

EL IMPACTO DEL PETRÓLEO EN EL DESARROLLO
DE MÉXICO, LA EVOLUCIÓN DE SU MARCO
CONSTITUCIONAL Y DE PETRÓLEOS
MEXICANOS

Felipe ALAMILLA RAMOS
Tania RABASA KOVACS

SUMARIO: I. *Preámbulo*. II. *Petróleo y Desarrollo en México*. 1. *Marco Constitucional de 1917 hasta 2008*. A. *Propiedad Originaria*. B. *Área Estratégica*. 2. *Antecedentes de la Institución Petrolera Nacional*. 3. *Descentralización y Paraestatalidad*. III. *Petróleos Mexicanos*. 1. *Marco Constitucional y Legal*. A. *Reformas Constitucionales*. B. *Legislación Secundaria*. 2. *Naturaleza Jurídica y Régimen Especial*. A. *Naturaleza Jurídica*. B. *Régimen Especial*. 3. *Aplicabilidad de algunas Leyes por Materia*. IV. *Conclusión*.

I. PREÁMBULO

México es el octavo productor de petróleo en el mundo¹ y el tercer proveedor de esta materia prima a los Estados Unidos de América.² Sin embargo, en las últimas dos décadas, la posición de México como país petrolero se ha deteriorado. De producir casi 3.5 millones de barriles diarios en 2004, hoy el país produce menos de 2.5 millones de barriles diarios y la misma declinación se percibe en cuanto a petrolíferos y petroquímicos. Actualmente, México importa el 35% del consumo nacional de gas natural y el 57% de gasolinas.

¹ En 2007, con una producción de crudo de 3,082 miles de barriles diarios, el *Petroleum Intelligence Weekly* ubicó a México en el tercer lugar mundial. *Anuario Estadístico*, PEMEX, 2008.

² El primer y segundo lugar lo ocupan Canadá y Arabia Saudita. *Energy Information Administration*. Consultado en: http://tonto.eia.doe.gov/dnav/pet/pet_move_impcus_a2_nus_epc0_im0_mbbldpd_a.htm.

A la par de este deterioro energético en México, el mundo ha enfrentado una revolución en esa materia, debido principalmente a las nuevas tecnologías. Frente a estos retos, en 2013 se aprobó la primera reforma constitucional en materia energética desde 1960.

Dicha reforma fue objeto de amplias discusiones en el Congreso de la Unión, así como en los medios de comunicación y, en general, en la opinión pública. Se escribieron un sinnúmero de artículos, a favor y en contra, y se publicaron algunas compilaciones sobre el nuevo régimen jurídico para la industria energética.

Este ensayo busca exponer el impacto del petróleo en el desarrollo económico del país y la evolución del marco constitucional en torno a la propiedad y al carácter estratégico del hidrocarburo. Asimismo, se desentraña la nueva naturaleza jurídica de Petróleos Mexicanos a partir del último cambio constitucional y a la luz de una teoría dinámica del derecho administrativo.

A lo largo de estas páginas, el lector descubrirá que, si bien la propiedad originaria de la Nación respecto de los hidrocarburos ha sido una constante durante la vigencia de la Constitución de 1917, la participación del Estado en las actividades relativas ha presentado múltiples cambios respecto de la institución a través de la cual se han desarrollado dichas actividades. En paralelo a los cambios jurídicos, el impacto del petróleo en el desarrollo económico del país ha presentado altibajos. Los auges petroleros —que históricamente han generado grandes expectativas— no han logrado crear un círculo virtuoso entre la abundancia de recursos petroleros y el desarrollo de México. Por el contrario, los auges petroleros han perpetuado y ahondado un círculo vicioso de creciente dependencia de los ingresos petroleros y de debilidad del Estado mexicano.

II. PETRÓLEO Y DESARROLLO

El exitoso desarrollo de ciertos países sin recursos naturales —como los tigres asiáticos en los casos de Corea, Hong-Kong, Taiwán y Singapur— frente al pobre y accidentado desarrollo de algunas naciones ricas en recursos naturales —como Nigeria, Sierra Leona, Arabia Saudita y Venezuela— ha sido objeto de análisis por parte de académicos³ y de organismos

³ NANKANI, Gobind, *Development Problems of Nonfuel Mineral Exporting Countries*, Finance and Development 17, enero 1980; GELB, Alan *Oil Windfalls: Blessing or Curse*, Nueva York, Oxford University Press, 1988; M. AUTY, Richard, *Sustaining Development in the Mineral Economies: The Resource Curse Thesis*, Londres, Routledge, 1993; AUTY, Richard, *Resource Abundance and Economic*

internacionales.⁴ Ambos coinciden en que este fenómeno, que denominan la “*maldición de los recursos*”, se acentúa cuando el recurso en cuestión es el petróleo. Nigeria es un caso paradigmático: siendo uno de los principales productores de petróleo, ha obtenido más de 340 mil millones de dólares en ingresos petroleros; el 70% de su población vive en pobreza extrema, el 43% no cuenta con servicios sanitarios ni agua potable y la mortalidad infantil es de las más altas del mundo.⁵ ¿Cómo explicar esta aparente paradoja? Siendo contrastante el caso de países ricos en recursos naturales —como Noruega, Botsuana y Canadá— con trayectorias de desarrollo exitosas. ¿Cómo explicar esta diferencia?

Para entender el papel de los recursos naturales en el desarrollo de un país es necesario conocer su tipología. Los recursos se clasifican en permanentes,⁶ renovables⁷ y no renovables.⁸ Los primeros son aquellos cuya duración es tan amplia —comparada con la vida humana— que su disponibilidad es prácticamente indefinida. Los segundos son aquellos que se regeneran o reponen a través del tiempo. Y los no renovables —exhaustivos o agotables— son los minerales. El impacto de estos últimos en el desarrollo es precisamente lo que ha atraído el interés de economistas como Adam Smith, quien sostuvo que: *los proyectos mineros, en lugar de reemplazar el capital utilizado en su desarrollo y generar ganancias, comúnmente absorben el capital y las reservas. Por lo tanto, ningún legislador que deseara incrementar el capital de su nación los promovería*.⁹

Pero los economistas no han sido los únicos en analizar el papel de los recursos naturales en el desarrollo. Jean Bodin, en el siglo XVI, afirmó que:

los hombres de tierras fértiles son comúnmente afeminados y cobardes; por el contrario, una tierra estéril forja hombres mesurados por necesidad y, en consecuencia cuidadosos, vigilantes y trabajadores.¹⁰

Development, Helsinki, World Institute for Development Economics Research, 1998.

⁴ LEITE, Carlos y WEIDMANN, Jens, *Does Mother Nature Corrupt? Natural Resources, Corruption, and Economic Growth*, IMF Working Paper WP/99/85.

⁵ GARY, Ian y LYNN KARL, Terry, *The Global Record*, Foreign Policy Focus, Washington, enero 2004. Consultado en: <http://www.fpif.org/papers/03petropol/development.html> (traducción propia).

⁶ Como la energía solar.

⁷ Formados por los seres biológicos (vegetales y animales) que tienen capacidad de reproducción y cuyo límite de permanencia se alcanza sólo si su destrucción es superior a su capacidad de reproducción.

⁸ Como el petróleo o los metales preciosos

⁹ LEDERMAN, Daniel y F. MALONEY, William, *Natural Resources. Neither Curse nor Destiny*, Washington, IBRD-WB, 2007 (traducción propia).

¹⁰ HOLMES, Stephen, *Passions and Constraints*, EUA, University of Chicago Press, 1995 (traducción propia).

Desde entonces, los estudios sobre la maldición de los recursos¹¹ —la correlación negativa entre abundancia de recursos naturales y crecimiento económico— se han multiplicado. Diversos autores enfatizan distintos mecanismos para explicar esta correlación. La literatura que ha generado la maldición de los recursos se puede dividir entre quienes consideran que el eslabón que explica el pobre crecimiento de países ricos en recursos petroleros es económico y financiero, y quienes sostienen que la variable explicativa es político-institucional. En nuestra opinión analizar la trayectoria del Estado, como lo hace Terry Lynn Karl, presenta una tercera vía. Esta última es una teoría más compleja que las explicaciones unicasales, pues la autora analiza la interacción histórica entre desarrollo económico y cambio institucional. La teoría de Lynn Karl nos da luz para explicar el caso mexicano.

México ha contado históricamente con importantes recursos petroleros. Como Cantarell, el tercer yacimiento de petróleo más importante a nivel mundial.¹² Cada uno de los auges petroleros en México —ya sea por un incremento en la producción petrolera o por un alza en el precio internacional del petróleo— se ha traducido en mejorías instantáneas, pero pasajeras: por una parte, tasas de crecimiento relativamente altas y, por la otra, incrementos importantes en la inversión, el empleo y los salarios. Sin embargo, la enorme riqueza petrolera generada durante los auges¹³ no se ha transformado en un crecimiento económico sostenible,¹⁴ ni en un mayor nivel de bienestar para la población.¹⁵ Por el contrario, estos momentos han concluido en crisis económicas y políticas. El fin del primer auge petrolero en México coincidió con la Gran Depresión. El segundo auge petrolero del país llegó a su fin en 1982, al mismo tiempo que el país experimentaba una de sus peores crisis económicas y políticas. El final del primer gran auge petrolero del siglo XXI coincidió con una de las peores crisis a nivel internacional.

¹¹ AUTY, Richard M., *Sustaining Development in Mineral Economies*, The Resource Curse Thesis, Londres, Routledge, 1993.

¹² Después de Ghawar en Arabia Saudita y Burgan en Kuwait. Ponencia del Ing. Mario Peralta Rodríguez, Administrador del Activo Cantarell, *Cantarell su historia y situación actual*, Taller de opciones energéticas para México, Academia de Ingeniería de México, 9 de agosto de 2009. Consultado en: www.ai.org.mx/archivos/talleres/opciones_energeticas/Cantarell.pdf.

¹³ En un solo año, el 2007, las ventas de PEMEX fueron de 104,458 mil millones de dólares. PEMEX, Anuario Estadístico, 2008.

¹⁴ A partir de 1982 el país ha crecido en promedio 2.4%. FMI. Consultado en: <http://www.imf.org/external/datamapper/index.php>. De acuerdo con la CEPAL, en el 2007 México fue el país que menos creció de América Latina, con excepción de Haití.

¹⁵ El 10% más rico de la población controla el 43% de la riqueza. Banco Mundial, *World Development Indicators*. La calidad educativa es de las más bajas. De acuerdo con un estudio de la OCDE-PISA, México ocupa el lugar 49 de 57 países. OCDE, *Education at a Glance*, 2008. En algunos Estados, como Veracruz, todavía el 13% de la población es analfabeta; IMCO. Consultado en: <http://imco.org.mx>.

Aquí cabría resaltar tres lecciones del pasado. La primera es que el origen histórico del Estado mexicano moderno estuvo marcado por la dependencia de los ingresos derivados de dos materias primas no renovables: la plata y el petróleo. Esto implicó la conformación de un Estado institucionalmente débil.

La segunda lección es que la época del desarrollo estabilizador reflejó, de otra manera, el impacto de la dependencia de ingresos petroleros sobre la institucionalidad del Estado. En este periodo, conocido como el *milagro mexicano*, México dejó de ser un país exportador de petróleo y utilizó este recurso para crear un modelo de desarrollo exitoso. Esto se logró con el fortalecimiento de ciertas capacidades estatales. Sin embargo, no hubo un cambio en la estructura fiscal del Estado.

La tercera lección es que la trayectoria histórica del Estado mexicano ilustra que no es posible modificarla a través del cambio de gobierno o de la transformación del régimen político. Los presidentes Obregón, López Portillo y Fox no lograron que los periodos de bonanza petrolera se tradujeran en estímulos para crear instituciones políticas y económicas que elevaran la calidad de vida de las mayorías de manera sostenida. Por otra parte, la transición democrática formal que se inició en la época del Partido Revolucionario Institucional y que continuó con la llegada del Partido Acción Nacional a la presidencia, tampoco implicó un cambio en la estructura del Estado.

En 2013 se aprobó la primera reforma constitucional en materia energética desde los años sesenta. Este profundo cambio en el régimen jurídico del sector energético, que establece un nuevo arreglo institucional, pudiera sentar las bases para romper el círculo vicioso entre auges petroleros y desarrollo económico en México, dando lugar a una menor dependencia de los recursos petroleros por parte del Estado.

1. Marco Constitucional de 1917 hasta 2008

De acuerdo con su corte liberal, la Constitución de 1857 protegió el derecho de propiedad, proclamó la libertad de industria y trabajo, y estableció como norma suprema del orden económico a la libre concurrencia. Asimismo, esta Constitución adoptó el principio del libre comercio interior, decretando la abolición de las alcabalas y las aduanas interiores. Por su parte, la Constitución de 1917 recogió en sus artículos 27 y 123 los postulados sociales básicos de la Revolución Mexicana, incorporándose por el Constituyente los llamados “derechos sociales” que generarían la teoría del Estado social de derecho.

A. Propiedad Originaria

Al igual que la Constitución Mexicana, la Constitución Soviética de 1918 y la Constitución de Weimar de 1919 introdujeron preceptos relativos al orden social y económico; pero es a partir del fin de la Segunda Guerra Mundial que las leyes fundamentales entran de lleno a la regulación de tales aspectos, estableciéndose normas relativas al derecho de propiedad, a las libertades económicas, a los derechos sociales, a las facultades del Estado en materia de intervención económica, planeación del desarrollo, empresas públicas y privadas, régimen de recursos naturales, principios de justicia distributiva, entre otras.¹⁶

El Artículo 27 Constitucional parte del principio de la propiedad originaria de la Nación y establece que corresponde al Estado regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar su conservación. Al respecto resulta fundamental acudir al trabajo de Félix F. Palavicini,¹⁷ Diputado al Congreso Constituyente de 1917, quien durante los años previos, teniendo a cargo la Secretaría de Fomento, Colonización e Industria, apoyó la política de Venustiano Carranza y promovió las primeras disposiciones administrativas para alcanzar la reivindicación de la propiedad en lo relativo a los combustibles minerales, la cual, según lo señala el propio Palavicini, había sido perdida por la Nación en años anteriores, beneficiando a las poderosas compañías petroleras que habían acaparado la más productiva de nuestras riquezas, sin dejar el menor beneficio a la Nación, pues estaban exentas de cualquier impuesto.

