaria la propiedad o la titularidad de uno o más bienes o derechos, según sea el caso, para ser destinados a fines lícitos y determinados, encomendando la realización de dichos fines a la propia institución fiduciaria; pueden ser fideicomisarios las personas que tengan la capacidad necesaria para recibir el provecho que el fideicomiso implica.²²¹ De esta definición se desprende que los elementos del fideicomiso en general (y por lo tanto del fideicomiso público) son: el fideicomitente, el fiduciario, el fideicomisario y el patrimonio fideicomitado.

2.8.2.1. Fideicomitente

Los fideicomitentes en los fideicomisos públicos podrán ser las siguientes personas morales de derecho público:

- La Administración Pública Federal Centralizada.
- La Administración Pública de cada uno de los Estados de la República.
- Los Ayuntamientos de los municipios.
- Las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal.
- Las entidades paraestatales de la Administración Pública de cada uno de los Estados de la República.
- Las entidades paraestatales de los municipios.

²²¹ Artículos 381 y 382 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.

Por lo que toca a los fideicomisos públicos constituidos por el Gobierno Federal, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público fungirá como fideicomitente único de la Administración Pública Centralizada.²²²

2.8.2.2. Fiduciario

En los contratos de fideicomisos públicos, el carácter de fiduciario o institución fiduciaria solo podrá recaer en instituciones de crédito (de banca múltiple o de banca de desarrollo), casas de bolsa, instituciones de seguros, instituciones de fianzas, sociedades financieras de objeto múltiple (que cuenten con un registro vigente ante la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros), sociedades operadoras de fondos de inversión, uniones de crédito y en organizaciones auxiliares del crédito, autorizadas expresamente en sus leyes respectivas para actuar como fiduciarios en fideicomisos públicos.

Adicionalmente, el Banco de México podrá actuar como fiduciario cuando por ley se le asigne esa encomienda, o bien tratándose de fideicomisos cuyos fines coadyuven al desempeño de sus funciones o de los que el propio Banco constituya para cumplir obligaciones laborales a su cargo²²³. Ésta facultad se extiende desde luego a los fideicomisos públicos.

“Tratándose de fideicomisos públicos constituidos por el gobierno federal, han sido el Banco de México y las sociedades nacionales de crédito quienes tradicionalmente han tenido el carácter de fiduciarias”.²²⁴

2.8.2.3. Fideicomisario

Como ya se mencionó anteriormente, el fideicomisario es aquella persona física o moral a la que corresponda obtener el beneficio del fideicomiso, cuya existencia no es necesaria para la validez del contrato respectivo. Tratándose de fideicomisos públicos, reciben la calidad de fideicomisarios las personas físicas o morales a las que se busca beneficiar con los bienes o recursos públicos afectos al fideicomiso.

²²² Artículo 47 de la LOAPF.

²²³ Artículo 7, fracción XI, de la Ley del Banco de México.

²²⁴ LEMUS CARRILLO, RAÚL, Op. Cit., p. 61.

Por su carácter público, los fideicomisos gubernamentales no señalan como fideicomisario (cuando éste llegare a existir) a una persona en específico, sino que contemplan a un grupo de personas indeterminadas que se ubiquen en los supuestos previstos en el propio contrato de fideicomiso, o bien, en las reglas de operación respectivas.

2.8.2.4. Patrimonio Fideicomitado

En los fideicomisos públicos, el patrimonio fideicomitado es el conjunto de bienes de dominio público o recursos económicos de la Federación, Estados o municipios que son transferidos a la institución fiduciaria, con el objeto de ser administrados a un fin lícito de interés público.

El patrimonio de los fideicomisos públicos puede integrarse por:

- Bienes de dominio público
- Bienes inmuebles.
- Bienes muebles.
- Dinero en efectivo.
- Valores.
- Derechos.

Capítulo Tercero

3.0. La Reforma Energética y el Nacimiento del Fondo Mexicano del Petróleo

3.1. Objetivos de la Reforma Energética en General

Antes de iniciar el desarrollo del presente capítulo, es necesario señalar el contexto en el que se gestó el proceso conocido como Reforma Energética, fruto de la cual surgió el tema de estudio de la presente tesis.

“México, al igual que muchos otros países con abundantes recursos naturales, sustenta en gran medida su desarrollo económico y social en su riqueza energética. Sin embargo, el sector petrolero mexicano enfrenta retos considerables que hay que atender de forma urgente, entre los que se encuentran la caída de la producción y la necesidad de incrementar la inversión a nivel industria.”²²⁵

La declinación del yacimiento Cantarell en el 2004, marcó el fin de la era del petróleo de fácil acceso. A pesar de invertir más en exploración y extracción de petróleo y gas, la producción de petróleo pasó de 3.4 millones de barriles diarios en 2004, a 2.5 millones de barriles diarios en 2013.

El 1 de diciembre del 2012, el Lic. Enrique Peña Nieto rindió protesta como Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. En su primer mensaje en Palacio Nacional, dio a conocer cinco ejes de su nuevo gobierno: paz, combate a la pobreza, educación, crecimiento y responsabilidad global, que serían posibles "si desterramos el encono y la discordia".²²⁶

Asimismo, anunció su intención de concretar un programa ambicioso denominado “Pacto por México”, un gran acuerdo político entre el Ejecutivo Federal y las principales fuerzas políticas del país, representadas por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD), cuyo objetivo fue principalmente allanar el camino para las llamadas “reformas estructurales”

El Consejo Rector del Pacto por México fue instalado entonces por el Gobierno Federal y los tres principales partidos políticos del país, que acordaron la calendarización, para el primero y segundo semestres de 2013, de 55 iniciativas legislativas en los sectores de telecomunicaciones, energético, desarrollo social, sustentabilidad, justicia y la reforma política del Distrito Federal. Este grupo de

²²⁵ http://reformas.gob.mx/wp-content/uploads/2014/04/Explicacion_ampliada_de_la_Reforma_Energetica_1.pdf, 3 de diciembre del 2016, p. 4, consultado a las 15:00 horas aproximadamente.

²²⁶ BECERRIL, ANDRÉS, “Peña Nieto asume el poder. Mover a México. ‘Hora de ganar el futuro’”, *Excélsior*, Año XCVI, Tomo VI, Núm. 34,787, Secc. Nacional, México, 02 de diciembre del 2012, pp. 1, 8 y 9.

propuestas serían los actos preparativos de las reformas estructurales, que se presentarían en el segundo semestre de 2013.²²⁷

El 31 de julio del 2013, el Diputado Luis Alberto Villarreal García y el Senador Francisco Domínguez Servián, ambos integrantes de los Grupos Parlamentarios del Partido Acción Nacional, presentaron, en la sesión de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, una Iniciativa con Proyecto de Decreto que Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones de los Artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a nombre de sus respectivos grupos parlamentarios.

Con esa misma fecha, la Iniciativa en cuestión fue turnada a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Energía y de Estudios Legislativos Primera del Senado de la República para su estudio y dictamen correspondiente.

El 1 de agosto del 2013, el coordinador del Partido Revolucionario Institucional en el Senado, Emilio Gamboa, anunció que el Presidente Enrique Peña Nieto enviaría su propuesta de Reforma Energética al Congreso de la Unión el 7 de agosto de ese año. Gamboa adelantó que la iniciativa podría ingresar ese mismo día a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, para que fuera turnada a Comisiones. Explicó que a partir de la llegada de la iniciativa presidencial, se iniciará el análisis para tratar de encontrar las coincidencias con el proyecto que presentaron dirigentes y legisladores del Partido Acción Nacional. "Puedo decir sin temor a equivocarme, que habrá reforma energética, que haremos un gran debate, un debate limpio, transparente, de frente a la Nación". Gamboa llamó al Partido de la Revolución Democrática a sentarse a la mesa de negociación.²²⁸

Se esperaba entonces que el titular del Ejecutivo Federal, presentara su Iniciativa de Reforma Energética el día miércoles 7 de agosto del 2013, pero por razones poco claras dicha presentación fue postergándose.

Después de un gran expectativa, el 14 de agosto del año 2013 el Presidente de la República Enrique Peña Nieto presentó, ante la Comisión Permanente del Senado de la República, una Iniciativa de Reforma a los artículos 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia energética, permitiendo la participación de la iniciativa privada en distintas actividades de la industria petrolera y eléctrica nacional.

²²⁷ JIMENEZ, HORACIO, "Pactan agenda legislativa 2013", *El Universal*, Año 96, Núm. 34,767, Secc. Nación, México, 08 de enero del 2013, pp. 1, 4.

²²⁸ GUERRERO, CLAUDIA, "Presenta Peña Nieto reforma energética el 7 de agosto", *Reforma*, Año 20, Núm. 7159. [Secc. A], México, 01 de agosto del 2013, p.5.

La Iniciativa propuesta contemplaba que los inversionistas privados podrían explotar el petróleo y generar electricidad. El Presidente Enrique Peña Nieto argumentó que su propuesta revivía el espíritu de la reforma del ex Presidente Lázaro Cárdenas. "México se encuentra ante una oportunidad histórica", dijo. Enfatizó que la reforma energética generaría más empleos, reducirá los precios de la luz y el gas, beneficiará al campo con la producción de fertilizantes y apoyaría a las empresas.²²⁹

La iniciativa de Reforma Energética presentada por el Presidente Enrique Peña Nieto, "intenta devolver a México a las grandes ligas energéticas del mundo", tituló *The Wall Street Journal*. El periódico estadounidense consideró que la propuesta dio un paso para acabar con el monopolio estatal de 75 años en la producción de petróleo y gas, pues se abren potencialmente las mayores reservas de crudo en el mundo sin explotar a compañías privadas. El periódico anotó que, a pesar de ser un cambio significativo, la iniciativa podría decepcionar a algunas compañías petroleras y seguiría quedándose corta en comparación con lo que ofrece la mayoría de países productores de petróleo. Resaltó que la propuesta no da a las empresas petroleras privadas la propiedad absoluta de los campos petroleros ni paga a las compañías una parte del crudo, sino el equivalente en efectivo del hidrocarburo que encuentren y produzcan.²³⁰

El 20 de agosto del 2013, los senadores integrantes del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática presentaron, en la sesión de la Comisión Permanente del Senado de la República, una Iniciativa que Crea, Adiciona, Modifica y Deroga Diversas Disposiciones Jurídicas en Materia del Sector Energético Nacional.

Con la presentación de estas tres Iniciativas (del PAN, del Ejecutivo Federal y del PRD), se dio formalmente el primer paso del complejo proceso conocido como Reforma Energética.

Las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Energía y Estudios Legislativos, Primera, del Senado de la República, efectuaron diversos foros de consulta en el periodo del 27 de septiembre al 24 de octubre del 2013. En dichos foros participaron académicos, intelectuales, funcionarios públicos, representantes de organizaciones no gubernamentales, líderes políticos y empresarios,

El 8 de Diciembre del 2013, se presenta ante la Comisión Permanente de la Cámara de Senadores de la LXII Legislatura del Congreso de la Unión, el "Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Energía, y Estudios

²²⁹ HERNANDEZ, ÉRIKA, " Descarta Gobierno otorgar concesiones", *Reforma*, Año 20, Núm. 7171. [Secc. A], México, 12 de agosto del 2013, p.3.

²³⁰ "Busca volver a grandes ligas: WSJ", *Reforma*, Año 20, Núm. 7171, [Secc. A], México, 13 de agosto del 2013, p.1.

Legislativos, Primera, con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Materia de Energía” (al que se hará referencia de ahora en adelante como “Dictamen de la Reforma Energética”), con el que se inician formalmente las sesiones para la discusión, debate y votación de la Reforma Energética en el Senado de la República (en su carácter de Cámara de Origen). Las tres Comisiones (de Puntos Constitucionales, de Energía y Estudios Legislativos, Primera) que presentaron el Dictamen referido, también serían las mismas encargadas de su votación y eventual aprobación.

El Dictamen de la Reforma Energética es el documento legislativo en donde se recopilaron los siguientes elementos: los antecedentes que llevaron a la elaboración del Dictamen; los aspectos relevantes de cada una de las tres Iniciativas de Reforma Energética, incluyendo los consensos y disensos entre estas; un análisis del sector energía en México; las conclusiones de los foros y las consultas efectuadas en el tema; las consideraciones de las Comisiones Dictaminadoras; y el articulado del Proyecto de “Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía”

El 8 de diciembre del 2013, se celebró la Primera Sesión de Discusión del Dictamen de la Reforma Energética, en donde senadores de todos los partidos, sin importar que no pertenecieran a las Comisiones Dictaminadoras, tuvieron derecho de voz para manifestar su posicionamiento a favor o en contra del proyecto, pero sin derecho de voto con respecto del Dictamen. Los primeros legisladores en hacer uso de la palabra en tribuna fueron Manuel Bartlet (PT), Ninfa Salinas (PVEM) y Dolores Padierna (PRD); otros legisladores que participaron fueron Alejandro Encinas (PRD) y Rabindranath Salazar (PRD) entre otros.

El 10 de diciembre del 2013, las tres Comisiones Dictaminadoras aprobaron, en lo general, el Dictamen de la Reforma Energética, con 24 votos en favor de los senadores del PRI, PAN y PVEM, y cinco en contra, de senadores del PRD y PT; de esa manera comenzó la discusión de las 205 reservas al Dictamen.²³¹

El 11 de diciembre del 2013, cerca de las 00:00 horas, el Senado aprobó la Minuta de la Reforma Energética en lo general con 95 votos a favor, 28 en contra y cero abstenciones, entre protestas de los senadores del PRD, que tomaron un momento la tribuna; la Sesión respectiva, que inició el 10 de diciembre y se prolongó hasta la media noche, estuvo marcada por una larga discusión que llevó más de 10 horas y en donde intervinieron 32 oradores.²³²

²³¹ BECERRIL, ANDREA y BALLINAS, VÍCTOR, “Pese a críticas, el Senado aprueba en lo general la reforma energética”, *La Jornada*, Año 30, Núm. 10543, Secc. Política, México, 10 de diciembre del 2013, p. 3.

²³² BECERRIL, ANDREA y BALLINAS, VÍCTOR, “Pese a críticas, el Senado aprueba en lo general la reforma energética”, *La Jornada*, Año 30, Núm. 10544, Secc. Política, México, 11 de diciembre del 2013, p. 11

Ese mismo día, se envió a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión (en su carácter de Cámara Revisora) la Minuta recién aprobada por el Senado; consecuentemente, el 12 de diciembre del 2013, tras casi 13 horas de discusión y la participación de 81 oradores, la Cámara Revisora aprobó en lo general la Minuta de la Reforma Energética con 353 votos a favor y 134 en contra a las 13:05 horas, sin que se cumpliera el trámite de turnar a Comisiones.²³³

Aprobada la Minuta de la Reforma Energética en la Cámara de Diputados, el presidente de la Mesa Directiva de dicha Cámara, Ricardo Anaya Cortés (PAN), informó que el proyecto de decreto sería enviado al Constituyente Permanente, con el fin de que fuera ratificado por al menos 17 de las 32 legislaturas locales.

El 16 de diciembre del 2013, el Congreso del Estado de San Luis Potosí se convirtió en la legislatura local número 17 en aprobar la Reforma Energética, con lo cual se cumplió el requisito señalado en el artículo 135 constitucional (para obtener la declaratoria de constitucionalidad de una reforma a dicha norma fundamental).

El 18 de diciembre del 2013, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión declaró constitucional el “Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía”, y lo envió al Ejecutivo Federal para su publicación.

Finalmente, el 20 de diciembre del 2013, se publica en el Diario Oficial de la Federación el “Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía”, en virtud del cual se modifican los artículos 25, 27 y 28 constitucionales para abrir paso a un nuevo modelo de la industria energética nacional.

Cabe señalar que la Iniciativa de Reforma Energética presentada por el Presidente de la República, se vio nutrida en mayor medida con la Iniciativa presentada por el PAN, y en menor medida por la Iniciativa presentada por el PRD, el texto original de la Iniciativa Presidencial difiere, en algunos puntos, del contenido del Decreto mencionado en el párrafo anterior.

De acuerdo con la Oficina de la Presidencia de la República, la Reforma Energética busca los siguientes objetivos y premisas fundamentales:

- Mantener la propiedad de la Nación sobre los hidrocarburos que se encuentran en el subsuelo.
- Modernizar y fortalecer, sin privatizar, a PEMEX y a la Comisión Federal de Electricidad como Empresas Productivas del Estado 100% mexicanas.

²³³ GARDUÑO, ROBERTO y MÉNDEZ, ENRIQUE, “Agasajarán a priístas en Los Pinos tras aprobar la reforma energética”, *La Jornada*, Año 30, Núm. 10546, Secc. Política, México, 13 de diciembre del 2013, p. 4.

- Reducir la exposición del país a los riesgos financieros, geológicos y ambientales en las actividades de exploración y extracción de petróleo y gas.
- Permitir que la Nación ejerza, de manera exclusiva, la planeación y control del sistema eléctrico nacional, en beneficio de un sistema competitivo que permita reducir los precios de la luz.
- Atraer mayor inversión al sector energético mexicano para impulsar el desarrollo del país.
- Contar con un mayor abasto de energéticos a mejores precios.
- Garantizar estándares internacionales de eficiencia, calidad y confiabilidad de suministro, transparencia y rendición de cuentas.
- Combatir de manera efectiva la corrupción en el sector energético.
- Fortalecer la administración de los ingresos petroleros e impulsar el ahorro de largo plazo, en beneficio de las generaciones futuras.
- Impulsar el desarrollo con responsabilidad social y proteger al medio ambiente²³⁴

Estos objetivos se verían traducidos en beneficios concretos para los mexicanos:

- Bajar las tarifas eléctricas y el precio del gas.
- Lograr tasas de restitución de reservas probadas de petróleo y gas superiores a 100%.
- Aumentar la producción de petróleo de 2.5 millones de barriles diarios, a 3 millones de barriles en 2018, y a 3.5 millones en 2025, así como aumentar la producción de gas natural de los 5 mil 700 millones de pies cúbicos diarios, a 8 mil millones en 2018, y a 10 mil 400 millones en 2025.
- Generar cerca de un punto porcentual más de crecimiento económico en 2018, y aproximadamente 2 puntos porcentuales más para 2025.
- Crear cerca de medio millón de empleos adicionales en este sexenio y 2 millones y medio de empleos más para 2025.
- Sustituir las centrales eléctricas más contaminantes con tecnologías limpias y gas natural.²³⁵

Para finalizar este tema, es necesario hacer hincapié en el hecho de que la Reforma Energética implica un vasto y complejo entramado de cambios a la legislación, introducción de nuevos conceptos y figuras jurídicas, políticas económicas, cambios institucionales y, en general, el establecimiento de un nuevo

²³⁴ http://reformas.gob.mx/wp-content/uploads/2014/04/Explicacion_ampliada_de_la_Reforma_Energetica_1.pdf, p. 3, consultado el 17 de mayo de 2017 a las 15:00 horas aproximadamente.

²³⁵ *Ibíd*em, pp. 3-4.

paradigma para la industria energética nacional. *Grosso modo*, el contenido de toda la reforma energética puede resumirse de la siguiente manera:

- Nuevo modelo de producción de petrolíferos y petroquímicos
- PEMEX y CFE se convierten en Empresas Productivas del Estado.
- Libre acceso a los mercados y competencia entre empresas del Estado y particulares en igualdad de condiciones.
- Se permite la participación de los particulares en actividades de: exploración y extracción de hidrocarburos (a través de cuatro modalidades diferentes de contratación), refinación, procesamiento, transporte, almacenamiento y distribución de gas mediante permisos; generación de electricidad mediante permisos; y transmisión y distribución de energía eléctrica (mediante contratos).
- Nuevo modelo de transporte, almacenamiento y distribución de hidrocarburos y sus derivados.
- Nuevo modelo de generación, transmisión, distribución y comercialización de energía eléctrica.
- Abasto de energéticos a precios competitivos.
- Fortalecimiento de los órganos reguladores.
- Promoción de inversión privada, contenido nacional e impulso al desarrollo de las empresas mexicanas.
- Creación de un Programa Estratégico para la Formación de Recursos Humanos en Materia Energética.
- Ocupación de superficies de interés, sustentabilidad y enfoque de derechos humanos.
- Maximizar los ingresos del Estado y el desarrollo de largo plazo del país.
- Seguridad, sostenibilidad y protección al medio ambiente, así como el uso de tecnologías y fuentes energía más limpias.
- Transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción.

3.2. Fases de Implementación de la Reforma Energética

Los cambios que trajo consigo la Reforma Energética fueron de tal complejidad y extensión, que desde luego dicha Reforma no se agotó con los cambios realizados a los artículos 25, 27 y 28 constitucionales.

En ese contexto, el 20 de diciembre del 2013 el Ejecutivo Federal presentó, el mismo día que se publicó en el Diario Oficial de Federación el “Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía”, una serie de acciones a seguir para concretar la Reforma Energética iniciada en dicha fecha.

Esta serie de acciones se estructuró en un calendario a seguir, el cual a su vez se compuso de la siguiente manera:

- Etapa o fase de desarrollo de la Reforma Energética: durante esta etapa se incluyen las reformas a los artículos constitucionales, así como las adecuaciones necesarias al marco jurídico para armonizar el contenido de las reformas constitucionales con la legislación secundaria; esta etapa se compuso a su vez de las siguientes subetapas:
 - Etapa de reformas constitucionales: se concretó el 20 de diciembre del 2013.
 - Etapa de reformas legales: se concretó el 11 de agosto del 2014.
 - Etapa de reformas a nivel reglamentario. se concretó el 31 de octubre del 2014.
- Etapa o fase de implementación de la Reforma Energética: el 12 de agosto del 2014, el Ejecutivo Federal dio a conocer las “acciones para implementar completa y rápidamente todas las medidas necesarias para poner en acción la reforma energética en favor de México”; en esta etapa se llevarían a cabo el otorgamiento de asignaciones y la adjudicación de los contratos para la exploración y extracción de hidrocarburos, a lo largo de las llamadas “Rondas”, las cuales serían:
 - Ronda 0.
 - Ronda 0.5.
 - Ronda 1.
 - Ronda 2.
 - Ronda 3.

Ronda 0

La ronda 0 es la primera fase de implementación de la Reforma Energética, en la cual se le permitió a PEMEX solicitar las áreas en las que consideraba tener una ventaja productiva para explorar y extraer hidrocarburos, con base en sus capacidades técnicas y financieras. En esta fase, la Secretaría de Energía, previa opinión favorable de la Comisión Nacional de Hidrocarburos, sería la encargada de analizar la solicitud correspondiente y otorgar a PEMEX las asignaciones, de acuerdo a criterios de competitividad.

El 13 de agosto del 2014, dos días después de la promulgación de las leyes secundarias de la Reforma Energética, la Secretaría de Energía presentó el resultado de la resolución sobre el requerimiento de áreas en exploración y los campos de producción que PEMEX sometió a su consideración.

En dicho requerimiento, PEMEX solicitó 20.6 mil millones de barriles de petróleo crudo equivalente (mmbpce) a 83% de las reservas 2P, las cuales tienen una probabilidad de extracción de al menos 50%. Asimismo, pidió 31% de los recursos prospectivos del país, equivalentes a 34.8 mmbpce; los recursos prospectivos son aquellos cuya existencia puede inferirse a partir de información técnica.

La Secretaría de Energía, previa opinión favorable de la Comisión Nacional de Hidrocarburos, otorgó a PEMEX 120 asignaciones distribuidas en los siguientes rubros: 1) cerca del 100% del volumen solicitado de las reservas 2P, lo cual equivale a 15.5 años de producción a un nivel de 2.5 millones de barriles diarios (mbd), y 2) el 67% de lo solicitado de los recursos prospectivos, lo que equivale aproximadamente a 5 años de producción. Así, PEMEX contará con el 83% de las reservas 2P y el 21% de los recursos prospectivos de México. Es importante mencionar que PEMEX podrá participar también en las siguientes rondas de licitaciones de contratos. La fecha límite para liberar las asignaciones en extracción y exploración fue el 17 de septiembre de 2014.

Los datos contenidos en el párrafo anterior se ilustran de mejor manera en la siguiente tabla:

Reservas y recursos prospectivos otorgados a Pemex					
Tipo	Volumen (mmbpce)	Porcentaje Otorgado	Porcentaje del total	Superficie (km ²)	Años de producción
Reservas 2P	20,589	100%	83%	17,010	15.5
Recursos Prospectivos	23,447	67%	21%	72,897	5
• Convencional	18,222	70.9%		64,489	
• No Convencional	5,225	58.8%		8,408	
Total	44,036			89,907	20.5

Fuente: Secretaría de Energía.

Ronda 0.5

La Ronda 0.5 es considerada una fase intermedia de la implementación de la Reforma Energética, en donde se prevé la participación de empresas particulares en algunas de las asignaciones otorgadas a PEMEX durante la Ronda 0, bajo el esquema de asociaciones o *farmouts*.

En el corto plazo, PEMEX considera 10 asociaciones en campos o agrupaciones de campos que obtuvo en la Ronda 0, pero que, por su complejidad técnica y alta intensidad de capital, requieren la participación del sector privado para alcanzar su desarrollo óptimo. Tal es el caso de campos maduros terrestres y marinos, campos marinos de aceite extra pesado, campos de gas en aguas profundas y descubrimientos en Área Perdido. Dichos campos cuentan con reservas 2P y 3P de 1.5 mmbpce y 2.6 mmbpce, respectivamente.

“Se estiman inversiones promedio al año por 4,100 millones de dólares. Se espera que el proceso de formación de asociaciones comience en noviembre de 2014 y se formalicen a lo largo de los siguientes trece meses. El Director General de PEMEX Exploración y Producción se ha pronunciado a favor de asociarse con particulares que cuenten con experiencia en aguas profundas del Golfo de México; algunas de las empresas con las que se ha reunido son *Chevron, Shell, Exxon, British Petroleum, Petrobras*, entre otras.”²³⁶

Conforme a la información publicada por la Comisión Nacional de Hidrocarburos, la Ronda 0.5 se encuentra integrada a la fecha por los siguientes procesos de licitación pública internacional:

²³⁶ MARTÍNEZ TOVAR, ABIGAIL, “Reforma energética: el inicio de la Implementación”, *Estrategia Total*, 19 de agosto del 2014, <http://estrategiatotal.org/reforma-energetica-el-inicio-de-la-implementacion/>.

- Licitación 1, Contrato de Licencia: comprendió un bloque de una superficie de 1285 kilómetros cuadrados, dentro de las cuales se encuentra el descubrimiento Trion-1, y se llevó a cabo del 28 de julio del 2016 (publicación de la Convocatoria respectiva) al 07 de diciembre del 2016 (resolución de la CNH para adjudicación del contrato y fallo).
- Licitación 2, Contrato de Producción Compartida: comprendió el área denominada Ayín-Batsil, localizada en la parte oriental de la provincia Salina del Istmo y la porción marina de la provincia Pilar Reforma-Akal (principal provincia productora de hidrocarburos del país, denominada también Cuencas del Sureste); el proceso licitatorio inició el 07 de marzo del 2017 (publicación de la Convocatoria respectiva) y finalizará el 21 de junio del 2017 (resolución de la CNH para adjudicación del contrato y fallo).

Ronda 1

La Ronda 1 es la segunda fase dentro del otorgamiento de campos a ser explotados. En esta fase, tanto PEMEX como la iniciativa privada pudieron concursar por las áreas licitadas; los proyectos se adjudicaron a las empresas que garantizaron, mediante contrato, la mejor alternativa técnica y los mayores beneficios fiscales para el Estado.

De acuerdo con datos de la Comisión Nacional de Hidrocarburos, la Ronda 1 se encuentra integrada por los siguientes procesos de licitación pública internacional:

- Licitación 1, Contratos de Producción Compartida para Exploración y Extracción en Aguas Someras: comprendió 14 áreas localizadas en aguas someras del Golfo de México, dentro de la provincia petrolera Cuencas del Sureste, y se llevó a cabo del 11 de diciembre del 2014 (publicación de la Convocatoria respectiva) al 21 de agosto del 2015 (suscripción de los contratos respectivos).
- Licitación 2, Contratos de Producción Compartida para la Extracción de Hidrocarburos en Aguas Someras: comprendió 9 campos en 5 áreas localizadas en aguas someras del Golfo de México, dentro de la provincia petrolera Cuencas del Sureste, y se llevó a cabo del 27 de febrero del 2015 (publicación de la Convocatoria respectiva) al 2 de octubre del 2015 (resolución de la CNH para adjudicación de los contratos y fallo).
- Licitación 3, Contratos de Licencia para la Extracción de Hidrocarburos en Áreas Terrestres: correspondió a bloques de campos de extracción de hidrocarburos. Los bloques se agruparon en tres zonas geográficas identificadas

como Campos Burgos, Campos Norte y Campos Sur; el proceso licitatorio se llevó a cabo del 12 de mayo del 2015 (publicación de la Convocatoria respectiva) al 17 de diciembre del 2015 (resolución de la CNH para adjudicación de los contratos y fallo).

- Licitación 4, Contratos de Licencia para la Exploración y Extracción de Hidrocarburos en Aguas Profundas: comprende 10 áreas localizadas en aguas profundas del Golfo de México, dentro de las provincias petroleras Cinturón Plegado Perdido y Cuenca Salina, y se llevó a cabo del 17 de diciembre del 2015 (publicación de la Convocatoria respectiva) al 7 de diciembre del 2016 (resolución de la CNH para adjudicación de los contratos y fallo).

En la Ronda 1 se licitaron 169 bloques, de los cuales 109 corresponden a áreas de exploración y 60 a campos de extracción. Las reservas 2P y recursos prospectivos a licitar representan un volumen de 3.8 mmbpce y 14.6 mmbpce respectivamente. Se espera que estos proyectos representen inversiones anuales por aproximadamente 8,525 millones de dólares, entre 2015 y 2018.

Entre agosto y noviembre del 2014 se dio la definición de las modalidades, términos y condiciones técnicas bajo las que posteriormente se celebrarían los contratos, así como la revelación de las condiciones fiscales y variables de adjudicación por parte de la SHCP. Durante noviembre del 2014 y enero del 2015, la Comisión Nacional de Hidrocarburos publicó las pre-bases de licitación.

“La iniciativa privada está preparada para invertir 30 mil millones de dólares en el sector energético, según Gerardo Gutiérrez Candiani, Presidente del Consejo Coordinador Empresarial. Los bancos también han realizado las actividades tendientes a coordinar la inversión y el crédito en proyectos del sector a través de fondos. La inversión proyectada para el sector energético de 2015 a 2018 es de 50 mil 500 millones de dólares.”²³⁷

Ronda 2

Según datos de la Comisión Nacional de Hidrocarburos, la Ronda 2 se encuentra integrada por los siguientes procesos de licitación pública internacional:

- Licitación 1, Contratos de Producción Compartida para la Exploración y Extracción en Aguas Someras: se encuentra integrada por 15 áreas contractuales localizadas en aguas someras del Golfo de México, dentro de las provincias petroleras Tampico-Misantla, Veracruz y Cuencas del Sureste, este proceso licitatorio inició el 30 de julio del 2016 (publicación de la Convocatoria respectiva) y finalizó el 21 de junio del 2017 (resolución de la CNH para adjudicación de los contratos y fallo).

²³⁷ MARTÍNEZ TOVAR, ABIGAIL, Op. Cit.

- Licitación 2, Contratos de Licencia para Exploración y Extracción en Áreas Terrestres: comprende 12 áreas contractuales bajo la modalidad de contrato de licencia; 9 de estas áreas se encuentran ubicadas en la Cuenca de Burgos, 2 en el Cinturón Plegado de Chiapas y 1 en las Cuencas del Sureste. El proceso licitatorio inició el 24 de agosto del 2016 (publicación de la Convocatoria respectiva) y finalizó el 14 de julio del 2017 (resolución de la CNH para adjudicación de los contratos y fallo).
- Licitación 3, Contratos de Licencia para la Exploración y Extracción en Áreas Terrestres: se compone de 14 áreas contractuales bajo la modalidad de contrato de licencia, localizadas en las provincias petroleras de Burgos, Tampico-Misantla, Veracruz y Cuencas del Sureste; el proceso licitatorio inició el 15 de noviembre del 2016 (publicación de la Convocatoria respectiva) y finalizó el 14 de julio del 2017 (resolución de la CNH para adjudicación de los contratos y fallo).

Ronda 3

De acuerdo con los datos de la Comisión Nacional de Hidrocarburos, la Ronda 3, actualmente en desarrollo, se encuentra integrada por los siguientes procesos de licitación pública internacional:

- Licitación 1, Contratos de Producción Compartida para la Exploración y Extracción en Aguas Someras: se encuentra integrada por 35 áreas contractuales bajo la modalidad de contrato de producción compartida, divididas en los sectores de Burgos, Tampico- Misantla-Veracruz y Cuencas del Sureste; este proceso licitatorio inició el 29 de septiembre del 2017 (publicación de la Convocatoria respectiva) y finalizará el 2 de abril del 2018 (resolución de la CNH para adjudicación de los contratos y fallo).

3.3. Reforma Constitucional

Un aspecto fundamental surgido de los foros organizados por el Senado de la República, previos a la aprobación de la reforma constitucional, fue el valor estratégico que la industria petrolera tiene para el país. Específicamente la exploración y extracción de hidrocarburos, y la importancia de que los recursos del subsuelo sigan siendo propiedad de todos los mexicanos.

Como ya se señaló en el tema anterior, el 20 de diciembre del 2013 se publicó en Diario Oficial de la Federación el “Decreto por el que se Reforman y Adicionan

Diversas Disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía”, el cual contiene de manera detallada todos los cambios que se realizaron a los artículos 25, 27 y 28 constitucionales, en el ramo de energía.

En su artículo único, dicho decreto dispone que se reforman los párrafos cuarto, sexto y octavo del artículo 25; el párrafo sexto del artículo 27; los párrafos cuarto y sexto del artículo 28; y se adicionan un párrafo séptimo, recorriéndose los subsecuentes en su orden, al artículo 27; un párrafo octavo, recorriéndose los subsecuentes en su orden, al artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Con el propósito de ilustrar los cambios que se registraron en el articulado constitucional para dar paso a la Reforma Energética, se presenta el siguiente cuadro comparativo:

Estructura de los Artículos Constitucionales antes del Decreto publicado en DOF del 20-12-13.	Estructura de los Artículos Constitucionales posterior al Decreto publicado en DOF del 20-12-13.
<p>Artículo 25.</p> <p>[...]</p> <p>[...]</p> <p>[...]</p> <p>El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el Artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan.</p> <p>[...]</p> <p>Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general,</p>	<p>Artículo 25.</p> <p>[...]</p> <p>[...]</p> <p>[...]</p> <p>El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos y <i>empresas productivas del Estado que en su caso se establezcan. Tratándose de la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, y del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, así como de la exploración y extracción de petróleo y demás hidrocarburos, la Nación llevará a cabo dichas actividades en términos de lo</i></p>

de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

[...]

La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, en los términos que establece esta Constitución.

dispuesto por los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 de esta Constitución. En las actividades citadas la ley establecerá las normas relativas a la administración, organización, funcionamiento, procedimientos de contratación y demás actos jurídicos que celebren las empresas productivas del Estado, así como el régimen de remuneraciones de su personal, para garantizar su eficacia, eficiencia, honestidad, productividad, transparencia y rendición de cuentas, con base en las mejores prácticas, y determinará las demás actividades que podrán realizar.

[...]

Bajo criterios de equidad social, productividad y sustentabilidad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

[...]

