

REFORMA ENERGÉTICA Y NÚCLEOS AGRARIOS

RUBÉN TREVIÑO CASTILLO

Introducción

Cuál es la pretensión que me impele a escribir este ensayo sobre un tema que aunque resuelto formalmente aún se encuentre vigente en la discusión nacional; cuál es el origen de esta elevada decisión cuyo paradigma estuvo vigente por más de 50 años y que impidió la salida a tiempo en la competencia comercial y tecnológica, a escala internacional, de los energéticos; por qué el tiempo y el desarrollo científico se estrellaban en una barrera impenetrable; de qué tamaño era el orgullo o la razón de Estado que viendo sucumbir a los más necesitados en la pobreza, desigualdad y desempleo lo impedían en aras de cuidar y fortalecer un monopolio de Estado, aun y cuando en la esencia misma de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos permanece inmutable la norma que prohíbe la existencia de los monopolios; por qué el Estado viendo que los organismos Comisión Federal de Electricidad (CFE) y Petróleos Mexicanos (PEMEX), encargados de ejecutar la política energética de Estado, se perdían en la quiebra financiera y económica que arrastraban las finanzas de Estado hacia el precipicio, no se actuaba en consecuencia; cuáles eras las fuerzas abiertas y oscuras que lo impedían, acaso el miedo al desprestigio popular o al juicio inapelable de la historia.

Estas y muchas otras preguntas en el mismo sentido fueron formuladas y toda esta merecería por sí sola, cuando menos, una respuesta profesional para explicar este paréntesis estacional.

No soy experto en la materia, pero alguna razón debió tener el Poder Legislativo cuando a propósito de una iniciativa referida al Artículo 27 constitucional presentada por el expresidente Adolfo López Mateos, determinó modificar esta iniciativa para crear un monopolio de Estado mediante el cual se establecería que solamente la Nación propietaria de los bienes del subsuelo será la única autorizada a explorar y explotar los energéticos en toda la cadena productiva, dejando a particulares únicamente los contratos de servicios.

Es posible que históricamente esta reforma haya tenido su razón de ser; es posible que el Estado viera con recelo que no obstante la expropiación petrolera regresaba a los particulares creándose un moderno pero aterrador oligopolio.

Por qué de una cerrada economía de Estado se transitó a una economía mixta y luego a una economía de libre mercado, pero en materia de energéticos los candados permanecen cerrados y corroídos; acaso el principio filosófico-jurídico de soberanía del siglo XVIII que permitió escribir los límites de los Estados era más fuerte que el desarrollo económico y social de México, pareciera que sí; este principio de soberanía mal entendido acompañado de los principios de nacionalismo y populismo nacional, hacían que este monopolio de Estado permaneciera inalterable, pensar en ello pudiera interpretarse como traición a la patria.

Oh soberanía, cuántos errores se han cometido en tu nombre.

Pero la sociedad avanza, nada la detiene; sin dirigencia habrá de entenderse que luchar sin el rumbo de una sociedad es infructuoso y siempre habrá de imponerse el destino.

La sociedad mexicana exigirá un cambio de rumbo o cuando menos una actualización en su normativa estructural que le permita planes de desarrollo cuando menos por los siguientes cincuenta años.

En diciembre de 2012, al llegar a la Presidencia de la República el Lic. Enrique Peña Nieto, después de una intensa campaña política por todo el país, propuso a todas las fuerzas políticas, económicas y sociales de México la suscripción del *Pacto por México*, en el que se establecieran las bases de un nuevo acuerdo para impulsar el crecimiento económico que generará empleos de calidad, bienestar en toda la población y disminuir la pobreza y la desigualdad social.

Este *Pacto* se suscribió bajo la base de cinco acuerdos:

- Sociedad de Derechos y Libertades;
- Crecimiento Económico, Empleo y Competitividad;
- Seguridad y Justicia;

- Transparencia, Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción, y
- Gobernabilidad Democrática.

Con base en este *Pacto*, el Presidente de la República presentó a la consideración del H. Congreso de la Unión una serie de Reformas Estructurales, dentro de las cuales se encuentra la Reforma Energética, sin duda una de las más importantes y trascendentes.

Fue el 12 de agosto de 2013 –la publicación en el *Diario Oficial de la Federación* del decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de energía fue el 20 de diciembre de 2013– cuando el Ejecutivo presentó al H. Congreso de la Unión, la Iniciativa de Reforma Constitucional consistente en seis ejes estratégicos que son:

1. **Fortalecimiento del papel de Estado como rector de la industria petrolera:** dotarle de nuevas herramientas para la definición y conducción de la política energética del país, que permitan una adecuada y prudente administración del patrimonio petrolero nacional;
2. **Crecimiento económico:** México está llamado a aprovechar sus recursos energéticos en favor de mayor inversión y generación de más empleos, a partir de iniciativas que promuevan el abasto de energía en cantidades suficientes y a costos competitivos;
3. **Desarrollo incluyente:** el acceso a la energía permitirá democratizar la productividad y la calidad de vida de la población en las distintas regiones del país;
4. **Seguridad energética:** se debe aprovechar la disponibilidad de energía primaria en el territorio nacional para lograr la procuración continua, diversificada y económica del suministro energético para ésta y las siguientes generaciones;
5. **Transparencia:** garantizar a los mexicanos el adecuado acceso a la información sobre la administración del patrimonio energético nacional, y

6. **Sustentabilidad y protección del medio ambiente:** es posible mitigar los efectos negativos que la producción y el consumo de energías fósiles puedan tener sobre la salud y el medio ambiente, mediante la mayor disponibilidad de fuentes de energía más limpias.¹

La Reforma Energética se destaca de un conjunto de reformas estructurales que promovió el Presidente de la República, Lic. Enrique Peña Nieto, a partir de asumir su cargo en 2012, que se concretaron en 2013 con la activa participación de las Cámaras de Diputados y de Senadores. Otras importantes reformas promulgadas en un tiempo récord de 20 meses, incluyendo las leyes secundarias y sus reglamentos son las siguientes: educativa; laboral; hacendaria; financiera; política; de telecomunicaciones, y la judicial.

