

Las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos en el sistema jurídico mexicano. A 5 años de la reforma energética del 20 de diciembre de 2013

Guadalupe Lorena Isidoro Cuevas*

Resumen:

A partir de la década de los ochenta, México ha implementado una serie de políticas económicas neoliberales que sin duda han permeado fuertemente en el orden jurídico interno; prueba de ello han sido las llamadas reformas estructurales que se fueron planeando formalmente desde el sexenio de Felipe Calderón. Una de ellas ha sido la reforma energética y el presente artículo muestra un estudio de esa transformación y algunos efectos negativos de esta en la población mexicana.

Abstract:

From the decade of the eighties, Mexico has implemented a series of neoliberal economic policies that have undoubtedly permeated strongly in the domestic legal order; proof of this have been the so-called structural reforms that were formally planned during Felipe Calderon's administration. One of them has been the energy reform and the present article shows a study of this transformation and some negative effects of this in the Mexican population.

Sumario: Introducción. / I. Actividades de exploración y extracción de hidrocarburos en México, 1917-2013 / II. La reforma energética del 20 de diciembre de 2013 en actividades de exploración y extracción de hidrocarburos / III. A cinco años de la reforma. Una “implementación” inacabada y fallida / IV. Conclusiones / Fuentes de consulta.

* Lic. en Derecho, Profesora Investigadora del Departamento de Derecho por la UAM Azcapotzalco, Especialista en Derecho Fiscal por la UNAM.

“La tierra provee lo suficiente para satisfacer las necesidades de cada hombre, pero no la avaricia de cada hombre”.

Mahatma Gandhi.

Introducción

Tomando un poco de la historia de nuestro país, la Constitución vigente nació de un espíritu revolucionario, y fue de los primeros ordenamientos en atender aspectos fundamentales para un país, como son los derechos sociales y sus recursos naturales. Dentro de estos últimos se encuentran los hidrocarburos, mismos que representan un referente en la política económica de varios países. En el caso de México, los ingresos federales dependen en casi 30% de estos, lo cual es alarmante cuando al estudiar el tema nos damos cuenta que poco a poco se ha perdido el control y dominio de esos recursos naturales por manos mexicanas. Aunque el texto constitucional establece que los hidrocarburos son propiedad de la Nación, en 2013 se crearon mecanismos para que los particulares pudieran intervenir abiertamente en la realización de actividades de exploración y extracción de dichos recursos lo cual implica, indudablemente, un cambio importante y complejo en el orden jurídico mexicano y su aplicación.

De ahí, el interés de abordar el tema de la exploración y extracción de los hidrocarburos desde cuatro aspectos fundamentales, a saber: uno, doctrinario e histórico, a propósito del reciente centenario de nuestra Carta Magna, pero haciendo énfasis a partir de la implementación de las políticas neoliberales y su impacto en México; otro, jurídico, que implica un estudio constitucional y legal; un tercero, jurisprudencial; y, por último, aunque implícito en todo el trabajo, un aspecto crítico.

I. Actividades de exploración y extracción de hidrocarburos en México, 1917-2013

“Gobierno o individuo que entrega los recursos naturales a empresas extranjeras, traiciona a la patria”.

Lázaro Cárdenas.

I.1. Panorama de las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos en México

La exploración y extracción de hidrocarburos forman parte aún, de las llamadas actividades estratégicas del Estado, las cuales se encuentran al amparo del “capítulo económico” de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), mismo que tuvo lugar en dicho ordenamiento, con un Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)* el 3 de febrero de 1983, por el que se reformaron los artículos 25 a 28 con el “[...] objetivo [de] fijar los fines de la rectoría del Estado mediante el fomento del crecimiento económico, estableciendo y ordenando de manera explícita sus atribuciones en esa materia, en aras del interés general [...]”¹

Las áreas estratégicas han sido definidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) como: “aquellas funciones identificadas con la “*soberanía económica, los servicios a cargo exclusivo del Gobierno Federal y la explotación de bienes de dominio directo, que por su significado social y nacional se orientan por el interés general que sólo garantiza el manejo del Estado*”, tal como lo estableció el Poder Revisor de la Constitución”² (Énfasis añadido).

En ese sentido, las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos, al ser propiedad de la Nación, tienen un alto significado social y nacional en tanto que pueden definir el destino de un país en términos económicos, lo anterior se afirma en el hecho de que estos recursos han sido una de las principales fuentes de ingresos para diversas naciones.³

I.2. Antecedentes. Exploración y extracción de hidrocarburos en la Constitución de 1917 y su legislación secundaria hasta 2013

El texto original de la Constitución vigente disponía en su artículo 27, párrafo primero, que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, correspondía *originariamente* a la Na-

¹ Tesis: 2a. XLIV/2017 (10a.) Registro: 2013961, Segunda Sala, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 40, marzo de 2017, Tomo II, Décima Época, p. 1382, Tesis Aislada en materia Constitucional. Rubro: Áreas estratégicas. Su concepto.

² *Idem*.

³ En el caso de México, han significado la tercera parte de sus ingresos totales según lo dispuesto en las leyes de ingresos para la federación más recientes.

ción, la cual tenía el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada. Por su parte, el párrafo cuarto del mismo numeral hacía referencia al *dominio directo* de la Nación sobre el petróleo y todos los carburos de hidrógeno. Sin embargo, en su párrafo sexto mencionaba lo relativo a las concesiones que podía otorgar el Ejecutivo Federal a los particulares constituidos conforme a las leyes mexicanas sobre los bienes de dominio de la Nación.⁴

En el artículo referido se pueden observar dos principios: la propiedad originaria y el dominio directo de la Nación sobre esta; no obstante, el propio texto original de nuestra Constitución hacía referencia a la intervención de particulares al otorgárseles concesiones, en actividades de exploración y explotación de hidrocarburos y de una manera poco limitada, al grado de hablarse de un sistema regalista⁵ de propiedad de los recursos del subsuelo, lo cual resulta contradictorio.

Situaciones como la anterior, se presentaron también en 1938, con la llamada “expropiación petrolera”, que en realidad se trató de un decreto expropiatorio⁶ que, si bien atendió a causas de utilidad pública, versó únicamente sobre bienes muebles e inmuebles, pero de ninguna manera se hizo referencia a la propiedad y dominio absoluto de los hidrocarburos por parte de la Nación.⁷

En 1940 se presentó una contradicción interesante entre el texto constitucional y la legislación secundaria, pues mientras que en dicho año se aprobó una reforma, en la que se adicionó el párrafo sexto al artículo 27 de la Constitución, que prohibió que el petróleo y los carburos de hidrógeno fueran objeto de concesiones y contratos, se dejó al criterio de la ley reglamentaria las formas de explotación de estos recursos.⁸ De esa manera, el 9 de noviembre del mismo año se publicó la segunda Ley Reglamentaria del artículo 27 Cons-

⁴ Cfr. Secretaría de Gobernación, *Antecedentes históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos*, 4ª ed., México, Dirección General de Compilación y Consulta del Orden Jurídico Nacional, 2009, pp. 619 a 621.

⁵ José Juan González Márquez, *Derecho ambiental energético*, México, IMIDA, 2013, p. 53.

⁶ Cfr. 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 Número 7 de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje. *DOF*, 19 de marzo de 1938.

⁷ José Juan González Márquez, *op cit.*, p. 53.