La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, *promoviendo la competitividad e implementando una política nacional para el desarrollo industrial sustentable que incluya vertientes sectoriales y regionales, en*

	los términos que establece esta Constitución.
<p>Artículo 27.</p> <p>[...]</p> <p>[...]</p> <p>[...]</p> <p>[...]</p> <p>[...]</p> <p>En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes. 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</p>	<p>Artículo 27.</p> <p>[...]</p> <p>[...]</p> <p>[...]</p> <p>[...]</p> <p>[...]</p> <p>En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes, <i>salvo en radiodifusión y telecomunicaciones, que serán otorgadas por el Instituto Federal de Telecomunicaciones</i>. 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</p>

<p>petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radioactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que en su caso se hayan otorgado y la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la Ley Reglamentaria respectiva. Corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines.</p>	<p>correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. <i>Tratándose de minerales radiactivos no se otorgarán concesiones. Corresponde exclusivamente a la Nación la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica; en estas actividades no se otorgarán concesiones, sin perjuicio de que el Estado pueda celebrar contratos con particulares en los términos que establezcan las leyes, mismas que determinarán la forma en que los particulares podrán participar en las demás actividades de la industria eléctrica.</i></p>
<p>[...]</p>	<p><i>Tratándose del petróleo y de los hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos, en el subsuelo, la propiedad de la Nación es inalienable e imprescriptible y no se otorgarán concesiones. Con el propósito de obtener ingresos para el Estado que contribuyan al desarrollo de largo plazo de la Nación, ésta llevará a cabo las actividades de exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos mediante asignaciones a empresas productivas del Estado o a través de contratos con éstas o con particulares, en los términos de la Ley Reglamentaria. Para cumplir con el objeto de dichas asignaciones o contratos las empresas productivas del Estado podrán contratar con particulares. En cualquier caso, los hidrocarburos en el subsuelo son propiedad de la Nación y así deberá</i></p>
<p>[...]</p>	
<p>[...]</p>	
<p>[...]</p>	

	<p><i>afirmarse en las asignaciones o contratos.</i></p> <p>[...]</p> <p>[...]</p> <p>[...]</p>
<p>Artículo 28.</p> <p>[...]</p> <p>[...]</p> <p>[...]</p> <p>No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia.</p> <p>[...]</p> <p>El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la</p>	<p>Artículo 28.</p> <p>[...]</p> <p>[...]</p> <p>[...]</p> <p>No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; minerales radiactivos y generación de energía nuclear; <i>la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, y la exploración y extracción del petróleo y de los demás hidrocarburos, en los términos de los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 de esta Constitución, respectivamente; así como</i> las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de</p>

<p>estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento</p> <p>[...]</p> <p>[...]</p>	<p>comunicación de acuerdo con las leyes de la materia.</p> <p>[...]</p> <p>El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento. <i>El Estado contará con un fideicomiso público denominado Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, cuya Institución Fiduciaria será el banco central y tendrá por objeto, en los términos que establezca la ley, recibir, administrar y distribuir los ingresos derivados de las asignaciones y contratos a que se refiere el párrafo séptimo del artículo 27 de esta Constitución, con excepción de los impuestos.</i></p> <p>[...]</p> <p><i>El Poder Ejecutivo contará con los órganos reguladores coordinados en materia energética, denominados Comisión Nacional de Hidrocarburos y Comisión Reguladora de Energía, en los términos que determine la ley.</i></p>
--	--

El mismo Decreto al que se ha hecho referencia *supra*, contiene diversos artículos transitorios que mandatan la adecuación del marco jurídico vigente hasta esa fecha, con el objetivo de armonizar la legislación mexicana con las reformas

constitucionales en materia de energía. De esa manera se abre paso a las Reformas Legales (reformas a la Legislación Secundaria).

3.4. Reformas Legales

Como ya se mencionó, los artículos transitorios del “Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía”, son los que marcan la pauta para el diseño de la nueva legislación en materia energética; derivado de ello, se produjeron en el sistema jurídico mexicano diversas reformas, adiciones, derogaciones y abrogaciones en leyes de carácter federal, así como la creación de nuevos cuerpos normativos.

En lo que respecta a la creación de nuevos cuerpos normativos de carácter federal, el 11 de agosto del 2014, y como parte de la segunda etapa de desarrollo de la Reforma Energética, se publican en el Diario Oficial de la Federación una serie de leyes que constituirían el marco base de operación de toda la industria energética nacional; estas leyes son las siguientes:

- Ley de Hidrocarburos.
- Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética.
- Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos.
- Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo.
- Ley de Petróleos Mexicanos.
- Ley de Energía Geotérmica.
- Ley de la Industria Eléctrica.
- Ley de la Comisión Federal de Electricidad.
- Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos.

El nuevo marco legal de la industria petrolera en México, surgido de la Reforma Energética, tiene por objeto generar un modelo eficiente y sostenible para la producción de hidrocarburos en un entorno atractivo para la inversión. Con este fin, las leyes secundarias definen los mecanismos a través de los cuales el Estado podrá llevar a cabo las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos.²³⁸

²³⁸ http://reformas.gob.mx/wp-content/uploads/2014/04/Explicacion_ampliada_de_la_Reforma_Energetica_1.pdf, p. 9, consultado el 18 de mayo del 2017 a las 15:00 horas aproximadamente.

En lo concerniente a las reformas, adiciones, derogaciones y abrogaciones de leyes federales como consecuencia de la Reforma Energética, estas se analizarán en el numeral 3.6 del presente trabajo de tesis.

3.5. Reformas a Nivel Reglamentario

Cualquier sistema jurídico no se integra solamente por leyes, y el caso mexicano no es la excepción; el Reglamento puede concebirse como “una disposición legislativa expedida por el Poder Ejecutivo en uso de la facultad que la Constitución le otorga para proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expida el Poder Legislativo.”²³⁹

Tomando en cuenta la definición anterior, los Reglamentos que resultan relevantes para el desarrollo del presente tema, son aquellos expedidos por el Poder Ejecutivo Federal para proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que ha expedido el Congreso de la Unión, con motivo de la Reforma Energética.

Los artículos transitorios de las nuevas leyes federales creadas en virtud de la Reforma Energética, son las que mandatan la expedición de los Reglamentos respectivos de dichas leyes.

En ese tenor, el 31 de octubre del 2014, y como parte de la tercera etapa de desarrollo de la Reforma Energética, se publican en el Diario Oficial de la Federación una serie de Reglamentos de las Leyes Federales emanadas de dicha Reforma; estos Reglamentos son los siguientes:

- Reglamento de la Ley de Hidrocarburos.
- Reglamento de las actividades a que se refiere el Título Tercero de la Ley de Hidrocarburos.
- Reglamento de la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos.
- Reglamento de la Ley de Petróleos Mexicanos.
- Reglamento de la Ley de Energía Geotérmica.
- Reglamento de la Ley de la Industria Eléctrica.
- Reglamento de la Ley de la Comisión Federal de Electricidad.

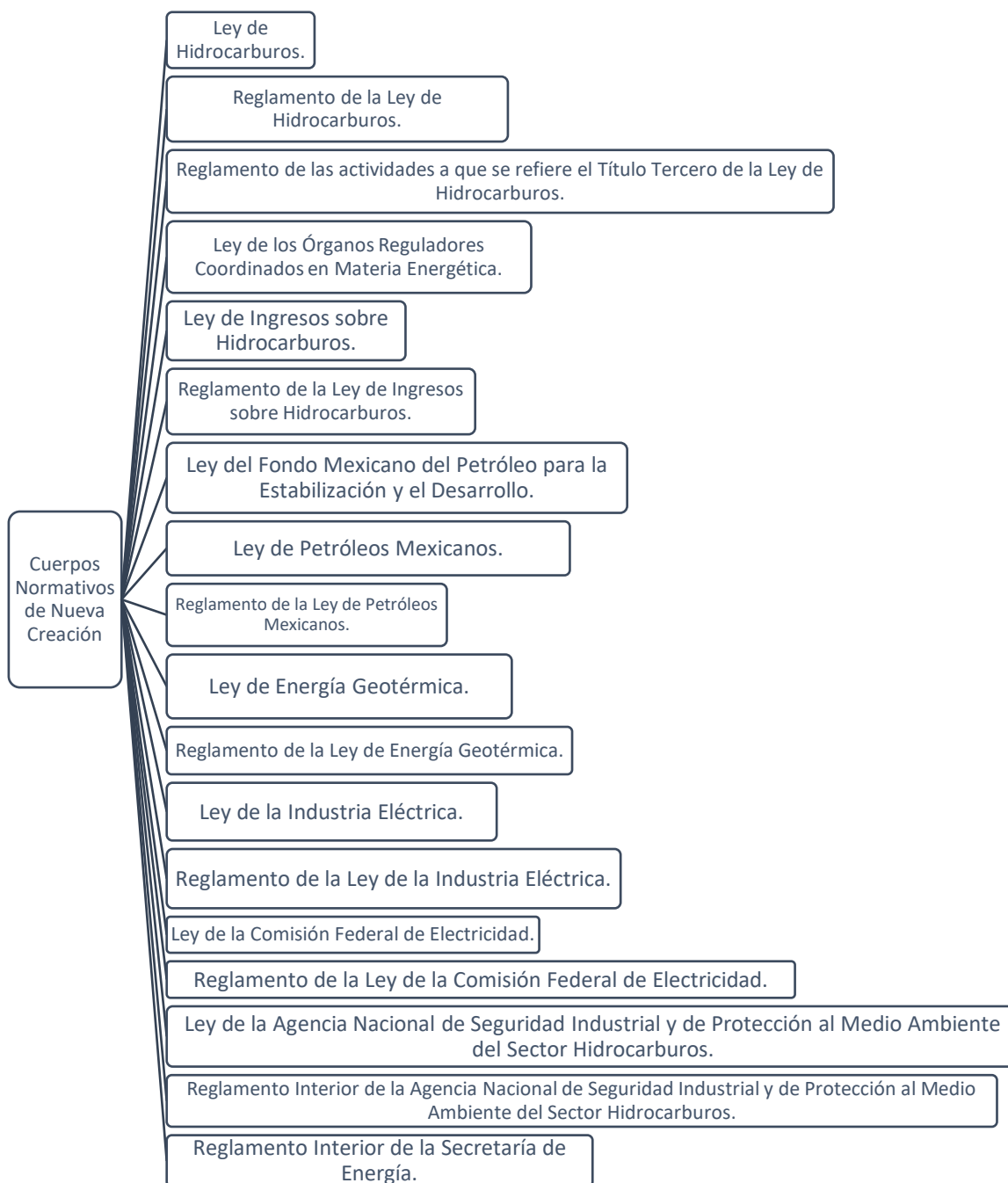
²³⁹ Fraga, Gabino citado por RAFAEL DE PINA y RAFAEL DE PINA VARA, *Diccionario de Derecho*, 37ª edición, México, Ed. Porrúa, 2008, p. 436.

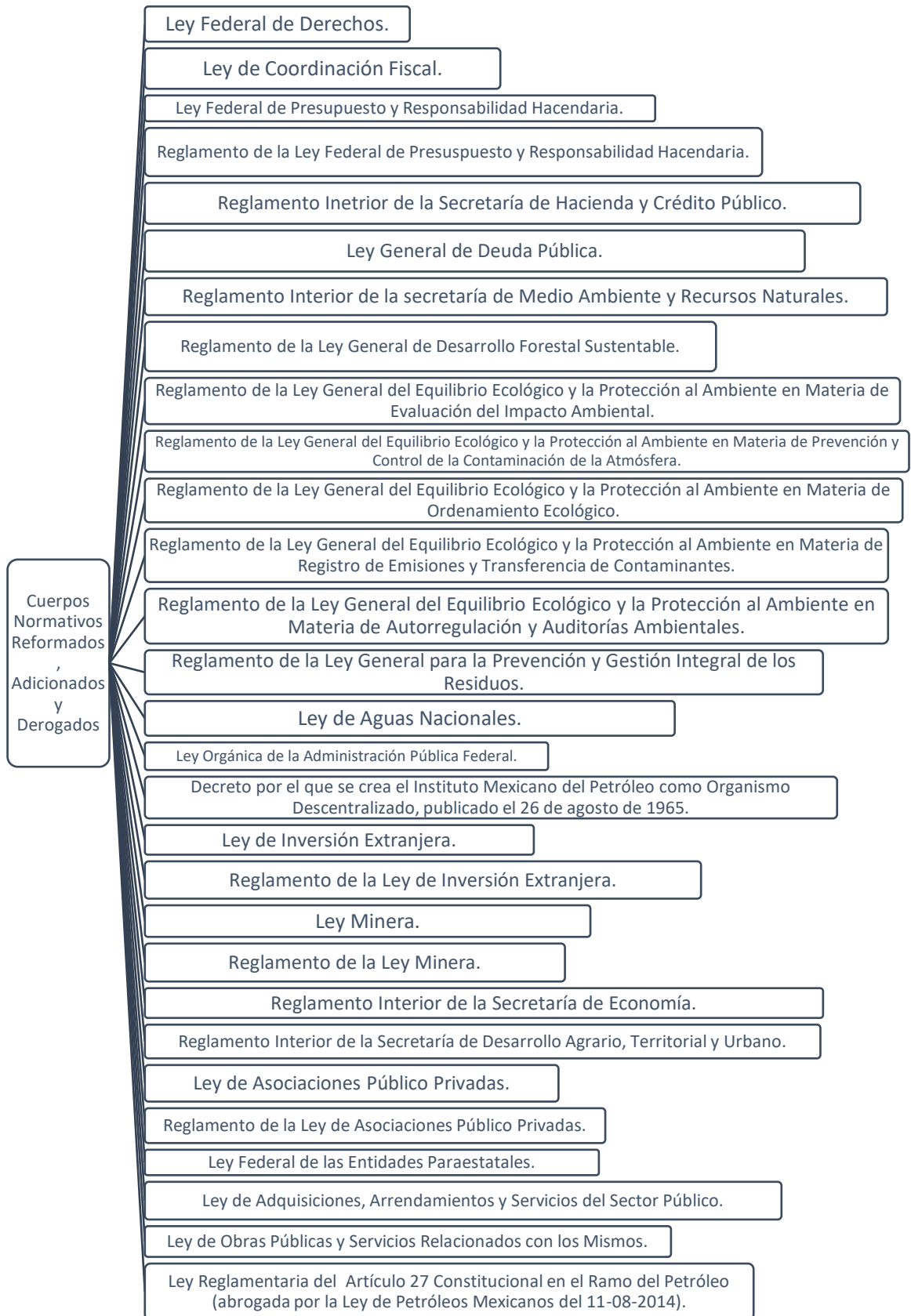
- Reglamento Interior de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Energía.

En lo concerniente a las reformas, adiciones, derogaciones y abrogaciones de Reglamentos de leyes federales como consecuencia de la Reforma Energética, estas se analizarán en el numeral 3.6 del presente trabajo de tesis.

3.6. Esquema de los Cuerpos Normativos Reformados, Adicionados, Derogados y de Nueva Creación a Raíz de la Reforma Energética

Con base en el análisis realizado al “Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía”, a los artículos transitorios de las Leyes y Reglamentos Federales de nueva creación con motivo de la Reforma Energética, y a diversas publicaciones en el Diario Oficial de la Federación, se presenta a continuación el siguiente esquema que ilustra el marco normativo de la Reforma Energética:





3.7. La Ley de Hidrocarburos

Quizás una de las leyes más importantes surgidas de la Reforma Energética sea la Ley de Hidrocarburos; esta Ley se publicó en el Diario Oficial de la Federación del 11 de agosto del 2014, y es reglamentaria de los artículos 25, párrafo cuarto; 27, párrafo séptimo y 28, párrafo cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de hidrocarburos.

Su importancia radica en que constituye el marco regulatorio de prácticamente toda la industria energética nacional, en el ramo de hidrocarburos, estableciendo nuevos conceptos y figuras jurídicas que no se habían visto anteriormente en el sistema jurídico mexicano, así como la regulación detallada de los términos en que participará el sector privado –tanto nacional como extranjero-- en aquella industria.

Esta Ley tiene por objeto regular las siguientes actividades en territorio nacional:

- El reconocimiento y exploración superficial, y la exploración y extracción de hidrocarburos.
- El tratamiento, refinación, enajenación, comercialización, transporte y almacenamiento del petróleo.
- El procesamiento, compresión, licuefacción, descompresión y regasificación, así como el transporte, almacenamiento, distribución, comercialización y expendio al público de gas natural.
- El transporte, almacenamiento, distribución, comercialización y expendio al público de petrolíferos.
- El transporte por ducto, y el almacenamiento que se encuentre vinculado a ductos, de petroquímicos.²⁴⁰

El contenido de la Ley de Hidrocarburos es, en términos generales, el siguiente: sujetos de la ley; regulación de la exploración y extracción de hidrocarburos y del reconocimiento y exploración superficial; las asignaciones y los contratos para la exploración y extracción de hidrocarburos; la información obtenida de las actividades de reconocimiento, exploración superficial, exploración y extracción de hidrocarburos; las autorizaciones, permisos y licencias; las regulaciones administrativas y las obligaciones de los distintos sujetos de la Ley; los sistemas integrados (sistemas de transporte de hidrocarburos por ducto y de almacenamiento interconectados), el Centro Nacional de Control del Gas Natural, el acceso abierto y el expendio al público; el régimen de sanciones, procedimientos

²⁴⁰ Artículo 2º de la Ley de Hidrocarburos.

administrativos y jurisdicción de la industria de hidrocarburos; el uso y la ocupación temporal, el impacto y la cobertura social así como el desarrollo de la industria nacional; y la seguridad industrial y protección al medio ambiente.

3.7.1. La Comisión Nacional de Hidrocarburos

La Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH), es un Órgano Regulador Coordinado en Materia Energética, dependencia del Poder Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica, autonomía técnica, operativa y de gestión, así como autosuficiencia presupuestaria. La naturaleza jurídica de la Comisión Nacional de Hidrocarburos es la de ser una Dependencia de la Administración Pública Federal Centralizada, la cual, a diferencia de otras dependencias, sí cuenta con personalidad jurídica propia.

El artículo 28, párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece la creación de la CNH al señalar lo siguiente:

Artículo 28.

[...]

El Poder Ejecutivo contará con los órganos reguladores coordinados en materia energética, denominados Comisión Nacional de Hidrocarburos y Comisión Reguladora de Energía, en los términos que determine la ley.

La importancia de la CNH, radica en que es el órgano que regula prácticamente todas las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos en México, así como el que lleva a cabo los procesos de licitación pública para la adjudicación de contratos de exploración y extracción de hidrocarburos.

La CNH cuenta con un Órgano de Gobierno integrado por siete comisionados, incluido el Comisionado presidente, que serán nombrados cada uno a partir de una terna propuesta por el titular del Ejecutivo Federal, y ratificada por dos terceras partes del Senado de la República. Los Comisionados serán designados por períodos escalonados de siete años de sucesión anual, que iniciarán a partir del 1 de enero del año correspondiente, con posibilidad de ser designados, nuevamente, por única ocasión por un período igual (de siete años).

La CNH es regulada por la Ley de Los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, la Ley de Hidrocarburos y el Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Hidrocarburos.

Con base en un análisis realizado a los cuerpos normativos mencionados en el párrafo anterior, se concluye que las atribuciones de la Comisión Nacional de Hidrocarburos son las siguientes:

- Emitir sus actos y resoluciones con autonomía técnica, operativa y de gestión, así como vigilar y supervisar su cumplimiento.
- Expedir, a través de su Órgano de Gobierno, supervisar y vigilar el cumplimiento de la regulación y de las disposiciones administrativas de carácter general o de carácter interno, así como las normas oficiales mexicanas aplicables a quienes realicen actividades reguladas en el ámbito de hidrocarburos.
- Emitir resoluciones, acuerdos, directivas, bases y demás actos administrativos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
- Interpretar para efectos administrativos y en materia de su competencia, la Ley de Los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, y las disposiciones normativas o actos administrativos que emitan.
- Imponer las sanciones respecto de los actos u omisiones que den lugar a ello, así como imponer y ejecutar sanciones no económicas, en el ámbito de su competencia, de conformidad con las leyes aplicables.
- Disponer de los ingresos derivados de los derechos y aprovechamientos que se establezcan para financiar su presupuesto.
- Expedir su Reglamento Interno.
- Solicitar al Diario Oficial de la Federación la publicación de las disposiciones de carácter general que expida y demás resoluciones y actos que estime deban publicarse.
- Tramitar ante la Comisión Federal de Mejora Regulatoria todo lo relativo al impacto regulatorio.
- Otorgar permisos, autorizaciones y emitir los demás actos administrativos vinculados a las materias reguladas.
- Solicitar a los sujetos regulados todo tipo de información o documentación y verificar la misma respecto del ámbito de hidrocarburos.
- Requerir información directamente a los terceros que tengan cualquier relación de negocios con los sujetos regulados, en el ámbito de su competencia.
- Recopilar la información geológica y operativa en materia de hidrocarburos.
- Ordenar y realizar visitas de verificación, inspección o supervisión; requerir la presentación de información y documentación y citar a comparecer a servidores públicos y representantes de empresas productivas del Estado y particulares que realicen actividades reguladas, a fin de supervisar y vigilar, en el ámbito de su competencia, el cumplimiento de las disposiciones

jurídicas aplicables, así como de la regulación, autorizaciones y permisos que hubieran emitido, y de los contratos de exploración y extracción de hidrocarburos.

- Realizar las visitas de inspección que le soliciten la Secretarías de Energía y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, entregándoles los informes correspondientes.
- Participar en foros, organismos y asociaciones internacionales respecto de las materias de su competencia, con la participación que corresponda a la Secretaría de Relaciones Exteriores, pudiendo celebrar convenios y asociaciones con órganos reguladores de otros países.
- Proponer a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal las actualizaciones al marco jurídico, en el ámbito de hidrocarburos, así como participar con las dependencias competentes en la formulación de los proyectos de iniciativas de leyes, decretos, disposiciones reglamentarias y normas oficiales mexicanas relativas o relacionadas con hidrocarburos.
- Actuar, si lo considera conveniente, como mediador o árbitro en la solución de controversias respecto de los contratos de exploración y extracción de hidrocarburos.
- Expedir las disposiciones aplicables al servicio profesional que regirán las condiciones de ingreso y permanencia de los servidores públicos adscritos a la CNH.
- Expedir el código de conducta al que deberán sujetarse los servidores públicos adscritos a CNH.
- Aportar elementos técnicos al Ejecutivo Federal sobre la formulación y seguimiento del Plan Nacional de Desarrollo, el programa sectorial en materia de energía y demás instrumentos de política pública en la materia.
- Realizar estudios técnicos dentro del ámbito de hidrocarburos.
- Contratar servicios de consultoría, asesoría, estudios e investigaciones que sean requeridos para sus actividades, incluyendo aquéllos que tengan por objeto apoyar el ejercicio de sus facultades de supervisión y de administración técnica de permisos, contratos y asignaciones.
- Autorizar a servidores públicos de la propia Comisión y acreditar a terceros para que lleven a cabo las actividades de supervisión, inspección y verificación, así como de certificación y auditorías.
- Iniciar, tramitar y resolver los procedimientos administrativos de toda índole, que con motivo de sus atribuciones se promuevan.
- Resolver, a través de su Órgano de Gobierno, los recursos de reconsideración que se interpongan en contra de sus actos y resoluciones.
- Establecer y mantener actualizado, para efectos declarativos, un Registro Público en el que deberán inscribirse, por lo menos: a) Las resoluciones y

acuerdos tomados por su Órgano de Gobierno; b) Los votos particulares que emitan los comisionados; c) Las actas de las sesiones del Órgano de Gobierno; d) Los dictámenes, opiniones, instrucciones, aprobaciones y estudios emitidos en cumplimiento de sus atribuciones; e) Los permisos, autorizaciones y demás actos administrativos que emita, y f) Los demás documentos que señalen otros ordenamientos y disposiciones legales.

- Proveer asistencia técnica a la Secretaría de Energía en la selección de las áreas de asignación y las áreas contractuales.
- Proponer a la Secretaría de Energía el plan quinquenal de licitaciones de áreas contractuales.
- Emitir las bases que se observarán en el procedimiento de licitación y adjudicación de contratos para la exploración y extracción de hidrocarburos. Lo anterior, siguiendo los lineamientos técnicos y económicos relativos a los términos fiscales que emitan las Secretarías de Energía, y de Hacienda y Crédito Público, respectivamente.
- Realizar las licitaciones para la adjudicación de los contratos para la exploración y extracción de hidrocarburos. Para la ejecución del proceso de contratación, la Comisión Nacional de Hidrocarburos será responsable de desarrollar, administrar y publicar la información técnica sobre las áreas contractuales sujetas a licitación.
- Suscribir los contratos para la exploración y extracción; regular y supervisar el reconocimiento y la exploración superficial, así como la exploración y la extracción de hidrocarburos, incluyendo su recolección desde los puntos de producción y hasta su integración al sistema de transporte y almacenamiento.
- Administrar y supervisar, en materia técnica, las asignaciones y los contratos para la exploración y extracción de hidrocarburos. La administración y supervisión técnica de los contratos podrán realizarse con el apoyo de auditores o inspectores externos, mediante la contratación de los servicios correspondientes.
- Regular y supervisar el reconocimiento y la exploración superficial, así como la exploración y la extracción de hidrocarburos, incluyendo su recolección desde los puntos de producción y hasta su integración al sistema de transporte y almacenamiento
- Aprobar, en su caso, la modificación, cancelación o terminación de los contratos para la exploración y extracción de hidrocarburos, conforme a las cláusulas que se prevean en el contrato respectivo y de acuerdo con los lineamientos técnicos y las condiciones económicas relativas a los términos fiscales que al efecto establezcan la Secretaría de Energía y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, respectivamente.

- Aprobar los planes de exploración o de desarrollo para la extracción de hidrocarburos, que maximicen la productividad del área contractual en el tiempo, así como sus modificaciones y supervisar el cumplimiento de los mismos, de acuerdo con la regulación que al respecto emita.
- Apoyar técnicamente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y al Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo en el ejercicio de sus funciones, en términos de la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos.
- Aprobar, en su caso, los programas anuales de inversión y operación de los contratos para la exploración y extracción de hidrocarburos.
- Aprobar la cesión del control corporativo o de las operaciones, en términos de lo establecido en el artículo 15 de la Ley de Hidrocarburos y en los lineamientos que al efecto emita.

La estructura orgánica de la CNH es la siguiente:

- I. Órgano de Gobierno;
- II. Presidencia;
 - a. Dirección General de Comunicación Social;
- III. Secretaría Ejecutiva;
 - a. Dirección General de Relaciones Institucionales;

Unidad Jurídica

- Dirección General de Licitaciones
- Dirección General de Contratos
- Dirección General de Regulación y Consulta
- Dirección General de lo Contencioso
- Unidad Técnica de Exploración
 - Dirección General de Autorizaciones de Exploración
 - Dirección General de Dictámenes de Exploración
 - Dirección General de Evaluación del Potencial Petrolero
- Unidad Técnica de Extracción
 - Dirección General de Dictámenes de Extracción

- Dirección General de Reservas y Recuperación Avanzada
- Dirección General de Medición
- Unidad de Administración Técnica de Asignaciones y Contratos
 - Dirección General de Asignaciones y Contratos de Exploración
 - Dirección General de Asignaciones y Contratos de Extracción
- Centro Nacional de Información de Hidrocarburos
 - Dirección General de Administración del Centro Nacional de Información de Hidrocarburos
 - Dirección General de Estadística y Evaluación Económica
- Oficialía Mayor
 - Dirección General de Finanzas, Adquisiciones y Servicios
 - Dirección General de Recursos Humanos
 - Dirección General de Planeación
 - Dirección General de Tecnologías de la Información

Órgano Interno de Control

- Presidente del Comité Técnico
- Comité Técnico (contará con un Secretario y un Prosecretario)
- Unidades Administrativas

3.7.2. Las Asignaciones, Autorizaciones y Permisos

Dentro de la LH, se introduce una serie de nuevas figuras jurídicas para la exploración y extracción de hidrocarburos, bajo las cuales operará el nuevo esquema de la industria de los hidrocarburos. Estas nuevas figuras son: asignaciones, autorizaciones, licencias, permisos y los contratos de exploración y extracción de hidrocarburos.

La asignación es el acto jurídico administrativo mediante el cual el Ejecutivo Federal otorga exclusivamente a Petróleos Mexicanos o cualquier otra Empresa Productiva del Estado, el derecho para realizar actividades de exploración y extracción de hidrocarburos en el área de asignación, por una duración específica.²⁴¹

El área de asignación es la superficie y profundidad determinadas por la Secretaría de Energía, así como las formaciones geológicas contenidas en la proyección vertical en dicha superficie para dicha profundidad, en las que se realiza la exploración y extracción de hidrocarburos.²⁴²

La LH plantea que la Secretaría de Energía, previa opinión favorable de la CNH, será la responsable de otorgar y modificar las asignaciones para realizar la exploración y extracción de hidrocarburos. Dichas asignaciones sólo podrán ser otorgadas a Empresas Productivas del Estado, quienes para tales efectos serán consideradas por dicha Ley como asignatarios.

El principal objetivo de las asignaciones, es el de proveer a las Empresas Productivas del Estado de los recursos petroleros que les permitan iniciar su nueva etapa como agentes económicos competitivos.

Las disposiciones jurídicas relativas a las asignaciones se encuentran contenidas, principalmente, en la LH, el Reglamento de la Ley de Hidrocarburos, la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos (en los que respecta a los aspectos financieros de las mismas) y en las disposiciones administrativas que la CNH expida en la materia.

Los títulos de asignación que otorgue la Secretaría de Energía incluirán, entre otros, los siguientes elementos:

- El área de asignación.

²⁴¹ Artículo 4º de la LH.

²⁴² Ídem.

- Los términos y condiciones que deberán observarse en la exploración y en la extracción de hidrocarburos-
- Las condiciones y los mecanismos para la reducción o devolución del área de asignación.
- La vigencia, así como las condiciones para su prórroga.
- La adquisición de garantías y seguros.
- El porcentaje mínimo de contenido nacional.
- El plazo para que el asignatario presente a la CNH, para su aprobación, el plan de exploración o el plan de desarrollo para la extracción, según corresponda.²⁴³

La autorización es el acto jurídico administrativo mediante el cual, la CNH faculta a los asignatarios y contratistas para llevar a cabo las actividades de reconocimiento y exploración superficial de áreas para investigar la posible existencia de hidrocarburos, así como para la perforación de pozos exploratorios, pozos en aguas profundas y ultra profundas, y pozos tipo que se utilicen como modelos de diseño.

Las autorizaciones caducarán si los sujetos de las mismas:

- No ejercen los derechos conferidos en la autorización en un plazo de ciento veinte días naturales, contados a partir de la fecha de su otorgamiento; salvo previa autorización de la CNH, por causa justificada.
- Se ubican en los demás supuestos de caducidad previstos en la autorización respectiva.²⁴⁴

Asimismo, la CNH podrá revocar las autorizaciones por cualquiera de las causas siguientes:

- Que los autorizados no otorguen o no mantengan en vigor las garantías, seguros o cualquier otro instrumento financiero requerido conforme a la regulación aplicable.
- Que los autorizados no cumplan con la regulación que al efecto emita la CNH, así como con las condiciones establecidas en la autorización.
- Que los autorizados no realicen el pago de las contribuciones y aprovechamientos correspondientes por su otorgamiento o, en su caso, renovación.
- Las demás previstas en la autorización respectiva.²⁴⁵

²⁴³ Artículo 6º de la LH.

²⁴⁴ Artículo 39 de la LH.

²⁴⁵ Artículo 40 de la LH.

Los permisos son los actos jurídico administrativos mediante los cuales, la Secretaría de Energía y la Comisión Reguladora de Energía, facultan a PEMEX, a las demás Empresas Productivas del Estado o a los particulares para realizar las actividades de: a) tratamiento y refinación de petróleo, procesamiento de gas natural, y exportación e importación de hidrocarburos y petrolíferos, b) transporte, almacenamiento, distribución, compresión, licuefacción, descompresión, regasificación, comercialización y expendio al público de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos, según corresponda, así como la gestión de sistemas integrados. En el caso de inciso a) el permiso será otorgado por la Secretaría de Energía, mientras que en el caso del inciso b) el permiso será otorgado por la Comisión Reguladora de Energía.²⁴⁶

Los sujetos a quienes se les otorgue un permiso, serán considerados por la Ley de Hidrocarburos como permisionarios; los interesados en obtener permisos, deberán presentar solicitud ante la Secretaría de Energía o a la Comisión Reguladora de Energía, según corresponda, que contendrá:

- El nombre y domicilio del solicitante.
- La actividad que desea realizar.
- Las especificaciones técnicas del proyecto.
- En su caso, el documento en que se exprese el compromiso de contar con las garantías o seguros que le sean requeridos por la autoridad competente.
- La demás información que se establezca en la regulación correspondiente.

A su vez, el otorgamiento de los permisos estará supeditado a que el interesado demuestre que, en su caso, cuenta con: a) un diseño de instalaciones o equipos acordes con la normativa aplicable y las mejores prácticas; y b) as condiciones apropiadas para garantizar la adecuada continuidad de la actividad objeto del permiso.²⁴⁷

Los permisos estarán sujetos a las figuras de terminación, caducidad y revocación administrativa; en cuanto a las causas para la terminación de los permisos, esta son:

- Vencimiento de la vigencia originalmente prevista en el permiso o de la prórroga otorgada.
- Renuncia del permisionario, siempre que no se afecten derechos de terceros.
- Caducidad.
- Revocación.
- Desaparición del objeto o de la finalidad del permiso.

²⁴⁶ Artículo 48 de la LH

²⁴⁷ Artículo 51 de la LH.

- Disolución, liquidación o quiebra del permisionario.
- Resolución judicial o mandamiento firme de autoridad competente.
- Las demás causas previstas en el título de permiso respectivo.²⁴⁸

La terminación del permiso no exime a su titular de las responsabilidades contraídas durante su vigencia, con el Gobierno Federal y con terceros.

Dependiendo de la causal de terminación del permiso, se aplicará el importe de la garantía otorgada, en los términos que establezca el permiso de que se trate.

Los permisos caducarán si los permisionarios:

- No ejercen los derechos conferidos en el título del permiso de acuerdo con lo siguiente: a) en el plazo que para tal efecto se establezca en el permiso, o b) a falta de plazo, por un periodo consecutivo de trescientos sesenta y cinco días naturales.
- Se ubican en los demás supuestos de caducidad previstos en el permiso respectivo.²⁴⁹

La Secretaría de Energía y la Comisión Reguladora de Energía podrán, en el ámbito de sus competencias, revocar los permisos expedidos si los permisionarios se ubican en cualquiera de los siguientes supuestos:

- Incumplir, sin causa justificada o previa autorización de la Secretaría de Energía o de la Comisión Reguladora de Energía, según corresponda, con el objeto, obligaciones o condiciones del permiso.
- Realizar prácticas indebidamente discriminatorias en perjuicio de los usuarios.
- No respetar la regulación en materia de precios y tarifas, incluida la correspondiente en materia de contabilidad regulatoria, así como los términos y condiciones que, en su caso, llegare a fijar la autoridad competente o, en su caso las disposiciones que los regulan.
- Ceder o gravar los permisos, los derechos en ellos conferidos, o los bienes utilizados para su ejecución, sin la autorización de la Secretaría de Energía o la Comisión Reguladora de Energía, según corresponda.
- No otorgar o no mantener en vigor las garantías o los seguros correspondientes incluyendo aquéllos necesarios para cubrir daños a terceros, conforme a la regulación que para el efecto se emita.
- No cumplir con las normas oficiales mexicanas.

²⁴⁸ Artículo 54 de la LH.

²⁴⁹ Artículo 55 de la LH.