Por sus implicaciones jurídicas, económicas, sociales, ambientales e ideológicas, la Reforma Energética es una de las más importantes para la Nación mexicana. Se hicieron cambios sustanciales a los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que permiten la participación de capital privado en el sector energético, garantizando la soberanía nacional sobre los recursos y la rectoría del Estado sobre su aprovechamiento, como se indica más adelante.

La Reforma Energética, una de las más importantes para el desarrollo económico del país, fue aprobada por el Senado de la República, la Cámara de Diputados y 17 congresos estatales en una semana –del 9 al 15 de diciembre de 2013–. La publicación de los reglamentos de las leyes de Hidrocarburos y de la Industria Eléctrica, fue en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de octubre de 2014.

En este ensayo se destaca la importancia de la reciente Reforma Energética en términos de la apertura del sector a la inversión pública y privada, privilegiando la soberanía de la Nación sobre la propiedad de los recursos y la rectoría del Estado en su aprovechamiento. En el apartado de antecedentes se da cuenta del tratamiento jurídico y administrativo que el Estado le ha dado a los recursos energéticos, en diferentes momentos históricos del devenir de la Nación mexicana. Se hace referencia a los decretos de las reformas y la

¹ Consulta en línea: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/reformas/IEF20122013.pdf> (22 de noviembre de 2014).

expedición de las leyes que constituyen el marco jurídico de la denominada Reforma Energética.

En un apartado específico se indica al ámbito de la Reforma Energética, destacando los planteamientos de la Ley de Hidrocarburos, la Ley de la Industria Eléctrica y la Ley de Energía Geotérmica. Se describen aspectos importantes de lo que se reserva a PEMEX y a otras empresas de la industria petrolera en función de las denominadas “Rondas 0 y 1”. Se enfatiza en la fundamentación del Marco Constitucional consignado en los artículos 25, 27 y 28.

Finalmente, se hace referencia a los objetivos y características del nuevo modelo energético, destacando el fortalecimiento de las empresas de Estado –PEMEX y CFE–, así como de organismos reguladores, es decir, la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH) y la Comisión Reguladora de Energía (CRE) con responsabilidades y funciones coordinadas.

La implementación de la Reforma Energética, en particular las acciones que se derivan de las leyes de Hidrocarburos, de la Industria Eléctrica y de Energía Geotérmica, considera la ocupación superficial temporal de los núcleos y sujetos agrarios. Al respecto, hasta el momento la Secretaría de Energía (SENER) no ha publicado cifras oficiales por lo que solamente como ensayo de trabajo, y en previsión de lo que corresponde al trabajo de la Procuraduría Agraria, se analizan algunos datos derivados de investigaciones realizadas por consultorías especializadas y expertos en el tema.

Antecedentes

Según Francisco Mariel Lezama, en México se tuvo conocimiento de algunos afloramientos naturales de petróleo (chapopoterías), utilizados por los indígenas desde la época prehispánica con fines medicinales, impermeabilizante, material de construcción, lo quemaban en ceremonias religiosas y lo usaban también con fines de higiene para limpiar la dentadura.²

Los recursos del subsuelo, por siglos, han sido fuente de la mayor riqueza en el actual territorio de los Estados Unidos Mexicanos. Dada su importancia

² Mariel Lezama, Francisco. *Historia de la exploración petrolera en México*. Consulta en línea: <http://www.ref.pemex.com/octanaje/23explo.htm> (24 de noviembre de 2014).

económica, desde hace 231 años se han expedido normas y ordenamientos sobre su aprovechamiento, reservándose el Estado en todo momento su propiedad y la facultad de concesionarlo a los particulares.

Desde 1783 entran en vigor las Reales Ordenanzas para la Minería de la Nueva España que determinaban que: “toda riqueza extraída del subsuelo, entre ellas el petróleo, pertenecían a la Real Corona Española, y sólo ella tenía el derecho de conceder a los particulares la explotación del recurso”.

En otros momentos históricos del desarrollo de México, se ha tratado y legislado sobre el tema de la tierra y sus recursos. En la Constitución de 1857, en los artículos 27 y 28, ya se reconocía el régimen de propiedad de los recursos. También se prohibía de manera explícita la existencia de monopolios en su explotación, como se puede deducir del texto original:

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

Ninguna corporación civil ó eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, denominación ú objeto, tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad ó administrar por sí bienes raíces, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio ú objeto de la institución.

Artículo 28. No habrá monopolios ni estancos de ninguna clase, ni prohibiciones a título de protección a la industria. Exceptuándose únicamente, los relativos a la acuñación de moneda, a los correos, a los privilegios que, por tiempo limitado, conceda la ley a los inventores o perfeccionadores de alguna mejora.³

En el México independiente, y después de las llamadas Leyes de Reforma en 1884, el gobierno derogó las Ordenanzas de Minería y expidió el Código de Minas de los Estados Unidos Mexicanos con el propósito de fomentar la

³ Instituto de Investigaciones Jurídicas. 2014. Universidad Nacional Autónoma de México. Consulta en línea: www.juridicas.unam (23 de noviembre de 2014).

inversión petrolera y trasladar el derecho de explotación al soberano sobre el subsuelo. En 1892 se promulga el Código Minero de la República Mexicana, en el que se establece que solamente el dueño del suelo explotará libremente los combustibles y minerales, siempre y cuando se cubra el impuesto sobre propiedades federales. En 1901 se expide la primera Ley del Petróleo, que permite al Presidente de la República otorgar permisos a empresas y particulares para explotar terrenos que son propiedad de la Nación.

Durante el periodo de la Revolución Mexicana, en 1911, varias compañías extranjeras comienzan a expandirse en el territorio nacional, amparadas en la Ley del Petróleo. Inician las exportaciones de petróleo mexicano a Estados Unidos de América, Europa y América Latina, por lo que el gobierno de Francisco I. Madero decreta en 1912 el primer gravamen sobre producción de petróleo crudo, bajo la modalidad de impuesto especial del timbre.