Así, a partir del estudio de las concesiones otorgadas durante la Dictadura de Porfirio Díaz, una de las primeras disposiciones que se puso en práctica por el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista fue la declaración de caducidad y la anulación de los títulos que amparaban la propiedad de las tierras, así como exigir a los extranjeros, para que pudieran adquirir concesiones o dominio sobre tierras y aguas, la renuncia expresa a la protección de sus gobiernos.

Durante los trabajos del Congreso Constituyente en torno al proyecto de Constitución de Venustiano Carranza, el debate sobre el Artículo 27 se había

¹⁶ DE LA MADRID, Miguel, "El Régimen Constitucional de la Economía Mexicana", en *Estudios Jurídicos en torno a la Constitución Mexicana de 1917 en su Septuagésimo Quinto Aniversario*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Primera edición, 1992, pp. 439-468.

¹⁷ PALAVICINI, Félix F., *Historia de la Constitución de 1917*, Tomo Primero, México, ed. 15 de noviembre de 1938, p. 605.

postpuesto debido a que, a juicio de los legisladores, su planteamiento no resolvía lo que se consideraba un problema social más vasto y trascendental, como tampoco lo hacían las iniciativas presentadas por varios diputados. Cabe señalar que el proyecto de Constitución de Carranza se centró en reformar la Constitución de 1857 en su parte política, dejando a los Constituyentes las modificaciones a los preceptos relativos a problemas sociales y económicos.

La propuesta del Artículo 27 se encontraba formulada de un modo distinto al que finalmente sería adoptado; por un lado, afirmaba, como derechos territoriales legítimos, todos los adquiridos por título, por posesión y hasta por simple ocupación, para sancionar así todos los derechos positivos adquiridos, fuera cual fuese la causa y el título de adquisición. Por otra parte, respecto de todas las tierras y aguas adquiridas por particulares, establecía que la Nación renunciaba al derecho de reversión que tenía por herencia jurídica del Rey de España y por razón de su Soberanía; sin embargo, sí se ejercía ese derecho respecto de todas las propiedades tenidas como derecho privado cuando causaban perjuicio social, como los latifundios, que serían nacionalizados y la propiedad reintegrada al Estado, como fuente de donde surgían y a donde debían volver en esos casos todos los derechos territoriales.¹⁸

El texto del Artículo 27 fue modificado por los diputados bajo la premisa de redactarlo con afirmaciones directas y enumeraciones precisas. Dicha redacción quedó terminada el 24 de enero de 1917 y fue presentada como una Iniciativa suscrita por la mayoría de los diputados que habían colaborado en ella. Se sometió a consideración del Congreso al día siguiente y pasó sin mayor trámite a la Primera Comisión de Constitución, cuyo Dictamen fue presentado a la Asamblea el 29 de enero de 1917, aceptándose se pusiera a debate inmediatamente y declarándose el Congreso en sesión permanente hasta que fuera aprobado el Artículo. De dicho Dictamen destaca lo siguiente:¹⁹

La propiedad, tal cual ha llegado hasta nosotros, se formó durante la época colonial, y es extremadamente compleja. El principio absoluto de la autoridad del rey, dueño de las personas y de los bienes de sus súbditos, dió (*sic*) a la propiedad sobre todos esos bienes, el carácter de precariamente: todo podía ser de dichos súbditos, en tanto la voluntad del rey no dispusiera lo contrario... El rey era, en efecto, el dueño, a título privado, de los bienes y aguas, como cualquier particular puede disponer de los bienes de su patrimonio; pero dentro de ese derecho de disposición, concedía a los pobladores ya existentes y a los nuevamente llegados, derechos de dominio, que tomaban todas las formas de derechos territoriales entonces en uso...

¹⁸ *Ibidem*, pp. 605-607.

¹⁹ *Ibidem*, pp. 609-614.

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

El debate en lo concerniente al petróleo no fue lo vasto que pudiera pensarse. El Dictamen sobre el Artículo 27 fue mucho más discutido en lo tocante a la reforma agraria. A continuación se transcribe el desarrollo de dicho debate, destacando las alocuciones relacionadas, directa e indirectamente, con el petróleo.²⁰

Se procedió a discutir el inciso quinto que dice: En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la nación es inalienable e imprescriptible, y sólo podrán hacerse concesiones por el gobierno federal a los particulares o sociedades civiles o comerciales constituidas conforme a las leyes mexicanas, con la condición de que se establezcan trabajos regulares para la explotación de los elementos de que se trata y se cumpla con los requisitos que prevengan las leyes.

—**El C. Ibarra:** Como no tenemos a la vista, impreso, todo el dictamen, no sé si en las cláusulas siguientes habrá alguna que se refiera a que, en caso de que la nación conceda la explotación de alguna mina o manantial de petróleo, tenga que recibir un tanto por ciento de las utilidades líquidas de la negociación. Ustedes saben que hasta ahora que se han considerado como propietarios, por ejemplo, de los manantiales de petróleo, a los dueños del terreno, éstos, por permitir a las compañías la perforación de pozos, han recibido fuertes cantidades de dinero, sin poner absolutamente nada de su parte para la explotación de esos dichos pozos. Hay compañías, si no estoy mal informado, que pagan hasta el veinte por ciento de las utilidades líquidas: lo que pagan entre todas asciende a millones de pesos; y si en lo sucesivo se va a considerar a la nación como propietaria de esas riquezas, nada más justo que sea ella ahora la que reciba ese tanto por ciento. Las minas, hasta la fecha, puede decirse que representan un capital aproximado de setecientos millones de pesos, según una estadística reciente que he tenido oportunidad de conocer. Dichas minas no dejan más que un impuesto minero que es relativamente insignificante, dadas las cuantiosas riquezas que dan y el pequeño salario de los trabajadores, operarios y los demás gastos de las minas. Por consiguiente, creo que nada más justo que lo mismo que pido se haga para el petróleo se haga también para todas las minas y para toda clase de explotación de las riquezas naturales que van a ser propiedad de la nación. Por lo tanto, pido a ustedes que, si en

²⁰ *Ibidem*, pp. 637-639.

las fracciones posteriores no existe una cláusula como la de que he hecho mérito, se ponga en el lugar conveniente, expresándose que la nación, al permitir una concesión para la explotación de minas, yacimiento carbonífero o de petróleo, tiene que recibir el tanto por ciento que se crea necesario. Esto no podría determinarlo yo, pero tal vez el señor Rouaix, presente aquí y bien interiorizado del término medio de lo que pagan las compañías de petróleo a los propietarios de los terrenos, podrá decir cuál es ese tanto por ciento. Creo que esto es una cosa de suma importancia, sobre la que llamo vuestra atención, pidiendo se apoye mi iniciativa. Es de suma trascendencia para la nación. (Aplausos. Voces: ¡Que hable Rouaix!).

—**El C. Rouaix:** De aceptar la idea del señor ingeniero Ibarra, creo que sea más conveniente que la nación fije directamente lo que le parezca conveniente. En la actualidad las minas pagan un tanto por ciento por importación, y la nación está facultada para cobrar hasta el uno y medio por ciento; no creo que fuera conveniente en estos momentos que marcaran desde luego la cantidad que debería corresponder a la nación, sino que se estudie perfectamente el caso, y entonces, con mayoría de datos, decir la cantidad que debería corresponder y si debe pagar impuestos sobre las utilidades o sólo debe pagar el impuesto sobre pertenencias.

—**El C. Ibarra:** Yo me voy a permitir insistir en que siempre se ponga en la ley que estamos discutiendo, aunque sea en términos generales, que esta clase de empresas deben pagar un tanto por ciento de las utilidades líquidas, aunque no se fije ese tanto por ciento, porque de otra manera podría suceder que, al hacerse la legislación reglamentaria, se omitiera esto. La cuestión es de suma trascendencia, puesto que puede ser una fuente de grandes ingresos, y nada más justo que hacerlo así desde el momento en que lo están pagando a los propietarios de los terrenos. Actualmente tenemos, por ejemplo, que lo mismo paga por el impuesto minero una mina que da poco o nada y una que puede dar grandes utilidades; en esto hay una gran injusticia. Ahora, como decía el señor Rouaix, en algunos Estados se ha impuesto un tanto por ciento de esas utilidades, de uno y medio por ciento; pero como ven ustedes esto es verdaderamente insignificante y está muy lejos de ser lo que debe corresponder a la nación; suplico, pues, a ustedes, que insistamos en que se ponga en la cláusula correspondiente la prescripción de que se debe pagar el tanto por ciento que después la ley señale; pero que sea un precepto constitucional: esto es de suma trascendencia.

—**El C. Colunga:** miembro de la comisión: La comisión no estima necesario poner como precepto constitucional la adición que propone el C. diputado Ibarra, porque considera que es una cuestión enteramente secundaria. Por otra parte, el asunto amerita discusión y no podrá resolverse a la ligera, y además la ley de minería será expedida por el Congreso de la Unión; es allí en esa ley donde podrá perfectamente consignarse la idea del diputado Ibarra, sin necesidad de ponerla como precepto constitucional.

—**El C. Aguirre Amado:** El señor licenciado Colunga no está en lo justo, yo creo que el único que habla con conocimiento de causa es el señor Rouaix; quiero decir una palabra desde aquí en apoyo de ellos; si vamos a sujetar a un tanto por ciento el impuesto minero lo que produciría sería insignificante; la nación necesita ese tanto por ciento alrededor de tres por ciento de la producción para tener una contribución que le permita hacer sus gastos; así se reduciría la cantidad que ahora tienen a cinco o seis por ciento si se le va a aplicar nada más a lo que produce diariamente. La "Amparo

Mining Company”, en Jalisco, procede un cuarenta y nueve por ciento; en cambio tienen ustedes a todos los compañeros de Guanajuato que pueden afirmar que, excepción hecha del Cubo y el Banco, las minas no producen más que cuatro o cinco por ciento, es decir, de su producción bruta: ésta es su utilidad; en Zacatecas lo ignoro; (una voz: ¡es el diez por ciento!) La “Amparo Mining Company”, por ejemplo, que produce cuarenta y nueve por ciento, su producción bruta es de ochocientos mil dólares por año ¿Cuánto se le podría poner? ¿Sería justo que el estado fuera a medias con una empresa que tiene millones invertidos en los establecimientos metalúrgicos? Indudablemente que no; siendo la producción bruta en negociaciones mineras, pasa lo que con un tahúr que todo lo expone para sacarlo todo. El proyecto del diputado Rouaix está perfectamente estudiado y debemos aceptarlo.

—**El C. Ibarra:** El hecho de que yo pida que la nación imponga un tanto por ciento sobre las utilidades líquidas de una negociación no quiere decir que, aunque no produzca, debe exigírsele forzosamente el pago del tanto por ciento. Se sabe que se están pagando crecidísimas sumas de dinero que importan millones de pesos; la nación se ve privada de esas cantidades que van a parar a las arcas de los propietarios. Es, pues, el asunto de suma importancia, debiendo advertir que no sólo me he referido a las negociaciones mineras, sino también a las de petróleo. En consecuencia, no hay inconveniente en que se ponga como precepto constitucional que paguen esas negociaciones un tanto por ciento de las utilidades líquidas, a reserva de expedirse después la ley reglamentaria.

En apoyo a su propuesta, el 29 de enero de 1917, el diputado Federico E. Ibarra presentó una Iniciativa al Congreso Constituyente, con cuya exposición y votación concluiría el debate en torno al tema del petróleo:²¹

Honorable Asamblea:

Atentamente pido a ustedes se haga la siguiente adición en el párrafo VI de la Ley Agraria: Al dar la nación una concesión para la explotación de cualquiera de las sustancias a que se refiere el citado párrafo, debe imponerse al concesionario la obligación de pagar a la nación un tanto por ciento de la producción; tanto por ciento que se fijará en la ley reglamentaria.

Sala de Sesiones del honorable Congreso Constituyente. Querétaro de Arteaga, 29 de enero de 1917. — Federico E. Ibarra.”— (Rúbrica.) (Voces: ¡No! ¡No!)

—**El C. Ibarra:** Ciudadanos diputados: (Voces: ¡No! ¡No! Campanilla.) Es de suma trascendencia. (Voces: ¡No! ¡No!) Se trata de millones de pesos. Si en este momento no establecemos este precepto pueden ustedes estar seguros de que en el Congreso General no se establecerá; se trata aquí de cantidades cuantiosas; solamente en el ramo de petróleo paga a los propietarios de los terrenos sumas que ascienden a millones de

²¹ Lo referente a esta última Iniciativa no es citado por el Diputado Palavicini, *op. cit.*; sin embargo, se estima relevante por las consideraciones que se expresan en relación con el petróleo. *Diario de los Debates del Congreso Constituyente*, publicado bajo la Dirección del C. Fernando Romero García, Oficial Mayor de dicho Congreso. Versión Taquigráfica revisada por el C. Joaquín Z. Valadez, Tomo II, México, Imprenta de la Cámara de Diputados, 1922, p. 813.

pesos; es estableciendo este precepto no tendrá la nación necesidad de abrir pozos de petróleo para tener el que necesita para los ferrocarriles; no pueden ustedes imaginarse las gestiones que hará la compañía del “Águila” para impedir que se establezca este precepto y que se haga constitucional; y si nosotros no lo hacemos ahora, en el Congreso General no se hará. Esto no se refiere sólo al petróleo, también a las minas que constituyen la principal fuente del país, cuyo valor asciende a setecientos millones de pesos; y estos valores enormes no dejan casi nada a la nación. Lo que dijo en la tarde el diputado Aguirre es verdaderamente inaceptable. Parece mentira que un revolucionario que ha luchado honradamente venga a defender los intereses de las compañías mineras: Esto es atroz. Por lo tanto pido a ustedes que se vote esta adición; de otra manera, pesará sobre vosotros una grave responsabilidad.

—**El C. Reynoso:** Pido la palabra, señor presidente.

—**El C. Presidente:** Tiene usted la palabra.

—**El C. Reynoso:** El Gobierno ya tiene decretados sus impuestos sobre el petróleo, la plata y el oro, de manera que sale sobrando la proposición del diputado Ibarra.