- Incumplir de forma continua (por más de un ejercicio fiscal) el pago de contribuciones y aprovechamientos por los servicios de supervisión de los permisos.
- Interrumpir, por un periodo de al menos treinta días naturales continuos, las actividades objeto del permiso, sin causa justificada a juicio de la Secretaría de Energía o de la Comisión Reguladora de Energía, según corresponda.
- No acatar las resoluciones que, en el ámbito de su competencia, expida la Comisión Federal de Competencia Económica.
- No acatar las resoluciones que, en el ámbito de su competencia, expida la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector de Hidrocarburos.
- Realizar actividades de transporte, almacenamiento, distribución o expendio al público de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos, que se compruebe hayan sido adquiridos de forma ilícita y que haya sido así determinado por resolución firme de autoridad competente.
- Las demás previstas en el título de permiso respectivo.²⁵⁰

3.7.3. Los Contratos de Exploración y Extracción de Hidrocarburos

Uno de los aspectos torales de la nueva regulación de la industria petrolera nacional, como producto de la Reforma Energética, lo constituyen los contratos para la exploración y extracción de hidrocarburos. Esta nueva figura jurídica permite, por primera vez desde la Expropiación Petrolera de 1938, la participación del sector privado en las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos, ámbito que se encontraba reservado exclusivamente para el Estado mexicano (a través de Petróleos Mexicanos y sus Organismos Subsidiarios), y que sin duda representa uno de los puntos más controversiales de la Reforma Energética.

La figura de los contratos de exploración y extracción de hidrocarburos se encuentra contemplada, en primer término, desde el artículo 27, párrafo séptimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos, al establecer que:

Artículo 27.

[...]

Tratándose del petróleo y de los hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos, en el subsuelo, la propiedad de la Nación es inalienable e imprescriptible y no se otorgarán concesiones. Con el propósito de obtener ingresos para el Estado que contribuyan al desarrollo de largo

²⁵⁰ Artículo 56 de la LH.

plazo de la Nación, ésta llevará a cabo las actividades de exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos mediante asignaciones a empresas productivas del Estado o a través de contratos con éstas o con particulares, en los términos de la Ley Reglamentaria. Para cumplir con el objeto de dichas asignaciones o contratos las empresas productivas del Estado podrán contratar con particulares. En cualquier caso, los hidrocarburos en el subsuelo son propiedad de la Nación y así deberá afirmarse en las asignaciones o contratos.

Estas nuevas figuras pueden definirse como los contratos administrativos que suscribe el Estado Mexicano, a través de la CNH, con a) PEMEX, b) PEMEX asociado con particulares, o c) particulares, por el que se conviene la exploración y extracción de hidrocarburos en un área contractual y por una duración específica.²⁵¹

El área contractual es la superficie y profundidad determinadas por la Secretaría de Energía, así como las formaciones geológicas contenidas en la proyección vertical en dicha superficie para dicha profundidad, en las que se realiza la exploración y extracción de hidrocarburos a través de la celebración de contratos para tales actividades, sin que por este hecho se conceda al contratista algún derecho real sobre dicha área.²⁵²

El principal objetivo de los contratos de exploración y extracción de hidrocarburos, es el de incrementar la producción petrolífera nacional en el corto plazo, protegiendo el interés del Estado sin restar atractivo a los inversionistas.

La LH plantea que sólo el Estado Mexicano, por conducto de la CNH, podrá otorgar contratos para la exploración y extracción, celebrados entre aquel y PEMEX o particulares (quienes para tales efectos serán consideradas por dicha Ley como contratistas).

Las disposiciones jurídicas relativas a los contratos de exploración y extracción se encuentran contenidas, principalmente, en la LH, el Reglamento de la Ley de Hidrocarburos, la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos (en los que respecta a los aspectos financieros de los mismos) y en las disposiciones administrativas que la CNH expida en la materia.

Derivado del análisis hecho a los cuerpos normativos mencionados en el párrafo anterior, se puede concluir que las características de los contratos de exploración y extracción de hidrocarburos son, en términos generales, las siguientes:

- Su adjudicación se llevará a cabo por licitación pública internacional, a quien ofrezca las mejores condiciones económicas para el Estado y el mayor compromiso de inversión.

²⁵¹ Artículo 4 de la LH.

²⁵² Ídem.

- En cada contrato se asentará que los hidrocarburos en el subsuelo son propiedad de la Nación.
- Se contempla en cada contrato la posibilidad de rescisión administrativa por causas graves específicas.
- En caso de rescisión el contratista podrá ser acreedor a un finiquito.
- En la resolución de controversias suscitadas con motivo de los contratos de exploración y extracción, el arbitraje se llevará a cabo conforme a las leyes mexicanas.
- Los contratistas podrán registrar el beneficio económico esperado en cada contrato, para efectos financieros y contables.
- Se prevé la posibilidad de participación del Estado (a través de PEMEX) cuando: a) el área contractual coexista con un área de asignación; b) se busque promover la transferencia tecnológica y de conocimiento a Empresas Productivas del Estado; y c) haya interés en participar con un vehículo financiero especializado para impulsar ciertos proyectos. En los casos b) y c) la participación máxima del Estado será del 30%.
- El Estado participará directamente en la inversión (al menos 20%) en las zonas donde pudiera haber un yacimiento transfronterizo.
- Los concesionarios mineros podrán obtener un contrato (sin necesidad de someterse al procedimiento de licitación) para extraer el gas que se encuentre en la mina de carbón en producción.
- Pemex podrá migrar asignaciones a contratos (con o sin socio).

Los contratos para la exploración y extracción deberán contar, al menos, con cláusulas sobre:

- La definición del área contractual.
- Los planes de exploración y de desarrollo para la Extracción, incluyendo el plazo para su presentación.
- El programa mínimo de trabajo y de inversión, en su caso.
- Las obligaciones del contratista, incluyendo los términos económicos y fiscales.
- La vigencia, así como las condiciones para su prórroga.
- La adquisición de garantías y seguros.
- La existencia de un sistema de auditorías externas para supervisar la efectiva recuperación, en su caso, de los costos incurridos y demás contabilidad involucrada en la operación del contrato.
- Las causales de terminación del contrato, incluyendo la terminación anticipada y la rescisión administrativa.

- Las obligaciones de transparencia que posibiliten el acceso a la información derivada de los contratos, incluyendo la divulgación de las contraprestaciones, contribuciones y pagos que se prevean en el propio contrato.
- El porcentaje mínimo de contenido nacional.
- Las condiciones y los mecanismos para la reducción o devolución del área contractual.
- La solución de controversias, incluyendo los medios alternativos de solución de conflictos.
- Las penas aplicables en caso de incumplimiento de las obligaciones contractuales.
- La responsabilidad del contratista y del operador conforme a las mejores prácticas internacionales. En caso de accidente, no se limitará la responsabilidad del contratista u operador si se comprueba dolo o culpa por parte de éstos.
- La observancia de mejores prácticas internacionales para la operación en el área contractual.²⁵³

El Ejecutivo Federal, a través de la CNH, podrá rescindir administrativamente los contratos para la exploración y extracción y recuperar el área contractual únicamente cuando se presente alguna de las siguientes causas graves:

- Que, por más de ciento ochenta días naturales de forma continua, el Contratista no inicie o suspenda las actividades previstas en el Plan de Exploración o de Desarrollo para la Extracción en el Área Contractual, sin causa justificada ni autorización de la CNH
- Que el contratista no cumpla el compromiso mínimo de trabajo, sin causa justificada, conforme a los términos y condiciones del contrato para la exploración y extracción.
- Que el contratista ceda parcial o totalmente la operación o los derechos conferidos en el contrato de exploración y extracción, sin contar con la autorización previa en términos de lo dispuesto en el artículo 15 de la LH
- Que se presente un accidente grave causado por dolo o culpa del contratista, que ocasione daño a instalaciones, fatalidad y pérdida de producción.
- Que el contratista por más de una ocasión remita, de forma dolosa o injustificada, información o reportes falsos o incompletos, o los oculte, a las Secretarías de Energía, de Hacienda y Crédito Público o de Economía, a la CNH o a la Agencia Nacional de Seguridad Industrial,

²⁵³ Artículo 19 de la LH.

respecto de la producción, costos o cualquier otro aspecto relevante del contrato.

- Que el contratista incumpla una resolución definitiva de órganos jurisdiccionales federales, que constituya cosa juzgada.
- Que el contratista omita, sin causa justificada, algún pago al Estado o entrega de hidrocarburos a éste, conforme a los plazos y términos estipulados en el contrato para la exploración y extracción.²⁵⁴

Finalmente, la LH indica que “la Secretaría de Energía establecerá el modelo de contratación correspondiente para cada Área Contractual que se licite o se adjudique en términos de la presente Ley, para lo cual podrá elegir, entre otros, los contratos de servicios, de utilidad o producción compartida, o de licencia”.²⁵⁵

3.7.3.1. Contrato de Servicios

Una de las modalidades en que se configuran los contratos de exploración y extracción de hidrocarburos, es la del contrato de servicios; tanto esta modalidad, como la del contrato de producción compartida, el contrato de utilidad compartida y el contrato de licencia, solo es mencionada brevemente en la LH, siendo en la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos en donde se halla un abordaje más amplio de los mismos.

El contrato de servicios puede definirse como el contrato administrativo que suscribe el Estado Mexicano, a través de la CNH, con a) PEMEX, b) PEMEX asociado con particulares, o c) particulares, por el que se conviene que el o los contratistas entregarán la totalidad de la producción contractual²⁵⁶ al Estado, y en donde las contraprestaciones a favor del contratista serán siempre en efectivo, estableciéndose en cada contrato considerando los estándares o usos de la industria.

A la fecha (febrero del 2017), el Estado mexicano aún no ha adjudicado ningún contrato de servicios, ni con PEMEX ni con particulares.

²⁵⁴ Artículo 20 de la LH.

²⁵⁵ Artículo 18 de la LH

²⁵⁶ De acuerdo con el artículo 3º de la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos, la producción contractual consiste en los hidrocarburos extraídos en el área contractual, medidos de conformidad con las disposiciones que emita la CNH en el periodo que corresponda.

3.7.3.2. Contrato de Producción Compartida

El contrato de producción compartida es aquel contrato administrativo que suscribe el Estado Mexicano, a través de la CNH, con a) PEMEX, b) PEMEX asociado con particulares, o c) particulares, por el que se conviene que el o los contratistas entregarán la totalidad de la producción contractual a un comercializador, el cual a su vez entregará los ingresos producto de su comercialización al Fondo Mexicano del Petróleo en cada periodo determinado, conforme se señale en el contrato.

El Fondo Mexicano del Petróleo conservará las contraprestaciones que correspondan al Estado, y pagará al contratista, en especie, las contraprestaciones que en su caso le correspondan cada periodo conforme se señale en el contrato.

3.7.3.3. Contrato de Utilidad Compartida

En virtud del contrato de utilidad compartida, el Estado Mexicano, a través de la CNH, conviene con a) PEMEX, b) PEMEX asociado con particulares, o c) particulares, que el o los contratistas entregarán la totalidad de la producción contractual a un comercializador, el cual a su vez entregará los ingresos producto de su comercialización al Fondo Mexicano del Petróleo en cada periodo, conforme se señale en el Contrato.

El Fondo Mexicano del Petróleo conservará las contraprestaciones que correspondan al Estado, y pagará al contratista, en efectivo, las contraprestaciones que en su caso le correspondan cada periodo conforme se señale en el Contrato.

3.7.3.4. Contrato de Licencia

El contrato de licencia puede definirse como el contrato administrativo que suscribe el Estado Mexicano, a través de la CNH, con a) PEMEX, b) PEMEX asociado con particulares, o c) particulares, por el que se conviene la transmisión onerosa de los hidrocarburos al contratista una vez extraídos del subsuelo, mediante el pago de regalías y demás contraprestaciones que correspondan al Estado conforme a lo establecido en la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos

Uno de los aspectos de la Reforma Energética que más estridencia generó fue, sin duda, la figura del contrato de licencia, la cual llegó a compararse en reiteradas ocasiones con la figura de la concesión; dicha controversia se generó desde luego por lo establecido en el artículo 27, párrafo séptimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual, aun después de la Reforma Energética, sigue prohibiendo las concesiones tratándose del petróleo y demás hidrocarburos.

La concesión puede definirse como “el acto administrativo discrecional por medio del cual la autoridad administrativa faculta a un particular para explotar y aprovechar bienes del Estado, o bien, para establecer y explotar un servicio público, siempre dentro de los límites y condiciones que señale la ley.”²⁵⁷

Las similitudes entre la concesión y el contrato de licencia son, a saber, las siguientes: a) ambas contemplan el uso y aprovechamiento de un bien del dominio directo del Estado a favor de un particular; b) en ambos casos el particular está obligado a pagar una contraprestación al Estado, llámese regalías (para los contratos de licencia) o derechos (para las concesiones).

Lo señalado en los párrafos que preceden lleva a la conclusión de que, si bien formalmente las concesiones en materia de petróleo y demás hidrocarburos no existen en el sistema jurídico mexicano, materialmente el legislador (quizás por ignorancia, impericia o falta de técnica legislativa) contravino a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al crear una figura jurídica cuyas características intrínsecas remiten a otra figura que la Constitución prohíbe tajantemente tratándose de petróleo y demás hidrocarburos, con la única salvedad de que lleva por nombre “contrato de licencia” en vez de “concesión”.

3.8. Creación del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo

A partir de este tema y en los subsecuentes, el desarrollo de la presente tesis hará mención, en reiteradas ocasiones, tanto al Fondo Mexicano del Petróleo como a su marco jurídico; tomando en cuenta lo anterior, y sin perjuicio de que más adelante se vuelva a hacer mención de la información que aquí se contiene, en el presente numeral se describirá el proceso que dio origen al Fondo Mexicano del Petróleo.

²⁵⁷ ACOSTA ROMERO, MIGUEL, *Teoría General del Derecho Administrativo. Primer Curso*, Op. Cit., p. 922.

Como ya se mencionó desde el tema 3.3 de este Capítulo, las modificaciones a nivel constitucional, producto de la Reforma Energética, introducen por primera vez la figura jurídica del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo.

“El FMPED fue diseñado para ser una pieza fundamental que garantiza que la administración de los ingresos petroleros se realice con máxima transparencia y con una visión a largo plazo en beneficio de todos los mexicanos”.²⁵⁸

Es en virtud del “Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía”, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 30 de diciembre del 2013, que se reformó el párrafo sexto del artículo 28 constitucional, para incluir la mención al Fondo Mexicano del Petróleo en los siguientes términos:

Artículo 28.

[...]

El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento. *El Estado contará con un fideicomiso público denominado Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, cuya Institución Fiduciaria será el banco central y tendrá por objeto, en los términos que establezca la ley, recibir, administrar y distribuir los ingresos derivados de las asignaciones y contratos a que se refiere el párrafo séptimo del artículo 27 de esta Constitución, con excepción de los impuestos.*

Cabe resaltar que, dentro de la historia del derecho mexicano, es la primera vez que se establece la creación de un fideicomiso público desde el texto constitucional, dotando al Fondo Mexicano del Petróleo de una importancia mayor a la de otros fideicomisos públicos.

Al ser la materia energética parte de las áreas estratégicas para el desarrollo nacional, la Reforma Energética en general incorporó una suerte de “ánimo” para crear, desde el texto constitucional, instituciones públicas que trascendieran los períodos sexenales; ésta tendencia buscó proteger a dichas instituciones de modificaciones innecesarias –producto de la voluntad política cambiante de cada administración pública federal-- o incluso de la desaparición, aprovechando el principio de antonomasia constitucional. Una de las nuevas instituciones públicas cuya consolidación desde la norma fundamental se buscó con la Reforma

²⁵⁸ <http://www.fmped.org.mx/acerca/natjuridica.html>, consultado el 7 de mayo del 2017 a las 11:00 horas aproximadamente.

Energética, fue precisamente el Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo.

Si bien la creación de nuevas figuras y categorías jurídicas así como de instituciones públicas, dentro del texto de la norma fundamental, no garantiza que aquellas no puedan ser modificadas o incluso suprimidas posteriormente mediante un proceso de reforma constitucional, ciertamente esta último exige mayores controles que un proceso de reforma legislativa para poder lograr dichas modificaciones o supresiones. De esa manera, se buscó proteger al Fondo Mexicano del Petróleo de los cambios que se gestaran en el Poder Ejecutivo Federal.

Así pues, la importancia de la creación del Fondo desde el propio texto constitucional, radica en que aquel administra una parte sensible de las finanzas públicas del Estado mexicano –es decir, los ingresos provenientes de las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos--, debiendo no menos de ser estipulado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En ese contexto, los Artículos Décimo Cuarto y Décimo Quinto Transitorios del “Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía”, son los que mandatan la creación del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, y establecen los criterios básicos que más adelante serían retomados por la Ley del Fondo.

Debido a que el contenido de dichos artículos transitorios constituye la base de creación del marco jurídico del Fondo, estos se transcriben a continuación:

Décimo Cuarto. El Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo será un fideicomiso público en el que el Banco de México fungirá como fiduciario. La Secretaría del ramo en materia de Hacienda realizará las acciones para la constitución y funcionamiento del fideicomiso público referido, una vez que se expidan las normas a que se refiere el transitorio cuarto del presente Decreto.

El Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo será el encargado de recibir todos los ingresos, con excepción de los impuestos, que correspondan al Estado Mexicano derivados de las asignaciones y contratos a que se refiere el párrafo séptimo del artículo 27 de esta Constitución. Los ingresos se administrarán y distribuirán conforme a la siguiente prelación y conforme se establezca en la ley para:

1. Realizar los pagos establecidos en dichas asignaciones y contratos.
2. Realizar las transferencias a los Fondos de Estabilización de los Ingresos Petroleros y de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas. Una vez que el Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros, o su equivalente, haya alcanzado su límite máximo, los recursos asignados al Fondo se destinarán al ahorro de largo plazo mencionado en el numeral 5. Dentro de los ciento veinte días naturales siguientes a la entrada en vigor del

presente Decreto, el Congreso de la Unión realizará las adecuaciones que resulten necesarias al marco jurídico en materia del límite máximo del Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros y del Derecho sobre Hidrocarburos para el Fondo de Estabilización.

3. Realizar las transferencias al Fondo de Extracción de Hidrocarburos; a los fondos de investigación en materia de hidrocarburos y sustentabilidad energética, y en materia de fiscalización petrolera.

4. Transferir a la Tesorería de la Federación los recursos necesarios para que los ingresos petroleros del Gobierno Federal que se destinan a cubrir el Presupuesto de Egresos de la Federación de cada año, se mantengan en el cuatro punto siete por ciento del Producto Interno Bruto, que corresponde a la razón equivalente a la observada para los ingresos petroleros del año 2013. Para lo anterior, se consideran los rubros siguientes: Derecho ordinario sobre hidrocarburos, Derecho sobre hidrocarburos para el Fondo de Estabilización, Derecho extraordinario sobre exportación de petróleo crudo, Derecho para la investigación científica y tecnológica en materia de energía, Derecho para la fiscalización petrolera, Derecho sobre extracción de hidrocarburos, Derecho para regular y supervisar la exploración y explotación de hidrocarburos, Derecho especial sobre hidrocarburos y Derecho adicional sobre hidrocarburos. Para efectos del cumplimiento del monto establecido en este numeral, se considerarán incluidos los recursos transferidos acorde a los numerales 2 y 3.

5. Destinar recursos al ahorro de largo plazo, incluyendo inversión en activos financieros.

Únicamente cuando el saldo de las inversiones en ahorro público de largo plazo, sea igual o mayor al tres por ciento del Producto Interno Bruto del año previo al que se trate, el Comité Técnico del Fondo podrá destinar recursos del saldo acumulado del Fondo para lo siguiente:

a) Hasta por un monto equivalente a diez por ciento del incremento observado el año anterior en el saldo del ahorro de largo plazo, al Fondo para el sistema de pensión universal conforme a lo que señale su ley;

b) Hasta por un monto equivalente a diez por ciento del incremento observado el año anterior en el saldo del ahorro de largo plazo, para financiar proyectos de inversión en ciencia, tecnología e innovación, y en energías renovables;

c) Hasta por un monto equivalente a treinta por ciento del incremento observado el año anterior en el saldo del ahorro de largo plazo, en fondear un vehículo de inversión especializado en proyectos petroleros, sectorizado en la Secretaría del ramo en materia de Energía y, en su caso, en inversiones en infraestructura para el desarrollo nacional, y

d) Hasta por un monto equivalente a diez por ciento del incremento observado el año anterior en el saldo del ahorro de largo plazo; en becas para la formación de capital humano en universidades y posgrados; en proyectos de mejora a la conectividad; así como para el desarrollo regional de la industria. Con excepción del programa de becas, no podrán emplearse recursos para gasto corriente.

La asignación de recursos que corresponda a los incisos a), b), c) y d) anteriores no deberán tener como consecuencia que el saldo destinado a ahorro de largo plazo se reduzca por debajo de tres por ciento del Producto Interno Bruto del año anterior. Sujeto a lo anterior y con la aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, la Cámara de Diputados podrá modificar los límites y los posibles destinos mencionados en los incisos a), b), c) y d) de este numeral. Una vez que el saldo acumulado del ahorro público de largo plazo sea equivalente o

superior al diez por ciento del Producto Interno Bruto del año previo al que se trate, los rendimientos financieros reales anuales asociados a los recursos del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo destinados a ahorro de largo plazo serán transferidos a la Tesorería de la Federación. Los recursos transferidos a estos destinos serán adicionales a las transferencias que se realicen de acuerdo al numeral 4 del presente transitorio.

En caso de una reducción significativa en los ingresos públicos, asociada a una caída en el Producto Interno Bruto, a una disminución pronunciada en el precio del petróleo o a una caída en la plataforma de producción de petróleo, y una vez que se hayan agotado los recursos en el Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros o su equivalente, la Cámara de Diputados podrá aprobar, mediante votación de las dos terceras partes de sus miembros presentes, la integración de recursos de ahorro público de largo plazo al Presupuesto de Egresos de la Federación, aun cuando el saldo de ahorro de largo plazo se redujera por debajo de tres por ciento del Producto Interno Bruto del año anterior. La integración de estos recursos al Presupuesto de Egresos de la Federación se considerarán incluidos en la transferencia acorde con el numeral 4 del presente transitorio²⁵⁹

El Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo estará sujeto a las obligaciones en materia de transparencia de conformidad con la ley. Asimismo, deberá publicar por medios electrónicos y por lo menos de manera trimestral, la información que permita dar seguimiento a los resultados financieros de las asignaciones y los contratos a que se refiere el párrafo séptimo del artículo 27 de esta Constitución, así como el destino de los ingresos del Estado Mexicano conforme a los párrafos anteriores. El Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo se constituirá durante 2014 y comenzará sus operaciones en el 2015.

Décimo Quinto. El Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo contará con un Comité Técnico integrado por tres miembros representantes del Estado y cuatro miembros independientes. Los miembros representantes del Estado serán los titulares de las Secretarías de los ramos en materia de Hacienda y de Energía, así como el Gobernador del Banco de México. Los miembros independientes serán nombrados por el titular del Ejecutivo Federal, con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes del Senado de la República. El titular de la Secretaría del ramo en materia de Hacienda fungirá como Presidente del Comité Técnico.

El Comité Técnico del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo tendrá, entre otras, las siguientes atribuciones:

- a) Determinar la política de inversiones para los recursos de ahorro de largo plazo de conformidad con lo establecido en el numeral 5 del transitorio anterior.
- b) Instruir a la institución fiduciaria para que realice las transferencias a la Tesorería de la Federación de conformidad con lo establecido en el transitorio anterior.

²⁵⁹ Debe prestarse especial atención a este párrafo resaltado en letras cursivas, puesto que es de las pocas partes, dentro de todo el andamiaje jurídico del Fondo, en donde se contemplan contingencias como la caída de los precios del petróleo o la caída de plataforma de producción de petróleo, y como consecuencia de ello se establecen los mecanismos de ajuste necesarios; situación que extrañamente no se repite en la Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, pero sí en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

c) Recomendar a la Cámara de Diputados, a más tardar el veintiocho de febrero de cada año, la asignación de los montos correspondientes a los rubros generales establecidos en los incisos a), b), c) y d) del transitorio anterior. La Cámara de Diputados aprobará, con las modificaciones que estime convenientes, la asignación antes mencionada. En este proceso, la Cámara de Diputados no podrá asignar recursos a proyectos o programas específicos. En caso de que la Cámara de Diputados no se pronuncie acerca de la recomendación del Comité Técnico a más tardar el treinta de abril del mismo año, se considerará aprobada. Con base en la asignación aprobada por la Cámara de Diputados, el Ejecutivo Federal determinará los proyectos y programas específicos a los que se asignarán los recursos en cada rubro, para su inclusión en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación del año de que se trate. En el proceso de aprobación de dicho Proyecto, la Cámara de Diputados podrá reasignar los recursos destinados a los proyectos específicos dentro de cada rubro, respetando la distribución de recursos en rubros generales que ya se hayan aprobado.

Lo anterior sin perjuicio de otros recursos que se establezcan en el Presupuesto de Egresos de la Federación para proyectos y programas de inversión.

En concordancia con lo dispuesto por estos artículos transitorios, el 30 de abril del 2014 el Presidente de la República presenta, ante el Congreso de la Unión, la “Iniciativa de Decreto por el que se Expide la Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo”.²⁶⁰ Esta iniciativa es la que contiene la *ratio legis* de la Ley del Fondo.

En este documento, que consta de 22 páginas, el titular del Poder Ejecutivo expone los motivos por los que (a su juicio), resulta necesaria la creación de la Ley del Fondo, haciendo un breve diagnóstico del panorama económico nacional, resumiendo el contenido que tendrá la Ley y, finalmente, adjunta íntegro el texto de la Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo que pretendía fuera aprobado por el Poder Legislativo.

En ese tenor, el 11 de agosto del 2014 se publica en el Diario Oficial de la Federación la Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, la cual reproduce, prácticamente sin cambios, el texto propuesto por el Presidente de la República en la Iniciativa de la Ley del Fondo.

La Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, tiene por objeto establecer las normas para la constitución y operación del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, el cual tendrá como fin recibir, administrar, invertir y distribuir los ingresos derivados de las asignaciones y los contratos (así como administrar los aspectos financieros de éstos últimos) a que se refiere el párrafo séptimo del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con excepción de los impuestos.²⁶¹

²⁶⁰ Cámara de Diputados, *Gaceta Parlamentaria*, México, 30 de abril del 2014, Año XVII, Número 4012-B.

²⁶¹ Artículo 1º de la Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo.

Las principales funciones del Fondo Mexicano del Petróleo se resumen en dos puntos: a) fungir como fondo de estabilización de los ingresos del Gobierno Federal, b) invertir el ahorro de largo plazo proveniente de la renta petrolera.

La estructura de la Ley del Fondo se compone de la siguiente manera: disposiciones generales; el Comité Técnico y la operación del Fondo; la transparencia e información sobre las operaciones del Fondo; régimen de responsabilidades y sanciones; y artículos transitorios.

Al ser el Fondo un fideicomiso público, la fracción III del artículo octavo transitorio del “Decreto por el que se Expide la Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo”, ordena la suscripción del contrato constitutivo de dicho Fondo, para que este inicie operaciones a partir del año 2015.

De acuerdo con su sitio web, el Fondo tiene como visión “construir la credibilidad del mismo por ser una institución de liderazgo y excelencia, con un personal que demuestra compromiso ético y capacidad técnica en el cumplimiento de su misión”.²⁶²

Conforme a la Cláusula Tercera del Contrato Constitutivo del Fideicomiso Público del Estado Denominado “Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo”²⁶³, el fideicomitente (la Secretaría de Hacienda y Crédito Público) realizaría una aportación inicial al fideicomiso de \$1,000.00 M.N. (mil pesos 00/100 Moneda Nacional), y a más tardar el 20 de octubre del 2014 una transferencia por \$53,544,826.00 M.N. (cincuenta y tres millones, quinientos cuarenta y cuatro mil ochocientos veintiséis pesos 00/100 Moneda Nacional), con el objeto de que el Fondo pudiera iniciar operaciones en 2015.

El FMPED inició sus operaciones en enero del año 2015, y hasta la fecha (febrero del 2017) su Comité Técnico ha celebrado siete sesiones ordinarias.

Finalmente y a manera de corolario, se menciona que las oficinas del FMPED, se encuentran ubicadas en Isabel la Católica No. 54, Colonia Centro, C.P. 06000, Delegación Cuauhtémoc, Ciudad de México.

²⁶² <http://www.fmped.org.mx/acerca/natjuridica.html>, consultado el 10 de diciembre del 2016, a las 11:00 horas aproximadamente.

²⁶³ Suscrito el 30 de septiembre del 2014; este tema se abordará en el siguiente Capítulo.

Capítulo Cuarto

4.0. Marco Jurídico y Naturaleza Jurídica del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo

4.1. Naturaleza Jurídica del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo: Propuesta de Definición

Como ya se ha dicho, la LFMPED establece que dicho fondo es un “fideicomiso público del Estado constituido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como fideicomitente, en el Banco de México, como institución fiduciaria, forma parte de la Federación y no será considerado entidad paraestatal.”²⁶⁴

Por otra parte, en el sitio web del FMPED reproduce la definición legal, y agrega lo siguiente:

“Es de señalar que dicho Fideicomiso no cuenta con estructura orgánica. Las unidades administrativas encargadas de dar cumplimiento a los fines del Fondo se encuentran previstas en el Reglamento Interior y en el Acuerdo de Adscripción de las Unidades Administrativas del Banco de México.”²⁶⁵

La definición que proporciona la LFMPED es, desde el punto de vista del autor, incompleta, confusa e inadecuada, por los motivos que se exponen a continuación:

- Si bien la Ley considera al Fondo como un fideicomiso público, no le da el carácter de Fideicomiso Público de la Administración Pública Federal, puesto que solo señala que es un *fideicomiso público del Estado*.
- La Ley le niega al Fondo el carácter de entidad paraestatal de la Administración Pública Federal, aun cuando no existe razón jurídica para ello.
- Ligado con el punto anterior, la Ley del Fondo no toma en cuenta los criterios que la LFEP establece para considerar a un fideicomiso público como una entidad paraestatal, y que en el caso del Fondo sí se cumplen.
- ¿A qué se refiere el legislador cuando señala que el Fondo forma parte de la Federación?

²⁶⁴ Artículo 5º de la Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo.

²⁶⁵ <http://www.fmped.org.mx/acerca/natjuridica.html>, consultado el 7 de mayo del 2017 a las 11:00 horas aproximadamente.

Frente a esta situación, resulta conveniente elaborar una definición propia acerca de la naturaleza jurídica del FMPEd; para ello es menester tener en cuenta las siguientes consideraciones:

- El Fondo es un fideicomiso público constituido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como fideicomitente único de la Administración Pública Federal Centralizada, y por el Banco de México con el carácter de fiduciario, cuya creación se establece desde la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- El Fondo cuenta con un Comité Técnico, integrado por tres representantes del Estado (el titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien presidirá el Comité, de la Secretaría de Energía, así como el Gobernador del Banco de México) y cuatro miembros independientes.
- La página web del FMPEd señala erróneamente que el Fondo no cuenta con una estructura orgánica, pero evidentemente aquel sí cuenta con una estructura orgánica, tal y como se desprende del análisis del Acuerdo de Adscripción de las Unidades Administrativas del Banco de México.²⁶⁶
- El Fondo combina elementos de los fideicomisos públicos de fomento, de los fondos de estabilización y del Sistema de Coordinación Fiscal, además de que realiza actividades de recaudación, por lo que podemos hablar de un fideicomiso público *sui generis*.
- Los criterios que, en su artículo 40, señala la LFEP para considerar a un fideicomiso público como entidad paraestatal de la Administración Pública Federal (criterios que serán abordados en el desarrollo del presente Capítulo), son los idóneos a aplicar en el caso del FMPEd; no obstante que en el caso concreto opera el principio *lex specialis derogat legi generali* (“la ley especial deroga a la ley general”), es necesario tomar en consideración que el Fondo cumple con todos los requisitos mencionados *supra*, dando como resultado que, desde el ámbito de la doctrina del derecho administrativo, el Fondo no pueda menos que considerarse como una entidad paraestatal de la Administración Pública federal.

Para culminar el desarrollo de este tema, se elabora una propuesta de definición de la naturaleza jurídica del FMPEd, en los siguientes términos: *el Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo es un fideicomiso público de la Administración Pública Federal Centralizada, con rango constitucional, constituido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como fideicomitente, y por el Banco de México como fiduciario, será considerado entidad paraestatal y que tiene como fin recibir, administrar, invertir y distribuir los ingresos derivados de las*

²⁶⁶ Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 31 de octubre del 2013 (última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación del 25 de enero del 2017).

asignaciones y los contratos de exploración y extracción de hidrocarburos (con excepción de los impuestos), así como administrar los aspectos financieros de éstos últimos.

4.2. El Marco Jurídico del Fondo Mexicano del Petróleo

Dentro de los cuerpos normativos que regulan los diversos aspectos del FMPED se encuentran normas constitucionales, leyes reglamentarias, leyes orgánicas, reglamentos, decretos, acuerdos, lineamientos, contratos, convenios y disposiciones legales diversas tanto en materia administrativa como fiscal; sin duda el andamiaje jurídico del Fondo es un tanto más complejo que el de otros fideicomisos públicos, dada la especial importancia de su función y de los recursos con los que opera.

De manera detallada, el marco jurídico que rodea al Fondo Mexicano del Petróleo es el siguiente:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y Desarrollo.
- Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos.
- Ley del Banco de México.
- Ley de Coordinación Fiscal.
- Ley de Hidrocarburos.
- Ley Federal de las Entidades Paraestatales.
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.
- Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- Ley de Instituciones de Crédito.
- Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2017.
- Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2016.
- Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2015.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Ley de Petróleos Mexicanos.
- Reglamento de la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos.
- Reglamento de la Ley de Hidrocarburos.

- Reglamento de la Ley Federal del Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
- Reglamento de la Ley de Petróleos Mexicanos.
- Reglamento Interior del Banco de México.
- Acuerdo de Adscripción de las Unidades Administrativas del Banco de México.
- Lineamientos para evitar el conflicto de interés del Banco de México en las contrataciones consigo mismo, en su función de banco central y como fiduciario (aprobados el 8 de diciembre de 2014).
- Lineamientos generales en la administración de aspectos financieros y cálculo de las contraprestaciones de los contratos en materia de exploración y extracción de hidrocarburos (aprobados el 16 de enero de 2015).
- Políticas para la clasificación de la información en actas del Comité Técnico del FMPEd (aprobadas el 8 de diciembre de 2014).
- Reglas de Operación del Comité Técnico del FMPEd (aprobadas el 20 de octubre de 2014).
- Lineamientos generales que deben observar los asignatarios para la inscripción de las asignaciones de exploración y extracción de hidrocarburos en el registro del fiduciario (publicados en el DOF el 28 de septiembre de 2015).
- Lineamientos generales para la inscripción de los contratos de exploración y extracción de hidrocarburos en el Registro del Fiduciario (publicados en el DOF el 26 de junio de 2015).
- Contrato Constitutivo del Fideicomiso Público del Estado denominado Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo (suscrito el 30 de septiembre de 2014).
- Convenio Modificatorio al Contrato Constitutivo del Fideicomiso Público del Estado, denominado Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo (suscrito el 22 de diciembre de 2015).
- Convenio de Colaboración, Coordinación y Asistencia Técnica (suscrito el 8 de diciembre de 2014).
- Convenio específico denominado Anexo de Ejecución 01 (suscrito el 10 de agosto de 2015).
- Catálogo de Cuentas Contables del Sector Hidrocarburos (publicado el 6 de octubre de 2015).
- Contrato para la exploración y extracción de hidrocarburos bajo la modalidad de producción compartida.
- Contrato para la extracción de hidrocarburos bajo la modalidad de licencia.
- Actualización de los valores de la Cuota Contractual para la Fase Exploratoria 2016.