En 1917 se promulga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 27 establece que la propiedad de las riquezas del subsuelo pertenece a la Nación. Con esta base, en 1918, el entonces Presidente Venustiano Carranza impone nuevos impuestos a la industria petrolera, que consistían en una renta anual y 5% de regalías sobre todas las tierras petroleras desarrolladas por los propietarios de la superficie o sus arrendadores.

En 1933 se crea la Compañía Petróleos de México, S.A. (PETROMEX), empresa con participación del gobierno y de inversionistas privados aprovechando el auge de la Compañía Mexicana de Petróleo El Águila, que en esa época descubre los yacimientos de Poza Rica, Veracruz, convirtiéndose esta zona en una nueva región de gran potencial. Dos años después, los trabajadores de las empresas formaron el Sindicato de Trabajadores Petroleros en la República Mexicana (STPRM). En vísperas de la expropiación, en 1937, el Gobierno de la República crea la Administración General del Petróleo Nacional (AGPN), a la que traspasó las propiedades de PETROMEX.

La reforma de mayor significado económico, social y político para la República Mexicana, antes que la actual, la realizó el entonces Presidente Lázaro Cárdenas al promulgar la expropiación de la industria petrolera el 18 de marzo de 1938. Con el propósito de reorganizar, concentrar y coordinar la industria nacionalizada el gobierno del expresidente Cárdenas, el 7 de junio de

ese mismo año creó las empresas PEMEX y la Distribuidora de Petróleos Mexicanos. En 1940 estas empresas se integran en una y se hace cargo de toda la industria petrolera nacional. Se envían al extranjero grandes cantidades de crudo para la refinación y enfrentar el problema de abasto de combustible. También se terminó la construcción de la refinería de Poza Rica.

Con el propósito de ampliar su base productiva y atender las crecientes necesidades de combustibles, en 1941 PEMEX crea el Departamento de Exploración. En 1946 descubre importantes yacimientos de petróleo y gas en la región de Reynosa, Tamaulipas. En noviembre de ese mismo año se inauguró la refinería “18 de marzo” de Azcapotzalco. El desarrollo de la infraestructura de esta importante empresa es de manera acelerada en sus primeros 12 años; en 1950 se construyen dos nuevas refinerías en Salamanca y Reynosa. En 1957 se concluyen las obras del oleoducto Tampico-Monterrey. Ese mismo año PEMEX emite 500 millones de pesos en bonos estabilizados con el propósito de desarrollar la industria.

El expresidente Adolfo López Mateos crea en 1965 el Instituto Mexicano del Petróleo (IMP) para fortalecer la integración vertical de la industria petrolera. Con el desarrollo tecnológico generado por el IMP y sus relaciones con otras empresas internacionales, en 1976 se inicia la explotación de depósitos submarinos en la Sonda de Campeche. El primer campo marino de esta zona, Chac, da pie a la conformación del complejo Cantarell con nuevos descubrimientos.

Con el propósito de fortalecer sus funciones en el contexto de mayores relaciones con el exterior, y establecer un marco organizacional eficiente para la realización de las actividades comerciales internacionales, PEMEX crea en 1989 la empresa filial Petróleos Mexicanos Internacional. En esa misma línea, el 15 de julio de 1992 se decreta una nueva Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos con la que se crea un Órgano Corporativo y Organismos Subsidiarios: PEMEX Exploración y Producción (PEP), Pemex Refinación (PXR), Pemex Gas y Petroquímica Básica (PGPB) y Pemex Petroquímica (PPQ).⁴

De este breve recuento histórico se desprende que la industria petrolera en México estuvo controlada durante 70 años –de 1938 a 2008– por una em-

⁴ Consulta en línea: <http://www.industriapetroleramexicana.com/wp-content/uploads/2012/03/Historia-de-la-Industria-Petrolera-en-la-Republica-Mexicana.jpg>. Con información del Centro de Estudios Históricos de El Colegio de México y el Dr. Carlos Marichal.

presa estatal, PEMEX, dedicada a la exploración, extracción y transformación de hidrocarburos. En 2008 el Congreso de la Unión realizó la primera reforma energética reciente, dando lugar a los denominados Contratos Integrales de Servicios (PEMEX), y a la CNH.

Reforma energética reciente

En 2013, el Congreso de la Unión reforma la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El 20 de diciembre de 2013 el Ejecutivo promulga la reforma constitucional. El 21 de diciembre de 2013 se publica el decreto en el *Diario Oficial de la Federación*.⁵

El 30 de abril de 2014 el Ejecutivo Federal presenta nueve iniciativas de ley en materia energética. El Congreso de la Unión aprueba las reformas en periodo extraordinario.

El 11 de agosto de 2014 el Ejecutivo Federal promulga los decretos de reforma a la legislación secundaria. El 12 de agosto de 2014 el nuevo marco jurídico (nueve leyes nuevas y modificación a 12 existentes), entra en vigor al día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

El 13 de agosto de 2014 se anuncia los resultados de la Ronda “0” y presentación de las áreas a licitar en la Ronda “1”. Comienza el proceso de consultas con la industria sobre las áreas de la Ronda “1”.

Decretos que reforman leyes y decretos que crean leyes

El 20 de diciembre de 2013 se publica el “Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía”. Son 21 las leyes secundarias de la Reforma Energética.

El 11 de agosto de 2014 se promulgan (decretos que crean) las leyes de la Reforma Energética siguientes:

- Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos (SHCP);

⁵ González Lilia, CNH, octubre de 2014. Escuela Libre de Derecho.

- Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo (SHCP);
- Ley de la Industria Eléctrica (SENER);
- Ley de Energía Geotérmica (SENER);
- Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos (SENER), y
- Ley de Hidrocarburos (SENER).