—**El C. Secretario:** ¿Se toma en consideración la proposición del ciudadano diputado Ibarra? Los que estén por la afirmativa, sírvanse poner de pie. No hay mayoría. No se toma en consideración.”

En lo conducente, el Artículo 27 fue aprobado por el Constituyente en los términos siguientes:

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

Esta no podrá ser expropiada sino por causa de utilidad pública y mediante indemnización. La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de 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...

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

...

En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible, y sólo podrán hacerse concesiones por el Gobierno Federal a los particulares o sociedades civiles o comerciales constituidas conforme a

las leyes mexicanas, con la condición de que se establezcan trabajos regulares para la explotación de los elementos de que se trata, y se cumpla con los requisitos que prevengan las leyes.

La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación, se regirá por las siguientes prescripciones:

I. Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas, tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones, o para obtener concesiones de explotación de minas, aguas o combustibles minerales en la República Mexicana. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar, por lo mismo, la protección de sus Gobiernos, por lo que se refiere a aquéllos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la Nación, los bienes que hubieren adquirido en virtud del mismo. En una faja de 100 kilómetros a lo largo de las fronteras y de 50 en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas.

II y III (...)

IV. Las sociedades comerciales, por acciones, no podrán adquirir, poseer o administrar fincas rústicas. Las sociedades de esta clase que se constituyeren para explotar cualquiera industria fabril, minera, petrolera o para algún otro fin que no sea agrícola, podrán adquirir, poseer o administrar terrenos únicamente en la extensión que sea estrictamente necesaria para los establecimientos o servicios de los objetos indicados, y que el Ejecutivo de la Unión, o de los Estados, fijará en cada caso.

V y VI (...)

VII. Fuera de las corporaciones a que se refieren las fracciones III, IV, V y VI, ninguna otra corporación civil podrá tener en propiedad o administrar por sí, bienes raíces o capitales impuestos sobre ellos, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al objeto de la institución. Los Estados, el Distrito Federal y los Territorios, lo mismo que los Municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.

Las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública, la ocupación de la propiedad privada; y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa, hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure, en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito, por haber pagado sus contribuciones con esta base, aumentándolo con un diez por ciento. El exceso de valor que haya tenido la propiedad particular por las mejoras que se le hubieren hecho con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial, y a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas.

...

Se declaran revisables todos los contratos y concesiones hechos por los Gobiernos anteriores desde el año de 1876, que hayan traído por consecuencia el acaparamiento

de tierras, aguas y riquezas naturales de la Nación, por una sola persona o sociedad, y se le faculta al Ejecutivo de la Unión, para declararlos nullos, cuando impliquen perjuicios graves para el interés público.

El Artículo 27, como muchas otras disposiciones de la Constitución de 1917, particularmente de su parte dogmática, contiene diversas previsiones más de contenido doctrinal que propias de una norma jurídica en sentido estricto. Por lo que respecta a las previsiones relevantes para efectos de este trabajo, su evolución ha sido la siguiente:

- i. Mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de enero de 1934, se señaló que dentro de los bienes que pertenecen al dominio directo de la Nación se encuentran los yacimientos minerales u orgánicos;
- ii. Por decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de noviembre de 1940, se estableció que “Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, no se expedirán concesiones y la Ley Reglamentaria respectiva determinará la forma en que la Nación llevará a cabo las explotaciones de esos productos”;
- iii. A través de decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de enero de 1960, se dispuso que “Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que se hayan otorgado y la nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la ley reglamentaria respectiva”, y por el propio decreto, en la fracción I se suprimió la previsión “combustibles minerales en la República Mexicana”, y
- iv. Mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de diciembre de 2013, se reformó el párrafo séptimo para quedar en los términos siguientes: “Tratándose del petróleo y de los hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos, en el subsuelo, la propiedad de la Nación es inalienable e imprescriptible y no se otorgarán concesiones. Con el propósito de obtener ingresos para el Estado que contribuyan al desarrollo de largo plazo de la Nación, ésta llevará a cabo las actividades de exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos mediante asignaciones a empresas productivas del Estado o a través de contratos con éstas o con particulares, en los términos de la Ley Reglamentaria. Para cumplir con el objeto de dichas asignaciones o contratos las empresas productivas del Estado podrán contratar con particulares. En cualquier

caso, los hidrocarburos en el subsuelo son propiedad de la Nación y así deberá afirmarse en las asignaciones o contratos”.

B. Área estratégica

La Constitución de 1917 sentó las bases del régimen económico mexicano bajo las ideas de la rectoría del Estado y de una economía mixta en la que concurren los sectores público, social y privado. En su análisis sobre el régimen constitucional de la economía mexicana, Miguel de la Madrid²² refiere distintas reformas a la Constitución de 1917: la nacionalización del petróleo en 1940; la incorporación del concepto de democracia integral en las reformas al Artículo 3o. en 1946; la afición al Artículo 131 en 1951 que autorizó al Congreso de la Unión para delegar facultades extraordinarias en favor del Ejecutivo en lo relativo a impuestos al comercio exterior, así como para restringir y prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país.

De importancia destacada también fueron las reformas que implicaron la nacionalización de las energías eléctrica y nuclear en 1960 y 1975, así como la reforma constitucional de 1982 que nacionalizó la prestación del servicio público de banca y crédito, lo cual se revertiría en 1990, y las reformas en materia económica de febrero de 1983, las cuales, en opinión de su promotor, desplegaron, actualizaron y sistematizaron los principios existentes de 1917, que se fueron aclarando y desarrollando en la práctica constitucional desde entonces. En ese sentido tales reformas no implicaron un cambio filosófico sino sólo una mayor elaboración y precisión de los textos.²³ La expresión más clara del sentido de las reformas de 1983 fue la efectuada al Artículo 25 Constitucional,²⁴ para prever lo siguiente:

Artículo 25. Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y

²² DE LA MADRID, Miguel, *op. cit. supra*.

²³ *Idem*.

²⁴ Cuyo texto original era el siguiente: “Art. 25.- La correspondencia que bajo cubierta circule por las estafetas, estará libre de todo registro, y su violación será penada por la ley”.

la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

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

Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación.

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.

Asimismo, podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.

Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social: de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

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.

Conforme a la propuesta del entonces Presidente de la República, este Artículo, en congruencia con las disposiciones del Artículo 27 en materia de propiedad, con las garantías individuales y con los derechos sociales que consigna la Constitución, así como con el concepto de rectoría económica del Estado, establecía las normas básicas de un sistema de economía mixta; destacando para efectos de este trabajo la definición de las áreas estratégicas, las cuales comprendían al petróleo, los demás hidrocarburos y la petroquímica básica (Artículo 28, párrafo cuarto). De la misma manera, el Gobierno Federal mantendría la propiedad y el control sobre los organismos que, en su caso, se establecieran, siendo en aquél momento el organismo descentralizado la estructura administrativa más adecuada para asegurar la propiedad y el control exclusivos de las áreas estratégicas.²⁵

Lo anterior no implicaba que el Gobierno y sus organismos vieran limitadas sus facultades para contratar todo tipo de bienes y servicios con parti-

²⁵ DE LA MADRID, Miguel, *op. cit. supra*.

culares para el buen desempeño de sus actividades; sin embargo, de acuerdo con el Artículo 27 entonces vigente, tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, o de minerales radioactivos, no sería posible otorgar concesiones o contratos y la Nación llevaría a cabo la explotación de esos productos.²⁶

Cabe señalar que a partir de las reformas en materia económica de febrero de 1983²⁷ y hasta la reforma en materia de energía de diciembre de 2013,²⁸ el párrafo cuarto del Artículo 28 Constitucional previó dentro de las áreas estratégicas al petróleo, los demás hidrocarburos y la petroquímica básica. Actualmente, conforme a esta última reforma, no constituyen monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas de exploración y extracción del petróleo y de los demás hidrocarburos, en los términos del párrafo séptimo del Artículo 27 Constitucional.

Como se verá con detalle más adelante, dicha modificación al cuarto párrafo del Artículo 25 Constitucional no sólo introdujo en nuestro sistema jurídico la figura de la Empresa Productiva del Estado, como persona de derecho público a través de la cual la Nación llevará a cabo las actividades de exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos,²⁹ también constituye un hito en la evolución del derecho administrativo en lo referente a la organización del sector público; concretamente de la Administración Pública Federal.

A partir de la premisa de la propiedad originaria de la Nación sobre el petróleo y los demás hidrocarburos, así como de la posterior conceptualización de estos recursos como área estratégica, el Estado ha desarrollado las actividades asociadas principalmente a través de la institución pública denominada Petróleos Mexicanos, cuyos antecedentes y evolución se exponen a continuación.

²⁶ *Idem.*

²⁷ Publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 23 de febrero de 1983.

²⁸ Publicadas en la edición vespertina del *Diario Oficial de la Federación* el 20 de diciembre de 2013.

²⁹ Al igual que en el caso de la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, y del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica.

2. Antecedentes de la Institución Petrolera Nacional

Con el antecedente de la institución pública denominada Control de Administración del Petróleo Nacional, la cual desde los años veinte tuvo el objeto de llevar a cabo operaciones de producción y refinación en terrenos federales, en 1933 se expide el Decreto de creación de la Compañía Petróleos de México, S.A. (Petromex), una empresa de capital mixto que tenía como objetivos regular el mercado interno de petróleo y refinados, asegurar el abastecimiento interno y capacitar personal mexicano.

En búsqueda de un control más eficiente sobre la industria petrolera, el 2 de marzo de 1937 se publicó, en el Diario Oficial, el *Decreto que crea la Administración General del Petróleo Nacional*, estableciendo que dicha Administración sería un organismo público con personalidad jurídica, dependiente del Ejecutivo, con el objeto de llevar a cabo la exploración y explotación de los terrenos de reservas petroleras nacionales que se le asignaren; procurar el desarrollo de la industria petrolera en beneficio de la economía del país; regular el mercado interior y la exportación del petróleo y productos derivados, asegurando el abastecimiento del país en general y especialmente del Gobierno y de los Ferrocarriles Nacionales; facilitar el adiestramiento del personal técnico mexicano en los trabajos de la industria, y ejecutar toda clase de operaciones y obras que se relacionaren con la producción, adquisición, enajenación, transporte, almacenamiento, refinación y distribución del petróleo, del gas y de los derivados de ellos. Al efecto, dicho Decreto dispuso que el patrimonio de la entidad se integraría con los muebles e inmuebles que se aplicaren al Gobierno Federal al liquidarse Petromex; con los terrenos y reservas petroleras que se habían acordado en concesión a Petromex; con los demás terrenos de reservas petroleras que se destinaren por el Ejecutivo Federal, y con las cantidades que el Presupuesto de Egresos señalare.

La administración de esta entidad estaba a cargo de un Director General y demás funcionarios y empleados que el presupuesto respectivo indicare, quienes serían empleados públicos de la Federación. El Director General sería nombrado y removido libremente por el Presidente de la República, y tendría todas las facultades necesarias para realizar los actos y operaciones inherentes al objeto de la Institución, debiendo recabar el acuerdo del Presidente de la República para los asuntos siguientes:

- Otorgamiento de contratos para la explotación de terrenos de reserva;
- Construcción de oleoductos, refinerías y para cualquier otra operación cuyo monto excediera de veinte mil pesos;

- Contratar empréstitos de cualquier monto;
- Programa anual de trabajos que la Institución debiera desarrollar, y
- Presupuesto anual de egresos de la Institución.

Decreto que crea la institución "Petróleos Mexicanos"

Mediante Decreto del Congreso de la Unión, promulgado por el Presidente de la República el 7 de junio de 1938 y publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de julio del mismo año, se creó la "institución pública" denominada "Petróleos Mexicanos", con el objeto de encargarse del manejo de los bienes muebles e inmuebles que por Decreto de 18 de marzo de 1938 se expropiaron a diversas empresas petroleras, así como de todas las operaciones relacionadas con la industria petrolera, como exploración, explotación, refinación y almacenamiento, pudiendo también efectuar las operaciones de distribución de los productos relativos.

El propio Decreto de creación estableció que Petróleos Mexicanos tendría personalidad jurídica y que su patrimonio se integraría con los bienes mencionados en el párrafo precedente y con los demás que en lo sucesivo adquiriera para fines de la industria petrolera.

Por otra parte, el Decreto previó que Petróleos Mexicanos gozaría de las atribuciones necesarias para llevar adelante su objeto, pudiendo efectuar todas las operaciones relacionadas con la industria petrolera, como exploración, explotación, refinación y almacenamiento, así como operaciones de distribución de los productos relativos, y que tendría facultades para celebrar los contratos y actos jurídicos que se requirieran en el cumplimiento de sus fines.

Por lo que respecta a su gobierno corporativo, su dirección fue encomendada a un Consejo de Administración compuesto por nueve miembros: seis designados por el Ejecutivo Federal (dos a propuesta de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tres a propuesta de la Secretaría de la Economía Nacional y uno a propuesta de la Administración General del Petróleo Nacional) y tres miembros designados por el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana. De entre los miembros del Consejo, el Ejecutivo Federal designaría al Presidente y al Vicepresidente, así como al secretario de dicho órgano colegiado.

En el Artículo 1º Transitorio del Decreto se dispuso que la corporación Petróleos Mexicanos se encargaría de continuar con las operaciones de la

industria petrolera que venía realizando el Consejo Administrativo del Petróleo, el cual, por acuerdo presidencial de 19 de marzo de 1938, había tenido a su cargo los bienes expropiados a las compañías petroleras.

Por otra parte, el Artículo 2 Transitorio del Decreto establecía: "Este decreto entrará en vigor el día de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*, sin que sea aplicable, por lo mismo, el artículo 2º. del Código Civil para el Distrito y Territorios Federales".³⁰

Decreto que deroga los que crearon la Distribuidora de Petróleos Mexicanos y la Administración General del Petróleo Nacional y modifica el que creó a la institución denominada Petróleos Mexicanos

Este Decreto fue publicado en el *Diario Oficial* el 9 de agosto de 1940 y reformó los artículos 2º, 4º y 5º del Decreto de creación de 1938, encomendando a Petróleos Mexicanos el manejo de los bienes muebles e inmuebles que se aplicaren al Gobierno Federal al liquidarse la sociedad Petromex, los terrenos de reservas petroleras en concesión a esta última y otros que al efecto fuesen destinados por el Ejecutivo Federal.