⁸ Cfr. Dirección General Adjunta del *DOF*, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Secretaría de Gobernación, 2016. p. 457.

titucional en Materia de Petróleo,⁹ que dejó a salvo las concesiones otorgadas por la ley de 1925 y en su artículo 7º. se abrió la posibilidad para que los particulares pudieran intervenir en las actividades de exploración y explotación a través de contratos y concesiones¹⁰ a pesar de haber estado prohibidos constitucionalmente.

Un cambio importante fue la expedición, en 1958, de una nueva Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en el Ramo Petrolero, que abrogó a la anterior y estableció en sus dos primeros artículos, que correspondía a la Nación el dominio directo, inalienable e imprescriptible de todos los hidrocarburos que se encontraran en territorio nacional y que sólo la Nación podía llevar a cabo todas las acciones referentes a la industria petrolera a través de Pemex. En el artículo primero transitorio de la misma, se dispuso que las concesiones otorgadas al amparo de la Ley de 1925, podían ser incorporadas a las reservas nacionales.¹¹

En esa misma tónica, el 20 de enero de 1960, se reformaron los párrafos cuarto, quinto, sexto y séptimo, así como la fracción I, del artículo 27 constitucional que establecieron el dominio directo de la Nación sobre el petróleo y todos los carburos de hidrógeno, razón por la cual se prohibió otorgar concesiones y contratos y se declaró la insubsistencia de los que se habían otorgado antes de esta reforma. También dispuso de manera expresa que la Nación se encargaría de llevar a cabo la explotación de los hidrocarburos.¹²

En el mismo sentido, en 1983, se publicó en el *DOF* una modificación al artículo 25 constitucional, en la cual se determinó que en el desarrollo nacional participarían los sectores público, social y privado, dejando al primero, de manera exclusiva, las áreas estratégicas mencionadas en el artículo 28, párrafo cuarto, entre las que se encontraban las relativas a los hidrocarburos.

⁹ La primera Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en el Ramo Petrolero se publicó en 1925, pero no trajo cambios al régimen adoptado hasta ese momento.

¹⁰ *Cfr.* Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en Materia de Petróleo. *DOF* 09-11-1940. Derogada.

¹¹ *Cfr.* Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en el Ramo Petrolero. *DOF* 29-11-1958. Derogada.

¹² *Cfr.* Decreto que reforma los párrafos cuarto, quinto, sexto y séptimo, fracción I del artículo 27 y los artículos 42 y 48 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *DOF* 20-01-1960

Como se observa, a partir de 1958 puede hablarse de una nacionalización¹³ del petróleo, pues las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos, claramente quedaron reservadas a la Nación y se prohibió la participación de los particulares en estas.

Para 2008, ya nos aproximábamos, en ciertos aspectos, a la reforma de 2013 en la materia, pues la Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional de 1958 fue modificada en varias ocasiones para permitir la participación de la iniciativa privada en el sector petrolero en actividades de transporte, almacenamiento y distribución de gas natural, al reintroducirse los contratos de obras y de prestación de servicios que habían sido prohibidos por la reforma constitucional de 1960.

1.3. Pemex 1938-2013

El 20 de julio de 1938 se creó, por decreto publicado en el *DOF*, Petróleos Mexicanos (Pemex) como una institución pública que se encargaría del manejo de los bienes expropiados; se le dotó de facultades para llevar a cabo cualquiera de las actividades de la industria petrolera, dentro de las que se encontraba la exploración y extracción de hidrocarburos. Se dispuso que su presupuesto de gastos y sus rendimientos dependerían del gobierno federal.¹⁴

En 1971 se expidió su primera Ley Orgánica, en la que se le dio la naturaleza jurídica de organismo descentralizado de carácter técnico, comercial e industrial, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio. Para 1992, Pemex “perdió la unicidad operativa con que venía funcionando, hasta presentar la estructura orgánica de cuatro subsidiarias y un corporativo”.¹⁵

De acuerdo con algunos especialistas, la intención de fondo de esta desarticulación fue ir preparando las condiciones para su posterior privatización, pues dos años más tarde se le impuso un régimen fiscal de sostenimiento al gasto público que ocasionó su debilitamiento. Lo anterior se observa en las leyes de ingresos federales y en los informes presidenciales anuales de 1992

¹³ Entendemos por nacionalización, hacer del Estado determinados instrumentos o fuentes de riqueza que eran de propiedad privada. Implica también que un servicio o actividad que era prestado o ejercido por particulares, en lo sucesivo será prestado o ejercido por el Estado.

¹⁴ *Cfr.* Decreto que crea la institución Petróleos Mexicanos, *DOF*, 20 de julio de 1938.

¹⁵ Manuel Bartlett Díaz y Víctor Rodríguez Padilla, *El petróleo y Pemex. Despojo a la Nación*, 2a, ed., México, Cosmos, 2008, p. 182.

a 2013, en donde se aprecia un importante incremento en los ingresos aportados por Pemex para el gasto público; en 20 años este organismo duplicó el porcentaje aportado a los ingresos federales anuales.¹⁶

En este brevísimo recorrido cronológico, resaltamos discrepancias importantes en la regulación de las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos, de donde se deduce un régimen de propiedad de la nación respecto de los hidrocarburos, pero con un dominio relativo o limitado,¹⁷ pues en distintos periodos, en lo que va de vigencia nuestra actual Constitución, se ha permitido la intervención de particulares en diversas actividades relativas a estos con la idea de modernizar, eficientar y aumentar la competitividad de Pemex, fundamentalmente en el ámbito internacional. “Afortunadamente [hasta 2013] se reservó la participación directa del Estado en las actividades de exploración y producción de hidrocarburos, con el objetivo de conservar una parte importante de la renta petrolera”.¹⁸

Lo expuesto hasta aquí, nos deja ver que, aun cuando se trata de un solo texto constitucional con los mismos principios e ideales, éste se ha ido modificando de acuerdo con las necesidades e intereses, principalmente de índole político y económico, y que la legislación secundaria y aun la propia Constitución, en diferentes párrafos, han sido un tanto incongruentes con la filosofía, el espíritu y en general, con los ideales que fueron piedra angular para la construcción de nuestra Constitución federal vigente.

1.4. Las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos dentro de la política fiscal y económica de México antes de la reforma de 2013

Fiscalmente, este régimen se centró en la Ley Federal de Derechos y en la Ley de Ingresos de la Federación correspondiente a cada ejercicio fiscal corriente. En la Ley Federal de Derechos,¹⁹ se encontraba de manera específica, en su capítulo XII, actualmente derogado, lo relativo a los hidrocar-

¹⁶ Cfr. José Vargas Mendoza, “El endeudamiento de Pemex y su rol en las transformaciones mundiales”, en *El Cotidiano*, núm. 177, enero-febrero, 2013, pp. 69-78, UAM Azcapotzalco, México, Distrito Federal, p. 70 y anexo, Tabla 1.

¹⁷ José Juan González Márquez, *op cit.*, p. 53.

¹⁸ Eugenia Marisol Mejía Lugo y Carlos Gómez Chiñas, *La competitividad de la industria petroquímica mexicana*, México, UAM, 2014, p. 110.

¹⁹ Ley Federal de Derechos, 2012.

buros, del cual se desprendía el pago de siete derechos²⁰ por actividades de exploración y extracción.