Adicionalmente se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de las leyes siguientes:

- Ley Federal de Derechos (SHCP);
- Ley de Coordinación Fiscal (SHCP);
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (SHCP);
- Ley General de Deuda Pública (SHCP);
- Ley de Aguas Nacionales (SENER);
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal;
- Ley de Inversión Extranjera (SENER);
- Ley Minera (SENER);
- Ley de Asociaciones Público Privadas (SENER);
- Ley Federal de las Entidades Paraestatales;
- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y
- Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.

Mediante dictamen, se expide:

- Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética (SENER);
- Ley de Petróleos Mexicanos (SENER), y
- Ley de la Comisión Federal de Electricidad (SENER).⁶

⁶ Consulta en línea: <http://www.dof.gob.mx/index.php?year=2014&month=08&day=11> (22 de noviembre de 2014).

Ámbito de la reforma energética

En 2013 las reformas a la constitución rompieron moldes, tabúes que parecían intocables, el de la no reelección y el del monopolio energético, las de telecomunicaciones, la educativa y, atemperando el esquema tradicional del federalismo, se planteó la creación de un código penal único.

La Ley de Hidrocarburos aprobada recientemente por el Congreso de la Unión, establece facultades precisas a la Procuraduría Agraria, para que en concordancia con las atribuciones que le confiere la Ley Agraria y el Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, defienda jurídicamente los derechos y el patrimonio de los sujetos de derecho agrario.

La Reforma Energética es muy importante para el desarrollo económico del país, el monto de las inversiones que se esperan es elevado. La CNH considera una inversión total estimada para la Ronda “1” y *farm-outs*⁷ de 12.6 mil millones de dólares al año, es decir, 50.5 mil millones de dólares durante el periodo 2015-2018, como se observa en el cuadro 1. De ahí la gran expectativa que ha generado tanto en el ámbito nacional como internacional, el aprovechamiento de los hidrocarburos mexicanos.

Cuadro 1. Recursos prospectivos y reservas de la Ronda 1

Tipo	Bloques número	Superficie (km ²)	Volumen (mmbpce)	Inversión estimada a cuatro años (mmusd)	Inversión anual estimada (mmusd)
Exploración (Recursos prospectivos)	109	25,903	14,606	19,000	4,750
Extracción (Reservas 2P)	60	2,597	3,782	15,100	3,775

⁷ Son las ganancias potenciales o asignaciones a “terceros” de una parte o del total de la renta sobre el petróleo, gas natural o minerales obtenidos.

Cuadro 1. Continuación

Tipo	Bloques número	Superficie (km ²)	Volumen (mmbpce)	Inversión estimada a cuatro años (mmusd)	Inversión anual estimada (mmusd)
Pemex Farm-outs (2P)	14 (en 10 contratos)	612	1,557	16,400	4,100
Total	183	29,112	19,945	50,500	12,625

Fuente: CNH, 2014.

Marco constitucional y principios rectores de la Reforma Energética

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos garantiza la soberanía nacional sobre el uso de los recursos energéticos y la rectoría del Estado en su aprovechamiento en los términos siguientes:

Artículo 25. El Gobierno continuará a cargo de las áreas estratégicas. Mantendrá la propiedad y control de los organismos y de las nuevas Empresas Productivas del Estado. Establecerá las condiciones adecuadas para incluir al sector privado en el desarrollo económico nacional. Estará a cargo de la planeación energética, con principios de equidad social, productividad y sustentabilidad.

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 Esta-

do 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.

Artículo 28. El Estado contará con un fideicomiso público denominado Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, cuya Institución Fiduciaria será el banco central y tendrá por objeto, en los términos que establezca la ley, recibir, administrar y distribuir los ingresos derivados de las asignaciones y contratos a que se refiere el párrafo séptimo del artículo 27 de esta Constitución, con excepción de los impuestos.

Con estas reformas se fortalecen la CNH y la CRE, transformándose constitucionalmente en órganos reguladores coordinados.

Derivado de este marco jurídico constitucional que privilegia la soberanía nacional sobre la propiedad de sus recursos y la rectoría del Estado en su aprovechamiento, se reafirman los principios de:

- Los hidrocarburos en el subsuelo son propiedad de la Nación;
- Fortalecimiento de los órganos reguladores;
- Libre concurrencia y competencia entre empresas del Estado y particulares en igualdad de condiciones, y
- Maximizar los ingresos del Estado y el desarrollo de largo plazo del país.⁸

Objetivos del nuevo modelo energético

La iniciativa que el Presidente de la República, Lic. Enrique Peña Nieto, sometió a la consideración del Congreso de la Unión se sustenta en el principio de la soberanía nacional sobre el aprovechamiento de los recursos naturales de la Nación, señalado en el Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tal como el expresidente Lázaro Cárdenas dejó establecido, para desarrollar la industria petrolera bajo la rectoría del Estado. De la misma manera, se promueve el desarrollo de un sistema eléctrico nacional

⁸ González Lilia, CNH, octubre de 2014. Escuela Libre de Derecho.

basado en principios técnicos, económicos, de equidad social y de sustentabilidad ambiental, bajo la conducción y regulación del Estado.

Partiendo de esta base, los objetivos de la reciente Reforma Energética son los siguientes:

- Al propiciar competencia y apertura plena en la oferta de bienes y servicios, mejorará la economía de las familias al bajar los costos de los recibos de la luz y el gas. Al tener gas más barato se podrán producir fertilizantes de mejor precio, lo que redundará en la producción de alimentos más baratos.⁹
- Aumentar la inversión y los empleos. Se proyecta generar nuevos empleos en los próximos años. Con las nuevas empresas y menores tarifas, se esperan cerca de medio millón de empleos más en este sexenio, dos y medio millones más para 2025 en todo el país;
- Reforzar a PEMEX y a la CFE. Se le dará mayor libertad a cada empresa en sus decisiones para que se modernicen y den mejores resultados. PEMEX y CFE seguirán siendo empresas 100% de los mexicanos y 100% públicas, y
- Reforzar la rectoría del Estado como propietario del petróleo y gas, y como regulador de la industria petrolera. El Centro Nacional de Control del Gas Natural (CENAGAS), será el encargado de la operación del sistema nacional de ductos de transporte y almacenamiento de gas natural.

