MARCO NORMATIVO PARA LA CREACIÓN DE ZONAS DE SALVAGUARDA

ÍNDICE

1. Introducción ***3***

2. Instrumentos normativos domésticos que prevén la creación de Zonas de Salvaguarda. ***3***

i. *Ley de Hidrocarburos* 3

ii. Reglamento de la Ley de Hidrocarburos 4

3. Ejemplos de Procesos de Zonas de Salvaguarda ***5***

4. Tratados internacionales relevantes ***5***

5. Conclusiones ***7***

1. Introducción

En este documento se explora la legislación nacional respecto de las zonas de salvaguardas y, en un segundo apartado, lo que los tratados internacionales pueden contener al respecto.

2. Instrumentos normativos domésticos que prevén la creación de Zonas de Salvaguarda.

El concepto de Zonas de Salvaguarda se integra a la regulación energética mexicana con la expedición de la regulación secundaria de la llamada “Refoma Energética” de la década pasada. Esta fue una reforma que modificó los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y permitió la participación de empresas privadas en actividades de hidrocarburos y electricidad, otrora reservadas al estado mexicano.

Para el presente trabajo no guardan mayor relevancia las disposiciones mencionadas de la CPEUM, por lo que este apartado se concentrará en la Ley de Hidrocarburos y su Reglamento.

i. *Ley de Hidrocarburos*

La Ley de Hidrocarburos (LH) es el ordenamiento reglamentario de los artículos 25, párrafo cuarto; 27, párrafo séptimo 28 párrafo cuarto de la CPEUM, es decir, de las disposiciones constitucionales en materia de hidrocarburos que antes mencionamos.

La Ley de Hidrocarburos, expedida el 11 de agosto de 2014, contiene la definición actual de “zonas de salvaguarda” para el sector de hidrocarburos en México. Estas son definidas en su artículo 4, fracción XL como:

> *Zona de Salvaguarda: Área de reserva en la que el Estado prohíbe las actividades de Exploración y Extracción de Hidrocarburos.*

Asimismo, de forma muy sucinta y puntual, la misma LH expande sobre el significado de “zona de salvaguarda”, así como sobre el proceso necesario para establecer una de dichas zonas en su artículo 41.

> *Artículo 41.- El Ejecutivo Federal, a propuesta de la Secretaría de Energía, establecerá Zonas de Salvaguarda en las áreas de reserva en las que el Estado determine prohibir las actividades de Exploración y Extracción de Hidrocarburos. La*

incorporación de áreas específicas a las Zonas de Salvaguarda y su desincorporación de las mismas será hecha por decreto presidencial, fundado en los dictámenes técnicos respectivos. En las Áreas Naturales Protegidas no se otorgarán Asignaciones ni Contratos para la Exploración y Extracción de Hidrocarburos.

Como podemos observar, la LH establece que será el Presidente o la Presidenta (por medio de un decreto) quien, a propuesta de la SENER establezca las "zonas de salvaguarda". Esto con fundamento en dictámenes técnicos que esta última le proporcione. En dichas zonas no se podrá llevar a cabo actividad alguna del *upstream* de hidrocarburos.

La LH no vuelve a hacer mención alguna de las zonas de salvaguarda y delga el proceso con más detalles a su Reglamento.

ii. Reglamento de la Ley de Hidrocarburos

Los reglamentos son instrumentos normativos que desarrollan sobre lo establecido por las leyes y, a diferencia de éstas, son preparados por la administración pública y no pasan por el proceso de aprobación (sentido formal) de una ley.

El Reglamento de la Ley de Hidrocarburos es, consecuentemente, un instrumento que establece regulación más detallada respecto de los aspectos que mencionamos anteriormente. Este reglamento, sin embargo, regula tres de los cuatro títulos de la Ley de Hidrocarburos, a saber: el primero, el segundo y el cuarto. Dada la extensión del título tercero, este tiene un reglamento propio y se enfoca en las actividades de *midstream* y *downstream*

La definición del proceso de creación de zonas de salvaguarda se encuentra normado por el Reglamento de la LH y no así por el Reglamento del Título Tercero de la LH, por lo que dejaremos de fuera cualquier análisis del segundo instrumento.

El Reglamento de la LH contiene un solo artículo respecto de la creación de zonas de salvaguarda. El artículo 61 desarrolla sobre el contenido de los dictámenes necesarios para la creación de las zonas. Dichos dictámenes serán realizados por la SENER en conjunto con la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH) y contendrán:

1) *Ubicación y descripción detallada de la Zona de Salvaguarda;*
2) *Causas que justifican la incorporación o desincorporación de las Zonas de Salvaguarda, entre las que se podrán encontrar las siguientes: a) Administración eficiente de los recursos del subsuelo en el tiempo y cumplimiento de la política pública en materia energética; b) Evaluación de*

la disponibilidad de tecnología para la eficiente Extracción de Hidrocarburos, y c) Cumplimiento con la política económica, social, cultural y ambiental,

3) Los demás que determine la Secretaría.