Por lo que hace a la Ley de Ingresos de la Federación, tomaremos como referencia la correspondiente al ejercicio fiscal 2013,²¹ en la que se dispuso que la suma total de derechos que debía pagar Pemex y sus subsidiarios, era del 31.51% del presupuesto total de la Federación, del cual correspondía pagar por actividades de exploración y extracción de hidrocarburos un 27.25% del total de los ingresos federales, lo cual quiere decir que los demás derechos e impuestos, como el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS), por concepto de otras actividades relacionadas a los hidrocarburos, fue de tan sólo 4.26%.

En realidad se trataba de un régimen fiscal confiscatorio que descapitalizó a Pemex ocasionando graves problemas de financiamiento que lo llevaron a operar de una manera deficiente y a registrar continuas pérdidas que le impedían invertir en la creación de una nueva refinería o en maquinaria, así como en científicos especialistas en estas actividades.²² Valga decir que con este régimen fiscal, e incluso con el actual, es evidente que se apostó por el lento resquebrajamiento de esta institución para justificar cada vez más la participación de empresas transnacionales en esas actividades.²³

Otro aspecto importante es que la exploración y extracción de hidrocarburos constituía un monopolio a cargo de Pemex, aunado también a otras actividades relacionadas con estos recursos naturales, a saber: la refinación, almacenamiento, distribución, venta y transporte. Vale la pena precisar que, si bien el artículo 28 constitucional, párrafo primero, dispone la prohibición

²⁰ Entendemos en este caso a los derechos como las contribuciones establecidas en ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, tal y como lo señalan los artículos 2o., fracción IV, del Código Fiscal de la Federación y 1o. de la Ley Federal de Derechos.

²¹ *Cfr.* Artículo 1º, inciso A, numeral III, apartado 3, referente a los ingresos por concepto de Derechos a los hidrocarburos de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2013. *DOF*, 17 de diciembre de 2012. Abrogada

²² *Cfr.* Manuel Bartlett Díaz y Rodríguez Padilla Víctor. *op. cit.*, pp. 177-180.

²³ Esta afirmación se sustenta en gráficas de 1995 a 2006, presentadas por Adrián Lajous, destacado economista y ex director de PEMEX en los años noventa, quien afirmó que: “por muchos años Pemex pagó impuestos y derechos por un monto equivalente a más del 60 por ciento del valor de sus ventas y a más del 110 por ciento de sus rendimientos brutos, provocando una descapitalización continua”. Fuente: El gobierno de la industria petrolera. En <http://siteresources.worldbank.org/INTMEXICOINSPANISH/Resources/lajous-ponencia-esp.pdf>, consultado el 7 de febrero de 2017.

a los monopolios, el propio artículo, antes de la reforma en estudio, en su párrafo cuarto, establecía excepciones a dicha prohibición al señalar que: “No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas [...] petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica [...]”.²⁴

A este respecto, consideramos que la naturaleza de un monopolio no puede cambiar sólo por disposición constitucional; un monopolio, independientemente de ser público o privado, conserva su naturaleza intrínseca; en ese sentido Pemex tenía las características con las que Samuelson, en su *Tratado de economía*, define a los monopolistas,²⁵ pues era el único productor en su industria y no había otros que produjeran o realizaran las mismas actividades. Sobre este aspecto, se alude a la clasificación de los monopolios, los cuales, entre otros, se clasifican en públicos o privados.

El aspecto principal del monopolio regulado, que hay que tener en cuenta es, que éste aparece cuando el Estado interviene en forma directa o indirecta en una determinada actividad económica. Esto ocurre principalmente en tales mercados como la producción de todo tipo de combustibles, o de prestación de servicios de energía eléctrica [...] que son esenciales para la sociedad.²⁶

En un sistema capitalista como en el que nos encontramos, los monopolios son altamente nocivos para el desarrollo económico de la sociedad, pero en este sentido, se precisa que se trataba de un monopolio del Estado que se encontraba regulado y justificado en la intención de proteger la existencia misma del Estado a través de la soberanía en la realización de actividades estratégicas, como son la exploración y la extracción de hidrocarburos, así como el resto de actividades relativas a dichos recursos naturales; a este respecto la

²⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 28, párrafo tercero. Texto vigente en 2012. En <http://www.uv.mx/transparencia/files/2012/10/ConstitucionPolitica-09-02-12.pdf>, consultada el 8 de mayo de 2018 (Énfasis añadido).

²⁵ Monopolista: el único productor en su industria y no existen otros que produzcan buenos substitutivos de su bien. F. A. Samuelson y W. D. Nordhaus, *Economía*, t. 12. Edit. Mc. Graw-Hill, p. 616. Cit. por: Wasylyk, Miguel, “Monopolio regulado y la desregulación”, en: *Boletín de lecturas sociales y económicas* – UCA – FCSE. En <http://200.16.86.50/digital/33/revistas/blse/wasylyk2-2.pdf>, consultado el 1 de junio de 2018.

²⁶ Miguel Wasylyk, “Monopolio regulado y la desregulación”, en: *Boletín de lecturas sociales y económicas* – UCA – FCSE. En <http://200.16.86.50/digital/33/revistas/blse/wasylyk2-2.pdf>, consultado el 1 de junio de 2018.

propia SCJN ha determinado que es así, dado el contenido del capítulo económico de la Constitución Federal y porque, efectivamente, los actos o actividades llevados a cabo por Pemex y sus subsidiarios, se habían estado llevando a cabo en el marco de un monopolio autorizado constitucionalmente.²⁷

A pesar de que Pemex tenía el monopolio de actividades tan potenciales económicamente, las políticas tanto internas, por conducto de sus directivos y su sindicato,²⁸ como externas a través de la política económica y fiscal del país, aunado a las presiones económicas internacionales fueron debilitándolo para hacer ineludible la intervención de la iniciativa privada.²⁹ Recordemos, en ese sentido, que la reforma constitucional en la materia, de 2008, empezó a abrir el camino para la reforma de 2013, pues se dio a Pemex “[...] la facultad de celebrar diferentes tipos de contratos a través de sus subsidiarias con personas físicas o morales [sobre] toda clase de actos, convenios y contratos manteniendo en exclusiva la propiedad y el control del Estado Mexicano sobre los hidrocarburos, siendo esta [sic] la base legal de los actuales contratos incentivados celebrados por PEP con las empresas de servicios múltiples”.³⁰

²⁷ Nos referimos específicamente a la sentencia 415/2015, correspondiente al amparo en revisión promovido por Petróleos Mexicanos (corporativo) y Pemex-Refinación (subsidiaria) a través de su apoderado legal, en donde solicitaron el amparo y protección de la justicia federal (entre otros aspectos) respecto de una multa impuesta por más de 650 millones de pesos, misma que fue determinada por la Comisión Federal de Competencia Económica. En dicha sentencia, se otorgó el amparo y protección de la justicia de la Unión y se determinó que las actividades relativas a los hidrocarburos, efectivamente constituían un monopolio al estar reservadas al Estado y no haber formas de sustitución para su realización. Cfr. Crónicas del Pleno y de las Salas. SEGUNDA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN Asunto resuelto en la sesión del miércoles 25 de enero de 2017. Cronista: Maestra Jocelyn Arzate Alemán. En https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/sinopsis_asuntos_destacados/documento/2017-02/2S-250117-APD-0415.pdf, consultado el 20 de mayo de 2018.

²⁸ El Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana.