Características de la reforma energética

De acuerdo con la SENER, las principales características del nuevo modelo energético derivado de las reformas constitucionales y de las leyes secundarias y sus reglamentos en la materia, son las siguientes:

- Se fortalece la rectoría del Estado en la industria de hidrocarburos y eléctrica, a la vez que se eliminan barreras a la inversión. Se busca consolidar la propiedad de la Nación sobre los hidrocarburos y la rectoría

⁹ PEMEX, 2013. Citado por Sintropía. Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas, 2013.

del Estado en la industria energética, mediante el fortalecimiento de empresas estatales como PEMEX y la CFE, dotándolas de autonomía financiera, y dándoles la oportunidad de asociarse con otras compañías públicas y privadas mediante contratos de exploración y producción, además, estableciendo opciones mediante licencia, producción compartida, utilidad compartida y servicios;

- El establecimiento y fortalecimiento de nuevos actores institucionales como la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y Medio Ambiente (relacionada con la SEMARNAT), CRE y el CENAGAS (operación del sistema nacional de ductos). El Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo encargado de administrar y distribuir todos los ingresos petroleros de la Nación, con estricto apego al mandato de transparencia y acceso a la información pública;
- Contempla un modelo de inversiones públicas y privadas en la exploración y extracción de hidrocarburos, estableciendo esquemas de permisos para transportación y distribución de productos (industria petrolera, *upstream* (exploración y producción), *midstream* (transporte, proceso y almacenamiento) y *downstream* (refinamiento, venta y distribución));¹⁰
- Da prioridad a las actividades del sector energético, a la vez que busca apuntalar a PEMEX como empresa del Estado mediante el establecimiento de una “ronda cero”;
- Establece nuevos mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción, y
- Fomenta cadenas de proveeduría nacional y desarrollo industrial, en un marco de sustentabilidad y la protección del medio ambiente.

Reforma energética y núcleos agrarios

La legislación de la reforma energética autoriza la “ocupación temporal” de tierras para la extracción de hidrocarburos, con base en, al menos, las áreas determinadas por la SENER y la CNH como Ronda Cero y Ronda Uno.

¹⁰ Información general de la industria en el sitio de la *Petroleum Services Association of Canada* (PSAC).

Con el propósito de avanzar en la previsión de la atención a núcleos y sujetos agrarios, que pueden ser incluidos en los procesos de exploración y aprovechamientos considerados en las áreas de las Ronda Cero y la Ronda Uno, así como prever su posible impacto social y ambiental, se hizo un cruce geoesestadístico de estas áreas en las que se encuentran:

- Núcleos agrarios (ejidos y comunidades);
- Pueblos indígenas, y
- Áreas naturales protegidas (federales y estatales).

Ronda Cero

Con base en datos de consultores privados, en esta etapa se considera una superficie de casi cuatro millones 800 mil hectáreas, distribuidas en 146 municipios de 10 estados: Campeche, Chiapas, Coahuila, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Tabasco, Tamaulipas y Veracruz. Dentro de esta extensión se encuentran un total de 2,095 núcleos agrarios. Se estima que las áreas en Ronda Cero ocupan poco más de un millón 600 mil hectáreas de superficie ejidal o comunal.¹¹

De manera resumida se presentan los datos para la Ronda Cero, que corresponde a la participación de PEMEX, en el cuadro siguiente:

Cuadro 2. Ronda Cero. Estados, municipios y núcleos agrarios

Estado	Municipios	Núcleos	Superficie total del núcleo ha	Superficie dentro de Ronda Cero ha	Porcentaje del núcleo agrario en Ronda Cero
Chiapas	10	47	55,922.58	32,148.96	57.49
Coahuila	9	20	73,610.26	12,590.03	17.10
Nuevo León	1	1	1,580.81	903.87	57.18
Oaxaca	2	5	18,143.11	7,091.55	39.09

¹¹ Consulta en línea: www.cartocritica.com (9 de noviembre de 2014).

Cuadro 2. Continuación

Estado	Municipios	Núcleos	Superficie total del núcleo ha	Superficie dentro de Ronda Cero ha	Porcentaje del núcleo agrario en Ronda Cero
Puebla	6	49	46,695.58	26,521.85	56.80
San Luis Potosí	2	41	30,020.65	19,665.21	65.51
Tabasco	18	483	590,255.51	510,286.90	86.45
Tamaulipas	14	160	223,665.34	95,217.67	42.57
Veracruz	84	1,287	1,178,356.26	906,305.97	76.91
TOTAL (9)	146	2,095	2,218,250.10	1,610,732.01	72.61

Fuente: www.cartocrítica.com (fecha de consulta: 3 de noviembre de 2014).

Ronda Uno

La distribución terrestre de la Ronda Uno comprende un total de 72 municipios en siete entidades: Chiapas, Coahuila, Hidalgo, Puebla, Tabasco, Tamaulipas y Veracruz, y 707 núcleos agrarios. Esta se extiende a lo largo de 1 millón 60 mil 928 hectáreas, principalmente en Veracruz, seguido de Coahuila y Puebla con poco más de 90 mil hectáreas en cada estado. La Ronda Uno comprende un total de 707 ejidos y comunidades ocupando 441 mil 631 hectáreas de propiedad social, principalmente en Veracruz (317 mil hectáreas) y Coahuila (62 mil).