Por otra parte, dentro de las operaciones que podría realizar Petróleos Mexicanos se previeron la distribución y enajenación del petróleo y sus derivados, ya fueran provenientes de los bienes expropiados o de los que tenía asignados la Administración General del Petróleo Nacional.

³⁰ No resulta clara la previsión del Artículo 2º Transitorio respecto a la no aplicabilidad del artículo 2º del Código Civil para el Distrito y Territorios Federales, toda vez que este último precepto, conforme a su texto vigente en aquel momento, disponía: "*La capacidad jurídica es igual para el hombre y la mujer; en consecuencia, la mujer no queda sometida, por razón de su sexo, a restricción alguna en la adquisición y ejercicio de sus derechos civiles*". Las disposiciones del Código Civil en torno a la vigencia de las normas de carácter general se encontraban previstas en sus artículos 3 y 4, cuyo contenido, además, hacía innecesario el último señalamiento del Artículo 2º Transitorio del Decreto de creación, ya que establecían que "*Las leyes, reglamentos, circulares o cualesquiera otras disposiciones de observancia general, obligan y surten sus efectos tres días después de su publicación en el Periódico Oficial*", así como que "*Si la ley, reglamento, circular o disposición de observancia general, fija el día en que debe comenzar a regir, obliga desde ese día, con tal de que su publicación haya sido anterior*". Quizás, dado que el Código Civil de 1928 comenzó a regir hasta el 1º de octubre de 1932, el aparente error pudiera haber tenido origen en que el Código Civil del Distrito Federal y Territorio de la Baja California, promulgado el 31 de marzo de 1884 y que, por Decreto del 3 de junio de 1885, se declaró vigente también para el Territorio de Tepic, preveía en su artículo 2º que "*Las leyes, reglamentos, circulares ó cualesquiera otras disposiciones de observancia general, emanadas de la autoridad, obligan y surten sus efectos desde el día de su promulgación, en los lugares en que deba ésta hacerse*"; mientras que el artículo 3º del mismo Código disponía "*Si la ley, reglamento, circular ó disposición general, fija el día en que debe comenzar a observarse, obliga desde ese día aunque se haya publicado antes*".

En lo referente al gobierno corporativo, considerando la extinción de la Administración General del Petróleo Nacional, se modificó la integración del Consejo de Administración, estableciendo que cinco de sus miembros serían designados por el Ejecutivo Federal (dos a propuesta de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y tres a propuesta de la Secretaría de Economía Nacional) y cuatro por el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana. Adicionalmente, se previó la posibilidad de la suplencia respecto de cada uno de los consejeros, siempre y cuando, en el caso de los que representaren al Estado, dicha suplencia recayera en funcionarios de Petróleos Mexicanos. Por último, se atribuyó al Presidente de la República la facultad de designar al Gerente General y al Subgerente General.

Decreto que reforma diversos artículos del que creó la Sociedad denominada "Petróleos Mexicanos, S.A."

Este Decreto fue publicado en el *Diario Oficial* el 31 de diciembre de 1940, y contempló la modificación de los artículos 2°, 3°, 5° y 8° del Decreto del 7 de junio de 1938, así como la adición de un Artículo 9° a este último. El sentido de estas reformas fue concordante con aquellas realizadas por el Decreto de agosto de 1940 en torno a la liquidación de Petromex y a la extinción de la Administración General del Petróleo Nacional, previendo que sobre el valor de los bienes aportados por el Gobierno Federal al patrimonio de Petróleos Mexicanos, esta Institución cubriría a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con cargo a gastos de operación, un interés de 3 por ciento anual, así como que el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Economía Nacional, fijaría anualmente los porcentajes de regalías a cargo de Petróleos Mexicanos por concepto de explotación de los terrenos petroleros asignados, en el entendido de que el monto de dichas regalías no sería menor al diez% ni mayor al 35% de los productos obtenidos, considerando, además, las características de los distintos predios petroleros.

Adicionalmente, se dispuso que los rendimientos líquidos que obtuviese Petróleos Mexicanos se distribuirían hasta el veinte por ciento para la formación de reservas de previsión, y el remanente, en un setenta y cinco por ciento, para el Gobierno Federal y, en un veinticinco por ciento, para los trabajadores que prestaren sus servicios en la Institución. Por otra parte, se facultó al Ejecutivo Federal para destinar una parte o la totalidad de los rendimientos por intereses, regalías y utilidades, para incrementar las aportaciones de capital en Petróleos Mexicanos.

Este Decreto también estableció que para la realización de las operaciones de Petróleos Mexicanos, esta Institución podría realizar actos de disposición de los bienes que integraban su patrimonio, transmitiendo su propiedad a título oneroso o afectándolos con gravámenes reales, debiendo contar con el acuerdo del Ejecutivo Federal en el caso de los inmuebles, y excluyendo de tal posibilidad al petróleo contenido en yacimientos y al derecho para hacer la explotación de los mismos. Asimismo, se contempló que Petróleos Mexicanos podría emitir obligaciones, las cuales estarían sujetas, en lo aplicable, a las disposiciones de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.

Decreto por el que se reforman los artículos 5° y 6° del que creó la Institución Petróleos Mexicanos

Este Decreto fue publicado en el *Diario Oficial* el 31 de diciembre de 1946, confiriendo al Presidente de la República la facultad de designar al Director General de Petróleos Mexicanos, así como al Subdirector Técnico de Producción, al Subdirector Técnico Comercial y al Subdirector Técnico Administrativo y de Asuntos Jurídicos, otorgando a estos funcionarios la representación de la institución, con facultades de mandatarios generales y la de otorgar poderes generales o especiales, previo acuerdo del Consejo de Administración. Adicionalmente, se previó que en caso de ausencia del Director General su suplencia recaería en ciertos subdirectores conforme al orden establecido en el propio Decreto, y también se contempló que las remuneraciones del Director General, subdirectores y demás funcionarios y empleados se fijarían en el presupuesto anual correspondiente.

Decreto que reforma el artículo 4° del de 7 de junio de 1938 que creó la Institución Petróleos Mexicanos

Este Decreto fue publicado en el *Diario Oficial* el 26 de diciembre de 1949, estableciendo que el Consejo de Administración se integraría por diez miembros, de los cuales seis serían designados por el Ejecutivo Federal (dos a propuesta de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tres a propuesta de la Secretaría de Economía y uno a propuesta de la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa), y cuatro por el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana.

Decreto que reforma los artículos 4º, 5º y 6º del que creó la Institución "Petróleos Mexicanos"

Este Decreto fue publicado en el *Diario Oficial* el 31 de diciembre de 1952, previendo que el Consejo de Administración se integraría por once miembros, de los cuales seis serían designados por el Ejecutivo Federal (dos a propuesta de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tres a propuesta de la Secretaría de Economía, y uno a propuesta de la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa) y cinco por el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana. Adicionalmente, se confirió al Presidente de la República la facultad de designar al Subdirector de Finanzas.

Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos

Esta Ley fue publicada en el *Diario Oficial* el 6 de febrero de 1971. Abrogó el Decreto del 7 de junio de 1938 y estableció que Petróleos Mexicanos sería un Organismo Público Descentralizado del Gobierno Federal, de carácter técnico, industrial y comercial, con personalidad jurídica y patrimonio propio, y cuyo objeto comprendería, en concordancia con lo dispuesto por la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, que había sido publicada en el *Diario Oficial* el 29 de noviembre de 1958, la exploración, la explotación, el transporte, el almacenamiento, la distribución y las ventas de primera mano del petróleo, del gas natural y de los productos que se obtuviesen de la terminación de éstos; la elaboración, el almacenamiento, el transporte, la distribución y las ventas de primera mano de aquellos derivados del petróleo que fuesen susceptibles de servir como materias primas industriales básicas, es decir, todas las actividades de orden técnico, industrial y comercial que constituían las industrias petrolera y petroquímica, así como todas aquellas otras actividades que directa o indirectamente se relacionaren con las mismas industrias o que sirvieran para el mejor logro de los objetivos del Organismo.

Por lo que respecta al gobierno corporativo, se estableció que el Consejo de Administración se integraría por once miembros; seis de ellos representarían al Estado y serían designados por el Ejecutivo Federal y cinco serían designados por el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana, de entre sus miembros activos que fuesen trabajadores de planta. Los suplentes de los consejeros representantes del Estado serían designados

por el Ejecutivo Federal siempre que fuesen funcionarios de Petróleos Mexicanos. En el caso de los representantes del Sindicato, éste los designaría, debiendo cumplir los mismos requisitos que para los propietarios.

Adicionalmente, se dispuso que en su organización y funcionamiento, en el manejo y explotación de sus bienes, y en el despacho de sus negocios, Petróleos Mexicanos tendría libertad de gestión y ejecutaría las actividades necesarias para la realización de su objeto, de acuerdo con la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, sus Reglamentos y las demás disposiciones legales aplicables.

En todos los actos, convenios y contratos en que interviniera Petróleos Mexicanos serían aplicables las leyes federales. Las controversias en que fuera parte, cualquiera que fuera su carácter, serían competencia exclusiva de los tribunales de la Federación, quedando exceptuado el Organismo de otorgar las garantías que exigieran los ordenamientos legales; mientras que las fianzas expedidas para garantizar obligaciones a favor de Petróleos Mexicanos debían ser otorgadas por compañías mexicanas legalmente constituidas y autorizadas.

Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios

Esta Ley fue publicada el 16 de julio de 1992 en el *Diario Oficial de la Federación* y, en concordancia con las reformas constitucionales en materia económica de 1983, estableció que el Estado realizaría las actividades que le eran propias en exclusiva en las áreas estratégicas del petróleo, demás hidrocarburos y petroquímica básica, por conducto de Petróleos Mexicanos —Organismo Público Descentralizado— y de los organismos descentralizados subsidiarios que se crearon por la propia Ley, de acuerdo con la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo y sus reglamentos. Asimismo, se previó que Petróleos Mexicanos ejercería la conducción central y la dirección estratégica de todas las actividades que abarcaba la industria petrolera estatal, en los términos de la citada Ley Reglamentaria.

Los organismos descentralizados subsidiarios que se crearon fueron Pemex-Exploración y Producción; Pemex-Refinación; Pemex-Gas y Petroquímica Básica, y Pemex-Petroquímica. Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios podrían responder solidaria o mancomunadamente por el pago de las obligaciones nacionales o internacionales que contrajeran, y la conso-

lidación contable y financiera de todos los organismos sería hecha anualmente por Petróleos Mexicanos.

Respecto del gobierno corporativo, esta Ley estableció que Petróleos Mexicanos sería dirigido y administrado por el Consejo de Administración, órgano superior de gobierno de la industria petrolera, sin perjuicio de la autonomía de gestión de los organismos subsidiarios; mientras que el Director General sería nombrado por el Ejecutivo Federal. El Consejo de Administración se compondría por once miembros propietarios: seis representantes del Estado, designados por el Ejecutivo Federal, y cinco representantes del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana, que fueran miembros activos y trabajadores de planta. El Presidente del Consejo sería el titular de la coordinadora de sector y tendría voto de calidad. Los suplentes serían designados por los titulares en el caso de los representantes del Estado, y por el Sindicato en el otro supuesto, debiendo reunir los mismos requisitos que los propietarios.

Tratándose de los organismos subsidiarios, su dirección y administración estaría a cargo de un Consejo de Administración y un Director General nombrado por el Ejecutivo Federal. Los consejos se integrarían por ocho miembros y sus respectivos suplentes, siendo cuatro consejeros representantes del Gobierno Federal, designados por el Ejecutivo Federal; los tres directores generales de los otros organismos subsidiarios, conformaban el resto del consejo. Y el Director General de Petróleos Mexicanos, quien presidiría.

Ley de Petróleos Mexicanos (2008)

Esta Ley fue publicada el 28 de noviembre de 2008 en el *Diario Oficial de la Federación*, previendo que Petróleos Mexicanos —Organismo Público Descentralizado— tendría fines productivos y el objeto de llevar a cabo, en conjunto con los organismos descentralizados subsidiarios, la exploración, explotación y demás actividades que correspondían en exclusiva al Estado en el área estratégica del petróleo, demás hidrocarburos y la petroquímica básica, de acuerdo con la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo y sus reglamentos, así como la conducción central y dirección estratégica de la industria petrolera. Además, se le facultó para que, al igual que sus organismos subsidiarios, pudiera cogenerar energía eléctrica y vender sus excedentes a la Comisión Federal de Electricidad y a Luz y Fuerza del Centro.

En relación con el gobierno corporativo, el Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos se compondría de quince miembros propietarios; seis representantes del Estado, designados por el Ejecutivo Federal; cinco representantes del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana, que fueran miembros activos y trabajadores de planta, y cuatro consejeros profesionales, designados por el Ejecutivo Federal y ratificados por mayoría absoluta del Senado de la República o, en sus recesos, de la Comisión Permanente, los cuales representarían al Estado y serían servidores públicos. La presidencia del Consejo quedaría a cargo del Secretario de Energía, quien tendría voto de calidad en caso de empate.

Así, tanto la Ley Orgánica de 1992 como la Ley de Petróleos Mexicanos de 2008³¹ confirmaron lo dispuesto por la Ley de 1971, en el sentido de que Petróleos Mexicanos era un Organismo Público Descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, e igualmente ambas establecieron que tendría el objeto de ejercer la conducción central y la dirección estratégica de todas las actividades que abarcaba la industria petrolera estatal en los términos de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo.

3. Descentralización y Paraestatalidad

La figura de la descentralización tuvo su origen en la teoría europea de la descentralización por servicio, la cual dio lugar al establecimiento público francés, caracterizado inicialmente como un organismo con personalidad jurídica y patrimonio propio, con el objeto de prestar un servicio público y vinculado a la administración central por una relación de tutela, pero no jerárquica. Posteriormente, al igual que la descentralización en nuestro país, el establecimiento público francés se utilizó también para otras actividades socioeconómicas de la administración pública.