²⁹ Ello es evidente e incluso en los propios reportes de los resultados financieros de Pemex, se observa un descenso dentro del *ranking* de las empresas petroleras más grandes del mundo; en 2004 Pemex era la octava empresa petrolera mexicana a nivel mundial, para 2008, la décimo primera. Cfr. Reporte de resultados financieros de Pemex al 31 de marzo de 2004. En http://www.pemex.com/ri/finanzas/Reporte%20de%20Resultados%20no%20Dictaminados/040331_reporte_e.pdf, consultado el 23 de mayo de 2018 y Reporte de resultados financieros de Pemex al 31 de marzo de 2008. En http://www.pemex.com/ri/finanzas/Reporte%20de%20Resultados%20no%20Dictaminados/080331_reporte_e.pdf, consultado el 23 de mayo de 2018.

³⁰ Prospectiva de petróleo crudo y petrolíferos 2013-2027. Secretaría de Energía, México, 2013. (PEP: Pemex Exploración y Producción).

II. La reforma energética del 20 de diciembre de 2013 en actividades de exploración y extracción de hidrocarburos

Una cosa es modificar la Constitución sin alterar su identidad, es decir, los principios supremos que la caracterizan y distinguen de otras Constituciones, y otra es introducir principios supremos diversos de los de la Constitución precedente, ya que en ningún caso, puede la reforma constitucional, ser utilizada para modificar los principios supremos de la Constitución existente.

Ricardo Guastini.

II.1. Reformas al capítulo económico

La reforma en estudio versó principalmente en las modificaciones a los artículos 25, 27 y 28, mismos que en la actualidad, guardan una distancia considerable, respecto de lo que fueron en su inicio. En la Tabla 1, se muestran los aspectos más relevantes de cada numeral a partir del 20 de diciembre de 2013.

II.2. Artículos transitorios del decreto de reforma y legislación secundaria. Aspectos relevantes

Del Decreto de la reforma en estudio, se desprenden veintiún artículos transitorios que describen los términos en los que se debieron implementar las modificaciones y adiciones que abordamos anteriormente. En ese orden de ideas destacamos, someramente, algunos aspectos relevantes de éstos.

a) Pemex como Empresa Productiva del Estado

Cambió la naturaleza jurídica de Pemex, de organismo descentralizado a empresa productiva del Estado, en tal sentido se abrogó la Ley de Petróleos Mexicanos de 2008 y en su lugar se expidió la Nueva Ley de Petróleos Mexicanos mediante Decreto publicado el 11 de agosto de 2014 en el *DOF*. Conservó su personalidad jurídica, así como la titularidad de todos los bienes, derechos y obligaciones que ya le correspondían.

b) Legislación secundaria y modalidades de participación en actividades de exploración y extracción de hidrocarburos

Tabla 1. Reformas al capítulo económico

Artículo 25 Se reformaron los párrafos cuarto y sexto; (actualmente quinto y séptimo).	• Las áreas estratégicas del Estado quedaron, de manera exclusiva, a cargo del sector público. • Se introdujo la figura en las Empresas Productivas del Estado. • Se dispuso que la Nación llevaría a cabo las actividades de exploración y extracción de petróleo y demás hidrocarburos. • Se hizo referencia al cuidado y la conservación de los recursos productivos y al medio ambiente.
Artículo 27 Se adicionó un párrafo en el lugar séptimo, recorriéndose el orden de los subsecuentes.	• Se dispuso que los hidrocarburos son propiedad de la Nación y no se otorgarán concesiones. • Las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos se confirieron a las empresas productivas del Estado mediante asignaciones. • Se reanudó la participación de los particulares a través de contratos y en su caso, de asignaciones en actividades de exploración y extracción de hidrocarburos.
Artículo 28 Se reformaron los párrafos cuarto y sexto; y se adicionó un párrafo, quedando en el lugar octavo, recorriéndose el orden de los subsecuentes.	• Se dispuso que la realización de actividades estratégicas como la exploración y extracción de hidrocarburos por parte del Estado no constituye monopolio. • Se dispuso que el Estado protegerá la soberanía de la Nación en todo momento, al ejercer su rectoría sobre estas actividades. • Se creó el fideicomiso público: Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo a quien se entregarán los ingresos derivados de las asignaciones y los contratos por exploración y extracción de hidrocarburos, salvo los impuestos. • Se fortaleció a los órganos reguladores coordinados en materia energética.

Se otorgó un plazo de 120 días naturales computados a partir del 20 de diciembre de 2013 para que el Congreso de la Unión³¹ hiciera las modificaciones al marco jurídico para hacer efectiva la reforma a los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución; en ese sentido, se expidió la Ley de Hidrocarburos, mediante decreto publicado en el *DOF* el 11 de agosto de 2014. Esta Ley abrogó la anterior Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el ramo petrolero de 1958 y detalló las modalidades de participación de los particulares que se establecieron en el decreto del 20 de diciembre de 2013, Tabla 2.

³¹ Atendiendo al artículo 73, fracciones VII, X y XXIX, el Congreso de la Unión tiene facultades en la materia para: imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto; legislar en materia de hidrocarburos; y establecer contribuciones sobre el aprovechamiento y explotación del petróleo y todos los hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos.

Tabla 2. Modalidades de participación de particulares en la industria petrolera

Modalidad de participación	Modalidad de contraprestación
Contrato de servicios	Efectivo
Contrato de utilidad compartida	Porcentaje de la utilidad
Contratos de producción compartida	Porcentaje de la producción obtenida
Contratos de licencia	Transmisión onerosa de hidrocarburos

Fuente: Elaboración propia con base en el artículo cuarto transitorio del decreto del 20 de diciembre de 2013 en materia de energía, y la Ley de Hidrocarburos del 11 de agosto de 2014.

c) Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y Desarrollo

Dicho fondo tiene la naturaleza jurídica de fideicomiso público, cuyo fiduciario es el Banco de México. Este fideicomiso es el encargado de recibir todos los ingresos, con excepción de los impuestos que correspondan al Estado Mexicano derivados de las asignaciones y contratos. Para lo anterior, se creó la Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, publicada en el *DOF* el 11 de agosto de 2014.

d) Protección de los hidrocarburos como propiedad de la Nación

Se dispuso que en las asignaciones o contratos para explorar o extraer hidrocarburos se debe establecer el contenido nacional a efecto de promover la participación de empresas productivas nacionales y locales. Se estableció que tanto las asignaciones como los contratos, deben prever expresamente que *los hidrocarburos son propiedad de la Nación*. Además, se estableció el *interés social y orden público* de las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos, por ser consideradas áreas estratégicas de la Nación.

II.3. Comentarios sobre las implicaciones más relevantes de la reforma energética

Lo que en general se conoce como reforma energética presenta inconsistencias como las planteadas en el apartado I.2. Por un lado, con la reforma se dispuso que “las áreas estratégicas del Estado quedarían, de manera exclu-

siva, a cargo del sector público”, “que los hidrocarburos al ser propiedad de la Nación no serían objeto de concesiones” y que “el Estado protegería la soberanía de la Nación en todo momento al ejercer su rectoría sobre estas actividades”; pero por otro lado, nos encontramos con las modalidades de participación de los particulares en éstas, que si bien no tienen la naturaleza jurídica de concesiones, no dejan de otorgar cierto dominio sobre los hidrocarburos y el subsuelo de la Nación.