Cuadro 3. Ronda Uno. Estados, municipios y núcleos agrarios

Estado	Municipios	Núcleos	Superficie total del núcleo ha	Superficie dentro de Ronda Uno ha	Porcentaje del núcleo agrario en Ronda Uno
Chiapas	3	3	3,804.78	733.46	19.28
Coahuila	4	19	272,092.02	62,034.80	22.80
Hidalgo	3	32	31,476.73	17,089.53	54.29

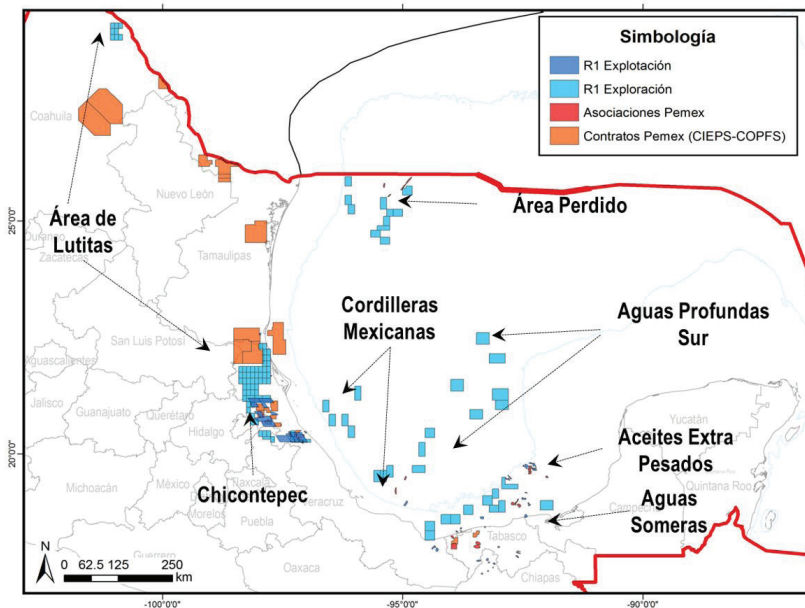
Cuadro 3. Continuación

Estado	Municipios	Núcleos	Superficie total del núcleo ha	Superficie dentro de Ronda Uno ha	Porcentaje del núcleo agrario en Ronda Uno
Puebla	9	55	38,544.68	22,764.82	59.06
Tabasco	6	38	94,030.45	19,891.09	21.15
Tamaulipas	2	10	1,999.64	1,283.78	64.20
Veracruz	45	550	618,980.18	317,833.80	51.35
TOTAL (7)	72	707	1,060,928.48	441,631.28	41.73

Fuente: www.cartocritica.com (fecha de consulta: 3 de noviembre de 2014).

Aunque en ambas rondas se menciona al estado de Campeche, no aparecen municipios ni núcleos agrarios de este estado, porque su superficie se ubica en el mar, como puede observarse en el mapa siguiente.

Mapa 1. Ubicación de los municipios que se consideran en la Ronda Uno



Fuente: CNH, 2014.

Reforma energética y sujetos agrarios

USO Y OCUPACIÓN SUPERFICIAL

La exploración y extracción de hidrocarburos son consideradas actividades de interés social y orden público, por lo que tendrán preferencia sobre cualquier otra que implique el aprovechamiento de la superficie y del subsuelo de los terrenos en los que existan depósitos de esos recursos.

Ante tal principio, y con el propósito de salvaguardar los derechos e intereses de las comunidades en las que se desarrollen proyectos del sector hidrocarburos, se deberán realizar las consultas correspondientes, en las cuales podrán participar las empresas productivas del Estado, subsidiarias y filiales, así como particulares, de acuerdo con la normatividad aplicable.

En comunidades y pueblos indígenas, tales consultas deben hacerse además de conformidad con el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes que lo han suscrito, como es el caso de México. Con estas consultas se sientan las bases jurídicas de acuerdos y convenios para lograr que proyectos importantes de infraestructura en el sector de hidrocarburos, se implementen con la certeza jurídica cumpliendo con las disposiciones nacionales e internacionales.¹²

El mecanismo general para definir los términos y las condiciones generales de la contraprestación que se deberá cubrir por la ocupación o afectación superficial, o en su caso, la indemnización respectiva, se establece en la legislación de hidrocarburos. Dicho mecanismo observa principios de legalidad, transparencia, y equidad entre las partes; así como procesos alternativos de mediación y de negociación, para la constitución de una figura de servidumbre legal de hidrocarburos cuando sea necesario.

El artículo 100 de la Ley de Hidrocarburos, establece que: “la contraprestación, los términos y las condiciones para el uso, goce o afectación de los terrenos, bienes o derechos necesarios para realizar las actividades de exploración y extracción serán negociados y acordados entre los propietarios o titulares de

¹² Secretaría de Energía. 2014. Consulta en línea: http://www.energia.gob.mx/webSener/leyes_Secundarias/9220.html (7 de noviembre de 2014).

dichos terrenos, bienes o derechos, incluyendo derechos reales, ejidales o comunales, y los Asignatarios o Contratistas”. En el caso de propiedad privada, podrá convenirse la adquisición.¹³

Por otra parte, el artículo 101 establece que la contraprestación que se acuerde deberá ser proporcional a los requerimientos del Asignatario o Contratista, conforme a las actividades que se realicen al amparo de la Asignación o Contrato. Será aplicable según corresponda en los siguientes términos:

- El pago de las afectaciones de bienes o derechos distintos de la tierra, así como la previsión de los daños y perjuicios, que se podrían sufrir con motivo del proyecto a desarrollar, se calculará en función de la actividad habitual de dicha propiedad;
- La renta por concepto de ocupación, servidumbre o uso de la tierra;
- Los hidrocarburos en el subsuelo son propiedad de la Nación, por lo que en ningún caso se podrá pactar una contraprestación asociada a una parte de la producción de hidrocarburos del proyecto;
- El mecanismo plantea la negociación inicial de 180 días entre particulares y, cuando sea necesario, esquemas alternativos consistentes en un proceso de mediación o de constitución de una servidumbre legal de hidrocarburos;
- Los Asignatarios y Contratistas deberán dar aviso a la Secretaría de Energía y a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, con el objeto de que las mismas generen las acciones necesarias de acompañamiento y protección de derechos a través de las figuras de los testigos sociales, modelos de contratos, asesoría y representación legal de la Procuraduría Agraria, y
- En caso de no existir un acuerdo entre las partes, transcurridos ciento ochenta días naturales contados a partir de la fecha de recepción del escrito referido en la fracción I del artículo 101 de la ley, el Asignatario o Contratista podrá solicitar a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, una mediación que versará sobre las formas o moda-