- Reporte anual por el que se establece los rangos de valores de los términos económicos para la exploración y extracción de hidrocarburos.
- Lineamientos para la elaboración y presentación de los costos, gastos e inversiones; la procura de bienes y servicios en los contratos y asignaciones; la verificación contable y financiera de los contratos, y la actualización de regalías en contratos y del derecho de extracción de hidrocarburos (publicados en el DOF el 6 de marzo de 2015).
- Modificación a los lineamientos para la elaboración y presentación de los costos, gastos e inversiones; la procura de bienes y servicios en los contratos y asignaciones; la verificación contable y financiera de los contratos, y la actualización de regalías en contratos y del derecho de extracción de hidrocarburos (publicados en el DOF el 6 de julio de 2015).
- Resolución Miscelánea Fiscal 2017.
- Resolución Miscelánea Fiscal 2016.
- Resolución Miscelánea Fiscal 2015.
- Lineamientos técnicos en materia de medición de hidrocarburos (publicados el 29 de septiembre de 2015).
- Modificación a los artículos 43, fracción II y 46, primer párrafo y adición del transitorio séptimo de los Lineamientos técnicos en materia de medición de hidrocarburos (publicados el 11 de febrero de 2016).
- Modificación a los artículos 42 y 43 de los Lineamientos técnicos en materia de medición de hidrocarburos (publicados el 2 de agosto de 2016).
- Lineamientos que regulan el procedimiento para la presentación, aprobación y supervisión del cumplimiento de los planes de exploración y de desarrollo para la extracción de hidrocarburos, así como sus modificaciones (publicados el 13 de noviembre de 2015).
- Modificaciones y adiciones a los Lineamientos que regulan el procedimiento para la presentación, aprobación y supervisión del cumplimiento de los planes de exploración y de desarrollo para la extracción de hidrocarburos, así como sus modificaciones (publicados el 21 de abril de 2016).

Para efectos del desarrollo de la presente tesis, solo se abordarán a fondo la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, la Ley del Banco de México y su Reglamento, la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2015 y 2016, la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y la Ley de Coordinación Fiscal como parte del marco jurídico del Fondo Mexicano del Petróleo.

4.2.1. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

La LOAPF vigente fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976, cuya última reforma fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de diciembre del 2016; a lo largo de su existencia esta ley ha presentado numerosas modificaciones, producto de los cambios que se han dado en la Administración Pública Federal cada 6 años –más o menos–, en los que se eliminaron y crearon nuevas Dependencias del Gobierno Federal, cambios guiados por los objetivos políticos que cada Presidente de los Estados Unidos Mexicanos perseguía durante su administración.

A grandes rasgos, esta ley contiene la estructura de la Administración Pública Federal, la cual divide en centralizada y paraestatal; establece las atribuciones y competencias de todas y cada una de las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada (la Oficina de la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética); regula de manera general lo que respecta a la Administración Pública Paraestatal y señala los mecanismos de coordinación entre la Administración Pública Centralizada y la Paraestatal.

El análisis de la LOAPF es relevante, para el curso de esta tesis, debido a que norma aspectos de la administración pública paraestatal y de los fideicomisos públicos, figura ésta última dentro de la cual se clasifica al FMPED.

Esta ley señala que “los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal.”²⁶⁷

En ese orden de ideas, uno de las figuras jurídicas que la ley considera como entidad paraestatal es precisamente la de los fideicomisos públicos, lo cual corrobora más adelante al establecer que:

Artículo 3o.- El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la administración pública paraestatal:

I.- Organismos descentralizados;

II.- Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y

²⁶⁷ Artículo 1º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

III.- Fideicomisos.

La ley vuelve hacer mención de los fideicomisos públicos por última vez en su artículo 47:

Artículo 47.- Los fideicomisos públicos a que se refiere el Artículo 3o., fracción III, de esta Ley, son aquellos que el gobierno federal o alguna de las demás entidades paraestatales constituyen, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, que cuenten con una estructura orgánica análoga a las otras entidades y que tengan comités técnicos.

En los fideicomisos constituidos por el gobierno federal, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público fungirá como fideicomitente único de la Administración Pública Centralizada.

4.2.2. Ley Federal de las Entidades Paraestatales

En el numeral anterior se señaló que la LOAPF contenía básicamente toda la estructura del Poder Ejecutivo Federal; pues bien, la LFEP se encarga de regular exclusivamente lo que respecta a la Administración Pública Federal Paraestatal.

Esta ley, actualmente vigente, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de mayo de 1986, cuya última reforma fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de diciembre del 2015.

Como su nombre lo indica, esta ley es reglamentaria, en lo conducente, del artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y tiene por objeto regular a detalle la organización, funcionamiento y control de las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal (organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y los fideicomisos).²⁶⁸

Para efectos del desarrollo del presente tema, la parte de esta ley que se analizará será su Capítulo IV, el cual aborda precisamente la figura de los fideicomisos públicos; la mencionada ley considera como fideicomisos públicos aquellos que se establezcan por la Administración Pública Federal, que se organicen de manera análoga a los organismos descentralizados o empresas de

²⁶⁸ Artículo 1º de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales. Por lo que toca a las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito y a las instituciones nacionales de seguros y de fianzas, estas se regularán por sus respectivas Leyes Orgánicas, por la Ley de Instituciones de Crédito, la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito y por la Ley de Instituciones de Seguros y Fianzas, y solo en lo no previsto por estas leyes se regirán por la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

participación estatal mayoritaria, y que tengan como propósito auxiliar al Ejecutivo mediante la realización de actividades prioritarias.²⁶⁹

A pesar de que, como ya se señaló en el tema *Naturaleza Jurídica del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo: Propuesta de Definición*, perteneciente al presente trabajo, la Ley del Fondo excluye la aplicación de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, al señalar en su artículo 5º que el Fondo no será considerado entidad paraestatal, resulta pertinente aplicar los criterios del artículo 40 de la LFEP para considerar al Fondo como una entidad paraestatal de la Administración Pública Federal.

Dichos criterios se compararán con las características del FMPEd, como se muestra en la siguiente tabla:

Ley Federal de las Entidades Paraestatales	Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo
Serán considerados como fideicomisos públicos aquellos que se establezcan por la Administración Pública Federal	El Fondo Mexicano del Petróleo es un fideicomiso público establecido por la Administración Pública Federal.
Que se organicen de manera análoga a los organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria	La organización del Fondo se encuentra establecida en el Acuerdo de Adscripción de las Unidades Administrativas del Banco de México, donde se aprecia que dicha estructura es análoga a la de cualquier organismo descentralizado de la Administración Pública Federal.
Que tengan como propósito auxiliar al Ejecutivo mediante la realización de actividades estratégicas o prioritarias para el desarrollo.	El Fondo tiene como objetivos recibir, administrar, invertir y distribuir los ingresos derivados de las asignaciones y los contratos de exploración y extracción de hidrocarburos (con excepción de los impuestos), así como administrar los aspectos financieros de

²⁶⁹ Artículo 40 de la LFEP.

	éstos últimos. La exploración y extracción de hidrocarburos es un área estratégica del desarrollo del país
Que cuenten con Comités Técnicos	El Fondo cuenta con un Comité Técnico integrado por tres representantes del Estado (los titulares de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien presidirá el Comité, de la Secretaría de Energía, así como el Gobernador del Banco de México) y cuatro miembros independientes
Que cuente con un delegado fiduciario	El Fondo cuenta con un delegado fiduciario nombrado por el Comité Técnico.

4.2.3. Ley del Banco de México y su Reglamento

Dentro del análisis del marco jurídico del Fondo, reviste suma importancia la figura del Banco de México, el cual, como ya se mencionó en reiteradas ocasiones, fungirá como fiduciario en el fideicomiso público denominado “Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo”; la existencia de este Banco Central tiene su fundamento en el artículo 28, párrafos sexto y séptimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El Banco de México es el organismo constitucional autónomo encargado de dirigir la política monetaria del país, procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, la acuñación de moneda, la emisión de billetes, la regulación de los cambios, la intermediación en los servicios financieros y, en virtud de la creación del Fondo Mexicano del Petróleo, intervenir en la administración y distribución de la renta petrolera.²⁷⁰

La Ley del Banco de México vigente es reglamentaria de los párrafos sexto y séptimo del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1993, y su

²⁷⁰ VALLS HERNÁNDEZ, SERGIO y MATUTE GONZÁLEZ, CARLOS, *Nuevo Derecho Administrativo*, 4ª edición, México, Ed. Porrúa, 2014, p. 366.

última reforma fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de enero del 2014.

Dentro de los aspectos que regula el extenso contenido de la Ley del Banco de México, se encuentran: la naturaleza, finalidades y funciones del Banco de México; la emisión y circulación monetaria; las operaciones que puede llevar a cabo el Banco de México; la reserva internacional y el régimen cambiario; la expedición de normas e imposición de sanciones por parte del Banco de México; la relación del Banco con otras autoridades y las prohibiciones hacia el mismo.

Las partes de esta ley que son conducentes para el análisis del FMPED, son sus Capítulos III y VI, los cuales hacen referencia a los fideicomisos públicos, a la función del Banco de México como fiduciario y al desempeño del Gobernador del Banco como delegado fiduciario.

En el Capítulo III esta ley señala lo siguiente:

ARTICULO 7o.- El Banco de México podrá llevar a cabo los actos siguientes:

I a X...

XI. Actuar como fiduciario cuando por ley se le asigne esa encomienda, o bien tratándose de fideicomisos cuyos fines coadyuven al desempeño de sus funciones o de los que el propio Banco constituya para cumplir obligaciones laborales a su cargo.

Cabe resaltar que este artículo de la ley establece, de manera limitativa y no enunciativa, los actos que podrá llevar a cabo el Banco de México, en congruencia con el principio de legalidad.

Posteriormente, la ley vuelve hacer alusión a los fideicomisos públicos dentro su Capítulo VI, al señalar que:

ARTÍCULO 47.- Corresponderá al Gobernador del Banco de México:

I a III...

IV. Actuar con el carácter de apoderado y delegado fiduciario;

V a IX...

X. Designar y remover a los apoderados y delegados fiduciarios;

XI a XIII...

Como se sabe, ciertos aspectos de una ley pueden ser normados a detalle por un reglamento²⁷¹, como es el caso del Reglamento Interior del Banco de México; dicho reglamento, actualmente vigente, fue publicado en el Diario Oficial de la

²⁷¹ Véase nota 239.

Federación el 30 de septiembre de 1994 (entrando en vigor al día siguiente, el 1 de octubre de 1994), y su última reforma fue publicada en Diario Oficial de la Federación el 06 de marzo del 2017.

El Reglamento Interior del Banco de México tiene por objeto regular el ejercicio de las atribuciones que las leyes y las disposiciones reglamentarias confieran al Banco, así como el ejercicio de las atribuciones que su propia Ley otorga a la Junta de Gobierno, al Gobernador o a la Comisión de Responsabilidades.²⁷²

Este Reglamento contiene a cabalidad la estructura orgánica del Banco de México, desde su Junta de Gobierno hasta las Direcciones y Subdirecciones encargadas del despacho de los asuntos que son competencia del Banco de México.

Por lo que toca al FMPED, el RIBM describe las unidades administrativas que fueron creadas para el despacho de las cuestiones ejecutivas y administrativas que el Banco Central, en su carácter de fiduciario del Fondo, tiene a su cargo.

Así pues, el Reglamento señala al respecto lo siguiente:

Artículo 4o.- Para el desempeño de las funciones encomendadas por la Ley, el Gobernador contará con las unidades siguientes:

[...]

Además de lo anterior, para el cumplimiento de los fines del fideicomiso público del Estado que establece el párrafo sexto del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, el Banco contará con una Coordinación Ejecutiva del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo y una Coordinación Administrativa del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, que dependerán del Gobernador, así como de una Subcoordinación Ejecutiva del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, una Subcoordinación Jurídica del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo y una Contraloría Interna del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, que dependerán de las unidades administrativas a que se refiere este Reglamento Interior. Las atribuciones encomendadas por este Reglamento a los titulares de las unidades administrativas mencionadas en este párrafo podrán ser ejercidas por ellos en forma individual.

Más adelante, el RIBM ahonda en otros aspectos relacionados con el Fondo, de la manera en que se señala a continuación:

Artículo 15 Bis 3.- La Coordinación Ejecutiva del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, estará a cargo del Coordinador Ejecutivo nombrado por el Comité Técnico de dicho fideicomiso conforme a lo señalado en la Ley del Fondo Mexicano del Petróleo.

²⁷² Artículo 1º del Reglamento Interior del Banco de México.

La Coordinación Ejecutiva del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, tendrá las atribuciones que le confiera expresamente la Ley del Fondo Mexicano del Petróleo, el contrato constitutivo del propio fideicomiso, y las demás disposiciones aplicables.

Para el desempeño de las funciones encomendadas al Coordinador Ejecutivo, este contará con el apoyo de la Subcoordinación Ejecutiva del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo.

Como excepción a lo dispuesto en el primer párrafo de los artículos 8 y 66 del presente Reglamento Interior, para el ejercicio de las atribuciones señaladas en esta fracción, el Coordinador Ejecutivo será suplido, en sus ausencias, por el funcionario que designe el Comité Técnico del Fondo Mexicano del Petróleo, a propuesta del Gobernador del Banco de México. El funcionario que ejerza actos en suplencia deberá indicar que actúa en los términos de este artículo.

(Adicionado mediante publicación en el Diario Oficial del 28 de diciembre de 2015 y modificado mediante publicación en el Diario Oficial el 4 de febrero de 2016).

Artículo 15 Bis 4.- La Coordinación Administrativa del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, tendrá, además de las atribuciones señaladas en el artículo 28 Bis 1, las siguientes:

I. Las funciones encomendadas al Banco de México como fiduciario en el Fondo Mexicano del Petróleo, previstas en la Ley del Fondo Mexicano del Petróleo, en el contrato constitutivo de ese fideicomiso y en las demás disposiciones aplicables.

II. Llevar la contabilidad especial de ese fideicomiso, en coordinación con la Dirección de Contabilidad, Planeación y Presupuesto del Banco de México.

A esta Coordinación estará adscrita la Subcoordinación Jurídica del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo.

(Adicionado mediante publicación en el Diario Oficial del 28 de diciembre de 2015).

Artículo 28 Bis 1.- La Subcoordinación Jurídica del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, proporcionará asesoría jurídica a las Coordinaciones del Fondo Mexicano del Petróleo y a las unidades administrativas adscritas a estas; llevará a cabo actos en procesos y procedimientos ante autoridades judiciales, administrativas y del trabajo relacionados con la defensa del Banco de México, en su carácter de fiduciario en el Fondo Mexicano del Petróleo, y representará al Banco en ese mismo carácter.

(Adicionado mediante publicación en el Diario Oficial del 28 de diciembre de 2015)

Como puede observarse, si bien estas disposiciones reglamentarias tienen por objeto regular las funciones administrativas del Banco de México en su carácter de fiduciario del FMPED, son las que describen de mejor manera la estructura orgánica del Fondo, haciendo notorio el hecho de que dicho fideicomiso público cuenta con una estructura orgánica *de hecho*; luego entonces, como ya se analizó en términos de lo establecido por la LFEP, el FMPED debería ser considerado como una entidad paraestatal de la Administración Pública Federal.

4.2.4. Leyes que Regulan los Recursos con los que Opera el Fondo

Para iniciar este tema, es necesario señalar que los cuerpos normativos que se analizarán a continuación son de carácter fiscal, puesto que regulan una parte de los ingresos del Estado Mexicano.

Por leyes que regulan los recursos con los que opera el Fondo, deben entenderse aquellos cuerpos normativos de carácter fiscal que regulan el origen, captación, transferencia, distribución e inversión de los recursos económicos que son manejados por el FMPED.

4.2.4.1. Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2015, 2016 y 2017

Como su nombre lo indica, la Ley de Ingresos de la Federación es un cuerpo normativo de carácter fiscal, cuya vigencia será siempre la de un año fiscal (del 1º de enero al 31 de diciembre), expedida por el Congreso de la Unión previa iniciativa de ley del Ejecutivo Federal, y que tiene por objeto establecer cuáles serán los conceptos y las cantidades estimadas que integrarán los ingresos de la Federación en el ejercicio fiscal respectivo.

El proceso para la aprobación de la Ley de Ingresos de la Federación inicia a más tardar el primero de abril de cada año, cuando el Ejecutivo Federal entrega al Congreso de la Unión el documento relativo al cumplimiento de las disposiciones contenidas en el artículo 42, fracción I, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (también llamado “Pre-Criterios”), con estimaciones de las principales variables macroeconómicas para el año en curso y el siguiente.²⁷³

Posteriormente, el Ejecutivo tiene hasta el 8 de septiembre para entregar al Congreso el paquete económico, que es el conjunto de documentos que integran la política hacendaria propuesta anualmente por el Ejecutivo Federal al Congreso de la Unión. Este paquete está conformado por los Criterios Generales de Política Económica (CGPE), la Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación (ILIF), el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF) y, en su caso, de las

²⁷³ “Aspectos relevantes de la aprobación de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2017”. Serie: Seguimiento al Ciclo Presupuestario. Subcolección: Paquete Económico Número 4.113. Dirección General de Finanzas, Instituto Belisario Domínguez. Fecha de publicación: Noviembre 2016, p. 1.

iniciativas para reformar disposiciones en materia hacendaria. A más tardar el 20 de octubre de cada año, la Cámara de Diputados debe discutir y aprobar la Ley de Ingresos de la Federación, tras lo cual se envía a la Cámara de Senadores para aprobarla con fecha límite el 31 de octubre. La última etapa del proceso de revisión y aprobación se encuentra en la aprobación, por parte de la Cámara de Diputados, del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), a más tardar el 15 de noviembre.²⁷⁴

Dentro los conceptos que integran los ingresos de la Federación, se encuentran los impuestos, cuotas y aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras, derechos y aprovechamientos. Esta ley regula además los ingresos por ventas de bienes y servicios de organismos descentralizados y de las empresas productivas del estado (PEMEX y CFE); participaciones y aportaciones; las transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas; y los ingresos derivados de financiamientos.

Aunado a todo lo anterior, la Ley de Ingresos de la Federación contiene disposiciones generales acerca del endeudamiento del Gobierno Federal, los mecanismos de beneficios fiscales, los ingresos en especie de la Federación, la información, transparencia y evaluación de la eficiencia recaudatoria, la fiscalización y el endeudamiento, etc.

La primera Ley de Ingresos de la Federación que hace referencia al FMPED, fue la correspondiente al ejercicio fiscal de 2015, la cual señala en su artículo 1º lo siguiente:

Artículo 1o. En el ejercicio fiscal de 2015, la Federación percibirá los ingresos provenientes de los conceptos y en las cantidades estimadas que a continuación se enumeran:

1 a 8...

	CONCEPTO	Millones de pesos
9.	Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas	745,099.3
1.	Transferencias internas y asignaciones al sector público.	745,099.3
01.	Transferencias del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo.	745,099.3
01.	Ordinarias.	745,099.3
02.	Extraordinarias.	0.0

²⁷⁴ Ídem.

Como puede observarse en este apartado de la ley, el monto de los ingresos que el Gobierno Federal esperaba percibir por concepto de transferencias del FMPEd es relativamente bajo, además de que se previó que no habría transferencias extraordinarias del Fondo en el Ejercicio Fiscal de 2015.

En la LIF para el Ejercicio Fiscal de 2016, y al igual que ocurrió con la Ley anterior, se contempla lo relativo al FMPEd en su artículo 1º, al señalar lo siguiente:

Artículo 1o. En el ejercicio fiscal de 2016, la Federación percibirá los ingresos provenientes de los conceptos y en las cantidades estimadas que a continuación se enumeran:

1 a 8...

	CONCEPTO	Millones de pesos
9.	Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas	485,536.0
1.	Transferencias internas y asignaciones al sector público.	485,536.0
01.	Transferencias del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo.	485,536.0
01.	Ordinarias.	485,536.0
02.	Extraordinarias.	0.0

Por segunda ocasión se estipula que no se prevén transferencias extraordinarias del FMPEd; para el Ejercicio Fiscal de 2016, se señala que el monto de los ingresos que percibirá la Federación será de \$ 4,763,874,000,000.00 (cuatro billones, setecientos sesenta y tres mil ochocientos setenta y cuatro millones de pesos)²⁷⁵.

Por lo que toca a la LIF para el Ejercicio Fiscal de 2017, y al igual que ocurrió con la Leyes de 2015 y 2016, esta contempla lo relativo al FMPEd en su artículo 1º, al señalar lo siguiente:

Artículo 1o. En el ejercicio fiscal de 2017, la Federación percibirá los ingresos provenientes de los conceptos y en las cantidades estimadas que a continuación se enumeran:

1 a 8...

	CONCEPTO	Millones de pesos
--	----------	-------------------

²⁷⁵ Artículo 1º de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2016.

9.	Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas	386,901.8
1.	Transferencias internas y asignaciones al sector público.	386,901.8
01.	Transferencias del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo.	386,901.8
01.	Ordinarias.	386,901.8
02.	Extraordinarias.	0.0

Resulta notorio el hecho de que, para el Ejercicio Fiscal 2017, las estimaciones que el Gobierno Federal realiza respecto de los ingresos provenientes de transferencias del FMPEd, son menores a las previstas en la LIF del 2016, y todavía menos con respecto a las previstas en la LIF del 2015; por tercera ocasión se señala que no se prevén transferencias extraordinarias del Fondo en el Ejercicio Fiscal respectivo.

A manera de conclusión puede afirmarse que, a partir del año 2015, con cada ejercicio fiscal que transcurre, las proyecciones sobre los ingresos provenientes del FMPEd van cada vez más a la baja, y pareciera que esta tendencia tardará mucho en revertirse.

4.2.4.2. Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos

La Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos es un cuerpo normativo de nueva creación a raíz de la Reforma Energética; fue publicada en Diario Oficial de la Federación el 11 de agosto de 2014, y las cantidades que señala en diversos artículos fueron actualizadas por la Resolución Miscelánea Fiscal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero del 2017.

Esta ley tiene por objeto establecer:

- El régimen de los ingresos que recibirá el Estado mexicano derivados de las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos que se realicen a través de las asignaciones y contratos a que se refieren el artículo 27, párrafo séptimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la LH, así como las contraprestaciones que se establecerán en los contratos.
- Las disposiciones sobre la administración y supervisión de los aspectos financieros de los contratos.

- Las obligaciones en materia de transparencia y rendición de cuentas respecto de los recursos a que se refiere la Ley.²⁷⁶

Como ya se analizó en temas anteriores, la LFMPED establece, en su artículo 1º, que el Fondo “tendrá como fin recibir, administrar, invertir y distribuir los ingresos derivados de las asignaciones y los contratos a que se refiere el párrafo séptimo del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con excepción de los impuestos”.

En ese orden de ideas, la LIH desarrolla, puntualmente y con criterios contables y actuariales, todos y cada uno de los ingresos derivados de las asignaciones y contratos para la exploración y extracción de hidrocarburos.

Así pues, la ley comienza a abordar estos ingresos de la siguiente manera:

Artículo 2.- Sin perjuicio de las demás obligaciones fiscales de los Contratistas y Asignatarios, el Estado Mexicano percibirá ingresos por las actividades de Exploración y Extracción de Hidrocarburos conforme a lo siguiente:

- I. Por Contrato, las Contraprestaciones establecidas a favor del Estado en cada Contrato de conformidad con esta Ley;
- II. Por Asignación, los derechos a que se refiere el Título Tercero de esta Ley, y
- III. El impuesto sobre la renta que causen los Contratistas y Asignatarios por las actividades que realicen en virtud de un Contrato o una Asignación.

Los ingresos a que se refieren las fracciones I y II de este artículo serán recibidos por el Fondo Mexicano del Petróleo, conforme a lo señalado en esta Ley, en cada Contrato y en las demás disposiciones aplicables. Dichos ingresos se exceptúan de las reglas de concentración contenidas en la Ley de Ingresos de la Federación del ejercicio fiscal de que se trate y demás disposiciones jurídicas aplicables.

Más adelante, la LIH regula a detalle los ingresos a que se hace referencia en las fracciones I y II del citado artículo, en los términos siguientes:

Artículo 6.- Los Contratos de licencia establecerán las siguientes Contraprestaciones:

A. A favor del Estado:

- I. Un bono a la firma;
- II. La Cuota Contractual para la Fase Exploratoria;
- III. Las Regalías, determinadas conforme el artículo 24 de esta Ley, y
- IV. Una Contraprestación que se determinará en los Contratos considerando la aplicación de una tasa al Valor Contractual de los Hidrocarburos.

[...]

²⁷⁶ Artículo 1º de la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos.

Artículo 11.- Los Contratos de utilidad compartida establecerán las siguientes Contraprestaciones:

I. A favor del Estado Mexicano:

- a) La Cuota Contractual para la Fase Exploratoria;
- b) Las Regalías determinadas conforme el artículo 24 de esta Ley, y
- c) Una Contraprestación que se determinará por la aplicación de un porcentaje a la Utilidad Operativa, y

[...]

Artículo 12.- Los Contratos de producción compartida establecerán las siguientes Contraprestaciones:

I. A favor del Estado Mexicano:

- a) La Cuota Contractual para la Fase Exploratoria;
- b) Las Regalías determinadas conforme el artículo 24 de esta Ley, y
- c) Una Contraprestación que se determinará por la aplicación de un porcentaje a la Utilidad Operativa, y

[...]

Artículo 21.- En los Contratos de servicios de Exploración y Extracción de Hidrocarburos, los Contratistas entregarán la totalidad de la Producción Contractual al Estado y las Contraprestaciones a favor del Contratista serán siempre en efectivo y se establecerán en cada Contrato considerando los estándares o usos de la industria.

Lo dispuesto en los artículos 23 y 24 de la presente Ley no será aplicable a los Contratos de servicios.

Artículo 22.- Las Contraprestaciones a favor del Contratista establecidas en los Contratos de servicios se pagarán por el Fondo Mexicano del Petróleo con los recursos generados por la comercialización de la Producción Contractual que derive de cada Contrato de servicios.

Artículo 39.- Los Asignatarios pagarán anualmente el derecho por la utilidad compartida aplicando una tasa del 65% a la diferencia que resulte de disminuir del valor de los Hidrocarburos extraídos durante el ejercicio fiscal de que se trate, incluyendo el consumo que de estos productos efectúe el Asignatario, así como las mermas por derramas o quema de dichos productos, las deducciones permitidas en el artículo 40 de esta Ley.

[...]

Artículo 44.- El Asignatario estará obligado a pagar mensualmente el derecho de extracción de hidrocarburos, aplicando la tasa que corresponda de conformidad con las fracciones I a

III de este artículo al valor del Hidrocarburo de que se trate extraído en el mes. Las tasas se determinarán empleando los precios de los Hidrocarburos en dólares por unidad, según corresponda, conforme a lo siguiente:

[...]

Artículo 45.- El Asignatario estará obligado al pago mensual del derecho de exploración de hidrocarburos, por la parte del Área de Asignación que no se encuentre en la fase de producción, de conformidad con las siguientes cuotas:

[,,,]

Para efectos del cálculo del valor de las contraprestaciones referidas en los artículos anteriores, la ley establece fórmulas específicas que se detallan a continuación:

Artículo 23.- Los Contratos preverán el pago mensual a favor del Estado Mexicano de la Cuota Contractual para la Fase Exploratoria, por la parte del Área Contractual que no se encuentre en la fase de producción, de conformidad con las siguientes cuotas:

I. Durante los primeros 60 meses de vigencia del Contrato	1,150 pesos por kilómetro cuadrado
II. A partir del mes 61 de vigencia del Contrato y en adelante	2,750 pesos por kilómetro cuadrado

Los valores para las cuotas mensuales contempladas en este artículo se actualizarán cada año en el mes de enero, de acuerdo a la variación en el Índice Nacional de Precios al Consumidor en el año inmediato anterior.

Artículo 24.- Los Contratos preverán Contraprestaciones cada Periodo denominadas Regalías, a favor del Estado Mexicano. El monto de las Regalías se determinará para cada tipo de Hidrocarburo mediante la aplicación de la tasa correspondiente, determinada de conformidad con las fracciones I a III de este artículo, al Valor Contractual del Petróleo, al Valor Contractual del Gas Natural y al Valor Contractual de los Condensados, de acuerdo a lo siguiente:

I. Al Valor Contractual del Petróleo, se le aplicará la siguiente tasa:

a) Cuando el Precio Contractual del Petróleo sea inferior a 48 dólares de los Estados Unidos de América por Barril, de 7.5%, y

b) Cuando el Precio Contractual del Petróleo sea mayor o igual a 48 dólares de los Estados Unidos de América por Barril:

Tasa = $[(0.125 \times \text{Precio Contractual del Petróleo}) + 1.5] \%$

II. Al Valor Contractual del Gas Natural, se le aplicará la siguiente tasa:

a) Cuando se trate de Gas Natural Asociado:

$$\text{Tasa} = \frac{\text{Precio Contractual del Gas Natural}}{100}$$

b) Cuando se trate de Gas Natural No Asociado:

i. Cuando el Precio Contractual del Gas Natural sea menor o igual a 5 dólares de los Estados Unidos de América por millón de BTU, de 0%;

ii. Cuando el Precio Contractual del Gas Natural sea mayor a 5 y menor a 5.5 dólares de los Estados Unidos de América por millón de BTU:

$$\text{Tasa} = \left[\frac{(\text{Precio Contractual del Gas Natural} - 5) \times 60.5}{\text{Precio Contractual del Gas Natural}} \right] \%$$

iii. Cuando el Precio Contractual de Gas Natural sea mayor o igual a 5.5 dólares de los Estados Unidos de América por millón de BTU:

$$\text{Tasa} = \frac{\text{Precio Contractual del Gas Natural}}{100}$$

III. Al Valor Contractual de los Condensados se le aplicará la siguiente tasa:

a) Cuando el Precio Contractual de los Condensados sea inferior a 60 dólares de los Estados Unidos de América por Barril, de 5%, y

b) Cuando el Precio Contractual de los Condensados sea mayor o igual a 60 dólares de los Estados Unidos de América por Barril:

$$\text{Tasa} = [(0.125 \times \text{Precio Contractual de los Condensados}) - 2.5] \%$$

Para la determinación de las tasas para el cálculo de las Regalías contempladas en este artículo se deberán considerar los efectos de las variaciones en el Índice de Precios al Productor de los Estados Unidos de América o el que lo sustituya. Para ello, la Secretaría se sujetará a los lineamientos que para este propósito emita, los cuales deberán ser publicados en el Diario Oficial de la Federación.

Artículo 25.- Para efectos de lo dispuesto en este Título Segundo, en los Contratos se preverá que cada Periodo se determinará el Valor Contractual de los Hidrocarburos. Cada Contrato deberá contener los mecanismos para la determinación en el Punto de Medición de los Precios Contractuales del Petróleo, Gas Natural y Condensados, que reflejen las condiciones de mercado. En los casos en los que se realicen operaciones con partes relacionadas, dichos mecanismos deberán considerar, en su caso, los ajustes que se requieran por calidad, contenido de azufre, grados API, y por costos de comercialización, transporte y logística, entre otros.

Para el caso de operaciones entre partes relacionadas, se estará a lo dispuesto en el artículo 30 de esta Ley.

Artículo 44.- El Asignatario estará obligado a pagar mensualmente el derecho de extracción de hidrocarburos, aplicando la tasa que corresponda de conformidad con las fracciones I a III de este artículo al valor del Hidrocarburo de que se trate extraído en el mes. Las tasas se determinarán empleando los precios de los Hidrocarburos en dólares por unidad, según corresponda, conforme a lo siguiente:

I. Al valor del Petróleo, se le aplicará la siguiente tasa:

- a) Cuando el precio del Petróleo sea inferior a 48 dólares de los Estados Unidos de América por Barril, de 7.5%, y
- b) Cuando el precio del Petróleo sea mayor o igual a 48 dólares de los Estados Unidos de América por Barril:

$$\text{Tasa} = [(0.125 \times \text{precio del Petróleo}) + 1.5] \%$$

II. Al valor del Gas Natural, se le aplicará la siguiente tasa:

a) Cuando se trate de Gas Natural Asociado:

$$\text{Tasa} = \frac{\text{Precio del Gas Natural}}{100}$$

b) Cuando se trate de Gas Natural No Asociado:

- i. Cuando el precio del Gas Natural sea menor o igual a 5 dólares de los Estados Unidos de América por millón de BTU, de 0%;
- ii. Cuando el precio del Gas Natural sea mayor a 5 y menor a 5.5 dólares de los Estados Unidos de América por millón de BTU:

$$\text{Tasa} = \left[\frac{(\text{Precio del Gas Natural} - 5) \times 60.5}{\text{Precio del Gas Natural}} \right] \%$$

iii. Cuando el precio del Gas Natural sea mayor o igual a 5.5 dólares de los Estados Unidos de América por millón de BTU:

$$\text{Tasa} = \frac{\text{Precio del Gas Natural}}{100}$$

III. Al valor de los Condensados se le aplicará la siguiente tasa:

- a) Cuando el precio de los Condensados sea inferior a 60 dólares de los Estados Unidos de América por Barril, de 5%, y
- b) Cuando el precio de los Condensados sea mayor o igual a 60 dólares de los Estados Unidos de América por Barril:

$$\text{Tasa} = [(0.125 \times \text{Precio de los Condensados}) - 2.5] \%$$

Para la determinación de las tasas para el cálculo del derecho a que se refiere este artículo se deberán considerar los efectos de las variaciones en el Índice de Precios al Productor de los Estados Unidos de América o el que lo sustituya. Para ello, la Secretaría se sujetará a los lineamientos que para este propósito emita, los cuales deberán ser publicados en el Diario Oficial de la Federación.

Artículo 45.- El Asignatario estará obligado al pago mensual del derecho de exploración de hidrocarburos, por la parte del Área de Asignación que no se encuentre en la fase de producción, de conformidad con las siguientes cuotas:

I. Durante los primeros 60 meses de vigencia de la Asignación	1,214.21 pesos por kilómetro cuadrado <i>Cantidad de la fracción actualizada DOF 01-04-2016, 06-01-2017</i>
II. A partir del mes 61 de vigencia de la Asignación y en adelante	2,903.54 pesos por kilómetro cuadrado <i>Cantidad de la fracción actualizada DOF 01-04-2016, 06-01-2017</i>

Las cuotas del derecho de exploración de hidrocarburos se actualizarán cada año en el mes de enero, de acuerdo a la variación en el Índice Nacional de Precios al Consumidor en el año inmediato anterior.

Como se colige del texto de los artículos transcritos *supra*, la LIH establece mecanismos puntuales para determinar la cuantía de las contraprestaciones, derivadas de las asignaciones y contratos de exploración y extracción de hidrocarburos, tanto a favor del Estado como a favor de los asignatarios y contratistas.

Es necesario hacer hincapié en el hecho de que esta ley *sí contempla mecanismos de ajuste a seguir en caso de variaciones en el precio de los hidrocarburos en el mercado, pues establece dos tipos fórmulas para el cálculo de las contraprestaciones en las asignaciones y contratos para la exploración y extracción de hidrocarburos: un tipo de fórmula para cuando el precio del barril de petróleo se cotice por debajo de los 48 dólares americanos, y otro tipo de fórmula para cuando el precio del barril de petróleo se cotice por encima de los 48 dólares americanos.*

Dichos mecanismos de ajuste podrían ser adaptados a la LFMPED, con el objeto de hacer frente a contingencias de carácter económico como lo es la caída de los precios internacionales del petróleo.

4.2.4.3. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, actualmente vigente, fue publicada en Diario Oficial de la Federación el 30 de marzo de 2006, y cuya última reforma fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre del 2015.