En el quinto párrafo del artículo 25, se cambia una vez más la naturaleza jurídica de Pemex, para convertirla en empresa productiva del Estado, lo cual deja a esta institución en el limbo, pues a pesar de seguir formando parte de la administración pública paraestatal, se saca del apartado y generalidades que menciona la ley respectiva en su capítulo II. “De los organismos descentralizados”, para hacerlas parte, de nombre solamente, de este tipo de administración pero excluyéndola de la observancia de la Ley Federal de Entidades Paraestatales.³² Este cambio por el que transitó Pemex, repercutió innegablemente, a su régimen de tributación, el cual, se parece cada vez más al de grandes empresas privadas.³³

En ese escenario, se trató de proteger la propiedad de la Nación mediante un mecanismo de control, puesto que, en la actualidad la Secretaría de Economía y la Comisión Nacional de Hidrocarburos son las encargadas de regular los procedimientos de licitación para otorgar las asignaciones y contratos.

Ahora bien, el dominio directo de la Nación, entre otros bienes, sobre el petróleo y los hidrocarburos que se prevé en el párrafo cuarto del artículo 27 constitucional, presupone la potestad para aprovechar y disponer de estos.³⁴ No obstante, ahora se hará de manera compartida con los particulares.

Por lo anterior, coincidimos con algunos especialistas en el tema, quienes opinan que con esta reforma se menoscabó el patrimonio de la Nación, pues si bien es cierto que las actividades de exploración y extracción de hidrocar-

³² Cfr. Art. 3, párrafo tercero, de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, vigente. En http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/110_150618.pdf, consultado el 23 de mayo de 2018.

³³ Carlos Sánchez Aguirre, “El nuevo régimen fiscal de Pemex”, conferencia magistral impartida dentro del Ciclo de conferencias magistrales y mesas redondas en materia constitucional. Reformas trascendentes en México. Organizadas por la División de Ciencias Sociales y Humanidades y el Departamento de Derecho de la UAM Azcapotzalco, 13 de noviembre de 2014.

³⁴ Tesis: 2a. LXXX/2010, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXXII, agosto de 2010, p. 461.

buros continúan en el artículo 28 constitucional como actividades estratégicas del Estado, quedaron totalmente diluidas al abrir las puertas a los particulares, no solo nacionales sino extranjeros, para que también pudieran realizarlas, lo cual, indudablemente ha traído consecuencias de diversos tipos³⁵ y, en general, afectaciones a la economía interna de México.

Por lo que hace a la determinación de estas actividades como de orden público e interés social, tiene grandes implicaciones en relación con los medios de protección constitucional, pues en realidad no solamente es una figura retórica sino que constituye un bloqueo a las acciones que los ciudadanos tienen para defenderse, particularmente por lo que hace al juicio de amparo.³⁶

III. A cinco años de la reforma. Una “implementación” inacabada y fallida

*In ambiguis orationibus maxime spectanda est sententia ejus qui eas protulisset.*³⁷

Regla de interpretación del derecho.

Atendiendo a un contexto histórico, político, social y económico, se puede observar que México, desde la década de los ochenta, ha adoptado prácticas e influencias neoliberales a la hora de legislar, lo que ha dado como resultado la copia de modelos de otros países, pero sin las adecuaciones necesarias acordes a las características internas en todos esos aspectos. En ese sentido, la reforma energética, fue pensada en lo que se había adoptado en otros países y que se conoce como *Government take* que se traduce en el cúmulo de ingresos que el Estado tiene derecho a percibir por parte de los contratistas

³⁵ Jaime Cárdenas Gracia y Nicolás Domínguez Vergara, “Mesa redonda sobre la reforma energética” en Ciclo de conferencias magistrales y mesas redondas en materia constitucional. Reformas trascendentes en México. Organizadas por la División de Ciencias Sociales y Humanidades y el Departamento de Derecho de la UAM Azcapotzalco. 14 de noviembre de 2014.

³⁶ Cfr. Raymundo Espinoza, Presentación en la mesa “Situación del agro en América Latina. Marx en el siglo XXI y el despojo de los territorios”, Grupo de trabajo CLACSO. UNAM, 27 de abril de 2018. En <https://www.youtube.com/watch?v=s9flSxgWkzY>, consultado el 18 de octubre de 2018.

³⁷ En las expresiones ambiguas debe atenderse la intención del que las pronuncia.

y asignatarios por la realización de actividades de exploración y extracción de hidrocarburos.³⁸

En términos generales, el país no estaba preparado para una reforma de este tipo. Se cambió prácticamente todo el régimen jurídico de los hidrocarburos en México, no obstante, el paquete de leyes secundarias, aunque vasto en cantidad, no ha sido suficiente para hacer frente a los cambios que se vinieron.³⁹

Por ello, consideramos que esta reforma ha sido mal implementada y que, lejos de traer beneficios al país, ha provocado retrocesos y un perjuicio generalizado para la población mexicana, particularmente a sectores vulnerables. Lo anterior se observa cuando analizamos la incidencia de la reforma en otras materias, pues indudablemente ha repercutido de manera directa en la propiedad, en el medio ambiente y en el régimen financiero y fiscal de la federación.

III.1. Implicaciones en la propiedad social

La reforma energética generó un impacto en la propiedad ejidal y comunal en cuanto a la superficie o área donde se llevan a cabo las actividades referidas. Antes de que se aprobara esta reforma, se hablaba de un cambio respecto de la forma de afectación, pues se haría una transición de expropiación de tierras a una incorporación de los ejidatarios a las participaciones de la renta petrolera derivada de los contratos de exploración y extracción de hidrocarburos; entre otras implicaciones, se tenía el temor de una modificación al artículo 27 constitucional en cuanto a la servidumbre legal agraria,⁴⁰ no obstante, aunque no encontramos dicha modificación materializada, en el paquete de leyes secundarias, específicamente en la Ley de Hidrocarbu-

³⁸ Gabriela Ríos Granados, Cápsula jurídica: Régimen fiscal de hidrocarburos. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. En <https://www.youtube.com/watch?v=jku3wxX1y8s>, consultado el 4 de febrero de 2017.

³⁹ Ejemplo de ello es la falta de actualización en la legislación agraria vigente y las múltiples adecuaciones o reformas hechas a los ordenamientos secundarios como la Ley de Hidrocarburos y la Ley de Ingresos Sobre Hidrocarburos.

⁴⁰ “Actividad agraria se verá seriamente afectada por reforma energética, denunciaron Senadores del PRD y líderes campesinos”. Conferencia de prensa de los Senadores: Fidel Deméicis Hidalgo e Isidro Pedraza Chávez el 14 Julio 2014. En <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/multimedia/videos/75-grupos-parlamentarios/versiones-g/13834-actividad-agraria-se-vera-seriamente-afectada-por-reforma-energetica-denunciaron-senadores-del-prd-y-lideres-campesinos.html>, consultada el 28 de abril de 2018.

ros, se prevé lo relativo a ésta. Así, el artículo 96 de la citada ley, a la letra dispone que:

Artículo 96.- *La industria de Hidrocarburos a que se refiere esta Ley es de utilidad pública. Procederá la constitución de servidumbres legales, o la ocupación o afectación superficial necesarias, para la realización de las actividades de la industria de Hidrocarburos, conforme a las disposiciones aplicables en los casos en los que la Nación lo requiera.*

Las actividades de Exploración y Extracción se consideran de interés social y orden público, por lo que tendrán preferencia sobre cualquier otra que implique el aprovechamiento de la superficie o del subsuelo de los terrenos afectos a aquéllas (Énfasis añadido).