El texto original del Artículo 90 de la Constitución de 1917 establecía que: *Para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación, habrá un número de Secretarios que establezca el Congreso por una ley, la que distribuirá los negocios que han de estar a cargo de cada Secretaría.*

³¹ El artículo 1º de la Ley de Petróleos Mexicanos de 2008 señalaba, equivocadamente, que Petróleos Mexicanos fue “creado por Decreto publicado el 7 de Junio de 1938”. Como se ha indicado, dicho Decreto fue promulgado en esa fecha, pero publicado el 20 de julio de 1938, entrando en vigor en esta última fecha.

Con base en esta disposición, durante la presidencia de Venustiano Carranza, el Congreso de la Unión decretó la Ley de Secretarías de Estado³² que establecía que, para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación, habría siete Secretarías de Estado y cinco Departamentos.

Al respecto, Emilio O. Rabasa y Gloria Caballero señalan:³³

Que de acuerdo con las más moderna doctrina administrativa y dada la constante creación de los entes que no constituyen secretarías de Estado, la administración pública se divide en centralizada (secretarías de Estado y departamentos administrativos) y sector paraestatal (organismos descentralizados y de participación estatal). Estos últimos no previstos por los constituyentes del 1917 —lo que resulta explicable en la época— carecían de base constitucional que los sustentara, no obstante su importancia y constante proliferación.

En efecto, en la exposición de motivos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que entraría en vigor el 1° de enero de 1977, se menciona que:³⁴

Los últimos diez lustros han testimoniado el aumento constante de la administración paraestatal. En nuestros días, más de la mitad del Presupuesto de Egresos de la Federación se canaliza a través de este tipo de entidades cuyos mecanismos de coordinación y control se encuentran dispersos en diferentes disposiciones legales. [Por consiguiente] Se establecen los mecanismos por medio de los cuales las entidades paraestatales que cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propios, habrán de coordinar sus acciones con el resto de las dependencias del Ejecutivo, a fin de conseguir una mayor coherencia en sus acciones y evitar desperdicios y contradicciones.

Así, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de diciembre de 1976, abrogó la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 23 de diciembre de 1958 y estableció las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal, disponiendo en su Artículo 45 que: “Dentro de la administración pública paraestatal serán considerados como organismos descentralizados las instituciones creadas por disposición del Congreso de la Unión, o en su caso por el Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la forma o estructura legal que

³² Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 1917.

³³ Citados por CAMPERO, Gildardo Héctor, *200 Años de Administración Pública en México*, Tomo IV: Evolución de la Administración Pública Paraestatal. Acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, p. 159, consultado en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=3755>.

³⁴ *Idem*.

adopten”, e igualmente previó que las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos también integraban la administración pública paraestatal.

El Artículo 90 constitucional se reformó en 1981,³⁵ para prever que la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, así como que dicha Ley definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación, y que las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.³⁶ En la Iniciativa del Presidente de la República se señalaba que había entonces más de 800 entidades, entre organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritarias, minoritarias y fideicomisos públicos, cuyos fundamentos se encontraban difusamente plasmados en la Constitución, por lo que era necesario establecer, a nivel constitucional, las características básicas de dichas entidades paraestatales, así como la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.³⁷

Como se explicará posteriormente, en las modificaciones efectuadas en 2014 a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con motivo de la reforma constitucional en materia de energía de diciembre de 2013, no se contempló disposición alguna respecto de las Empresas Productivas del Estado, lo cual pudiera generar dudas sobre la inclusión de estas empresas en el ámbito de la Administración Pública Federal.

³⁵ Por Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 21 de abril de 1981.

³⁶ Posteriormente el artículo ha sido reformado en dos ocasiones: suprimiendo los Departamentos Administrativos (*Diario Oficial de la Federación* del 2 de agosto de 2007) y estableciendo que la función de Consejero Jurídico del Gobierno estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo Federal que, para tal efecto, establezca la ley, así como que el Ejecutivo Federal representará a la Federación en los asuntos en que ésta sea parte, por conducto de la dependencia que tenga a su cargo la función de Consejero Jurídico del Gobierno o de las Secretarías de Estado, en los términos que establezca la ley (*Diario Oficial de la Federación* del 10 de febrero de 2014).

³⁷ MADRAZO, Jorge, *Las Reformas Constitucionales del Sexenio 1976-1982*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, consultado en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2108/7.pdf>.

III. PETRÓLEOS MEXICANOS

1. Marco Constitucional y Legal

Derivado de las recientes reformas constitucionales en materia de energía³⁸ y de la promulgación de la legislación secundaria relativa,³⁹ el nuevo marco jurídico de Petróleos Mexicanos dispuso su transformación de Organismo Público Descentralizado a Empresa Productiva del Estado, de propiedad exclusiva del Gobierno Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios; que gozará de autonomía técnica, operativa y de gestión, conforme a lo dispuesto en la nueva Ley de Petróleos Mexicanos.

A. Reformas constitucionales

Proceso legislativo

Como parte del proceso legislativo, en el cual fueron consideradas la Iniciativa del Ejecutivo Federal, así como las presentadas por legisladores de los partidos Acción Nacional y de la Revolución Democrática,⁴⁰ en el dictamen con el proyecto de Decreto que en su momento fue aprobado por el Constituyente Permanente destacan las consideraciones siguientes:

- * Por lo que respecta a la Iniciativa del Ejecutivo Federal, se señala que ésta se caracterizaba, entre otros aspectos, por plantear “la posibilidad de suscribir contratos entre el Ejecutivo Federal con organismos y empresas del Estado o con terceros, que permitan expandir y hacer más eficientes las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos ...”.
- * En relación con la Iniciativa promovida por legisladores del Partido de la Revolución Democrática, se señala que ésta buscaba incidir, entre otros objetivos de política energética, en “Constituir una nueva categoría en la Administración Pública

³⁸ Publicadas en la edición vespertina del *Diario Oficial de la Federación* el 20 de diciembre de 2013.

³⁹ Por lo que respecta a la expedición de la nueva Ley de Petróleos Mexicanos y a la reforma al artículo 3 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, consúltense a la publicación realizada en la edición vespertina del *Diario Oficial de la Federación* el 11 de agosto de 2014.

⁴⁰ DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS, 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, consultado en: <http://comunicacion.senado.gob.mx/pdf/2013/dic/RefEne.pdf>.

Federal destinada a organismos productivos como Pemex y CFE, cuya naturaleza no corresponde con funciones de índole administrativo, y que requieren ser tratados como empresas públicas”.

- * Al respecto, las Comisiones Dictaminadoras plantearon que:

El texto vigente del cuarto párrafo, del artículo 25 de la Constitución, dispone:

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.

La reforma constitucional que se dictamina incorpora el concepto de “empresas productivas del Estado” como otra posibilidad para que el sector público que tiene a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas de exploración y extracción de petróleo y de los demás hidrocarburos en el subsuelo, pueda llevarlas a cabo.

De esta manera, se podrán crear empresas productivas cuya propiedad y control serán siempre del Gobierno Federal, a efecto de llevar a cabo las actividades de exploración y extracción de petróleo y demás hidrocarburos en el subsuelo, que se incorporan como áreas estratégicas.

Estas empresas se coordinarán con el Ejecutivo Federal, a fin de que sus operaciones de financiamiento no conduzcan a un incremento en el costo de financiamiento del resto del sector público o bien, contribuyan a reducir las fuentes de financiamiento del mismo. El régimen transitorio también determina que las empresas productivas del Estado con que cuente el sector público para llevar a cabo, de manera exclusiva, las distintas actividades en las áreas estratégicas en materia de energía ya referidas, contarán con un régimen particular en materia de adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras públicas, deuda pública, responsabilidades administrativas y demás que se requieran para la eficaz realización de su objeto.

Reformas a los artículos 25 y 27 constitucionales

En lo referente a las Empresas Productivas del Estado, de las reformas constitucionales destacan las disposiciones siguientes:

Cuarto párrafo del Artículo 25:

El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos y empresas productivas del Estado que en su caso se establezcan. Tratándose de la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, y del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, así como de la exploración y extracción de petróleo y demás hidrocarburos, la Nación llevará a cabo dichas actividades en términos de lo dispuesto por los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 de esta Constitución. En las actividades citadas la ley establecerá las normas relativas a la administración, organización, fun-

cionamiento, 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.

Séptimo párrafo del 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 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.

B. Legislación secundaria

Proceso legislativo

Como parte del proceso legislativo, en el dictamen con el proyecto de Decreto por el que, entre otras, se expidió la nueva Ley de Petróleos Mexicanos y se reformó el Artículo 3 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales,⁴¹ destacan las consideraciones siguientes:

- Petróleos Mexicanos y la Comisión Federal de Electricidad, como empresas productivas del Estado, se organizarán y funcionarán conforme a lo que se establezca en las leyes que las rigen, bajo un régimen específico para cada una de ellas "...son propiedad exclusiva del Gobierno Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, autonomía técnica, operativa y de gestión..."
- ...la nueva regulación ...toma en cuenta una nueva concepción de las relaciones que tendrán con la cabeza del sector energético. Se busca pasar de una clara intervención de la Secretaría en la planeación, operación y presupuestación... como hasta ahora ocurre bajo el modelo actual de coordinación sectorial, a un modelo de colaboración institucional..."

⁴¹ Consultado en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/62/2014/jul/20140728-C.pdf>.

- Todo lo anterior se refleja en las reformas que también se proponen a la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, para establecer de manera clara y expresa que dicho ordenamiento ya no será aplicable a Petróleos Mexicanos..."

Nueva Ley de Petróleos Mexicanos

Por lo que respecta a la nueva Ley de Petróleos Mexicanos, destacan las disposiciones siguientes:

Artículo 1.- La presente Ley es Reglamentaria del artículo 25, párrafo cuarto de la Constitución y del Transitorio Vigésimo del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 2013, es de interés público y tiene por objeto regular la organización, administración, funcionamiento, operación, control, evaluación y rendición de cuentas de la empresa productiva del Estado Petróleos Mexicanos, así como establecer su régimen especial en materia de:

- I. Empresas productivas subsidiarias y empresas filiales;
- II. Remuneraciones;
- III. Adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras;
- IV. Bienes;
- V. Responsabilidades;
- VI. Dividendo Estatal;
- VII. Presupuesto; y
- VIII. Deuda.

Artículo 2. Petróleos Mexicanos es una empresa productiva del Estado, de propiedad exclusiva del Gobierno Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios y gozará de autonomía técnica, operativa y de gestión, conforme a lo dispuesto en la presente Ley.

[...]

Artículo 3. Petróleos Mexicanos se sujetará a lo dispuesto en la presente Ley, su Reglamento y las disposiciones que deriven de los mismos. El derecho mercantil y civil serán supletorios.

Las disposiciones contenidas en las demás leyes que por materia correspondan aplicarán siempre que no se opongan al régimen especial previsto en esta Ley.

En caso de duda, se deberá favorecer la interpretación que privilegie la mejor realización de los fines y objeto de Petróleos Mexicanos conforme a su naturaleza jurídica de empresa productiva del Estado con régimen especial, así como el régimen de gobierno corporativo del que goza conforme al presente ordenamiento, de forma que pueda competir con eficacia en la industria energética.

Artículo 4. Petróleos Mexicanos tiene como fin el desarrollo de actividades empresariales, económicas, industriales y comerciales en términos de su objeto, generando valor económico y rentabilidad para el Estado Mexicano como su propietario, así como actuar de manera transparente, honesta, eficiente, con sentido de equidad y responsabilidad social y ambiental, y procurar el mejoramiento de la productividad para maximizar la renta petrolera del Estado y contribuir con ello al desarrollo nacional.

Artículo 116. Petróleos Mexicanos y sus empresas productivas subsidiarias entregarán a la Secretaría de Energía la información que les solicite, dentro de los plazos que al efecto establezca. Dicha información deberá referirse a, o estar relacionada con, aquellos aspectos que le permitan a la Secretaría de Energía realizar las funciones de programación sectorial, diseñar, formular y dar seguimiento a políticas públicas, planear y conducir debidamente la realización de actividades estratégicas y prioritarias a cargo del Estado, y ejercer las funciones en materia de rectoría económica del Estado, conforme a las leyes aplicables.

Petróleos Mexicanos y sus empresas productivas subsidiarias deberán entregar a los órganos reguladores coordinados en materia energética, la información que les requieran, en términos de las disposiciones aplicables.

Ley Federal de las Entidades Paraestatales

Derivado de la reforma al Artículo 3° de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, dicho precepto establece lo siguiente:

Artículo 3o. Las universidades y demás instituciones de educación superior a las que la Ley otorgue autonomía, se regirán por sus leyes específicas.

Las entidades de la Administración Pública Federal que sean reconocidas como Centros Públicos de Investigación en los términos de la Ley de Ciencia y Tecnología, se regirán por esa Ley y por sus respectivos instrumentos de creación. Sólo en lo no previsto se aplicará la presente Ley.

Las empresas productivas del Estado y sus respectivas empresas productivas subsidiarias, la Procuraduría Agraria, la Procuraduría Federal del Consumidor, la Agencia de Noticias del Estado Mexicano y el Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano, atendiendo a sus objetivos y a la naturaleza de sus funciones, quedan excluidas de la observancia del presente ordenamiento.

Reglamentación de la nueva Ley de Petróleos Mexicanos

El Reglamento de la Ley de Petróleos Mexicanos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de octubre de 2014, no contiene ninguna disposición relativa a la naturaleza jurídica de Petróleos Mexicanos; sin embargo,

resulta interesante que en el anteproyecto de dicho Reglamento,⁴² mediante el cual la Secretaría de Energía inició el proceso de mejora regulatoria, establecido en el Título Tercero A de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, se preveía lo siguiente:

Artículo 1. Petróleos Mexicanos y sus empresas productivas subsidiarias son empresas productivas del Estado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, de propiedad exclusiva del Gobierno Federal y forman parte de la Administración Pública Federal, sin tener el carácter de entidades paraestatales.