Esta ley tiene por objeto reglamentar los artículos 74 fracción IV, 75, 126, 127 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos federales.²⁷⁷

El contenido de este cuerpo normativo comprende reglas generales aplicables a los ejecutores del gasto; reglas generales para la operación de los recursos destinados a fideicomisos públicos; el equilibrio presupuestario y los principios de la responsabilidad hacendaria; la programación, presupuestación y aprobación del gasto público federal; disposiciones relativas a la Ley de Ingresos y al Presupuesto de Egresos de la Federación; el ejercicio del gasto público federal; la ministración, el pago y la concentración de recursos públicos; las adecuaciones presupuestarias; la austeridad y disciplina presupuestaria; los servicios personales como rubro del gasto público; los subsidios, transferencias y donativos; el gasto público federal en las entidades federativas; la información, transparencia y evaluación sobre el manejo de los recursos públicos federales; y el régimen de sanciones e indemnizaciones.

Debe hacerse especial mención de la incorporación del Título Quinto en esta ley, el cual se denomina “De las Transferencias del Fondo Mexicano del Petróleo”; este título fue adicionado con denominación reformada mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de agosto del 2014, producto de la Reforma Energética.

La LFMPED, en su artículo 16, fracción II, remite al mencionado Título Quinto de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en lo que respecta a las transferencias ordinarias que el Fondo realizará a otros Fondos de

²⁷⁷ Artículo 1º de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Estabilización y a la Tesorería de la Federación, y a las transferencias extraordinarias que el Fondo efectuará en los casos previstos.

En consecuencia, el Título Quinto ya aludido contiene de manera detallada el régimen de transferencias, tanto ordinarias como extraordinarias, que el FMPED ejecutará a distintos rubros, en los términos que se señalan a continuación:

Artículo 87.- Las transferencias del Fondo Mexicano del Petróleo que se realicen al Fondo de Estabilización de los Ingresos Presupuestarios y al Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas, se sujetarán a lo siguiente:

- I. Los recursos que deberán destinarse al Fondo de Estabilización de los Ingresos Presupuestarios serán hasta por el monto que resulte de multiplicar los ingresos petroleros aprobados en la Ley de Ingresos por un factor de 0.022, y
- II. Los recursos que deberán destinarse al Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas serán hasta por el monto que resulte de multiplicar los ingresos petroleros aprobados en la Ley de Ingresos por un factor de 0.0064.

Artículo derogado DOF 31-12-2008. Adicionado DOF 11-08-2014

Artículo 88.- Las transferencias del Fondo Mexicano del Petróleo que se realicen al Fondo Sectorial CONACYT-Secretaría de Energía-Hidrocarburos, a otros fondos de investigación científica y desarrollo tecnológico de institutos que realicen investigación en materia de hidrocarburos y al Fondo Sectorial CONACYT-Secretaría de Energía-Sustentabilidad Energética serán en conjunto hasta por el monto que resulte de multiplicar los ingresos petroleros aprobados en la Ley de Ingresos por un factor de 0.0065 y se destinarán a lo siguiente:

- I. El 65% al Fondo Sectorial CONACYT-Secretaría de Energía-Hidrocarburos, creado de conformidad con las disposiciones de la Ley de Ciencia y Tecnología y cuyo fin será:
 - a) Apoyar actividades de investigación para identificar áreas con potencial de hidrocarburos que, en el ámbito de sus atribuciones, lleve a cabo la Comisión Nacional de Hidrocarburos, y
 - b) Al financiamiento de las actividades señaladas en el artículo 25 de la Ley de Ciencia y Tecnología en temas de exploración, extracción y refinación de hidrocarburos, así como la producción de petroquímicos, con especial énfasis en la formación de recursos humanos especializados;
- II. El 15% al Fondo de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico del Instituto Mexicano del Petróleo, conforme a lo establecido en la Ley de Ciencia y Tecnología, para las actividades relacionadas con:

- a) La investigación y desarrollo tecnológico aplicados, tanto a la exploración, extracción y refinación de hidrocarburos, como a la producción de petroquímicos, y
 - b) La adopción, innovación y asimilación en las materias señaladas en el inciso anterior, así como los demás elementos asociados.
De estos recursos, el Instituto Mexicano del Petróleo destinará un máximo de 5% a la formación de recursos humanos especializados, y
- III. El 20% al Fondo Sectorial CONACYT-Secretaría de Energía-Sustentabilidad Energética, creado de conformidad con las disposiciones de la Ley de Ciencia y Tecnología. Estos recursos se destinarán al financiamiento de las actividades señaladas en el artículo 25 de la Ley de Ciencia y Tecnología en temas de fuentes renovables de energía, eficiencia energética, uso de tecnologías limpias y diversificación de fuentes primarias de energía. Las materias de investigación serán definidas por la Secretaría de Energía.

La transferencia a que se refiere este artículo se realizará sin perjuicio de otros recursos que se aprueben para los mismos fines en el Presupuesto de Egresos.

Artículo derogado DOF 31-12-2008. Adicionado DOF 11-08-2014

Artículo 89.- En la aplicación de los recursos asignados por las fracciones I y II del artículo anterior, se dará prioridad a las finalidades siguientes:

- I. Elevar el factor de recuperación y la obtención del volumen máximo de hidrocarburos de los yacimientos;
- II. Fomentar la exploración, especialmente en aguas profundas, para incrementar la tasa de restitución de reservas;
- III. Mejorar la refinación de petróleo crudo pesado, y
- IV. La prevención de la contaminación y la remediación ambiental relacionadas con las actividades de la industria petrolera.

Los recursos de los Fondos a que se refieren las fracciones I, II y III del artículo anterior se canalizarán de conformidad con el objeto y las prioridades establecidas para cada Fondo, para atender el Programa de Investigación, Desarrollo de Tecnología y Formación de Recursos Humanos Especializados que apruebe el comité técnico y de administración del Fondo respectivo.

Artículo derogado DOF 31-12-2008. Adicionado DOF 11-08-2014

Artículo 90.- La transferencia del Fondo Mexicano del Petróleo que se realice a la Tesorería de la Federación para cubrir los costos de fiscalización de la Auditoría en materia petrolera, será hasta por el monto que resulte de multiplicar los ingresos petroleros aprobados en la Ley de Ingresos por un factor de 0.000054. A cuenta de esta transferencia se harán transferencias provisionales trimestrales equivalentes a una cuarta parte del monto correspondiente que se pagarán a más tardar el último día hábil de los meses de abril, julio y octubre del ejercicio de que se trate y enero del siguiente año.

Artículo 91.- La transferencia del Fondo Mexicano del Petróleo que se realice al Fondo de Extracción de Hidrocarburos será el monto que resulte de multiplicar los ingresos petroleros aprobados en la Ley de Ingresos por un factor de 0.0087, y se sujetará a lo establecido en el artículo 4o-B de la Ley de Coordinación Fiscal.

Artículo derogado DOF 31-12-2008. Adicionado DOF 11-08-2014

Artículo 92.- La transferencia del Fondo Mexicano del Petróleo que se realice para los municipios colindantes con la frontera o litorales por los que se realice materialmente la salida del país de los hidrocarburos, será el monto que resulte de multiplicar los ingresos petroleros aprobados en la Ley de Ingresos por un factor de 0.00051, y se sujetará a lo establecido en el artículo 2-A, fracción II de la Ley de Coordinación Fiscal.

Artículo derogado DOF 31-12-2008. Adicionado DOF 11-08-2014

Artículo 93.- La transferencia del Fondo Mexicano del Petróleo a que se refiere el artículo 16, fracción II, inciso g), de la Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, será la cantidad que resulte de restar al monto en pesos equivalente a 4.7% del Producto Interno Bruto nominal establecido en los Criterios Generales de Política Económica para el año de que se trate, los montos aprobados en la Ley de Ingresos correspondientes a la recaudación por el impuesto sobre la renta por los contratos y asignaciones a que se refiere el artículo 27, párrafo séptimo, de la Constitución y a las transferencias a que se refieren los incisos a) a f) de dicha fracción.

En caso que, al cierre del ejercicio fiscal, los recursos del Fondo Mexicano del Petróleo no sean suficientes para cubrir la transferencia a que se refiere el párrafo anterior, ésta será igual al total de recursos del Fondo Mexicano del Petróleo que, en su caso, sean susceptibles de ser transferidos al Gobierno Federal de acuerdo con esta Ley y el Reglamento.

Asimismo, en caso que los montos de ingresos correspondientes al Fondo Mexicano del Petróleo no sean suficientes para cubrir la transferencia a que se refiere el primer párrafo de este artículo, la Ley de Ingresos podrá prever un monto inferior por este concepto. Los recursos excedentes que durante el ejercicio fiscal reciba el Fondo Mexicano del Petróleo por encima del monto establecido en la Ley de Ingresos y hasta por el monto suficiente para cubrir los fines señalados en el artículo 19, fracción I, párrafos primero y segundo, de esta Ley y las compensaciones entre rubros de ingreso a que se refiere el artículo 21, fracción I, de esta Ley, no podrán ser superiores a lo establecido en el primer párrafo de este artículo. Los recursos excedentes del Fondo Mexicano del Petróleo que no sean empleados para cubrir los fines señalados permanecerán en la Reserva del Fondo.

En lo que respecta al régimen de transferencias extraordinarias del FMPED, la ley dispone las siguientes prevenciones:

Artículo 94.- Únicamente cuando la Reserva del Fondo al inicio del año calendario sea mayor al 3% del Producto Interno Bruto del año previo, el Comité Técnico del Fondo Mexicano del Petróleo podrá recomendar a la Cámara de Diputados, a más tardar el 28 de febrero, la asignación del incremento observado el año anterior en la Reserva del Fondo a los siguientes rubros:

- I. Hasta por un monto equivalente a 10%, al fondo para el sistema de pensión universal conforme a lo que señale su ley;
- II. Hasta por un monto equivalente a 10%, para financiar proyectos de inversión en ciencia, tecnología e innovación, y en energías renovables;
- III. Hasta por un monto equivalente a 30%, para fondear un vehículo de inversión especializado en proyectos petroleros, coordinado por la Secretaría de Energía y, en su caso, en inversiones en infraestructura para el desarrollo nacional, y
- IV. Hasta por un monto equivalente a 10%, en becas para la formación de capital humano en universidades y posgrados; en proyectos de mejora a la conectividad; así como para el desarrollo regional de la industria. Con excepción del programa de becas, no podrán emplearse recursos para gasto corriente en lo determinado en esta fracción.

Al menos un monto equivalente a 40%, permanecerá como parte del patrimonio de la Reserva del Fondo.

Los montos en pesos de los porcentajes señalados en las fracciones anteriores se calcularán sobre el monto de recursos adicionales acumulados entre enero y diciembre del año previo, correspondientes a la aportación anual a la Reserva del Fondo Mexicano del Petróleo.

El Comité Técnico, al determinar la recomendación de asignación de recursos que corresponda a las fracciones anteriores, deberá observar que dicha asignación no tenga como consecuencia que la Reserva del Fondo se reduzca por debajo de 3% del Producto Interno Bruto del año anterior.

Artículo derogado DOF 31-12-2008. Adicionado DOF 11-08-2014

Artículo 95.- La Cámara de Diputados aprobará, a más tardar el 30 de abril, la recomendación del Comité Técnico a que se refiere el artículo anterior con las modificaciones que, en su caso, realice en términos de este artículo. En caso de que la Cámara no se pronuncie en dicho plazo, la recomendación se considerará aprobada.

La Cámara de Diputados, con la aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes y sujeto a lo previsto en los párrafos segundo y cuarto del artículo anterior, podrá modificar los límites o los posibles destinos mencionados en las fracciones de dicho artículo sin poder asignar recursos a proyectos o programas específicos.

Con base en la asignación aprobada por la Cámara de Diputados, el Ejecutivo Federal calculará el monto que se aportará al fondo a que se refiere la fracción I del artículo anterior, así como determinará los proyectos y programas específicos a los que se asignarán los recursos en cada rubro a que se refieren las fracciones II a IV del mismo artículo, o bien, los destinos que correspondan en términos del párrafo anterior, para su inclusión en el Proyecto de Presupuesto de Egresos. En el proceso de aprobación del Presupuesto de Egresos, la Cámara de Diputados podrá reasignar los recursos destinados a los proyectos específicos dentro de cada rubro, respetando la distribución de recursos en los rubros generales ya aprobada.

El Comité Técnico instruirá la transferencia del Fondo Mexicano del Petróleo a la Tesorería de la Federación de los recursos aprobados en el Presupuesto de Egresos, en los plazos que correspondan. Dichas transferencias serán adicionales a aquéllas que se realicen de

acuerdo a lo establecido en el artículo 16, fracción II, de la Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo.

Artículo derogado DOF 31-12-2008. Adicionado DOF 11-08-2014

Artículo 96.- Los rendimientos financieros de la Reserva del Fondo serán parte del patrimonio del Fondo Mexicano del Petróleo y serán destinados a la Reserva del Fondo, excepto cuando la Reserva del Fondo sea igual o mayor a 10% del Producto Interno Bruto del año previo al que se trate.

En caso que la Reserva del Fondo supere el 10% del Producto Interno Bruto, el Comité Técnico ordenará la transferencia de los rendimientos financieros reales anuales a la Tesorería de la Federación de acuerdo con lo establecido en el Reglamento. Estas transferencias del Fondo Mexicano del Petróleo serán adicionales a aquéllas que se realicen de acuerdo a lo establecido en el artículo 16, fracción II, de la Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo.

Artículo derogado DOF 31-12-2008. Adicionado DOF 11-08-2014

Artículo 97.- *En caso que, derivado de una reducción significativa en los ingresos públicos, asociada a una caída en el Producto Interno Bruto, a una disminución pronunciada en el precio del petróleo o a una caída en la plataforma de producción de petróleo, y una vez que se hayan agotado los recursos en el Fondo de Estabilización de los Ingresos Presupuestarios, la Cámara de Diputados podrá aprobar, mediante votación de las dos terceras partes de sus miembros presentes, las transferencias de recursos de la Reserva del Fondo a la Tesorería de la Federación para contribuir a cubrir el Presupuesto de Egresos, aun cuando el saldo de dicha reserva se redujera por debajo de 3% del Producto Interno Bruto del año anterior.*

Para tal efecto, el Ejecutivo Federal realizará la propuesta correspondiente, conforme a lo siguiente:

- I. Se entenderá que existe una reducción significativa en los ingresos públicos cuando se estime una caída de los ingresos tributarios no petroleros en términos reales con respecto al año anterior que persista por más de un ejercicio fiscal. En dicho caso, solamente se podrá utilizar la Reserva del Fondo hasta por un monto suficiente para que los ingresos tributarios no petroleros mantengan un nivel congruente con la trayectoria de ingresos de largo plazo;
- II. *Se entenderá que existe una disminución pronunciada en el precio del petróleo o una caída en la plataforma de producción de petróleo para efectos de lo establecido en el presente artículo, cuando para un ejercicio fiscal se prevea que las transferencias del Fondo Mexicano del Petróleo no serán suficientes para mantener los ingresos petroleros aprobados en la Ley de Ingresos. En dicho caso, solamente se podrá utilizar la Reserva del Fondo hasta por un monto suficiente para que los ingresos petroleros alcancen el monto aprobado en la Ley de Ingresos²⁷⁸, y*

²⁷⁸ Esta fracción se relaciona directamente con el tema 4.2.4.1 de la presente tesis, pues como puede observarse los ingresos que el Estado espera percibir por concepto de transferencias ordinarias del Fondo

- III. La propuesta para utilizar recursos de la Reserva del Fondo sólo podrá presentarse cuando los recursos del Fondo de Estabilización de los Ingresos Presupuestarios se hayan agotado en términos de lo que establezca el Reglamento para efectos del presente artículo.

En los casos señalados en las fracciones I y II, una vez que se hayan agotado los recursos del Fondo de Estabilización de Ingresos de las Entidades Federativas, la Cámara de Diputados podrá aprobar una transferencia adicional de la Reserva del Fondo por un monto suficiente para mantener un nivel por concepto de participaciones federales igual, en términos reales, al observado en el ejercicio fiscal inmediato anterior, en el entendido que dicha transferencia adicional deberá ser igual o menor al 20% del monto total que se extraiga de la Reserva del Fondo en un ejercicio fiscal.

Con base en la aprobación de la Cámara de Diputados, el fideicomitente del Fondo Mexicano del Petróleo instruirá al fiduciario a transferir los recursos correspondientes a la Tesorería de la Federación.

Artículo derogado DOF 31-12-2008. Adicionado DOF 11-08-2014

4.2.4.4. Ley de Coordinación Fiscal

La Ley de Coordinación Fiscal, actualmente vigente, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación del 27 de diciembre de 1978, y su última reforma fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio del 2016.

Esta cuerpo normativo tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la Federación con las entidades federativas, así como con los municipios y demarcaciones territoriales, para establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento.²⁷⁹

En lo referente al FMPED, la Ley de Coordinación Fiscal señala lo relativo a las transferencias que el Fondo realizará a los municipios colindantes con la frontera o litorales por los que se realice materialmente la salida del país de los hidrocarburos, en los términos siguientes:

Artículo 2-A.- En el rendimiento de las contribuciones que a continuación se señalan, participarán los Municipios, en la forma siguiente:

Mexicano del Petróleo se reducen significativamente con cada año que transcurre; en ese sentido, el supuesto señalado en esta fracción está cada vez más cerca de materializarse.

²⁷⁹ Artículo 1º de la Ley de Coordinación Fiscal.

I a II...

III.- La transferencia del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo que, en términos del artículo 92 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, se realice a los municipios colindantes con la frontera o litorales por los que se realice materialmente la salida del país de los hidrocarburos.

La Comisión Nacional de Hidrocarburos informará mensualmente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público los montos y municipios a que se refiere el párrafo anterior.

4.2.5. Contrato Constitutivo del Fideicomiso Público del Estado Denominado “Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo”

Como ya se mencionó en el tema respectivo, el fideicomiso es un contrato en virtud del cual el fideicomitente transmite a una institución fiduciaria la propiedad o la titularidad de uno o más bienes o derechos, según sea el caso, para ser destinados a fines lícitos y determinados, encomendando la realización de dichos fines a la propia institución fiduciaria; por consiguiente, el contrato es el instrumento mediante el cual “nacen” a la vida jurídica tanto los fideicomisos privados como los fideicomisos públicos.

En lo que respecta al FMPED, como Fideicomiso Público de la Administración Pública Federal, éste fue constituido mediante contrato suscrito por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como fideicomitente, y por el Banco de México, como institución fiduciaria, en virtud de lo dispuesto por la fracción III del artículo octavo transitorio del “Decreto por el que se Expide la Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo.”

El citado artículo octavo transitorio dispone, en lo conducente, lo que a continuación se señala:

ARTÍCULO OCTAVO. Se establecen las siguientes disposiciones transitorias de la Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo:

I y II...

III. Dentro de los noventa días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como fideicomitente, deberá suscribir con el Banco de México, como fiduciario, el contrato constitutivo del fideicomiso denominado Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo.

A los treinta días naturales posteriores a la suscripción del contrato a que se refiere el párrafo anterior, el Comité Técnico del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo podrá llevar a cabo las sesiones que requiera y se realizarán las acciones necesarias a fin de que dicho Fondo inicie operaciones en el año 2015. Para tal efecto, el

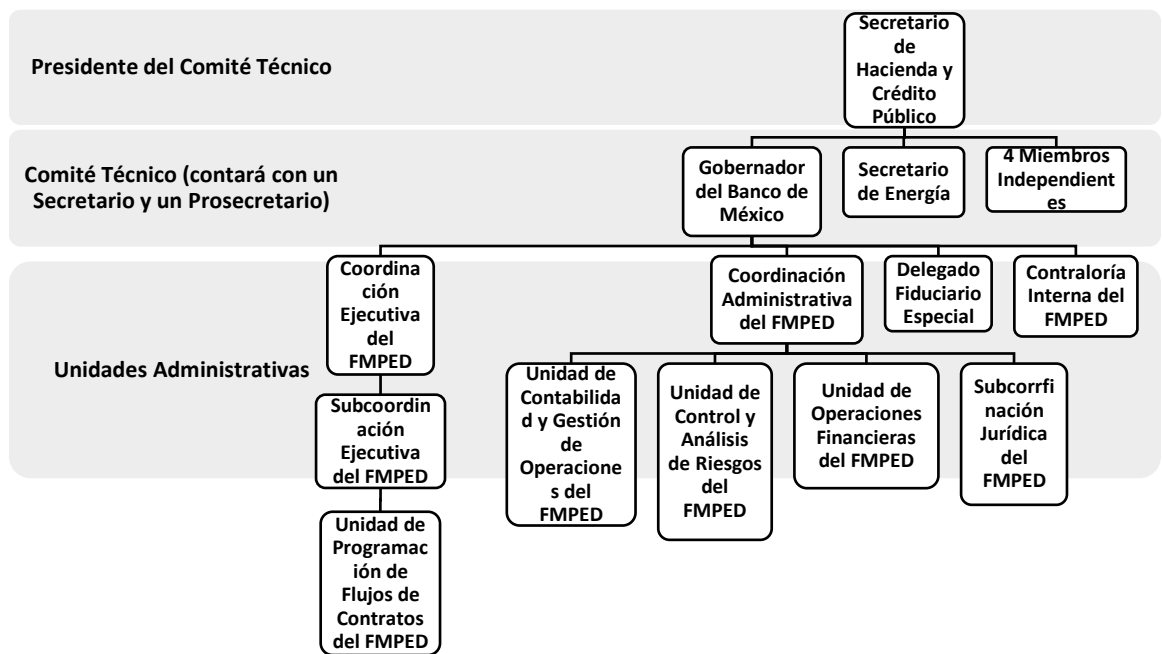
Comité adoptará sus decisiones mediante mayoría simple de los miembros presentes en las sesiones correspondientes, las cuales requerirán un quórum de tres miembros como mínimo.

De esta manera, el 30 de septiembre del 2014 se suscribió en la Ciudad de México el Contrato Constitutivo del Fideicomiso Público del Estado Denominado “Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo”, constando de la siguiente estructura:

- Rubro: contiene la denominación del contrato y de las partes en el mismo, las cuales son: a) la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como fideicomitente, representada por su entonces titular el Dr. Luis Videgaray Carso, y b) el Banco de México como institución fiduciaria, representado por el Gobernador del Banco de México, el Dr. Agustín Carstens Carstens.
- Antecedentes: en este apartado del contrato se hace un resumen del proceso que dio origen al FMPEd, desde la Reforma Constitucional en materia energética hasta el Decreto por el cual se expide la LFMPED, haciendo especial mención del artículo octavo transitorio de dicho Decreto.
- Declaraciones: en esta sección, las partes ponen de manifiesto su capacidad jurídica para suscribir el contrato de fideicomiso, señalando a su vez el fundamento jurídico de dicha capacidad.
- Cláusulas: en lo respecta al clausulado del contrato, este se desarrolla a lo largo de 28 cláusulas que regulan a detalle la operación del Fondo, reproduciendo, en ciertos aspectos, lo establecido en la LFMPED. Resulta notoria la Cláusula Séptima, referente al Registro del Fiduciario, debido a que impone al Banco de México numerosas obligaciones administrativas, las cuales en un momento dado podrían entorpecer las funciones de dicho Banco Central como fiduciario del Fondo. Éstas funciones administrativas podrían ser atendidas naturalmente por la Administración Pública Federal, desahogando de esa manera la carga burocrática del Banco de México, en el caso de que efectivamente el Fondo se considere como una entidad paraestatal.
- Rúbricas: éste elemento constituye la manifestación escrita de la voluntad de las partes para suscribir el contrato de fideicomiso público.
- Anexos: este contrato contiene dos anexos relativos a la inscripción de las asignaciones y los contratos de exploración y extracción de hidrocarburos ante el registro del fiduciario, y que son los siguientes: anexo 1) Formato de Solicitud de Inscripción; anexo 2) Formato de Solicitud de Cancelación de Inscripción.

4.3. Estructura Orgánica del Fondo Mexicano del Petróleo: Esquema Propuesto

Con base en el análisis realizado a la Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, al Reglamento Interior del Banco de México y al Acuerdo de Adscripción de las Unidades Administrativas del Banco de México, en lo que respecta a la organización administrativa del Fondo, se elabora a continuación un esquema integral de la estructura orgánica del Fondo:



Capítulo Quinto

5.0. Áreas de Oportunidad del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo

5.1. La Necesidad de Considerar al Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo como una Entidad Paraestatal de la Administración Pública Federal

Este tema en particular pretende responder a la siguiente pregunta: ¿El Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo debe ser considerado como una entidad paraestatal de la Administración Pública Federal?

Tal y como se analizó en el tema 4.2.2 de la presente tesis, el FMPED cumple con todos los requisitos que la LFEP señala para considerar a un fideicomiso público como entidad paraestatal de la Administración Pública Federal; luego entonces, de ahí surge la necesidad (por lo menos jurídica) de considerar al Fondo como una entidad paraestatal de la Administración Pública Federal.

Retomando la definición que se proporcionó en un tema anterior, la naturaleza jurídica del FMPED es la de un fideicomiso público de la Administración Pública Federal Centralizada, con rango constitucional, constituido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como fideicomitente, y por el Banco de México como fiduciario, será considerado entidad paraestatal y que tiene como fin recibir, administrar, invertir y distribuir los ingresos derivados de las asignaciones y los contratos de exploración y extracción de hidrocarburos (con excepción de los impuestos), así como administrar los aspectos financieros de éstos últimos.

Económicamente, el Fondo pretende fungir como una herramienta estabilizadora de la política macroeconómica del país, sirviendo a su vez como un puente en la transición hacia el uso de energías limpias y renovables, merced de la finitud del petróleo y demás hidrocarburos.

En el largo plazo, la creación del FMPED, a través de herramientas como el ahorro, apuesta por la preparación de las finanzas públicas nacionales para el escenario de un mundo en donde ya no exista petróleo.

5.1.1. Ventajas

La conceptualización del FMPED como una entidad paraestatal de la Administración Pública Federal, no solamente resulta atinada, desde el ámbito de la teoría del derecho administrativo, sino que redundará en diversas ventajas jurídicas y administrativas para el Fondo, entre las cuales se encuentran las siguientes:

- El reconocimiento del Fondo como Entidad Paraestatal de la Administración Pública Federal permitiría reducir la carga burocrática del Banco de México, debido a que las Unidades Administrativas de dicho Banco que se encuentran adscritas al Fondo y que, en los hechos, conforman la estructura orgánica de este, podrían ser trasladados de manera definitiva al Fondo, quedando bajo la conducción de la Administración Pública Federal.
- Ligado con el punto anterior, al desahogar la carga burocrática del Banco de México se permitiría que éste cumpla, de manera más rápida, flexible y eficaz, su labor como fiduciario del Fondo, sin tener que ocuparse de cuestiones administrativas superfluas (comunicación social, trámites burocráticos, mantenimiento de instalaciones, etc.). En el caso del Fondo, las labores del Banco de México deben concentrarse en los aspectos financieros del mismo, mientras que las labores de la Administración Pública Federal deben atender a las cuestiones administrativas y burocráticas.
- La incorporación del Fondo al catálogo de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal, permitiría evitar conflictos de interés del Banco México, en su carácter de fiduciario del Fondo, en las contrataciones consigo mismo.
- La correcta delimitación conceptual de las distintas figuras e instituciones en un sistema jurídico reduce la posibilidad de lagunas en la ley, especialmente si se trata de instituciones cuya función es de suma importancia para el desarrollo económico del país; este es el caso del FMPED
- Al incluir al FMPED dentro del ámbito de aplicación de la LFEP, se permitiría aplicar los mecanismos de fiscalización, transparencia y supervisión que dicha ley establece, y que se implementarían de manera adicional a los ya existentes para el Fondo.

5.1.2. Desventajas

Como ejercicio de autocrítica, se presentan a continuación los posibles contraargumentos que se pudieren formular a la definición propuesta del FMPED; tomar en cuenta estos contraargumentos enriquece el análisis y la discusión de dicho Fondo, el cual constituye el objeto de estudio de la presente tesis:

- El considerar al Fondo como Entidad Paraestatal de la Administración Pública Federal, si bien permitiría reducir la carga burocrática del Banco de México, aumentaría la de la Administración Pública Federal, al añadirle una entidad más a la ya de por sí larga lista de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal.
- Para evitar conflictos de interés del Banco México, en su carácter de fiduciario del Fondo, en las contrataciones consigo mismo, este ha emitido los “Lineamientos para evitar el conflicto de interés del Banco de México en las contrataciones consigo mismo, en su función de banco central y como fiduciario (aprobados el 8 de diciembre de 2014)”, mediante el cual se previene cualquier problema en materia de conflicto de interés.
- Los mecanismos de fiscalización, transparencia y supervisión que establece la LFEP, y que podrían implementarse de manera adicional a los ya existentes para el Fondo, no necesariamente garantizan la mayor transparencia o el mejor funcionamiento de este último.

Sin restar importancia a estos contraargumentos, se destaca que las ventajas de la definición propuesta *supra*, tienen una mayor repercusión en el ámbito jurídico que sus contrapartes. En el presente trabajo de tesis, no se busca establecer una verdad absoluta ni mucho menos, sino que solamente se pretende ofrecer una postura acerca de la naturaleza jurídica del Fondo, apoyada por argumentos sólidos y un intenso trabajo de investigación.

5.2. De las Contradicciones entre los Objetivos del Fondo y la Realidad Jurídica y Económica Nacional

El desarrollo de este tema va encaminado a dar respuesta a la siguiente pregunta: ¿cumple la estructura y la conceptualización jurídica del Fondo con la finalidad para la cual éste fue creado?

Derivado de su mismo nombre, puede deducirse que el FMPEd tiene dos grandes objetivos globales: a) la *estabilización* de las finanzas públicas, y b) el *desarrollo* de la economía nacional.

De manera concreta, los objetivos del FMPEd consisten en recibir, administrar, invertir y distribuir los ingresos derivados de las asignaciones y los contratos a que se refiere el párrafo séptimo del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (con excepción de los impuestos), así como administrar los aspectos financieros de los mismos.²⁸⁰

Sin embargo, es necesario tomar en cuenta lo que se establece en la Iniciativa de Decreto por el que se expide la Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, la cual señala que el Fondo “tiene por objeto garantizar un manejo responsable y transparente de los ingresos petroleros de la Nación. Los recursos procedentes del petróleo que se obtengan como resultado de las diversas actividades que se contemplan en la Reforma Energética se destinarán a cubrir parte del gasto público, ahorro de largo plazo y en inversiones que servirán como verdadera palanca de desarrollo y del bienestar de largo plazo de todos los mexicanos”.²⁸¹

Más adelante, dicha Iniciativa añade como objetivos del Fondo los siguientes:

- Facilitar el seguimiento, la rendición de cuentas, la organización, el ahorro y la administración de los ingresos petroleros.
- Coadyuvar en la preservación de la estabilidad macroeconómica nacional.
- Asegurar la disciplina fiscal a futuro, reduciendo la dependencia de las finanzas públicas a los ingresos petroleros.
- Extender los beneficios por la extracción presente de hidrocarburos a futuras generaciones, mediante mecanismos preestablecidos como lo son el ahorro de largo plazo, el fondeo del sistema universal de pensiones, la inversión en

²⁸⁰ Artículo 1º de la LFMPED.

²⁸¹ Véase el tema *Creación del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo*.

educación superior y posgrados, inversión en ciencia y tecnología, energías renovables y la creación de infraestructura para el desarrollo nacional y regional.

- Servir como medio de recepción y ejecución de los pagos en las asignaciones y los contratos para la exploración y extracción de hidrocarburos.
- Administrar los ingresos del Estado Mexicano provenientes del petróleo y los demás hidrocarburos.

Ahora bien, para realizar un correcto análisis del grado del cumplimiento de los objetivos del Fondo, es necesario contrastar o confrontar dichos objetivos con dos grandes variables: la realidad jurídica y la realidad económica nacional. Para la primera variable se analizará la estructura orgánica del Fondo, mientras que para la segunda se presentarán diversos datos e indicadores de corte económicos.

Tomando en cuenta lo anterior, a continuación se realizará un comparativo entre los objetivos del Fondo y la estructura orgánica del mismo, con el propósito de analizar si la distribución orgánica de dicho Fondo está encaminada a la consecución de los objetivos mencionados en los párrafos anteriores.

Objetivos del Fondo Mexicano del Petróleo	Estructura Orgánica del Fondo Mexicano del Petróleo (con delimitación de funciones)
<ul style="list-style-type: none"> • Recibir, administrar, invertir y distribuir los ingresos derivados de las asignaciones y los contratos • Facilitar el seguimiento, la rendición de cuentas, la organización, el ahorro y la administración de los ingresos petroleros. • Coadyuvar en la preservación de la estabilidad macroeconómica nacional. • Asegurar la disciplina fiscal a futuro, reduciendo la dependencia de las finanzas 	<ul style="list-style-type: none"> • Comité Técnico: tiene a su cargo las funciones de administración de aspectos financieros y cálculo de las contraprestaciones de las asignaciones y los contratos de exploración y extracción de hidrocarburos. ○ Coordinación Ejecutiva del FMPED²⁸²: tendrá a su cargo la ejecución material de las atribuciones que correspondan al Comité Técnico, además de ejecutar los acuerdos e instrucciones del Comité, realizar el cálculo de las contraprestaciones que

²⁸² De acuerdo con el sitio web del FMPED, el titular de la Coordinación Ejecutiva del FMPED y de la Coordinación Administrativa del FMPED es la misma persona.

<p>públicas a los ingresos petroleros.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Extender los beneficios por la extracción presente de hidrocarburos a futuras generaciones, mediante mecanismos preestablecidos como lo son el ahorro de largo plazo, el fondeo del sistema universal de pensiones, la inversión en educación superior y posgrados, inversión en ciencia y tecnología, energías renovables y la creación de infraestructura para el desarrollo nacional y regional. 	<p>correspondan a los contratistas e instruir el pago de las mismas, informar bimestralmente al Comité de la situación financiera del FMPED, y autorizar la reserva de información en posesión del Coordinador Ejecutivo y su personal.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Subcoordinación Ejecutiva del FMPED: tiene como función brindar apoyo a la Coordinación Ejecutiva del FMPED para el desempeño de sus atribuciones. <ul style="list-style-type: none"> • Unidad de Programación de Flujos de Contratos del FMPED: ○ Coordinación Administrativa del FMPED: tiene a su cargo las funciones encomendadas al Banco de México como fiduciario en el Fondo, y llevar la contabilidad especial de ese fideicomiso, en coordinación con la Dirección de Contabilidad, Planeación y Presupuesto del Banco de México <ul style="list-style-type: none"> • Unidad de Contabilidad y Gestión de Operaciones del FMPED: • Unidad de Control y Análisis de Riesgos del FMPED: • Unidad de Operaciones Financieras del FMPED: • Subcoordinación Jurídica del FMPED: proporcionará asesoría jurídica a las
--	--

	<p>Coordinaciones del FMPED y a las unidades administrativas adscritas a estas; llevará a cabo actos en procesos y procedimientos ante autoridades judiciales, administrativas y del trabajo relacionados con la defensa del Banco de México, en su carácter de fiduciario del FMPED, y representará al Banco en ese mismo carácter.</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Delegado Fiduciario Especial: ○ Contraloría Interna del FMPED: tendrá a su cargo examinar y dictaminar el desempeño de las funciones que correspondan al Coordinador Ejecutivo y su personal.
--	---

De este comparativo, es plausible deducir que la estructura orgánica del Fondo no coincide del todo con los fines generales para los cuales fue creado este, puesto que la relevancia de sus funciones va diluyéndose a medida que se desciende en la jerarquía administrativa del Fondo.

Así pues, la realidad jurídica del Fondo --desde el ámbito de su estructura orgánica— no cumple con el “espíritu” de la ley que le dio origen; en este punto los objetivos planteados en la *ratio legis* de la LFMPEd, simplemente se desvanecen en su implementación.

Por otro lado, gran parte de la posibilidad de que los objetivos del Fondo puedan lograrse a cabalidad, depende de que el Estado Mexicano perciba ingresos suficientes por las asignaciones y contratos de exploración y extracción de hidrocarburos, ingresos que a su vez dependen de una variable económica muy importante: los precios internacionales del petróleo.