A ese respecto, el artículo 100 de la citada ley, indica que:

La contraprestación, los términos y las condiciones para el uso, goce o afectación de los terrenos, bienes o derechos necesarios para realizar las actividades de Exploración y Extracción de Hidrocarburos serán negociados y acordados entre los propietarios o titulares de dichos terrenos, bienes o derechos, incluyendo derechos reales, ejidales o comunales, y los Asignatarios o Contratistas. Tratándose de propiedad privada, además podrá convenirse la adquisición.

Lo dispuesto en el presente Capítulo será aplicable respecto de los derechos que la Constitución, las leyes y los tratados internacionales suscritos por el Estado Mexicano, reconocen a las comunidades indígenas.

Así, las afectaciones a través de la “servidumbre legal”, son ineludibles y tales han sido los efectos de las disposiciones en cita, respecto de la propiedad agraria que, desde la ronda cero en 2014, se vio implicada una superficie de 1 millón 600 mil hectáreas de tierras ejidales y comunales que corresponden a 1,899 núcleos agrarios de once entidades federativas, principalmente Tabasco y Veracruz.⁴¹ En ese sentido, la afectación es directamente para los ejidata-

⁴¹ Aroa De la Fuente, *et. al.*, El sector de hidrocarburos en la Reforma Energética: retrocesos y perspectivas. Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A. C., 2016, p. 23. En <http://fundar.org.mx/mexico/pdf/ReforEnergRetroPerspec.pdf>, consultado el 28 de abril de 2018.

rios y comuneros a quienes se les ha afectado en sus tierras con esta figura también conocida como servidumbre por hidrocarburos, sin que se les haya otorgado contraprestación alguna por concepto de la renta petrolera.

Aunado a esto, pueblos indígenas se han visto afectados en otros derechos, considerados fundamentales en ordenamientos internacionales, por ejemplo: la consulta previa, libre e informada, la cual tiene fundamento en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, y en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, mismos que son de observancia obligatoria para todas las autoridades mexicanas, en el ámbito de su competencia, de acuerdo a lo dispuesto por los artículos 1º y 133 constitucionales.

En un intento por hacer efectivo este derecho, se previó en la Ley de Hidrocarburos, artículo 120, que la Secretaría de Energía sería la encargada de llevar a cabo los procedimientos de consulta con la finalidad de tomar en cuenta los intereses y derechos de estos pueblos y comunidades en los que se desarrollaran proyectos relativos a la industria de hidrocarburos; no obstante, al día de hoy, no existe un protocolo para realizar dicha consulta.

III.2. Implicaciones en el medio ambiente

Por cuanto hace al medio ambiente, estas actividades tienen efectos altamente contaminantes, debido al uso de técnicas de exploración y extracción de hidrocarburos no convencionales, como el *fracking* o fractura hidráulica que es:

[...] una técnica para extraer hidrocarburos no convencionales como el gas y el petróleo de esquisto (*shale gas o shale oil* por sus nombres en inglés), el gas en arenas compactas y el gas de carbón. Consiste en taladrar verticalmente bajo tierra (de mil a cinco mil metros) y luego horizontalmente (de mil a cuatro mil metros) e inyectar a muy alta presión un fluido para fracturar rocas que contienen hidrocarburos de difícil acceso y liberarlos. El fluido está compuesto de una mezcla de agua, arena y diferentes químicos contaminantes.⁴²

⁴² Ariel Pérez Castellón, *et al.*, “Principio de precaución: Herramienta jurídica ante los impactos del Fracking. Greenprint”, Fundación Heinrich Böll México, Centroamérica y El Caribe. México, 2016, p. 13.

La implementación de este tipo de técnicas provoca un daño severo al suelo, subsuelo, agua, atmósfera, biodiversidad, y con ello, daños paralelos a la salud, a actividades productivas como la agricultura, la ganadería, etcétera. Todo esto en detrimento de la sociedad, sin tomar en cuenta que los hidrocarburos son recursos no renovables y que, aun tratándose de un beneficio para la nación en el aspecto de captación de ingresos, los costos ambientales, económicos y sociales por el uso de estas técnicas, pueden resultar bastante altos.

Un aspecto importante que debemos resaltar, aunque no fue parte de esta reforma, se contiene en el párrafo primero del artículo 25 constitucional, en el que se habla de una rectoría económica que garantice la sustentabilidad. Este concepto no es nuevo, pero su importancia y protección, relativamente lo son, dado que en 1999 se incorporó el derecho a un medio ambiente sano en la Constitución y, aunque las implicaciones de este concepto en la reforma, merecerían un estudio en particular, de antemano sabemos que las técnicas más recientes de exploración y extracción de hidrocarburos, como el *fracking*, son altamente contaminantes; no obstante, el intento por contrarrestar sus efectos ha sido insuficiente; ejemplo de ello es la creación de la contribución denominada: Impuesto por las Actividades de Exploración y Extracción de Hidrocarburos.

En realidad, este impuesto fue pensado en los efectos adversos de forma directa e indirecta al medio ambiente y en los perjuicios en otras áreas económicas como el comercio, el transporte y la construcción, entre otras, que redundan en la infraestructura del territorio donde se realizan, pues aunque se concluyan los trabajos exploratorios y extractivos, se genera un desgaste que no siempre pueden absorber las entidades o municipios donde se llevaron a cabo estas actividades,⁴³ y que debería cubrir el Estado a nivel federal.

En ese sentido, esta contribución se limita al cobro de una prestación económica, que además de no tener fundamento en estudios específicamente ambientales, sino en meros supuestos, su fin establecido en la propia Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos, artículo 57, párrafo tercero, fracción IV, es que con la totalidad de los recursos que se obtengan por su cobro se in-

⁴³ *Gaceta Parlamentaria*. Año XVII, Palacio Legislativo de San Lázaro, viernes 1 de agosto de 2014, Número 4081-E. LXXII Legislatura, Cámara de Diputados.

vierta en infraestructura para el resarcimiento de daños que generen las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos.⁴⁴

III.3. Implicaciones en el régimen fiscal de los hidrocarburos

Una de las implicaciones más importantes de esta influencia globalizadora se dio inminentemente en el régimen fiscal de los hidrocarburos, el cual no solamente descansa en la Ley de Ingresos de cada ejercicio fiscal corriente, sino que, se particulariza de acuerdo con los contratos y asignaciones, mismos que están a las contraprestaciones y términos fiscales que se pacten en cada uno y de eso depende la renta petrolera del país.

Con este panorama, vemos que la reforma constitucional planteó un problema para quienes se dedican al derecho tributario tradicional, porque se crearon nuevas formas de obtención de ingresos por la exploración y extracción de hidrocarburos, las cuales no han dado los resultados esperados. Se hace esta afirmación en tanto que, aunque hubo un aumento en la realización de dichas actividades, los ingresos federales han sido disminuidos desde el primer año de la entrada en vigor de la reforma y sus leyes secundarias.⁴⁵

Dentro de los cambios más notables en el régimen fiscal de estas actividades, está el cobro del Impuesto Sobre la Renta para Pemex y la creación de figuras que no encuadran en las categorías tributarias previstas en el Código Fiscal de la Federación, por ejemplo: las contraprestaciones, regalías, bono a la firma y términos fiscales que forman parte de los contratos, los cuales, aparentemente se ubican en la clasificación de productos y aprovechamientos

⁴⁴ Los recursos que se obtengan de este impuesto se destinarán a infraestructura para: I. Rellenos sanitarios, plantas de tratamiento de agua, instalación y mantenimiento de obras de drenaje público, manejo de residuos sólidos, y mejora de calidad de aire, sistemas de abastecimiento, distribución y almacenamiento de agua potable; II. Obras que preserven áreas naturales, como reforestación y rescate o rehabilitación de ríos y otros cuerpos de agua; III. Obras que afecten de manera positiva la movilidad urbana, incluyendo sistemas de trenes urbanos, metrocable de transporte o equivalentes; IV. Pavimentación y mantenimiento de calles y caminos locales, construcción de caminos rurales y alimentadores, así como la instalación y mantenimiento de alumbrado público y electrificación, y V. Obras y equipamiento de protección civil y reconstrucción de infraestructura por desastres naturales. Fuente: ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación para la distribución y aplicación de los recursos del Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos. En http://dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5395229, consultada el 9 de febrero de 2017.