Respecto del anteproyecto mencionado, la Secretaría de Energía solicitó a la Comisión Federal de Mejora Regulatoria la exención de presentación de la Manifestación de Impacto Regulatorio correspondiente, por considerar que la regulación propuesta no generaba costos de cumplimiento para los particulares. Tal solicitud obtuvo la opinión favorable de la citada Comisión,⁴³ señalando ésta que "...se observa que el anteproyecto se circunscribe al ámbito de la Administración Pública Federal... por ende, no genera costos de cumplimiento para los particulares..." Así, "...la SENER puede proceder con las formalidades necesarias para presentar el anteproyecto ante la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal...", precisando que dicha opinión "...se emite sin perjuicio de la valoración correspondiente de la CJEF, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 69-H, segundo párrafo de la LFPA".⁴⁴

2. Petróleos Mexicanos, naturaleza jurídica y régimen especial

Naturaleza Jurídica

Conforme a la concepción tradicional, la organización formal del Estado Mexicano parte del principio de división de poderes. Por lo que respecta al

⁴² Anteproyecto fechado el 30 de septiembre de 2014 y registrado ante la Comisión Federal de Mejora Regulatoria el 15 de octubre de 2014, con el número de expediente 13/0913/151014.

⁴³ Oficio No. COFEME/14/3641 de fecha 22 de octubre de 2014, dirigido a la Oficial Mayor de la Secretaría de Energía por el Coordinador General de Manifestaciones de Impacto Regulatorio. Consultado en: www.cofemer.gob.mx.

⁴⁴ Para facilitar la referencia, el artículo 69-H, segundo párrafo, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en lo conducente, establece que "[la Comisión] resolverá en definitiva sobre el particular, salvo que se trate de anteproyecto que se pretenda someter a la consideración del Titular del Ejecutivo Federal, en cuyo caso la Consejería Jurídica decidirá en definitiva, previa opinión de la Comisión".

Poder Ejecutivo, éste ejerce sus atribuciones y se auxilia de la Administración Pública Federal, la cual se compone de la administración centralizada y de la denominada paraestatal.⁴⁵ Esta concepción ha ido evolucionando a partir del surgimiento de los órganos constitucionalmente autónomos, así como de otros entes de autoridad, materialmente administrativos, que no dependen del Poder Ejecutivo; cuya creación ha sido cuestionada porque, si bien ha sido establecida en ley, carece de un sustento constitucional expreso. En su momento, un ejemplo de ello fue el del Instituto Federal de Acceso a la Información, al que la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental conceptualizó como órgano de la Administración Pública Federal con autonomía.⁴⁶

El actual Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos ya no presenta esa carencia de sustento constitucional, toda vez que ella fue corregida mediante el *Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia*, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de febrero de 2014, por el que se adicionó una fracción VIII al apartado A del Artículo 6 de la Constitución, conforme a la cual:

La Federación contará con un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados en los términos que establezca la ley.

El surgimiento de estos órganos del Estado ha generado una nueva conceptualización que trasciende la teoría administrativa tradicional, la cual planteaba que todo aquello que integraba la administración pública se ubicaba, necesariamente, en el ámbito centralizado o en el paraestatal. En este último caso, sectorizado a una dependencia de la administración centralizada.

En el caso de las Empresas Productivas del Estado, como se ha expuesto con anterioridad, claramente existe un sustento constitucional expreso.⁴⁷

⁴⁵ Artículos 49 y 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁴⁶ MINUTTI, Ruben, *Naturaleza jurídica y competencia de los entes administrativos y jurisdiccionales en materia de transparencia*, artículo presentado en el 10° Congreso Nacional y 5° Internacional de Derecho de la Información, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, noviembre de 2009, consultado en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/decoinc/cont/15/art/art2.htm>.

⁴⁷ A diferencia de lo que sucedió con diversas entidades creadas antes de la reforma al Artículo 90 Constitucional en 1981, e incluso durante los primeros años de vigencia de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (de 1977 a 1981).

Tratándose de Petróleos Mexicanos, de acuerdo con lo establecido por los artículos 25, cuarto párrafo, y 27, séptimo párrafo, de la Constitución Política, las áreas estratégicas de exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos, las cuales se encuentran a cargo del sector público de manera exclusiva, serán llevadas a cabo por la Nación, mediante asignaciones a Empresas Productivas del Estado o a través de contratos con éstas o con particulares, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos y Empresas Productivas del Estado que en su caso se establezcan.

Asimismo, se establece que 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.

De acuerdo con lo anterior, el Constituyente Permanente determinó crear una nueva modalidad de órganos del Estado, cuya propiedad y control corresponde al Gobierno Federal; denominándolos Empresas Productivas del Estado, en concordancia con lo dispuesto por el quinto párrafo del Artículo 28 constitucional, que establece:

El Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado.

Como se ha mencionado, derivado de la promulgación de la legislación secundaria en materia de energía, el legislador reformó, entre otras disposiciones, el Artículo 3 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, para establecer que las Empresas Productivas del Estado y sus respectivas empresas productivas subsidiarias, atendiendo a sus objetivos y a la naturaleza de sus funciones, quedan excluidas de la observancia de la propia Ley.

Ahora bien, dado que en las modificaciones efectuadas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con motivo de la reforma constitucional en materia de energía, no se contempló disposición alguna respecto de las Empresas Productivas del Estado, pudieran generarse dudas sobre la inclusión de estas empresas en el ámbito de la Administración Pública Federal, ya que, en lo conducente, el Artículo 90 de la Constitución establece:

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.

La (*sic* DOF 02-08-2007) leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado.

No obstante, en una interpretación integral del texto constitucional, es claro que el legislador ordinario se encuentra facultado para establecer en la ley las normas relativas a la administración, organización, funcionamiento, procedimientos de contratación y demás actos jurídicos que celebren las Empresas Productivas del Estado; mientras que, conforme al principio de jerarquía de normas, para el ejercicio de tal facultad el legislador no se encuentra obligado a que las disposiciones relativas sólo puedan estar contenidas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Al respecto, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante la Tesis 1a. CXVIII/2004,⁴⁸ resolvió lo siguiente:

El artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que la administración pública federal será centralizada y paraestatal, conforme a la ley orgánica que expida el Congreso de la Unión. Sin embargo, si bien es cierto que el legislador, en cumplimiento de tal precepto, organiza y otorga algunas atribuciones a los entes públicos a fin de que cumplan con su cometido a través de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, también lo es que no hay una norma que establezca que su competencia debe necesariamente desarrollarse en ese solo ordenamiento, pues el referido precepto debe interpretarse en el sentido de que el legislador cuenta con facultades para expedir leyes en todo lo relacionado con la organización, estructura y asignación de facultades de los órganos de la administración pública federal en diversos ordenamientos legales.

Así, dado que en términos de la nueva Ley de Petróleos Mexicanos el control de esta empresa por parte del Gobierno Federal se lleva a cabo mediante la conformación de su Consejo de Administración —en el cual participan, *ex lege*, el Secretario de Energía y el Secretario de Hacienda y Crédito Público, así como tres consejeros del Gobierno Federal designados por el Ejecutivo Federal, y cinco consejeros independientes, designados por el Ejecutivo Federal y ratificados por el Senado de la República—, se estima que Petróleos

⁴⁸ Amparo en revisión 1003/2004. CCC Fabricaciones y Construcciones, S.A. de C.V. 8 de septiembre de 2004. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretaria: Mariana Mureddú Gilabert.

Mexicanos constituye una persona pública que forma parte de la Administración Pública Federal.

Sin embargo, a partir de una interpretación integral de los artículos 25 y 90 constitucionales, conforme a la cual el párrafo cuarto del primero establece una excepción al párrafo primero del segundo, esta nueva clase de persona pública no se integra en ninguno de los dos ámbitos que tradicionalmente han compuesto la Administración Pública Federal, ya que el Constituyente Permanente no le confirió el carácter de entidad paraestatal y, en concordancia con ello, en la Ley especial (nueva Ley de Petróleos Mexicanos) el legislador ordinario determinó, por una parte, no otorgarle tal calidad y, por la otra, no sujetarlo al modelo de coordinación sectorial, sino a un modelo de colaboración institucional.

Por otra parte, en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal tampoco se previó a la Empresa Productiva del Estado como una nueva modalidad de las entidades paraestatales; mientras que en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales sí se precisó que no se encuentra sujeta a ésta. Tanto en el caso de Petróleos Mexicanos como en el de la Comisión Federal de Electricidad sus respectivas leyes disponen que estas empresas se sujetarán a lo dispuesto en las propias leyes, sus reglamentos y las disposiciones que deriven de los mismos. Las disposiciones contenidas en las demás leyes que por materia correspondan aplicarán siempre que no se opongan a su régimen especial.

En este sentido, resultaban innecesarias las adiciones efectuadas a las leyes de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, para enunciar que las contrataciones de las Empresas Productivas del Estado y sus empresas productivas subsidiarias se encuentran excluidas de la aplicación de dichos ordenamientos. Estas adiciones pudieran dar la apariencia de una precisión o excepción aplicable a cierta modalidad de alguno de los entes sujetos a los referidos ordenamientos; apariencia que se desvanece al percatarse de que, a diferencia de otras leyes, aquéllas ahora en cita no refieren en forma genérica a las entidades paraestatales, sino que enlistan individualmente a cada una de ellas.

Adicionalmente, suponiendo, como es presumible, que esta falta de técnica legislativa en las leyes de adquisiciones y de obras públicas hubiese tenido alguna motivación en el contenido de un párrafo que era preexistente en cada una de ellas —relativo a los organismos con autonomía constitucional y a las entidades con un régimen específico de obras públicas y servicios relacionados con las mismas—, habrá que considerar, por un lado, que los entes autónomos constitucionales no se contemplan en el listado de entes sujetos a los

referidos ordenamientos y, por otro lado, que dicho párrafo establece una regla de supletoriedad para los organismos autónomos y las entidades con régimen específico de obras públicas.

Por lo que respecta a las reformas a la Ley General de Deuda Pública, si bien la adición a su Artículo 1 pudiera generar alguna duda sobre el carácter paraestatal de las Empresas Productivas del Estado, ya que éstas fueron integradas al listado de “entidades” sujetas al ámbito de aplicación de dicha Ley; de la revisión de tal listado se desprende que el concepto de “entidades” se emplea en un sentido amplio —comprendiendo, por ejemplo, al Gobierno del Distrito Federal—, por lo que la inclusión en él no conlleva, per se, una ubicación particular dentro de la Administración Pública Federal.

Finalmente, resulta relevante hacer notar que, en concordancia con la exclusión de las Empresas Productivas del Estado del ámbito de aplicación de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, el Artículo 61 de la Ley de Petróleos Mexicanos establece lo siguiente:

Artículo 61. Son empresas filiales de Petróleos Mexicanos aquellas en las que participe, directa o indirectamente, en más del cincuenta por ciento de su capital social, con independencia de que se constituyan conforme a la legislación mexicana o a la extranjera.

Las empresas filiales no serán entidades paraestatales y tendrán la naturaleza jurídica y se organizarán conforme al derecho privado del lugar de su constitución o creación.

En efecto, aun cuando en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal no se contempló disposición alguna respecto de las Empresas Productivas del Estado, el Artículo 28 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales dispone que “Son empresas de participación estatal mayoritaria las que determina como tales la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal”. Esta última Ley, en su Artículo 46 establece:

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

- 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) 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.

Como se desprende de lo anterior, el que en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal no se haya contemplado a las Empresas Productivas del Estado no conlleva que éstas tengan el carácter de entidades de la Administración Pública Paraestatal; afirmar lo contrario sería equivalente a no poder resolver, mediante interpretación jurídica, que las disposiciones relativas a las empresas de participación estatal mayoritaria no se hayan modificado de manera expresa para prever que no son aplicables a las filiales de Petróleos Mexicanos.

Así, atendiendo al principio de integridad del texto constitucional y a su carácter esencialmente político,⁴⁹ concluimos que la naturaleza jurídica de Petróleos Mexicanos, como Empresa Productiva del Estado, es la de una persona pública, de propiedad exclusiva del Gobierno Federal, que forma parte de la Administración Pública Federal y que no tiene el carácter de entidad paraestatal;⁵⁰ lo cual es, además, consecuente con nuestra convicción sobre el dinamismo de la ciencia jurídica en función de la realidad social y política del Estado, tal como se ha expresado en este trabajo respecto de la evidente tendencia evolutiva que supuso el reconocimiento jurídico expreso (primero en un ámbito legal y posteriormente constitucional) de la existencia de las entidades que conforman el ámbito paraestatal de la Administración Pública Federal.

⁴⁹ Véase ARTEAGA NAVA, Elisur, *Derecho Constitucional*, Colección Juristas Latinoamericanos, edit. Oxford University Press y Harla—México, México, 1998, pp. 61 y 62.

⁵⁰ Como se señaló anteriormente, el anteproyecto de Reglamento de la Ley de Petróleos Mexicanos mencionaba expresamente que Petróleos Mexicanos y sus empresas productivas subsidiarias forman parte de la Administración Pública Federal, sin tener el carácter de entidades paraestatales. Sin embargo, desafortunadamente en nuestra opinión, dicho artículo fue suprimido en el Reglamento promulgado. Tal enunciado, si bien sólo con un carácter declarativo respecto de la naturaleza que la Constitución otorgó a las Empresas Productivas del Estado, hubiese despejado ciertas dudas, algunas de las cuales se analizan adelante.

B. Régimen Especial

En términos del Artículo 25, cuarto párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tratándose de las Empresas Productivas del Estado, la Ley establecerá:

...normas relativas a la administración, organización, funcionamiento, procedimientos de contratación y demás actos jurídicos que celebren... así como el régimen de remuneraciones de su personal... y determinará las demás actividades que podrán realizar.

Adicionalmente, conforme a lo dispuesto por el Transitorio Vigésimo del “Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía”,⁵¹ como parte de las adecuaciones al marco jurídico para regular a las Empresas Productivas del Estado, se contempla:

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

...un régimen especial de contratación...

Cuenten... con un régimen especial en materia de adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras públicas, presupuestaria, deuda pública, responsabilidades administrativas y demás que se requieran para la eficaz realización de su objeto...

Una vez que... se conviertan en empresas productivas del Estado... no les serán aplicables las disposiciones relativas a la autonomía contenidas en las fracciones anteriores, sino hasta que conforme a las nuevas disposiciones legales se encuentren en funciones sus consejos de administración y estén en operación los mecanismos de fiscalización, transparencia y rendición de cuentas.

De acuerdo con la nueva Ley de Petróleos Mexicanos, el objeto de ésta comprende el establecimiento del régimen especial en ciertas materias, entre las que se encuentran tanto aquéllas previstas expresamente en el Decreto de reformas constitucionales, como las de “Bienes” y “Dividendo Estatal”, las cuales, en términos del propio Decreto, actualizarían el supuesto de “las demás que se requieran para la eficaz realización de su objeto”.