Se puede observar que el Reglamento es aún amplio y permite cierta discrecionalidad en la metodología a ser utilizada para los dictámenes de creación de zonas de salvaguarda. Dicha regulación de detalle sería esperable en el siguiente nivel normativo, es decir el de las “normas administrativas de carácter general”. Estas son normas administrativas promulgadas por la Secretaría o por la CNH en este caso. Sin embargo, después de una búsqueda detallada, podemos concluir que ninguna agencia estatal facultada para hacerlo ha promulgado norma administrativa alguna respecto de las zonas de salvaguarda. Consecuentemente, la regulación de las zonas de salvaguarda se constriñe a lo anteriormente expuesto.[1]

3. Ejemplos de Procesos de Zonas de Salvaguarda

Toda vez que la legislación nacional es un tanto escueta, creemos que es relevante mostrar ejemplos de zonas de salvaguarda creadas bajo la regulación de la LH para entender la metodología utilizada para justificar las mismas.

Durante el 2016, el Ejecutivo promulgó 5 Decretos mediante los que creó las únicas zonas de salvaguarda (al amparo de la LH) existentes al día de hoy. Las zonas creadas son:

1. Arrecifes de coral del Golfo de México y Caribe Mexicano
2. Golfo de California, Península de Baja California y Pacífico Sudcaliforniana
3. Plataforma de Yucatán y Caribe Mexicano
4. Selva Lacandona
5. Manglares y Sitios Ramsar

4. Tratados internacionales relevantes

Para realizar el análisis de los instrumentos internacionales relevantes para las zonas de salvaguarda, primero es relevante diferenciar las "zonas de salvaguarda" de las "áreas naturales protegidas".

Las zonas de salvaguarda, como se ha visto, son zonas libres de actividades *upstream* de hidrocarburos y sólo se encuentran en la LH. Las áreas naturales protegidas, por otro lado, son zonas en la que los ambientes originales no han sido significativamente por los seres humanos y que, por ende son sujetas a regímenes particulares creados

[1] Cabe señalar que no existe antecedente jurisprudencial alguno respecto de zonas de salvaguarda, por lo que no se incluye como una fuente de derecho bajo análisis.

al amparo de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA).

El artículo 46 de la LGEEPA considera 9 tipos de áreas naturales protegidas. Cada una se encuentra sujeta a un régimen específico que limita la ejecución de diversas actividades en ella.

Hay que notar que las zonas de salvaguarda y las áreas protegidas son regímenes jurídicos que pueden coexistir en una misma zona geográfica (v.g. el Caribe mexicano, la Península de Baja California, etc). Sin embargo, al ser el foco de este estudio las zonas de salvaguarda, diversos instrumentos normativos internacionales deben ser excluidos de este alcance. Al respecto existen instrumentos internacionales que, si bien pueden ser de utilidad para las áreas naturales protegidas, no guardan relevancia para las zonas de salvaguarda.

Con esto en mente, el principal instrumento útil para el establecimiento de zonas de salvaguarda en el Golfo de México es el "Acuerdo entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América relativos a los Yacimientos Transfronterizos de Hidrocarburos en el Golfo de México" (el Acuerdo Bilateral).

El Acuerdo Bilateral es la consecuencia de 4 tratados subsecuentes que, desde los años 70s buscaba dar una delimitación clara a las fronteras internacionales entre EE.UU. y México en el Golfo de México.

El Acuerdo Bilateral fue ratificado por el Senado mexicano en abril de 2012 y, finalmente por el Senado de EE.UU. en diciembre de 2013. La mayor contribución de este tratado al establecimiento de zonas de salvaguarda en el Golfo de México son las limitaciones establecidas a las actividades cerca de la Línea de Delimitación, así como de los Yacimientos Transfronterizos y Unidades Transfronterizas.

La Línea de Delimitación son las fronteras marítimas en el Golfo de México delimitadas en el Tratado de 1970, en el Tratado sobre Límites Marítimos de 1978 y en el Tratado sobre la Plataforma Continental de 2000 y establece limitaciones para que cualquier parte realice actividades de *upstream* dentro de las 3 millas náuticas de dicha Línea de Delimitación. Esto, sin embargo, no impone una limitación a declarar zonas de salvaguarda alrededor de la Línea de Delimitación mexicana.

Los Yacimientos y Unidades Transfronterizos, por otro lado, dos conceptos dentro de un mismo proceso. El Yacimiento Transfronterizo es cualquier Yacimiento que se extienda a través de la Línea de Delimitación de ambos lados y a 9 millas de la costa. La Unidad Transfronteriza es una entelequia jurídica, operativa y financiera que se crea cuando los gobiernos de México y EE.UU. han decidido explorar conjuntamente un

Yacimiento Transfronterizo y, para eso, han celebrado los acuerdos correspondientes que den nacimiento a una Unidad Transfronteriza.

En caso de que existiera de unificación y, por ende, una Unidad Trasnfronteriza, sería sumamente complicado proponer la creación de una zona de salvaguarda que afectase dicha Unidad Transfronteriza. Al día de hoy México no ha celebrado ningún acuerdo de unificación.

Finalmente, cabe resaltar que los Yacimientos Trasnfronterizos de mayor relevancia son los pertenecientes al Cinturón Plegado Perdido que se encuentra a las afueras de Tamaulipas. Esta zona ya es objeto de explotación del lado mexicano, tanto por empresas privadas como por PEMEX. Por un lado, *** con un área de 1,678 km2 y, por otro, *** y PEMEX con un área de 1,285 km2 (campo ***).