⁴⁵ De hecho, en los propios Criterios Generales de Política Económica, elaborados por la Presidencia de la República, se observa que ha disminuido considerablemente la renta petrolera, generando con ello una afectación generalizada para el desarrollo del país.

petroleros. Todo ese cúmulo de nuevas figuras en México, se conoce en el mundo petrolero como *Government Take*, que es el ingreso que debe tomar el Estado por funciones de derecho público, en este caso, la realización de las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos.

En ese aspecto, es importante reconocer que era necesario adecuar el régimen fiscal de los hidrocarburos al contexto internacional, puesto que los grados de comercialización más importantes vienen de ahí; entonces, la tributación, los contratos y las prácticas al exterior tienen que estar acordes con los regímenes internacionales. En ese sentido, tener un régimen tributario que no es homólogo al de los competidores en el ámbito internacional, resultaría poco efectivo. Lo cuestionable entonces, es el régimen bajo el cual tributa internamente Pemex, el cual es semejante al de empresas privadas aun cuando las condiciones en las que se desarrollan no son las mismas.

IV. Conclusiones

Primera.- A cien años de vigencia de nuestra Constitución federal, en materia de hidrocarburos, se ha observado una constante contradicción entre los principios e ideales que le dieron vida y las reformas de las que ha sido objeto junto con su legislación específica.

Segunda.- Pemex se creó como una empresa paraestatal con el fin de hacerse cargo de los bienes expropiados en 1938 y de llevar a cabo, a partir de ese momento, todo lo relacionado con los hidrocarburos, sin embargo, la política de sostenimiento al gasto público que tuvo desde hace varias décadas, hicieron que se convirtiera en un organismo meramente proveedor de ingresos para la Federación. Su segmentación en organismos subsidiarios y su régimen fiscal basado en el pago de derechos agravaron su situación financiera. Hoy, en su naturaleza jurídica de Empresa Productiva del Estado, deja de regirse por la Ley Federal de Entidades Paraestatales, para hacerlo por su propia Ley.

Tercera.- La reforma energética es producto de un proceso globalizador del que México quiere ser parte. A partir de la década de los ochenta, se observan, además de prácticas económicas, sistemas jurídicos que se ajustan cada vez más al neoliberalismo. Ejemplo de ello es esta reforma, pues se trató más bien de una reforma financiera en materia de hidrocarburos, que abrió la participación de empresas particulares, en su mayoría transnacionales, que

dieron como resultado un régimen fiscal totalmente nuevo en el que prácticamente no hay diferencia con el que rige a los particulares; ambos tributan al amparo de la Ley de Ingresos Sobre Hidrocarburos, sin perjuicio de las demás obligaciones tributarias que se establezcan en otros ordenamientos legales.

Cuarta.- La reforma energética ha sido mal implementada en cuanto a que el cúmulo de leyes secundarias, no ha sido suficiente para salvaguardar derechos humanos y sociales que se ven afectados por la realización de las actividades citadas. Ejemplo de ello es la falta de asesoría en los núcleos ejidales, y la tutela del Estado hacia estos sectores vulnerables, a los que se les ha generado una afectación en su propiedad y a pesar de ello no han recibido participación alguna de la renta petrolera derivada de contratos o asignaciones. Por lo que hace al derecho a un medio ambiente sano y el principio de sustentabilidad que se encuentran contemplados en la Constitución, observamos que no fueron tomados en cuenta por la reforma energética y su respectiva legislación secundaria.

Quinta.- En ese sentido, se afirma la existencia de vacíos normativos que provocan efectos adversos para la población mexicana y que, estudiar, por los menos los tres a los que hicimos mención, en materia agraria, ambiental y fiscal, constituye la intención de nuevas investigaciones.

A este respecto, es nuestro deber precisar, que la transición que está por venir en nuestro sistema político, sin duda significará un cambio en el orden jurídico interno e internacional, principalmente en el área de los energéticos. Tenemos altas expectativas en que dichos cambios se realizarán en favor de la Nación mexicana y que ello signifique un freno al cúmulo de influencias neoliberales que tanto han lastimado la soberanía del país.

Fuentes de consulta

Bibliográficas

Bartlett Díaz, Manuel y Rodríguez Padilla Víctor. *El petróleo y Pemex. Despojo a la Nación*. 2a, ed., México, Cosmos, 2008.

Cardenas Gracia, Jaime. *En defensa del petróleo*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2009.

González Márquez, José Juan. *Derecho ambiental energético*. México, IMIDA, 2013.

- Lajous, Adrián. *La industria petrolera mexicana: estrategias gobierno y reforma*. México, FCE/Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 2014.
- Mejía Lugo, Eugenia Marisol y Gómez Chiñas, Carlos. *La competitividad de la industria petroquímica mexicana*. México, UAM, 2014.
- Palos Sosa, Martha Elba. *El tributo ambiental local modelos, principios jurídicos y participación social. Estudio de caso*. México, UNAM/IIJ, 2011. Disponible en línea: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3051/5.pdf>, consultado el 9 de febrero de 21017.
- Pérez Castellón, Ariel, *et. al. Principio de precaución: Herramienta jurídica ante los impactos del Fracking*. México, Greenprint, Fundación Heinrich Böll México, Centroamérica y El Caribe, 2016.
- Secretaría de Gobernación. *Antecedentes históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos*. 4ª ed., México, Dirección General de Compilación y Consulta del Orden Jurídico Nacional, 2009.

Documentos

- Criterios Generales de Política Económica para la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación Correspondientes al Ejercicio Fiscal 2017. En http://www.diputados.gob.mx/PEF_2017/2017/work/models/PPEF2017/paquete/politica_hacendaria/CGPE_2017.pdf, consultado el 20 mayo de 2018.
- Crónicas del Pleno y de las Salas. SEGUNDA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. Asunto resuelto en la sesión del miércoles 25 de enero de 2017. Cronista: Maestra Jocelyn Arzate Alemán. En https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/sinopsis_asuntos_destacados/documento/2017-02/2S-250117-APD-0415.pdf, consultado el 20 mayo de 2018.
- De la Fuente, Aroa, *et. al.* “El sector de hidrocarburos en la Reforma Energética: retrocesos y perspectivas”. Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A. C., 2016, p. 23. En <http://fundar.org.mx/mexico/pdf/ReforEnergRetroPerspec.pdf> [28-04-2018]
- Demédis Hidalgo, Fidel e Isidro Pedraza Chávez “Actividad agraria se verá seriamente afectada por reforma energética, denunciaron Senadores del PRD y líderes campesinos”. Conferencia de prensa de los Senadores: el 14 Julio 2014. En <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/multimedia/videos/75-grupos-parlamentarios/versiones-g/13834-actividad-agraria-se-vera-seriamente-afectada-por-reforma-energetica-denunciaron-senadores-del-prd-y-lideres-campesinos.html> [28/04/2018]
- Gaceta Parlamentaria. Año XVII, Palacio Legislativo de San Lázaro, miércoles 30 de abril de 2014, número 4012-A. LXXII Legislatura, Cámara de Diputados.
- Gaceta Parlamentaria. Año XVII, Palacio Legislativo de San Lázaro, viernes 1 de agosto de 2014, Número 4081-E. LXXII Legislatura, Cámara de Diputados.
- González, Alfonso. “Los impuestos especiales como tributos medioambientales”. En http://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/bitstream/handle/10873/1115/medio_ambiente_17_alonso.pdf?sequence=1, consultado el 1 de junio de 2018.