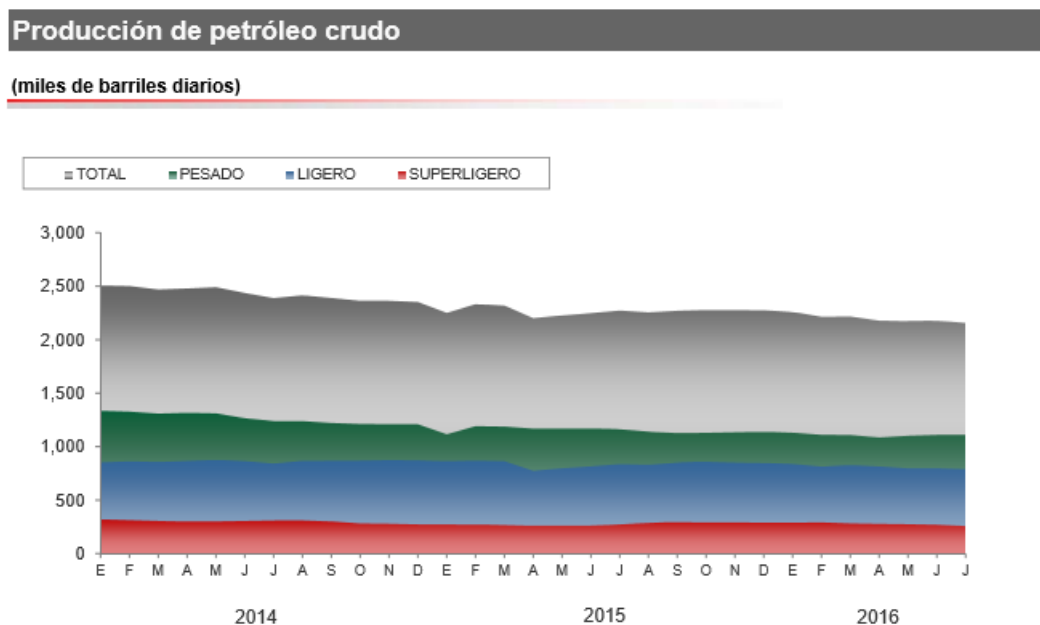
La Reforma Energética en general, fue planeada y diseñada para un entorno económico nacional e internacional donde prevalecían los precios altos del petróleo,

situados en un promedio de 105 dólares americanos por barril; sin embargo, esa “bonanza petrolera” se ha esfumado a partir del 2014, y pareciere que no volverá a presentarse en muchos años.

Este panorama económico adverso tomó por sorpresa al Gobierno Federal, quien no obstante hubo contratado coberturas petroleras (seguros que le garantizan al Estado Mexicano un precio de recuperación en caso de que el barril de petróleo se cotice por debajo de cierta cantidad) con anterioridad al 2014, no contaba con que los precios internacionales del petróleo –y en particular de la Mezcla Mexicana de Petróleo— descendieran a niveles tan bajos de hasta 33 dólares americanos por barril, y se mantuvieran oscilando en ese rango durante varios meses.

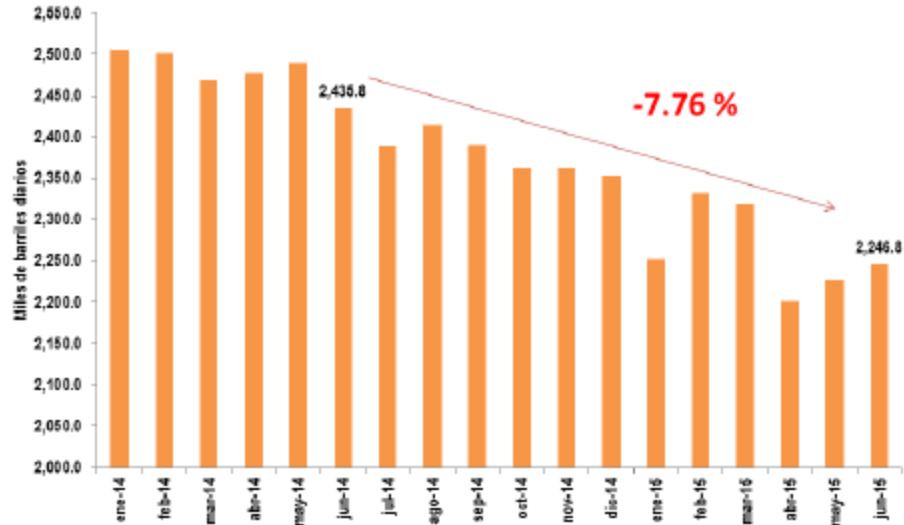
Aunado a lo anterior, se encuentra el hecho de que la producción de petróleo en México ha descendido drásticamente desde el año 2014, y que el peso mexicano ha sufrido una fuerte depreciación frente al dólar estadounidense, llegándose a cotizar este último hasta en 22 pesos en los últimos meses.

Para ilustrar las circunstancias económicas descritas *supra*, se incluyen a continuación las siguientes gráficas:



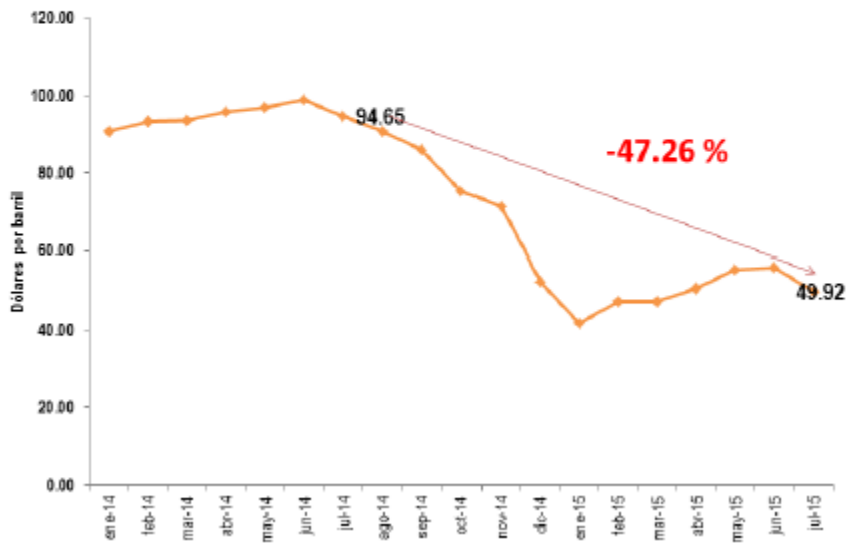
Fuente: PEMEX, Indicadores Petroleros, julio 2016.

Figura 1: Producción de petróleo en México: enero 2014-junio 2015



Fuente: Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, 24 de agosto del 2015.

Figura 2: Precio de petróleo en México: enero 2014-julio 2015



Fuente: Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, 24 de agosto del 2015.

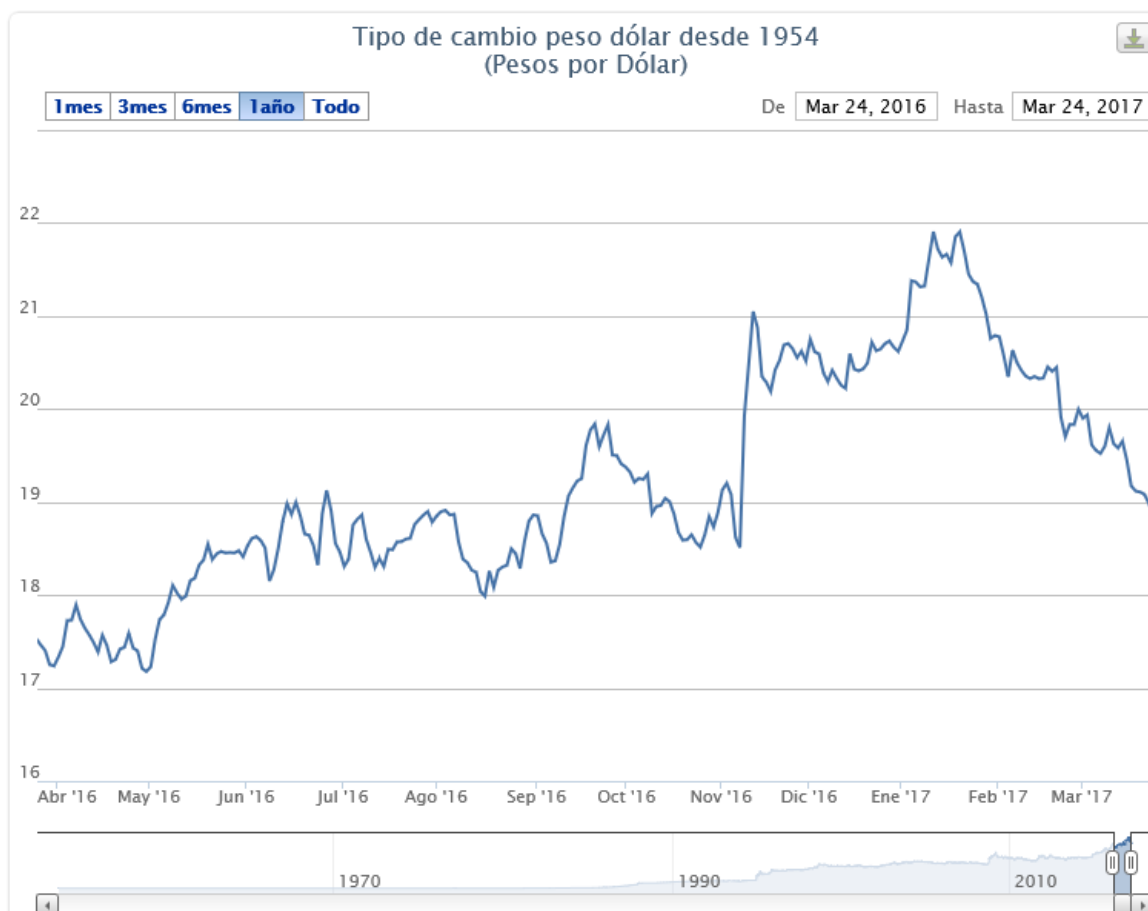
Figura 3: Precio de petróleo en México: enero 2005-agosto 2015



Fuente: Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, 24 de agosto del 2015.



Fuente: Banco de México, Sistema de Información Económica, 24 de marzo del 2017.



Fuente: Banco de México, Sistema de Información Económica, 24 de marzo del 2017.

Ante esta situación económica, resulta contradictorio que el andamiaje jurídico del FMPED, a excepción de lo dispuesto en los artículos transitorios del “Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía”, y en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria²⁸³, no contemple mecanismos de ajuste que permitan amortiguar las variaciones anteriormente descritas, para que de esa manera el Fondo se encuentre en posibilidades reales de cumplir con todos sus objetivos.

De no incluirse dichos mecanismos de ajuste, el FMPED seguirá fungiendo más como un sistema de pagos del Gobierno Federal, que un como un verdadero Fideicomiso Público para la Estabilización y el Desarrollo Nacional; de continuar así, el Fondo únicamente se limitará a realizar transferencias ordinarias a distintos Fondos de Estabilización y a la Tesorería de la Federación, sin poder nunca

²⁸³ Véase nota 259.

desarrollar todo su potencial como palanca del desarrollo nacional para el cual fue creado.

Ignorando los pronósticos, el titular del Ejecutivo Federal (y sus asesores) envió al Congreso de la Unión una Iniciativa de Reforma Energética diseñada totalmente para un escenario de altos precios internacionales del petróleo, esperando que el panorama del pasado (como la producción petrolífera de Cantarell) perdurara para siempre y detonara el crecimiento y el desarrollo económico nacional.

Con la creación del FMPEd, el gobierno federal esperaba obtener los mismos resultados que países como Noruega, Finlandia o Arabia Saudita habían obtenido con la creación de figuras similares; sin embargo, la falta de previsión ocasionó que la LFMPEd parezca cada vez más un texto aspiracional, que un verdadero cuerpo normativo eficaz y apegado a la realidad.

“Hasta ahora, la Reforma ha detonado cerca de 26 mil millones de dólares en nuevas inversiones, entre la Ronda Uno, estudios sísmicos, subastas eléctricas, gasoductos y ciclos combinados. Es una cifra bastante menor a la esperada cuando se aprobó la enmienda a la Carta Magna a fines de 2013, pero sigue latente el potencial para generar inversiones muchísimo mayores con la Ronda 1.4, la Ronda 2 y las futuras subastas eléctricas.”²⁸⁴

Ciertamente, la Reforma Energética se diseñó para que sus beneficios más tangibles se produjeran a largo plazo, pero también fue diseñada (por lo menos desde el texto legal) para empezar a generar, aunque incipientes, ciertos beneficios a corto plazo.

“Se invierte menos en exploración y producción y no se atiende refinación y petroquímica. La importación de combustibles se dispara, representa una sangría de divisas y se convierte en un riesgo para la seguridad energética. La apertura del mercado de combustibles espera definiciones y certidumbre en el modelo y en el ritmo de apertura. Pero, ¿realmente podemos darnos el lujo de un sistema energético basado en importaciones? Ciertamente, no checa con nuestro modelo histórico como un país productor y exportador de petróleo.”²⁸⁵

Los beneficios inmediatos de la Reforma Energética no son los que se esperaban; las compañías petroleras transnacionales no se arremolinan para participar en las licitaciones de las Rondas, por el contrario, la participación de las grandes petroleras (*Chevron, Shell, Texaco, British Petroleum, Standard Oil, etc.*) ha sido escueta o nula en algunos casos. El interés de esos grandes corporativos

²⁸⁴ SHIELDS, DAVID, “Revisar la reforma energética”, *Energía a Debate*, Núm. 77, México, 31 de octubre del 2016, <https://www.energiaadebate.com/editorial-no-77/>.

²⁸⁵ Ídem.

se encuentra en los yacimientos localizados en aguas profundas y ultraprofundas, pues son estos yacimientos los que típicamente ofrecen una alta rentabilidad.

Aunado a lo anterior debe tomarse en cuenta, para el comportamiento del mercado internacional del petróleo, la influencia de la producción de hidrocarburos no convencionales²⁸⁶ en los Estados Unidos de América, entre los cuales se ubican el *light tight oil* y el *shale gas* (petróleo y gas natural que se encuentran atrapados en los poros de formaciones rocosas poco permeables, denominadas *lutitas bituminosas*, situadas en el subsuelo) que han abaratado considerablemente los costos de producción del petróleo, pero que conlleva un alto impacto en el medio ambiente (del cual aún se estudia su grado de nocividad).

Quizás sea momento para pensar seriamente más allá del petróleo, e impulsar, mediante acciones concretas y puntuales, la transición energética en México. El gobierno mexicano (y una parte de la sociedad mexicana) desarrolló, desde hace varias décadas, una especie de “culto” al petróleo, un “tabú petrolero” en donde todo giraba en torno a este líquido; el petróleo por aquí, el petróleo por allá, el petróleo es el “salvador” de la economía mexicana, la soberanía nacional, PEMEX, Cantarell, etc., etc. Para ésta idiosincrasia, el petróleo impulsaría por siempre y para siempre la economía nacional, que por ello este líquido debía ser intocable, debía ser “protegido de los extranjeros que solo venían a depredar nuestros recursos naturales”; existía una obsesión por el pasado, se creía que la actitud de las petroleras trasnacionales era la misma que en la época del colonialismo económico, predominaba un razonamiento primitivo que se resume en la siguiente frase: “queremos que PEMEX lo haga todo y que lo haga bien”.

Por otro lado, la historia ha dado valiosas lecciones que vale la pena tener presentes; en algunos países del mundo –como en el caso de Nigeria— las compañías petroleras han llegado a ser un gran “cáncer”, despojando a comunidades originarias de sus tierras, sobreexplotando recursos, desestabilizando gobiernos y contaminando el medio ambiente, todo en aras de obtener grandes ganancias. Las naciones del tercer mundo son especialmente vulnerables a la influencia negativa de algunas petroleras, por tener instituciones débiles y una gran dependencia de la inversión extranjera. Por esa y muchas otras razones, aún en los regímenes no socialistas, el Estado debe conservar el control estricto sobre

²⁸⁶ Los hidrocarburos no convencionales son aquellos que se encuentran en rocas poco porosas y poco permeables, y que necesitan una estimulación mecánica para fluir. Estos hidrocarburos suelen extraerse mediante la técnica de *fracking* o fracturación hidráulica, la cual consiste en la perforación de un pozo vertical hasta alcanzar la formación que contiene gas o petróleo, seguida de una serie de perforaciones horizontales en la *lutita* que pueden extenderse por varios kilómetros en diversas direcciones. A través de estos pozos horizontales se fractura la roca con la inyección de una mezcla de agua, arena y sustancias químicas a elevada presión que fuerza el flujo y salida de los hidrocarburos de los poros.

determinadas áreas estratégicas que impulsen su desarrollo y protejan su soberanía nacional.

Después de desahogar estas opiniones personales del autor, lo cierto es que el petróleo se está agotando y México, a diferencia de otros países, no está listo para cortar el “cordón umbilical” que lo une a él. Afortunadamente, se ha tomado la actitud de reducir la dependencia de las finanzas públicas del petróleo y apostar por la diversificación de la economía nacional.

“Es oportuno asumir la mentalidad de la transición energética, porque la energía limpia se produce en el país, no se importa. Pero también hay que corregir problemas y desviaciones en la industria petrolera. Como advierten algunos autores en esta edición, es hora de afinar o rectificar en los aspectos de la Reforma Energética que no están dando buen resultado.”²⁸⁷

5.3. Los Alcances de la Reserva del Fondo

Tal y como se analizó en temas anteriores, el FMPED contará con una reserva, la cual se constituirá con los recursos remanentes que resulten después de haber realizado las transferencias a que se refiere el artículo 16, fracciones I y II, de la LFMPED (las transferencias ordinarias), y que tiene por objeto generar ahorro de largo plazo del Gobierno Federal, incluyendo inversión en activos financieros.

Por tal motivo, a dos años del inicio de operaciones del Fondo, la Reserva de este aún no se constituye, debido a que los ingresos que ha percibido el Estado derivados de las asignaciones y contratos de exploración y extracción de hidrocarburos no son suficientes para cubrir siquiera todas las transferencias ordinarias del Fondo.

La existencia de una Reserva en el Fondo es quizás uno de sus elementos de mayor importancia, puesto que si dicha reserva logra una acumulación de recursos económicos en cantidad suficiente, entonces el Fondo podría cumplir a cabalidad su función de Fideicomiso Público de Desarrollo, y no solamente de Estabilización.

La Reserva del Fondo es pues, una de las “más grandes expectativas” que el legislador ha planteado para el Fondo Mexicano del Petróleo, una de las mayores apuestas de la Reforma Energética en general; debido a esa importancia es que en

²⁸⁷ SHIELDS, DAVID, “Revisar la reforma energética”, *Energía a Debate*, Núm. 77, México, 31 de octubre del 2016, <https://www.energiaadebate.com/editorial-no-77/>.

la presente tesis se analizarán a detalle los alcances de dicha reserva, desde dos aristas en específico: a) las estrategias de inversión de los recursos destinados a la reserva del fondo y b) la posible inoperancia material de la reserva del fondo a raíz de la caída de los precios internacionales del petróleo, y la necesidad de una reforma legal al respecto.

5.3.1. De las Estrategias de Inversión de los Recursos Destinados a la Reserva del Fondo

La LFMPED, establece que la política de inversiones y de administración de riesgos para la Reserva del Fondo deberá contemplar, al menos, los siguientes lineamientos:

- Buscar el máximo retorno a la inversión con un nivel adecuado de riesgo.
- Buscar una diversificación del riesgo alineada con la política macroeconómica del país, mediante una composición de cartera en activos financieros, tales como bonos soberanos, bonos soberanos indexados a inflación, bonos corporativos y acciones, entre otros, que cumplan con las políticas de inversión que determine el Comité.
- Establecer límites de exposición por tipo de activo, países, regiones y sectores económicos.
- Aprovechar la naturaleza de largo plazo del ahorro para eludir los riesgos asociados a la volatilidad de los mercados en el corto plazo y poder capturar un premio en el retorno en el largo plazo.
- Considerar un portafolio de referencia que permita evaluar el desempeño de la Reserva del Fondo.
- En su caso, contemplar la utilización de derivados con el único fin de facilitar la instrumentación de las políticas de inversión y de administración de riesgos.²⁸⁸

Con el fin de comprender con mayor claridad los lineamientos de la política de inversiones y de administración de riesgos de la Reserva del Fondo, se definen a continuación los conceptos que se indican.

Los bonos soberanos son aquellos títulos de crédito emitidos por el gobierno de un país, con cargo a su erario público, que funcionan como instrumentos de

²⁸⁸ Artículo 17 de la LFMPED.

financiamiento gubernamental mediante deuda pública, y que se cotizan en el mercado de valores.

Los bonos soberanos indexados a inflación son aquellos títulos de créditos que cumplen con los requisitos mencionados en el párrafo anterior, y que además tienen fijados como interés la tasa de inflación general registrada durante un período determinado.

La denominación “bonos corporativos” a la que hace referencia la LFMPED, es un término equivalente a los certificados bursátiles, los cuales son aquellos títulos de crédito emitidos por personas morales, nacionales o extranjeras, que conforme a las disposiciones legales y reglamentarias tengan la capacidad jurídica para suscribir títulos de crédito, y que representan:

- La participación individual de sus tenedores en un crédito colectivo a cargo de personas morales.
- El derecho a una parte del derecho de propiedad o de la titularidad sobre bienes o derechos afectos en fideicomiso.
- El derecho a una parte de los frutos, rendimientos y, en su caso, al valor residual de los bienes o derechos afectos con ese propósito en fideicomiso.
- El derecho a una parte del producto que resulte de la venta de los bienes o derechos que formen el patrimonio fideicomitado.
- En su caso, el derecho de recibir el pago de capital, intereses o cualquier otra cantidad.²⁸⁹

La primera fracción hace referencia a los títulos de crédito denominados *obligaciones*, mientras que las fracciones restantes refieren a los *certificados de participación*, ambos regulados por la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.

Las acciones son títulos valor nominativos, que servirán para acreditar y transmitir la calidad y los derechos de socio de una sociedad anónima.²⁹⁰

La expresión “derivados” a que hace referencia la LFMPED, es un término que equivale a los títulos opcionales, que son aquellos títulos de crédito emitidos por personas morales, nacionales o extranjeras, que conforme a las disposiciones legales y reglamentarias tengan la capacidad jurídica para suscribir títulos de

²⁸⁹ Artículos 61, 62 y 63 de la Ley del Mercado de Valores, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 30 de diciembre del 2005 (última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación del 10 de enero del 2014).

²⁹⁰ Artículo 111 de la Ley General de Sociedades Mercantiles, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 4 de agosto de 1934 (última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación del 14 de marzo del 2016).

crédito, que a cambio del pago de una prima de emisión conferirán a sus tenedores los siguientes derechos de compra o de venta:

- Tratándose de títulos opcionales de compra, el derecho de adquirir del emisor del título un activo subyacente mediante el pago de un precio de ejercicio previamente determinado durante un período o en una fecha preestablecida.
- Tratándose de títulos de venta, el derecho de vender al emisor del título un activo subyacente a un precio de ejercicio previamente determinado durante un período o en una fecha preestablecida.²⁹¹

Tomando en cuenta que la Reserva del Fondo aún no se constituye (debido a los bajos ingresos provenientes de las asignaciones y contratos de exploración y extracción de hidrocarburos), la política de inversiones y administración de riesgos no se encuentra definida aún; sin embargo, la vasta experiencia financiera del Banco de México proyecta cierta confianza en una buena administración de la Reserva del Fondo.

Típicamente, los activos financieros que ofrecen un menor riesgo tienen tasas de rendimiento bajas, y viceversa, los que ofrecen tasas de rendimiento altas están sujetos a un mayor riesgo de mercado. En ese sentido, los bonos soberanos emitidos por los Estados Unidos de América, Japón, Reino Unido o algún Estado miembro de la Unión Europea suelen ser los más atractivos para los inversionistas en todo el mundo, debido a que son los que conllevan menor riesgo aunque con tasas de rendimiento moderadas.

5.3.2. De la Posible Inoperancia Material de la Reserva del Fondo a Raíz de la Caída de los Precios Internacionales del Petróleo, y la Necesidad de una Reforma Legal al Respecto

En el presente tema se presentaran los elementos que, a juicio del autor, responden a la siguiente pregunta: ¿Los márgenes de operación de la Reserva del Fondo Mexicano del Petróleo se adecúan al carácter fluctuante del panorama económico nacional e internacional, y en especial de los precios internacionales del petróleo?

Como ya se dijo, gran parte de la posibilidad de materialización de la Reserva del Fondo depende de los precios a los que se cotiza el petróleo a nivel internacional, donde los precios altos equivalen a mayores ingresos para el Estado Mexicano.

²⁹¹ Artículos 65 y 66 de la Ley del Mercado de Valores.

La constitución de la Reserva del Fondo, se encuentra supeditada a la cobertura total de las transferencias ordinarias a que se refiere la LFMPED, en los siguientes términos:

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

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

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

a) Al Fondo de Estabilización de los Ingresos Presupuestarios;

b) Al Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas;

c) Al Fondo de Extracción de Hidrocarburos;

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

e) Al Fondo Sectorial CONACYT-Secretaría de Energía-Sustentabilidad Energética;

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

g) A la Tesorería de la Federación, los recursos necesarios para que los ingresos petroleros del Gobierno Federal que se destinan a cubrir el Presupuesto de Egresos de la Federación se mantengan en el 4.7% del Producto Interno Bruto. Dichos recursos incluirán las transferencias a los municipios colindantes con la frontera o litorales por los que se realice materialmente la salida del país de los hidrocarburos.

Para efectos del cumplimiento del monto establecido en este inciso se considerarán incluidas las transferencias previstas en los incisos a) a f) anteriores;

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

V. Los recursos correspondientes a la Reserva del Fondo podrán ser transferidos de manera extraordinaria a la Tesorería de la Federación para cubrir erogaciones del Presupuesto de Egresos de la Federación, en los términos de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Lo anterior, incluyendo las transferencias

que se realicen de conformidad con los montos aprobados por la Cámara de Diputados para el uso de los recursos cuando la Reserva del Fondo sea mayor al 3% del Producto Interno Bruto.

Las erogaciones y los montos a que hace referencia el artículo 16, fracción V, de la LFMPED, con respecto de la cantidad acumulada en la Reserva del Fondo, son los siguientes:

- Al fondo para el sistema de pensión universal conforme a lo que señale su ley respectiva, hasta por un monto equivalente a 10%.
- Para financiar proyectos de inversión en ciencia, tecnología e innovación, y en energías renovables; hasta por un monto equivalente a 10%.
- Para fondear un vehículo de inversión especializado en proyectos petroleros, coordinado por la Secretaría de Energía y, en su caso, en inversiones en infraestructura para el desarrollo nacional, hasta por un monto equivalente a 30%.
- En becas para la formación de capital humano en universidades y posgrados; en proyectos de mejora a la conectividad; así como para el desarrollo regional de la industria (con excepción del programa de becas, no podrán emplearse recursos para gasto corriente), hasta por un monto equivalente a 10%²⁹².

Como puede observarse, es en el régimen de transferencias extraordinarias del Fondo en donde radica su faceta de mayor importancia social; de materializarse los supuestos que señala la LFMPED para la realización de las transferencias extraordinarias, se estarían impulsando áreas que actualmente requieren mucho apoyo: la seguridad social, la educación superior, la investigación científica, energías renovables y la infraestructura para el desarrollo.

Son los rubros mencionados en el párrafo anterior los que, en los hechos, podrían tildarse de “más tangibles” para el ciudadano, aquellos que impactan directa y notoriamente su situación jurídica y económica; las transferencias extraordinarias del Fondo son las que cumplimentan el segundo gran objetivo global de éste: el desarrollo de la economía nacional.²⁹³

Cabe señalar que, durante el ejercicio fiscal de 2015, el monto de los recursos recibidos por el FMPED ascendió a 399 mil millones de pesos, equivalente al 2.2% del PIB registrado durante ese año; para el ejercicio fiscal de 2016, el monto de las transferencias acumuladas hechas por el Fondo a la Tesorería de la Federación

²⁹² Artículo 94 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

²⁹³ Véase numeral 5.2.

ascendió a 307,920 millones de pesos, equivalente al 1.6% del PIB registrado en el 2016.²⁹⁴

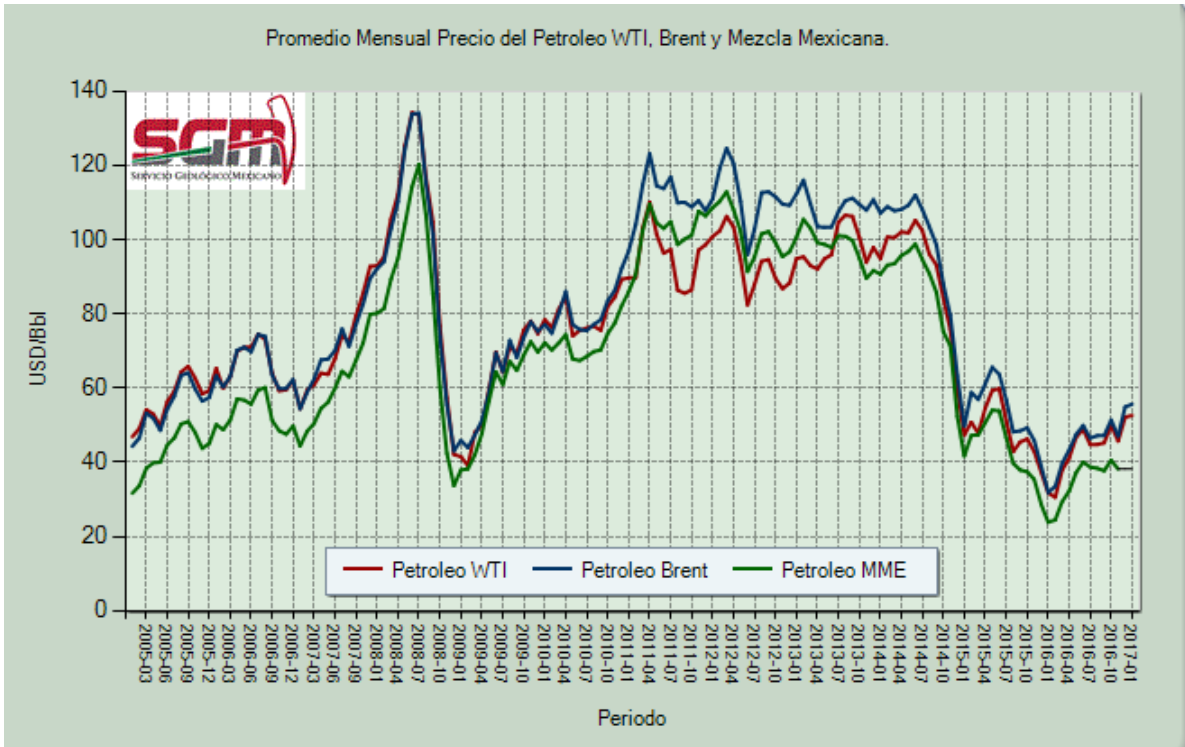
Estos bajos niveles de recaudación de ingresos petroleros se deben, en gran medida, a la coyuntura económica por la cual han atravesado los precios internacionales del petróleo, iniciada en junio del 2014.

La evolución de los precios del crudo en el 2014 resulta crucial para entender la coyuntura en la que se encuentra ahora la industria energética mundial; tras alcanzar precios máximos mensuales de 112 dólares por barril en junio del 2014, el *Brent del Mar del Norte* se situaba a principios de septiembre de ese mismo año por debajo de los 100 dólares, para posteriormente, en noviembre y diciembre del 2014, caer por debajo de los 60 dólares. Por lo que respecta al *West Texas Intermediate* (WTI), tras alcanzar los 106 dólares americanos por barril en junio del 2014, se cotizaba a principios de octubre de ese año por debajo de los 90 dólares, para un mes después caer por debajo de los 70 dólares.

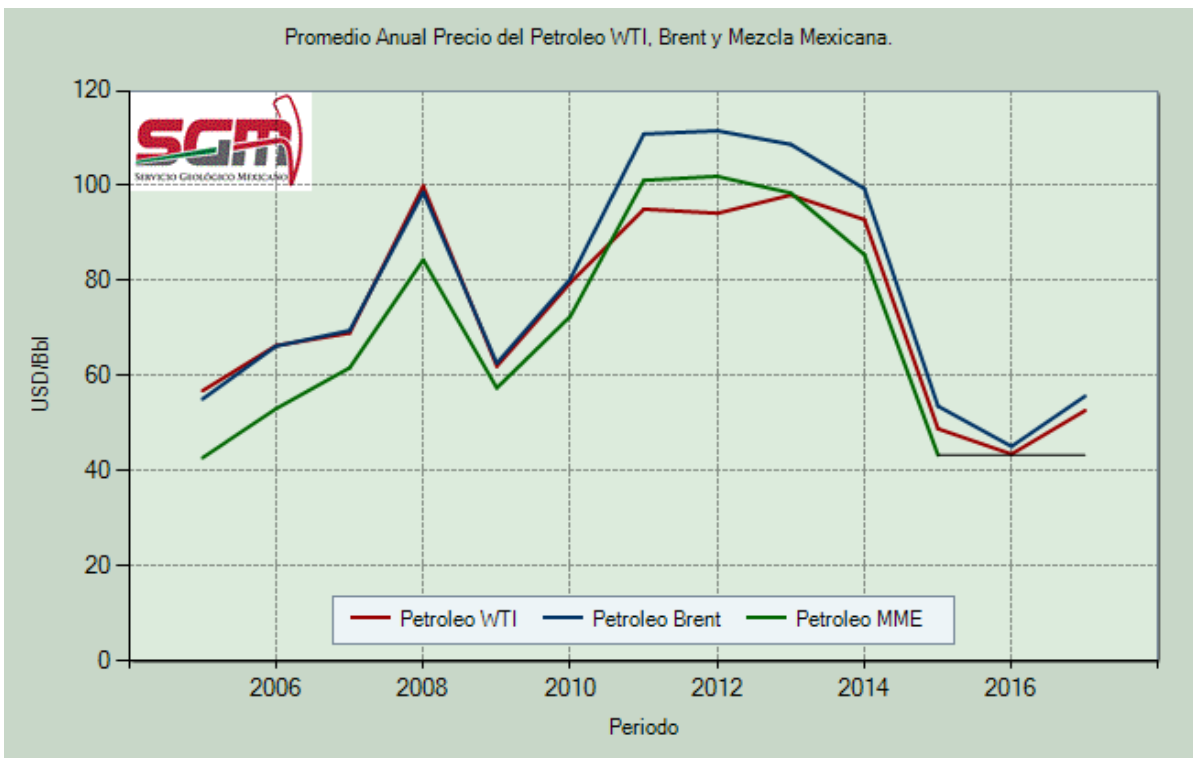
Los precios siguieron cayendo a lo largo de todo el 2015, hasta que en febrero del 2016 alcanzaron los niveles más bajos que se habían visto desde el año 2003; en promedio, todos los tipos de crudo (BRENT, WTI y la Mezcla Mexicana de Petróleo) se cotizaron por debajo de los 30 dólares por barril, registrando días en que el precio era incluso de hasta 24 dólares por barril.

Para ilustrar las circunstancias descritas en los dos párrafos anteriores, se presentan a continuación las siguientes gráficas:

²⁹⁴ <http://www.fmped.org.mx/>, *Infografías*, consultado el 18 de septiembre del 2016 a las 15:00 horas aproximadamente.



Fuente: Sistema de Información Energética y CME Group.



Fuente: Sistema de Información Energética y CME Group.