⁵¹ Publicado en la edición vespertina del *Diario Oficial de la Federación* el 20 de diciembre de 2013.

MATERIA	LEY APLICABLE
Empresas productivas subsidiarias y empresas filiales	Ley de Petróleos Mexicanos.
Remuneraciones	Ley de Petróleos Mexicanos.
Adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras	Ley de Petróleos Mexicanos.
Bienes	Ley de Petróleos Mexicanos. Ley General de Bienes Nacionales por lo que respecta al régimen de dominio público de la Federación al que están sujetos los inmuebles.*
Responsabilidades	Ley de Petróleos Mexicanos. Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos por lo que respecta a sus empleados.**
Dividendo Estatal	Ley de Petróleos Mexicanos.***
Presupuesto	Ley de Petróleos Mexicanos.****
Deuda	Ley de Petróleos Mexicanos. Ley General de Deuda Pública.*****

Por otra parte, la Ley de Petróleos Mexicanos establece la aplicabilidad de otras leyes en ciertas materias; a saber:

Artículo 57. La Auditoría Superior de la Federación será competente para fiscalizar a Petróleos Mexicanos y sus empresas productivas subsidiarias, en términos de las disposiciones constitucionales y legales respectivas.

* El Artículo 88 de la Ley de Petróleos Mexicanos establece que los bienes inmuebles de Petróleos Mexicanos y de sus empresas productivas subsidiarias estarán sujetos al régimen de dominio público de la Federación, conforme a las disposiciones que para tal figura jurídica establecen la Ley General de Bienes Nacionales y la propia Ley de Petróleos Mexicanos.

** El Artículo 90 de la Ley de Petróleos Mexicanos establece que la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos corresponderá a la Unidad de Responsabilidades. El Artículo 30 de la propia Ley establece que los consejeros, en relación con el ejercicio de sus funciones como miembros del Consejo de Administración, serán responsables exclusivamente en términos de lo dispuesto en dicho ordenamiento.

*** La vigencia del régimen especial en esta materia fue diferida por el legislador al 1 de enero de 2015, por lo que el dividendo estatal comenzará a cobrarse en el ejercicio fiscal 2016. Consideramos que existió una inconsistencia al haber previsto, el propio legislador, que “En tanto entran en vigor los artículos mencionados [...] serán aplicables [...] durante los ejercicios fiscales 2014 y 2015, las facultades previstas en el artículo 26, párrafos cuarto y quinto, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y en el artículo 60. de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2014 y la que corresponda al ejercicio fiscal 2015” (Transitorio Décimo Cuarto de la Ley de Petróleos Mexicanos). En nuestra opinión, al aplicar el Artículo 3 de la Ley de Petróleos Mexicanos, esta última previsión sólo podría ser aplicable respecto del ejercicio fiscal 2014.

**** La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (Artículo 5) establece que “Las empresas productivas del Estado y sus empresas productivas subsidiarias se sujetarán exclusivamente a lo dispuesto en sus respectivas leyes”.

***** A las empresas productivas del Estado les es aplicable la Ley General de Deuda Pública, lo cual no es incongruente si se atiende al marco legal actual en esta materia y se toma en cuenta que dichas empresas forman parte de la Administración Pública Federal. La Ley de Petróleos Mexicanos (Artículo



Artículo 86. Las contrataciones que realicen Petróleos Mexicanos y sus empresas productivas subsidiarias estarán sujetas a lo dispuesto en la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas, entre otros ordenamientos. Al efecto, la Secretaría de la Función Pública será autoridad competente.

Artículo 109. Petróleos Mexicanos y sus empresas productivas subsidiarias se sujetarán a las leyes aplicables en materia de transparencia y acceso a la información, de fiscalización y rendición de cuentas y combate a la corrupción, para prevenir, identificar, investigar y sancionar los actos u omisiones que las contravengan.

Así, son aplicables, a Petróleos Mexicanos, Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas y la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

3. Aplicabilidad de algunas leyes por materia

Conforme al Artículo 3 de la Ley de Petróleos Mexicanos, "Las disposiciones contenidas en las demás leyes que por materia correspondan aplicarán siempre que no se opongan al régimen especial previsto en esta Ley".

En este sentido y considerando que Petróleos Mexicanos como Empresa Productiva del Estado es una persona pública, propiedad del Gobierno Federal y sujeta a su control, que forma parte de la Administración Pública Federal sin tener el carácter de entidad paraestatal, a continuación se exponen algunas consideraciones sobre la aplicabilidad de ciertas leyes que se estiman relevantes para efectos de la operación cotidiana de esta empresa.

Código de Comercio

El Artículo 1236 establece que:

Las autoridades, las corporaciones oficiales y los establecimientos que formen parte de la administración pública no absolverán posiciones en la forma que establecen los artículos anteriores, salvo lo dispuesto en el artículo 1217, pero la parte contraria podrá pedir que se les libre oficio, insertando las posiciones que quiera hacerles para que, por vía de informe, sean contestadas por la persona que designa, dentro del término que designe el tribunal, y que no excederá de ocho días con el apercibimiento de tenerla por confesa si no contestare dentro del término que se le haya fijado, o si no lo hiciere categóricamente afirmando o negando los hechos. La declaración de confeso podrá hacerse de oficio o a petición de parte.

En concordancia con lo dispuesto por el Artículo 25 del Código Civil Federal,⁵² a Petróleos Mexicanos resulta aplicable esta disposición.

Código Federal de Procedimientos Civiles

El Artículo 4 establece que:

Las instituciones, servicios y dependencias de la Administración Pública de la Federación y de las entidades federativas, tendrán dentro del procedimiento judicial, en cualquier forma en que intervengan, la misma situación que otra parte cualquiera; pero nunca podrá dictarse, en su contra, mandamiento de ejecución ni providencia de embargo, y estarán exentos de prestar las garantías que este Código exija de las partes.

Como ha sido expresado por el Poder Judicial de la Federación,⁵³ la previsión legal de que las personas morales oficiales se encuentran exentas de prestar las garantías que se exigen a las partes en materia de amparo, tuvo como propósito que existiera congruencia con lo dispuesto por el Artículo 4 del Código Federal de Procedimientos Civiles y es concordante con lo establecido en el Artículo 25 del Código Civil Federal, por lo que dicho Artículo 4 sí resulta aplicable a Petróleos Mexicanos.

Ley de Amparo

El Artículo 7 establece que:

La Federación, los Estados, el Distrito Federal, los municipios o cualquier persona moral pública podrán solicitar amparo por conducto de los servidores públicos o representantes que señalen las disposiciones aplicables, cuando la norma general, un acto u omisión los afecten en su patrimonio respecto de relaciones jurídicas en las que se encuentren en un plano de igualdad con los particulares.

También establece que las personas morales oficiales estarán exentas de prestar las garantías que en esta Ley se exige a las partes.

⁵² Conforme al cual, son personas morales, entre otras, las corporaciones de carácter público reconocidas por la ley.

⁵³ Tribunales Colegiados de Circuito, Tesis Aislada, Amparo en revisión 152/90. Comisión Federal de Electricidad. 13 de noviembre de 1990. Mayoría de votos de Ramón Medina de la Torre y Jorge Alfonso Álvarez Escoto. Disidente: Rogelio Camarena Cortés. Ponente: Jorge Alfonso Álvarez Escoto. Secretario: Francisco Olmos Avilezal. Tribunales Colegiados de Circuito, Tesis Aislada, Queja 24/94. Autotransportes Urbanos de Pasajeros R-100. 7 de julio de 1994. Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo Antonio Muñoz Jiménez. Secretario: Benito Alva Zenteno.

Esta disposición es aplicable a Petróleos Mexicanos, tanto por ser una persona moral pública como por lo señalado en el numeral inmediato anterior respecto a la exención de prestar garantías.

Ley de Asociaciones Público Privadas

El Artículo 4 establece que sus disposiciones son aplicables a proyectos de asociaciones público-privadas que realicen, entre otros, “las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal”, así como “personas de derecho público federal, con autonomía derivada de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las cuales aplicarán los criterios y procedimientos previstos en esta Ley, sólo en lo no previsto en los ordenamientos que los rigen y siempre que no se contrapongan con los mismos, en cuyo caso quedarán sujetas a sus propios órganos de control”.

Adicionalmente, el Artículo 12 establece que para los efectos de esta Ley se entenderá por

Entidades: Las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal, los fideicomisos públicos federales no considerados entidades paraestatales, personas de derecho público federal con autonomía derivada de la Constitución, así como las entidades federativas y municipales.

Como se desprende de las citas anteriores, la Ley de Asociaciones Público Privadas no resultaría aplicable a Petróleos Mexicanos como Empresa Productiva del Estado, ya que no corresponde a ninguno de los supuestos indicados.

Sin embargo, si se considera que en la Ley que nos ocupa el legislador expresó que, bajo los principios de los artículos 25 y 134 constitucionales, dicha Ley tiene por objeto regular los esquemas para el desarrollo de los proyectos de asociaciones público—privadas, así como que ésta prevé como uno de sus posibles sujetos a las “personas de derecho público federal con autonomía derivada de la Constitución”, se estima que su aplicabilidad a Petróleos Mexicanos sería compatible con los preceptos constitucionales citados y ello podría sustentarse en una interpretación por mayoría de razón.

Previo a la Reforma de 2013, las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos, en cuanto áreas estratégicas, se encontraban excluidas del ámbito de la Ley de Asociaciones Público Privadas, por lo que Petróleos Mexicanos sólo podía participar en proyectos de asociaciones público-privadas

en las actividades en que las leyes permitieran la libre concurrencia del sector privado.⁵⁴ Por lo que respecta al Artículo 134 constitucional, la Ley de Asociaciones Público Privadas estableció un nuevo régimen de contrataciones públicas, opcional y diverso al de las leyes de adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público y de obras públicas y servicios relacionados con las mismas.

Derivado de la reforma constitucional en materia de energía, conforme al Artículo 25 de la Constitución, el sector público tendrá su cargo de manera exclusiva las áreas estratégicas de exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos, manteniendo el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos y Empresas Productivas del Estado que en su caso se establezcan. La Nación llevará a cabo dichas actividades mediante asignaciones a Empresas Productivas del Estado o a través de contratos con éstas o con particulares, y para cumplir con el objeto de dichas asignaciones o contratos, las Empresas Productivas del Estado podrán contratar con particulares.

Por otra parte, la Ley de Petróleos Mexicanos establece un régimen especial en materia de contrataciones. En su Artículo 75 dispone que las adquisiciones, arrendamientos, contratación de servicios y obras que requiera Petróleos Mexicanos se realizarán conforme Artículo 134 de la Constitución, con sujeción a los principios de economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez, a efecto de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes de acuerdo con la naturaleza de la contratación.

Adicionalmente, el Artículo 75 prevé que a estas contrataciones les serán aplicables las disposiciones que al efecto establece la propia Ley de Petróleos Mexicanos y las demás que deriven de la misma, así como que no les serán aplicables la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público ni la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.

⁵⁴ Tales como:

- ▲ Construcción de ductos, instalaciones y equipos para llevar a cabo el transporte, almacenamiento y distribución de gas, incluido el gas metano, que en términos del artículo 4o. de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, pueden ser llevados a cabo, previo permiso, por los sectores social y privado.
- ▲ Construcción de plantas o complejos para llevar a cabo la elaboración de productos petroquímicos no básicos.
- ▲ Rehabilitación, modernización y/o transformación de plantas industriales.
- ▲ Tratamiento y conducción de agua (Plantas de tratamiento de aguas negras o residuales y acueductos).

Como parte de la legislación secundaria publicada el 11 de agosto de 2014 en el *Diario Oficial de la Federación*, se reformó el Artículo 10 de la Ley de Asociaciones Público Privadas para suprimir la restricción en el sentido de que los esquemas de asociación público privada en ningún caso podrían referirse a las actividades sustantivas de carácter productivo que se preveían en los artículos 3 y 4 de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo.

Dada la congruencia entre los principios de los artículos 25 y 134 constitucionales y el nuevo régimen aplicable a Petróleos Mexicanos, lo cual, a su vez, resulta concordante con la reforma al Artículo 10 de la Ley de Asociaciones Público Privadas, esta última Ley sí podría ser aplicable a dicha Empresa Productiva del Estado. Por lo que respecta a la definición de “Entidades” establecida en su Artículo 12, la previsión de “personas de derecho público federal con autonomía derivada de la Constitución” permitiría interpretar que, por mayoría de razón, sus esquemas también podrían ser implementados por las Empresas Productivas del Estado; en el entendido de que dichos esquemas son opcionales y de que el régimen especial de contratación de Petróleos Mexicanos pudiera resultar más adecuado para la consecución de su objeto.

No obstante, la Ley de Hidrocarburos⁵⁵ estableció en su Artículo 14 que, si bien Petróleos Mexicanos, en términos de su Ley, podrá celebrar alianzas y asociaciones para participar en los procesos de licitación de contratos para la exploración y extracción, las cuales se regirán por el derecho común; también dispuso que no podrá celebrar con particulares contratos de asociación público privada en términos de la Ley de Asociaciones Público Privadas.

Por su parte, la Ley de Petróleos Mexicanos establece en su Artículo 59 que para la realización de las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos Petróleos Mexicanos “actuará a través de empresas productivas subsidiarias” y que las demás actividades “podrá realizarlas directamente, a través de empresas filiales, empresas en las que participe de manera minoritaria, directa o indirectamente, o mediante cualquier figura de asociación o alianza que no sea contraria a la ley”.

Adicionalmente, el Artículo 63 del propio ordenamiento dispone que si las actividades de exploración y extracción se realizan al amparo de una asignación,⁵⁶ Petróleos Mexicanos “deberá actuar a través de una o más empresas

⁵⁵ Publicada en la edición vespertina del Diario Oficial de la Federación el 11 de agosto de 2014.