Lajous, Adrián. “El gobierno de la industria petrolera”. En <http://siteresources.worldbank.org/INTMEXICO/SPANISH/Resources/lajous-ponencia-esp.pdf>, consultado el 1 de febrero de 2018.

“Prospectiva de petróleo crudo y petrolíferos 2013-2027”. Secretaría de Energía, México, 2013.

Reporte de resultados financieros de PEMEX al 31 de marzo de 2004. En http://www.pemex.com/ri/finanzas/Reporte%20de%20Resultados%20no%20Dictaminados/040331_reporte_e.pdf, consultado el 23 de mayo de 2018.

Reporte de resultados financieros de PEMEX al 31 de marzo de 2008. En http://www.pemex.com/ri/finanzas/Reporte%20de%20Resultados%20no%20Dictaminados/080331_reporte_e.pdf, consultado el 23 de mayo de 2018.

Hemerográficas

Cárdenas Gracia, Jaime. “Constitución y Reforma Petrolera”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Numero conmemorativo. En <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/4052/5194>, consultado el 4 de febrero de 2018.

Dirección General Adjunta del *Diario Oficial de la Federación*, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Secretaría de Gobernación, 2016.

F. A. Samuelson y W. D. Nordhaus, *Economía*, t. 12. Edit. Mc. Graw-Hill, p. 616, Cit. por: Wasyluk, Miguel, “Monopolio regulado y la desregulación”, en: *Boletín de lecturas sociales y económicas* – UCA – FCSE. En <http://200.16.86.50/digital/33/revistas/blse/wasyluk2-2.pdf>, consultado el 1 de junio de 2018.

Vargas Mendoza, José. “El endeudamiento de Pemex y su rol en las transformaciones mundiales”, en *El Cotidiano*, núm. 177, México, UAM Azcapotzalco, enero-febrero, 2013.

Wasyluk, Miguel. “Monopolio regulado y la desregulación”, en: *Boletín de lecturas sociales y económicas* – UCA – FCSE. En <http://200.16.86.50/digital/33/revistas/blse/wasyluk2-2.pdf> consultado el 1 de junio de 2018.

Marco jurídico

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Texto vigente en 2012. En <http://www.uv.mx/transparencia/files/2012/10/ConstitucionPolitica-09-02-12.pdf>, consultado el 8 de mayo de 2018.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Texto original de 1917. Secretaría de Gobernación, *Antecedentes históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos*, 4ª ed., México, Dirección General de Compilación y Consulta del Orden Jurídico Nacional, 2009.

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 Número 7 de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje. DOF 19-03. En http://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=186296&pagina=1&seccion=0.

- Decreto que crea la institución Petróleos Mexicanos. *DOF* 20-07-1938. En http://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=186811&pagina=2&seccion=0.
- Decreto que reforma los párrafos cuarto, quinto, sexto y séptimo, fracción I del artículo 27 y los artículos 42 y 48 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 20 de enero de 1960. En http://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=198696&pagina=1&seccion=0.
- Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en Materia de Petróleo. *DOF* 9 de noviembre de 1940. Derogada. En http://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=194840&pagina=3&seccion=0.
- Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en el Ramo Petrolero del 29 de noviembre de 1958. Derogada. En http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lrart27_rp/LRArt27_RP_orig_29nov58_ima.pdf.
- Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos. *DOF*: 6 de junio de 1971. Derogada. En http://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=204420&pagina=3&seccion=0.
- Decreto que reforma y adiciona los artículos 16, 25, 26, 27, fracciones XIX y XX; 28, 73, fracciones XXIX-D; XXIX-E; y XXIX-F de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *DOF*, 3 de febrero de 19983. En http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4794117&fecha=03/02/1983.
- Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios. *DOF*: 16 de julio de 1992. Derogada. En http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lopmos/LOPMOS_orig_16jul92_ima.pdf.
- Ley Federal de Derechos. Texto vigente en 2012. En www.sat.gob.mx/informacion_fiscal/normatividad/Documents/LFD_28122012.doc.
- Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2013. *DOF* 17-12-2012 Abrogada. En http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5282544&fecha=17/12/2012.
- Ley de Petróleo Mexicanos. Nueva ley. *DOF* 11 de agosto de 2014. En http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LPM_110814.pdf.
- Ley de Hidrocarburos. Nueva ley, *DOF* 11 de agosto de 2014. Última reforma publicada en *DOF* 15 de noviembre de 2016. En http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LHidro_151116.pdf.
- Ley de Ingresos Sobre Hidrocarburos. Nueva ley, última reforma: 07-12-2016. En http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LIH_010416.pdf.

Conferencias

- Cárdenas Gracia, Jaime y Domínguez Vergara, Nicolás. “Mesa redonda sobre la reforma energética” en Ciclo de conferencias magistrales y mesas redondas en materia constitucional. Reformas trascendentes en México. Organizadas por la División de Ciencias Sociales y Humanidades y el Departamento de Derecho de la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco, 14 de noviembre de 2014.
- Sánchez Aguirre, Carlos. “El nuevo régimen fiscal de PEMEX”, conferencia magistral impartida dentro del *Ciclo de conferencias magistrales y mesas redondas en materia*

constitucional. *Las reformas trascendentes en México*. UAM Azcapotzalco, 13 de noviembre de 2014.

Jurisprudencias y tesis aisladas

Tesis: 2a. XLIV/2017 (10a.) Registro: 2013961, Segunda Sala, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 40, marzo de 2017, tomo II, Décima Época, p. 1382, Tesis Aislada en materia Constitucional. Rubro: Áreas estratégicas, su concepto.

Tesis: 2a. LXXX/2010, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXXII, agosto de 2010, p. 461.

Videos

Ríos Granados, Gabriela. Cápsula jurídica: *Régimen fiscal de hidrocarburos*. UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas. En <https://www.youtube.com/watch?v=jku3wxX1y8s>, consultado el 4 de febrero de 2017.

Espinoza, Raymundo. Presentación en la mesa “Situación del agro en América Latina. Marx en el siglo XXI y el despojo de los territorios”. Grupo de trabajo CLACSO. UNAM, 27 de abril de 2018. Video en <https://www.youtube.com/watch?v=s9fISxgWkzY>, consultado el 18 de octubre de 2018.

_____. Traición a la Patria. Aspectos históricos, políticos y jurídicos. Sesión 2 parte 1. Ed. ITACA. Video en UEyCGsf_DFzWkn1FU Consultado el 18/10/2018

Veraza, Jorge. *Traición a la patria: aspectos históricos, políticos y jurídicos*, 22 de diciembre de 2013. Ed. ITACA. Video en: <https://www.youtube.com/watch?v=sXxN74dYfbk>, consultado el 18 de octubre de 2018.