Entre junio y diciembre del 2014, los precios del petróleo experimentaron la tercera mayor depreciación semestral de los últimos 24 años, poniendo fin a tres años (desde junio de 2011 a junio de 2014) de estabilidad y de precios altos, con una media situada en torno a los 105 dólares por barril. Estos tres años de bonanza petrolera coinciden con un periodo de suave crecimiento de la economía global y de la demanda de petróleo, dentro de un contexto general dominado por las preocupaciones en torno a las restricciones de oferta. Estas últimas fueron el resultado de una complicada situación geopolítica reflejada en frecuentes interrupciones de suministro, así como del control sobre la producción ejercido por la OPEP (liderada por Arabia Saudita), con el fin de mantener los precios del crudo en un rango de 90 a 110 dólares por barril.²⁹⁵

“El colapso de los precios del petróleo ha sido un golpe brutal a las expectativas y genera serias dudas acerca del futuro de Pemex y de la industria petrolera en general. Se percibe un Pemex en malas condiciones, que, en vez de ser autónomo, parece ser más dependiente que nunca de la Secretaría de Hacienda. Sus ingresos, tanto en la transformación industrial –que ahora representa cerca de 45% del total– como en la producción de crudo, siguen siendo el sostén de las finanzas públicas vía impuestos y derechos, en vez de ser motor del crecimiento de la empresa productiva del Estado.”²⁹⁶

Con anterioridad al desplome de precios del 2014, a lo largo del periodo 1984 a 2013, el mercado del petróleo experimentó otros cinco episodios de caída con una magnitud igual o superior al 30% en seis meses. Tales episodios se produjeron coincidiendo con cambios importantes en la economía y/o los mercados mundiales del petróleo. Dichos cambios fueron los siguientes: aumento del suministro y cambio en la política de la OPEP (1985-1986), recesiones en Estados Unidos (1990-1991 y 2001), la denominada “crisis asiática” (1997-1998) y la crisis financiera mundial (2007-2009).²⁹⁷

“El petróleo nunca ha sido una materia prima común. Por su naturaleza ha estado atrás del conflicto bélico, suministrando o buscando energía, y por su relevancia económica, a partir de los setenta ha participado en las diversas recesiones que han retado a la comunidad mundial.”²⁹⁸

Como sucede con cualquier materia prima almacenable, la relación entre la oferta y la demanda determinan la tendencia a largo plazo del precio del petróleo, mientras que a corto plazo también se nota la influencia de la especulación en el

²⁹⁵ MARZO CARPIO, MARIANO, *El Desplome 2014-2015 de los Precios del Crudo: Causas y Previsiones a Corto Plazo*, Barcelona, Fundación Para la Sostenibilidad Energética y Ambiental (FUNSEAM), 2015, p. 4.

²⁹⁶ SHIELDS, DAVID, “Revisar la reforma energética”, *Energía a Debate*, México, no. 77, 31 de octubre del 2016, <https://www.energiaadebate.com/editorial-no-77/>.

²⁹⁷ MARZO CARPIO, MARIANO, Op. Cit., p. 5.

²⁹⁸ OROPEZA GRACÍA, ARTURO (Coordinador), *Reforma Energética y Desarrollo Industrial. Un Compromiso Inaplazable*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015, p. 15.

mercado, en ocasiones motivada por acontecimientos geopolíticos (guerras, cambios de régimen, expropiaciones etc.) y en otras por decisiones de la OPEP. Los precios del petróleo son altamente sensibles a los “rumores” que circulan en el ámbito bursátil internacional, pudiendo reaccionar rápidamente incluso antes de que los cambios previstos lleguen realmente a materializarse.

El Banco Mundial identifica cuatro razones para la caída de los precios internacionales del petróleo en 2014-2015:

- El exceso de oferta en un momento de debilitamiento de la demanda.
- Cambios en los objetivos de la OPEP.
- La disminución de las preocupaciones en torno a las interrupciones de suministro por causas geopolíticas.
- La apreciación del dólar estadounidense.²⁹⁹

El informe del Banco Mundial no especifica la contribución exacta de cada uno de estos cuatro factores, aunque identifica a los tres primeros como dominantes.

“El mercado de petróleo en 2014 se caracterizó por una contracción del crecimiento de la demanda y una aceleración en el suministro. Sin embargo, la caída de los precios desde mediados de junio es más una reacción del mercado ante posibles desequilibrios futuros que un repentino cambio en los fundamentos de la oferta y la demanda.”³⁰⁰

Los acontecimientos vividos en la segunda mitad del año 2014 en los mercados mundiales del petróleo, se inscriben en el contexto de un crecimiento de la oferta superior al de la demanda.

De este modo, la *Energy Information Administration* calcula que los inventarios globales de crudo aumentaron en casi 0,8 millones de barriles diarios en 2014, lo que constituye el mayor incremento desde 2008, año en el que la caída de la demanda de petróleo asociada con la crisis financiera y económica global se tradujo en un desplome de los precios del crudo. Sin embargo, a diferencia de lo acontecido en 2008, el desequilibrio del mercado en 2014 responde principalmente a un exceso de oferta, reflejando un aumento record de 2 millones de barriles diarios de la producción en los países ajenos a la OPEP.

²⁹⁹ BAFFES, JOHN et. al., “Understanding the Plunge in Oil Prices: Sources and Implications”, *Global Economic Prospects*, Cap. 4, *World Bank Group*, Washington, enero del 2015, pp. 160-161.

³⁰⁰ CONGLIN, XU, “Decomposing shocks to oil prices”, *Oil & Gas Journal*, Secc. Economía, Houston, 05 de enero del 2015, <http://www.oj.com/articles/print/volume-113/issue-1/special-report-forecast-review/decomposing-shocks-to-oil-prices.html>

Abundando en la idea de un exceso de oferta y por lo que se refiere a la OCDE, el organismo arriba citado estima que los inventarios comerciales de petróleo en los países industrializados crecieron la cifra record de 158 millones de barriles en 2014, tras haberse situado a finales de 2013 a su nivel más bajo desde 2003.

Puede interpretarse que la caída reciente de los precios internacionales del petróleo hunde sus raíces en la persistencia, durante más de tres años, de unos precios altos del barril. Estos precios elevados han impulsado la oferta desde países ajenos a la OPEP (especialmente desde EEUU), al mismo tiempo que desde principios de 2014 dichos precios altos habrían causado una contracción en el crecimiento de la demanda.

“El presente y futuro de la Reforma Energética es uno de los temas que más interés genera por la caída en los precios del petróleo. A pregunta expresa sobre el asunto, la subsecretaria de Hidrocarburos mencionó en Washington que “aun con los precios actuales o incluso con precios más bajos, nosotros vamos a ser bastante competitivos, de manera que no esperamos ver algún impacto en este momento... Creemos que la volatilidad es algo inherente del mercado petrolero y lo hemos visto en el pasado y, hasta ahora, a partir de lo que hemos visto, existe mucho interés por parte de empresas para ir a México a participar en el sector petrolero”. (Notimex, 2014) Ante ello, la pregunta más importante es, ¿qué nuevas presiones existen sobre la Reforma Energética con el potencial de mermar el éxito prometido?”³⁰¹

Según la *Energy Information Administration*, en el transcurso de 2014 la producción de líquidos a nivel mundial aumentó en 1,8 millones de barriles diarios, alcanzando un total de 92 millones de barriles por día. Este aumento tuvo lugar en su mayor parte fuera de la OPEP, concentrándose en América del Norte y muy particularmente en los Estados Unidos de América, donde, de 2013 a 2014, la producción de crudo aumentó de 7,4 a 8,7 millones de barriles diarios.

En dicho país, entre 2008 y 2014, la producción de petróleo no convencional (como el *light tight oil* o LTO), obtenido mediante la técnica del *fracking*, ha aumentado en unos 3 millones de barriles diarios, de los cuales 0,9 millones (cerca del 1% del suministro mundial) correspondieron a 2014.

Por otra parte, a lo largo de 2014, las expectativas sobre la demanda mundial de petróleo han sido revisadas a la baja en varias ocasiones, en respuesta a un debilitamiento del crecimiento económico global.

Entre julio y diciembre del 2014, la demanda de petróleo proyectada para el año 2015 se vio reducida en 0,8 millones de barriles diarios. Y a más largo plazo, conviene no olvidar que la intensidad del PIB mundial respecto del petróleo se ha

³⁰¹ ARREOLA, JAVIER, “¿Qué implica para México la baja en los precios del petróleo?”, *Forbes México*, Secc. Economía y Finanzas, México, 01 de diciembre del 2014, <http://www.forbes.com.mx/que-implica-para-mexico-la-baja-en-los-precios-del-petroleo/#gs.ynkvd08>

reducido casi a la mitad desde la década de 1970, reflejando un aumento de la eficiencia energética y una disminución del porcentaje de participación del petróleo en la industria energética global (debido a la presencia de las energías limpias y renovables, los automóviles eléctricos, las investigaciones en torno a la “fusión fría”, etc.).

Arabia Saudita ha venido actuando tradicionalmente como el regulador de la producción de la OPEP, utilizando su capacidad excedentaria para aumentar o reducir el suministro de petróleo, con el fin de estabilizar los precios en una determinada franja.

Sin embargo, dicha política cambió drásticamente en la reunión de la OPEP celebrada el 27 de noviembre del 2014 en Viena. En el transcurso de esta reunión, y pese a la oposición de algunos países miembros que pedían un recorte de la producción para aumentar los precios, Arabia Saudita (con el apoyo de otras naciones del Golfo Pérsico) impuso la decisión de mantener inalterada la producción de la OPEP, fijada en 30 millones de barriles diarios.

El argumento empleado por Arabia Saudita para justificar la medida, era que la OPEP necesitaba hacer frente al aumento de la producción ajena a la Organización, especialmente a la del *light tight oil* (o “petróleo de formaciones compactas”) en Estados Unidos, y que la solución a los bajos precios era, paradójicamente, permitir que estos continuaran cayendo, para así forzar la retirada del mercado del petróleo de *fracking*, y de otros con elevados costos de producción.

Se trataba, en suma, de retirar el incentivo que los precios altos implicaban para la extracción de los petróleos más caros, y dejar que el mercado se corrigiera por sí solo.

Una decisión que, sin duda, marca un cambio radical en la política de la OPEP, que lanzaba a los mercados la señal de estar más interesada en el mantenimiento de su cuota de producción, que en la defensa de un determinado precio del barril.

El alcance de esta decisión no pasó desapercibido para los mercados, de modo que el desplome de los precios iniciado a mediados de junio del 2014 se agravó tras la reunión de la OPEP del 27 de noviembre. Quedaba claro que, en su esfuerzo por conservar su cuota de mercado, Arabia Saudita estaba dispuesta a renunciar a miles de millones de dólares en ingresos petroleros y a afrontar un importante déficit presupuestario en 2015.

Haciendo uso de sus cuantiosas reservas de divisas (producto de una política de “paraíso fiscal” implementada en los últimos años), el reino de Arabia Saudita se alistó para apostar por un período de precios excesivamente bajos, con el fin de debilitar la competencia de los productores menos eficientes y con costos más altos.

El Ministro de Petróleo de Arabia Saudita ha sido muy explícito al respecto al declarar que, independientemente del precio, "ya sea este de 40, 30 o 20 dólares por barril, su país no reduciría la producción."³⁰²

Diversos medios y analistas se han hecho eco de teorías conspirativas que tratan de explicar el giro radical dado por Arabia Saudita y sus aliados de El Golfo a la política de la OPEP. Según la más extendida, el reino, con el beneplácito de los Estados Unidos, buscaría castigar por motivos diversos a Rusia e Irán (e incluso a Venezuela) desestabilizando las balanzas comerciales de estos países, muy dependientes de unas exportaciones de crudo por encima de los 100 dólares por barril. Arabia Saudita ha desmentido categóricamente esta hipótesis, que por otra parte resultan de difícil verificación.

"Hace meses, los analistas debatían si el barril de petróleo alguna vez llegaría a los 150 dólares. Ahora el debate es: ¿Cuántos meses aguantarían algunos países petroleros como Venezuela e Irán antes de quebrar? ¿Cuál será el daño total para el resto de países petroleros? ¿Cómo arreglar la situación actual? Hemos visto aquí (en México) que el panorama es igualmente complejo desde la óptica gubernamental, productiva y ciudadana. La anhelada meta de crecimiento económico del 5% se desvanece, ya no sólo para el 2015, sino para los años posteriores. Y los ciudadanos que están esperando la chequera de inversiones tendrán que esperar un poco más."³⁰³

Frente a éste panorama, resulta más que necesaria una serie de reformas legales a ciertos aspectos del marco jurídico del Fondo, las cuales tendrán por objeto incorporar los mecanismos de ajuste necesarios para la adecuada eficacia material de la Reserva del Fondo, y la consiguiente concreción de todos sus objetivos; en el apartado de Propuestas de la presente tesis el autor señala, de manera concreta y detallada, Esta serie de reformas legales debe cumplir, al menos, con las siguientes características:

- Deben maximizar la posibilidad de materialización de la Reserva del Fondo, incluyendo márgenes de operación más apegados a una realidad económica de bajos ingresos petroleros.
- Dada la naturaleza financiera de la Reserva del Fondo, deben incluir cifras, cantidades y porcentajes específicos relacionados con los precios a los que se cotiza el petróleo a nivel internacional.
- Ligado con el punto anterior, las reformas legales al marco jurídico del Fondo deben contemplar un precio anual promedio por barril de petróleo de 48 dólares americanos; ésta cifra no resulta caprichosa, puesto que es la propia LIH, en sus artículos 24 y 44, la que contempla ésta cantidad (para efectos del cálculo de las contraprestaciones que corresponden al Estado en las

³⁰² MARZO CARPIO, MARIANO, Op. Cit., p. 9.

³⁰³ ARREOLA, JAVIER, Op. Cit.

asignaciones y contratos de exploración y extracción de hidrocarburos). La propia LIH contempla fórmulas distintas para cuando el precio promedio del barril de petróleo se cotiza por debajo de los 48 dólares, y para cuando se cotiza por encima de los 48 dólares, de manera tal que dicho esquema puede ser adaptado a las reformas legales que se proponen.

- Debido a que es en el régimen de transferencias extraordinarias del Fondo en donde radica su faceta de mayor importancia social, deben contemplar porcentajes que verdaderamente impulsen las áreas de la seguridad social, la educación superior, la investigación científica, energías renovables y la infraestructura para el desarrollo. Al dar un impulso eficaz a dichas áreas, se estaría cumpliendo cabalmente con el segundo gran objetivo global del Fondo: el desarrollo de la economía nacional.

Ahora bien, dentro del extenso marco jurídico del FMPEd, los cuerpos normativos que contienen las disposiciones relativas a la operación de la Reserva del Fondo y que, por consiguiente, son aquellos en donde deben aplicarse las reformas legales propuestas por el autor, son los siguientes: la Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, el Contrato Constitutivo del Fideicomiso Público del Estado Denominado “Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo”, y la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Estas propuestas de reformas legales al marco jurídico del FMPEd, se resumen (quizás en términos burdos) en el siguiente planteamiento: *la realidad es que el diseño jurídico e institucional del Fondo Mexicano del Petróleo, llegó tarde, mal planteado, ambiguo y sumamente aspiracional, pero nada se obtiene con solamente criticar y quedarse de brazos cruzados; se presenta una oportunidad para que, a través de la incorporación de mecanismos de ajuste en la Ley del Fondo, se pueda lograr más con menos. Mientras que por un lado el Fondo capta cada vez menos recursos, por otro lado la situación económica nacional demanda que el Fondo pueda impulsar distintos sectores que requieren cada vez más apoyo (como los programas sociales, educación superior, investigación en energías limpias, etc), cometido que puede lograrse con la reforma legal propuesta.*

Por motivos metodológicos, será en el apartado de Propuestas de la presente tesis en donde el autor desarrolla, de manera concreta y detallada, todas las propuestas de reformas legales mencionadas *supra*, así como las encaminadas a modificar la naturaleza jurídica del Fondo para considerarlo como una entidad paraestatal de la Administración Pública Federal.

5.4. La Necesidad de Transparencia en la Administración de los Recursos que Integran el Patrimonio del Fondo

La transparencia es el conjunto de normas, procedimientos, y conductas que definen y reconocen como un bien de dominio público toda la información generada o en posesión de las entidades gubernamentales, o por aquellas entidades del ámbito privado que utilicen recursos, ejerzan funciones o sean de interés público.³⁰⁴

Será considerada como información pública toda aquella información generada o en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad de la Federación, las Entidades Federativas y los municipios.³⁰⁵

Dentro de este marco se encuadra al FMPED, Fideicomiso Público de la Administración Pública Federal, como sujeto obligado de las normas y procedimientos en materia de transparencia establecidos en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la Ley de Contabilidad Gubernamental y la LFMPED.

“Dado que la renta petrolera es un tema de gran interés para la economía nacional, es muy importante que los recursos sean manejados con la mayor transparencia posible. Debido a lo anterior, el FMPED tiene la obligación de hacer pública la información sobre las fuentes y destinos de los recursos que administra. Esta información estará disponible a través del sitio web del FMPED.”³⁰⁶

En lo que respecta a la LFMPED, esta contiene, en su Capítulo IV, disposiciones en materia de transparencia aplicables a la operación del Fondo desde los siguientes rubros: información sobre las operaciones del Fondo, información confidencial y sujeta a reserva, las funciones del auditor externo y los sistemas informáticos del fondo.

Artículo 19.- El fiduciario deberá publicar por medios electrónicos y por lo menos dentro de los treinta días naturales posteriores al cierre de cada trimestre calendario, previa aprobación del Comité, un informe que contenga como mínimo lo siguiente:

³⁰⁴ GUILLÉN LÓPEZ, TONATIUH, *Transparencia en México. Ruta hacia el Ámbito Municipal*, México, Asociación de Municipios de México, A.C., 2003, p. 2.

³⁰⁵ Artículo 1º de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de mayo de 2015

³⁰⁶ <http://www.fmped.org.mx/acerca/tutorial/%7BCAE7E36E-0B15-1875-E35F-86C03FA49E4B%7D.pdf>, consultado el 15 de enero del 2017 a las 14:00 horas aproximadamente.

I. Un reporte sobre las actividades realizadas en el trimestre anterior y los principales resultados financieros. Dicho reporte deberá emplear indicadores o parámetros para la correcta y puntual medición de los resultados y estar vinculado a los objetivos y metas del Fondo Mexicano del Petróleo;

II. Los estados que muestren la situación financiera del Fondo Mexicano del Petróleo durante y a la fecha de cierre del ejercicio, sus cambios y resultados, así como la demás información que sea necesaria para completar o aclarar los datos suministrados con dichos estados;

III. Los montos de las transferencias realizadas a la Tesorería de la Federación y a los fondos señalados en el Capítulo III de esta Ley;

IV. El monto de los honorarios fiduciarios pagados por el Fondo Mexicano del Petróleo al Banco de México, y

V. El monto de los gastos cubiertos al comercializador del Fondo Mexicano del Petróleo a que se refiere la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos.

El fiduciario deberá observar lo anterior como excepción a las disposiciones relativas al secreto fiduciario previstas en ley y sin perjuicio de las demás obligaciones en materia presupuestaria, contable y de transparencia que resulten aplicables al fiduciario.

Artículo 20.- Las actas del Comité que contengan información sujeta a reserva en términos de la presente Ley, así como de las disposiciones aplicables en materia de transparencia y acceso a la información pública, solamente serán reservadas en lo que concierne a dicha información, conforme a las políticas que al respecto determine el Comité, en términos de dichas disposiciones.

Los miembros, el Secretario, Prosecretario y los invitados del Comité están obligados a guardar la confidencialidad y reserva, así como custodiar y cuidar la documentación e información de la que, por razón de su participación en el Comité, tengan conocimiento o que esté bajo su responsabilidad, así como impedir y evitar su uso, sustracción, destrucción, ocultamiento o utilización indebidos.

La obligación de confidencialidad referida permanecerá en vigor cinco años después de que los sujetos vinculados por ella dejen de participar en el Fondo Mexicano del Petróleo, excepto en el caso en que presten sus servicios, laboren o tengan cualquier vínculo comercial, corporativo o de asesoría con personas físicas o morales, nacionales o extranjeras, que lleven a cabo actividades relacionadas con los fines del Fondo Mexicano del Petróleo, en cuyo caso la obligación de confidencialidad permanecerá vigente durante todo el tiempo que dure dicha relación comercial, laboral o de cualquier naturaleza.

La obligación de reserva y confidencialidad a que se refieren los párrafos anteriores será aplicable al Coordinador Ejecutivo y al personal que dependa del mismo.

Artículo 21.- Sin perjuicio de lo dispuesto por las disposiciones aplicables en materia de transparencia, será reservada:

I. Aquella información cuya revelación pudiera colocar al Fondo Mexicano del Petróleo en situaciones de desventaja o que pudiera resultar en un beneficio indebido a un tercero, respecto de las inversiones y operaciones financieras que el fiduciario está facultado a

realizar, incluidos los términos y condiciones de los contratos o instrumentos que documenten dichas inversiones y operaciones que lleve a cabo el fiduciario;

II. Las evaluaciones que lleve a cabo el fiduciario o el Comité sobre inversiones o sujetos o instrumentos de inversión individuales, así como cualquier operación sobre activos objeto de inversión que el Fondo Mexicano del Petróleo contemple realizar;

III. Las proyecciones o estimaciones que lleve a cabo el fiduciario o el Comité sobre comportamientos de los mercados o indicadores económicos que no sean del conocimiento público, así como cualquier otra información sobre mercados o instrumentos de inversión que constituya información privilegiada o confidencial en términos de las disposiciones aplicables, y

IV. Las metodologías analíticas o de investigación que emplee el fiduciario o el Comité para la toma de decisiones sobre las inversiones que el Fondo Mexicano del Petróleo está facultado a realizar.

Respecto de aquella información recibida por el fiduciario que deba ser conservada en confidencialidad o reserva por las instancias que la hayan proporcionado, el fiduciario quedará obligado a mantener dicha confidencialidad y reserva en los mismos términos. Una vez que haya transcurrido el periodo de reserva correspondiente a la información prevista en este artículo, ésta deberá considerarse pública, sin que resulten aplicables las disposiciones relativas al secreto fiduciario previstas en ley.

Artículo 22.- El auditor externo del Banco de México que contrate el Secretario de Hacienda y Crédito Público de conformidad con el artículo 50 de la Ley del Banco de México fungirá también como auditor externo del Fondo Mexicano del Petróleo.

El auditor tendrá las más amplias facultades para examinar y dictaminar los estados financieros del Fondo Mexicano del Petróleo, así como para revisar la contabilidad y demás documentación relacionada.

Además de lo anterior, el auditor a que se refiere el presente artículo podrá revisar el cumplimiento de las obligaciones previstas en los contratos para la exploración y extracción de hidrocarburos a que se refiere la Ley de Hidrocarburos, así como las acciones tomadas por las autoridades competentes en su administración, analizando si las modalidades de contratación y las contraprestaciones pactadas obedecen a maximizar los ingresos de la Nación, con base en las circunstancias observadas al momento de la determinación.

El auditor externo referido deberá enviar al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión copia de los dictámenes y resultados de revisión que lleve a cabo en cumplimiento a lo dispuesto por el presente artículo y que presente al Comité.

Artículo 23.- El Fondo Mexicano del Petróleo deberá contar con un sistema informático que permita, de manera remota, el intercambio y registro de las transacciones y las auditorías de las mismas.

Artículo 24.- El Fondo Mexicano del Petróleo deberá coordinarse con la Comisión Nacional de Hidrocarburos, quien le proporcionará toda la información técnica y operativa que sea necesaria para el correcto cumplimiento de su fin.

Adicionalmente, de acuerdo con la LFMPED, el FMPED y la SHCP deberán publicar mensualmente, en lo que corresponda a sus atribuciones, la siguiente información:

- Para las asignaciones, por región (aguas someras, aceites extrapesados, Chicontepec y no convencionales, terrestres y aguas profundas):
 - Volumen producido, por tipo de hidrocarburo.
 - Ingresos derivados de la comercialización de los hidrocarburos.
 - Montos recibidos por concepto de cada uno de los derechos.
 - Montos de las inversiones reportadas por los asignatarios.
 - Montos de los costos deducibles y los efectivamente deducidos por los asignatarios en el periodo.
- Para los contratos:
 - Volumen producido, por tipo de hidrocarburo.
 - Ingresos derivados de la comercialización de los hidrocarburos que realice el Estado.
 - Monto de las contraprestaciones pagadas a los contratistas por periodo, desagregadas por tipo o concepto de pago.
 - Ingresos percibidos por el Estado por concepto del pago de cuotas contractuales para la fase exploratoria y regalías.
 - Ingresos percibidos por el Estado por las contraprestaciones previstas en los contratos distintas a las anteriores, desagregadas por tipo de contraprestación.
 - Los precios contractuales de los condensados, del gas natural y del petróleo, para cada periodo.
 - Casos en los que se haya aplicado un mecanismo de ajuste y el resultado del mismo.
 - Montos de inversión reportados por los contratistas.
 - Las asignaciones que hayan sido migradas a contratos en el mes correspondiente.
 - El pago realizado al comercializador de cada contrato que incluya esa figura.
 - Los conceptos y los montos correspondientes a los costos, gastos o deducciones considerados improcedentes en términos del contrato.
 - Los resultados definitivos de las auditorías.
 - Los casos en que se apliquen las penas o sanciones que se prevean en el contrato.
 - Los convenios o bases de coordinación que se celebren en términos de la LIH.

- Los lineamientos que se emitan conforme a la LIH y en los contratos respectivos.³⁰⁷

Por último, resulta pertinente tomar en cuenta que la Reforma Energética en general, plantea un esquema de transparencia integrado de la siguiente manera:

- Sistema de pesos y contrapesos institucionales.
- Información pública (disponible en internet).
- Sesiones públicas (licitaciones, órganos reguladores) transmitidas en tiempo real.
- Código de ética.
- Mecanismos claros de retroalimentación en procesos de licitación.
- Las Empresas Productivas del Estado publicarán información contable conforme a la Ley del Mercado de Valores.

³⁰⁷ <http://www.fmped.org.mx/acerca/tutorial/%7B752F8455-32A5-94E8-66E0-18D66BB1A2FC%7D.pdf>, consultado el 15 de enero del 2017 a las 16:00 horas aproximadamente.

PROPUESTAS

Después de un exhaustivo trabajo de investigación y reflexión, la presente tesis tiene como finalidad última enriquecer, en la medida de lo posible, el conocimiento jurídico, así como realizar aportaciones concretas al sistema jurídico mexicano.

En ese tenor, a continuación se presentan dos propuestas concretas de reforma a la Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, al Contrato Constitutivo del Fideicomiso Público del Estado denominado “Fondo mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo” y a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, relativas a la naturaleza jurídica del Fondo y a la configuración y mecanismos de la Reserva de aquel.

SECCIÓN PRIMERA

Propuesta de Reforma a la Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, para considerar al Fondo como una Entidad Paraestatal de la Administración Pública Federal:

Texto Actual:

Artículo 3.- Las disposiciones que regulan a los fideicomisos públicos de la Administración Pública Federal no serán aplicables al Fondo Mexicano del Petróleo.

[...]

Artículo 5.- El Fondo Mexicano del Petróleo, fideicomiso público del Estado constituido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como fideicomitente, en el Banco de México, como institución fiduciaria, forma parte de la Federación y no será considerado entidad paraestatal.

[...]

Texto Propuesto.

Artículo 3.- Las disposiciones que regulan a los fideicomisos públicos de la Administración Pública Federal, *contenidas en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, serán aplicables al Fondo Mexicano del Petróleo en tanto no se opongan a la presente ley.*

[...]

Artículo 5.- El Fondo Mexicano del Petróleo, fideicomiso público del Estado constituido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como fideicomitente, en el Banco de México, como institución fiduciaria, forma parte de la Federación y *será considerado entidad paraestatal.*

[...]

Propuesta de Reforma al Contrato Constitutivo del Fideicomiso Público del Estado Denominado “Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo”, para considerar al Fondo como una Entidad Paraestatal de la Administración Pública Federal:

Texto Actual:

ANTECEDENTES

I a VII...

VIII. En términos del artículo 5 de la Ley del Fondo, el Fideicomiso será constituido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como fideicomitente, en el Banco de México, como institución fiduciaria. Además, se señala que el Fondo formará parte de la Federación y no será considerado entidad paraestatal. En este sentido, el artículo 3 de la Ley del Fondo establece que las disposiciones que regulan a los fideicomisos públicos de la Administración Pública Federal no serán aplicables al Fondo...

Texto Propuesto:

ANTECEDENTES

I a VII...

VIII. En términos del artículo 5 de la Ley del Fondo, el Fideicomiso será constituido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como fideicomitente, en el Banco de México, como institución fiduciaria. Además, se señala que el Fondo formará parte de la Federación y *será considerado entidad paraestatal*. En este sentido, el artículo 3 de la Ley del Fondo establece que las disposiciones que regulan a los fideicomisos públicos de la Administración Pública Federal, *contenidas en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, serán aplicables al Fondo Mexicano del Petróleo en tanto no se opongan a su Ley respectiva...*

SECCIÓN SEGUNDA

Propuesta de Reforma a la Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, para cambiar la configuración e incluir mecanismos de ajuste en la Reserva del Fondo:

Texto Actual:

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

I a III...

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

Texto propuesto:

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

I a III...

IV. Los recursos correspondientes a la Reserva del Fondo podrán ser transferidos de manera extraordinaria a la Tesorería de la Federación para cubrir erogaciones del Presupuesto de Egresos de la Federación, en los términos de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Lo anterior, incluyendo las transferencias que se realicen de conformidad con los montos aprobados por la Cámara de Diputados para el uso de los recursos cuando:

- a) *la Reserva del Fondo sea mayor al 1.5% del Producto Interno Bruto del año previo, si el promedio del precio del barril de petróleo durante el año inmediato anterior fue menor a los 48 dólares de los Estados Unidos de América.*
- b) *la Reserva del Fondo sea mayor al 2.3% del Producto Interno Bruto del año previo, si el promedio del precio del barril de petróleo durante el año inmediato anterior fue igual o mayor a los 48 dólares de los Estados Unidos de América.*

Propuesta de Reforma a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, para cambiar la configuración e incluir mecanismos de ajuste en la Reserva del Fondo:

Texto Actual:

Artículo 94.- Únicamente cuando la Reserva del Fondo al inicio del año calendario sea mayor al 3% del Producto Interno Bruto del año previo, el Comité Técnico del Fondo Mexicano del Petróleo podrá recomendar a la Cámara de Diputados, a más tardar el 28 de febrero, la asignación del incremento observado el año anterior en la Reserva del Fondo a los siguientes rubros:

- I. Hasta por un monto equivalente a 10%, al fondo para el sistema de pensión universal conforme a lo que señale su ley;
- II. Hasta por un monto equivalente a 10%, para financiar proyectos de inversión en ciencia, tecnología e innovación, y en energías renovables;

- III. Hasta por un monto equivalente a 30%, para fondear un vehículo de inversión especializado en proyectos petroleros, coordinado por la Secretaría de Energía y, en su caso, en inversiones en infraestructura para el desarrollo nacional, y
- IV. Hasta por un monto equivalente a 10%, en becas para la formación de capital humano en universidades y posgrados; en proyectos de mejora a la conectividad; así como para el desarrollo regional de la industria. Con excepción del programa de becas, no podrán emplearse recursos para gasto corriente en lo determinado en esta fracción.

Texto Propuesto:

Artículo 94.- Únicamente *cuando se cumplan los requisitos señalados en el artículo 16, fracción IV, incisos a) y b), de la Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo*, el Comité Técnico del Fondo Mexicano del Petróleo podrá recomendar a la Cámara de Diputados, a más tardar el 28 de febrero, la asignación del incremento observado el año anterior en la Reserva del Fondo a los siguientes rubros:

- I. *Hasta por un monto equivalente a 15%*, al fondo para el sistema de pensión universal conforme a lo que señale su ley;
- II. *Hasta por un monto equivalente a 15%*, para financiar proyectos de inversión en ciencia, tecnología e innovación, y en energías renovables;
- III. *Hasta por un monto equivalente al 15%*, para fondear un vehículo de inversión especializado en proyectos petroleros, coordinado por la Secretaría de Energía y, en su caso, en inversiones en infraestructura para el desarrollo nacional, y
- IV. *Hasta por un monto equivalente a 25%*, en becas para la formación de capital humano en universidades y posgrados; en proyectos de mejora a la conectividad; así como para el desarrollo regional de la industria. Con excepción del programa de becas, no podrán emplearse recursos para gasto corriente en lo determinado en esta fracción

CONCLUSIONES

1. Como primera cuestión para poder entender cabalmente la figura del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, en el presente trabajo de investigación se buscó –desde el primer tema del Capítulo Primero-- responder a la siguiente pregunta: ¿qué es el petróleo? En consecuencia, la respuesta a la que se llegó fue la siguiente: el petróleo es una mezcla de hidrocarburos líquidos, compuestos que contienen en su estructura molecular átomos de carbono e hidrógeno principalmente; éste compuesto químico es un recurso natural no renovable, se le atribuye un valor mineral y es susceptible de generar, a través de procesos de transformación industrial, productos de alto valor como son los combustibles, lubricantes, ceras, solventes y múltiples derivados petroquímicos. Los primeros usos del petróleo se remontan a la Edad Antigua, con diversas referencias en la cultura egipcia, hebrea, griega, romana y china, e incluso en las culturas precolombinas de América.
2. En lo que respecta a los antecedentes más remotos del uso del petróleo en México, se destacaron los usos prácticos que tanto las culturas mesoamericanas como los colonizadores españoles dieron a los depósitos superficiales de *chapopotli*. Ésta sustancia no era más que el petróleo acumulado naturalmente por las filtraciones subterráneas, y fue utilizado, entre otras cosas, en la elaboración de figurillas de arcilla, ungüentos medicinales, dentífricos, adhesivos y en el calafateo de barcos.
3. Después de haber respondido a la pregunta ¿qué es el petróleo?, el desarrollo de los siguientes temas pertenecientes al Capítulo Primero de la presente tesis se enfocaron a dar contestación a la pregunta ¿cuál ha sido y qué características han tenido tanto la regulación jurídica de los hidrocarburos como la industria petrolera en México? En esa tesitura, se señaló que la regulación jurídica de los hidrocarburos en México se remonta hasta la época colonial, cuando dicha sustancia era considerada como un mineral más y, en consecuencia, era regulada por la legislación minera de la Nueva España, concretamente por las “Reales Ordenanzas para la Minería de la Nueva España de 1783”. Dicho cuerpo normativo establecía que la propiedad de los “bitúmenes o jugos de la tierra” correspondía a la Real Corona Española, y los particulares solo podían explotar estos recursos naturales mediante la figura de la concesión.