¹³ Ramos, Ariel y Buckley Hunt. 2014. *Extracción y exploración de hidrocarburos. Seminario en Derecho de Energía*. Escuela Libre de Derecho. México, D.F., 18 de octubre de 2014.

lidades de adquisición, uso, goce o afectación de los terrenos, bienes o derechos, así como la contraprestación que corresponda.¹⁴

En la negociación inicial, las partes podrán acordar la práctica de avalúos a cargo del Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales, o de instituciones de crédito, corredores públicos o profesionistas en valuación. Si las partes han practicado avalúos, estos deberán ser tomados en cuenta:

1. Siempre que coincidan con la forma o modalidad de adquisición, uso, goce o afectación que sugiera la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano;
2. En caso de que la diferencia entre los avalúos de los dos peritos sea inferior a 15%, la Secretaría tomará el promedio simple de los avalúos y el resultado servirá de base para formular la propuesta de contraprestación de la Secretaría, y
3. En caso de que la diferencia entre los avalúos de los dos peritos sea superior a 15%, la Secretaría solicitará al Instituto o a un perito la práctica de un avalúo, cuyo resultado servirá de base para formular la propuesta de contraprestación de la referida Secretaría.

Para el caso en el que las partes no hayan practicado avalúos, la Secretaría solicitará al Instituto o a un perito aleatorio que practique avalúos que servirán de base para fijar la contraprestación.

Si dentro de los treinta días naturales contados a partir de la sugerencia de contraprestación a que se refiere la fracción II del artículo anterior, las partes no alcanzaren un acuerdo, la Secretaría de Energía podrá solicitar a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano que dé trámite ante el Ejecutivo Federal para la constitución de una servidumbre legal de hidrocarburos por vía administrativa.¹⁵

¹⁴ *Ibídem.*

¹⁵ *Ibídem.*

Los avalúos deberán considerar, al menos, los aspectos siguientes:

- La previsión de que el proyecto a desarrollar generará, dentro de su zona de influencia, una plusvalía de los terrenos, bienes o derechos de que se trate;
- La existencia de características en los inmuebles, bienes o derechos que, sin reflejarse en su valor comercial, los hace técnicamente idóneos para el desarrollo del proyecto de que se trate;
- La afectación en la porción remanente de los inmuebles del cual forme parte la fracción por adquirir, usar o gozar;
- Los gastos complementarios no previstos en el valor comercial, para que los afectados sustituyan terrenos, bienes o derechos por adquirir cuando sea necesaria la emigración de los afectados, y
- En los casos de otorgamiento del uso o goce de los terrenos, bienes o derechos, la previsión de los daños y perjuicios, las molestias o afectaciones que sus titulares podrían sufrir con motivo del proyecto a desarrollar, incluyendo aquéllos correspondientes a bienes o derechos distintos de la tierra, o el eventual perjuicio por el tiempo que la propiedad será afectada, calculado en función de la actividad habitual de dicha propiedad.

Los titulares de terrenos, bienes o derechos tendrán derecho a que la contraprestación cubra, según sea el caso:

- » El pago de las afectaciones de bienes o derechos distintos de la tierra, así como la previsión de los daños y perjuicios que se podrían sufrir con motivo del proyecto a desarrollar, calculado en función de la actividad habitual de dicha propiedad;
- » La renta por concepto de ocupación, servidumbre o uso de la tierra;
- » Tratándose de proyectos que alcancen la extracción comercial de hidrocarburos, un porcentaje de los ingresos que correspondan al Asignatario o Contratista en el proyecto en cuestión, después de haber descontado los pagos que deban realizarse al Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo;

- » El porcentaje no podrá ser menor al cero punto cinco, ni mayor al tres por ciento en el caso del Gas Natural No Asociado, y
- » En los demás casos, no podrá ser menor a 0.5% ni mayor a 2%, en ambos casos en beneficio de la totalidad de los propietarios o titulares de derechos de que se trate.

La Legislación prevé mecanismos alternativos en caso de que no se alcancen acuerdos en la etapa de negociación inicial:

- ◊ Contempla un proceso de mediación a cargo de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, que escuchará a las partes y sugerirá la forma o modalidad de adquisición, uso, goce o afectación que concilie sus intereses y pretensiones, según las características del proyecto, y buscará que las partes alcancen una solución aceptable y voluntaria, procurando mejorar su comunicación y futura relación, y
- ◊ Establece la figura de “Servidumbre Legal de Hidrocarburos”, la cual podrá ser decretada por la vía judicial o administrativa.¹⁶

Cuadro 4. Tipos de contratos previstos

Tipo de contrato	Modalidades de contraprestación	Contraprestaciones a favor del Estado Mexicano	Contraprestaciones a favor del contratista
De utilidad compartida	Un porcentaje de la utilidad.	<ul style="list-style-type: none"> • La cuota contractual para la fase exploratoria; • Las regalías determinadas, y • Una contraprestación que se determinará por la aplicación de un porcentaje a la utilidad operativa. 	<ul style="list-style-type: none"> • La recuperación de los costos, y • El remanente de la utilidad operativa después de cubrir la contraprestación a favor del Estado.

¹⁶ *Ibidem.*

Cuadro 4. Continuación

Tipo de contrato	Modalidades de contraprestación	Contraprestaciones a favor del Estado Mexicano	Contraprestaciones a favor del contratista
Licencias	La transmisión onerosa de hidrocarburos, una vez extraídos del subsuelo.	<ul style="list-style-type: none"> • Un bono a la firma; • La cuota contractual para la fase exploratoria; • Las regalías, determinadas por la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos, y • La que se determine en los contratos considerando la aplicación de una tasa al valor contractual de los hidrocarburos. 	La transmisión onerosa de los hidrocarburos una vez extraídos del subsuelo, siempre que se encuentre al corriente en el cumplimiento de las obligaciones señaladas a favor del Estado.
De servicios	La totalidad de la producción contractual es para el Estado.		Serán en efectivo, se establecerán en cada contrato considerando los estándares o usos de la industria y se pagarán por el Fondo Mexicano del Petróleo.