⁵⁶ “Asignación: El acto jurídico administrativo mediante el cual el Ejecutivo Federal otorga exclusivamente a un Asignatario el derecho para realizar actividades de Exploración y Extracción de Hidrocarburos en el Área de Asignación, por una duración específica”. “Asignatario: Petróleos Mexicanos o cualquier otra empresa productiva del Estado que sea titular de una Asignación y operador de un Área de Asignación”. Artículo 4, fracciones V y VI, de la Ley de Hidrocarburos.

productivas subsidiarias”. Si se llevan a cabo por virtud de un contrato para la exploración y extracción de hidrocarburos, cuando la empresa realice la actividad de manera exclusiva, sin que para tales efectos celebre una asociación o alianza con terceros, “deberá hacerlo a través de una o más empresas productivas subsidiarias”. Si pretende realizar la actividad en asociación o alianza con terceros, “podrá hacerlo mediante la creación o participación en empresas filiales, la participación minoritaria en otras sociedades o las demás formas de asociación permitidas conforme a la Ley de Hidrocarburos, la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos y demás disposiciones aplicables”.

Si bien no es clara la motivación que tuvo el legislador para prohibir a Petróleos Mexicanos la posibilidad de celebrar contratos de asociaciones público privadas como una modalidad de asociación o alianza para realizar actividades de exploración y extracción,⁵⁷ no sucede lo mismo en el caso de las demás actividades que puede llevar a cabo esta Empresa Productiva del Estado.

Ley de Concursos Mercantiles

El Artículo 5 establece que “Las empresas de participación estatal constituidas como sociedades mercantiles podrán ser declaradas en concurso mercantil”. Esta disposición permite interpretar que en el ámbito de la Administración Pública sólo dichas empresas se encuentran sujetas a la Ley de Concursos Mercantiles.

Adicionalmente, el Transitorio Cuarto establece que “Las entidades de la administración pública paraestatal que no estén constituidas como sociedades mercantiles no serán declaradas en concurso mercantil”.

Esta disposición transitoria resulta concordante con la previamente citada; sin embargo, podría generar dudas sobre la aplicabilidad de la Ley de Concursos Mercantiles a Petróleos Mexicanos como Empresa Productiva del Estado, ya que, como se ha señalado, si bien forma parte de la Administración Pública Federal, no tiene el carácter entidad paraestatal, por ello, en términos de lo dispuesto por el Artículo 3 de la Ley de Petróleos Mexicanos, resulta necesario analizar si la Ley Concursal se opone al régimen especial de Petróleos Mexicanos.

⁵⁷ Máxime si se considera que el propio artículo 14 de la Ley de Hidrocarburos prevé que tales alianzas y asociaciones podrán realizarse bajo esquemas que permitan la mayor productividad y rentabilidad, incluyendo modalidades en las que se podrán compartir costos, gastos, inversiones, riesgos, así como utilidades, producción y demás aspectos de la exploración y extracción.

En términos del Artículo 9 de la Ley de Concursos Mercantiles, es susceptible de ser declarado en concurso mercantil el “Comerciante” que incumpla generalizadamente en el pago de sus obligaciones; mientras que, de acuerdo con el Artículo 4 de la propia Ley, se entenderá por “Comerciante, a la persona física o moral que tenga ese carácter conforme al Código de Comercio”.

Conforme al Artículo 3 del Código de Comercio, se reputan en derecho comerciantes:

- I. Las personas que teniendo capacidad legal para ejercer el comercio, hacen de él su ocupación ordinaria;
- II. Las sociedades constituidas con arreglo a las leyes mercantiles;
- III. Las sociedades extranjeras o las agencias y sucursales de éstas, que dentro del territorio nacional ejerzan actos de comercio.

Si bien Petróleos Mexicanos como Empresa Productiva del Estado tiene capacidad para ejercer el comercio y se encuentra facultada para realizar, entre otras actividades, las de carácter comercial, no puede considerarse que por ello haga del comercio su ocupación ordinaria, ya que tales actividades no constituyen un fin en sí mismo, sino que son un medio para la consecución del fin que le ha sido encomendado; esto es, la generación de valor económico y rentabilidad para el Estado Mexicano como su propietario, así como procurar el mejoramiento de la productividad para maximizar la renta petrolera del Estado y contribuir con ello al desarrollo nacional.

Conforme al Artículo 3 de la Ley de Petróleos Mexicanos, el régimen especial tiene preeminencia y el derecho mercantil es de carácter supletorio, en el entendido de que su aplicabilidad sólo será procedente en cuanto no se oponga al propio régimen especial. Así, la Ley de Concursos Mercantiles no es aplicable a las Empresas Productivas del Estado, ya que la situación jurídica del concurso mercantil se opone a su régimen especial. Un ejemplo de ello es que dentro de dicho régimen especial se establece que los bienes inmuebles de Petróleos Mexicanos se consideran bienes del dominio público de la Federación, por lo que 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.

Ley de Planeación

El Artículo 9 establece que “Las dependencias de la administración pública centralizada deberán planear y conducir sus actividades con perspectiva de género y con sujeción a los objetivos y prioridades de la planeación nacional de desarrollo, a fin de cumplir con la obligación del Estado de garantizar que éste sea equitativo, integral y sustentable”, así como que tal previsión “será aplicable a las entidades de la administración pública paraestatal. A este efecto, los titulares de las Secretarías de Estado proveerán lo conducente en el ejercicio de las atribuciones que como coordinadores de sector les confiere la ley”.

Las previsiones de la Ley de Planeación claramente se encuentran dirigidas tanto a las dependencias como a las entidades paraestatales que tradicionalmente han integrado la Administración Pública Federal. En el caso de Petróleos Mexicanos, como parte de su régimen especial, el legislador determinó no sujetarla al modelo de coordinación sectorial, sino a un modelo de colaboración institucional, lo cual se desprende de lo dispuesto por el Artículo 116 de la Ley de Petróleos Mexicanos. En tal virtud, la Ley de Planeación no es aplicable a Petróleos Mexicanos.

Ley Federal de Competencia Económica

El Artículo 3 establece que para los efectos de esta Ley se entiende por “Agente Económico: Toda persona física o moral, con o sin fines de lucro, dependencias y entidades de la administración pública federal, estatal o municipal, asociaciones, cámaras empresariales, agrupaciones de profesionistas, fideicomisos, o cualquier otra forma de participación en la actividad económica”.

Asumiendo que la mención “entidades de la administración pública federal” refiere a aquéllas consideradas paraestatales, Petróleos Mexicanos no actualizaría tal supuesto; sin embargo, si se ubica en la hipótesis de una persona moral con participación en la actividad económica, lo cual puede colegirse del Artículo 3 de la Ley de Petróleos Mexicanos, conforme al cual, en caso de duda, se deberá favorecer la interpretación que privilegie la mejor realización de sus fines y objeto conforme a su naturaleza jurídica con régimen especial, de forma que pueda competir con eficacia en la industria energética, dicho ordenamiento sí es aplicable a Petróleos Mexicanos.

Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado

El Artículo 2 establece que son sujetos de esta Ley los entes públicos federales, entendiéndose por tales, salvo mención expresa en contrario, a los Poderes Judicial, Legislativo y Ejecutivo de la Federación, organismos constitucionales autónomos, dependencias, entidades de la Administración Pública Federal, la Procuraduría General de la República, los Tribunales Federales Administrativos y cualquier otro ente público de carácter federal.

Asumiendo que la mención “entidades de la Administración Pública Federal” refiere a aquéllas consideradas paraestatales, Petróleos Mexicanos no actualizaría tal supuesto; sin embargo, sí se ubica en el supuesto de ente público de carácter federal, por lo que dicho ordenamiento sí es aplicable a Petróleos Mexicanos.

Ley General de Contabilidad Gubernamental

El Artículo 1 establece que esta Ley “tiene como objeto establecer los criterios generales que regirán la contabilidad gubernamental y la emisión de información financiera de los entes públicos, con el fin de lograr su adecuada armonización”.

Asimismo, establece que “es de observancia obligatoria para los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación, los estados y el Distrito Federal; los ayuntamientos de los municipios; los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal; las entidades de la administración pública paraestatal, ya sean federales, estatales o municipales y los órganos autónomos federales y estatales”.

Por lo que respecta a los “entes públicos”, el Artículo 4 establece que por tales se entenderá:

los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación y de las entidades federativas; los entes autónomos de la Federación y de las entidades federativas; los ayuntamientos de los municipios; los órganos político—administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal; y las entidades de la administración pública paraestatal, ya sean federales, estatales o municipales.

Al respecto, Petróleos Mexicanos no actualiza el supuesto de *entidades de la administración pública paraestatal* y, si se asume que las menciones a los “órganos autónomos federales” y a los “entes autónomos de la Federación”

refiere a las personas de derecho público con autonomía derivada de la Constitución, tampoco se ubicaría en tal supuesto.

Es relevante considerar que la Ley que nos ocupa tiene sustento constitucional en la facultad del Congreso de la Unión para *expedir leyes en materia de contabilidad gubernamental que regirán la contabilidad pública y la presentación homogénea de información financiera, de ingresos y egresos, así como patrimonial, para la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, a fin de garantizar su armonización a nivel nacional*; ello, aunado a que su observancia fuese obligatoria para los entes con autonomía derivada de la Constitución, podría llevar a interpretar que, por mayoría de razón, sí sería aplicable a Petróleos Mexicanos, ya que se trata de un empresa que indudablemente forma parte de la Federación.

No obstante, conforme a la normativa expedida por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los *Lineamientos Generales para la integración de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2012*,⁵⁸ prevén que su observancia es obligatoria para los entes de la Federación que se enlistan, entre los que se encuentran la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el entonces Instituto Federal Electoral y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía; sin embargo, en tales Lineamientos no se contempló al Banco de México ni al actual Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos.

En tal virtud, considerando que la propia Ley General de Contabilidad Gubernamental dispone en su Artículo 5 que: i. a falta de disposición expresa en dicha Ley —la cual no contempla a las Empresas Productivas del Estado— se aplicará supletoriamente la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria —la cual no es aplicable a Petróleos Mexicanos en virtud de su régimen especial—, así como que “ii. “En todo caso, la interpretación privilegiará los principios constitucionales relativos a la transparencia y máxima publicidad de la información financiera”, se estima que la Ley General de Contabilidad Gubernamental no es aplicable a Petróleos Mexicanos, en virtud de que la Ley de Petróleos Mexicanos contiene las disposiciones que en materia contable y financiera son propias de su objeto y acordes con los principios constitucionales de transparencia y máxima publicidad de la información relativa.

⁵⁸ Emitidos por la Unidad de Contabilidad Gubernamental de la Subsecretaría de Egresos, mediante Oficio Circular No. 309-A.-0014/2013 de fecha 31 de enero de 2013. Consultado en: http://www.hacienda.gob.mx/LASHCP/MarcoJuridico/ContabilidadGubernamental/SCG_2013/2013/lineamientosgenerales_integraciondelacuenta_delahaciendapublicafederal2012.pdf.

IV. CONCLUSIÓN

La reforma constitucional fue consistente con el principio de propiedad originaria de la Nación; precisando que su dominio existe respecto de los hidrocarburos que se encuentran en el subsuelo, por lo que las características inherentes a dichos bienes; a saber, inalienabilidad, imprescriptibilidad e impedimento de otorgar concesiones, subsisten en tanto no sean extraídos del subsuelo. También precisó que las actividades que se consideran estratégicas en relación con los hidrocarburos son las de exploración y extracción,⁵⁹ concepto este último que brinda mayor claridad que el de explotación,⁶⁰ el cual, si bien sinónimo, comprende otras acepciones de mayor amplitud. A partir de estas precisiones la Constitución establece que las actividades mencionadas se llevarán a cabo mediante asignaciones a empresas productivas del Estado o a través de contratos con éstas o con particulares.

Por otra parte, la reforma constitucional introdujo en nuestro sistema jurídico una nueva modalidad de persona moral pública, denominada Empresa Productiva del Estado, la cual es de propiedad exclusiva del Gobierno Federal y forma parte de la Administración Pública Federal, sin tener el carácter de entidad paraestatal, lo cual, en una clara tendencia evolutiva, supone una nueva conceptualización sobre la integración de la Administración Pública Federal, ahora compuesta tanto por los ámbitos centralizado y paraestatal, como por el de las nuevas empresas productivas del Estado.

La legislación aplicable a los organismos descentralizados no los distingue en función de sus objetivos particulares, de sus funciones principales o de la naturaleza de su actividad; por el contrario, da igual tratamiento a los que pudieran considerarse empresas públicas, respecto de aquéllos que realizan otro tipo de actividades, como la prestación de servicios públicos.⁶¹ Por ello, la determinación del Constituyente de crear la Empresa Productiva del Estado representa un avance significativo a la luz de una teoría dinámica del derecho, reconociendo el nivel de especialidad inherente al sector hidrocarburos y la necesidad de que el órgano del Estado que desarrolle las actividades relativas cuente con una regulación específica que le brinde flexibilidad para

⁵⁹ Explotar: "Extraer de las minas la riqueza que contienen", "Sacar utilidad de un negocio o industria en provecho propio", Diccionario de la Lengua Española. Real Academia Española.

⁶⁰ Extraer: "Sacar (poner algo fuera de donde estaba)", Diccionario de la Lengua Española. Real Academia Española.

⁶¹ Véase VÁZQUEZ MAULÉN, Valeria María, *Análisis sobre el marco jurídico básico de los organismos descentralizados y la inclusión del concepto de Empresa Pública Productiva en el Derecho Positivo Mexicano*, Tesis Profesional, Escuela Libre de Derecho, México, 2004.

el cumplimiento de sus fines técnicos particulares, sin soslayar un adecuado control en cuanto a transparencia y fiscalización.

Los cambios constitucionales en materia energética pueden considerarse un primer paso para romper el círculo vicioso entre la creciente dependencia de recursos petroleros y la debilidad del Estado mexicano. El nuevo arreglo institucional del sector energético⁶² puede propiciar que su desarrollo conlleve el fortalecimiento de la competitividad nacional, con un alto nivel tecnológico que se traduzca en impulsor de otros sectores económicos y en la generación de empleos, como ocurrió en el caso de Noruega.

⁶² En el que se han definido con claridad los distintos roles que juega el Estado: como autoridad (a través de la Secretaría de Energía y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público); como regulador (a través de la Comisión Nacional de Hidrocarburos, de la Comisión Reguladora de Energía y de la Agencia de Seguridad Industrial y Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos) y como dueño de la empresa petrolera nacional (a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público).