4. Las primeras actividades de explotación comercial del petróleo en México se remontan a 1863, cuando un cura de nombre Manuel Gil y Sáenz descubrió un yacimiento superficial, que llamó “Mina de Petróleo de San Fernando”, cerca de Tepetitlán, Tabasco. La producción de petróleo a partir de esa fecha y hasta 1900 fue insignificante, pero contribuyó a la localización de los yacimientos de crudo más importantes del país.
5. La etapa de la producción petrolera a gran escala en México se sitúa a principios de 1901, cuando la *Mexican Petroleum Company*, una compañía estadounidense, comenzó sus operaciones en El Ébano, San Luis Potosí; la incursión de esta compañía petrolera aprovechó las políticas económicas implementadas por el gobierno de Porfirio Díaz, las cuales tenían por objeto atraer inversión extranjera para así detonar el desarrollo económico del país.
6. En el presente trabajo de tesis, se demostró que la regulación jurídica de los hidrocarburos y relacionada con los mismos en México se caracterizó, desde la época colonial, por operar bajo la figura de la concesión, en donde se reconocía a la Nación (la Corona Española antes de la Independencia y los Estados Unidos Mexicanos después de la Independencia) como propietaria de los minerales que se hallaren en el subsuelo, a la vez de que se facultaba al Estado para conceder su explotación a los particulares, mediante el pago de una contraprestación; esta situación cambió radicalmente con la expropiación petrolera del 18 de marzo de 1938.
7. Luego de una larga serie de conflictos entre trabajadores, compañías petroleras y el Gobierno Federal, el día 18 de marzo de 1938 el presidente Lázaro Cárdenas anunció su decisión de expropiar todas las empresas petroleras en México, por su negativa a acatar las resoluciones que al respecto habían emitido tanto la Suprema Corte de Justicia de la Nación como la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje. La decisión de la expropiación petrolera obedeció a una política profundamente nacionalista, surgida de la Revolución, que propugnaba el derecho de México a sus recursos naturales, entre ellos el petróleo, y la distribución justa de la riqueza derivada de los mismos.
8. El 22 de diciembre de 1938, el Presidente Lázaro Cárdenas envió al Congreso de la Unión una Iniciativa para reformar el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, misma que fue aprobada en sus términos y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de noviembre de 1940. A partir de esta reforma constitucional y con las legislaciones de los años venideros, se estableció el control estatal directo

sobre todo lo concerniente a los hidrocarburos y la industria petrolera nacional.

9. En junio de 1938 se crea Petróleos Mexicanos (PEMEX), una empresa estatal que tendría a su cargo las actividades de la industria petrolera que recién se había nacionalizado. La evolución y el desarrollo de PEMEX han estado acompañados por diversos acontecimientos históricos tanto nacionales como internacionales, los cuales poco a poco fueron consolidando a la industria petrolera como el principal y más importante “motor” de la economía mexicana; en ese tenor, PEMEX se convirtió en la empresa pública más importante del país hasta nuestros días, y su análisis dentro de éste trabajo de investigación resulta fundamental para entender la situación actual de la industria e infraestructura petroleras, así como de las finanzas públicas nacionales.
10. Para efectos de la presente investigación, se analizó el tema de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), con el objetivo de comprender a fondo la coyuntura de la caída en los precios internacionales del petróleo; éste organismo intergubernamental fue creado para coordinar las políticas de producción de petróleo de sus 11 países miembros, con el fin de estabilizar el mercado internacional de los hidrocarburos, conducir a los países productores de petróleo a obtener un razonable retorno de las inversiones y asegurar el suministro continuo y estable de crudo para los países consumidores. La OPEP produce el 40% del crudo mundial y el 14% del gas natural.
11. Al iniciar el Capítulo Segundo de la presente tesis --titulado “El Derecho Administrativo y los Fideicomisos Públicos”— se analizó el panorama actual del derecho administrativo, con el objetivo de contestar a la pregunta ¿cuáles fueron los antecedentes de la aparición de los fideicomisos públicos en el sistema jurídico mexicano? En ese tenor, se señaló lo siguiente: después de la Segunda Guerra Mundial se transforma el panorama económico en muchos países del mundo, al transitar del Estado Liberal, Policía o Gendarme a un nuevo modelo de carácter mixto: el Estado Social de Derecho (también llamado Estado de bienestar o de economía mixta). Éste nuevo panorama tenía como pilar a un Estado rector de la economía, proteccionista, que intervenía con una administración pública económica; surgen las empresas públicas o estatales y con ello se da pie a la era del Estado empresario, en donde dicho ente público se adjudicó una serie de actividades socioeconómicas simples distintas a las funciones públicas, a los servicios públicos y a las actividades de fomento.

12. Para efectos del presente trabajo de investigación, las actividades socioeconómicas simples son las que se consideraron como actividades residuales del Estado; adquieren ese nombre debido a que no encuadran dentro de las funciones estatales (administrativa, legislativa y judicial), los servicios públicos, las actividades de policía o las actividades de fomento, y que, en cambio, de manera residual (es decir, por exclusión) encajan en actividades económicas típicamente privadas, en donde el Estado interviene bajo el principio de subsidiaridad.
13. Al involucrarse el Estado en actividades socioeconómicas simples, típicamente reguladas por el derecho privado, encontré que determinadas figuras del derecho mercantil podían serle de utilidad para la realización de fines de interés público; entre estas figuras se encontraba el contrato, y específicamente, el contrato de fideicomiso.
14. El fideicomiso es el contrato en virtud del cual una persona física o moral, llamada fideicomitente, transmite a una institución fiduciaria la propiedad o la titularidad de uno o más bienes o derechos, según sea el caso, para ser destinados a fines lícitos y determinados, encomendando la realización de dichos fines a la propia institución fiduciaria. El contrato de fideicomiso puede o no contemplar a un fideicomisario, el cual será la persona, física o moral, que tenga la capacidad necesaria para recibir el provecho que el fideicomiso implica.
15. El Estado mexicano intervencionista incorporó la figura del fideicomiso al ámbito del derecho público; dicha incorporación pretendió aprovechar la experiencia del fideicomiso privado —el cual históricamente ha tenido bastante éxito— para impulsar áreas estratégicas o prioritarias del desarrollo del país.
16. Durante el desarrollo del Capítulo Segundo de la presente tesis se respondió también a la pregunta ¿qué es el fideicomiso público? En consecuencia, la respuesta a la que se llegó fue la siguiente: el fideicomiso público es el contrato celebrado entre la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal, a través de sus dependencias centrales o de sus entidades paraestatales, quien tendrá el carácter de fideicomitente, y una institución bancaria, quien tendrá el carácter de institución fiduciaria, en virtud del cual el fideicomitente transmite la titularidad de bienes de dominio público o recursos económicos públicos a la institución fiduciaria, la cual se obliga a administrarlos a un fin lícito de interés público, pudiendo ser el fideicomisario

la sociedad, la colectividad o una necesidad de carácter general; los fideicomisos públicos se encuentran regulados por normas tanto de derecho público como de derecho privado, no poseen personalidad jurídica propia y pueden o no ser considerados como entidades paraestatales de la administración pública.

17. Para efectos del desarrollo de la presente tesis, se tomaron en cuenta primordialmente los fideicomisos públicos constituidos por la Administración Pública Federal Centralizada, y que además son considerados como entidades paraestatales de dicha administración pública.
18. El Capítulo Tercero de la presente tesis se avocó principalmente a responder la siguiente pregunta: ¿cuáles fueron los antecedentes que dieron pie a la creación del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo? Como parte de la respuesta a dicha pregunta, se señaló en primer término que el 20 de diciembre del 2013 se publica en el Diario Oficial de la Federación el “Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía”, en virtud del cual se modifican los artículos 25, 27 y 28 constitucionales, marcando formalmente el inicio del proceso conocido como Reforma Energética. Éste proceso forma parte de las llamadas “reformas estructurales” implementadas desde principios de la Administración del Presidente Enrique Peña Nieto.
19. Derivado del punto anterior, en el Capítulo Tercero se respondió también a la pregunta ¿qué es la Reforma Energética? El autor define a la Reforma Energética como un vasto y complejo entramado de reformas, adiciones y derogaciones de normas constitucionales, legales y reglamentarias, así como la creación de nuevos cuerpos normativos, introducción de nuevos conceptos y figuras jurídicas, cambios institucionales, políticas económicas y el establecimiento de un nuevo paradigma para la industria energética nacional. Éste nuevo paradigma marca el paso de un sistema de control estatal directo sobre todas las actividades del sector energético (hidrocarburos, petroquímica y generación de energía eléctrica, entre otros), a un sistema en donde se permite la participación del sector privado, tanto nacional como extranjero, en determinadas actividades del sector (tales como la exploración y extracción de hidrocarburos).
20. Dentro de las nuevas figuras jurídicas que se crearon a raíz de la Reforma Energética, se encuentran las Empresas Productivas del Estado; las asignaciones, autorizaciones y permisos; los contratos de exploración y

extracción de hidrocarburos (contrato de servicios, contrato de producción compartida, contrato de utilidad compartida y contrato de licencia); y por supuesto el Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo.

21. En virtud del “Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía”, se reforma el párrafo sexto del artículo 28 constitucional para introducir, por primera vez, la figura jurídica del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, objeto de estudio del presente trabajo de investigación. Dentro de la historia del derecho mexicano, es la primera ocasión que se establece la creación de un fideicomiso público desde el texto constitucional, dotando al Fondo Mexicano del Petróleo de una importancia mayor a la de otros fideicomisos públicos.
22. Para el Capítulo Cuarto de la tesis de mérito, se buscó responder a dos interrogantes fundamentales: ¿qué es el Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo?, y ¿cuál es el marco jurídico de dicho Fondo? En ese contexto, se señaló en primer lugar que la creación del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo trató de responder a una necesidad presente desde hace mucho tiempo en el ámbito público en México: administrar la renta petrolera del país de la mejor manera posible, con transparencia y una visión a futuro a través del ahorro a largo plazo.
23. Derivado del análisis realizado al marco jurídico del Fondo (haciendo uso del método inductivo) en la presente tesis, el autor define la naturaleza jurídica del Fondo Mexicano del Petróleo de la siguiente manera: es un fideicomiso público de la Administración Pública Federal Centralizada, constituido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como fideicomitente, y por el Banco de México como fiduciario, será considerado entidad paraestatal y que tiene como fin recibir, administrar, invertir y distribuir los ingresos derivados de las asignaciones y los contratos de exploración y extracción de hidrocarburos (con excepción de los impuestos), así como administrar los aspectos financieros de éstos últimos. Con esto se da respuesta a la pregunta ¿qué es el Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo?
24. Las principales funciones del Fondo Mexicano del Petróleo se resumen en dos puntos: a) fungir como fondo de estabilización de los ingresos del Gobierno Federal, b) invertir el ahorro de largo plazo proveniente de la renta petrolera.

25. Económicamente, el Fondo Pretende fungir como una herramienta estabilizadora de la política macroeconómica del país, a través de dos grandes objetivos globales: a) la *estabilización* de las finanzas públicas, y b) el *desarrollo* de la economía nacional.
26. De manera concreta, los objetivos del Fondo Mexicano de Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo son los siguientes:
- a) Recibir, administrar, invertir y distribuir los ingresos derivados de las asignaciones y los contratos de exploración y extracción de hidrocarburos, así como administrar los aspectos financieros de los mismos.
 - b) Garantizar un manejo responsable y transparente de los ingresos petroleros de la Nación.
 - c) Facilitar el seguimiento, la rendición de cuentas, la organización, el ahorro y la administración de los ingresos petroleros.
 - d) Coadyuvar en la preservación de la estabilidad macroeconómica nacional.
 - e) Asegurar la disciplina fiscal a futuro, reduciendo la dependencia de las finanzas públicas a los ingresos petroleros.
 - f) Extender los beneficios por la extracción presente de hidrocarburos a futuras generaciones, mediante mecanismos preestablecidos como lo son el ahorro de largo plazo, el fondeo del sistema universal de pensiones, la inversión en educación superior y posgrados, inversión en ciencia y tecnología, energías renovables y la creación de infraestructura para el desarrollo nacional y regional.
 - g) Servir como medio de recepción y ejecución de los pagos en las asignaciones y los contratos para la exploración y extracción de hidrocarburos.
 - h) Administrar los ingresos del Estado Mexicano provenientes del petróleo y los demás hidrocarburos.
27. El marco jurídico del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo es ciertamente extenso, conformándose de normas constitucionales, leyes reglamentarias, leyes orgánicas, reglamentos, decretos, acuerdos, lineamientos, contratos, convenios y disposiciones legales diversas tanto en materia administrativa como fiscal; sin embargo, dentro de todo este andamiaje jurídico, es un cuerpo normativo en particular que resulta fundamental para el desarrollo de la presente tesis: La Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo.

28. La Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, tiene por objeto establecer las normas para la constitución y operación del Fondo, normas a las cuales se apegan prácticamente la totalidad del marco jurídico del Fondo.
29. En la presente tesis se demostró que la Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo surgió a la vida jurídica con una serie de deficiencias, relativas a la conceptualización jurídica y el diseño teleológico en cuanto a los alcances de la figura que regula; estas deficiencias, originadas en parte por falta de técnica legislativa y en parte por falta de adecuación de dicha Ley a la realidad jurídica, económica, política y social del país, son las siguientes:
- a) La Ley señala, en su artículo 5º, que el Fondo no será considerado una entidad paraestatal de la Administración Pública Federal, aun cuando el Fondo cumple con todos los requisitos que la Ley Federal de las Entidades Paraestatales contempla para considerar a un fideicomiso público como entidad paraestatal.
 - b) Las disposiciones relativas a la operación de la Reserva del Fondo, contenidas en la Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, no contemplan un mecanismo de ajuste ante contingencias como la caída de los precios internacionales del petróleo, resultando en una posible inoperancia material de dichas disposiciones y, por ende, en la falta de cumplimiento de uno de los objetivos del Fondo.
 - c) La conceptualización jurídica y el diseño teleológico de la Ley del Fondo no son propicios para la consecución de la finalidad de este, la cual consiste en fungir como una herramienta estabilizadora de la política macroeconómica del país.
30. En el presente trabajo de investigación se demostró que si el Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo es un fideicomiso público constituido por el gobierno federal, en donde la Secretaría de Hacienda y Crédito Público funge como fideicomitente único de la Administración Pública Federal Centralizada, que tiene el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, cuenta con una estructura orgánica análoga a otras entidades paraestatales y tiene un comité técnico, luego entonces debe ser considerado como una entidad paraestatal de la Administración Pública Federal.

31. Se demostró que la conceptualización del Fondo Mexicano del Petróleo como una entidad paraestatal de la Administración Pública Federal, no solamente resulta atinada, desde el ámbito de la teoría del derecho administrativo, sino que redundaba en diversas ventajas jurídicas y administrativas para el Fondo, tales como:

- a) El reconocimiento del Fondo como Entidad Paraestatal de la Administración Pública Federal permitiría reducir la carga burocrática del Banco de México, debido a que las Unidades Administrativas de dicho Banco que se encuentran adscritas al Fondo y que, en los hechos, conforman la estructura orgánica de este, podrían ser trasladados de manera definitiva al Fondo, quedando bajo la conducción de la Administración Pública Federal.
- b) Al desahogar la carga burocrática del Banco de México se permitiría que éste cumpla, de manera más rápida, flexible y eficaz, su labor como fiduciario del Fondo, sin tener que ocuparse de cuestiones administrativas superfluas (comunicación social, trámites burocráticos, mantenimiento de instalaciones, etc.). En el caso del Fondo, las labores del Banco de México deben concentrarse en los aspectos financieros del mismo, mientras que las labores de la Administración Pública Federal deben atender a las cuestiones administrativas y burocráticas.
- c) La incorporación del Fondo al catálogo de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal, permitiría evitar conflictos de interés del Banco México, en su carácter de fiduciario del Fondo, en las contrataciones consigo mismo.
- d) La correcta delimitación conceptual de las distintas figuras e instituciones en un sistema jurídico reduce la posibilidad de lagunas en la ley, especialmente si se trata de instituciones cuya función es de suma importancia para el desarrollo económico del país; este es el caso del Fondo Mexicano del Petróleo.
- e) Al incluir al Fondo Mexicano del Petróleo dentro del ámbito de aplicación de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, se permitiría aplicar los mecanismos de fiscalización, transparencia y supervisión que dicha ley establece, y que se implementarían de manera adicional a los ya existentes para el Fondo.

32. La operación de los recursos que integran el patrimonio del Fondo es la siguiente:

- a) En términos de la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos, el fiduciario realizará los pagos derivados de las asignaciones y los contratos de exploración y extracción de hidrocarburos.
- b) En términos del Título Quinto de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y conforme al calendario que establezca el fideicomitente, el fiduciario realizará transferencias ordinarias a los distintos Fondos señalados en el artículo 16, fracción II, de la Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para la estabilización y el Desarrollo (este rubro corresponde al régimen de transferencias ordinarias, el cual cumple con el primer objetivo global del Fondo que es la estabilización de las finanzas públicas).
- c) Después de haber cubierto la totalidad de las transferencias ordinarias, el fiduciario administrará los recursos remanentes en la Reserva del Fondo para generar ahorro de largo plazo del Gobierno Federal, incluyendo inversión en activos financieros.
- d) Únicamente cuando los recursos correspondientes a la Reserva del Fondo al inicio del año calendario sean mayores al 3% del Producto Interno Bruto del año previo, el Fondo realizará las siguientes transferencias (este rubro contiene los márgenes de operación de la Reserva del Fondo, así como el régimen de transferencias extraordinarias, el cual cumple con el segundo objetivo global del Fondo que es el desarrollo de la economía nacional):
 - Al fondo para el sistema de pensión universal.
 - Para financiar proyectos de inversión en ciencia, tecnología e innovación, y en energías renovables.
 - Para fondear un vehículo de inversión especializado en proyectos petroleros, coordinado por la Secretaría de Energía y, en su caso, en inversiones en infraestructura para el desarrollo nacional.
 - En becas para la formación de capital humano en universidades y posgrados; en proyectos de mejora a la conectividad; así como para el desarrollo regional de la industria.

33. Se llegó a la conclusión de que es el régimen de transferencias extraordinarias del Fondo en donde radica su faceta de mayor importancia social; de materializarse los supuestos que señala la Ley del Fondo para la realización de éstas transferencias, se estarían impulsando áreas que actualmente requieren mucho apoyo: la seguridad social, la educación superior, la investigación científica, energías renovables y la infraestructura para el desarrollo. Sin embargo, a dos años del inicio de operaciones del Fondo, la Reserva de éste aún no se constituye, debido a que los ingresos

que ha percibido el Estado derivados de las asignaciones y contratos de exploración y extracción de hidrocarburos no son suficientes para cubrir siquiera todas las transferencias ordinarias del Fondo.

34. Gran parte de la posibilidad de materialización de la Reserva del Fondo depende de los precios a los que se cotiza el petróleo a nivel internacional, donde los precios altos equivalen a mayores ingresos para el Estado Mexicano; sin embargo, los bajos niveles de recaudación de ingresos petroleros se deben a la coyuntura económica, iniciada en junio del 2014, por la cual han atravesado los precios internacionales del petróleo: en promedio, de situarse por encima de los 100 dólares americanos por barril en junio del 2014, los precios internacionales del petróleo cayeron drásticamente hasta situarse por debajo de los 30 dólares americanos por barril en febrero del 2016, situación que tomó por sorpresa al Gobierno Federal. La Reforma Energética en general, fue planeada y diseñada para un entorno económico en donde prevalecían los precios altos del petróleo; sin embargo, esa “bonanza petrolera” se ha esfumado a partir del 2014, y pareciere que no volverá a presentarse en muchos años.
35. En el presente trabajo de tesis se demostró que las disposiciones relativas a la operación de la Reserva del Fondo, contenidas en la Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, no contemplan un mecanismo de ajuste ante contingencias como la caída de los precios internacionales del petróleo, resultando en una posible inoperancia material de dichas disposiciones y, por ende, en la falta de cumplimiento del segundo objetivo global del Fondo: el desarrollo de la economía nacional.
36. De no incluirse mecanismos de ajuste en los márgenes de operación de su Reserva, el Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo seguirá funcionando más como un sistema de pagos del Gobierno Federal, que como un verdadero Fideicomiso Público para la Estabilización y el Desarrollo Nacional; de continuar así, el Fondo únicamente se limitará a realizar transferencias ordinarias a distintos Fondos de Estabilización y a la Tesorería de la Federación, sin poder nunca desarrollar todo su potencial como palanca del desarrollo nacional para el cual fue creado.
37. Como principal hallazgo del presente trabajo de tesis, se destaca que la conceptualización jurídica y el diseño teleológico de la Ley del Fondo no son propicios para la consecución de la finalidad de este, la cual consiste en fungir como una herramienta estabilizadora de la política macroeconómica

del país; aunado a ello, el diseño jurídico e institucional del Fondo Mexicano del Petróleo llegó tarde, mal planteado, ambiguo y sumamente aspiracional, pero se presenta una oportunidad para que, a través de la incorporación de mecanismos de ajuste en la Ley del Fondo, se pueda lograr más con menos. Mientras que por un lado el Fondo capta cada vez menos recursos, por otro lado la situación económica nacional demanda que el Fondo pueda impulsar distintos sectores que requieren cada vez más apoyo (como los programas sociales, educación superior, investigación en energías limpias, etc.). Debido a esta situación, el autor presentó en el apartado respectivo de la presente tesis, una propuesta para incluir mecanismos de ajuste en los márgenes de operación de la Reserva del Fondo, con el objetivo de prever y hacer frente a contingencias como la caída de los precios internacionales del petróleo.

BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA ROMERO, MIGUEL, *Compendio de Derecho Administrativo*, México, Ed. Porrúa, 2003.
- ACOSTA ROMERO, MIGUEL, *Teoría General del Derecho Administrativo. Primer Curso*, 17ª edición, México, Ed. Porrúa, 2004.
- ACOSTA ROMERO, MIGUEL y ALMAZÁN ALANÍZ, PABLO ROBERTO, *Tratado Teórico Práctico de Fideicomiso*, 4ª edición, México, Ed. Porrúa, 2002.
- ÁLVAREZ DE LA BORDA, JOEL, *Crónica del Petróleo en México, de 1863 a Nuestros Días*, México, Petróleos Mexicanos, Archivo Histórico de PEMEX, 2006.
- BAEZ MARTÍNEZ, ROBERTO, *Manual de Derecho Administrativo*, 2ª edición, México, Ed. Trillas, 1997.
- BASSOLS BATALLA, NARCISO, *Las Etapas de la Nacionalización Petrolera*, México, Ed. Miguel Ángel Porrúa, 2006.
- BROWN, JONATHAN C., *Petróleo y Revolución en México*, trad. de Mauricio López, México, Siglo Veintiuno Editores, 1998.
- CÁRDENAS GRACIA, JAIME, *En Defensa del Petróleo*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009.
- CARPIZO MCGREGOR, JORGE, *La Constitución Mexicana de 1917*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1985.
- DÍAZ BRAVO, ARTURO, *Títulos y Operaciones de Crédito*, 4ª edición, México, Ed. IURE, 2011.
- FERNÁNDEZ RUÍZ, JORGE, *Derecho Administrativo*, México, McGraw Hill, 1997.
- FERNÁNDEZ RUÍZ, JORGE, *Derecho Administrativo (Servicios Públicos)*, México, Ed. Porrúa, 1995.
- FERNÁNDEZ RUÍZ, JORGE, *Derecho Administrativo y Administración Pública*, 7ª edición, México, Ed. Porrúa, 2016.
- FERNÁNDEZ RUÍZ, MARÍA GUADALUPE, *Marco Jurídico Estructural de la Administración Pública Federal Mexicana*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2015.
- FEYERABEND, PAUL K, traducción de Francisco Hernán, *Contra el Método: Esquema de una Teoría Anarquista del conocimiento*, 2ª edición, Barcelona, Ed. Ariel, 1989.
- FRAGA, GABINO, *Derecho Administrativo*, 48ª edición, México, Ed. Porrúa, 2012.

- GUILLÉN LÓPEZ, TONATIUH, *Transparencia en México. Ruta hacia el Ámbito Municipal*, México, Asociación de Municipios de México, A.C., 2003,
- GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, ERNESTO, *Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano*. 2ª edición. México, Ed. Porrúa, 2003.
- LAVÍN, JOSÉ DOMINGO, *Petróleo. Pasado, Presente y Futuro de una Industria Mexicana*, México, Fondo de Cultura Económica, 1976.
- LEMUS CARRILLO, RAÚL, *Régimen Jurídico del Fideicomiso Público Federal*, México, Ed. Porrúa, 2012.
- LÓPEZ PORTILLO Y WEBER, JOSÉ, *El Petróleo de México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1975.
- MADRID HURTADO, MIGUEL DE LA, *Estudios de Derecho Constitucional*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1977.
- MARTÍNEZ GIL, JOSÉ DE JESÚS, *El Petróleo de México. Breve Historia. Su Evolución. Estado Actual*, México, Ed. Porrúa, 2012.
- MARTÍNEZ MORALES, RAFAEL IGNACIO, *Derecho Administrativo*. 1er Curso, 6ª edición, México, Oxford University Press, 2011.
- MARZO CARPIO, MARIANO, *El Desplome 2014-2015 de los Precios del Crudo: Causas y Previsiones a Corto Plazo*, Barcelona, Fundación Para la Sostenibilidad Energética y Ambiental (FUNSEAM), 2015.
- MENDOZA POPOCA, OSWALDO ANÍBAL, *Naturaleza Jurídica del Fideicomiso Mexicano*, México, Ed. Porrúa, 2015.
- MEYER COSÍO, LORENZO, *México y los Estados Unidos en el Conflicto Petrolero, 1917-1942*, 2ª edición, México, El Colegio de México, 1972.
- NAVA NEGRETE, ALFONSO, *Derecho Administrativo*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1991.
- NAVA NEGRETE, ALFONSO, *Derecho Administrativo Mexicano*, 3ª edición, México, Fondo de Cultura Económica, 2007.
- OROPEZA GRACÍA, ARTURO (Coordinador), *Reforma Energética y Desarrollo Industrial. Un Compromiso Inaplazable*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015.
- PALAVACINI, FÉLIX F., *Historia de la Constitución de 1917*, 3ª edición, México, INEHRM-IIJ-UNAM, 2014, Tomo I.
- SÁNCHEZ GÓMEZ, NARCISO, *Primer Curso de Derecho Administrativo*, 6ª edición, México, Ed. Porrúa, 2012.
- SERRA ROJAS, ANDRÉS, *Derecho Administrativo. Doctrina, Legislación y Jurisprudencia*. Primer Curso, 44ª edición, México, Ed. Porrúa, 2013.
- ULLOA, BERTA, *Historia de la Revolución Mexicana 1914-1917. La Constitución de 1917*, México, El Colegio de México, 1983.
- VALADÉZ, DIEGO y CARBONELL, MIGUEL coords., *El Proceso Constituyente Mexicano. A 150 años de la Constitución de 1857 y 90 de la*

Constitución de 1917, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007.

- VALLS HERNÁNDEZ, SERGIO y MATUTE GONZÁLEZ, CARLOS, *Nuevo Derecho Administrativo*, 4ª edición, México, Ed. Porrúa, 2014.

DICCIONARIOS

- DE PINA, RAFAEL y DE PINA VARA, RAFAEL, *Diccionario de Derecho*, 37ª edición. México, Ed. Porrúa, 2008.
- Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, 23ª edición. Madrid, Espasa, 2014.

MEDIOS ELECTRÓNICOS

- http://www.azc.uam.mx/publicaciones/tye/tye16/art_hist_04.html, La Industria Petrolera y el Imperio de las Leyes (1783-1938).
- <http://bibliotecadigital.ilce.edu.mx/sites/ciencia/volumen1/ciencia2/39/html/petroqui.html>, el origen y composición del petróleo.
- <http://bibliotecadigital.ilce.edu.mx/sites/ciencia/volumen1/ciencia2/39/html/petroqui.html>, historia del petróleo.
- <http://constitucion1917.gob.mx/es/Constitucion1917/>, Congreso Constituyente y la Constitución de 1917.
- http://www.diputados.gob.mx/museo/s_nues7.htm, Nuestro siglo - La unidad nacional y el Congreso de la Unión.
- <http://www.fmped.org.mx/acerca/natjuridica.html>.
- <http://www.fmped.org.mx/acerca/tutorial/%7BCAE7E36E-0B15-1875-E35F-86C03FA49E4B%7D.pdf>.
- <https://www.gob.mx/constituyentesdel17/articulos/>, Congreso Constituyente de 1916-1917.
- <http://www.imp.mx/petroleo/>, el petróleo.
- http://www.opec.org/opec_web/en/about_us/24.htm, Breve Historia.
- <http://www.pemex.com/acerca/historia/Paginas/default.aspx>, Historia.

- http://www.pdvsa.com/index.php?tpl=interface.sp/design/readmenuprinc.tpl.html&newsid_temas=49, OPEP.
- http://reformas.gob.mx/wp-content/uploads/2014/04/Explicacion_ampliada_de_la_Reforma_Energetica_1.pdf.

PUBLICACIONES PERIÓDICAS

- ARREOLA, JAVIER, “¿Qué implica para México la baja en los precios del petróleo?”, *Forbes México*, Secc. Economía y Finanzas, México, 01 de diciembre del 2014, <http://www.forbes.com.mx/que-implica-para-mexico-la-baja-en-los-precios-del-petroleo/#gs.ynkVD08>.
- “Aspectos relevantes de la aprobación de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2017”. Serie: Seguimiento al Ciclo Presupuestario. Subcolección: Paquete Económico Número 4.113. Dirección General de Finanzas, Instituto Belisario Domínguez. Fecha de publicación: noviembre 2016.
- BAFFES, JOHN et. al., “Understanding the plunge in oil prices: sources and implications”, *Global Economic Prospects*, Cap. 4, *World Bank Group*, Washington, enero del 2015.
- BECERRIL, ANDREA y BALLINAS, VÍCTOR, “Pese a críticas, el Senado aprueba en lo general la reforma energética”, *La Jornada*, Año 30, Núm. 10543, Secc. Política, México, 10 de diciembre del 2013.
- BECERRIL, ANDREA y BALLINAS, VÍCTOR, “Pese a críticas, el Senado aprueba en lo general la reforma energética”, *La Jornada*, Año 30, Núm. 10544, Secc. Política, México, 11 de diciembre del 2013.
- BECERRIL, ANDRÉS, “Peña Nieto asume el poder. Mover a México. ‘Hora de ganar el futuro’”, *Excelsior*, Año XCVI, Tomo VI, Núm. 34,787, Secc. Nacional, México, 02 de diciembre del 2012.
- “Busca volver a grandes ligas: WSJ”, *Reforma*, Año 20, Núm. 7171, [Secc. A], México, 13 de agosto del 2013.
- CONGLIN, XU, “Decomposing shocks to oil prices”, *Oil & Gas Journal*, Secc. Economía, Houston, 05 de enero del 2015, <http://www.ogj.com/articles/print/volume-113/issue-1/special-report-forecast-review/decomposing-shocks-to-oil-prices.html>.

- GARDUÑO, ROBERTO y MÉNDEZ, ENRIQUE, “Agasajarán a priístas en Los Pinos tras aprobar la reforma energética”, *La Jornada*, Año 30, Núm. 10546, Secc. Política, México, 13 de diciembre del 2013.
- GUERRERO, CLAUDIA, “Presenta Peña Nieto reforma energética el 7 de agosto”, *Reforma*, Año 20, Núm. 7159. [Secc. A], México, 01 de agosto del 2013.
- HERNANDEZ, ÉRIKA, “Descarta Gobierno otorgar concesiones”, *Reforma*, Año 20, Núm. 7171. [Secc. A], México, 12 de agosto del 2013.
- JIMENEZ, HORACIO, “Pactan agenda legislativa 2013”, *El Universal*, Año 96, Núm. 34,767, Secc. Nación, México, 08 de enero del 2013.
- MARTÍNEZ TOVAR, ABIGAIL, “Reforma energética: el inicio de la Implementación”, *Estrategia Total*, 19 de agosto del 2014, <http://estrategiatotal.org/reforma-energetica-el-inicio-de-la-implementacion/>.
- MEYER COSÍO, LORENZO, “El conflicto petrolero entre México y los Estados Unidos (1938-1942)”, *Foro Internacional, El Colegio de México*, Vol. VII-I, Capítulo 2, julio-diciembre de 1966.
- RIPPY, MERRIL, “El petróleo y la Revolución Mexicana”, *Problemas Agrícolas e Industriales de México*, Vol. VI, Núm. 3, julio-agosto-septiembre de 1954.
- SHIELDS, DAVID, “Revisar la reforma energética”, *Energía a Debate*, Núm. 77, México, 31 de octubre del 2016, <https://www.energiaadebate.com/editorial-no-77/>.
- UTHOFF LÓPEZ, LUZ MARÍA, “La industria del petróleo en México, 1911-1938: del auge exportador al abastecimiento del mercado interno. Una aproximación a su estudio”, *América Latina en la Historia Económica*, Núm. 33, enero-junio de 2010.

LEGISLACIÓN CONSULTADA

NORMAS FUNDAMENTALES, LEYES Y REGLAMENTOS

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada el 5 de febrero de 1917. (última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación del 15 de septiembre del 2017).

- Ley de Coordinación Fiscal, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 27 de diciembre de 1978 (última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación del 18 de julio del 2016).
- Ley de Hidrocarburos, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 11 de agosto del 2014 (última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación del 15 de noviembre del 2016).
- Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2015, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 13 de noviembre del 2014.
- Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2016, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 18 de noviembre del 2015.
- Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2017, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 15 de noviembre del 2016.
- Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 11 de agosto del 2014 (última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación del 07 de diciembre del 2016, con cantidades actualizadas por la Resolución Miscelánea Fiscal 2017, publicada en el DOF del 06 de enero del 2017).
- Ley de Instituciones de Crédito, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 18 de julio de 1990 (última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación del 17 de junio del 2016).
- Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 11 de agosto del 2014.
- Ley del Banco de México, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 23 de diciembre de 1993 (última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación del 10 de enero del 2014).
- Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y Desarrollo, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 11 de agosto del 2014.
- Ley del Mercado de Valores, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 30 de diciembre del 2005 (última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación del 10 de enero del 2014).
- Ley Federal de las Entidades Paraestatales, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 14 de mayo de 1986 (última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación del 18 de diciembre del 2015).
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 30 de marzo del 2006 (última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación del 30 de diciembre del 2015).
- Ley General de Bienes Nacionales, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 8 de enero de 1982 (ley abrogada en virtud del DOF del 20 de mayo del 2004).

- Ley General de Bienes Nacionales, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 20 de mayo del 2004, actualmente vigente (última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación del 01 de junio del 2016).
- Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 27 de agosto de 1932 (última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación del 13 de junio del 2014).
- Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 04 de mayo del 2015.
- Ley General de Sociedades Mercantiles, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 04 de agosto de 1934 (última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación del 14 de marzo del 2016).
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 1976 (última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación del 19 de diciembre del 2016).
- Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo de Hidrocarburos, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 29 de noviembre de 1958 (ley abrogada en virtud del DOF del 11 de agosto del 2014).
- Reglamento Interior del Banco de México, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 30 de septiembre de 1994 (última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación del 06 de marzo del 2017).
- Relación de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 15 de agosto del 2017.

DECRETOS

- Decreto por el que se Expide la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos, se Reforman, Adicionan y Derogan Diversas Disposiciones de la Ley Federal de Derechos y de la Ley de Coordinación Fiscal y se Expide la Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 11 de agosto del 2014.
- Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 20 de diciembre del 2013.
- Decreto que Expropia a Favor del Patrimonio de la Nación, los Bienes Muebles e Inmuebles Pertencientes a las Compañías Petroleras que se Negaron a Acatar el Laudo de 18 de diciembre de 1937 del Grupo No. 7 de

la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, fechado el 18 de marzo de 1938 (aunque su publicación se dio en el Diario Oficial de la Federación del 19 de marzo de 1938).

- Iniciativa de Decreto por el que se Expide la Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, del 30 de abril del 2014.

ACUERDOS, LINEAMIENTOS Y CONTRATOS

- Acuerdo de Adscripción de las Unidades Administrativas del Banco de México, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 31 de octubre del 2013 (última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación del 25 de enero del 2017).
- Contrato Constitutivo del Fideicomiso Público del Estado Denominado Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, suscrito el 30 de septiembre del 2014 (modificado mediante Convenio suscrito el 22 de diciembre del 2015).
- Lineamientos para Evitar el Conflicto de Interés del Banco de México en las Contrataciones Consigo Mismo, en su Función de Banco Central y como Fiduciario (aprobados el 8 de diciembre de 2014).

PUBLICACIONES OFICIALES

- Diario Oficial de la Federación.
- Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados.

PÁGINAS WEB

- www.banxico.org.mx
- www.cnh.gob.mx
- www.fmped.org.mx
- www.imp.mx
- www.pemex.com
- www.sener.gob.mx