Fuente: Secretaría de Energía, 2014.

En la regulación de los contratos en los que se involucren los núcleos y sujetos agrarios, participan instituciones públicas federales y organismos creados para atender al sector, como la CNH, que entre otras tendrá las funciones siguientes:

- Recopilación de información geológica operativa;
- Evaluar y proponer áreas para licitar;
- Proceso de licitación y suscripción de contratos, y
- Administración de asignaciones y contratos.¹⁷

¹⁷ Comisión Nacional de Hidrocarburos, 2014.

De manera expresa, las leyes de la Industria Eléctrica en su Artículo 75, y la de Hidrocarburos en su Artículo 102, así como sus reglamentos respectivos establecen funciones específicas a la Procuraduría Agraria y a la SEDATU, en relación con la atención de núcleos y sujetos agrarios ubicados en las superficies sujetas a exploración y aprovechamiento de recursos energéticos.

A manera de conclusión

Con base en los Artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se puede concluir que la Reforma Energética se sustenta en principios de soberanía nacional sobre los recursos al definir que:

- La Nación mexicana es y seguirá siendo la dueña de los hidrocarburos y de todos los recursos del subsuelo del territorio nacional, y
- El Estado mexicano ejerce y seguirá ejerciendo la rectoría sobre la exploración, extracción, industrialización y comercialización de los hidrocarburos y de los recursos del sistema de energía eléctrica de la Nación.

Como empresas del Estado, PEMEX y CFE son de todos los mexicanos, y tienen como mandato prioritario incrementar la renta petrolera y eficientar el uso de la energía, mediante el aprovechamiento sustentable de los recursos.

La Reforma Energética es una reforma estructural que establece las bases jurídicas para operar el sector energético con mayor efectividad y eficiencia, atraer la inversión de particulares, tanto nacional como de otros países, así como las tecnologías de punta que posibiliten la realización de aprovechamientos sustentables de los recursos energéticos, en beneficio de la Nación mexicana.¹⁸

Para analizar con mayor profundidad el impacto de la reforma energética en los núcleos y sujetos agrarios, es necesario disponer de mayor información oficial de parte de la SENER. Pero también de la forma como se desarrollen las relaciones entre las empresas participantes y los núcleos agrarios específicos, por lo que es necesario estar atentos a esos procesos.

¹⁸ Camarillo Ortega, Rubén. 2014, *op. cit.*

La Ronda Uno incluye una superficie considerable en el mar, especialmente en las costas de los estados de Campeche, Tabasco y Veracruz, por lo que su impacto en núcleos agrarios específicos se ve poco probable.

Por otro lado, los vínculos entre las empresas y los núcleos agrarios parecen requerir de tiempos para acuerdos a su interior y, en su caso, llegar a los convenios y contratos específicos para la ocupación provisional de la superficie. También pueden darse casos que requieran de la mediación institucional, cuando no se den los arreglos necesarios al interior de los núcleos agrarios.

Las leyes de Hidrocarburos y de la Industria Eléctrica establecen a la Procuraduría Agraria en los Artículos 102 y 75, respectivamente, atribución para intervenir a favor de los núcleos y sujetos agrarios, sin embargo, es importante reafirmar que este organismo tiene en todo momento la facultad y la obligación de participar en los procesos que requieran de la representación y defensa de los derechos de los núcleos y sujetos agrarios, de acuerdo con las atribuciones que le marca el Artículo 27 Constitucional, la Ley Agraria y su Reglamento Interior.

Fuentes de información

CARRILLO Ortega, Rubén. 2014. *Política energética visión y génesis de la reforma constitucional*. Seminario “Derecho de la energía, reforma energética”. Escuela Libre de Derecho, octubre de 2014.

Ley de Hidrocarburos, 2014.

Ley de la Industria Eléctrica, 2014.

Marco Legal Agrario 2014. Ley Agraria. Editorial Sista. México. pp. 79-80.

RAMOS, Ariel y Buckley Hunt. 2014. *Extracción y exploración de hidrocarburos*. “Seminario en Derecho de Energía”. Escuela Libre de Derecho. México, 18 de octubre de 2014.

Reglamento de la Ley de Hidrocarburos, 2014.

Reglamento de la Ley de la Industria Eléctrica, 2014.

Reportes presentados ante la SEC: Formatos 20-F para Petrochina Corp, Royal Dutch/Shell, Petrobras, Total, BP, Eni, Statoil y Ecopetrol; Formatos 10-K para ExxonMobil, Chevron, Conoco Phillips y Formato 40-F para Encana.

Sintropía. 2013. *La seguridad energética como eje rector de la reforma*. Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas, A. C., México.

Páginas web

CartoCrítica. Investigación, Mapas y Drones para la Sociedad Civil, www.cartocritica.com

Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México. Consulta en línea: www.juridicas.unam.

Mariel Lezama, Francisco. *Historia de la exploración petrolera en México*. Consulta en línea: <http://www.ref.pemex.com/octanaje/23explo.htm>.

Petroleum Services Association of Canada (PSAC), www.psac.ca.

Secretaría de Energía, www.energia.gob.mx/webSener/leyes_Secundarias/9220.html.

Sintropía. Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas, iepp.org.mx.

www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/reformas/IEF20122013.pdf

www.industriapetroleramexicana.com/wp-content/uploads/2012/03/Historia-de-la-Industria-Petrolera-en-la-Republica-Mexicana.jpg. Con información del Centro de Estudios Históricos de El Colegio de México y el Dr. Carlos Marichal.

www.dof.gob.mx/index.php?year=2014&month=08&day=11.



PROCURADURÍA
AGRARIA